

36 600 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2025

Nr. 4 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De ontwerpbegroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken omvat € 12.263 miljoen aan uitgaven, € 11.956 miljoen aan verplichtingen en € 3.654 miljoen aan ontvangsten.

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Actualiteit van onderzoeken Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda

1. Actualiteit van onderzoeken Algemene Rekenkamer

Graag brengen wij u een aantal onderzoeken van de Algemene Rekenkamer onder de aandacht. Dit doen wij omdat de resultaten van deze onderzoeken relevant zijn binnen de huidige ontwikkelingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

Informatiebeveiliging op ambassades verdient aandacht

In ons *Rapport bij het Jaarverslag van BZ 2023* (mei 2024) staan de resultaten van ons onderzoek naar de informatiebeveiliging op Nederlandse ambassades in het buitenland. Wij concludeerden dat de voorschriften voor informatiebeveiliging van het Ministerie van BZ op ambassades niet altijd wordt nageleefd. Gezien de huidige geopolitieke situatie is dit zorgelijk en we hebben de informatiebeveiliging op ambassades dan ook aangemerkt als een aandachtspunt. Op

ambassades wordt gewerkt met vertrouwelijke informatie en is het van belang dat hier op de correcte wijze mee wordt omgegaan en dat onbevoegden geen toegang kunnen krijgen tot deze informatie.

Inzicht in bezuiniging op het ambtenarenapparaat

De bezuinigingen op ambtenarenapparaat treffen ook het ministerie van BZ, zowel het kerndepartement als het postennet. Van de totale apparaatskosten (artikel 7, € 989 miljoen) van het ministerie wordt circa 66% toegerekend aan het postennet. In de ontwerpbegroting is besloten om de bezuiniging op het postennet op 10% te stellen. Voor een gedeelte wordt het besparingsverlies opgevangen door de ODA bijdrage aan het postennet. De rest komt vanuit de algemene middelen op de BZ begroting.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 BZ* hebben wij stilgestaan bij het extra geld dat door Rutte IV beschikbaar is gesteld voor het postennet. Wij concludeerden dat de minister van BZ beperkt rapporteert over de resultaten van deze intensivering. Net zoals de verantwoording over hoe extra geld wordt besteed en wat daarmee wordt bereikt, is het ook van belang dat de minister inzichtelijk rapporteert aan uw Kamer over de gevolgen van de aankomende bezuinigingen.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de Rijksverantwoording 2023 (mei 2024) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024, Kamerstuk 36560, nr. 5) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in zijn begroting formuleert.

Slechts 1 indicator in ontwerpbegroting BZ

In de ontwerpbegroting van BZ staat op slechts 1 beleidsterrein een indicator aangegeven. Dat betreft *'Doorlooptijden visumaanvragen: percentage visumaanvragen kort verblijf dat binnen 15 dagen wordt afgehandeld'*. Het percentage is op 85% vastgesteld. Deze indicator dekt een klein deel van beleidsartikel 4 af, namelijk het deel consulaire

dienstverlening en dan alleen 'de verlening van visa kort verblijf'. De indicator is afgeleid van Europese regelgeving over visumverlening, zoals vastgelegd in de Visumcode. De doelstelling is specifiek, meetbaar en tijdgebonden. De streefwaarde is door de minister van BZ vastgesteld. De Visumcode heeft een streefwaarde van 100% tenzij de twee uitzonderingsgronden van toepassing zijn waardoor de behandeltermijn 30 dagen respectievelijk 60 dagen mag duren.

Op de overige beleidsterreinen van BZ stelt de minister dat hij een stimulerende of financierende rol, en soms een regisserende rol heeft. Teneinde de Tweede Kamer meer inzicht te geven in Wij vinden dat er op meerdere beleidsterreinen van het ministerie kengetallen geformuleerd zouden kunnen worden zodat uw Kamer beter inzicht heeft in de doelen die de minister stelt en vervolgens in de resultaten die de minister wil behalen voor het geld dat hij daaraan wil besteden. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2018 ministerie BZ* hebben we onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het postennet. Hierbij concludeerden wij dat het moeilijk is om goed inzicht te krijgen in de inzet en (kosten) effectiviteit van het postennet. Wel is het mogelijk om op een andere manier inzicht te krijgen, dat kan door een aantal indicatoren te ontwikkelen. Tot op heden heeft de minister nog geen aanvullende resultaatindicatoren ontwikkeld ten behoeve van het beoordelen van de post.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen.

