

## Ministerie van Buitenlandse Zaken

Algemene Rekenkamer  
t.a.v. de heer drs. A.P. Visser, President  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
Nederland  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

[FEZ@minbuza.nl](mailto:FEZ@minbuza.nl)

**Onze referentie**  
BuZa.2020.5204-13

Datum            april 2020  
Betreft        Bestuurlijke reactie op het concept-rapport Resultaten  
                  Verantwoordingsonderzoek 2019 Buitenlandse Zaken (V)

Bij brief van 10 april 2020 hebt u mij doen toekomen het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2019 Buitenlandse Zaken (V). Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het feit dat de Algemene Rekenkamer, ondanks de moeilijke situatie ten gevolge van de uitbraak van het coronavirus, in staat is geweest het Verantwoordingsonderzoek 2019 conform de gestelde doelen af te ronden.

Wat betreft de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat deze op totaalniveau weliswaar voldoet aan de daaraan te stellen eisen, doch op het niveau van de afgerekende voorschotten niet rechtmatig is, aangezien er fouten en onzekerheden zijn geconstateerd die de tolerantiegrens overschrijden.

Dienaangaande merk ik op dat de Auditdienst Rijk heeft vastgesteld dat in het jaar 2019 de omvang van de fouten bij de verantwoordingen op begrotingshoofdstuk V Buitenlandse Zaken de tolerantiegrens had overschreden. Deze overschrijding werd voornamelijk veroorzaakt door één bepaalde transactie, waarbij sprake was van een te hoog op de openstaande voorschotten afgeboekt bedrag van EUR 73.770. Door het gebruik van een statistische steekproef werd dit geëxtrapoleerd tot een hoger bedrag, zijnde de maximale fout, waardoor de tolerantiegrens werd overschreden. Overeenkomstig de Rijksbegrotingsvoorschriften is deze overschrijding in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag toegelicht.

Ten aanzien van het inkoopbeheer stel ik met genoegen vast dat de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat het ministerie een goede stap ter verbetering hiervan heeft gezet door begin 2020 een zogeheten 'spendanalyse' op te stellen over de jaren 2017 tot en met 2019. In 2020 zal een nadere analyse van de uitkomsten van de spendanalyse plaatsvinden.

Mede naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen in voorgaande Verantwoordingsonderzoeken heeft mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inmiddels besloten tot het geven van de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen volmacht op basis van de huidige regelgeving voor het verrichten van transacties met betrekking onroerende zaken in het buitenland. Deze volmacht is op 24 april 2020 in de Staatscourant gepubliceerd en op 25 april 2020 in werking getreden.

Ten aanzien van het onderwerp informatiebeveiliging merkt de Algemene Rekenkamer terecht op dat het juist in tijden van crises, zoals de huidige crisis ten gevolge van de uitbraak van het coronavirus, van essentieel belang is dat de informatie passend is beveiligd. Genoemde crisis heeft wederom duidelijk gemaakt dat betrouwbaar digitaal werken een belangrijke pijler vormt voor de wijze waarop het ministerie de werkzaamheden wereldwijd faciliteert. Het lijkt geen twijfel dat onvoldoende informatiebeveiliging vergaande en ontregelende gevolgen kan hebben, om welke reden ik de voortdurende aandacht van de Algemene Rekenkamer voor dit belangrijke onderwerp toejuich. De diverse projecten, investeringen en groei in capaciteit van het ministerie op het gebied van de informatiebeveiliging onderstrepen het belang dat hier door de gehele organisatie aan wordt gehecht.

Het ministerie is in 2019 verder gegaan met het investeren in het verbeteren van de informatiebeveiliging, waarbij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit het Verantwoordingsonderzoek over het jaar 2018 ter harte zijn genomen. Deze aanbevelingen waren met name gericht op het verbeteren van de governance, de inrichting van de organisatie en het incidentmanagement. Daarnaast werd aanbevolen om in het kader van het risicomanagement de achterstand op het gebied van de (her)accreditaties van systemen in te halen.

Met betrekking tot het jaar 2019 constateert de Algemene Rekenkamer dat inmiddels weliswaar stappen zijn gezet om genoemde aanbevelingen op te volgen, maar dat een en ander nog niet is afgerond. Wat betreft de accreditaties ziet de Algemene Rekenkamer nog steeds grote risico's en worden de behaalde resultaten onvoldoende geacht.

De aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer thans doet voor een verbetering van de informatiebeveiliging onderschrijf ik en zullen het ministerie ondersteunen bij het opstellen van een uitgewerkt plan van aanpak met duidelijke mijlpalen. De te leveren inspanningen zullen erop gericht zijn om, binnen de ketenafhankelijkheden, de beoogde resultaten zoveel mogelijk eind 2020 te realiseren. Met dat doel wordt in extra sturing en in additionele personele capaciteit voorzien.

Zo zal er intensief naar gestreefd worden dat de voor een adequate informatiebeveiliging vereiste documentatie en processen beschreven, geformaliseerd en op orde zijn. Daarnaast zal voor het resterende deel van 2020 en voor 2021 een overkoepelend jaarplan voor de informatiebeveiliging worden opgesteld.

Wat betreft de accreditaties merk ik nog op dat het verkrijgen van de benodigde bewijsstukken en de interne en externe toetsing daarvan ten behoeve van het accreditatieproces een intensief traject is, waarbij het ministerie afhankelijk is van

diverse partijen. De voorbereidingen van de EU- en NAVO-inspecties in 2019 hebben dan ook veel geveerd van de beschikbare capaciteit.

**Onze referentie**  
Min-BuZa.2020.5204-13

Voor zover de Algemene Rekenkamer constateert dat de tijdelijke accreditaties (de zogeheten 'interim approvals to operate') structureel worden ingezet, terwijl dit geen volledige accreditaties zijn, zij vermeldt dat deze pas worden toegekend indien aan nagenoeg alle voorwaarden voor het verkrijgen van een accreditatie is voldaan en er een plan van aanpak ligt om de resterende punten af te ronden.

Ten slotte wil ik in dit verband benadrukken dat ik een traditionele informatievoorziening als alternatief voor digitale informatievoorziening van en naar EU en NAVO, bij ontstentenis van de vereiste accreditaties, als een uiterste en zeker geen wenselijke situatie beschouw.

Op het gebied van de ICT heeft de Algemene Rekenkamer tevens het zogeheten 'life cycle management' van de door het ministerie gebruikte systemen onderzocht.

Met de Algemene Rekenkamer ben ik van mening dat een toekomstbestendig ICT-landschap een essentiële randvoorwaarde vormt voor een adequate uitvoering van het Rijksbeleid. Het belang van een goed ingericht life cycle management van de ICT-systemen dat ondersteunend is aan de primaire processen van het ministerie staat dan ook buiten kijf.

Zoals door de Algemene Rekenkamer vastgesteld, heeft het ministerie een goed inzicht in het complete ICT-landschap op basis van een registratie van alle ICT-systemen in het applicatieportfolio, de aanwezigheid van (deel)architecturen en ontwikkel- en exploitatiebegrotingen.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat verder onderzoek naar en opvolging van risico's op dit gebied nog meer aandacht verdient. De constatering dat er nog geen volledige cyclus van plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen bestaat voor het life cycle management is een juiste. Deze sluit aan bij de bevindingen van het ministerie en bij het voornemen om het proces van integraal portfoliomanagement, inclusief het life cycle management van ICT-systemen die ondersteunend zijn aan het primaire proces, een meer prominente plek te geven in de interne organisatie. Daar hoort ook een verdere uitwerking bij van procesbeschrijvingen en werkwijzen. Dit alles wordt ook geborgd in de voorziene herinrichting van de I(CT)-organisatie van het ministerie in 2020.

Ten aanzien van de uitbesteding van ICT aan externe leveranciers geeft de Algemene Rekenkamer in overweging het life cycle management goed te borgen in de afspraken met die leveranciers.

Het belang hiervan onderschrijf ik en merk daarbij op dat dit in de huidige samenwerking met de leveranciers voldoende het geval is. Het proces van life cycle management zal verder en steviger worden geborgd.

Tot slot stel ik in dit verband vast dat het onderzoek ter zake was gericht op de eerste stap van het life cycle management, te weten het inzicht in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van de gebruikte applicaties en in de daaraan verbonden risico's. Voor zover de Algemene Rekenkamer tevens suggesties doet met betrekking tot de daaropvolgende fasen, onder andere het opstellen van plannen ter verzekering van de operationaliteit en de functionaliteit

van applicaties gedurende hun levensduur, beschouw ik dit als een zinvolle aansporing om de integraliteit van het beheer van de ICT-systemen voortdurend te blijven bezien.

**Onze referentie**  
Min-BuZa.2020.5204-13

In het Verantwoordingsonderzoek over het jaar 2018 had de Algemene Rekenkamer de ontwikkelingen in het postennet in de periode van 2014 tot en met 2018 onderzocht. In het onderhavige Verantwoordingsonderzoek is de stand van zaken bezien wat betreft de gevolgen van de bezuinigingen vanaf 2014 en de middelen die sinds 2017 beschikbaar zijn gekomen bij het Regeerakkoord, aangevuld met enkele Kamermoties sinds 2017 voor uitbreiding en versterking van het postennet. Volgens de Algemene Rekenkamer gaat het hier om in totaal EUR 65 miljoen structureel per jaar, waarvan een bedrag van EUR 20 miljoen afkomstig is uit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

In dit kader wil ik allereerst beklemtonen dat van het bedrag van EUR 20 miljoen dat ingevolge het Regeerakkoord in de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is gereserveerd voor de intensivering van de ontwikkelingssamenwerking de facto slechts een bedrag van EUR 6 miljoen wordt aangewend ten behoeve van het postennet als zodanig. Het overige bedrag van EUR 14 miljoen is bestemd voor de versterking van de betrokken beleidsdirecties en ondersteunende directies op het departement in Den Haag.

