



De heer drs. A.P. Visser
President van de Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Fred Sevriens

T +31 (0)70 348 69 95

FEZ-FM@minbuza.nl

Onze referentie

MINBUZA-2017.600107

Datum 24 april 2017

Betreft Bestuurlijke reactie op het concept-rapport Resultaten
Verantwoordingsonderzoek 2016 Buitenlandse Zaken (V)

Geachte heer Visser,

Bij brief van 11 april 2017 hebt u mij doen toekomen het concept-rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Buitenlandse Zaken (V). Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

De Algemene Rekenkamer heeft de voortgang van het verandertraject Modernisering diplomatie gezien en daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan enkele deelprojecten, waaronder Vernieuwing personeelsbeleid en Beleid en uitvoering (thans geheten Werk in uitvoering).

Dienaangaande merk ik op dat eind 2016 de uitvoering van het aan dit verandertraject ten grondslag liggende plan van aanpak is afgerond. Het jaar 2017 zal in het teken staan van de monitoring van de effecten ervan; het ministerie wil als lerende organisatie zicht krijgen op de vraag in hoeverre de verschillende deelprojecten daadwerkelijk de in het plan van aanpak beoogde doelstellingen dichterbij hebben gebracht. Door gericht onderzoek zal dit in 2017 in kaart worden gebracht, waarbij met name gezien zal worden hoe de deelprojecten in onderlinge samenhang aan het realiseren van de strategische doelstellingen van het complexe verandertraject Modernisering diplomatie hebben bijgedragen.

Om voort te bouwen op het fundament dat Modernisering diplomatie in de periode 2014-2016 heeft gelegd, zal het ministerie ook in 2017 verder blijven werken aan de vereiste organisatieontwikkeling. Hiertoe is een nieuwe Ontwikkelagenda in gang gezet onder aansturing van de Secretaris-Generaal en de Directeuren-Generaal. Het programma Werk in uitvoering, dat onder meer een deel van de opleiding van alle beginnende medewerkers bij het ministerie verzorgt, zal een departementsbrede functie gaan vervullen. Ik onderschrijf het in dit verband door de Algemene Rekenkamer genoemde belang van blijvende aandacht voor de bijbehorende essentiële gedrag- en cultuurverandering.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de omvorming van de huisvestings- en vastgoedportefeuille in 2016 achterbleef bij de planning.

In dit verband is van belang dat in december 2015 het eerste meerjarige masterplan is vastgesteld, waarin ambitieuze doelen zijn gesteld met betrekking

tot de op te stellen beleidskaders en de uit te voeren projecten. Hoewel de beleidsdoelen in 2016 grotendeels zijn behaald, liep de uitvoering van de projecten echter achter op de planning. De oorzaak hiervoor was met name gelegen in de beperkte (uitvoerings)capaciteit en de noodzaak de beschikbare capaciteit in te zetten op projecten die in het kader van veiligheid urgent waren en bijgevolg prioritaire aandacht vergden. Desalniettemin zijn de gerealiseerde besparingen hoger dan voorzien, zodat geconcludeerd kan worden dat de door het masterplan opgelegde focus en prioritering effect heeft gehad.

Onze referentie
Contactpersoon
Fred Sevriens

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie voor het signaleren van overcapaciteit of knelpunten bij huisvesting en vastgoed in 2016 nog vooral afhankelijk was van signalen uit de organisatie deel ik niet. Hierbij merk ik op dat met name op basis van de beschikbare managementinformatie de (ruimtelijke) overcapaciteit inmiddels inzichtelijk is gemaakt. In aanvulling daarop wordt gebruik gemaakt van de inzichten van de eenheid Inspectie, Signalering en Begeleiding en vindt consultatie van de regiodirecties en de posten plaats, waarbij eveneens knelpunten op dit gebied naar voren komen. Verder is tijdens de zogeheten masterplansessies eind 2016, waaraan betrokken partijen zoals regiodirecties, de afdeling Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit, de shared service organisatie Wereldwijd Werken (3W) en de directie Financieel en Economische Zaken deelnamen, de gehele portefeuille doorgenomen. Bovendien is met het in gebruik nemen van de (gefaseerde) besluitprocedure ook beter zicht gekregen op de knelpunten in de verschillende fasen van de projectuitvoering. Tot slot heeft de directie Bedrijfsvoering in 2016 evaluaties uitgevoerd met betrekking tot het nieuwe huurbeleid en het centraliseren van de bedrijfsvoeringbudgetten.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om verder te werken aan het verbeteren van de informatiepositie met betrekking tot de (omvorming van de) vastgoedportefeuille en om in 2017 hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar te stellen, onderschrijf ik. Het verder verbeteren van de informatiepositie heeft in 2017 hoge prioriteit en is als zodanig opgenomen in het inmiddels geactualiseerde masterplan. Zo zullen vanaf mei 2017 nieuwe functionaliteiten beschikbaar zijn in het real estate management informatie systeem (REMIS), waardoor meer en betere (financiële) informatie beschikbaar zal komen. Verder is in dit verband van belang dat medio 2017 naar verwachting alle vacatures bij de directie Bedrijfsvoering die zijn betrokken bij huisvesting en vastgoed zullen zijn vervuld en dat de in het masterplan opgenomen prioritering zal bevorderen dat de alsdan beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk zal worden ingezet.