Risico op tegenvallers in 2024 inkomsten Herstel- en Veerkrachtfaciliteit

De raming van ontvangsten uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) van de EU is kwetsbaar. Zo waren de inkomsten voor het Ministerie van BZ in 2023 € 1,5 miljard lager dan begroot, omdat Nederland nog geen geld heeft ontvangen uit de HVF. Dit komt doordat de minister van Financiën het daarvoor benodigde betaalverzoek in 2023 niet heeft ingediend bij de Europese Commissie (EC) 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).

Onderliggend aan de vertraging is dat er voor de te declareren activiteiten nog geen sprake is van een volgens EU-regelgeving vereist functionerend effectief en efficiënt intern beheersingssysteem (inclusief daarop ingerichte audits). Zo bleek vorig jaar uit in Nederland uitgevoerde audits dat de vereiste informatie over eindbegunstigden en contractanten nog onvoldoende beschikbaar was. Ook waren er onvoldoende werkzaamheden verricht gericht op het voorkomen van fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstremgeling verricht in Nederland 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.

Bijdragen internationale organisaties

De ontwerpbegroting van BZ bestaat voor ruim 90% uit bijdragen aan internationale organisaties (voornamelijk afdrachten naar de Europese Unie (EU)), 5% personele uitgaven, 4% materiële uitgaven en 1% overige. De financiële risico's in relatie tot de verantwoording en rechtmatigheid zijn hierdoor beperkt. In deze begroting is de raming van de EU-afdrachten van zeer grote invloed. Tegelijkertijd is deze raming aan verandering onderhevig doordat deze afhankelijk is van verschillende variabelen waaronder de macro-economische ontwikkelingen in Nederland, maar ook van ontwikkelingen in de andere EU-lidstaten. Dit betekent dat gedurende het begrotingsjaar zich mutaties voor kunnen doen die niet goed te ramen zijn. Het kabinet zet overigens in op een structurele besparing van € 1,6 miljard op de EU-afdrachten vanaf 2028.

Voorschottenbeheer niet adequaat

In het jaarverslag van BZ over 2023 heeft de minister een wijziging aangekondigd voor het verwerken van de voorschotten in de administratie en financiële verantwoording. Voorschotten worden verstrekt om subsidies/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. In 2023 bedroegen deze voorschotten € 1,4 miljard. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van BZ* hebben wij geconstateerd dat het ministerie echter nog niet beschikt over een adequate administratieve organisatie en interne beheersing voor het beheer van de voorschotten. Hierdoor bestaat het risico dat de stand van de openstaande voorschotten in de financiële verantwoording 2024 niet juist en volledig wordt weergegeven. Het niet goed beheren van de openstaande voorschotten kan leiden tot onrechtmatigheden in de uitgaven en ten onrechte niet teruggevorderde subsidiegelden.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eens per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft de SEA van het Ministerie van BZ op 3 aspecten beoordeeld:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA blijkt dat voor alle begrotingsartikelen de komende jaren evaluaties uitgevoerd gaan worden. De minister maakt inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties worden afgedekt. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer een duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt. In het geval BZ wordt 66,7% van de uitgaven afgedekt met evaluaties. Voor de sub-artikelen 4.4 (uitdragen Nederlandse waarden en belangen), 3.5 (Europese Vredesfaciliteit) en 3.6 (afdracht van invoerrechten aan de EU) staan geen evaluaties gepland door het ministerie.

b. Geplande evaluatie in de SEA die wij van bijzonder belang achten

Gelet op de geopolitieke ontwikkelingen vinden we de beleidsevaluatie die voor 2025 gepland staat naar de *'goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijk veiligheid'* uit de SEA van bijzonder belang. Hieraan wil de minister in 2025 € 61,2 miljoen uitgegeven.

c. Evidente witte vlekken in de SEA

Het onderwerp *'uitdragen van Nederlandse waarden en belangen'* (sub-artikel 4.4) is niet geagendeerd in de SEA voor evaluatieonderzoek. Hieraan wil de minister in 2025 € 19,8 miljoen uitgeven. We achten een evaluatie over dit onderwerp relevant voor de oordeelsvorming van uw Kamer over de resultaten die de minister behaalt.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris