

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

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 dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde 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, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Feiten en cijfers | 7

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 11

4. Bedrijfsvoering | 13

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 13

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 14

4.3 Informatiebeveiliging: van 1 ernstige onvolkomenheid naar 2 onvolkomenheden | 14

4.3.1 Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2019 | 15

4.3.2 Gebreken in de toegangsbeveiliging | 17

4.3.3 Thuiswerken | 18

4.3.4 Conclusie en aanbevelingen | 20

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 21

4.4.1 Inkoopbeheer verbeterd | 21

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 21

5. Onderzoek huisvesting Rijnstraat 8 | 22

5.1 Inleiding | 22

5.2 Werkplektekorten | 23

5.3 Bouwtechnische problemen | 25

5.4 Fysieke beveiliging | 25

5.5 Ontvangst hoogwaardigheidsbekleders | 26

5.6 Conclusie | 27

6. Beleidsresultaten | 29

6.1 Repatriëring en reisadviezen | 29

6.1.1 Inleiding | 29

6.1.2 Hoe het virus de reisadviezen beïnvloedt | 31

6.1.3 Evacuatiebeleid slechts beperkt gebruikt voor repatriëring in 2020 | 32

6.1.4 Tekortkomingen in de registratie van reizigers | 33

6.1.5 De ambassades in Peru, Zuid-Afrika en Marokko boden maatwerk | 34

6.1.6 De financiële afhandeling van de repatriëring | 35

6.1.7 Conclusie en aanbevelingen | 36

6.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 37

7. Reactie minister van Buitenlandse Zaken | 38

Bijlagen | 40

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Buitenlandse Zaken 2020 | 40

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 43

Bijlage 3 Literatuur | 49

Bijlage 4 Eindnoten | 50

1. Onze conclusies

Snel en adequaat optreden bij repatriëring

In 2020 hebben wij de repatriëring van Nederlandse reizigers, die als gevolg van de huidige coronacrisis waren gestrand in het buitenland, onderzocht. In dit onderzoek hebben wij, in het verlengde van de onderzochte beleidsresultaten in 2019, ook de reisadviezen meegenomen. Onze conclusie: het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is, in samenwerking met partijen uit de reisbranche, snel en adequaat opgetreden bij de repatriëring. De aanpak had op sommige onderdelen beter gekund, maar gezien de onverwachte omstandigheden past ons hier geen verwijt. Een uitzondering hierop is de afscherming van persoonsgegevens van reizigers in de BZ-systemen, die onvoldoende was.

Huisvesting kent nog steeds tekortkomingen

De huisvesting van het Ministerie van BZ in het gebouw aan Rijnstraat 8 heeft de afgelopen jaren regelmatig negatieve aandacht in de media gekregen. Voor ons een reden om er onderzoek naar te doen. Daarbij hebben wij gekeken naar de volgende 4 aspecten: werkplektekorten, bouwtechnische problemen, fysieke beveiliging en de ontvangst van hoogwaardigheidsbekleders. Sinds de verhuizing in 2017 zijn voor alle 4 categorieën verbeteringen doorgevoerd, desondanks bestaan voor alle aspecten nog steeds problemen. Verder blijkt dat voor 3 van 4 onderzochte aspecten (beleving, fysieke beveiliging, ontvangst buitenlandse gasten) de ambtelijke leiding van het Ministerie van BZ indertijd het effect van de nieuwe huisvesting aan Rijnstraat 8 op de organisatie heeft onderschat. Inmiddels communiceert de ambtelijke leiding wel duidelijk over haar huisvestingswensen naar het hiervoor verantwoordelijke Ministerie van BZK, maar dit is te laat om alles op te lossen. Het doorvoeren van

bouwkundige aanpassingen is immers na realisatie veel duurder dan tijdens de (ver)nieuwbouw.

