



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 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 schetsen 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 beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

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	16
	4.3 Onvolkomenheid digitale archivering	16
	4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	17
5	Beleidsresultaten	18
	5.1 Gedetineerdenbegeleiding buitenland	18
	5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	27
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	28
	6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken	28
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	30
	Bijlage 1	
	Landenlijst	32
	Bijlage 2	
	Over het verantwoordingsonderzoek	33
	Bijlage 3	
	Literatuur	35
	Bijlage 4	
	Eindnoten	36

1 Onze conclusies

Met zijn Kamerbrief van 10 oktober 2014 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 30 010, nr.21) wijzigt de minister van Buitenlandse Zaken per 1 januari 2015 zijn beleid voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. De beleidswijziging heeft een reallocatie van de beschikbare middelen tot doel. De minister stelt dat de beleidswijziging géén bezuinigingsoperatie is. In het nieuwe beleid onderscheidt de minister zogenoemde zorglanden en niet-zorglanden. In niet-zorglanden is sprake van een basispakket voor een gedetineerde. In zorglanden is extra begeleiding van gedetineerden mogelijk. In de praktijk betekent dit dat gedetineerden in niet-zorglanden in beginsel nog één keer gedurende hun gehele detentieperiode worden bezocht, terwijl dit in zorglanden tot maximaal vier keer per jaar mogelijk is. Daarnaast is voor alle kwetsbare gedetineerden maatwerk mogelijk. Wij constateren in ons onderzoek dat zowel in zorglanden als in niet-zorglanden het gemiddeld aantal bezoeken sinds 2015 is afgenomen. Daarmee is de voorgenomen reallocatie van middelen niet gerealiseerd.

Geen extra begeleiding voor gedetineerden in zorglanden

Het gemiddeld aantal bezoeken per gedetineerde in zorglanden is gedaald. Dit betekent dat gedetineerden in zorglanden geen extra begeleiding krijgen in het kader van het nieuwe beleid. Daarnaast concluderen we dat de totale inzet van personele middelen voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is teruggelopen en dat er daarom feitelijk geen sprake is van een reallocatie van middelen, maar van een bezuiniging.

Risico's voor maatwerk gedetineerden

Het beginsel van één bezoek per gedetineerde, zeker als dit aan het begin van de detentieperiode plaatsvindt, maakt het voor de posten moeilijker dan voor de invoering van het nieuwe beleid, om de kwetsbaarheid van een gedetineerde in beeld te krijgen en te houden. Dit vormt vooral in niet-zorglanden een risico voor het leveren van maatwerk. Ook uit een inventarisatie van het nieuwe gedetineerdenbeleid uit 2016 komt de monitoring van kwetsbaarheid van gedetineerden als aandachtspunt naar voren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 30 010, nr. 28).

Wij bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan maatregelen te nemen waarmee de kwetsbaarheid van gedetineerden gedurende de gehele detentieperiode in beeld is, zodat het gewenste maatwerk kan worden geleverd.

Aandacht nodig voor resocialisatiebeleid in de praktijk

Om resocialisatie van gedetineerden te bevorderen, zijn wereldwijd afspraken gemaakt die het mogelijk maken dat een gedetineerde zijn straf uitzit in het land van herkomst. In Nederland zijn deze afspraken vastgelegd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS). Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wetten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken faciliteert hierbij. In de praktijk doen zich bij de uitvoering van WETS en WOTS verschillende knelpunten voor. Een voorbeeld is de omzetting van een in het buitenland opgelegde straf naar Nederlandse maatstaven. Dit kan leiden tot een te kort strafrestant om aan het doel van resocialisatie in Nederland tegemoet te komen. De gedetineerde komt dan niet in aanmerking voor strafoverdracht en moet de straf in het buitenland uitzitten. Hierdoor raakt het resocialisatiedoel nog verder uit beeld. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn in overleg over deze problematiek.

Wij bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan om het overleg over deze knelpunten met de minister van Veiligheid en Justitie voort te zetten.

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 2016* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over digitale archivering, evenals vorig jaar aangemerkt als enige onvolkomenheid. Verder hebben wij aandacht voor vastgoedbeheer en informatiebeveiliging.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* 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 2017 ontvingen van de minister van Buitenlandse Zaken

2 Feiten en cijfers

Eén van de belangrijkste taken van het Ministerie van BZ is 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 van Buitenlandse Zaken heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 10.106 miljoen. Er zijn verplichtingen aangegaan voor € 9.917 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.239 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse zaken beslaan 4,52 % van de totale rijksuitgaven over 2016.

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

	2014	2015	2016
Verplichtingen	11.846	10.080	9.917
Uitgaven	10.513	10.232	10.106
Ontvangsten	744	813	1.239
Fte's	2.648	2.695	2.763

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft de afdrachten aan de Europese Unie (EU) op artikelonderdeel 3.1: € 8,7 miljard (€ 8 miljard na aftrek van de vergoeding voor inning van invoerrechten, artikel 3.10). Dit ligt in lijn met de uitgaven in 2015.

Ten opzichte van 2015 zijn de ontvangsten toegenomen met € 0,426 miljoen. Dit betreft een boekhoudkundige correctie die samenhangt met de verlaging van EU-afdrachten.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

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

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* 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/verantwoordingsonderzoek2016.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* 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 in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen omvat in totaal € 367 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3, 4 en 7. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 375 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 1, 3, 4 en 7. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die de artikelgrens overschrijden.



4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. We schetsen kort hoe het programma *Modernisering Diplomatie* zich heeft ontwikkeld ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij het vastgoedbeheer en de informatiebeveiliging 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. 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 (§ 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In deze paragraaf beschrijven we eerst de stand van zaken van het verandertraject *Modernisering Diplomatie*. Daarna komen vastgoedbeheer en informatiebeveiliging aan de orde.

4.1.1 Verandertraject *Modernisering Diplomatie*

In 2016 volgden wij het programma *Modernisering Diplomatie*, evenals in de jaren 2014 en 2015. De minister van Buitenlandse Zaken heeft met het programma de ambitie dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2016 een ‘flexibele netwerkorganisatie’ is, ‘toonaangevend in de diplomatie’ en ‘waarmee iedereen graag samenwerkt’. Vorig jaar concludeerden we over dit verandertraject dat de veranderingen tijd nodig hadden, en we vonden de aandacht die het ministerie gaf aan de gewenste gedrags- en cultuurverandering positief. Daarnaast vroegen we aandacht voor de beheersing en evaluatie van de plannen. In 2016 bekeken wij de stand van zaken van het verandertraject. Speciale aandacht hadden we voor de voorgenomen evaluatie van het programma. Ten slotte analyseerden we de budgettaire gevolgen van het programma.

Zichtbare aandacht voor cultuurverandering bij implementatie projectresultaten

Op 9 december 2016 is het plan van aanpak *Modernisering Diplomatie* formeel afgesloten. De afgeronde deelprojecten zijn in de lijn belegd, de overige liggen, op één na, op koers om hun resultaten in 2017 te behalen. Dat betekent dat de eerste fase van het programma is afgerond, maar dat een aantal projecten uit de eerste fase nog doorloopt. Het verankeren van de nieuwe werkwijzen in de organisatiecultuur krijgt extra aandacht. In het jaar 2016 heeft het ministerie op verschillende niveaus actief gestuurd op deze gewenste cultuurverandering. Zo richt de departementsleiding zich voortdurend op een congruente tone



at the top. Een innovatieteam focust op ruimte voor experimenteren bij samenwerken en andere werkprocessen; de Hoofddirectie Personeel en Organisatie ondersteunt samen met het DARE-team programmatisch werken, zichtbaar maken van goede voorbeelden en de invulling van verantwoordelijkheden en rollen; en in de lijn is het de bedoeling dat men continu op alle niveaus met elkaar in gesprek is over resultaten en actief de uitkomsten uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek benut.

