

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

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. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

2.1 Uitgaven | 7

2.2 Ontvangsten | 8

3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

3.3 Noodzakelijke systeemwijziging van invloed op openstaande voorschotten | 15

4. Bedrijfsvoering | 17

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 17

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 18

4.3 Onvolkomenheden | 18

4.4 Aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 21

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 30

5. Beleidsresultaten | 31

5.1 Inzicht extra geld | 31

5.2 Visumverlening | 33

5.3 Totstandkoming beleidsinformatie | 43

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 44

6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken | 44

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 47

Bijlagen | 48

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZ 2023 | 48

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 50

Bijlage 3 Literatuur | 55

Bijlage 4 Begrippenlijst | 57

Bijlage 5 Eindnoten | 60

1. Onze conclusies

De minister van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft in 2023 ruim € 12 miljard uitgegeven. Hiervan betrof € 10,4 miljard afdrachten aan de Europese Unie (EU). De onrust in de wereld wordt ook weerspiegeld in de uitgaven. De minister van BZ heeft in 2023 bijvoorbeeld € 176 miljoen uitgegeven aan steun voor Oekraïne, dat is bijna 5 keer zoveel als in 2022. Hiervan ging € 29 miljoen via de Europese Vredesfaciliteit (EVF). De verwachte totale bijdrage van Nederland aan de EVF voor de periode 2021-2027 is ongeveer € 1 miljard in lopende prijzen.

De inkomsten van het Ministerie van BZ waren in 2023 € 1,5 miljard lager dan begroot, omdat Nederland nog geen geld heeft ontvangen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) van de EU. Dit komt doordat de minister van Financiën het daarvoor benodigde betaalverzoek in 2023 niet heeft ingediend bij de Europese Commissie, vanwege vertraagde uitvoering van het Herstel- en Veerkrachtplan in Nederland. Het risico bestaat dat ook in 2024 de inkomsten uit het HVF lager zullen uitvallen dan nu door de minister van BZ is begroot (€ 1,2 miljard).

Informatiebeveiliging op ambassades is een nieuw aandachtspunt

In de context van toenemende dreigingen deden wij onderzoek naar de informatiebeveiliging op 3 belangrijke Nederlandse ambassades. We hebben hierbij getoetst of de ambassades belangrijke beveiligingsmaatregelen toepassen in de praktijk. Het beeld verschilt per ambassade, maar duidelijk is dat niet alle beveiligingsmaatregelen in de praktijk worden nageleefd. Dit is zorgelijk gezien de huidige geopolitieke situatie. Ons onderzoek laat 2 oorzaken zien: om de maatregelen uit te voeren zijn de ambassades sterk afhankelijk van individuele medewerkers. Ook missen de ambassades concreetheid en samenhang in de voorschriften van het ministerie in Den Haag.

Centralisatie visumverlening (nog) niet doelmatiger, inkoopbeheer is een nieuw aandachtspunt

Hiernaast hebben wij in het kader van dienstverlening het visumproces onderzocht. De doorlooptijden voor visumaanvragen waren in 2023 langer dan in voorgaande jaren: slechts 52,3% van de aanvragen werd binnen de wettelijk voorgeschreven 15 dagen afgehandeld. De minister van BZ heeft de visumverlening tussen 2018 en

2023 gecentraliseerd. Beslissingen over visumaanvragen worden voortaan in Den Haag genomen, en niet meer in het buitenland. De beslissingen over visumaanvragen zijn nu uniformer dan vroeger, maar er is minder ruimte voor maatwerk. Dit komt mede doordat de afstand tussen de aanvrager en de dienstverlener groter is geworden, wat de kwaliteit van de dienstverlening niet (altijd) ten goede komt. Bovendien maakt de minister gebruik van oude consulaire IT-systemen die het beslisproces vertragen. Zij heeft ervoor gekozen om het beheercontract voor een belangrijk systeem onrechtmatig te verlengen. Dit is een van de inkoopfouten die leiden tot een nieuw aandachtspunt op inkoopbeheer.

Verplichtingenbeheer is een nieuwe onvolkomenheid

In ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie concluderen wij dat het Ministerie van BZ bij de registratie van aangegane verplichtingen structurele fouten maakt. Dat fouten worden gemaakt is menselijk, maar op begrotingsartikel 7 Apparaat zijn het er te veel. Het gaat om verplichtingen die zijn aangegaan voor materiële uitgaven, zoals bijvoorbeeld voor de exploitatie en

investeringen van het departement zelf en van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. De fouten zijn een gevolg van onnavolgbare of onjuiste registratie van verplichtingen in de financiële administratie. Dat beoordelen wij met een onvolkomenheid.

Beheer van vastgoed in het buitenland blijft een aandachtspunt

In 2022 en 2023 hebben wij onderzoek gedaan naar het beheer van vastgoed in het buitenland.

Het ministerie van BZ heeft in totaal 1.066 vastgoedobjecten in gebruik. De objecten in eigendom hebben een totale waarde van (ten minste) € 2 miljard. In 2022 constateerden wij dat de minister van BZ te weinig informatie had voor adequaat vastgoedbeheer; we benoemden dit toen als een aandachtspunt.

In 2023 is de minister van BZ wel aan de slag gegaan om de vastgoedinformatie op orde te brengen, maar nog niet voldoende. Daarom handhaven wij het aandachtspunt.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Nieuwe onvolkomenheid	2020	2021	2022	2023
1. Verplichtingenbeheer				X

<ul style="list-style-type: none"> X Onvolkomenheid X Ernstige onvolkomenheid ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
--	---

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister van BZ en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van Nederland en Nederlanders in het buitenland. Het Ministerie van BZ behartigt die belangen zowel vanuit het departement in Den Haag als via een netwerk van meer dan 150 ambassades, consulaten en andere vertegenwoordigingen in het buitenland. Dit wordt het 'postennet' genoemd. Het ministerie onderhandelt en werkt samen met andere landen, 1-op-1 of in samenwerkingsverbanden als de Europese Unie (EU), de NAVO en de Verenigde Naties (VN).

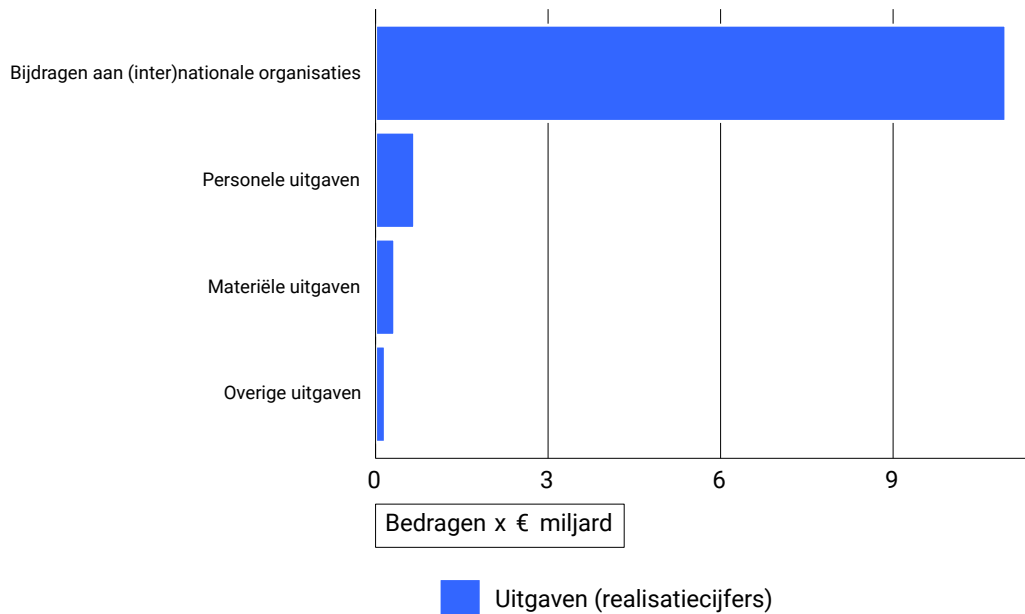
Het Ministerie van BZ heeft in 2023 € 12.146 miljoen uitgegeven. Dit is 3,3% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 12.433 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.340 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van BZ (V) in miljoenen € en aantallen fte's

	2021	2022	2023
Verplichtingen	11.940	12.901	12.433
Uitgaven	12.126	12.900	12.146
Ontvangsten	993	1.339	1.340
Fte's	5.298	5.387	5.599

Figuur 1 Uitgaven Ministerie van BZ in 2023 (op basis van data Najaarsnota van het Ministerie van Financiën)

Van de begroting van BZ gaat het meeste geld naar bijdragen aan (inter)nationale organisaties



De indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

2.1 Uitgaven

Uitgaven Ministerie van BZ grotendeels naar EU

De grootste uitgavenpost van het Ministerie van BZ staat op artikel 3 Effectieve Europese samenwerking. Hierop staan de Nederlandse afdrachten aan de zogeheten Eigen Middelen van de EU. In 2023 droeg Nederland € 10,4 miljard af aan de EU. Dat is circa 80% van de totale uitgaven van het Ministerie van BZ, maar ruim € 1 miljard lager dan in de begroting 2023 was geraamd. Het verschil wordt veroorzaakt door een lagere afdracht bruto nationaal inkomen (bni-afdracht), namelijk € 900 miljoen lager dan begroot voor 2023. En de afdracht invoerrechten was in 2023 € 300 miljoen lager dan begroot. Daartegenover staat onder andere een btw-afdracht die € 100 miljoen hoger was dan begroot.

Oekraïne-uitgaven hoofdzakelijk uit algemene middelen

De minister van BZ heeft in 2023 € 176,1 miljoen uitgegeven aan steun voor Oekraïne. Hiervan is € 23 miljoen uit de eigen begroting gefinancierd. De rest van het geld komt uit de algemene middelen van de minister van Financiën. In § 5.1 gaan wij verder in op de uitgaven aan steun voor Oekraïne.

Onderzochte onderwerpen in relatie tot de begroting van het Ministerie van BZ

In hoofdstuk 4 van dit rapport staan de resultaten van ons bedrijfsvoeringsonderzoek naar informatiebeveiliging op de ambassades, het beheer van vastgoed in het buitenland en de fysieke toegangsbeveiliging van het Ministerie van BZ aan de Rijnstraat. De uitgaven hiervoor komen hoofdzakelijk uit het materiële deel van artikel 7 Apparaat, in totaal € 334 miljoen in 2023. Bij het vastgoedbeheer is verder afgesproken dat ontvangsten uit de verkoop van onroerend goed in het buitenland in latere jaren kunnen worden ingezet voor investeringen die samenhangen met de voorgenomen aanpassingen in de huisvesting in het buitenland en de verduurzaming van de huisvestingsportefeuille. Op 31 december 2023 was het saldo voor investeringen € 29 miljoen. In 2023 zijn voor € 21 miljoen vastgoedinvesteringen en/of aankopen verricht. Er is in 2023 voor € 10 miljoen aan vastgoed verkocht.

In hoofdstuk 5 komt ons onderzoek naar de centralisatie van de visumverlening aan bod. Het grootste deel van de uitgaven hiervoor is gedaan uit het personeelsdeel van begrotingsartikel 7 Apparaat. Overige uitgaven zijn gedaan uit artikel 4.2 Samen met (keten)partners het personenverkeer reguleren. Onder dit begrotingsartikel vallen ook de uitgaven voor consulaire IT-systemen, waarvoor € 19 miljoen is uitgegeven in 2023 terwijl er € 14 miljoen was begroot.

2.2 Ontvangsten

Ontvangsten € 1,5 miljard lager dan geraamd in de begroting 2023 door vertraagde uitvoering Nederlands Herstel- en Veerkrachtplan

In onze brief bij de ontwerpbegroting 2024 van het Ministerie van BZ hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de aandachtspunten die wij voor Nederland zien bij de uitvoering van het Herstel- en Veerkrachtplan (Algemene Rekenkamer, 2023). Het gaat om de vertraagde uitvoering, mogelijke budgettaire tegenvallers bij niet behaalde mijlpalen en doelstellingen en de onzekerheid of het controle- en verantwoordingssysteem op tijd (volledig) aan de eisen van de Europese Commissie (EC) voldoet.

Nederland heeft het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) opgesteld om aanspraak te maken op geld uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) van de EU. De EU heeft het HVF in 2021 ingesteld om EU-lidstaten te helpen herstellen na de coronapandemie. Nederland komt in aanmerking voor in totaal € 5,4 miljard aan subsidies uit de HVF. Nederland ontvangt het geld op de begroting van het Ministerie van BZ. De coördinatie en uitvoering van het Nederlandse HVP ligt bij het Ministerie van Financiën. De minister van BZ verwachtte in 2023 € 1,5 miljard te ontvangen uit het HVF.