Voor zover de Algemene Rekenkamer adviseert om de Tweede Kamer beter te informeren over de onttrekkingen aan en de inzet van het huisvestingsfonds ben ik van mening dat thans reeds adequaat inzicht wordt geboden in de aanwending van de middelen op dit gebied. Hierbij merk ik op dat bij de start van dit kabinet een middelenafpraak is gemaakt met het ministerie van Financiën, welke inhoudt dat de opbrengsten van de verkoop van onroerend goed in een ander begrotingsjaar kunnen worden ingezet. Deze afspraak stelt het ministerie in staat om een efficiëntieslag te maken, teneinde de structurele bezuiniging op de huisvesting te kunnen doorvoeren. Op de reguliere momenten in het begrotingsjaar wordt deze middelenafpraak benoemd. Zo wordt in de begroting aangegeven hoeveel middelen op dat moment beschikbaar zijn in het huisvestingsfonds en wordt in het jaarverslag vervolgens vermeld welke

onroerende zaken het afgelopen jaar zijn verkocht en welke ontwikkelingen er op dat gebied gaande zijn. De uitgaven, inclusief die voor vastgoed, worden in het jaarverslag conform de geldende voorschriften toegelicht. Deze aanbeveling zal ik dan ook niet opvolgen.

Onze referentie
Contactpersoon
Fred Sevriens

De Algemene Rekenkamer constateert terecht dat de budgettaire druk op het apparaat toeneemt. Dit is een logisch gevolg van de taakstellingen die de afgelopen jaren zijn opgelegd. De effecten daarvan worden juist dit jaar en in de komende periode voelbaar. Een onderdeel van die taakstellingen wordt gevormd door de bezuiniging op de huisvesting van het ministerie. Omdat dit onderdeel naar zijn aard niet op korte termijn te realiseren was, is de hiervoor genoemde middelenafpraak gemaakt. Deze biedt de mogelijkheid om de huisvestingsmaatregelen over een langere periode te implementeren. Daarbij is verder afgesproken dat een batig saldo van verkopen en aankopen van vastgoed incidenteel kan worden ingezet ten gunste van het apparaatsbudget, hetgeen in 2016 het geval is geweest. Deze uitgaven vormen een integraal onderdeel van het apparaatsbudget en worden toegelicht in het jaarverslag en in de suppletoire begrotingen.

Wat betreft de informatiebeveiliging doet het me deugd dat de Algemene Rekenkamer vaststelt dat het ministerie de risicoanalyses voor de IT-systemen grotendeels heeft geactualiseerd en dat daarnaast het integrale beveiligingsbeleid is geactualiseerd en vastgesteld.

Volgens de Algemene Rekenkamer maakt het ministerie ook vorderingen bij het afwikkelen van het verbeterplan voor de Baseline Buitenlandse Zaken / Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BBZ/BIR).

Ik onderschrijf de aanbeveling om deze nog verder te actualiseren van harte. In het toezichtarrangement 2017 zijn dan ook inmiddels maatregelen opgenomen die hierop zien. Verder zal, zoals de Algemene Rekenkamer ook aanbeveelt, de cyberweerbaarheid worden vergroot door het oprichten en inrichten van een security centre, het vergroten van het inzicht in informatiebeveiliging en het reeds bij de aanvang van projecten op het gebied van ICT betrekken van aspecten rondom informatiebeveiliging.

Met betrekking tot de digitale archivering is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat er nog steeds sprake is van een onvolkomenheid, ondanks het feit dat de aanbevelingen in het Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie over 2015 grotendeels zijn opgevolgd. Met name met het oog op het verbeteren van het gebruik van het archiefsysteem Sophia wordt aanbevolen om zo spoedig mogelijk de reeds genomen organisatorische maatregelen af te ronden, en de technische maatregelen verder te ontwikkelen en te implementeren, en alsnog te zorgen voor een correcte archivering van de stukken die op dit moment alleen in de digitale samenwerkingsruimten aanwezig zijn.