Het project *Vernieuwing Personeelsbeleid* heeft in 2016 onder meer gerealiseerd dat directies en posten een strategisch personeelsplan (SPP) hebben, en dat er voor het ministerie als geheel een meerjarenpersoneelsplan (MPP) is. De organisatiedoelen en -behoeften zijn hiermee in beeld gebracht. De departementsleiding gebruikt de SPP's en het MPP als basis om de strategische discussie te kunnen voeren over welke mensen het ministerie nodig heeft.

Evaluatie in voorbereiding, tussentijdse monitoring samenhang projecten van belang

De implementatie van veel projectresultaten vindt in 2017 plaats. Doordat het programma is afgerond en een groot deel van de projecten in de lijn belegd is, vindt op strategisch niveau geen actieve monitoring plaats op de samenhang tussen projecten en van de impact van de projecten op elkaar. Dit kan een risico zijn voor de uiteindelijke realisatie van de beoogde veranderingen. Ook op operationeel niveau is dit risico zichtbaar. Voor bijvoorbeeld het project *Beleid en Uitvoering*, dat na afsluiting verder ging als *Werk in Uitvoering*, bestaat nu het risico dat het wordt geassocieerd met slechts een deel van de organisatie, terwijl het moet bijdragen aan de doelstelling dat Buitenlandse Zaken werkt als flexibele netwerkorganisatie.

Het ministerie wil weten of de deelprojecten ook werkelijk bijgedragen hebben aan de doelstellingen van het programma *Modernisering Diplomatie*. In het najaar van 2017 wordt een evaluatie van het programma voorzien. Wij vinden het positief dat de organisatie wil leren door de ontwikkeling van de organisatie richting de doelstellingen inzichtelijk te maken. Daarnaast ziet men de evaluatie als een middel om te bezien hoe de buitenwacht tegen het 'nieuwe' BZ aankijkt. Het ministerie denkt op dit moment na over de vraag hoe een meting kan worden ingericht. Voor het project *Vernieuwing Personeelsbeleid*, dat een belangrijke pijler vormt van het verandertraject, is het al verder. Het ministerie gaat meten hoe het nieuwe personeelsbeleid zich in de praktijk ontwikkelt in vergelijking met de beoogde doelen en effecten. Dit zal gebeuren aan de hand van een aantal kernthema's,

die aan de hand van indicatoren en bijbehorende maatstaven zullen worden onderzocht. Wij zien de opzet van deze meting als voorbeeld voor de overkoepelende evaluatie van het programma *Modernisering Diplomatie*.

Budgettaire druk op ministerie neemt toe

Met het programma *Modernisering Diplomatie* gaat een structurele taakstelling op het apparaatsbudget gepaard. De omvang van de taakstelling van het kabinet-Rutte/Asscher is de afgelopen jaren deels gecompenseerd, of er zijn middelen toegevoegd voor investeringen om de doelstellingen van het verandertraject te realiseren. In onderstaande tabel geven wij een indicatie van de budgettaire effecten voor het apparaatsbudget van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die samenhangen met de taakstelling.

Tabel 1 Budgettaire effecten taakstelling HGIS en BZ op apparaatsartikel BZ

	2014	2015	2016	2017	2018
Taakstelling (excl. Taakstelling attaches)	-20	-32,5	-54,5	-81,5	-92,5
Motie-Sjoerdsma HGIS postennet ¹	10	15,5	15,5	15,5	15,5
Effect eerder vrijvallen middelen Beveiliging hoog-risicoposten ²	20	20	20	0	0
Investeringsmiddelen	15	15	15	0	0
Amendement-Van Ojik		8	8	16	20
Budgettaire effecten	25	26	4	-50	-57

In tabel 1 is te zien dat het ministerie tot en met 2016 budgettair de ruimte heeft gekregen om aan de gewenste veranderingen in de organisatie te werken en tegelijk de hoofdtaken van het ministerie uit te blijven voeren. Wel neemt de budgettaire druk op het apparaatsartikel toe. Zo is in 2016 een bedrag van € 5,4 miljoen vanuit het huisvestingsfonds ingezet

voor algemene uitgaven binnen het apparaatsbudget. Dit is opvallend omdat deze middelen bestemd zijn voor investeringen in huisvesting en alleen incidenteel voor algemene uitgaven ingezet kunnen worden (zie verder paragraaf 4.1.2). Omdat vanaf 2017 per saldo minder middelen beschikbaar zijn als gevolg van de oploop in de taakstelling, verwacht het ministerie dat het krappe beeld zich in 2017 doorzet. De consequenties van veel maatregelen die zijn genomen om de taakstelling in te vullen, zullen dan pas voelbaar worden.

4.1.2 Vastgoed

Het ministerie is als gevolg van de modernisering van de diplomatie als organisatie sterk in beweging. Deze ontwikkelingen hebben een weerslag op de huisvestingsbehoefte en daarmee op de bestaande vastgoedportefeuille. Het beleid voor huisvesting en vastgoed is daardoor ook sterk in beweging. In ons verantwoordingsonderzoek 2015 gaven we aan dat de departementsleiding in 2015 het beleid voor vastgoed heeft vastgelegd, beter zicht heeft gekregen op de uitgaven voor huisvesting en de kosten en de omvorming van de vastgoedportefeuille in gang heeft gezet.

Huisvestings- en vastgoedbeleid in 2016 verder ontwikkeld

We stellen vast dat in 2016 het beleid voor huisvesting en vastgoed verder is ontwikkeld. Zo zijn in 2016 stappen gezet om de prioritering en besluitvormingsprocedure voor investeringen in huisvesting en vastgoed te verbeteren en is verder gewerkt aan het verbeteren van de informatiepositie met betrekking tot de bestaande huisvestings- en vastgoedportefeuille. Deze verbeteringen moeten bijdragen aan het stroomlijnen en rationaliseren van huisvestings- en vastgoedbeslissingen. De verwachting is dat deze verbeteringen in 2017 gerealiseerd worden. Enkele verbeteringen zijn vertraagd door capaciteitsgebrek, zoals de taxatie van alle eigendomspanden.

Uitvoering omvorming portefeuille blijft achter bij planning

De omvorming van de huisvestings- en vastgoedportefeuille bleef in 2016 achter bij de planning. Van de elf geplande verkopen zijn er acht vertraagd of uitgesteld. Ook de investeringen in huisvesting en vastgoed bleven in 2016 achter bij de planning. Er was voor € 29,5 miljoen aan investeringen gepland en hiervan is € 11 miljoen gerealiseerd. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag, zoals inhoudelijke heroverwegingen, capaciteitsproblemen en ontwikkelingen in de markt.

Tabel 2 Uitgaven huisvesting 2012-2016 (in miljoenen €; bron: opgave Buitenlandse Zaken)

	2012	2013	2014	2015	2016
Huren	48,3	50,4	45,5	44,4	49,3
Onderhoud	21,3	18,0	15,8	17,4	12,9
Beveiliging	13,5	15,2	16,1	15,6	15,6
Exploitatie overig	12,7	10,7	7,7	8,2	11
Investeringen	37,8	11,7	5,9	12,5	11
Totaal	133,6	105,9	91,0	98,1	108,8

Voor 2017 heeft het ministerie een ambitieuze planning opgesteld met 86 projecten en voor een bedrag tussen de € 35 miljoen en € 55 miljoen aan investeringen.

De omvang van de vastgoedportefeuille is in 2016 nagenoeg gelijk gebleven.

