

Vergaderjaar 2004–2005

30 149

Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

blz.

Samenvatting**5**

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doel en aanpak	7
2	Beveiligingsbeleid	9
2.1	Doelstellingen en kosten	9
2.2	Normen	9
2.3	Organisatie	9
3	Toezicht	11
3.1	Inspectie	11
3.2	Veiligheidsaudits	11
4	Beveiliging in de praktijk	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Beveiligingsplan	12
4.3	Normen	12
4.4	Beveiligingsambtenaar op ambassades	13
4.5	Personele screening	13
5	Conclusies en aanbevelingen	14
5.1	Conclusies	14
5.2	Aanbevelingen	14
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	15
6.1	Reactie minister	15
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	17
Bijlage 1	Overzichtstabel met bevindingen, aanbevelingen en reactie minister	18

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar de beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de beveiliging van ambassades te wensen overlaat.

Dit heeft vier oorzaken:

- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen duidelijk uitgeschreven beveiligingsbeleid, geen vastgelegde beveiligingsnormen en een heldere afbakening van taken en bevoegdheden ontbreekt op dit punt in de praktijk.
- Het toezicht van het ministerie op de beveiliging van de ambassades schiet tekort.
- Het veiligheidsbewustzijn van de medewerkers op de posten laat te wensen over.
- De Wet veiligheidsonderzoeken, die screening van medewerkers op vertrouwensfuncties regelt, wordt slecht toegepast. Hierdoor bekleedden ten tijde van het onderzoek 454 uitgezonden en 210 lokale krachten een vertrouwensfunctie zonder een geldige screening.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2004 tot februari 2005. Er is een enquête gestuurd naar 145 Nederlandse ambassades waarvan er 141 zijn beantwoord. De Algemene Rekenkamer bezocht tevens acht ambassades om de beveiliging in de praktijk te beoordelen. Op een aantal posten zijn de enquêteresultaten getoetst.

Voor verbetering van de beveiliging van ambassades beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van Buitenlandse Zaken aan om:

- een duidelijk beleid voor beveiliging op te zetten met eenduidige normen en een heldere afbakening van taken en bevoegdheden;
- een beter systeem van toezicht op de beveiliging te ontwikkelen;
- een bewustwordingscampagne te ontwikkelen voor de medewerkers;
- zorg te dragen voor een correcte uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken onderschrijft de belangrijkste conclusie uit het rapport dat de beveiliging op punten verbeterd kan worden. Zijn ministerie is daar al enige tijd mee bezig en zal nadere stappen zetten. Zo wordt er hard gewerkt om achterstanden in veiligheidsonderzoeken weg te werken.

De minister geeft aan dat Buitenlandse Zaken bewust geen eenduidige beveiligingsnormen hanteert omdat de balans tussen veiligheid en beveiliging enerzijds en de publieksfunctie en de daarvoor noodzakelijke openheid anderzijds, van land tot land verschilt. Daarnaast worden per ambassade maatwerkmaatregelen uitgevoerd tegen specifieke bedreigingen.

Verder is er dit jaar opnieuw een grote bewustwordingscampagne rondom veiligheid opgestart.

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de door de minister reeds genomen en aangekondigde maatregelen. Wel zal het ministerie de aandacht voor beveiliging systematisch in de organisatie moeten inbedden. Een goed gedefinieerd beveiligingsbeleid met een voor de organisatie heldere afbakening van taken en bevoegdheden en gestructureerd toezicht op de naleving zijn hiervoor noodzakelijk.

In bijlage 1 is een overzichtstabel opgenomen waarin de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de reactie hierop van de minister is weergegeven.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode september 2004 tot en met februari 2005 een onderzoek gedaan naar de beveiliging van Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland.

Aanleiding voor het onderzoek waren onder meer de recente aanslagen op consulaten en ambassades. Voorts wordt het belang van het onderwerp onderstreept door de aanslagen die ten tijde van het onderzoek plaatsvonden:

- In november 2003 is een bomaanslag gepleegd op het Britse consulaat in Istanbul. Hierbij kwam de Britse consul-generaal om het leven.
- Op 30 januari 2004 is een aanslag gepleegd op de Nederlandse ambassade in de Irakese hoofdstad Bagdad.
- In juli 2004 is de Chileense ambassade te Costa Rica gegijzeld door één van de lokale beveiligingsmedewerkers. Hierbij zijn vier doden gevallen.
- In december 2004 is het Amerikaanse consulaat te Jeddah aangevallen en zijn medewerkers gegijzeld in het gebouw. Hierbij zijn doden en gewonden gevallen.
- Op 7 februari 2005 is het Spaanse consulaat in Bern kortstondig gegijzeld. De Zwitserse politie heeft de gijzeling na bestorming van het consulaat beëindigd.

Tijdens bezoeken aan de ambassades heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat verschillende Nederlandse posten bedreigd worden met aanslagen en met ontvoeringen van (familie van) ambassade-medewerkers.

Een adequate beveiliging van Nederlandse ambassades is in de eerste plaats van belang voor de ruim 3300 medewerkers ter plaatse. Voorts beschikken ambassades over (grote) voorraden waardepapieren (zoals visa, paspoorten en geld). Daarnaast beschikken de ambassades over vertrouwelijke informatie over Nederland en haar bondgenoten. Deze informatie mag niet in verkeerde handen terecht komen. Gebeurt dat wel, dan bestaat de kans dat bondgenoten van Nederland geen informatie meer met Nederland wensen te delen.

1.2 Doel en aanpak

Doel van het onderzoek is om vast te stellen welke maatregelen het ministerie heeft getroffen om Nederlandse ambassades te beveiligen.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Heeft de minister van Buitenlandse Zaken (BuiZa) ervoor zorggedragen dat de beveiliging van de posten en de screening van de medewerkers in opzet en werking voldoen aan de gestelde eisen?

Voor dit onderzoek is een dossieronderzoek gedaan en zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van BuiZa. Verder is een enquête gestuurd naar 145 Nederlandse posten in het buitenland waarvan er 141 zijn beantwoord. Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer acht posten bezocht om de beveiliging in de praktijk te beoordelen. Op een aantal posten zijn de bevindingen uit de enquête getoetst.

In dit rapport komen achtereenvolgens aan de orde: het beveiligingsbeleid van het Ministerie van BuiZa, het toezicht op de beveiliging van de ambassades en de beveiliging in de praktijk.

2 BEVEILIGINGSBELEID

2.1 Doelstellingen en kosten

Op grond van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (1963) is het land waarin de Nederlandse ambassade is gehuisvest (gastland) verantwoordelijk voor de beveiliging. Het treffen van aanvullende beveiligingsmaatregelen blijft echter noodzakelijk. Het Ministerie van BuiZa heeft daartoe een beveiligingsbeleid vastgelegd in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ). De belangrijkste doelstellingen voor het beveiligen van Nederlandse ambassades in het buitenland zijn:

- personeel een zo veilig mogelijke werk- en leefomgeving bieden;
- vertrouwelijke informatie beveiligen;
- gebouwen, terreinen, goederen en vitale onderdelen beveiligen.

Het Ministerie van BuiZa gaat er vanuit dat Nederlandse posten in het buitenland géén rechtstreeks doelwit zijn van aanslagen.¹

Het ministerie heeft de kosten voor beveiliging ondergebracht onder de materiële uitgaven van het «niet-beleidsartikel Algemeen». Voor 2004 is dit artikel begroot op circa € 229 miljoen.² In de voorjaarsnota 2004 is vervolgens € 10 miljoen extra begroot voor extra personele en materiële investeringen in gebouwen (departement en posten).

2.2 Normen

Het Ministerie van BuiZa beschouwt beveiliging als het treffen van proactieve en reactieve maatregelen om veiligheidsrisico's tot een aanvaardbaar minimum terug te brengen. Het ministerie geeft echter niet aan wat het onder een aanvaardbaar minimum van veiligheidsrisico's verstaat.

Elke post bepaalt met een risicoanalyse welke beveiligingsmaatregelen er moeten worden genomen. Maar ook voor de risicoanalyse ontbreekt een normatief kader.

Ten slotte dienen alle (nieuwe) medewerkers die een vertrouwensfunctie (gaan) vervullen, te beschikken over een verklaring van geen bezwaar (VGB) van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). De VGB is gebonden aan de functie. Als een medewerker wordt overgeplaatst op een andere vertrouwensfunctie moet hij opnieuw gescreend worden. In de regel dient eens in de vijf jaar een herhaling van het onderzoek plaats te vinden.

De AIVD stelt de lijst van vertrouwensfuncties vast die het Ministerie van BuiZa aanlevert. De meest recent vastgestelde lijst dateert van maart 2004. Een structureel probleem is dat de AIVD vaak niet in staat is om een veiligheidsonderzoek in te stellen naar lokale medewerkers op een vertrouwensfunctie, omdat de AIVD in veel landen geen toegang kan krijgen tot informatie over de betrokkene (of diens partner). Als de AIVD onvoldoende informatie krijgt, weigert zij afgifte van een VGB.

2.3 Organisatie

De verantwoordelijkheidsverdeling voor beveiliging van de posten staat weergegeven in de «Instructie beveiligingsambtenaar BZ» en het «Aanwijzingsbesluit sub-beveiligingsambtenaren BZ».

De secretaris-generaal heeft zijn verantwoordelijkheid voor beveiliging

¹ Zie Beveiligingsmaatregelen Kanselarijen, versie 3.0, 10 januari 2003, p. 13 onder 5.1 en Beveiligingsmaatregelen Kanselarijen, een vertaling van het beveiligingsbeleid van Buitenlandse Zaken naar bouwkundige beveiligingsmaatregelen voor kanselarijen, DHB 25 september 2003 p. 8 onder 3.2.

² Hieronder vallen onder andere de verplichtingen en uitgaven voor huur van kanselarijen, residenties, personeelswoningen en het departement en beveiligingsmaatregelen, automatisering en communicatiemiddelen, klein onderhoud en bouwkundige projecten.

van de posten gemandateerd aan de plaatsvervangend secretaris-generaal (PSG). Deze geeft ook leiding aan de overlegstructuren op dit terrein.

De Veiligheidsdienst Buitenlandse Zaken (VDB) vervult een hoofdrol bij het opstellen en het uitdragen van het beveiligingsbeleid en heeft tot taak dit beleid te formuleren, uit te dragen en te evalueren.

De Directie Huisvesting Buitenland (DHB) is financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de adviezen die de VDB geeft en bepaalt de budgetten die aan posten worden toegekend. De DHB heeft verder tot taak de posten te voorzien van bijvoorbeeld alarminstallaties, hang- en sluitwerk en kluizen.

Op de post is de Chef de Post (CdP) als integraal manager verantwoordelijk voor de beveiliging. De dagelijkse leiding voor de beveiliging is gedelegeerd aan de beveiligingsambtenaar (BVA). Dit is meestal de plaatsvervangend CdP. De operationele kant van de beveiliging is een taak voor de plaatsvervangend BVA.

Vier keer per jaar is er op het ministerie een Veiligheidsoverleg onder leiding van de PSG.³ Daarbij wordt bijvoorbeeld gesproken over calamiteiten, veiligheidsincidenten en de afhandeling daarvan. In 2004 is het zogenaamde Petit Comité opgericht waarin de VDB en de DHB onder leiding van de PSG overleggen over veiligheidsaudits en adviezen van de VDB en de implementatie hiervan door de DHB of de post.

³ Onder meer de volgende actoren zitten in het Veiligheidsoverleg: de plaatsvervangend secretaris-generaal, de directeur-generaal Regionale en Consulaire zaken (DGRC), de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ), de directeur Personenverkeer, migratie en Vreemdelingenzaken (DPV), de directeur Huisvesting Buitenland, de Inspectie en evaluatie bedrijfsvoering (ISB), Financieel Economische Zaken (FEZ) en de VDB.

3 TOEZICHT

3.1 Inspectie

Er is geen specifiek toezichtbeleid voor de beveiliging. Het toezicht is een vast onderdeel van het meeromvattende toezicht dat de Inspectie en evaluatie bedrijfsvoering (ISB) houdt op de posten.

De ISB heeft voor en na het bezoek contact met het ministerie over beveiligingsaspecten. Voor het onderwerp beveiliging moet de post een formulier van de ISB invullen waarop gevraagd wordt of de post over een beveiligingsplan beschikt. Afhankelijk van deze uitkomst voert de ISB een summier nader onderzoek uit naar de beveiliging. Het ontbreekt aan een standaard wijze van rapportage hierover. De ISB maakt geen overall analyse van de bevindingen bij de individuele posten.

3.2 Veiligheidsaudits

De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke wijze de doorvertaling en uitvoering van het beveiligingsbeleid concreet gestalte heeft gekregen. Een belangrijke taak van het Ministerie van BuiZa is het opstellen van een categorie-indeling van de veiligheid van de leefomgeving van posten. Hieronder wordt verstaan de residentie van de CdP en de dienstwoningen van de uitgezonden medewerkers alsmede alle bewegingen die medewerkers vanuit privé-oogpunt maken. Het ministerie geeft per categorie een oplopend aantal beveiligingsmaatregelen aan die de posten op kosten van het Rijk kunnen treffen. Er bestaat geen categorie-indeling voor de werkomgeving.