Het doet mij deugd dat de Algemene Rekenkamer vaststelt dat de besteding van de voor het postennet beschikbare extra middelen plaatsvindt in overeenstemming met de brieven die ik op 2 juli 2018 (Kamerstuk 32734, nr. 31) en 8 oktober 2018 (Kamerstuk 32734, nr. 32) aan de Tweede Kamer heb gezonden. Zoals daarin vermeld, wordt een deel van deze middelen ingezet voor additionele huisvesting en ICT, alsmede voor ondersteunende functies op het departement in Den Haag, aangezien de facilitering van het postennet deels via de serviceorganisaties in Den Haag geschiedt. In mijn brief van 15 december 2019 (Kamerstuk 32734, nr. 39) heb ik de Tweede Kamer voor de volledigheid ook geïnformeerd over deze laatste categorie. Aldus heb ik tevens beoogd gevolg te geven aan de aanbeveling uit het Verantwoordingsonderzoek 2018 om niet alleen te rapporteren over voorgenomen bestedingen, maar de Tweede Kamer ook achteraf op de hoogte te stellen van de vordering van de investeringen. Verder wordt de Tweede Kamer zoveel mogelijk door middel van de reguliere rapportages geïnformeerd over de stand van zaken omtrent het postennet.

Voor zover de Algemene Rekenkamer concludeert dat, hoewel in het jaar 2019 een stijging van de apparaatsuitgaven zichtbaar was, niet vastgesteld kon worden dat de extra beschikbare middelen zijn gebruikt voor de versterking van het postennet, merk ik op dat de formatieve uitbreiding is voorzien van een specifiek label, te weten 'Rutte III'. Op die manier wordt getracht inzichtelijk te maken dat hiervoor een deel van de extra middelen is aangewend.

Wat betreft de door de Algemene Rekenkamer aangehaalde resultaatindicatoren voor het postennet merk ik op dat voor sommige door de posten uitgevoerde activiteiten, zoals consulaire en economische dienstverlening, de daarmee behaalde resultaten betrekkelijk eenvoudig zijn te meten. Dat geldt eveneens voor bijvoorbeeld het aspect klanttevredenheid. Daarnaast zijn ook op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking in nauwe samenspraak tussen het departement en de betrokken posten per land concrete resultaatgebieden bepaald.

Voor andere activiteiten blijft echter staan dat de activiteiten van het postennet vooral in samenhang moeten worden gezien met de inspanningen van het departement in Den Haag en andere ministeries, alsmede met de activiteiten van onze bondgenoten en de internationale gemeenschap. Dit betekent dat het Nederlandse postennet veelal een bijdrage, een 'contributie', levert aan onderwerpen als veiligheid, internationale rechtsorde en migratie. De directe 'attributie' aan die Nederlandse bijdrage is echter niet altijd meetbaar te maken of toe te rekenen aan bepaalde fte's.

Teneinde inzicht te verkrijgen in de additionele resultaten die met de extra middelen in het afgelopen jaar zijn behaald, heb ik de posten verzocht in hun jaarverslag hierover te rapporteren. Dit heeft onder andere de door de Algemene Rekenkamer genoemde interactieve kaart opgeleverd, welke in het jaarverslag 2019 is opgenomen.

Rest mij in dit verband te benadrukken dat ik mij ervoor blijf inspannen om de Tweede Kamer meer inzicht te bieden in de resultaten die met het postennet worden behaald. Daarbij geldt dat actuele ontwikkelingen, zoals de huidige crisis ten gevolge van de uitbraak van het coronavirus, de planning in ernstige mate kunnen beïnvloeden en tot ingrijpende onvoorziene aanpassingen kunnen nopen.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van de reisadviezen onderzocht. Ik verwelkom dit onderzoek, aangezien de resultaten ervan zonder meer van pas zullen komen bij de continue verbetering van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van deze adviezen.

Het doet mij deugd te mogen vaststellen dat de resultaten van dit onderzoek laten zien dat het reisadvies een belangrijk en goed gebruikt product van het ministerie is en een essentieel instrument vormt voor het waarborgen van de veiligheid van Nederlanders wereldwijd. De huidige crisis bevestigt het belang ervan.

De Algemene Rekenkamer stelt dat de aan een reisadvies gegeven kleur voor reizigers vaak doorslaggevend is bij hun beslissingen over reizen en dat zij het advies dan niet meer verder lezen.