Dienaangaande merk ik op dat extra capaciteit zal worden ingehuurd voor het op korte termijn afronden van de archiefplannen van de dienstonderdelen en van de posten, hetgeen prioritaire aandacht heeft van de ambtelijke leiding. De kwaliteit van de archivering maakt onderdeel uit van de, naar aanleiding van vorige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, genomen verbeteringsmaatregelen. Hiertoe is in het Toezichtarrangement 2017 een aantal beheermaatregelen opgenomen. Zo zal in het kader van het, in samenwerking met de ADR en het Nationaal Archief ingerichte, kwaliteitssysteem het opstellen van een archiefplan door alle dienstonderdelen onderdeel vormen van de jaarplanaanschrijving. Deze plannen en het nog in te richten dashboard digitaal archief zullen bijdragen aan

een groter bewustzijn ten aanzien van archivering bij de medewerkers en het management. De continue bewustwordingscampagne zal overigens in 2017 wordt voortgezet en in dat verband zullen onder andere individuele trainingen over archiveren en Sophia worden aangeboden. Tot slot zullen technische ontwikkelingen en verbetermaatregelen ter hand worden genomen. Deze hebben met name betrekking op koppelingen tussen Sophia enerzijds en SAP en 247Plaza anderzijds. Hierdoor zal archiveren eenvoudiger en kwalitatief beter worden.

Onze referentie
Contactpersoon
Fred Sevriens

Ten aanzien van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland doet de Algemene Rekenkamer drie aanbevelingen.

Allereerst wordt aanbevolen maatregelen te treffen waarmee de kwetsbaarheid van gedetineerden gedurende de gehele detentieperiode in beeld kan worden gebracht, zodat aan deze categorie maatwerk kan worden geleverd. Ik stel vast dat dit aansluit op de door het ministerie reeds ingezette differentiatie en het beoogde maatwerk in de gedetineerdenbegeleiding. Zo komen kwetsbare gedetineerden sneller in beeld door het nieuwe rapportagesysteem van het hiervoor door het ministerie gesubsidieerde Bureau Buitenland van Reclassering Nederland. Ook bieden de door dit bureau op verzoek van het ministerie ontwikkelde nieuwe zorgactiviteiten betere mogelijkheden voor het verlenen van geïntensiveerde en passende zorg. Voorts beschikt het ministerie over een budget voor de betaling van noodzakelijke medicijnen voor zieke gedetineerden indien de lokale autoriteiten de vereiste medische zorg niet kunnen leveren, dan wel de gedetineerden of hun familie niet over voldoende middelen beschikken. Ik zie deze aanbeveling dan ook als een aansporing om de komende jaren het ingezette beleid op dit punt verder te verbeteren en te ontwikkelen. De Algemene Rekenkamer ziet in dit kader een bijzonder risico voor het leveren van maatwerk aan kwetsbare gedetineerden in de zogeheten niet-zorglanden. Op grond van de hiervoor genoemde maatregelen zie ik dat risico echter niet. Daarbij dient vermeld te worden dat in alle gevallen het uitgangspunt geldt dat de lokale autoriteiten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor alle (ook buitenlandse) gedetineerden en dat de detentieomstandigheden in de niet-zorglanden adequaat worden geacht. Deze omstandigheden worden gemonitord en waar nodig worden de autoriteiten door Nederland of in EU-verband hierop aangesproken, zoals in 2016 en 2017 in Japan. Aldaar zijn diverse EU-demarches uitgevoerd (waarop werd aangesloten door de VS, Canada en Noorwegen), waarbij de detentieomstandigheden onder de aandacht zijn gebracht bij de lokale autoriteiten.

Verder adresseert de Algemene Rekenkamer de problematiek van langdurige procedures op grond van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) en van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) in de landen van detentie, alsmede de strafrestanten die vaak te kort zijn voor een resocialisatie in Nederland. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om hierover in overleg te blijven met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze aanbeveling wordt als zodanig reeds in de praktijk gebracht. Hierbij acht ik van belang dat mijn ambtsgenoot van Veiligheid en Justitie bevoegd en verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze wetten en dat het ministerie bij de uitvoering van deze wetten in beginsel slechts een faciliterende rol vervult, met name wat betreft de informatievoorziening aan gedetineerden. Met het oog hierop vindt op gezette tijden overleg plaats met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zo zal in samenspraak worden onderzocht hoe Nederlandse gedetineerden in het buitenland nog vroeger en duidelijker kunnen worden geïnformeerd over de

WOTS, zodat aanvragen zo vroeg mogelijk kunnen worden ingediend. Desalniettemin valt niet uit te sluiten dat een trage behandeling van dergelijke verzoeken in het land van detentie een complicerende factor blijft waarop de Nederlandse overheid helaas weinig of geen invloed heeft.