In 2023 is de uitvoering van het HVP echter vertraagd. Uit de door de Auditdienst Rijk (ADR) van het Ministerie van Financiën uitgevoerde controle bleek onder andere dat de vereiste informatie over eindbegunstigden en contractanten nog onvoldoende beschikbaar was. Ook waren er onvoldoende werkzaamheden gericht op het voorkomen van fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstremgeling verricht op het door de EC vereiste detailniveau. Verder ontbraken onderbouwingen van mijlpalen of waren deze onvolledig en waren controles bij de ministeries hierop onvoldoende zichtbaar uitgevoerd. Hierdoor heeft de minister van Financiën het benodigde betaalverzoek in 2023 niet kunnen indienen bij de EC, waardoor Nederland het in 2023 verwachte geld niet heeft ontvangen.

Dit leidde tot een kasschuif in de verwachte ontvangsten voor het Ministerie van BZ, waardoor de ontvangsten in 2023 € 1,5 miljard lager zijn dan verwacht. Het parlement is hierover in 2023 geïnformeerd door de minister (Buitenlandse Zaken, 2023a).

Het kabinet is voornemens om in 2024 2 betaalverzoeken in te dienen bij de EC. De minister van BZ verwacht in 2024 € 2,64 miljard te ontvangen uit de HVF. We merken op dat er een risico is dat Nederland dit bedrag niet geheel zal ontvangen. Als de beoordeling door de EC van de betaalaanvragen uitwijst dat niet volledig aan de eisen is voldaan, dan kunnen mogelijk hoge kortingen worden opgelegd.¹ Verder bestaat het risico dat het indienen van het tweede betaalverzoek vertraagd wordt. Dit komt door de al opgelopen vertraging en werkzaamheden die in 2024 moeten worden verricht voor verantwoording over de betaalverzoeken. In dat geval vallen de ontvangsten van het Ministerie van BZ in 2024 circa € 1,2 miljard lager uit dan verwacht.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZ.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is *rechtmatig* als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid. Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 vragen wij aandacht voor de verantwoording en controle van de voorschotten.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

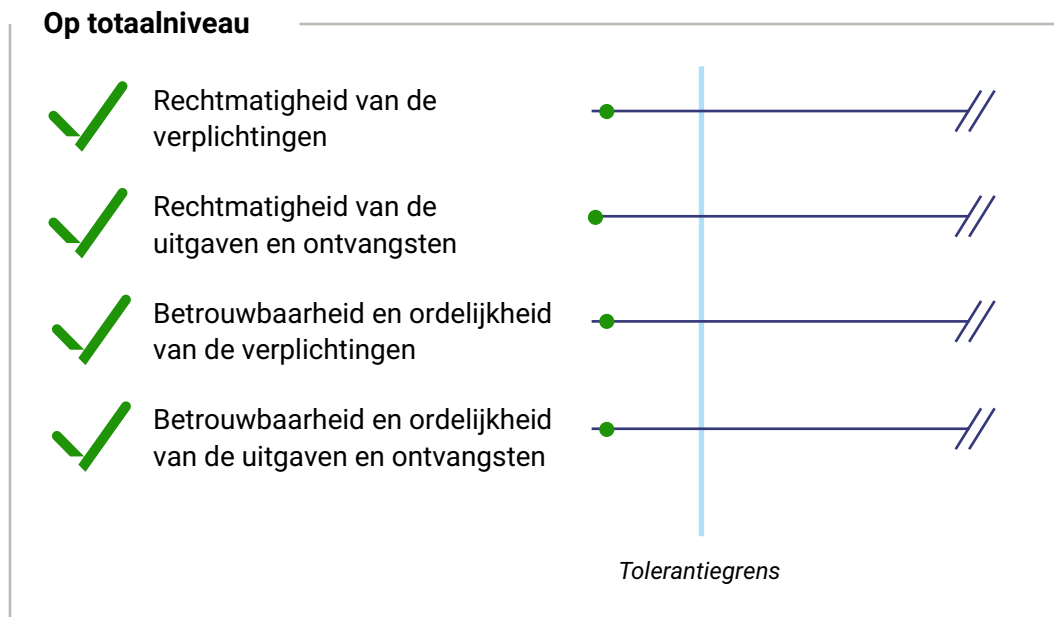
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie

over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen omvat € 47,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3 en 7. Het bedrag aan uitgaven omvat € 157,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3 en 4. Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau






In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden en artikel 7 Apparaat. In deze artikelen hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 1 Versterkte internationale rechtsorde, artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden en artikel 7 Apparaat. In deze artikelen hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden.

Bij elke geldstroom hanteren we ook een tolerantiegrens op artikelniveau. Als het totaal van fouten en onzekerheden binnen een geldstroom boven de tolerantiegrens voor dat artikel komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke artikelen en in welke financiële stroom de tolerantiegrens is overschreden.

Op artikelniveau

-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 10,6 miljoen).
-  Artikel 7: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 34,7 miljoen).
-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 2,9 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 2,3 miljoen).
-  Artikel 7: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 37,6 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden is € 6,9 miljoen. Deze tolerantiegrens is overschreden door € 10,6 miljoen aan fouten. We hebben geen onzekerheden geconstateerd. De fouten zijn veroorzaakt door het niet naleven van de aanbestedingsregels.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 7 Apparaat

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 7 Apparaat is overschreden door de statistisch berekende maximale fout. De maximale fout bedraagt € 75,7 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 53,4 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 34,7 miljoen. De fouten zijn veroorzaakt door het onrechtmatig verlengen van de nadere overeenkomsten en het afnemen van diensten van inmiddels verlopen rijksbrede raamovereenkomsten.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 1 Versterkte internationale rechtsorde

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 1 Versterkte internationale rechtsorde is overschreden door de statistisch berekende maximale fout. De maximale fout bedraagt € 14,3 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 12,2 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 2,9 miljoen. De fouten worden veroorzaakt doordat verplichtingen onjuist zijn geregistreerd in de financiële administratie.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden is overschreden door de statistisch berekende maximale onzekerheid. De maximale onzekerheid bedraagt € 7,4 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 6,9 miljoen. De meest waarschijnlijke onzekerheid is € 2,3 miljoen. De onzekerheden zijn het gevolg van verplichtingen waarvan het bedrag niet te herleiden is tot de onderliggende overeenkomst.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 7 Apparaat

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 7 Apparaat is overschreden door de statistisch berekende maximale onzekerheid. De maximale onzekerheid bedraagt € 79,2 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 53,4 miljoen. De meest waarschijnlijke onzekerheid is € 37,6 miljoen. De onzekerheden zijn voornamelijk het gevolg van enerzijds ten onrechte gebruik maken van V=K principe en anderzijds van het onvoldoende kunnen onderbouwen van het geregisterde verplichtingenbedrag.

3.3 Noodzakelijke systeemwijziging van invloed op openstaande voorschotten

De minister van BZ betaalt voorschotten om activiteiten voor te financieren. Deze voorschotten worden verstrekt aan internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties (NGO's), stichtingen en andere partijen die bij kunnen dragen aan de doelstellingen van het ministerie. Wij hebben vastgesteld dat de stand van de openstaande voorschotten in de saldibalans per 31 januari 2023 niet volledig is.

De minister van BZ boekte voorschotten voor meerjarige activiteiten tussentijds administratief af op basis van tussentijdse voortgangsinformatie van de contractpartij/subsidieontvanger in plaats van aan het einde van de activiteit, waarbij de verstrekte voorschotten definitief worden afgerekend. Dit heeft geleid tot een lagere stand van de openstaande voorschotten.

We nemen dit niet mee in ons financieel oordeel, omdat de minister in het jaarverslag adequaat toelicht dat hier sprake is van een systeemwijziging. Bovendien hebben wij vastgesteld dat de manier waarop de voorschotten administratief zijn verwerkt, niet direct van invloed was op de controle en verantwoording over de rechtmatigheid van verstrekte voorschotten. We concluderen dat de systeemwijziging noodzakelijk is geweest om te voldoen aan de voorwaarden uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Regeling financieel beheer van het Rijk 2018. Werken volgens deze nieuwe systematiek vraagt ook in 2024 nog de nodige aandacht van de minister van BZ.

Voorschottenbeheer

Voorschotten worden verstrekt om subsidies/activiteiten voor te financieren. Het beheer van voorschotten draagt bij aan het bewaken van de doel- en rechtmatigheid van verstrekte subsidies of bijdragen. Het is dan ook een belangrijk onderdeel van het financieel beheer en vereist een nauwkeurige administratie, controle en verantwoording. De voorschotten worden in de administratie vastgelegd zodat kan worden bewaakt dat de ontvanger zich

(tijdig) verantwoordt over de bereikte resultaten en besteding van de ontvangen middelen. Op basis van controle- en verantwoordingsinformatie kan worden vastgesteld in hoeverre de vooraf gestelde doelen zijn bereikt en de gestelde voorwaarden zijn nageleefd. Definitieve vaststelling van een subsidie of bijdrage vindt plaats op het moment dat de activiteit wordt beëindigd of afgesloten. Vervolgens wordt de financiële bijdrage vastgesteld en kan het voorschot worden afgeboekt. Vaststellen van de financiële bijdrage kan ook leiden tot een nabetaling of terugvordering.

Werkwijze tot 31 december 2023

Tot 31 december 2023 boekte de minister van BZ voorschotten voor meerjarige activiteiten tussentijds administratief af op basis van tussentijdse voortgangsinformatie van de contractpartij/subsidieontvanger. Die ontving vervolgens een brief dat de voortgangsinformatie was goedgekeurd, maar dat de definitieve vaststelling pas zou plaatsvinden na afronding van de gehele periode waarvoor een bijdrage/subsidie was toegezegd. De administratieve afboeking van het voorschot die het Ministerie van BZ vervolgens deed, stond daardoor los van de feitelijke definitieve afrekening van het voorschot.

Werkwijze vanaf 1 januari 2024

Per 1 januari 2024 boekt de minister van BZ voorschotten in de financiële administratie uitsluitend af op het moment van het beëindigen of afsluiten van de activiteit. De openstaande voorschotten en het verloop van de voorschotten in het verantwoordingsjaar worden daarna verantwoord en toegelicht in de saldibalans. In het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZ licht de minister van BZ toe dat voorschotten niet langer tussentijds worden afgeboekt op basis van voortgangsinformatie van de contractpartij/subsidieontvanger. Deze wijziging in de werkwijze zal effect hebben op de omvang van de openstaande voorschotten.

Aanleiding voor wijziging

Wij vinden het positief dat de minister van BZ heeft vastgesteld dat de eerdere/oude werkwijze in strijd was met de regels voor financieel beheer en dat de minister maatregelen treft om het beheer van de voorschotten te verbeteren.

Aanleiding voor de interne systeemwijziging is het project *Versterking BZ in control*. Door nu de afwikkeling van voorschotten pas te verantwoorden op het moment dat de gefinancierde activiteiten zijn afgerond, verwacht de minister van BZ veelgemaakte fouten in het beheer van de voorschottenadministratie te voorkomen. De systeemwijziging zal in 2024 de nodige aandacht vragen van de minister van BZ.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering bij het Ministerie van BZ. We beschrijven kort in hoeverre de situatie in 2023 is veranderd vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen behandelen we de onvolkomenheid verplichtingenbeheer, de 3 aandachtspunten en 1 aandachtspunt dat vervalst. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZ in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2023* rapporteert de minister over het beheer van vastgoed en huisvesting. Ook geeft zij een toelichting op de knelpunten bij de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en op de implementatie van verbeteringen naar aanleiding van de boete die het ministerie hiervoor heeft gekregen van de Autoriteit Persoonsgegevens.

Daarnaast rapporteert de minister over lopende IT-projecten. BZ werkt onder andere aan het project FOBO (Front Office Back Office). FOBO heeft als doel de consulaire dienstverlening te moderniseren en de afhandeling van visumaanvragen te digitaliseren, met een efficiënter en effectiever visumproces als gevolg. Dit project is nog in uitvoering. Verder is er een project voor de vervanging van bedrijfsvoeringssystemen (VBS). Het project VBS bestaat uit een maatwerkapplicatie voor de ondersteuning van de begrotings- en jaarplancycclus (BMS) en een systeem voor de ondersteuning

van de financiële kernprocessen (SAP). BMS is medio 2023 in gebruik genomen en SAP per 2 januari 2024. De minister van BZ kan op dit moment geen eenduidig inzicht geven van de in 2024 de aangegane verplichtingen en afgeboekte voorschotten in SAP. De minister zal dus de nodige inspanningen moeten leveren om de jaarrekening voor 2024 te kunnen opstellen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ die wij hebben onderzocht voldeden in 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Nieuwe onvolkomenheid	2020	2021	2022	2023
1. Verplichtingenbeheer				X

<ul style="list-style-type: none"> ✘ Onvolkomenheid ✘ Ernstige onvolkomenheid ✔ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
--	---

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Nieuwe onvolkomenheid: verplichtingenbeheer

Het verplichtingenbeheer bij het Ministerie van BZ vertoont tekortkomingen. Doordat verplichtingen onjuist en onvolledig worden vastgelegd, loopt de minister van BZ het risico dat de financiële sturings- en verantwoordingsinformatie fouten bevat. Dit leidt dan tot onvoldoende inzicht in de begrotingsruimte en de meerjarige verplichtingen. Op basis van onze bevindingen kwalificeren wij het verplichtingenbeheer als een onvolkomenheid.