Tabel 3 Vastgoedportefeuille Ministerie van BZ (aantallen panden; bron: opgave Buitenlandse Zaken)

	2012	2013	2014	2015	2016
Kantoren in eigendom	45	44	43	41	40
Residenties in eigendom	64	58	56	56	57
Dienstwoningen in eigendom	74	73	73	72	70
Kantoren huur	85	86	85	87	88
Residenties huur	65	66	67	67	70
Dienstwoningen huur	900	835	800	765	769
Totaal	1.233	1.162	1.124	1.088	1.094

Inzicht in overcapaciteit en knelpunten gebouwen nog vooral op basis van signalen

Goede informatie biedt het ministerie handvatten om een proactief vastgoedbeleid te voeren. Alleen op die manier kunnen tijdig knelpunten in de huisvesting worden aangepakt en kan onderbouwd worden bij welke posten bezuinigingen kunnen plaatsvinden. Dit laatste is bijvoorbeeld mogelijk als sprake is van overcapaciteit, van het aflopen van dure huurcontracten of van panden met relatief hoge onderhoudskosten. In 2016 was het ministerie voor het signaleren van overcapaciteit of knelpunten bij huisvesting of vastgoed nog vooral afhankelijk van signalen uit de organisatie.

Informatie Kamer over inzet huisvestingsfonds onvoldoende

Naast het reguliere budget voor investeringen heeft het ministerie een middelenafpraak met het ministerie van Financiën, het 'huisvestingsfonds', voor de periode 2013 tot en met 2021. Dit fonds wordt gevuld door opbrengsten uit verkoop van vastgoed en kan in latere jaren gebruikt worden voor investeringen in huisvesting en vastgoed. Onderdeel van de middelenafpraak is dat het huisvestingsfonds incidenteel ingezet mag worden ten gunste van het apparaatsbudget van Buitenlandse Zaken.



In 2016 is een bedrag van € 7,6 miljoen toegevoegd en voor het eerst een bedrag van € 14,3 miljoen onttrokken aan het huisvestingsfonds. Eind 2016 was de omvang van het huisvestingsfonds hierdoor gedaald naar € 24,6 miljoen (de omvang van het fonds bedroeg € 31,3 miljoen eind 2015). Van het onttrokken bedrag is € 8,9 miljoen ingezet voor huisvestingsprojecten. De overige middelen zijn, zoals in paragraaf 4.1.1 toegelicht, gebruikt voor algemene uitgaven binnen het apparaatsbudget. De omvang en inzet van de onttrekkingen uit het huisvestingsfonds zijn niet in de budgettaire nota's of het jaarverslag toegelicht, waardoor de Kamer geen inzicht heeft in de wijze waarop de middelen uit het fonds worden ingezet en of meerjarig voldoende middelen beschikbaar blijven voor huisvesting.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan om:

- verder te werken aan het verbeteren van de informatiepositie met betrekking tot de (omvorming van de) huisvestings- en vastgoedportefeuille, inclusief de financiële consequenties;
- in 2017 voldoende capaciteit beschikbaar te stellen voor de meerjarige planning gekoppeld aan het huisvestingsfonds en uitvoering van de omvorming van de huisvestings- en vastgoedportefeuille;
- de Kamer beter te informeren over de onttrekkingen en inzet van het huisvestingsfonds.

4.1.3 Informatiebeveiliging

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de risicoanalyses voor de systemen grotendeels geactualiseerd. Daarnaast heeft het ministerie in 2016 het integraal beveiligingsbeleid geactualiseerd en vastgesteld. Ook maakt het ministerie vorderingen bij het afwickelen van het verbeterplan *Baseline Buitenlandse Zaken / Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BZ/BIR)*. Het verbeterplan is echter nog niet volledig afgerond. Hiervoor moet de *Baseline informatiebeveiliging BZ* worden geactualiseerd, een vereiste voor de meeste accreditaties. Accreditatie is een garantie dat een product of dienst voldoet aan bepaalde eisen. De accreditatie van Argus, een systeem voor distributie, registratie en opslag van hoog gerubriceerde NAVO- en EU-informatie, is daardoor begin 2017 tijdelijk verlengd, onder voorwaarde van een onafhankelijke audit voor juni 2017.

Het ministerie heeft aandacht voor de toenemende en reële dreiging in het digitale domein en voor de verhoging van de cyberweerbaarheid. Het ministerie investeert structureel in *security awareness*, maar beschikt nog niet over uitgewerkte toekomstplannen rond cybersecurity op andere onderdelen.

Wij bevelen de minister aan om:

- de *Baseline informatiebeveiliging* zo spoedig mogelijk te actualiseren, zodat systemen weer geaccrediteerd kunnen worden;
- te zorgen voor het uitwerken van toekomstplannen rond cybersecurity.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van één onvolkomenheid.

Onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ

	2014	2015	2016
Digitale archivering	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Informatiebeveiliging	onvolkomenheid		

4.3 Onvolkomenheid digitale archivering

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de aanbevelingen over digitale archivering uit ons verantwoordingsonderzoek 2015 grotendeels opgevolgd. Ondanks de inspanningen van het ministerie stellen wij vast dat het gebruik van het digitale archiveringstelsel Sophia nog niet is verbeterd. We merken daarom ook voor 2016 de digitale archivering aan als een onvolkomenheid.

Inspanningen geleverd om digitale archivering te bevorderen

De communicatieverbindingen met de posten zijn verbeterd en het kwaliteitssysteem is verder ontwikkeld. Het ministerie werkt aan een dashboard om het management direct te kunnen informeren over de mate waarin medewerkers digitaal archiveren. Deze informatie wordt nu verspreid door middel van kwartaalrapportages. Verder heeft vrijwel iedereen de mogelijkheid gehad om te leren hoe het systeem werkt.

De departementsleiding heeft in 2016 besloten om in de jaarplan- en personeelscyclus te gaan sturen op digitale archivering. In de jaarplanaansrijving is voor het eerst een onderdeel opgenomen over de stand van zaken van digitale archivering. Verder is voorgesteld in het format voor functioneringsgesprekken digitale archivering op te nemen als verplicht aandachtspunt. Naar verwachting hebben alle dienstonderdelen in het eerste kwartaal van 2017 archiefplannen opgesteld.

Uit waarnemingen en de kwartaalrapportages van het ministerie blijkt nog geen substantiële verbetering van het gebruik van Sophia.

Buitenlandse Zaken werkt aan technische oplossing om digitaal archiveren te waarborgen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt met een digitale samenwerkingsruimte. In deze samenwerkingsruimte bevinden zich alle (actieve) documenten. Het ministerie is nu bezig een koppeling te realiseren die ervoor moet zorgen dat een dossier in de samenwerkingsruimte na verloop van tijd (inactieve periode) wordt verplaatst naar Sophia. Medewerkers hoeven hierdoor niet meer zelf te archiveren in Sophia. Dit geldt echter nog niet voor e-mails. Voor zover nodig moet de medewerker deze mails nog zelf in Sophia archiveren. Het ministerie denkt na over een technische oplossing hiervoor. Het ministerie werkt daarnaast aan aanvullende technische maatregelen zoals het verbeteren van de decentrale scanfaciliteiten en koppelingen van het digitale archiveringssysteem met andere systemen.

De verwachting is dat hierdoor het grootste deel van de archiveringsproblematiek wordt opgelost.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan om:

- de genomen organisatorische maatregelen zo spoedig mogelijk af te ronden;
- de technische maatregelen zo snel mogelijk te ontwikkelen en te implementeren;
- tot het moment dat de koppeling is geïmplementeerd, alsnog te zorgen voor een correcte archivering van die stukken die alleen in de samenwerkingsruimte aanwezig zijn.

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De opzet van het proces van de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering bevat voldoende waarborgen voor een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces en in de praktijk is deze opzet in grote lijnen gevolgd.