Het Ministerie van BuiZa voert jaarlijks ongeveer 25 veiligheidsaudits op de posten uit. Aan de hand van een zogenaamde dreigings- en risico-analyse maakt het ministerie een beoordeling van de feitelijke beveiligings-situatie ter plaatse. De Algemene Rekenkamer constateert dat:

- er geen normatief kader aan de dreigings- en risicoanalyse ten grondslag ligt;
- kennis van en ervaring met beveiliging geen vereiste is voor de medewerkers die deze analyses uitvoeren,⁴ onervaren medewerkers worden begeleid door ervaren medewerkers en inhuur van expertise is mogelijk;
- de adviezen die uit de analyses komen niet dwingend zijn;
- het ministerie geen zicht heeft op naleving van de adviezen;
- het ministerie geen inventarisatie maakt van bevindingen uit de veiligheidsaudits.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er in de praktijk een spanningsveld bestaat tussen de twee afdelingen die zich bezighouden met de beveiliging van de posten. De DHB vertaalt de adviezen van de VDB in concrete maatregelen. Daarnaast bekijkt de DHB of hiervoor voldoende budgettaire ruimte is. De Algemene Rekenkamer nam waar dat in 2004 adviezen van de VDB geregeld door de DHB op inhoudelijke gronden werden heroverwogen hetgeen ertoe heeft geleid dat adviezen van de VDB niet werden opgevolgd.

⁴ Medewerkers die betrokken zijn bij de beveiliging van ambassades nemen deel aan het reguliere overplaatsingsbeleid van het ministerie en rouleren om de 3 à 4 jaar van functie binnen en tussen departement en ambassades.

⁵ Verslag van het Veiligheidsoverleg Buitenlandse Zaken dd. 30 november 2004.

In november 2004 heeft de minister van BuiZa voor het eerst een trendanalyse opgesteld over de beveiligingssituatie op posten binnen de Europese Unie.⁵ De minister miste tot voor kort een overkoepelende visie op beveiligingsgebied. Daardoor heeft hij geen aandacht besteed aan oorzaken van terugkerende problemen en het signaleren van trends.

4 BEVEILIGING IN DE PRAKTIJK

4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer is nagegaan wat de situatie op de ambassades is op het gebied van het beveiligingsbeleid. Zij heeft daartoe een enquête gehouden onder 145 posten en acht posten bezocht.⁶ Op de enquête hebben 141 posten gereageerd. Een aantal opvallende resultaten staan hieronder weergegeven.

4.2 Beveiligingsplan

Bijna de helft van de posten heeft geen beveiligingsplan dat jonger is dan twee jaar. De plannen zijn qua omvang, opzet en inhoud zeer divers, variërend van één of een paar A4-tjes tot een flink boekwerk. 60% van de posten is niet betrokken geweest bij het opstellen van dreigingsanalyses.

4.3 Normen

Uit de enquêteresultaten blijkt dat normen en aanwijzingen zo ruim geformuleerd zijn dat de posten deze verschillend interpreteren. Ook bij postbezoeken van de Algemene Rekenkamer kwam dit naar voren. Zo geeft 12% van de ambassades aan niet te voldoen aan de beveiligingsnormen en 28% geeft aan dat zij deels voldoen aan de normen. Dit zijn normen die bijvoorbeeld betrekking hebben op de vereiste zonering,⁷ de toegangscontrole van bezoekers, het sleutelbeheer, brand- en sluitronden en informatiebeveiliging.

Uit de bezoeken van de Algemene Rekenkamer aan een aantal posten en uit gesprekken bij het ministerie blijkt dat getroffen (fysieke) beveiligingsmaatregelen in een aantal gevallen niet worden gebruikt. Redenen hiervoor zijn onder meer dat posten beveiligingsmaatregelen in sommige gevallen als «onhandig» voor de bedrijfsvoering ervaren of als belemmerend voor de gewenste open en klantvriendelijke uitstraling van de post (het sociale gezicht). Zo werd de vereiste zonering in een aantal gevallen niet gehandhaafd omdat de vergrendeling niet werkte of omdat het onhandig werd bevonden om de beveiligde deur steeds te ontgrendelen. Op één post stonden sleutelkluizen en kluizen met waardepapieren open terwijl schoonmakers onbegeleid rondliepen. Overigens blijkt uit de enquête dat slechts 56% procent van de posten in de praktijk een clean-desk policy hanteert.

Zowel uit de enquête als uit de postbezoeken bleek dat de mate waarin bezoekers van posten worden geregistreerd afhangt van het gewicht dat de post aan registratie toekent. Dit loopt op vergelijkbare posten sterk uiteen.

Ook nam de Algemene Rekenkamer waar, dat bij posten uit dezelfde veiligheids categorie onder ogenschijnlijk gelijke omstandigheden bij een aantal wel detectiepoorten aanwezig waren terwijl deze bij andere ontbraken. Daarbij wordt detectieapparatuur in een aantal gevallen niet op de juiste manier gebruikt. Zo staat het apparaat soms uitgeschakeld, lopen mensen om de detectiepoorten heen of wordt de geldende procedure niet goed uitgevoerd.

⁶ Bezocht zijn de posten te Londen, Miami, Madrid, Berlijn, Warschau, Tunis, Belgrado en Pristina (op volgorde van bezoek).

⁷ Zonering is de indeling van een ambassade in zones met ieder een eigen niveau van beveiliging, afhankelijk van de informatie die er behandeld wordt en het materiaal dat er aanwezig is.

Het ministerie geeft aan dat toezicht door de CdP en de BVA op de naleving van dit soort beveiligingsmaatregelen in het algemeen te wensen over laat. Het gedrag van de individuele medewerker is uiteindelijk bepalend bij de vraag of op adequate wijze gebruik wordt gemaakt van aanwezige veiligheidsvoorzieningen. Een goed ontwikkeld veiligheidsbewustzijn is hierbij van groot belang.

4.4 Beveiligingsambtenaar op ambassades

De BVA en zijn plaatsvervanger op de ambassades besteden per maand één tot 30% van hun tijd aan beveiliging. Gemiddeld ligt het percentage op circa 5.

Op vergelijkbare ambassades zijn substantiële verschillen in tijdsbesteding te zien. Kennis van en ervaring met beveiliging is geen vereiste voor een BVA of plaatsvervangend BVA: ongeveer 90% van de BVA's en plaatsvervangend BVA's heeft daarvoor geen opleiding gevolgd. Het BVA-schap is evenmin opgenomen in de functieomschrijving van een plaatsvervangend CdP.

70% van de posten geeft aan dat de CdP en de BVA bij aanvang van plaatsing op de post niet zijn ingelicht door de VDB over de veiligheidssituatie op de post. De oorzaak hiervan is dat een briefing aan CdP's en BVA's door de VDB vrijblijvend is.

4.5 Personele screening

Lokale medewerkers

In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van BuiZa heeft de Algemene Rekenkamer melding gemaakt van het feit dat 105 vertrouwensfuncties worden vervuld door lokale medewerkers die voor deze functie niet vooraf zijn gescreend. In het Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van BuiZa is dit aantal verdubbeld tot 210 medewerkers.⁸ Volgens het ministerie is deze stijging onder meer veroorzaakt doordat een aantal lokale medewerkers in 2004 vertrouwensfuncties van uitgezonden medewerkers heeft overgenomen.

Uitgezonden medewerkers

Het aantal uitgezonden medewerkers op vertrouwensfuncties dat in 2004 niet aan de eisen van screening voldoet was niet bekend bij het Ministerie van BuiZa. Uit de enquête van de Algemene Rekenkamer blijkt dat 454 uitgezonden medewerkers op vertrouwensfuncties niet zijn gescreend. Ruim 65% van het uitgezonden personeel dat een A-vertrouwensfunctie bekleedt, beschikt niet over een geldige VGB. Voor lokaal personeel met een A-vertrouwensfunctie is dat percentage vrijwel gelijk.

De Algemene Rekenkamer wijst op het niet voldoen aan de eisen van artikel 14 lid 1 jo. artikel 4 lid 1 en 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken (Stb. 1996, 525). Dit kan leiden tot strafbaarheid van de werkgever, in casu het Ministerie van BuiZa.

⁸ Zie www.rekenkamer.nl voor het RJV 2003 en het RJV 2004 Ministerie van Buitenlandse Zaken.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de beveiliging van ambassades te wensen over laat.

Dit heeft vier oorzaken:

- Het Ministerie van BuiZa heeft geen duidelijk uitgeschreven beveiligingsbeleid, geen vastgelegde beveiligingsnormen en een heldere afbakening van taken en bevoegdheden ontbreekt op dit punt in de praktijk.
- Het toezicht van het ministerie op de beveiliging van de ambassades schiet tekort.
- Het veiligheidsbewustzijn van de medewerkers op de posten laat te wensen over.
- De Wet veiligheidsonderzoeken, die screening van medewerkers op vertrouwensfuncties regelt, wordt slecht toegepast. Hierdoor bekleeden ten tijde van het onderzoek 454 uitgezonden en 210 lokale krachten een vertrouwensfunctie zonder een geldige screening.

5.2 Aanbevelingen

Voor verbetering van de beveiliging van ambassades beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van BuiZa aan om:

- een duidelijk beleid voor beveiliging op te zetten met eenduidige normen en een heldere afbakening van taken en bevoegdheden;
- een beter systeem van toezicht op de beveiliging te ontwikkelen;
- een bewustwordingscampagne te ontwikkelen voor de medewerkers;
- zorg te dragen voor een correcte uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken.

6 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie minister

In zijn reactie van 26 mei 2005 deelt de minister van BuiZa mee verheugd te zijn dat de Algemene Rekenkamer onderzoek op dit terrein heeft gedaan.

De minister van BuiZa onderschrijft de belangrijkste conclusie uit het rapport dat de beveiliging op punten verbeterd kan worden. Zijn ministerie is daar al enige tijd mee bezig en zal mede als gevolg van het rapport van de Algemene Rekenkamer nadere stappen zetten. De minister hecht er voorts aan op te merken dat het onderzoek zich richt op een periode die achter ons ligt. Ten opzichte van die periode zijn substantiële veranderingen binnen de organisatie in het dossier beveiliging doorgevoerd.

Volgens de minister bestaat er een grote differentiatie aan dreigingen waaraan ambassades kunnen blootstaan, zoals inbraken, berovingen, burgeroorlogen, spionage, gijzelingen, beschietingen en terroristische aanslagen, in een oplopend geweldsspectrum en geraffineerdheid. Hij stelt dat opvattingen omtrent wat wel en wat niet veilig is, niet eenduidig zijn. Dit geldt volgens hem niet alleen voor zijn eigen ministerie, maar ook voor ministeries van Buitenlandse Zaken van zijn partners.

De minister stelt dat individuele appreciatie van de lokale situatie de belangrijkste basis is voor vaststelling van het beveiligingsniveau. Beveiliging is, aldus de minister, zeker waar het anti-terrorisme maatregelen betreft, derhalve maatwerk, naast hetgeen in algemene kaders is vastgesteld.

Vervolgens gaat de minister van BuiZa in op de vier belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De aanbeveling om zorg te dragen voor een correcte uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken vindt de minister een terecht aandachtspunt. In dit dossier wordt, aldus de minister, hard gewerkt om achterstanden weg te werken. In samenwerking met de AIVD tracht het ministerie zo snel mogelijk ook lokale medewerkers op vertrouwensfuncties te screenen. Hij zegt toe dat organisatorische aanpassingen waar mogelijk tijdelijk of definitief zullen worden doorgevoerd totdat de screening van deze medewerkers is voltooid of gebleken is dat screening niet mogelijk is. Daarnaast heeft het ministerie een plan van aanpak opgesteld om de lijst van vertrouwensfuncties met lokale medewerkers aan te scherpen. Evaluatie van de lijst van vertrouwensfuncties van uitgezonden medewerkers en medewerkers in Den Haag staat vervolgens op het programma.

De minister is van mening dat het rapport terecht opmerkt dat het gedrag van de individuele medewerker uiteindelijk bepalend is bij de vraag of op adequate wijze gebruik wordt gemaakt van aanwezige veiligheidsvoorzieningen. Het gaat hier om veiligheidsbewustzijn. De minister is met de Algemene Rekenkamer van oordeel dat dit onderwerp permanent aandacht nodig heeft en altijd kan worden verbeterd. Het ministerie organiseert in dat kader al enkele jaren presentaties en opleidingen voor nieuwe medewerkers, ambassadeurs en beveiligingsambtenaren voorafgaande aan hun plaatsing. Om het veiligheidsbewustzijn ook dit jaar te versterken heeft het ministerie opnieuw een grote bewustwordingscampagne in uitvoering.

De Algemene Rekenkamer heeft de aanbeveling gedaan een duidelijk beleid voor beveiliging op te zetten met eenduidige normen en een heldere afbakening van taken en bevoegdheden. In zijn reactie geeft de minister aan dat het uitgangspunt voor het beveiligingsbeleid van Buitenlandse Zaken is dat er een balans dient te zijn tussen de veiligheid en de beveiliging van kanselarijen, medewerkers en processen enerzijds en de publieksfunctie, en de daarvoor noodzakelijke openheid en toegankelijkheid van ambassades anderzijds. Dit verschilt van land tot land en kan ook binnen een land verschillen. De beveiliging van ambassades is dus niet absoluut, stelt de minister. Buitenlandse Zaken heeft derhalve bewust geen eenduidige beveiligingsnormen. Dit beleid wijkt volgens hem niet af van vergelijkbare landen. Hij stelt dat het beveiligingsbeleid gevormd wordt door drie pijlers:

- de infrastructurele beveiligingsnormen van Buitenlandse Zaken;
- het inbraak-preventiebeleid: een programma om posten met veel waardedocumenten deskundig te kunnen adviseren;
- veiligheidsaudits, waarmee dreigings- en risicoanalyses worden gemaakt. Deze methodiek wordt internationaal toegepast en ondersteund door de AIVD.