Verplichtingen vormen integraal onderdeel van begroting

- Verplichtingen zijn een belangrijk onderdeel van ons begrotingsstelsel. In de begrotingswet staan de maximumbedragen waarvoor de minister betalingen mag doen of verplichtingen mag aangaan. Volgens het budgetrecht mag de minister pas uitgaven doen en verplichtingen aangaan als de Staten-Generaal de begrotingswet heeft goedgekeurd. Er zijn wel enkele uitzonderingen vastgelegd in artikel 2.25 en 2.27 Comptabiliteitswet 2016. Om zicht te houden op de ontwikkeling van de financiële positie worden verplichtingen geregistreerd. De begrotingsstaten bevatten dan ook een raming van de verplichtingen in het betreffende jaar. Ook bevatten de Miljoenennota en memorie van toelichting bij de begrotingswetten een raming van de verplichtingen in het komende begrotingsjaar en de 4 daaropvolgende jaren.
- In overeenstemming met de Regeling financieel beheer van het Rijk (art. 20) wordt de hoogte van de verplichting geraamd. Met uitzondering van de verplichtingen die worden vastgelegd volgens het principe 'verplichting=kas', dient een raming navolgbaar en controleerbaar te zijn, bijvoorbeeld op basis van een afgesloten overeenkomst.
- De Regeling financieel beheer van het Rijk (art. 21) benoemt 4 categorieën financiële verplichtingen, waarbij het jaar waarin de betaling is gedaan als het begrotingsjaar kan worden aangemerkt. In dat geval is de verplichting die met de betaling samenhangt, in hetzelfde jaar gedaan. De verplichting is dan gelijk aan de kasuitgave (verplichting=kas).

Wij constateren een structurele toename van fouten en onzekerheden in het vastleggen van aangegane verplichtingen in de financiële administratie op artikel 7 Apparaat en artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden. Meerdere verplichtingen in 2023 op die artikelen zijn onnavolgbaar, onvolledig of onjuist vastgelegd. Er is bijvoorbeeld een meerjarige overeenkomst waarvan een verplichting alleen voor het komend begrotingsjaar is vastgelegd. Bij de verplichtingen in artikel 7 en in mindere mate in artikel 4 heeft dit geleid tot veel correcties en resterende onzekerheden in de getrouwheid die de tolerantiegrens op beide artikelen overschrijden. Ook op artikel 1 Versterking internationale rechtsorde heeft onjuiste registratie van verplichtingen geleid tot de overschrijding van de tolerantiegrens.

Onjuiste toepassing van principe 'verplichting=kas'

De minister van BZ past de uitzonderingsgronden om gebruik te mogen maken van het principe 'verplichting=kas' te breed toe. Als een uitgave onder de uitzonderingsbepaling valt dan wordt de verplichting pas geregistreerd op het moment dat de uitgave wordt gedaan. Personele uitgaven zijn hiervan een voorbeeld. De verplichting wordt hier gelijk gesteld aan de kasuitgave in het huidige jaar. Er wordt geen rekening gehouden met de toekomstige uitgaven en de hierbij behorende verplichtingen. Wij stellen vast dat de verplichtingen, samenhangend met begrotingsartikel 7 Apparaat, meermaals ten onrechte in de financiële administratie zijn vastgelegd volgens het principe 'verplichting=kas'. Daardoor moest het verplichtingenbedrag in de verantwoording enkele keren naar boven worden bijgesteld.

Onnavolgbare registratie van aangegane verplichtingen

De budgethouder is verantwoordelijk voor het vaststellen van de hoogte van de raming. Daarentegen legt de Financiële Service Organisatie (FSO) de verplichting daadwerkelijk vast in de financiële administratie. Uit onze controle blijkt meermaals dat verplichtingen die samenhangen met begrotingsartikel 7 Apparaat onnavolgbaar worden geregistreerd. Hetzelfde geldt, in mindere mate, voor verplichtingen die samenhangen met artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden. Het bedrag van de verplichtingen is dan niet te herleiden tot de onderliggende overeenkomst. De fouten in de registratie van verplichtingen worden veroorzaakt door een gebrek aan duidelijke kaders en afspraken voor de budgethouders en FSO. Het is voor hen niet duidelijk hoe zij moeten omgaan met de regels voor het registreren van verplichtingen.

Naar aanleiding van de controle hebben we fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid geconstateerd. Deze fouten werden gecorrigeerd, maar de onzekerheden kunnen niet gecorrigeerd worden. Onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid leiden tot de overschrijding van de tolerantiegrens op artikel 4 en artikel 7 (zie § 3.2 voor een toelichting op fouten en onzekerheden).

Conclusie

Het beheer van de verplichtingen bij het Ministerie van BZ is niet op orde. Dit raakt uiteindelijk het begrotingsbeheer (budgetrecht), omdat onjuiste informatie wordt gegeven aan het parlement over de budgettaire verplichtingenruimte.

4.4 Aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Nieuw aandachtspunt: inkoopbeheer

De minister van BZ heeft de aanbestedingsregels in 2023 niet altijd goed nageleefd. Omdat hierdoor onrechtmatigheden zijn gerapporteerd die de tolerantiegrens op de artikelen 4 en 7 overschrijden, merken wij het inkoopbeheer aan als aandachtspunt. De rechtmatigheidsfouten op begrotingsartikel 4 worden grotendeels (€ 9,3 miljoen) veroorzaakt door onrechtmatige verlengingen voor onderhoud aan een verouderd consulaire IT-systeem, het Nationaal Visum Informatie Systeem (NVIS). De minister van BZ werkt aan een nieuw systeem voor het visumproces, maar vanwege vertraagde oplevering van het nieuwe systeem is BZ genoodzaakt het oude systeem langer in de lucht te houden dan voorzien. De inkoop voor het beheer van dit systeem loopt al vanaf 2019 en moet wegens vertraging steeds worden verlengd. Dit is in strijd met de aanbestedingsregels. In § 5.2.3 gaan wij verder in op de digitalisering van het visumproces, in het kader van ons onderzoek naar visumverlening.

Daarnaast hebben de fouten op artikelen 4 en 7 betrekking op fouten vanwege onrechtmatige nadere overeenkomsten en op de openeindeformulering in overeenkomsten voor de inhuur van externen. In deze overeenkomsten wordt de mogelijkheid voor verlenging geboden, zonder een specifieke einddatum of het aantal verlengingstermijnen.

Conclusie en aanbeveling

Zoals blijkt uit ons onderzoek naar visumverlening in § 5.2.3, is de ontwikkeling van de gewenste digitalisering van het visumproces een aantal jaren vertraagd. Hierdoor verlengde de minister van BZ in 2023 het contract voor het beheer van het oude consulaire IT-systeem. Hoewel de minister bewust de keuze heeft gemaakt om het bestaande contract onrechtmatig te verlengen, constateren wij dat zij weinig zicht en grip heeft op de duur van de vervanging van het oude systeem.

Voor het inkoopbeheer in het algemeen bevelen wij de minister aan om zorg te dragen voor een correcte invulling en voor het adequaat functioneren van de interne beheersmaatregelen in het inkoopproces, zodat de rechtmatigheidsfouten voortaan voorkomen worden.

4.4.2 Nieuw aandachtspunt: informatiebeveiliging op ambassades

Op 3 belangrijke ambassades met een zeer hoge spionagedreiging worden voorschriften voor informatiebeveiliging van het Ministerie van BZ in de praktijk niet altijd nageleefd. Daardoor vinden wij het risico dat onbevoegden toegang kunnen krijgen tot departementaal vertrouwelijke informatie, groter dan nodig. Dit is zorgelijk gezien

de huidige geopolitieke situatie. We beoordelen de informatiebeveiliging op ambassades dan ook als een aandachtspunt voor de minister van BZ. De minister kan de informatiebeveiliging verder verbeteren door de ambassades meer praktische ondersteuning te geven bij het treffen van maatregelen voor informatiebeveiliging.




Voorschriften informatiebeveiliging niet altijd opgevolgd

Op ambassades wordt gewerkt met vertrouwelijke informatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over voorgenomen Nederlandse investeringen, of de positie van Nederland in diplomatieke dossiers. Andere voorbeelden zijn informatie over samenwerking op gebied van defensie, bestrijding van internationale criminaliteit of mensenrechten. Andere landen en criminelen kunnen proberen toegang te krijgen tot deze informatie. De wijze waarop zij dat doen varieert: van geavanceerde digitale spionage tot het persoonlijk benaderen van medewerkers om informatie te delen. Toegang tot vertrouwelijke informatie door onbevoegden kan leiden tot schade aan de belangen van Nederland of zijn bondgenoten.

De minister van BZ is zich bewust van deze risico's en hanteert strikte voorschriften voor informatiebeveiliging. Wij bezochten 3 ambassades waarvan het ministerie aangeeft dat die grote risico's lopen bij informatiebeveiliging, om te toetsen of de voorschriften voor informatiebeveiliging in de praktijk goed worden opgevolgd. Vanwege de vertrouwelijkheid noemen we de 3 onderzochte ambassades in dit rapport niet bij naam. Figuur 2 geeft een overzicht van onze bevindingen.

Figuur 2 Overzicht van naleving voorschriften informatiebeveiliging per bezochte ambassade

Voorschriften voor informatiebeveiliging op ambassades niet altijd opgevolgd

Toetspunt	Ambassade 1	Ambassade 2	Ambassade 3
Ambassade heeft informatiebeveiligingsplan	✗	✓✗	✗
Medewerkers volgen bewustzijnsopleidingen informatiebeveiliging	✓	✓	✓✗
Ambassade beveiligd communicatie volgens voorschriften	✓✗	✓	✓✗
Ambassade classificeert informatie volgens voorschriften	✓	✓	✓
Ambassade volgt clean desk-beleid	✓	✓	✗
Ambassade beoordeelt toegangsrechten periodiek	✓✗	✓✗	✓
Medewerkers delen geen accounts of wachtwoorden	✓	✓	✓
Ambassade controleert rechten op conflicterende taken, rollen en bevoegdheden	✓✗	✓✗	✓✗
Apparatuur en fysieke informatie op ambassade is voldoende beschermd	✓✗	✓✗	✗
Ambassade maakt bewuste afwegingen bij het toewijzen van functies, rollen en taken	✓✗	✓	✗
Screening van medewerkers op ambassade is op orde	✓✗	✓✗	✓✗
 Voldoet aan de norm  Voldoen niet aan de norm  Voldoet deels aan de norm			

Ontbrekende of onvolledige informatiebeveiligingsplannen

De minister van BZ schrijft voor dat ambassades een informatiebeveiligingsplan hebben, dat qua structuur aansluit op de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Dit plan is nodig om de informatiebeveiliging continu procesmatig te verbeteren, waarbij de grootste risico's als eerste worden aangepakt. Bij 2 van de 3 ambassades die wij bezochten was er geen informatiebeveiligingsplan voorhanden. We zagen dat er op deze ambassades wel maatregelen werden genomen om informatiebeveiligingsrisico's te verkleinen. Het opstellen van een plan helpt om de juiste beslissingen en maatregelen te nemen om informatie veilig te houden, ook voor de langere termijn. Zonder plan bestaat de kans dat het management alleen op incidenten reageert, zonder risicogericht aan fundamentele verbeteringen te werken. De derde ambassade die wij bezochten, werkte wel volgens een risicogericht plan, maar daar stonden niet alle verplichte elementen van de BIO in.

Zonering op ambassades niet op orde

Zonering is het verdelen van een gebouw in verschillende gebieden, op basis van de functie en de werkzaamheden die er plaatsvinden. In hogere zones wordt met meer vertrouwelijke informatie gewerkt. Daarom is de toegang beperkt en gelden er striktere veiligheidseisen dan in de lagere zones. In de allerhoogste zone is het bijvoorbeeld verboden laptops of telefoons mee te nemen.

De zonering was bij geen van de 3 ambassades die wij bezochten volledig op orde. Het was dan bijvoorbeeld mogelijk hogere zones te betreden zonder een toegangspas; omdat er geen deuren waren tussen de zones of omdat de deuren openstonden. De toegang tot de allerhoogste zones was overal wel op orde. In deze zones wordt onder andere met staatsgeheime informatie gewerkt. De gewenste zonering is echter vaak moeilijk in de bestaande huisvesting van ambassades te realiseren. Omdat nieuwbouw soms jaren op zich laat wachten, zijn sommige risico's die samenhangen met het pand, niet snel op te lossen.

Toegang tot informatie voor lokale medewerkers

Naast uitgezonden medewerkers werken er op ambassades ook lokaal geworven medewerkers zonder diplomatieke status. Soms zijn dit Nederlanders, meestal zijn het medewerkers met de nationaliteit van het gastland. In sommige landen zijn deze medewerkers ook in dienst van de lokale overheid. Lokale medewerkers zijn in de praktijk onmisbaar, onder meer vanwege hun kennis van het land en de taal. Ook is bijvoorbeeld niet altijd mogelijk een functie door een uitgezonden medewerker te laten vervullen. Vanuit het perspectief van informatiebeveiliging kunnen lokale medewerkers ook een risico vormen, omdat ze kunnen worden benaderd en onder druk worden gezet om vertrouwelijke informatie te delen. De minister van BZ vindt het daarom belangrijk dat hun taken en toegang tot informatie bewust worden afgewogen.

Bij 1 van de 3 ambassades constateren we dat dit risico nog onvoldoende wordt afgedekt. De minister van BZ beoordeelt de kans dat lokale medewerkers onder druk worden gezet om informatie te delen als 'zeer waarschijnlijk'. Op deze ambassade hebben lokale medewerkers echter vrije toegang tot de één-na-hoogste zone. Hoewel lokale medewerkers daar alleen maar kunnen komen als er een uitgezonden medewerker op de gang aanwezig is, vinden wij dit een risico omdat het ambassadepand erg gehorig is en gesprekken in afgesloten kamers te volgen zijn. Op dezelfde ambassade hebben lokale medewerkers soms toegang tot vertrouwelijke informatie in mailboxen en troffen we op onbeheerde bureaus documenten met vertrouwelijke informatie aan.

Onderliggende oorzaken voor problemen met informatiebeveiliging

Ons onderzoek brengt 2 oorzaken voor de geconstateerde problemen aan het licht.

Grote afhankelijkheid van individuen

Bij het verbeteren van de informatiebeveiliging leunt het management van de ambassades in de praktijk sterk op inspanningen van individuele medewerkers. Als een sleutelpersoon de ambassade verlaat, kan de situatie op de ambassade erg veranderen in positieve of in negatieve zin. Het kan zijn dat er minder maatregelen worden genomen om informatie veilig te houden. Een voorbeeld is de periodieke controle of medewerkers op de ambassade niet meer informatie kunnen inzien dan dat ze eigenlijk mogen. Het management van de ambassade is ervoor verantwoordelijk dat deze periodieke controle plaatsvindt. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om iemand te vinden die deze werkzaamheden uitvoert.

Ambassades ervaren weinig ondersteuning vanuit kerndepartement

Op alle 3 de ambassades geven medewerkers aan weinig ondersteuning vanuit 'Den Haag' te krijgen bij het inrichten van informatiebeveiligingsmaatregelen. Medewerkers ervaren dat ze bij informatiebeveiliging veel zelf moeten uitvinden en regelen. Ze vinden de voorschriften soms weinig concreet en missen de samenhang. We onderschrijven dat er veel informatie op de ambassades afkomt en het aan tijd en expertise bij medewerkers vaak ontbreekt om aan alle door het ministerie gestelde eisen te voldoen. De ambassades verwachten meer ondersteuning vanuit het kerndepartement om te voldoen aan de informatiebeveiligingsvoorschriften. Daarnaast is het voor de ambassades belangrijk dat ze wel de lokale context en prioriteiten van de ambassade zelf kunnen meewegen wanneer ze maatregelen doorvoeren.

Conclusie: meer aandacht nodig van de minister om ambassades te helpen bij informatiebeveiliging

Bij het Ministerie van BZ is er geen gebrek aan beleid, voorschriften en cursussen voor informatiebeveiliging, maar in de praktijk blijkt dat op de ambassades niet altijd volgens de voorschriften wordt gewerkt. Maatregelen treffen voor informatiebeveiliging hangt te zeer af van de inspanning en het veiligheidsbewustzijn van individuen. De ambassades krijgen te weinig ondersteuning vanuit het kerndepartement bij het nemen van maatregelen. Deze maatregelen vragen soms expertise die niet altijd aanwezig is op de ambassade. De minister van BZ kan beleid en praktijk beter op elkaar laten aansluiten door de ambassades meer praktische uitleg en handvatten voor de uitvoering te geven en te zorgen voor voldoende personele capaciteit om aan de beveiligingsvereisten te voldoen. We beoordelen de informatiebeveiliging op de ambassades dan ook als een aandachtspunt voor de minister van BZ.

4.4.3 Aandachtspunt beheer vastgoed in het buitenland gehandhaafd

Net als in 2022 hebben we ook in 2023 onderzoek gedaan naar het beheer van het vastgoed in het buitenland, waarvoor de minister van BZ verantwoordelijk is. In 2022 leidde het onderzoek ertoe dat we het vastgoed in het buitenland zagen als een aandachtspunt voor de minister. Omdat geen van de betrokken partijen verwachtte dat de problemen die we in 2022 signaleerden volledig zouden zijn opgelost in 2023, hebben we in 2023 alleen de voortgang van het verbetertraject gevolgd. De focus ligt hierbij op de kwaliteit van het informatiemanagement.

Het Ministerie van BZ beheert een uitgebreid postennetwerk in het buitenland. Dit bestaat uit ambassades, consulaten en residenties, waarvan 202 objecten in eigendom van het ministerie. De minister schat de totale waarde op (ten minste) € 2.028 miljoen. Tabel 2 toont het aantal panden in het buitenland waar het Ministerie van BZ gebruik van maakt. In totaal zijn dat er 1.066 (2023).

Tabel 2 Vastgoedportefeuille Ministerie van BZ in aantallen panden

	2019	2020	2021	2022	2023
Kanselarijen in eigendom	57	57	57	58	58
Residenties in eigendom	76	76	76	76	77
Dienstwoningen in eigendom	69	69	67	67	67
Kanselarijen huur	103	106	107	108	108
Residenties huur	87	82	79	77	77
Dienstwoningen huur	634	637	631	648	679
Totaal	1.026	1.027	1.017	1.034	1.066

Bron: opgave Ministerie van BZ.

In deze paragraaf komen we eerst terug op onze conclusies van vorig jaar, in het verantwoordingsonderzoek 2022. Daarna gaan we in op de ontwikkelingen in 2023: welke vorderingen heeft de minister van BZ gemaakt met het uitwerken van de langetermijnvisie voor het BZ-vastgoed en op de terreinen informatievoorziening en risicomanagement? We sluiten af met onze conclusie van dit jaar.

De kwaliteit van het informatiemanagement van het vastgoed voldeed eind 2022 niet aan de norm. De minister van BZ beschikte toen nog niet over voldoende en actuele informatie, nodig voor adequate vastgoedsturing. Daarnaast bleek dat de financiering en de budgettering van zowel investeringen als vastgoedonderhoud tekortschoten.

Ook bracht het gebruik van het Huisvestingsfonds voor noodzakelijk groot onderhoud risico's met zich mee, bijvoorbeeld de noodgedwongen verkoop van vastgoed in het buitenland.

Desondanks constateerden we dat de minister van BZ een langetermijnvisie had voor het BZ-vastgoed. Die visie zou in 2023 worden uitgewerkt in beleid voor specifieke onderwerpen, zoals duurzaamheid en functionaliteit van vastgoed. Verder had de minister zich tot doel gesteld om de huidige én de gewenste vastgoedportefeuille beter in kaart te brengen.

Huisvestingsvisie in 2023 steeds meer uitgewerkt

De minister van BZ presenteerde in juli 2021 zijn visie op huisvesting. Daarin staan deze 4 strategische speerpunten centraal:

- duurzaamheid;
- doelmatigheid;
- veiligheid;
- toekomstbestendigheid.

Met deze speerpunten wil de minister richting geven aan de dagelijkse beleidsbeslissingen van de huisvestingsdirectie. In de visie is dit als volgt geformuleerd: *“De speerpunten die we hier presenteren zullen ook overeind kunnen, en moeten, blijven staan als het ons als BZ-organisatie onverhoopt toch tegen zal zitten.”*

Niet alle 4 de speerpunten zijn al volledig uitgewerkt, maar er zijn in 2023 goede stappen gezet en nieuwe kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) opgesteld.

Dashboard moet nog verder worden gevuld

Voor meer inzicht in de vastgoedportefeuille heeft de minister van BZ in 2023 een dashboard ontwikkeld. In dit dashboard staat informatie per locatie, onderverdeeld naar algemene gebouwgegevens en de 4 speerpunten doelmatig, duurzaam, veilig en toekomstbestendig. Het dashboard en de data zijn nog niet volledig. In 2024 wordt het dashboard verder gevuld, onder andere met gegevens uit bijvoorbeeld de BOEI-inspecties.²

Informatiemanagement: onverwachte tegenvaller in 2023

Op het gebied van vastgoedinformatie kreeg de minister van BZ in 2023 te maken met een tegenvaller. Het doel was om het huidige informatiesysteem met enkele ingrepen up-to-date te krijgen, maar de benodigde aanpassingen bleken zó ingrijpend dat er een verplichte aanbesteding nodig was voor een nieuw systeem.

Dit leverde extra capaciteitsdruk en vertragingen op. In 2024 wil de minister van BZ het aanbestedingstraject afronden, zodat met de daadwerkelijke implementatie van het systeem gestart kan worden.

Risicomanagement is in ontwikkeling

De minister van BZ neemt investeringsbeslissingen op basis van een projectplan, gevolgd door een businesscase en een investeringsvoorstel. In deze documenten staat ook een risicoparagraaf; het format voor een investeringsvoorstel is inclusief een voorstel voor beheersing van de risico's (incident, oorzaak, gevolg en beheersmaatregel). Ook in het format voor het projectplan komt de risicoparagraaf uit het investeringsvoorstel terug. In het onderliggende risicomanagementmodel zijn risico-categorieën met bijbehorende risico's en wegingsfactoren opgenomen. Deze zijn echter nog niet eenduidig en vergelijkbaar in de rapportageformats verwerkt. Dit maakt de investeringsvoorstellen nog moeilijk vergelijkbaar op portefeuilleniveau. De formats zijn nog in ontwikkeling.

Conclusie

De minister van BZ heeft in 2023 voortgang geboekt als het gaat om betere informatie over de vastgoedportefeuille. Hoewel de informatiepositie beter is dan in 2022, ontbreken eind 2023 nog altijd relevante data. Hierdoor blijft het risico bestaan dat de problematiek in de vastgoedportefeuille van het Ministerie van BZ groter is dan nu bekend. Verder heeft de minister stappen gezet op het gebied van risicomanagement. Risicomanagement is nog niet op een vergelijkbare manier opgenomen in de diverse formats.

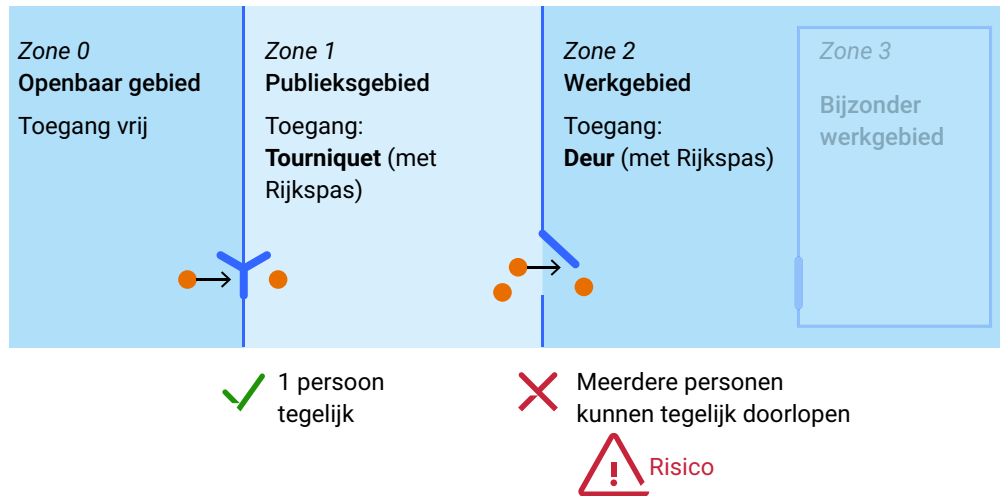
In 2023 heeft de minister van BZ voortgang geboekt in het oplossen van de problemen in het vastgoedbeheer. We signaleren dus verbetering maar de minister moet in 2024 aandacht blijven besteden aan bovengenoemde punten. Wij handhaven daarom ons aandachtspunt.

4.4.4 Aandachtspunt fysieke toegangsbeveiliging Rijnstraat vervalt

In 2020 hebben wij onderzoek gedaan naar de fysieke toegangsbeveiliging bij het Ministerie van BZ in Den Haag (Rijnstraat 8). Onze conclusie was dat deze beveiliging niet op orde was. Hierdoor was ook de informatie bij het ministerie niet veilig. Het probleem zat vooral in de overgang tussen het publieksgebied (zone 1) en het werkgebied (zone 2), zoals te zien in figuur 3.

Figuur 3 Fysieke toegangsbeveiliging situatie voor 2023

Het werkgebied van BZ was tot 2023 onvoldoende beveiligd



Ongeveer 120.000 rijksambtenaren hadden in 2020 vrije toegang tot het publieksgebied en van daaruit makkelijk toegang tot het werkgebied van BZ. In ons onderzoek zagen wij dat het in de praktijk eenvoudig was om, als je niet bevoegd was, toch mee te lopen met een medewerker die wel bevoegd was.

In 2023 hebben wij dit aandachtspunt opnieuw bekeken. De optimale oplossing voor het meeloopprobleem, het aanbrengen van één-persoons-tourniquets, bleek niet mogelijk. Daarom heeft de minister van BZ in 2023 gekozen voor een suboptimale oplossing, het plaatsen van extra paslezers in combinatie met organisatorische maatregelen zoals bijvoorbeeld het dragen van herkenbare pashouders en het verplicht begeleiden van bezoekers in het werkgebied.

Wij concluderen dat de maatregelen die in 2023 zijn ingevoerd het meelooprisico aan Rijnstraat 8 weliswaar verminderen, maar niet helemaal uitsluiten. De minister heeft aangegeven dit restrisico tijdelijk te accepteren met uitzicht op een locatie voor alleen het Ministerie van BZ. Hierom, en omdat wij zien dat dit het maximaal haalbare is op de huidige locatie, vervalt het aandachtspunt.

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZ betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZ. We gaan in § 5.1 in op het thema van het verantwoordingsonderzoek: 'extra geld'. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken binnen het thema 'extra geld' presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar de centralisatie van de visumverlening (§ 5.2). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZ in § 5.3.

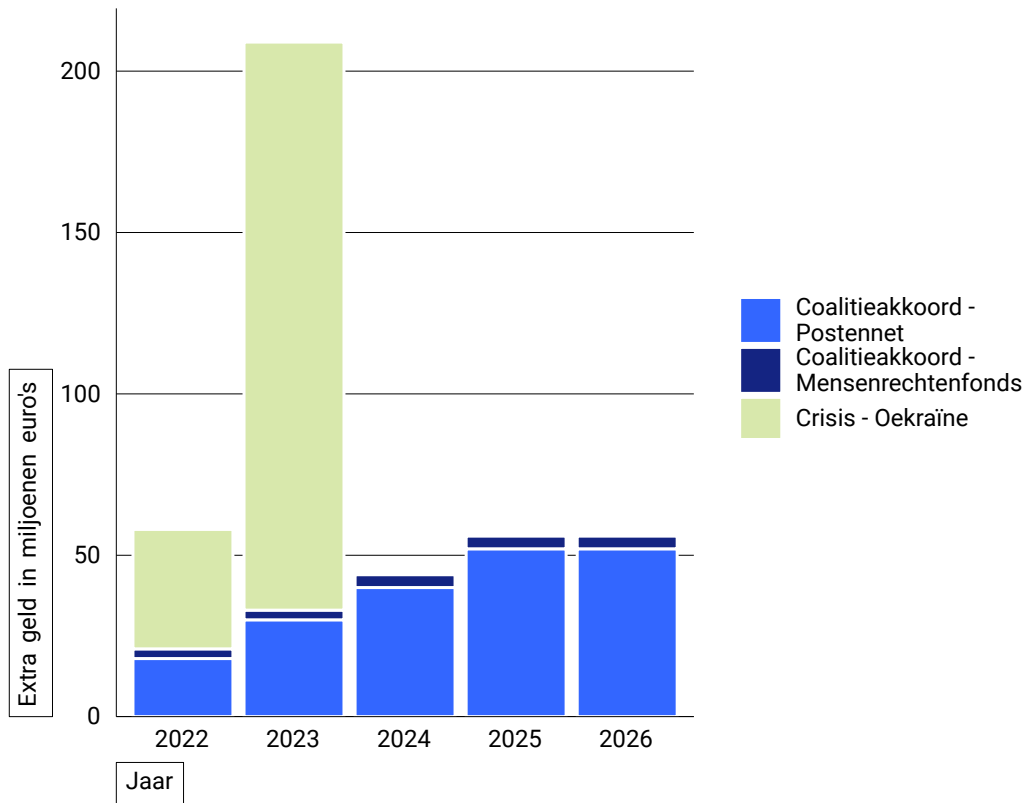
5.1 Inzicht extra geld

Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet-Rutte IV extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de situatie in Oekraïne. We inventariseerden wat er met dit extra geld is gebeurd.

In de volgende figuur ziet u hoe het extra geld is verdeeld voor het Ministerie van BZ. Enerzijds gaat het dus om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor Oekraïne.³ In het geval van de Oekraïne hebben we alleen de gerealiseerde uitgaven opgenomen, omdat de toekomstige uitgaven onzeker zijn.

Figuur 4 Voorzien extra geld Rutte IV (2022-2026) en Oekraïne-uitgaven (2022-2023)

De uitgaven voor Oekraïne zijn in 2023 flink toegenomen



Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een ‘aanvullende post’ bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als de minister van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting. Dat is gebeurd bij het Ministerie van BZ.

Resultaten van het extra geld voor het postennet zijn onduidelijk

Het kabinet-Rutte IV heeft extra geld beschikbaar gesteld voor het postennet. In figuur 4 is te zien dat de bedragen in de periode 2022-2025 oplopen van € 17 miljoen in 2022 tot € 52 miljoen structureel per jaar vanaf 2025.

We constateren dat de minister van BZ beperkt rapporteert over de resultaten van de intensivering voor het postennet. Het extra geld is niet te koppelen aan 1 specifiek beleidsartikel op de ontwerpbegroting, waardoor het parlement niet automatisch inzicht krijgt in de inzet van het beschikbaar gestelde extra geld, de beoogde doelen en de behaalde resultaten. De minister van BZ legt in het *Jaarverslag 2023* uit voor welke thema’s en regio’s zij het geld grofweg heeft gebruikt. Verder staat in het verslag dat

het aantal fte's op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland met 20 is toegenomen in 2023 en het aantal fte's op het departement met 191. De minister van BZ maakt nergens een koppeling tussen intensiveringen en concrete resultaten. Op 19 mei 2021 is dit wel gedaan voor het extra geld dat het kabinet-Rutte III beschikbaar had gesteld voor het postennetwerk (Buitenlandse Zaken, 2021). In deze brief en een bijbehorend interactief overzicht liet de minister zien wat het extra geld op welke locatie en op welk thema had opgeleverd. Dat is bij het extra geld vanuit het kabinet-Rutte IV onduidelijk voor het parlement.

Minister van BZ investeert in verantwoording over Oekraïne-uitgaven

De minister van BZ geeft in het *Jaarverslag 2023* aan dat zij € 176,1 miljoen heeft uitgegeven aan Oekraïne, waarvan € 23 miljoen uit de eigen begroting. De rest van het geld kwam uit de algemene middelen van de minister van Financiën, nadat hij voorstellen voor steunpakketten voor Oekraïne van de verschillende ministeries had goedgekeurd. In het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZ staat hoeveel geld aan welke maatregel is uitgegeven. Het is complex om inzicht te krijgen in de concrete resultaten, omdat het geld in de meeste gevallen wordt uitgegeven via multilaterale instellingen met een eigen verantwoordingssystematiek. Daarnaast gaat het om een oorlogssituatie. De minister van BZ investeert in diverse projecten op het gebied van 'accountability' en in de verantwoording over het geld voor de Europese Vredesfaciliteit (EVF). Van de Nederlandse uitgaven aan Oekraïne ging in 2023 € 29 miljoen via de EVF. Rekening houdend met de meest recente ophoging op 18 maart 2024, is de verwachte bijdrage van Nederland aan de EVF in lopende prijzen ongeveer € 1 miljard voor de hele periode 2021-2027.⁴ Een deel hiervan, voor de financiering van EU-missies en -operaties, komt van de begroting van het Ministerie van Defensie.

5.2 Visumverlening

5.2.1 Inleiding

De afgelopen 6 jaar heeft de minister van BZ een groot deel van de consulaire dienstverlening gecentraliseerd. Onder andere de visumverlening is verplaatst van het buitenland naar de Consulaire Service Organisatie (CSO) in Den Haag. Alle visumaanvragen die in het buitenland worden ingediend, worden nu centraal beoordeeld bij de CSO in Den Haag. De centralisatie verliep stapsgewijs en is in 2023 afgerond. De ondersteuning van dit proces door nieuwe digitale systemen was hierbij noodzakelijk.

De minister had als doel de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. In dit onderzoek beoordelen wij in hoeverre de minister van BZ de beoogde kwaliteitsverbetering heeft bereikt en hoe zij daarop toezicht houdt. Het onderzoek beslaat de periode 2018 tot en met 2023.

Voor ons onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van BZ in Den Haag. We hebben ook 2 ambassades in het buitenland bezocht en medewerkers van 6 andere ambassades en 4 consulaten digitaal gesproken.

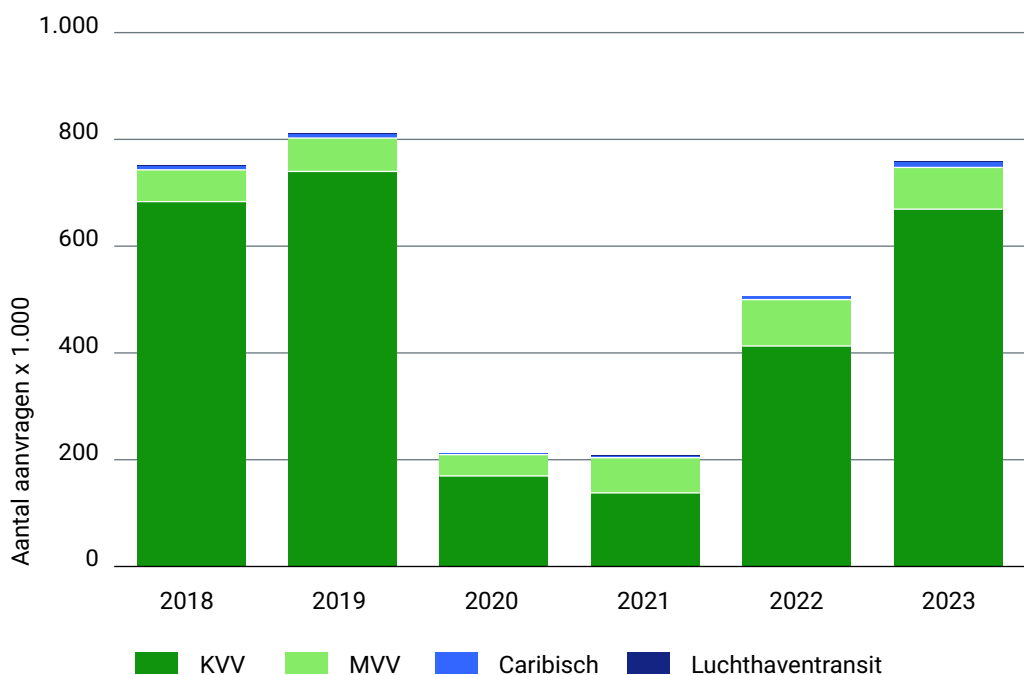
Schengenvisum Kort Verblijf (KVV)

Reizigers van buiten het Schengengebied⁵ waartoe Nederland ook behoort, hebben een visum nodig als ze naar Nederland willen reizen. Het *Schengenvisum Kort Verblijf* (KVV) is er voor reizigers die maximaal 90 dagen in Nederland verblijven. De *Machtiging tot Voorlopig Verblijf* (MVV) is er voor personen die langer dan 90 dagen in Nederland willen verblijven. Reizigers met een van deze visa kunnen vrij door het hele Schengengebied reizen. Naast KVV en MVV is er een *luchthaventransitvisum* voor reizigers die op een Nederlandse luchthaven overstappen naar een bestemming buiten het Schengengebied. Verder hebben reizigers die naar de Caribische Koninkrijksdelen afreizen een Caribisch visum nodig.

In dit onderzoek kijken we naar het KVV. Figuur 5 laat zien dat dit visum veruit het vaakst wordt afgegeven. De sterke afname in 2020, 2021 en deels in 2022 is te verklaren door de coronapandemie waarin reisbeperkingen golden.

Figuur 5 Aantal geregistreerde aanvragen per type visum in de periode 2018-2023

De meeste visumaanvragen gaan om het KVV



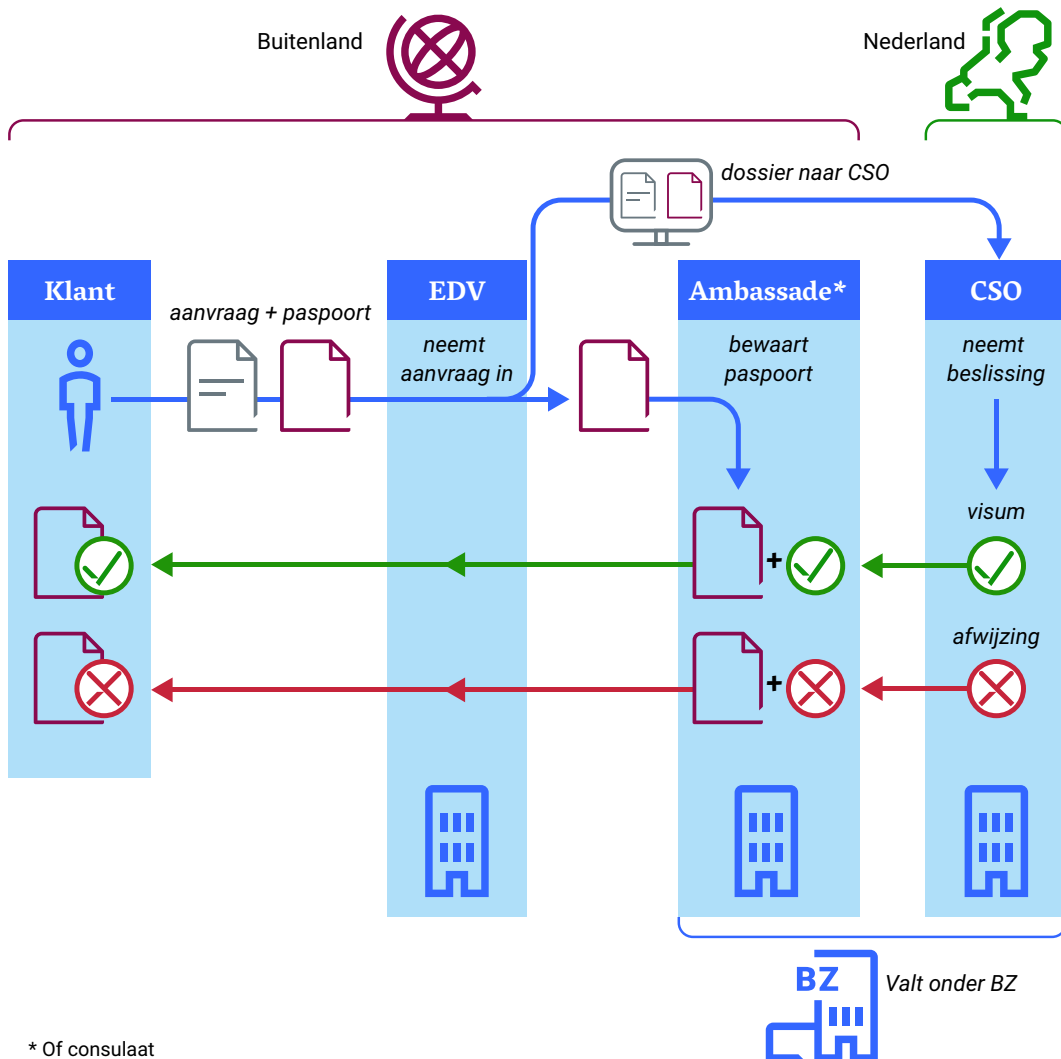
Bij het visumproces zijn meerdere partijen betrokken

De minister van BZ besloot in 2007 om de intake voor het KVV uit te besteden aan externe dienstverleners (EDV's). Een EDV is een private partij die namens een land visumaanvragen inneemt. Bijna alle Schengenlanden maken hier gebruik van. Nederland werkt met twee EDV's, namelijk TLS en VFS Global. Inmiddels nemen de EDV's 95% van alle visumaanvragen in.

Medewerkers van een EDV-kantoor verwerken de visumaanvraag en bijbehorende documenten van een aanvrager in een computersysteem. Via dit systeem (er zijn verschillende systemen in gebruik) komt het dossier met de gegevens van de aanvrager inclusief het gescande paspoort terecht bij de CSO in Den Haag. De gegevens zijn de basis voor de beslissing van de CSO. Figuur 6 laat dit zien.

Figuur 6 Het visumproces

De CSO in Den Haag beslist over de visumaanvraag



Het EDV-kantoor scant het paspoort en stuurt het daarna door naar de ambassade of het consulaat. Die bewaart het paspoort totdat de beslissing uit Den Haag binnen is. Vervolgens stuurt de ambassade of het consulaat het paspoort in een gesloten envelop terug naar de EDV, afhankelijk van de beslissing met een visumsticker erin of een afwijzing erbij. De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland hebben nog maar een kleine rol in het visumproces. Nederland is hierin uniek, want andere Schengenlanden beslissen nog wel op hun ambassades of consulaten over visumaanvragen.

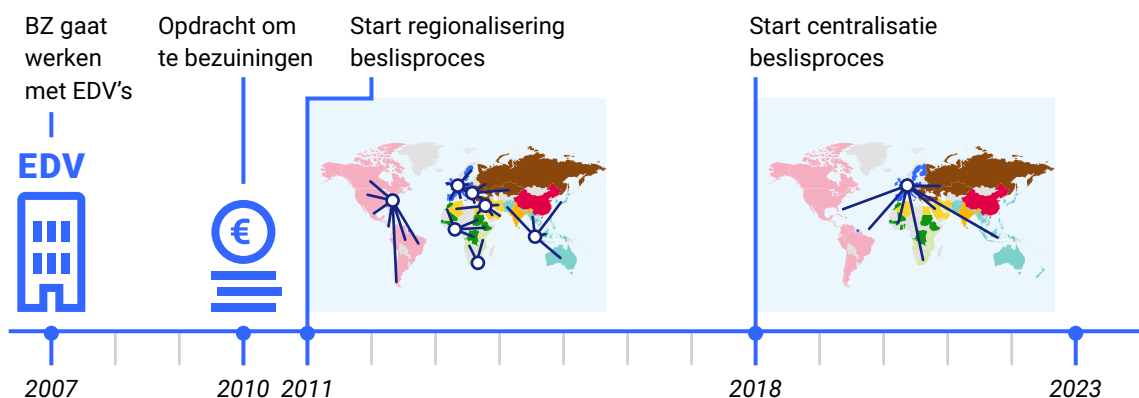
Voor personeel van bedrijven met economische belangen in Nederland bestaat het zogeheten *Orange Carpet* visumprogramma. Deze personen hoeven minder documenten aan te leveren en hun aanvragen worden met voorrang behandeld. Als hoge overheidsfunctionarissen of andere personen van bijzonder belang, zoals mensenrechtenactivisten, een visum willen aanvragen kunnen zij de aanvraag indienen op de ambassade of de ambassade zorgt ervoor dat zij snel terecht kunnen bij een EDV. Ook informeert de ambassade dan de CSO.

Centralisatie van de visumverlening is onderdeel van een breder proces

De centralisatie van de besluitvorming op visumaanvragen is een onderdeel van een breder, overkoepelend proces: de taakspecialisatie van de consulaire dienstverlening. De belangrijkste aanleiding voor dit proces waren de rijksbrede bezuinigingen die in 2010 werden aangekondigd. De minister van BZ moest € 10 miljoen bezuinigen op consulaire dienstverlening in de periode 2013-2017. Hij besloot onder andere om de besluitvorming op visumaanvragen te regionaliseren. In de periode 2011-2017 werkten beslismedewerkers in 'Regionale Service Organisaties' (RSO's). Daarna werd de afhandeling van de visumaanvragen (het 'beslisproces') overgeheveld naar de CSO in Den Haag.⁶

Figuur 7 *Tijdslijn centralisatie visumproces*

Het visumproces heeft de afgelopen 10 jaar grote veranderingen doorgemaakt



In 2012 stelde de minister van BZ naast bezuinigen nog een doel: kwaliteitsverbetering. Het bezuinigingsdoel is bij de centralisatie losgelaten. De centralisatie is in 2023 afgerond, maar het traject voor taakspecialisatie nog niet. Het omvat bijvoorbeeld ook de digitalisering en de harmonisatie en vernieuwing van werkprocessen.

5.2.2 Resultaten en consequenties van de centralisatie

In 2016 dacht de minister nog dat de centralisatie in 2018-2023 een structurele besparing van € 4,2 miljoen per jaar zou opleveren. In een herberekening in 2017 bleek de besparing al lager uit te vallen, het zou gaan om € 0,8 miljoen per jaar. De minister van BZ heeft de bezuinigingsambitie voor de periode 2018-2023 uiteindelijk losgelaten.

De kwaliteitsverbetering bleef wel een doel van de centralisatie:

“Met de komst van [de] serviceorganisaties wordt de kwaliteit van de dienstverlening meetbaar verbeterd voor wat betreft continuïteit, robuustheid en betrouwbaarheid.”

Wij constateren dat de minister kwaliteit van de consulaire dienstverlening belangrijk vindt, maar dat zij het begrip ‘kwaliteit’ niet heeft gedefinieerd of meetbaar heeft gemaakt. Ook is onduidelijk wat de minister bedoelt met ‘continuïteit, robuustheid en betrouwbaarheid’. Dit betekent dat de minister van BZ zich over de mate van kwaliteitsverbetering niet kan verantwoorden. Daarom hebben wij een aantal elementen onderzocht die bijdragen aan de (verbetering van de) kwaliteit van de dienstverlening, en waar de centralisatie mogelijk invloed op heeft gehad. Deze elementen zijn:

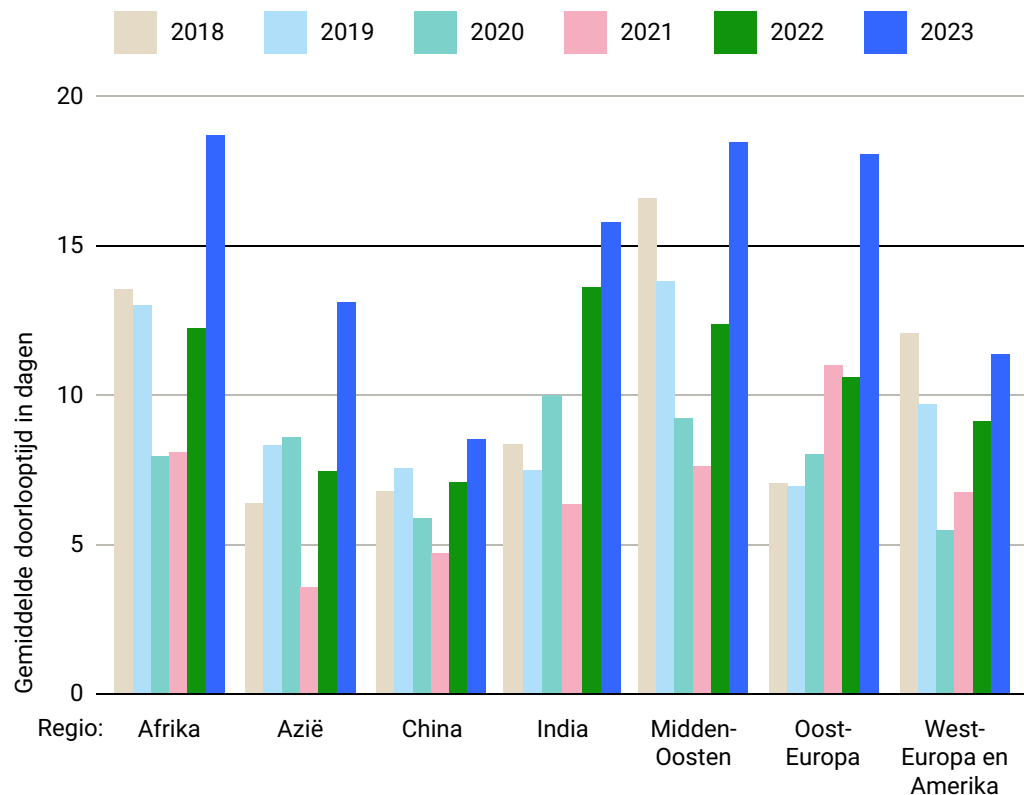
- doorlooptijd na de coronapandemie;
- lokale kennis;
- klantgerichtheid;
- maatwerk versus gelijke behandeling.

Toename visumaanvragen na de coronapandemie overviel nieuwe CSO

Tijdens de coronapandemie nam wereldwijd het aantal visumaanvragen sterk af. Daarom werd de personele capaciteit bij de CSO verminderd; een deel van de beslismedewerkers kreeg andere taken en een deel werd ontslagen. Toen reizen weer was toegestaan, nam het aantal visumaanvragen snel toe. Maar door het kleinere aantal medewerkers kon de CSO niet alle aanvragen tijdig verwerken. Hierdoor werd de doorlooptijd langer. De doorlooptijd is de tijd tussen het indienen van een visumaanvraag en de beslissing. Volgens de EU-visumcode mag de doorlooptijd maximaal 15 kalenderdagen zijn. Uit het *Jaarverslag 2023* blijkt dat bijna 48% van de visumaanvragen te laat, dus niet binnen 15 dagen, is afgehandeld.

Figuur 8 Gemiddelde doorlooptijd per jaar per regio

De doorlooptijd was in 2023 voor 4 van de 7 regio's gemiddeld meer dan 15 kalenderdagen



De CSO moest toen nieuw personeel werven en opleiden, maar dit kostte meer tijd dan verwacht. Om de toename van het aantal visumaanvragen beheersbaar te houden, stelde de CSO in verschillende landen een limiet in voor het aantal afspraken dat een EDV-kantoor per week mocht laten inplannen. Zo'n limiet zorgt ervoor dat de CSO per week minder aanvragen hoeft te verwerken, waardoor de doorlooptijd afneemt. Tegelijkertijd betekent een limiet voor het aantal aanvragen ook dat er minder beschikbare afspraken bij een EDV zijn. Aanvragers moeten dus langer wachten op een afspraak bij een EDV-kantoor.

Ook andere Schengenlanden hebben te maken met lange doorlooptijden door de toename van het aantal aanvragen in combinatie met capaciteitsproblemen na de coronapandemie. Daarom stellen deze landen ook limieten in. Als Nederland dan besluit om de limiet vervolgens op te heffen, maar andere landen doen dit nog niet, dan ontstaat het probleem van 'visumshoppen'. Dit betekent dat mensen geen visum aanvragen voor het land waar ze naartoe gaan, maar voor een ander Schengenland waarvoor zij nog wel, of sneller, een afspraak kunnen maken.