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 de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland (§ 5.1). In de jaren 2000 en 2005 publiceerden wij ook over dit onderwerp. Tenslotte geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; zie § 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 niet-zorglanden (zie bijlage 1). In een niet-zorgland beperkt de inzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich tot een eerste persoonlijk bezoek door een consulaire medewerker, 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 nieuwe beleid voor de begeleiding van gedetineerden een reallocatie van de middelen en instrumenten, om deze zo doelmatig mogelijk in te zetten. Er is geen sprake van een bezuiniging op de begeleiding van gedetineerden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 010, nr. 21).

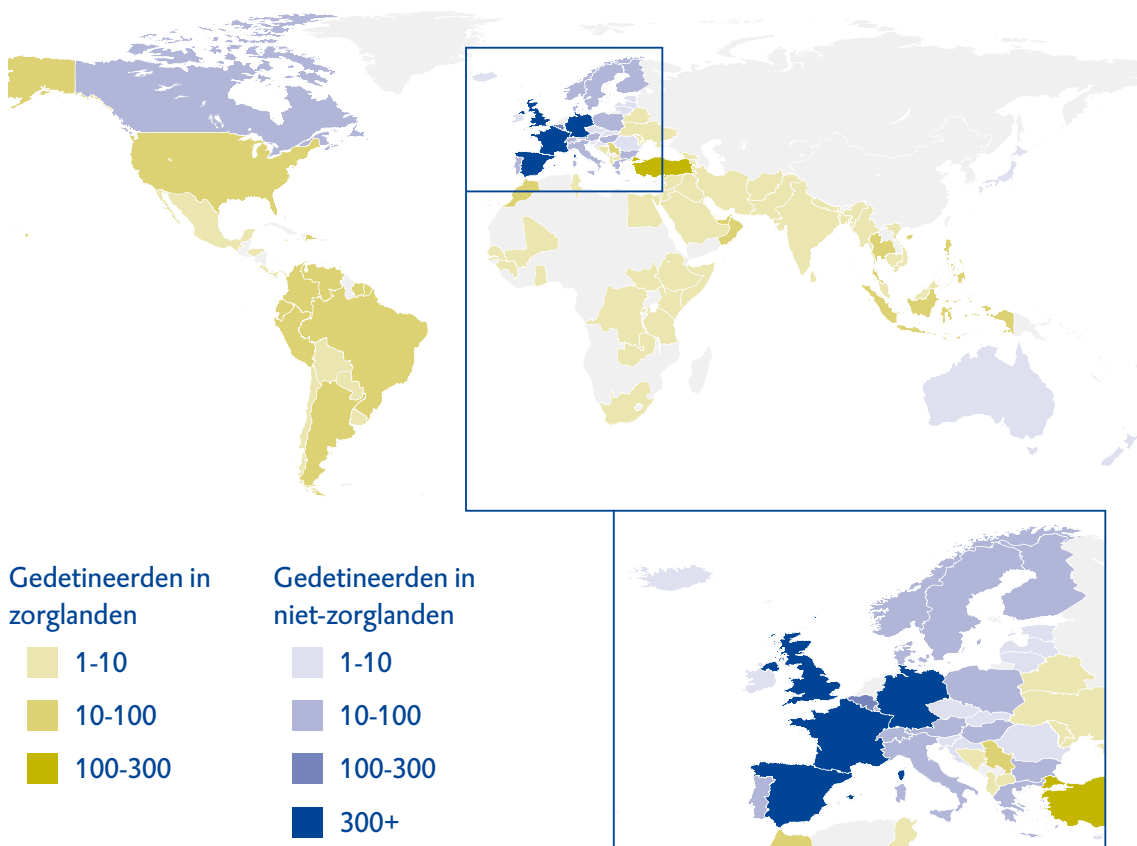
Wij hebben onderzocht wat de effecten zijn van het gewijzigde beleid voor de consulaire bijstand aan gedetineerden, en in hoeverre de werking van het beleid strookt met de doelstelling van het beleid.

5.1.1 Nederlandse gedetineerden in het buitenland

Ongeveer twee derde van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland is gedetineerd in een niet-zorgland. Een derde zit vast in zorglanden en zou dus meer begeleiding krijgen. Dit betekent dat twee derde van het aantal gedetineerden in het buitenland te maken kan krijgen met een versoering van de begeleiding. Tussen 2011 en 2016 nam het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland af van ongeveer 2500 naar 2033.³

De verdeling van het aantal gedetineerden per land en de spreiding over de wereld in zorglanden en niet-zorglanden is zichtbaar op de wereldkaart in figuur 1.

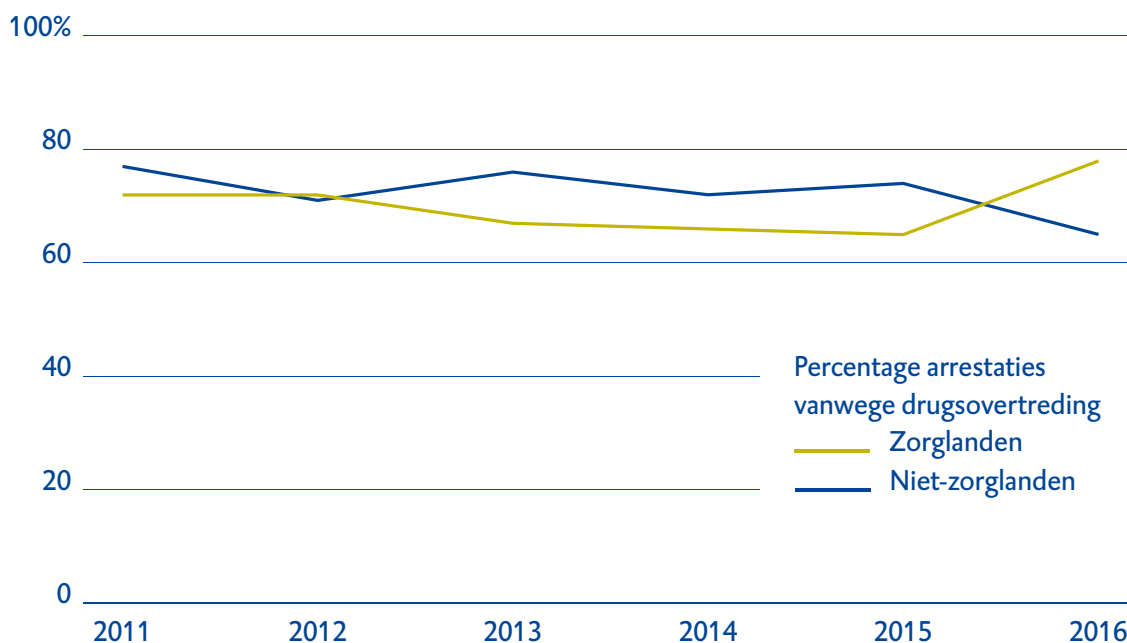
Spreiding van Nederlandse gedetineerden over de wereld in zorg- en niet-zorglanden, stand 2016



Figuur 1 Spreiding Nederlandse gedetineerden over de wereld in 2016, naar zorg- en niet-zorglanden

Het merendeel van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland, zowel in zorglanden als in niet-zorglanden, is veroordeeld voor een delict gerelateerd aan drugs. Dit is te zien in figuur 2. Het aantal gedetineerden in de figuur is lager dan het totale aantal wereldwijd bekende gedetineerden. De oorzaak hiervan is dat in het registratiesysteem van het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet voor alle gedetineerden is aangegeven wat de reden voor hun arrestatie of veroordeling is.

Zowel in zorg- als in niet-zorglanden zijn drugsovertredingen de meest voorkomende reden voor arrestatie



Figuur 2 Drugs meest voorkomende reden voor arrestatie

In de figuur valt op dat in zowel zorglanden als niet-zorglanden relatief steeds minder drugsarrestaties plaatsvinden. In 2016 zien we in zorglanden verhoudingsgewijs weer meer mensen die vastzitten voor een drugsgerelateerd delict.