Informatiebeveiliging: van 1 ernstige naar 2 onvolkomenheden

De ernstige onvolkomenheid op het gebied van informatiebeveiliging schalen wij voor 2020 af naar een onvolkomenheid. Tegelijkertijd komt hier een extra onvolkomenheid bij. Dit heeft de volgende redenen:

- Enerzijds heeft de minister van BZ vooruitgang geboekt op de terreinen waar wij vorig jaar de ernstige onvolkomenheid op baseerden. Hij heeft 3 van de 4 aanbevelingen uit 2019 opgevolgd en 1 deels. Op het gebied van accreditaties heeft de minister een deel van de achterstand weggewerkt, maar dit proces is nog niet afgerond. Omdat er nog steeds risico's zijn, komen wij voor 2020 uit op een onvolkomenheid.
- Maar in ons beleidsonderzoek naar de repatriëring van Nederlandse reizigers uit het buitenland zagen wij ook dat de persoonsgegevens van ongeveer 18.000 reizigers in de interne ICT-systemen niet waren afgeschermd. Deze bevinding was voor ons een aanleiding om aanvullend onderzoek te doen. Hieruit concluderen wij dat de minister van BZ de risico's op het gebied van toegangsbeveiliging onvoldoende beheerst. Wij kwalificeren dit als een separate onvolkomenheid, omdat wij deze tekortkomingen naast de al vastgestelde problematiek hebben opgemerkt.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
2. Toegangsbeveiliging				✗	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Onderzoek huisvesting Rijnstraat 8
- Hoofdstuk 6 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 7 Reactie minister van Buitenlandse Zaken

2.

Feiten en cijfers

De minister van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor het behartigen van de belangen 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, ook het 'postennet' genoemd. Het ministerie onderhandelt en werkt samen met andere landen, een-op-een of binnen verbanden als de Europese Unie, de NAVO en de Verenigde Naties.

Het Ministerie van BZ heeft in 2020 € 11.151 miljoen uitgegeven. Dit is 3,9% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 10.829 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 863 miljoen.

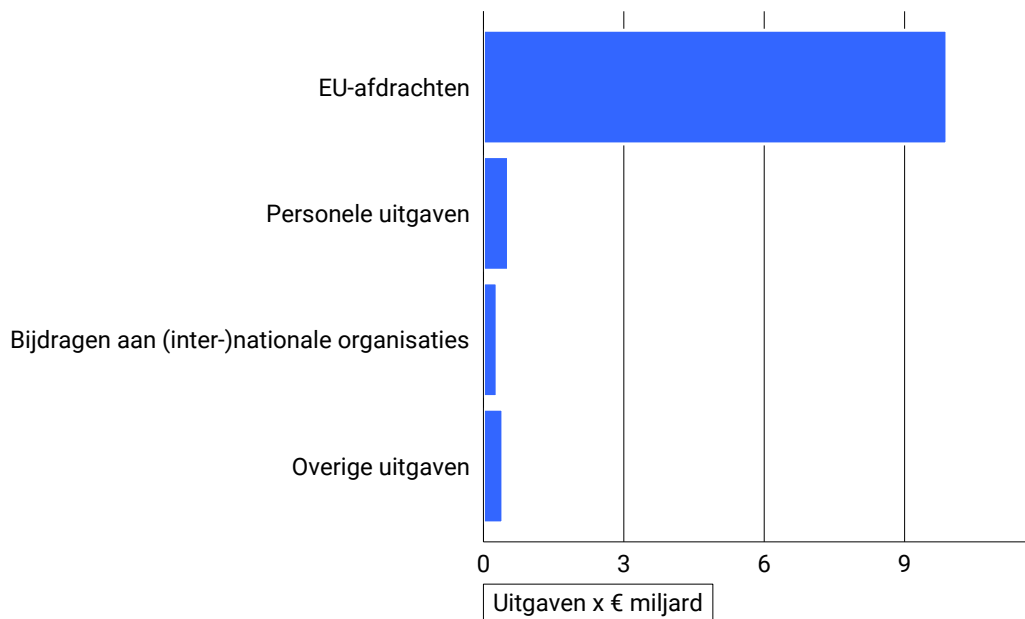
Tabel 1 Ministerie van BZ (V) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's

	2018	2019	2020
Verplichtingen	8.956	10.518	10.829
Uitgaven	9.174	10.552	11.151
Ontvangsten	1.201	805	863
Fte's*	4.945	5.058	5.220

*Aantallen fte's zijn inclusief lokaal personeel op de ambassades en consulaten

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van BZ in 2020*

89% van de uitgaven die de minister van BZ doet, bestaat uit EU-afrachten



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

Voor de beleidsresultaten in hoofdstuk 6 hebben we onderzoek gedaan naar de repatriëring van Nederlandse reizigers vanuit het buitenland. Hiervoor heeft het Ministerie van BZ het convenant *Bijzondere Bijstand Buitenland (BBB)* afgesloten met partijen uit de reisbranche. De uitgaven voor het convenant BBB ter grootte van € 6,6 miljoen zijn afkomstig uit artikel 4.1 Consulaire dienstverlening Nederlanders in het buitenland. De hiervoor benodigde mutatie is per incidentele suppletoire begroting aan beide Kamers gemeld (BZ, 2020a).

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van de coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

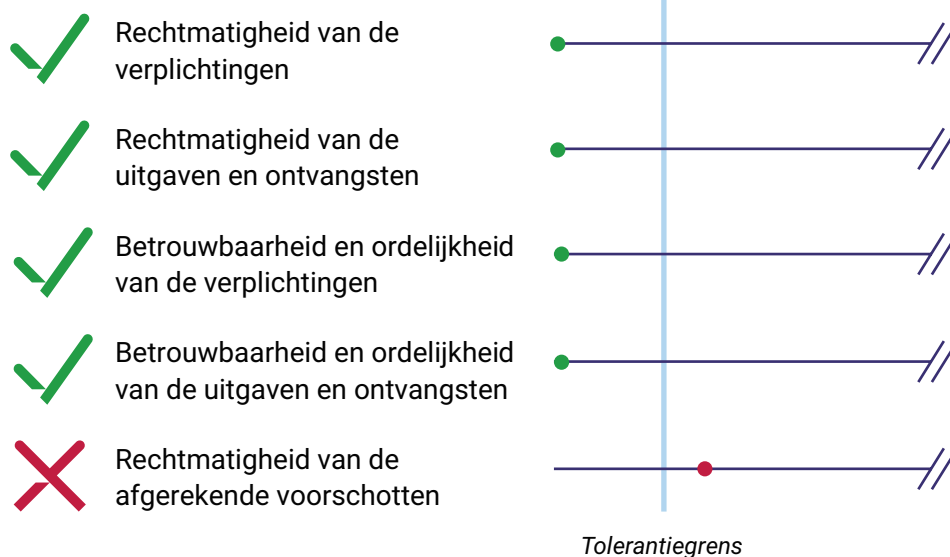
Figuur 2 Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

- Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van € 9,6 miljoen.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

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 2020* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- is op totaalniveau rechtmatig met uitzondering van de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. De overschrijding is voornamelijk veroorzaakt doordat voorschotten voor subsidies en bijdragen zijn afgeboekt terwijl niet aan de voorwaarden was voldaan om tot vaststelling over te kunnen gaan. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 7,4 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 3,8 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie niet.

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 2020* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 2. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 2 Veiligheid en stabiliteit

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten is overschreden. De overschrijding is met name veroorzaakt door 1 fout waarbij de liquiditeitsbehoefte van de ontvangende partij de betaling niet rechtvaardigde. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 9,6 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout overschrijdt de tolerantie niet.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2019 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZ in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5). Hiernaast hebben we onderzoek gedaan naar een specifiek aspect van de bedrijfsvoering, namelijk de huisvesting van het ministerie van BZ aan Rijnstraat 8. De resultaten van dat onderzoek komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Vorig jaar constateerden we dat de overdracht van de Consulaire Service Organisatie (CSO) naar Den Haag was vertraagd. Over de helft van de visumaanvragen werd nog beslist op 5 locaties in Azië en een locatie in Praag. In het vierde kwartaal van 2020 is de transitie van Praag naar Den Haag gerealiseerd, vanaf 2021 wordt de centralisatie van visa backoffices naar de CSO voortgezet.

De situatie rondom het coronavirus heeft invloed gehad op de dienstverlening van de CSO. Per half maart 2020 is deze met uitzondering van humanitaire gevallen stil komen te liggen. In het vierde kwartaal van 2020 was de dienstverlening voor Nederlandse reisdocumenten weer hersteld tot zo'n 83% ten opzichte van 2019.

De visumverlening bleef ook in het vierde kwartaal beperkt tot uitzonderingscategorieën en bedroeg ten opzichte van 2019 nog maar zo'n 16,5%.

Overigens betekent dit niet dat de consulaire werkzaamheden van het Ministerie van BZ in 2020 stil kwamen te liggen. Ook de repatriëring van Nederlandse reizigers vanuit het buitenland en de reisadviezen, waar wij in hoofdstuk 6 op ingaan, maken hier tenslotte deel van uit.

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 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Figuur 3 Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
2. Toegangsbeveiliging				✗	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Informatiebeveiliging: van 1 ernstige onvolkomenheid naar 2 onvolkomenheden

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnengedrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de

Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

4.3.1 Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2019

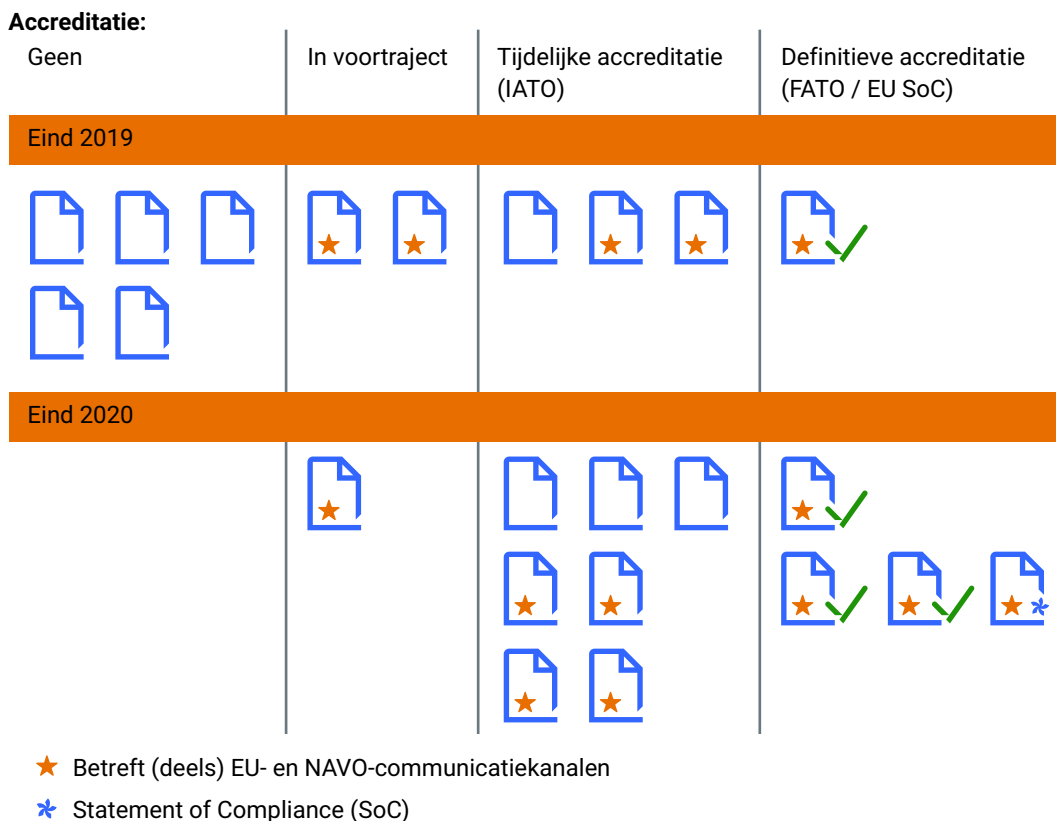
In het verantwoordingsonderzoek over 2019 oordeelden we dat de risico's ten aanzien van informatiebeveiliging door de minister van BZ nog onvoldoende beheerst werden. We constateerden risico's op alle door ons onderzochte onderdelen van de informatiebeveiliging. Met name de accreditaties (goedkeuring voor gebruik) van ICT-systemen waren niet op orde. Dit brengt in de internationale en diplomatieke context van het Ministerie van BZ grote risico's met zich mee. Gelet op feit dat het Ministerie van BZ voor het derde jaar op rij niet voldeed aan de binnen de rijksoverheid geldende normen voor informatiebeveiliging beoordeelden we de informatiebeveiliging als ernstige onvolkomenheid. We deden vier aanbevelingen, waaronder de reeds bestaande aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek over 2018. 3 van onze aanbevelingen zijn in 2020 opgevolgd, 1 is deels opgevolgd.