De minister wijst er voorts op dat in onlangs gepubliceerde rapporten (waaronder dat van de commissie-Van der Haak) het beleid van Buitenlandse Zaken inzake veiligheid en beveiliging solide wordt genoemd. Ook heeft de AIVD onlangs een veiligheidsscan van het departement gemaakt, waar dezelfde regels gelden als op de posten, en daar kwam het ministerie goed uit de verf. Buitenlandse Zaken neemt beveiligingsmaatregelen op basis van dreigings- en risicoanalyses. Indien er geen dreiging is en/of risico van schade tengevolge van een dreiging laag is, dan worden ook geen onnodige maatregelen genomen. De minister stelt dat maatregelen nut moeten hebben en implementeerbaar en controleerbaar moeten zijn. In het licht van het veranderende dreigingsbeeld is eind jaren negentig een projectgroep Beveiliging Opwaardering Kanselarijen (BOK) ingesteld, om een transparant en op eenduidige normen gebaseerd beveiligingsbeleid te ontwikkelen. Deze beveiligingsnormen bieden volgens de minister weerstand tegen de dreiging en risico's die generiek voor het postennetwerk gelden. Daarnaast worden per ambassade maatwerkmaatregelen uitgevoerd tegen specifieke bedreigingen indien het dreigingsniveau daartoe aanleiding geeft. Het project zal eind 2005 worden afgerond. Hiermee is een bedrag van € 30 miljoen gemoeid. Dit bedrag staat los van de € 10 miljoen aan investeringen per jaar in beveiliging van gebouwen en huisvesting (en komt neer op een kwart van het totale huisvestingsbudget).

Bij de vaststelling van de standaardnormen is het ministerie er volgens de minister van uitgegaan dat Nederlandse ambassades geen direct doelwit zijn van bomaanslagen. In algemene zin geldt dit standpunt nog steeds. Inmiddels is er echter een aantal posten dat mogelijk wel een direct doelwit voor een terroristische aanslag vormt. In dergelijke gevallen is het beleid om zware beveiligingsmaatregelen te treffen zodat de kwetsbaarheid van deze posten tot een acceptabel risico wordt verkleind.

De afbakening van taken en bevoegdheden is binnen Buitenlandse Zaken volgens de minister helder geregeld. Dit is ook vastgelegd in het beveiligingsbeleid. Medewerkers van VDB ontwikkelen daarbij het veiligheidsbeleid, maken dreigings- en risicoanalyses en signaleren op basis daarvan trends in het dreigingsbeeld. Medewerkers met specifieke beveiligingsexpertise van DHB ontwikkelen op basis van deze inschattingen maatregelen om de dreiging te weren. Afstemming vindt plaats in

het Petit Comité onder leiding van de plaatsvervangend secretaris-generaal.

De Algemene Rekenkamer heeft de aanbeveling gedaan een beter systeem van toezicht op de beveiliging te ontwikkelen. In zijn reactie benadrukt de minister dat de ambassadeur als integraal manager verantwoordelijk is voor de veiligheid en beveiliging van een ambassade. De uitvoering en het toezicht zijn gedelegeerd aan de beveiligingsambtenaar. De minister zegt toe dat het ministerie deze zomer een begin maakt met een verplichte opleiding voor deze ambtenaren zodat deze voldoende kennis hebben in hun rol. Daarnaast controleert het ministerie regelmatig de posten. Ook ISB speelt een signalerende rol. DHB ziet toe op tijdige en vakkundige implementatie van overeengekomen maatregelen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de door de minister reeds genomen en aangekondigde maatregelen op het gebied van de veiligheidsonderzoeken, de bewustwordingscampagne, trendanalyses en het ontwikkelen van een nieuw integraal beoordelingsstelsel. Eveneens heeft zij met belangstelling kennisgenomen van de in de begroting opgenomen gegroeide – financiële middelen.