5.1.2 Uitgaven aan gedetineerdenbegeleiding 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.

In 2016 was € 2 miljoen aan subsidies beschikbaar voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door partnerorganisaties als Stichting Reclassering Nederland en PrisonLAW (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 V, nr. 2).

De realisatie was € 2,1 miljoen (Jaarverslag BZ 2016)

Het ministerie heeft geen inzicht in de uitgaven voor de begeleiding van gedetineerden als onderdeel van de eigen consulaire dienstverlening.

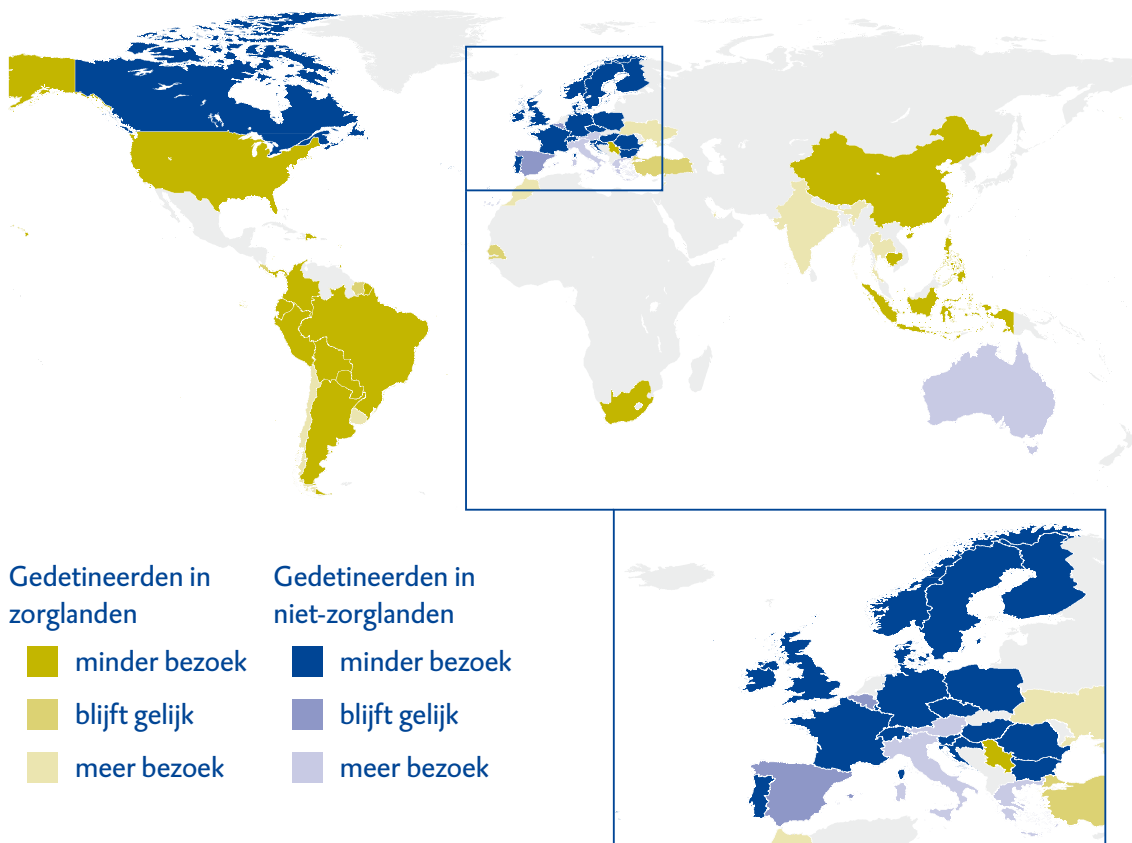
In het algemeen wijzen wij erop dat er sprake is van bezuinigingen op de posten, waardoor er sprake is van een krimpend postennet. De minister van Buitenlandse Zaken gaf dit ook aan in eerdergenoemde beleidsbrief.

5.1.3 Geen extra begeleiding voor gedetineerden in zorglanden

Om de inzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzichtelijk te maken, hebben wij het aantal bezoeken aan gedetineerden als voornaamste indicator gehanteerd. Uiteraard bestaat de inzet ook uit andere zaken, zoals schriftelijke informatie en advies of begeleiding op afstand.

We vergeleken het gemiddeld aantal bezoeken aan een gedetineerde dat Buitenlandse Zaken aflegde in het jaar 2014, het jaar voorafgaand aan het nieuwe beleid, met het jaar 2016, toen het nieuwe gedetineerdenbeleid twee jaar in werking was. Zowel medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als partnerorganisaties, zoals Stichting Reclassering Nederland en PrisonLAW, bezoeken de gedetineerden. Op de wereldkaart in figuur 3 is het verschil in het gemiddeld aantal bezoeken dat een gedetineerde per land ontving tussen de jaren 2014 en 2016 in beeld gebracht. Het gemiddelde betreft de optelsom van alle bezoeken die door zowel de ambassade als de partners in gedetineerdenbegeleiding zijn uitgevoerd, gedeeld door het aantal gedetineerden dat in het betreffende land vastzat. Indien in 2014 of 2016 geen gedetineerde in een land vastzat, is het land niet opgenomen op de wereldkaart.

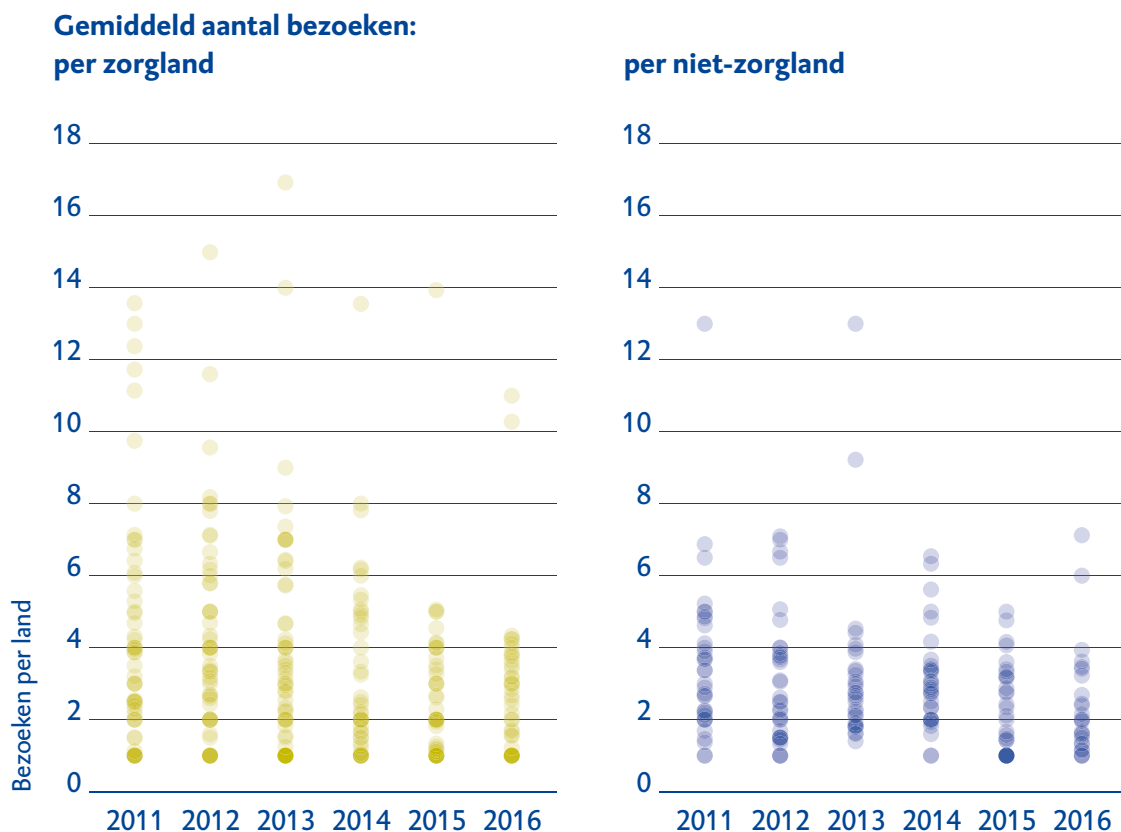
Ten opzichte van 2014 nam het aantal bezoeken in zowel zorg- als niet-zorglanden in 2016 af