Onze aanbeveling om de achterstand op het gebied van de accreditaties van ICT-systemen in te halen is deels opgevolgd. Wij constateren dat de minister van BZ in 2020 betekenisvolle stappen heeft gezet om de achterstand bij de accreditaties in te halen. De Nederlandse en internationale regelgeving schrijft voor dat een ICT-systeem geaccrediteerd moet worden voordat het gebruikt kan worden voor het verwerken van zeer vertrouwelijke informatie. Wanneer een ICT-systeem nog niet aan alle gestelde eisen voldoet, kan onder voorwaarden een tijdelijke accreditatie worden afgegeven. Hierna moet er voor het systeem een definitieve accreditatie plaatsvinden. Wij constateren dat er per 31 december 2020 in totaal 12 kritieke ICT-systemen een definitieve accreditatie zouden moeten krijgen. Hiervan hadden op dat moment 4 deze definitieve accreditatie, 7 waren in gebruik met een tijdelijke accreditatie en 1 ICT-systeem had noch een tijdelijke noch een definitieve accreditatie. Het Ministerie van BZ geeft aan dat dit laatste ICT-systeem in februari 2021 een tijdelijke accreditatie heeft verkregen. We zien daarbij voldoende vooruitgang op het gebied van de accreditaties om de ernstige onvolkomenheid af te schalen naar een onvolkomenheid. We dringen er bij

de minister van BZ op aan om te blijven streven naar volledige accreditatie van alle 12 ICT-systemen en tevens de periode waarin systemen gebruikt worden met een tijdelijke accreditatie zo kort mogelijk te houden.

Figuur 4 Accreditaties⁷

In 2020 is voortgang geboekt op het gebied van accreditaties



Onze aanbeveling om vast te leggen hoe het Ministerie van BZ risico's bij de beveiliging van ICT-systemen beheerst, is opgevolgd. In 2020 heeft het ministerie duidelijk beschreven wie hiervoor verantwoordelijk zijn en welke afwegingen zij moeten maken. Onze aanbeveling om te zorgen voor een overkoepelend jaarplan over informatiebeveiliging is ook opgevolgd. De jaarplannen van de verschillende directies die werken aan informatiebeveiliging worden afgestemd met elkaar. Echter verschilt de concretisering naar budget, bemensing en benodigdheden tussen deze jaarplannen. Voorts constateren we in 2020 dat het Ministerie van BZ een centraal overzicht heeft met beveiligingsincidenten. Echter worden incidenten door medewerkers gemeld via de e-mail. Het centrale overzicht van de informatiebeveiligingsincidenten wordt dan ook handmatig samengesteld. Hierdoor loopt het ministerie van BZ het risico dat er geen consistente en doeltreffende aanpak wordt bewerkstelligd in het beheer van informatiebeveiligingsincidenten.

4.3.2 Gebreken in de toegangsbeveiliging

Uit ons onderzoek bleek dat er naast de hierboven genoemde problemen nog andere tekortkomingen zijn, namelijk op het gebied van toegangsbeveiliging. Wij vragen aandacht voor het ‘open, tenzij’-beleid dat het Ministerie van BZ sinds 2012 hanteert. Dit beleid betekent dat informatie in principe ‘open’ is. Om informatie af te schermen (‘tenzij’) moet er een extra handeling worden verricht, namelijk het rubriceren van de informatie of de documenten ‘merken’.

Wij constateren dat de ‘tenzij’ onvoldoende is ingeregeld bij het Ministerie van BZ. Dit brengt risico’s met zich mee, zoals aangetoond wordt met de 2 voorbeelden in de kaders hieronder. Ook bevestigen deze voorbeelden dat het reageren op incidenten nog te veel ad-hoc gebeurt en niet in de volle breedte plaatsvindt. Het Ministerie van BZ heeft naar aanleiding van het recente mogelijke datalek aangegeven dat het ‘open, tenzij’-beleid te veel afhangt van de zorgvuldigheid van de medewerkers. Het Ministerie van BZ heeft daarom besloten te willen gaan werken met het beginsel ‘gesloten, tenzij’. Wij onderstrepen dit voornemen en zullen dit nauwlettend volgen.