Onze referentie
Contactpersoon
Fred Sevriens

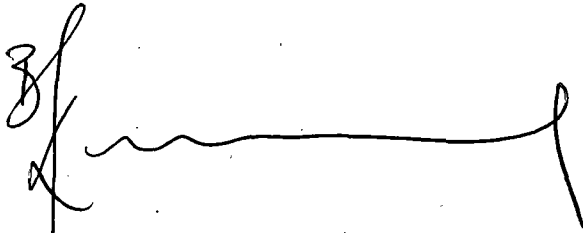
De derde aanbeveling betreft het hanteren van een eenduidige categorisering voor gevangenisstraffen, zodat deze informatie kan worden gebruikt voor monitoring en evaluatie, en voor het verbeteren van het registratiesysteem.

Deze aanbeveling zal ik niet opvolgen. Hierbij merk ik allereerst op dat een eenduidige wereldwijde categorisering niet haalbaar en zinvol is, aangezien de straffen per land vaak zeer divers en tussen landen zeer verschillend zijn. Geconstateerd wordt dat niet alle dossiers gelijk zijn opgebouwd en ingevuld. De dossieropbouw en opgenomen gegevens verschillen inderdaad van geval tot geval, aangezien niet voor elke afzonderlijke detentie dezelfde informatie beschikbaar is. Zo geldt voor gevangenisstraffen dat noch de Nederlandse gedetineerde, noch de buitenlandse autoriteiten de plicht hebben om dit aan de Nederlandse vertegenwoordiging te melden. Overigens is deze informatie beleidsmatig niet relevant voor het verlenen van consulaire bijstand. Het ministerie verleent altijd consulaire bijstand wanneer een Nederlandse gedetineerde in het buitenland dat wenst en het verlenen van bijstand in dat geval mogelijk is. Daarbij is in beginsel niet van belang wat de aard van het delict of de reden voor de veroordeling is; in alle gevallen is de consulaire bijstand maatwerk. De strafmaat is wel relevant voor gedetineerden die het risico lopen te worden veroordeeld tot de doodstraf of reeds daartoe zijn veroordeeld. Deze gedetineerden vormen een aparte categorie en ontvangen bijzondere consulaire bijstand (zie de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 11 april 2011; 32500V, waarin wordt toegelicht wat dit specifieke beleid inhoudt). Het aantal gevallen waarin sprake is van de doodstraf is echter gering en heeft de uitdrukkelijke en consistente aandacht van het ministerie. Gelet op het vorenstaande bestaat er op dit moment dan ook geen behoefte aan diepgaande analyses met betrekking tot buitenlandse gevangenisstraffen.

Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat de voorgenomen reallocatie van middelen niet is gerealiseerd, maar dat er sprake is van een bezuiniging. Deze conclusie deel ik niet. De middelen voor gedetineerdenbegeleiding zijn niet verminderd, maar meer op maat en naar behoefte ingezet. Ik stel vast dat deze conclusie voornamelijk is gebaseerd op het aantal door medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordigingen afgelegde bezoeken aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Een daling van dit aantal duidt echter niet op een bezuiniging. De op 1 januari 2015 ingezette beleidswijziging ten aanzien van de bezoekfrequentie (maximaal vier bezoeken per jaar in de zogeheten zorglanden en één bezoek per detentie in de niet-zorglanden), in samenhang met een afnemend aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland ten gevolge van de toepassing van de WETS en de WOTS, heeft een vermindering van het totale aantal bezoeken met zich gebracht. Daar staat evenwel tegenover dat de afgelegde bezoeken met meer maatwerk en een hogere kwaliteit, en in de zorglanden in sommige gevallen juist met een hogere frequentie dan voorheen, worden uitgevoerd. Zo worden bezoeken beter voorbereid en meer gericht op de individuele situatie van de gedetineerde. Dit betekent onder andere dat bezoeken in de regel arbeidsintensiever en soms ook langer dan vroeger zijn. Hierbij wil ik nog opmerken dat in dit verband, naast het aantal bezoeken door medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordigingen, ook de door het ministerie gesubsidieerde en door derden geboden gedetineerdenbegeleiding van

belang is. Het ministerie heeft extra geïnvesteerd in uitbreiding, kwaliteitsverbetering en verdere professionalisering van deze begeleiding. Ook hebben de Nederlandse vertegenwoordigingen extra middelen toegewezen gekregen voor medische zorg aan gedetineerden, daar waar de lokale autoriteiten op dit gebied te kort schieten. De door het ministerie gesubsidieerde activiteiten op het gebied van resocialisatie, (extra) zorg, juridisch advies en voorlichting vormen kernonderdelen van de huidige gedetineerdenbegeleiding. Naar aanleiding van de gebleken resultaten en de groeiende vraag is met ingang van 2016 het subsidiebudget voor de periode tot en met 2019 dan ook verhoogd.

Onze referentie
Contactpersoon
Fred Sevriens

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bert Koenders', with a long horizontal flourish extending to the right.

Bert Koenders,
Minister van Buitenlandse Zaken