Figuur 3 Aantal bezoeken in zorg- en niet-zorglanden neemt af

Op de wereldkaart in figuur 3 zien we een afname van het gemiddeld aantal bezoeken per gedetineerde in zowel niet-zorglanden als zorglanden. Gedetineerden in zorglanden hebben dus niet meer begeleiding gekregen als gevolg van de afname van begeleiding in niet-zorglanden. Dit betekent dat geen reallocatie heeft plaatsgevonden van de inzet van middelen in niet-zorglanden naar die in zorglanden, terwijl dit wel de bedoeling was. In niet-zorglanden neemt het gemiddeld aantal bezoeken meer af dan in zorglanden. Wel is binnen de landencategorieën sprake van spreiding in het aantal bezoeken: niet in ieder land bezoekt men een gedetineerde gemiddeld even vaak. In figuur 4 is de spreiding in het aantal bezoeken in zowel zorglanden als niet-zorglanden voor de jaren 2011 tot en met 2016 weergegeven.

In zowel zorg- als niet-zorglanden nam sinds 2011 de spreiding van het gemiddeld aantal bezoeken per land af



Figuur 4 Spreiding gedetineerdenbezoek Buitenlandse Zaken inclusief partnerorganisaties

Figuur 4 geeft inzicht in hoeverre het gemiddeld aantal bezoeken per land uiteenloopt. De spreiding van bezoekaantallen bij zorglanden is vele malen groter dan bij niet-zorglanden. Dat betekent dat er grote verschillen zijn tussen de hoeveelheid bezoeken die de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de vrijwilligers van partnerorganisaties in zorglanden afleggen. De grote spreiding is mogelijk te verklaren door de verschillende omstandigheden waarin de medewerkers van ambassades en consulaten moeten werken. Ook is het vaak zo dat in een land waar posten actiever zijn in de begeleiding van gedetineerden, eveneens veel vrijwilligers van de partnerorganisaties actief zijn.

5.1.4 Risico's voor maatwerk door minder monitoring kwetsbaarheid gedetineerden

Het nieuwe beleid gaat uit van maatwerk bij de inzet van middelen: de begeleiding moet terecht komen bij de gedetineerden die deze daadwerkelijk nodig hebben. Door monitoring van gedetineerden moet zichtbaar zijn en blijven wie tot deze groep kwetsbare gedetineerden behoort.

Vanwege het beginsel van één bezoek per gedetineerde is het voor de posten moeilijker dan voorheen om de kwetsbaarheid van een gedetineerde in beeld te krijgen en te houden. Daarbij vindt een bezoek in de praktijk meestal plaats aan het begin van de detentieperiode. Vaak ontstaan de problemen bij gedetineerden pas in een later stadium. Deze situatie speelt vooral in niet-zorglanden. Uit de inventarisatie van het nieuwe beleid, die het ministerie in 2016 met Prison Watch uitvoerde, kwam dit ook als aandachtspunt naar voren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 30 010, nr. 28). De mate waarin een gedetineerde bij een post in beeld is, hangt daarnaast af van de informatievoorziening van lokale autoriteiten aan de post, de medewerking en toegang die men krijgt tot gevangenen en de prioritering van activiteiten van de post. Als er voldoende vrijwilligers van partnerorganisaties in een land actief zijn, nemen deze soms een deel van de monitorrol over, als medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf niet de mogelijkheid hebben om voldoende informatie over een gedetineerde te krijgen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een lijst met aandachtspunten voor de monitoring van de kwetsbaarheid. In de praktijk monitoren consulaire medewerkers de kwetsbaarheid op basis van eigen ervaring. Beide constatering vormen een risico dat niet alle gedetineerden die daarvoor in aanmerking zouden komen, het maatwerk krijgen dat zij gezien hun persoonlijke situatie nodig hebben.

Wij bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan maatregelen te nemen waarmee de kwetsbaarheid van gedetineerden gedurende de gehele detentieperiode in beeld is, waarmee het beoogde maatwerk kan worden geleverd.

5.1.5 Aandachtspunten voor gedetineerdenbegeleiding uit de praktijk

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 resocialiseren in de Nederlandse maatschappij als 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 strafvonnis (WOTS, voor andere landen). Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een leidende rol in de overbrenging van gedetineerden naar Nederland op basis van deze wetten. Het Ministerie 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 de praktijk wordt als maat voor ‘voldoende strafrestant’ zes maanden gehanteerd.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van aantallen Nederlandse gedetineerden die in de jaren 2014-2016 op grond van de WETS en WOTS zijn overgebracht naar Nederlandse gevangenissen om daar hun straf uit te zitten.

Tabel 4 *Instroom gedetineerden in Nederlandse gevangenissen op basis van WETS en WOTS*

	2014	2015	2016
Indtroom gedetineerden WOTS	180	179	98
Instroom gedetineerden WETS	61	84	237

In de praktijk signaleren wij een aantal knelpunten bij de uitvoering van deze wetten. Zo duurt de aanvraagprocedure voor strafoverdracht in het kader van vooral de WOTS vaak lang in het land van detentie. In bijvoorbeeld Peru of Venezuela is men gemiddeld tweeënhalve à drie jaar bezig met een aanvraag. Als de minister in Nederland de aanvraag vervolgens beoordeelt, leidt de toepassing van de omzettingsprocedure van de strafmaat regelmatig tot het oordeel dat er na de overbrenging naar Nederland te weinig strafrestant over is om de gedetineerde zijn straf verder in Nederland te laten uitzitten. Als gevolg hiervan blijft een gedetineerde nog langer in slechte omstandigheden in het buitenland vastzitten. Voor een gedetineerde die zijn hele straf uitzit in het buitenland, is het nog moeilijker om uiteindelijk te resocialiseren in Nederland. De Nationale Ombudsman concludeerde dit al in 2013 (Nationale Ombudsman, 5 november 2013).

De ervaringen met de WETS zijn wisselend. In sommige Europese landen, zoals Duitsland, verloopt de procedure steeds beter. In andere landen, zoals Frankrijk, verloopt het minder voorspoedig en bestaan grote achterstanden bij rechtbanken. Daardoor is de kans op strafoverdracht klein als de gedetineerde een straf heeft die korter dan twee à drie jaar duurt.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is met het Ministerie van Veiligheid en Justitie in gesprek over deze kwestie. Voor landen in Zuid-Amerika past Nederland sinds het signaal van de Nationale Ombudsman voor de WOTS waar mogelijk voortzetting in plaats van omzetting van een straf toe, om het knelpunt van het strafrestant te ondervangen. Bij voortzetting blijft de in het land van veroordeling opgelegde strafmaat gehandhaafd.

Wij bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan om het overleg over deze knelpunten met de minister van Veiligheid en Justitie voort te zetten.