Mogelijk datalek tijdens onderzoek Algemene Rekenkamer

Tijdens ons onderzoek naar repatriëring en reisadviezen (hoofdstuk 6) trof de Algemene Rekenkamer bij het Ministerie van BZ documenten aan met gegevens van ruim 18.000 personen die tijdens de coronacrisis in het buitenland verbleven en terug wilden keren naar Nederland. De gegevens hadden alleen toegankelijk moeten zijn voor een kleine groep gemachtigde medewerkers, maar bleken ook toegankelijk voor andere medewerkers met een BZ-account. Bij het Ministerie van BZ werken circa 5.200 mensen, van wie 2.900 op ambassades en vertegenwoordigingen in het buitenland, inclusief lokale medewerkers. Het betrof persoonsvertrouwelijke gegevens waaronder naam, geboortedatum, nationaliteit, adres, e-mailadres, telefoonnummer, bank- en verzekeringsgegevens en in sommige gevallen opmerkingen over de persoonlijke situatie, zoals uitspraken over een medische toestand. Het Ministerie van BZ heeft de toegang tot de informatie in het ICT-systeem hierop beperkt. Omdat het mogelijk was dat de gegevens door onbevoegden waren geraadpleegd, gekopieerd of verspreid, heeft het Ministerie van BZ een voorlopige melding van een datalek gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Uit technisch onderzoek door het Ministerie van BZ bleek dat de documenten alleen door daartoe bevoegde personen waren geraadpleegd. De voorlopige melding van het datalek bij de AP is daarop ingetrokken.

Binnen hetzelfde onderzoek troffen wij daarnaast in het archiveringsstelsel opgeknipte (landen)lijsten met reizigersgegevens aan, die ook onvoldoende waren afgeschermd. In dit stelsel zagen wij dat de lijsten veelal per e-mail waren verspreid. Hiervoor waren zoekslagen als 'KLM 2020' en 'BBB' (Bijzondere Bijstand Buitenland) voldoende. Omdat het Ministerie van BZ de verzamelde persoonsgegevens op meerdere plekken heeft opgeslagen en bewerkt, zijn er meerdere versies van de persoonsgegevensbestanden ontstaan die niet alleen op centrale plekken zijn opgeslagen, maar ook lokaal bij ambassades of in mailboxen. Het is hierdoor onmogelijk geworden om de gegevens met 1 druk op de knop aan te passen of te verwijderen.

Volledige toegang BZ-medewerkers tot vertrouwelijke informatie

Tijdens ons onderzoek gingen we na of we vertrouwelijke documenten konden inzien in een ICT-stelsel van het Ministerie van BZ. Hiertoe voerden we zoekopdrachten uit met zoektermen als 'privé' en 'vertrouwelijk'. We vonden hierop vertrouwelijke stukken van buitenlandse posten waaronder privéadressen van medewerkers en vertrouwelijke notulen. Ook troffen we een document aan met gebruikersnamen en wachtwoorden van socialmedia-accounts van een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. We stelden vast dat we hiermee toegang hadden tot het officiële twitteraccount van de Nederlandse ambassade in dat land. Deze informatie was toegankelijk voor vrijwel alle BZ-medewerkers. De bevindingen onderstrepen het belang van adequaat beheer van toegangsrechten in ICT-systemen en monitoring op opvallend gebruik, zoals het gebruik van zoektermen als 'vertrouwelijk', 'privé' en 'geheim'. Op basis van onze bevindingen heeft het Ministerie van BZ actie ondernomen om de aangetroffen informatie af te schermen.

Tot slot zagen wij in ons onderzoek naar de huisvesting van het Ministerie van BZ aan Rijnstraat 8 (zie hoofdstuk 5) dat de 'tenzij' in het 'open, tenzij'-beleid ook fysiek onvoldoende is ingeregeld. Het werkgebied van het Ministerie van BZ bestaat uit open ruimtes of ruimtes die zijn afgeschermd met glazen wanden, terwijl hier wordt gewerkt met gevoelige informatie, zoals persoonsgegevens, departementaal vertrouwelijke informatie en de EU- en NAVO-equivalenten.

4.3.3 Thuiswerken

Sinds maart 2020 werkt het grootste gedeelte van alle ambtenaren thuis als gevolg van de coronacrisis. Daarom onderzochten we dit jaar ook de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening Jabber.

Bij ingebruikname van een nieuwe applicatie moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikte Jabber in 2020 nog zonder een dergelijke expliciete risicoafweging en is ondertussen ook gestart om de functionaliteit van Jabber uit te breiden. Hierbij constateren we dat het ministerie de informatiebeveiligingsrisico's in kaart bracht, maatregelen formuleerde om deze te beperken en afwoog of daarmee de risico's voldoende beheerst worden. In januari 2021 is een voorlopige accreditatie afgegeven voor de vernieuwde videovergadering-applicatie.

Voor WhatsApp is geen aparte risicoafweging uitgevoerd door het Ministerie van BZ, omdat WhatsApp geen applicatie is die door het ministerie wordt aangeboden aan gebruikers. Er wordt door het Ministerie van BZ voorgeschreven dat gebruikers geen gevoelige of vertrouwelijke informatie via WhatsApp mogen versturen. Ook worden er eisen gesteld aan archivering van berichten indien het bestuurlijke aangelegenheden betreft. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is namelijk ook van toepassing op WhatsApp-communicatie.

Net als bij meerdere andere organisaties die wij onderzochten, zijn er in 2020 bij het Ministerie van BZ WhatsApp-accounts van medewerkers overgenomen door criminelen. In het kader is ter toelichting de werking van deze vorm van fraude beschreven.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert deze code aan het slachtoffer te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Het Ministerie van BZ ontving in 2020 een waarschuwing over een technische kwetsbaarheid in de videobelvoorziening Jabber vanuit het Nationaal Cyber Security Center (NCSC). Het betrof technische informatie waarmee een aanvaller misbruik zou kunnen maken van de manier waarop de applicatie communiceert binnen een computernetwerk. We constateren dat er adequaat is gereageerd door het incident

prioriteit te geven en de technische kwetsbaarheid te verhelpen met een update. Uit de analyse van de kwetsbaarheid bleek dat deze vanwege de technische kenmerken alleen van binnenuit misbruikt had kunnen worden door een hacker en niet van buitenaf.

Medewerkers van het ministerie worden geholpen bij bewust en veilig gebruik van ICT, waaronder videobellen en berichtenapps. Hierbij maakt het ministerie gebruik van intranetberichten, interne magazines en e-learning-modules. Materiaal over informatiebeveiliging op het centrale kennisportaal is tweetalig en op de situatie van de gebruiker toegesneden. Ook is er 2020 specifiek gewezen op de pogingen van criminelen om WhatsApp-accounts van medewerkers over te nemen.

4.3.4 Conclusie en aanbevelingen

De minister van BZ heeft in 2020 duidelijke vooruitgang geboekt; 3 van de 4 aanbevelingen uit onze eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd, 1 is deels opgevolgd. Op de aanbeveling om de achterstand op de (her)accreditaties in te halen is vooruitgang geboekt, maar dit proces is nog niet afgerond. Door de systemen van het ministerie meermaals te voorzien van een tijdelijke accreditatie constateren wij dat het probleem nog niet structureel is opgelost. Het ministerie dient alle 12 ICT-systemen te voorzien van een definitieve accreditatie. Het Ministerie van BZ loopt dus nog steeds risico's op het gebied van informatiebeveiliging, maar in mindere mate dan in 2019. Omdat er voldoende vooruitgang is geboekt, schalen wij de ernstige onvolkomenheid af naar een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij herhalen de aanbeveling betreffende het inhalen van de achterstand op de (her)accreditaties en doen daarbij de volgende aanvullende aanbeveling:

- Zorg dat de registratie van incidenten geautomatiseerd wordt, zodat het ook niet meer nodig is om het centrale overzicht handmatig op te stellen.

Verder constateren wij dat de minister van BZ de risico's op het gebied van toegangsbeveiliging onvoldoende beheerst. Wij kwalificeren dit als een separate onvolkomenheid, omdat wij deze tekortkomingen naast de al vastgestelde problematiek hebben opgemerkt.²

Aanbevelingen

Wij bevelen het volgende aan bij deze nieuwe onvolkomenheid:

- Verleen uitsluitend toegang tot informatiesystemen na autorisatie door een bevoegde functionaris. Dit kan door, zoals het Ministerie van BZ voornemens is, een 'gesloten, tenzij'-beleid te implementeren.