De Algemene Rekenkamer plaatst nog de volgende kanttekeningen. De door de minister aangekondigde maatregelen zullen de beveiliging van ambassades en de personele beveiliging, zowel voor intern als extern personeel, in 2005 kunnen verbeteren. Van groot belang is dat de vergrote aandacht en het toegenomen budget van structurele aard zijn en dat deze aspecten systematisch in de organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn ingebed. Daartoe dient het beveiligingsbeleid te worden gedefinieerd, waarbij enerzijds voor de organisatie een heldere afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt gerealiseerd en waarbij anderzijds in de uitvoering ruimte wordt gelaten om afhankelijk van plaatselijke omstandigheden maatwerk te leveren.

Ten aanzien van de veiligheidsscan door de AIVD (2004) merkt de Algemene Rekenkamer op dat de scan een onderzoek naar de hoofdlijnen van de opzet van beveiliging betreft. In dit, op zichzelf positief getoonzette rapport, constateert de AIVD overigens ook enkele eveneens door de Algemene Rekenkamer geconstateerde risico's.

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met aandacht blijven volgen.

Bevinding	Aanbeveling	Reactie minister
<p><i>Beleid</i> Onduidelijkheid over begrip aanvaardbaar risico. Normatief kader risicoanalyse ontbreekt Geen risicoanalyse werkomgeving.</p>	Duidelijk uitgeschreven beleid opzetten met normen en heldere taken en bevoegdheden.	Het uitgangspunt voor het beveiligingsbeleid is een balans tussen beveiliging van kanselarijen, medewerkers en processen enerzijds en de publieksfunctie, en de daarvoor noodzakelijke openheid en toegankelijkheid, van ambassades anderzijds. Dit verschilt van land tot land en kan ook binnen een land verschillen. De beveiliging van ambassades is dus niet absoluut. Daarnaast worden per ambassade maatwerkmaatregelen uitgevoerd tegen specifieke bedreigingen indien het dreigingsniveau daartoe aanleiding geeft. De afbakening van taken en bevoegdheden is helder geregeld.
<p><i>Toezicht</i> Geen specifiek toezichtbeleid voor de beveiliging. Standaard rapportage ontbreekt. Kennis van en ervaring met beveiliging is geen functievereiste voor toezichhouders. Veiligheidsadviezen zijn niet dwingend. Geen inventarisatie van bevindingen. Geen zicht op naleving van de adviezen.</p>	Beter systeem van toezicht.	
<p><i>Beveiliging in praktijk</i> Circa 50% van de ambassades heeft géén beveiligingsplan dat voldoet aan de eisen. 60% van de ambassades is niet betrokken geweest bij opstellen van dreigingsanalyses. Normen en aanwijzingen over zonerings, toegangscontrole, detectiepoorten, sleutelbeheer, brand- en sluitronden en informatiebeveiliging zijn zo ruim geformuleerd dat ambassades deze verschillend interpreteren.</p>	Duidelijk uitgeschreven beleid opzetten met normen en heldere taken en bevoegdheden.	Het uitgangspunt voor het beveiligingsbeleid is een balans tussen beveiliging van kanselarijen, medewerkers en processen enerzijds en de publieksfunctie, en de daarvoor noodzakelijke openheid en toegankelijkheid, van ambassades anderzijds. Dit verschilt van land tot land en kan ook binnen een land verschillen. De beveiliging van ambassades is dus niet absoluut. Daarnaast worden per ambassade maatwerkmaatregelen uitgevoerd tegen specifieke bedreigingen indien het dreigingsniveau daartoe aanleiding geeft. De afbakening van taken en bevoegdheden is helder geregeld.
<p>Slechts 56% van de posten hanteert clean-desk policy. Veiligheidsbewustzijn is laag. Tijdsbesteding BVA en plaatsvervanger gemiddeld 5%. 90% van BVA's en plaatsvervangers heeft daarvoor geen opleiding gevolgd. 70% van Chefs de Poste en BVA's is bij aanstelling niet ingelicht over de plaatselijke situatie.</p>	Ontwikkelen bewustwordingscampagne medewerkers.	Bewustwordingscampagne is gestart in 2005. In 2005 wordt gestart met een verplichte opleiding.
<p><i>Personele screening</i> 210 lokale medewerkers op vertrouwensfuncties zijn niet gescreend. 454 uitgezonden medewerkers op vertrouwensfuncties zijn niet gescreend.</p>	Zorg dragen voor correcte uitvoering Wet veiligheidsonderzoeken.	Terecht aandachtspunt. Wordt hard gewerkt om achterstanden weg te werken. Heeft aandacht in samenwerking met AIVD.