Totstandkoming landenlijst niet eenduidig

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt jaarlijks een lijst op van landen die voldoen aan behoorlijke en humane detentieomstandigheden en waar de overheid aanspreekbaar is en openstaat voor dialoog. Het ministerie geeft aan hiervoor gebruik te maken van eigen waarnemingen door het postennet en van diverse openbare bronnen, waaronder monitoring door ngo's en rapporten van onder andere de Raad van Europa en de VN over detentieomstandigheden. Voor alle landen waarin in een jaar Nederlanders gedetineerd zijn, maakt het Ministerie van Buitenlandse Zaken op basis van deze bronnen een fiche waarin het de detentieomstandigheden weergeeft. Wij hebben acht landenfiches geanalyseerd. Hierin valt op dat informatie op basis van eigen observaties van consulair personeel niet is opgenomen. Dit wordt aangegeven in een voetnoot bij de fiches. Ten tweede valt op dat in veel van de fiches onderdelen niet zijn ingevuld. De informatie die niet is ingevuld, verschilt van land tot land. In zeven van de acht landenfiches die wij hebben bestudeerd, ontbreekt in meer of mindere mate informatie over zeven van de dertien onderdelen die een fiche bevat. In de meeste gevallen is op basis van de beschikbare informatie een duidelijk verschil in detentieomstandigheden tussen zorglanden en landen die voorkomen op de landenlijst te zien. Binnen de landen die op de landenlijst staan, lijken echter ook grote verschillen te bestaan. Zo lijken de detentieomstandigheden in Singapore, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk relatief beter dan die in Japan, en veel beter dan die in Frankrijk. In een gesprek gaf het ministerie aan dat de meningen binnen het ministerie verdeeld blijven over de positionering van Japan op de landenlijst en dat deze daarom regelmatig opnieuw wordt bekeken.

Registratie in Kompas niet altijd juist, volledig, eenduidig

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken registreert gegevens over Nederlandse gedetineerden in het buitenland in het systeem Kompas. Het systeem Kompas is eind 2009 uitgerold over de verschillende ambassades en posten. Medewerkers hebben tijd nodig gehad om aan

Kompas te wennen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in eerdere jaren meer fouten werden gemaakt bij het invullen van de gegevens dan in latere jaren.

Kompas bevat niet alle gegevens van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Zo zijn er Nederlandse gedetineerden die niet willen dat bij de ambassade bekend wordt dat zij in het buitenland gevangenzitten. Ook zijn er gedetineerden die geen aanspraak willen maken op consulaire bijstand. Daarnaast komt het voor dat Nederlandse gedetineerden die wel aanspraak willen maken op begeleiding, niet in beeld zijn vanwege het uitblijven van een melding van de lokale autoriteiten of instanties dat iemand met de Nederlandse nationaliteit gedetineerd is. Al deze gedetineerden staan niet in Kompas.

Omdat een consular medewerker niet verplicht is alle variabelen in het registratiesysteem in te vullen, ontbreken er bij veel variabelen ingevulde waarden. Ook is de registratie van variabelen niet altijd eenduidig, zoals bij de variabele 'sentence' (straf). Hierdoor zijn de straffen niet goed onderling vergelijkbaar en is het bijvoorbeeld niet mogelijk om analyses op de gevangenisstraffen uit te voeren.

Wij bevelen de minister aan om een eenduidige categorisering voor de gevangenisstraffen te hanteren, zodat deze informatie gebruikt kan worden voor monitoring en evaluatie en ervoor te zorgen dat het registratiesysteem beter wordt gevuld.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragraaf – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* 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 Buitenlands Zaken heeft op 25 april 2017 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Modernisering Diplomatie

De minister geeft in zijn reactie aan dat hij in 2017 via onderzoek in kaart gaat brengen hoe de deelprojecten in onderlinge samenhang aan het realiseren van de strategische doelstellingen van het verandertraject Modernisering diplomatie hebben bijgedragen. Ook merkt hij op dat het ministerie verder blijft werken aan de organisatieontwikkeling en dat aandacht voor de bijbehorende gedrags- en cultuurverandering daarbij van belang blijft.

Vastgoed

De minister reageert uitgebreid op het onderdeel Huisvesting en Vastgoed. Hij geeft een verklaring waarom de huisvestings- en vastgoedportefeuille in 2016 achterbleef bij de planning. Er zijn ambitieuze doelen zijn gesteld met betrekking tot de op te stellen beleidskaders en de uit te voeren projecten. De oorzaak hiervoor was met name gelegen in de beperkte (uitvoerings)capaciteit en de noodzaak de beschikbare capaciteit in te zetten op projecten die in het kader van veiligheid urgent waren en bijgevolg prioritaire aandacht vergden.

Hij is het niet eens met onze constatering dat het ministerie voor het signaleren van overcapaciteit of knelpunten bij huisvesting en vastgoed in 2016 nog vooral afhankelijk was van signalen uit de organisatie. Hij geeft daarbij onder meer aan dat met name op basis van de beschikbare managementinformatie de (ruimtelijke) overcapaciteit inmiddels inzichtelijk is gemaakt en dat tijdens de zogeheten masterplansessies eind 2016, waaraan betrokken partijen zoals regiodirecties, de afdeling Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit, de shared service organisatie Wereldwijd Werken (3W) en de directie Financieel en Economische Zaken deelnamen, de gehele portefeuille doorgenomen.

Onze aanbeveling om verder te werken aan het verbeteren van de informatiepositie met betrekking tot de (omvorming van de) vastgoedportefeuille en om in 2017 hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar te stellen, onderschrijft de minister. Bij ons advies om de



Tweede Kamer beter te informeren over de onttrekkingen aan en de inzet van het huisvestingsfonds is hij van mening dat thans reeds adequaat inzicht wordt geboden in de aanwending van de middelen op dit gebied. Hij geeft daarbij aan dat in de begroting wordt aangegeven hoeveel middelen op dat moment beschikbaar zijn in het huisvestingsfonds en dat in het jaarverslag vervolgens wordt vermeld welke onroerende zaken het afgelopen jaar zijn verkocht en welke ontwikkelingen er op dat gebied gaande zijn. De uitgaven, inclusief die voor vastgoed, worden in het jaarverslag conform de geldende voorschriften toegelicht. Hij volgt de aanbeveling dan ook niet op.

Informatiebeveiliging en digitale archivering

Bij deze twee onderwerpen geeft de minister aan het met ons eens te zijn en onderschrijft hij de aanbevelingen. Bij de onvolkomenheid digitale archivering gaat hij ook uitgebreid in op de maatregelen die hij dienaangaande in 2017 hiervoor neemt.

Gedetineerdenbegeleiding buitenland

Wij signaleren dat de huidige monitoring van de gedetineerden in niet-zorglanden risico's bevat voor de signalering van de kwetsbaarheid van gedetineerden. De minister zet ten aanzien hiervan uiteen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken subsidie verstrekt aan Bureau Buitenland van Reclassering Nederland. Dit Bureau heeft een nieuw rapportagesysteem, waarmee kwetsbare gedetineerden sneller in beeld kunnen komen. Ook heeft het nieuwe zorgactiviteiten ontwikkeld die betere mogelijkheden bieden voor geïntensiveerde en passende zorg, aldus de minister. Op grond van deze maatregelen ziet de minister de monitoring van kwetsbare gedetineerden niet als een risico; onze aanbeveling om maatregelen te treffen waarmee de kwetsbaarheid van gedetineerden gedurende de gehele detentieperiode in beeld kan worden gebracht ligt volgens de minister in lijn met de reeds ingezette activiteiten.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om in overleg te blijven met het Ministerie van Veiligheid en Justitie ten aanzien van de wetten die strafoverdracht naar Nederland mogelijk maken, de WETS en WOTS. Op gezette tijden vindt dit overleg plaats. Zo zal men in samenspraak onderzoeken hoe Nederlandse gedetineerden zo vroeg mogelijk geïnformeerd kunnen worden, zodat aanvragen zo vroeg mogelijk kunnen worden ingediend. Een trage behandeling in het land van detentie blijft echter een complicerende factor waarop Nederland weinig invloed heeft, aldus de minister.