Beslismedewerkers moeten nu moeite doen om hun lokale kennis op peil te houden

Nederland is nagenoeg het enige Schengenland dat beslissingen over visumverlening centraal regelt. De EU-Visumcode staat dit toe, maar vereist wel dat de beslismedewerkers in Den Haag beschikken over 'lokale kennis', kennis van het land waar de aanvraag is ingediend. In het verleden was kennis van de lokale context bij de beslismedewerkers verzekerd, omdat het hele proces van KVV-aanvraag tot beslissing in het land van aanvraag werd uitgevoerd. Daarnaast konden de beslismedewerkers toen gebruik maken van de (talen)kennis van lokaal aangenomen consulaire medewerkers.

Om de beslismedewerkers in Den Haag in de opbouw en het behoud van lokale kennis te ondersteunen heeft de minister van BZ diverse instrumenten ontwikkeld, zie figuur 9. De Europese Commissie (2022) is positief over de inspanningen van de CSO voor de werving en opleiding van nieuwe medewerkers, en de vooruitgang die is geboekt met de opbouw en het behoud van lokale kennis. Onder andere de *Country Wizard* benoemt de Commissie als een goede praktijk.

Figuur 9 Tools waarmee CSO-personeel lokale kennis kan vergroten

Beslismedewerkers hebben diverse tools om hun lokale kennis op niveau te houden



De *Country Wizard* is een dashboard met een overzicht van alle landen van de wereld, met per land informatie die relevant kan zijn voor beslismedewerkers.

De *Local Information Officers* (LIO's) van de CSO vullen de *Country Wizard* met contextinformatie waarmee de beslismedewerkers een aanvraagdossier kunnen duiden. Naast de *Country Wizard* hebben de beslismedewerkers de mogelijkheid een korte stage te lopen op een ambassade of consulaat. Ook kunnen zij altijd contact opnemen met een ambassade of consulaat bij vragen over een specifieke beslissing. Dit laatste gebeurt volgens de ambassades en consulaten die wij hebben gesproken echter niet of nauwelijks. De meeste ambassades en consulaten vinden dat de beslismedewerkers in Den Haag over onvoldoende lokale kennis beschikken, en dat dit de kwaliteit van de beslissingen negatief beïnvloedt. Hier konden zij voorbeelden van noemen, maar ons werd niet duidelijk hoe vaak dit voorkomt.

Een ander probleem bij de opbouw en behoud van kennis is het personeelsverloop bij de CSO. Hierdoor, en door het aantrekken van veel nieuw personeel na de coronapandemie, heeft de CSO relatief veel onervaren beslismedewerkers in dienst. De productiviteit van de beslismedewerkers was in 2023 ongeveer 2% lager dan in 2017, het jaar voor de start van de centralisatie. De beslismedewerkers werken dus niet efficiënter, de minister wil in de laatste fase van taakspecialisatie alsnog tot een efficiëntere taakuitvoering komen.

Aanvrager door centralisatie letterlijk en figuurlijk meer op afstand

Als de doorlooptijden oplopen, kan dit voor aanvragers betekenen dat zij wekenlang zonder paspoort zitten, geen andere (zaken)reizen kunnen maken en niet weten of hun geplande reis kan doorgaan. Vaak komen vragen en klachten van KVV-aanvragers op de ambassades en consulaten terecht, omdat andere Schengenlanden nog wel op hun vertegenwoordigingen in het buitenland beslissen over de visumaanvraag. Maar de Nederlandse ambassades en consulaten hebben nog amper een rol in het visumproces. Dus zij kunnen niet veel anders doen dan de aanvrager doorverwijzen naar de EDV of de CSO in Den Haag. Voor de regionalisering en centralisatie konden ambassades en consulaten meer duidelijkheid aan klanten geven over de status van hun aanvraag, nu hebben zij daar amper zicht op. Toch voelen de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zich verantwoordelijk om, in het Nederlandse belang, een aanvrager zo goed mogelijk te helpen. Hierdoor ontstaat frustratie richting de CSO in Den Haag. Door de centralisatie staat de aanvrager nu meer op afstand, wat de kwaliteit van de dienstverlening niet verbetert.

Minder ruimte voor maatwerk, meer uniformiteit

De ambassades en consulaten willen Nederland zo goed mogelijk vertegenwoordigen in het buitenland. Daarom willen ze maatwerk kunnen bieden aan bedrijven, organisaties en personen die voor Nederlandse belangen relevant zijn. Maar bij de CSO gaan alle KVV-aanvragen door dezelfde molen; de processen zijn nu gestroomlijnd en iedereen heeft duidelijke taken en verantwoordelijkheden. Volgens het ministerie zorgt deze uniformiteit ervoor dat beslissingen objectiever zijn en willekeur wordt voorkomen. Toen de beslissingen nog in het buitenland werden genomen, voegden lokale medewerkers informatie toe aan de aanvraagdossiers om de beslismedewerkers te ondersteunen, maar dit werd niet overal op dezelfde manier gedaan. Beslissingen zijn nu dus objectiever. Dat vinden wij positief, mits er ruimte blijft voor maatwerk.

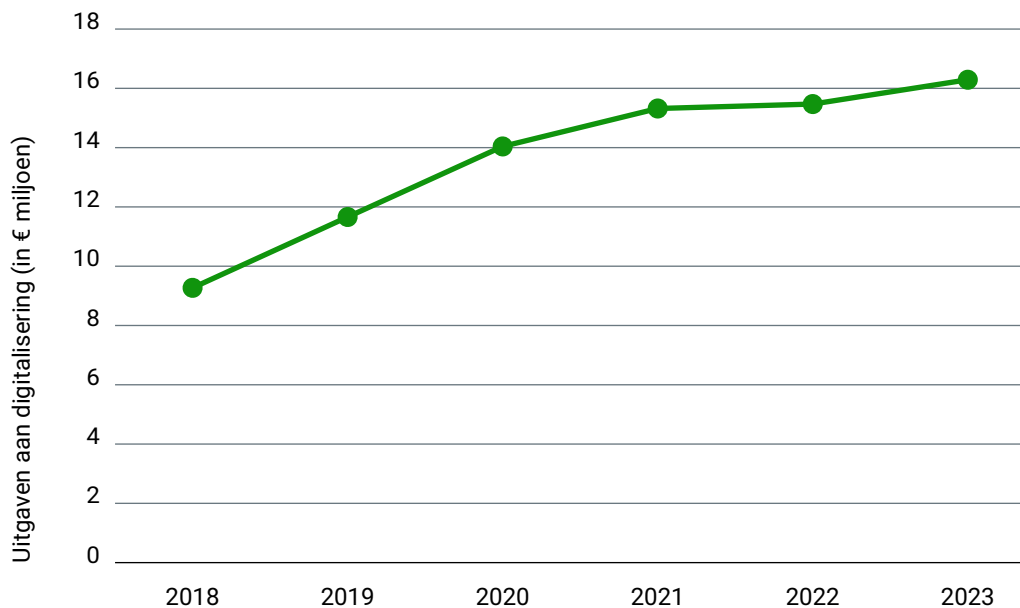
5.2.3 Digitalisering duurt langer en kost meer dan verwacht

Een belangrijke randvoorwaarde voor de centralisatie is de digitalisering van het visumproces. Zonder digitalisering zouden vanuit de hele wereld papieren dossiers naar Den Haag verstuurd moeten worden. De centralisatie was dan niet mogelijk geweest.

Het visumproces is nu dus sterk afhankelijk van IT-systemen. Als die niet werken, stopt het proces of loopt de aanvraag vertraging op. Dat kan betekenen dat een visumaanvrager langer moet wachten op een beslissing dan de EU-norm van 15 kalenderdagen. Een probleem is dat de huidige systemen verouderd zijn en regelmatig voor technische problemen zorgen op verschillende momenten in het visumproces. Daardoor komt het voor dat een EDV-medewerker dossiers niet of alleen vertraagd kan uploaden, dat de beslismedewerker in Den Haag geen beslissing kan nemen of dat de ambassade geen visumsticker kan printen. Vooral voor ambassades en consulaten die te maken hebben met een groot tijdsverschil, is het lastig om direct technische ondersteuning te krijgen bij computerproblemen. Daarom worden de huidige systemen vervangen, maar dit proces heeft vertraging opgelopen, onder meer door de coronapandemie. De minister van BZ verwachtte in 2019 dat de digitalisering in 2020 afgerond zou zijn, maar dit was in 2023 nog steeds niet het geval (Buitenlandse Zaken, 2019). De kosten voor het IT-beheer en de investeringen zijn inmiddels gestegen van € 9,3 miljoen per jaar in 2018 tot € 16,3 miljoen per jaar in 2023. In figuur 10 zijn de jaarlijkse uitgaven vanaf 2018 te zien.

Figuur 10 Jaarlijkse uitgaven Ministerie van BZ voor digitalisering visumproces, in miljoenen euro's

De digitaliseringskosten zijn fors opgelopen



5.2.4 Toezicht en verantwoording

Wij constateren dat de minister van BZ de problemen in het visumproces erkent en dat zij aan oplossingen werkt. De communicatie hierover naar de Tweede Kamer is adequaat, maar over de problemen met de digitalisering had de minister de Kamer beter kunnen informeren, bijvoorbeeld met een meerjarige terugblik op de vertragingen en de oplopende kosten (zie figuur 10). Verder merken wij op dat nagenoeg alle ambassades en consulaten uit ons onderzoek positief waren over de werkkrelatie met de EDV-kantoren, waarvan wij er zelf ook 2 hebben bezocht. Deze EDV-kantoren waren transparant over de problemen waarmee ze geconfronteerd worden, bijvoorbeeld lange wachttijden. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de dienstverlening van de EDV's.

5.2.5 Conclusie en aanbevelingen

Was voor de centralisatie van het visumproces alles beter? Nee. Als wij de resultaten van dit onderzoek vergelijken met een onderzoek dat wij 20 jaar geleden deden (Algemene Rekenkamer, 2003), is er sindsdien in het proces veel verbeterd. De processen zijn nu gestroomlijnd en de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zijn duidelijk. Toch zal de minister van BZ de komende jaren hard moeten werken om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden of te verbeteren. Zo waren de doorlooptijden in 2023 te lang. Daarnaast heeft de digitalisering blijvende aandacht nodig, net als de opbouw en het behoud van lokale kennis van

beslismedewerkers van de CSO. Als de minister naast uniformiteit meer klantgerichtheid en maatwerk wil bereiken, bevelen wij het volgende aan:

- Bereik op landenniveau overeenstemming met de ambassades en consulaten over welke kennis over dat land noodzakelijk is voor de juiste beslissing op visumaanvragen.
- Doorloop het visumproces door de bril van een aanvrager en breng waar nodig verbeteringen aan in de communicatie over aanvragen die langer duren dan in de EU-visumcode is vastgelegd.

5.3 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZ betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ heeft op 25 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Geachte heer Duisenberg,

Bij brief van 11 april 2024 heeft u mij het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2023 Buitenlandse Zaken (BZ) (V) doen toekomen. Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Het verheugt mij te constateren dat u het aandachtspunt t.a.v. de fysieke toegangsbeveiliging laat vervallen.

Verplichtingenbeheer nieuwe onvolkomenheid

Het Ministerie paste de afgelopen jaren de comptabele regel Verplichting = Kas op het artikel 7 Apparaat toe in de veronderstelling dat dit correct geschiedde. Er waren eerder geen aanwijzingen dat dit niet het geval was. In het najaar van vorig jaar heeft het Ministerie op verzoek van de Auditdienst de toepassing van de comptabele regel geanalyseerd. Deze oordeelde dat de comptabele regel te breed is toegepast. Bij de analyse en controles zijn knelpunten naar voren gekomen ten aanzien van de interne kaderstelling en de procesinvulling. Het Ministerie gaat het verplichtingenproces doorlichten en – waar nodig – verbeteringen en correcties aanbrengen.

Inkoopbeheer nieuw aandachtspunt

De beheersmaatregelen van het Ministerie zijn erop gericht om de inkoop op een tijdige en rechtmatige wijze te laten plaatsvinden. In de onderliggende casuïstiek, die gaat over de vervanging van het oude consulaire IT-systeem, is door verschillende oorzaken vertraging in de oplevering opgetreden, waardoor het oude IT-systeem langer dan gepland gecontinueerd moet worden. Deze doelmatigheidsbeslissing is genomen om bedrijfsvoering risico's te voorkomen. Met het IT systeem wordt het aanvraagproces van Schengenvisa verzorgd. Dit is een internationale verplichting waar Nederland aan moet voldoen. Dit besluit is zorgvuldig genomen en de huidige maatregelen vanuit het Ministerie zijn erop gericht om binnen de overbruggings-termijn het nieuwe IT-systeem in gebruik te nemen.