Uitgangspunt is dat de reisadviezen een beschrijving geven van de veiligheidsrisico's voor Nederlanders die naar een bepaald buitenland reizen. Daarnaast wordt, met het oog op een grotere gebruiksvriendelijkheid, sinds 1 juli 2014 bij elk reisadvies de veiligheidssituatie van landen met vier kleurcodes op een kaart weergegeven. Deze codes hangen samen met een tekstuele classificatie die is gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de veiligheidsrisico's in een land. De kleurcode vormt aldus een middel voor herkenbaarheid en presentatie, maar neemt niet het belang van de tekst weg, welke altijd leidend is.

Met de Algemene Rekenkamer acht ik een overheersende rol van de kaart en de kleurcodes dan ook onwenselijk. Om die reden zal ik, in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, in een volgend gebruikersonderzoek expliciet aandacht besteden aan de vermeende sterke focus op kaart en kleurcodes. Daarbij zal worden gezien of het format van het reisadvies verder kan worden geoptimaliseerd, zodat gebruikers zo goed mogelijk op de belangrijkste punten uit de tekst wordt gewezen.

De Algemene Rekenkamer constateert terecht dat in sommige landen vergelijkbare risico's leiden tot verschillende classificaties met bijbehorende kleurcodes. Zoals de Algemene Rekenkamer opmerkt, heeft dit onder andere te maken met de weerbaarheid van de lokale autoriteiten, dat wil zeggen de mate waarin deze zijn voorbereid of adequaat reageren op veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld natuurrampen of terrorisme. De uitkomst van de afweging tussen risico's aan de ene kant en mitigerende factoren en weerbaarheid aan de andere kant vormt het uitgangspunt voor het reisadvies.

Ofschoon de afweging met betrekking tot de weerbaarheid in de analyse en de dossiervorming explicieter kan worden opgenomen, zal ik deze niet vermelden in de uiteindelijke reisadviezen. Die afweging is immers vaak gebaseerd op vertrouwelijke bronnen en kan raken aan internationale betrekkingen en daardoor politiek gevoelig zijn. Dit geldt tevens voor andere elementen van de analyse die vaak een vertrouwelijk karakter hebben.

Verder heeft de Algemene Rekenkamer terecht gewezen op het belang van voortgezette inzet van gezaghebbende bronnen en autoriteiten bij het opstellen van reisadviezen. In enkele gevallen, zoals ten aanzien van gezondheid, wordt daarbij voornamelijk gekoerst op hun expertise.

Hoewel ik begrip heb voor de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om reisadviezen sneller tot stand te laten komen, wil ik dienaangaande attenderen op de constante afweging die moet worden gemaakt tussen snelheid en zorgvuldigheid. Om de betrouwbaarheid en toegevoegde waarde van de reisadviezen zoveel mogelijk te garanderen en verwarring te voorkomen, is het essentieel dat slechts voldoende gecontroleerde informatie wordt gebruikt en gepubliceerd. Verder is soms overleg met partners nodig om tot een gezaghebbend advies te komen, hetgeen eveneens tijd vergt.

Teneinde tegemoet te komen aan de ook door de Algemene Rekenkamer geconstateerde wens van zichtbaarheid van het ministerie in geval van acute gebeurtenissen, wordt sinds een half jaar gewerkt aan een onmiddellijke toevoeging van procesinformatie aan de reisadviezen in geval van bijvoorbeeld een natuurramp of een aanslag, waarbij reizigers tevens wordt gewezen op het 24/7 contact center van het ministerie.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de dossiervorming te optimaliseren neem ik ter harte; hiertoe zullen passende maatregelen worden genomen. Zo zal met ingang van 1 mei 2020 worden gewerkt met een checklist ten behoeve van de dossiervorming, zodat alle relevante informatie en overwegingen zorgvuldig worden vastgelegd. Naar verwachting zal dit ook zal bijdragen aan verdere uniformiteit in de aanpassing van reisadviezen.

Tot slot wil ik graag vermelden dat ik in de komende Kamerbrieven over de Staat van het Consulaire aandacht zal blijven besteden aan verdere verbeteringen van het proces, de inhoud en de andere aspecten van reisadviezen zoals hierboven genoemd. Mede dankzij de resultaten van het onderhavige onderzoek van de Algemene Rekenkamer zal dit voortvarend ter hand kunnen worden genomen.

Daarbij zullen tevens de resultaten worden meegenomen van een onderzoek naar de veiligheid van Nederlanders in het buitenland, waarin ook aandacht besteed

wordt aan het instrument reisadviezen.

**Onze referentie**  
Min-BuZa.2020.5204-13

Stef Blok,  
Minister van Buitenlandse Zaken