Verder geeft de minister aan dat hij onze aanbeveling inzake een eenduidige registratie van gevangenisstraffen niet zal opvolgen. Naar aanleiding van onze constatering over verschillen



in dossieropbouw merkt hij op dat deze informatie beleidsmatig niet relevant is omdat altijd bijstand wordt verleend aan gedetineerden die dat wensen, ongeacht de aard van het delict of de reden voor veroordeling. Volgens de minister is registratie van de strafmaat alleen relevant indien sprake is van de doodstraf, omdat deze gedetineerden bijzondere consulaire bijstand krijgen.

Onze analyse dat geen sprake is van een reallocatie van middelen, maar van een bezuiniging deelt de minister niet. Volgens de minister duidt een daling van het aantal bezoeken niet op een bezuiniging. Hij beschrijft 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. Dit betekent volgens hem onder andere dat bezoeken in de regel arbeidsintensiever en soms ook langer dan vroeger zijn. Ook verwijst de minister naar de bezoeken die worden uitgevoerd en andere activiteiten die worden verzorgd door gesubsidieerde organisaties in het kader van de begeleiding van gedetineerden.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reactie van de minister van BZ maken wij op dat hij zich grotendeels kan vinden in onze bevindingen over informatiebeveiliging en digitale archivering en dat hij de aanbevelingen hierbij zal opvolgen. We zullen dit met belangstelling volgen. In ons nawoord gaan wij nader in op overige onderdelen van de reactie van de minister.

Vastgoed

De minister geeft aan dat hij onze constatering dat het signaleren van overcapaciteit of knelpunten bij huisvesting en vastgoed afhankelijk was van signalen uit de organisatie niet deelt. Veel van de voorbeelden die hij noemt waarom dit niet het geval is hebben echter betrekking op ontwikkelingen in de tweede helft of eind 2016. Wij constateren dat de minister wel goed op weg is om zijn informatiepositie te verbeteren, maar ons oordeel betreft de situatie over het hele jaar 2016.

De minister neemt onze aanbeveling om het parlement beter te informeren over de onttrekkingen en inzet van het huisvestingsfonds niet over, omdat hij meent dat hij het parlement hierover al voldoende informeert. Die uitspraak verbaast ons. De minister vermeldt in het jaarverslag immers alleen de toevoegingen aan het fonds en niet de onttrekkingen, de inzet van deze middelen en het saldo. Die informatie is cruciaal om het parlement zijn budgetrecht uit te laten oefenen.

Gedetineerdenbegeleiding Buitenland

De minister geeft aan dat hij maatregelen in gang heeft gezet om de monitoring van de kwetsbaarheid van gedetineerden in niet-zorglanden te waarborgen en passende zorg te verlenen. Wij zullen het effect van deze maatregelen met aandacht volgen. Daarnaast geeft de minister aan dat hij geen bijzonder risico ziet voor het leveren van maatwerk aan kwetsbare gedetineerden in niet-zorglanden. Vooral vanwege de aangekondigde maatregelen, maar ook omdat de detentieomstandigheden in niet-zorglanden behoorlijk worden geacht. Wij benadrukken nogmaals onze bevinding dat we vooral in niet-zorglanden risico's zien voor de monitoring van kwetsbaarheid van gedetineerden.

Daarnaast blijft strafoverdracht naar Nederland een onderwerp van overleg tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Veiligheid en Justitie. Wij begrijpen dat de voortgang van de procedure in het buitenland hierbij een factor is die buiten de handelingsmogelijkheden van de Nederlandse ministeries ligt.

De minister geeft aan dat hij onze aanbeveling met betrekking tot de eenduidige registratie niet opvolgt omdat alle gedetineerden die dat willen consulaire bijstand kunnen krijgen. Ook geeft hij aan dat hij eenduidige dossiervorming beleidsmatig niet relevant acht. Eenduidige registratie vinden wij van belang om trends te kunnen signaleren en de consulaire bijstand daarmee op maat te kunnen afstemmen. Ook in relatie tot WETS en WOTS is het relevant te registreren welke straf een gedetineerde heeft gekregen, zodat zijn of haar kansen op strafoverdracht beter kunnen worden ingeschat.

Onze analyse dat het nieuwe beleid in de praktijk geen reallocatie van middelen heeft opgeleverd, maar als bezuiniging heeft uitgewerkt deelt de minister niet. Hij geeft aan dat het totaal aantal gedetineerden in het buitenland is afgenomen en hij verwijst in dit kader naar de hogere kwaliteit van de bezoeken door consulaire medewerkers, en de bezoeken en overige activiteiten die gesubsidieerde organisaties verzorgen. Uit ons onderzoek, bij ambassades en de gesubsidieerde partners, blijkt dat niet. Ook constateren wij dat het aanvullende maatwerkpakket niet is gewijzigd ten opzichte van het eerder gevoerde beleid. Onze analyse is verder gebaseerd op het gemiddeld aantal bezoeken *per gedetineerde*. Daarnaast hebben wij geprobeerd inzicht te krijgen in de allocatie van financiële middelen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie kon ons deze informatie echter niet verschaffen en vragen ons dus af op welke informatie de minister zijn reactie baseert. Wij blijven dan ook bij de constatering dat de beleidswijziging in de praktijk heeft geleid tot een bezuiniging.



Bijlage 1

Landenlijst

Andorra;

Australië

België;

Bulgarije;

Canada;

Cyprus;

Denemarken;

Duitsland;

Estland;

Finland;

Frankrijk;

Griekenland;

Hongarije;

Ierland;

Italië;

IJsland;

Japan;

Kroatië;

Letland;

Liechtenstein;

Litouwen;

Luxemburg;

Malta;

Monaco;

Nieuw Zeeland;

Noorwegen;

Oostenrijk;

Polen;

Portugal;

Roemenië;

San Marino;

Singapore;

Slovenië;

Slowakije;

Spanje;

Tsjechië;

Vaticaanstad;

Verenigd Koninkrijk;

Zweden;

Zwitserland.

Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. 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 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

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

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn 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 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan 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 maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.



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 niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt 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/verantwoordingsonderzoek2016, onder 'Over dit onderzoek'.

Bijlage 3

Literatuur

Tweede Kamer. *Gedetineerdenbegeleiding Buitenland*; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. 10 oktober 2014. Vergaderjaar 2014-2015, 30 010, nr. 21. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer. *Gedetineerdenbegeleiding buitenland*; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Vergaderjaar 2015-2016, 30 010, nr. 28. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2016*. Vergaderjaar 2015-2016, 34 300 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Bijlage 4

Eindnoten

1. Met de Sjoerdsdamiddelen is de taakstelling voor attachés structureel met € 4,5 miljoen verlaagd. De overige middelen zijn gebruikt om de effecten van de taakstelling op het apparaatsbudget van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te beperken.
2. Bij de start van het kabinet-Rutte/Asscher is besloten om de uitgaven voor de beveiliging van hoog-risicoposten te financieren via het Budget Internationale Veiligheid (BIV) en niet meer via het apparaatsbudget van BZ. Deze wijziging is in de begroting van 2014 doorgevoerd, maar was in de raming van het apparaatsbudget van BZ opgenomen vanaf 2017. Hierdoor zijn in het apparaatsbudget voor de jaren 2014 tot en met 2016 middelen vrijgevallen voor alternatieve besteding. Er zijn geen middelen aan de apparaatsbegroting toegevoegd.
3. De cijfers betreffen alle in het registratiesysteem van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bekende gedetineerden.

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 2017