Informatiebeveiliging op de ambassades nieuw aandachtspunt

Ik onderschrijf de conclusies van de AR over informatiebeveiliging. Informatiebeveiliging is van cruciaal belang en dat beperkt zich logischerwijs niet alleen tot het kerndepartement, juist ook de ambassades hebben een grote rol hierin. Sinds 2021 heb ik daarom stappen gezet met formatieve uitbreiding, een groot aantal trainings- en adviesmissies in het postennetwerk, bouwkundige verbeteringen en een verbeterprogramma op toegang tot informatie. De komende jaren houdt informatiebeveiliging mijn aandacht en prioriteit. Het niveau en bewustzijn van informatiebeveiliging op de ambassades ga ik extra versterken door een zelfevaluatie beschikbaar te stellen. Met de zelfevaluatie krijgen ambassades inzicht in de eigen inrichting en verbeteringen voor informatiebeveiliging. De zelfevaluatie bevat ook andere thema's zodat de zelfstandigheid en algemene bedrijfsvoering versterkt wordt. Ook de algemene veiligheidsplannen voor het postennetwerk worden vernieuwd waarbij een informatiebeveiligingsplan en praktische adviezen een plek krijgen.

Vastgoed buitenland blijft aandachtspunt

Met de Algemene Rekenkamer ben ik van mening dat mijn ministerie op het gebied van huisvesting in 2023 vorderingen heeft gemaakt, met name op het gebied van informatievoorziening en risicomanagement. In 2024 gaan we het dashboard voor vastgoedsturing verder doorontwikkelen met de uitwerking van strategische speerpunten uit de Huisvestingsvisie. Na afronding van de aanbesteding van het nieuwe vastgoedinformatiesysteem, wordt dit jaar de implementatie van dit systeem mijn eerste prioriteit. Een andere prioriteit is het uniformeren van formats die ten grondslag liggen aan investeringsbeslissingen, o.a. op het punt van risicomanagement. De voltooiing van deze en andere prioriteiten zal nog enige tijd in beslag nemen. De huisvestingdirectie van mijn ministerie zal de Algemene Rekenkamer ook het komende jaar blijven informeren over de stappen die hiervoor worden gezet.

Centralisatie visumverlening nog niet doelmatiger

Ik ben verheugd met uw vaststelling dat er met betrekking tot de visum dienstverlening de afgelopen jaren veel verbeterd is. Tegelijkertijd deel ik uw mening dat dit geen reden is om op de lauweren te rusten, want er is nog werk aan de winkel om zowel de kwaliteit als de doelmatigheid verder te verbeteren. Uw aanbevelingen bieden daarvoor goede handvatten;

- De afgelopen jaren is er al veel geïnvesteerd in kennisopbouw bij de beslismedewerkers van de Consulaire Service Organisatie (CSO), ook op het gebied van landenkennis. Om die kennis en informatie op het juiste niveau te houden, zullen inspanningen noodzakelijk blijven, onder meer door hierover met posten en met ketenpartners in gesprek te blijven;
- In de consulaire dienstverlening staat de klant centraal, dat geldt ook voor het visumproces. Om dat te borgen zijn communicatie en adequate klantinformatie van groot belang, vooral als de dienstverlening door omstandigheden achterblijft op het gewenste niveau, zoals de soms langere doorlooptijden in de periode na de coronapandemie.

Tot slot wil ik nog kort ingaan op uw reflectie op het vinden van de juiste balans tussen standaardisatie en uniformiteit in het beslisproces en het ruimte blijven bieden voor maatwerk. Ik onderschrijf dit punt, met als kanttekening dat (te veel) maatwerk bij grote processen als de visumdienstverlening op gespannen voet staat met doelmatigheid, maar dat te allen tijde de menselijke maat moet worden gewaarborgd.

Hoogachtend,

Hanke Bruins Slot
Minister van Buitenlandse Zaken

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We bedanken de minister van BZ voor haar constructieve reactie. Ook dit jaar zullen wij de maatregelen die zij neemt om het financieel beheer en de bedrijfsvoering te verbeteren met belangstelling volgen.

Wij merken op dat de minister van BZ niet heeft gereageerd op de risico's die wij zien bij de uitvoering van het Herstel- en Veerkrachtplan. De minister van Financiën, die hiervoor verantwoordelijk is, heeft dit wel gedaan in zijn reactie op ons rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Financiën. Zijn volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

De minister van Financiën geeft aan dat het tweede betaalverzoek (€ 1,2 miljard) nu is voorzien voor het vierde kwartaal van 2024. Dit betekent dat de minister van BZ de verwachte € 1,2 miljard uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit niet meer in 2024 zal ontvangen, wat recentelijk heeft geleid tot een kasschuif (Financiën, 2024). Daarmee is het risico dat wij in paragraaf 2.2 van dit rapport signaleren al werkelijkheid geworden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZ 2023

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van BZ

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

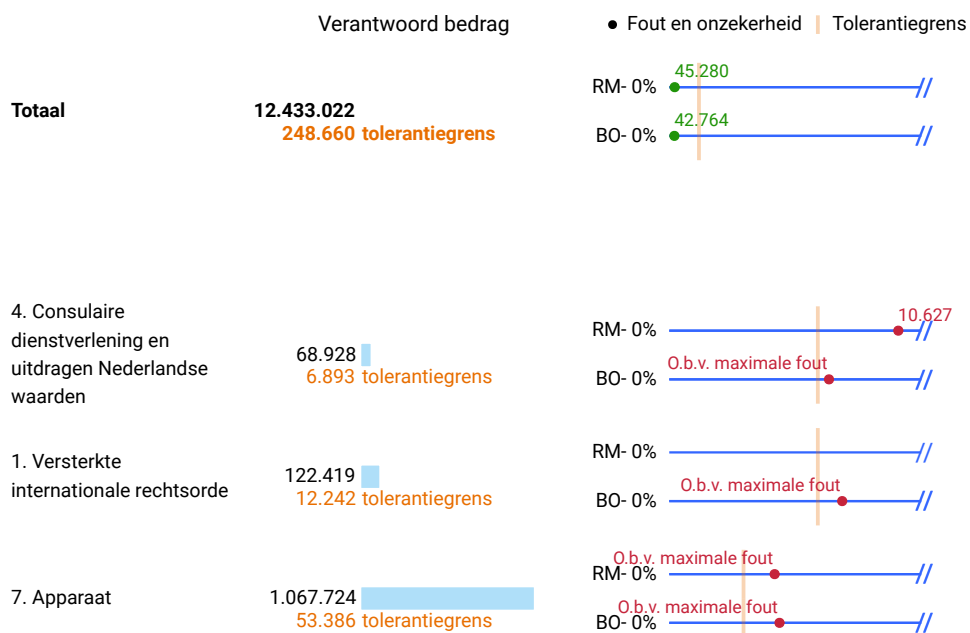
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen.

Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

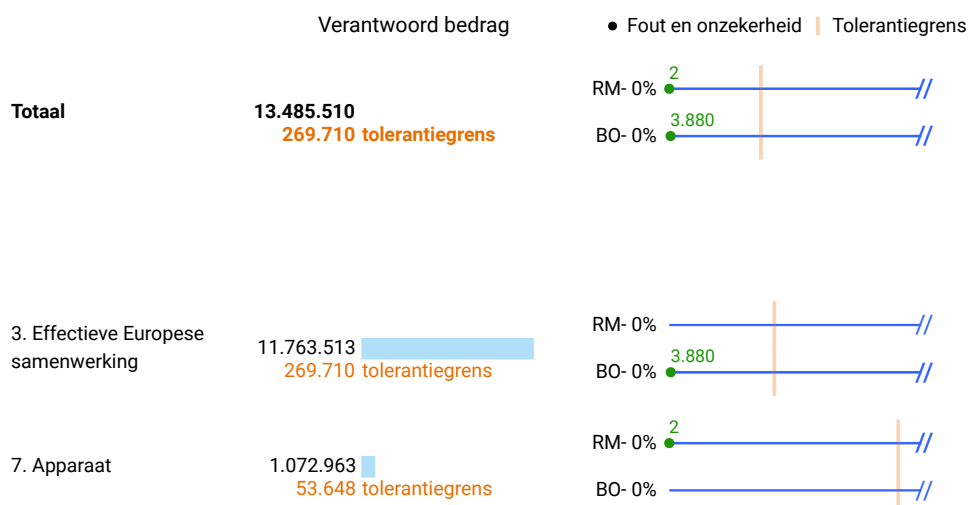
Buitenlandse Zaken (V)

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 jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komen voort uit maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. De beheersmaatregelen zijn gebaseerd op internationale standaarden, best practices en intern beleid van overheidsorganisaties. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Extra geld

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)' heeft de volgende bronnen:

- Extra geld coalitieakkoord: Bestedingsvoorstel versterking postennet en Mensenrechtenfonds (intern document).
- Oekraïne-uitgaven: *Jaarverslag 2022*, tabel 3, p. 27 (Buitenlandse Zaken, 2023b) en *Jaarverslag 2023 BZ* tabel 3, p. 31 (Buitenlandse Zaken, 2024).

Onderzoek naar visumverlening

Ons onderzoek naar visumverlening (§ 5.2) heeft niet geleid tot oordelen, omdat er geen toetsing aan normen is geweest. Met andere woorden: het is geen toetsend onderzoek.

Voor dit onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van de Hoofd-directie Consulaire- en Visumzaken (HDCV), waar de Consulaire Service Organisatie (CSO) onder valt. Verder hebben we gesproken met medewerkers van de Nederlandse posten te Bangalore, Havana, Istanbul, Londen, Manilla, Mumbai, Muscat, New Delhi, Ottawa, Pretoria, Rabat en Toronto. Tot slot hebben wij gesproken met medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), omdat zij een rol spelen als een visum-aanvrager in bezwaar gaat tegen een beslissing. De verslagen van alle gesprekken zijn afgestemd met de betrokkenen en dienden als input voor het rapport.

De documenten die wij bij medewerkers van het Ministerie van BZ hebben opgevraagd, hebben we geanalyseerd en ook gebruikt voor ons onderzoek.

Om aantallen visumaanvragen en doorlooptijden te analyseren, hebben we data-analyse toegepast op de gegevens die we van het Ministerie van BZ hebben ontvangen. Voor de definitie van doorlooptijden hebben we gebruik gemaakt van de definitie die de EU hiervoor hanteert (Visumcode 2009).

Bijlage 3 Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2003). *Visumverlening in Schengenverband*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29 260, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2023). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 van het Ministerie van BZ*. Den Haag: eigen beheer.

Buitenlandse Zaken (2019). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2018: Verslag van een schriftelijk overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 35 200 V, nr. 8.

Buitenlandse Zaken (2021). *Nederlandse diplomatie: Verslag van een commissiedebat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, Kamerstuk 32 734, nr. 51.

Buitenlandse Zaken (2023a) *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2023 (wijziging samenhangende met Miljoenennota)*. Tweede Kamer 2022-2023, Kamerstuk 36435 V, nr. 2.

Buitenlandse Zaken (2023b). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2022*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, nr 1.

Buitenlandse Zaken (2024). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, nr 1.

Europese Commissie (2022). *Bijlage bij het Uitvoeringsbesluit van de Commissie tot de vaststelling van het verslag over de in 2022 verrichte evaluatie van de wijze waarop Nederland het Schengenacquis op het gebied van gemeenschappelijk visumbeleid toepast*. C(2022) 6600.

Financiën (2024). *Voorjaarsnota 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, Kamerstuk 36 550, nr. 1.

Kabinet-Rutte IV (2022), *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Visumcode 2009. Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Zie ook Bijlage 2 bij het eindverslag van informateur Plasterk over mogelijke financiële tegenvallers, <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/verslagen/2024/02/12/bijlagen-bij-eindverslag-informateur-plasterk>.
- 2 In BOEI-inspecties komen verschillende inspectiemethodes samen in één compleet inspectierapport. Het gaat om inspecties voor brandveiligheid, onderhoud, energiezuinigheid en duurzaam en inzicht in het voldoen aan wet- en regelgeving (afgekort: BOEI).
- 3 De bron voor het voorziene extra geld is het bestedingsvoorstel postennet en Mensenrechtenfonds (bedragen komen overeen met totalen in openbare stukken). Voor de Oekraïne-uitgaven hebben we de Jaarverslagen 2022 en 2023 van het Ministerie van BZ gebruikt.
- 4 Dit bedrag is als volgt berekend: het budget van de EVF bedraagt voor 2021-2027 € 17,04 miljard in lopende prijzen. De verwachte Nederlandse bijdrage is volgens de huidige verdeelsleutel van 5,9% dan € 1.005.360.000.
- 5 Onder het Schengengebied vallen België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden en Zwitserland.
- 6 De minister van BZ besloot om naast de consulaire dienstverlening ook de financiële dienstverlening en de bedrijfsvoering te regionaliseren op de RSO's. In de periode 2018-2023 werd de volledige dienstverlening van de RSO's gecentraliseerd naar 3 gespecialiseerde serviceorganisaties in Den Haag. Voor de visumverlening was dit de CSO. Voor de andere onderdelen gaat het om de Financiële Service Organisatie (FSO) en Wereldwijd Werken (3W).

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 3 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024