- Draag zorg voor bewustwording onder medewerkers, ook op de posten, bij de omgang met gevoelige gegevens.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Inkoopbeheer verbeterd

In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 constateerden wij dat het inkoopbeheer verder kon worden verbeterd. Dit was een aandachtspunt dat dit jaar komt te vervallen. In 2020 heeft de minister van BZ namelijk op voortvarende wijze een monitorings- en analysetool voor de inkopen ontwikkeld: de spendanalyse. Met de halfjaarlijkse spendanalyse wordt vastgesteld of inkopen zijn verricht buiten de (Europees aanbestede) overeenkomsten om, en of daar een contract voor is aangegaan. Daarnaast blijkt eruit of inkoopcontracten zijn vastgelegd in het contractenregister en hoeveel gebruik is gemaakt van deze inkoopcontracten. Hierdoor is de kwaliteit van de inkoopdata verbeterd en kunnen betere besluiten worden genomen.

4.5 Oordeelover totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZ is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Onderzoek huisvesting Rijnstraat 8

5.1 Inleiding

In de zomer van 2017 is het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) verhuisd naar een gerenoveerd pand aan de Rijnstraat 8, het voormalige VROM-gebouw.³ Ook het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de zogeheten Kleine Keten (IND, COA en DT&V) namen hier hun intrek. Daartoe is in 2011 besloten, het parlement is daar via een Kamerbrief van de minister van BZK van op de hoogte gesteld (BZK, 2011).

Medewerkers van het Ministerie van BZ bleken snel na de verhuizing problemen te hebben met de nieuwe huisvesting. Het tekort aan werkplekken speelde hier een grote rol in. Daarnaast ervoeren zij de sfeer in het pand als somber en voelden zij zich er onveilig. Dit laatste had voornamelijk bouwtechnische problemen als oorzaak. Dit leidde onder meer tot diverse negatieve mediaberichten.

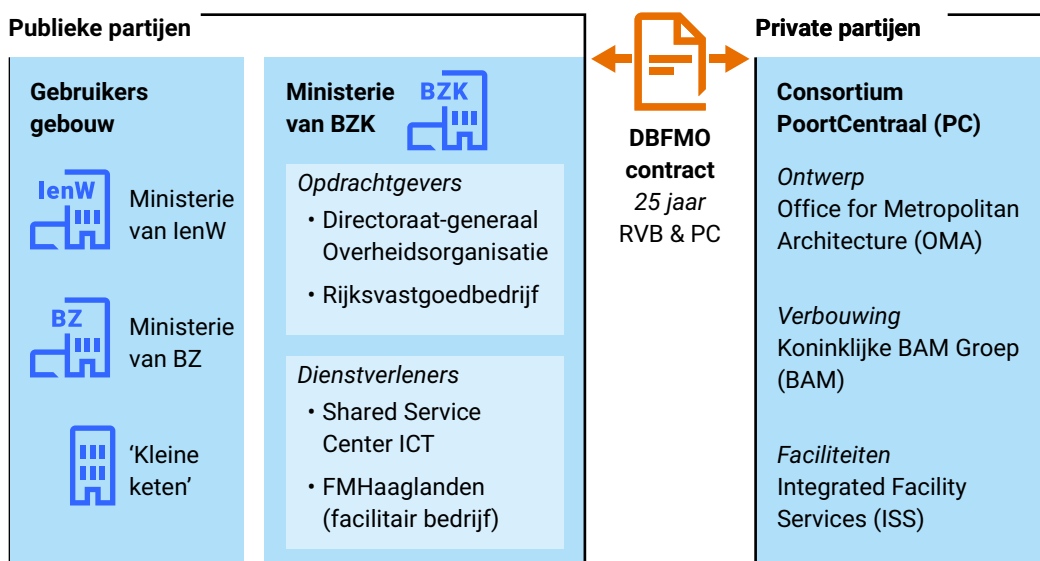
In ons onderzoek hebben wij gekeken naar openstaande meldingen en problemen in de volgende 4 categorieën:

1. werkplektekorten;
2. bouwtechnische problemen;
3. fysieke beveiliging;
4. ontvangst hoogwaardigheidsbekleders.⁴

In dit hoofdstuk behandelen we de onderwerpen in deze volgorde.

Figuur 5 Organisaties die betrokken zijn bij Rijnstraat 8⁵

Voor de huisvesting aan de Rijnstraat is gekozen voor samenwerking met private partijen



De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid (DG Overheidsorganisatie - DGOO), het vastgoedbeheer en de instandhouding daarvan (Rijksvastgoedbedrijf - RVB⁶) en de facilitaire dienstverlening (FMHaaglanden en Shared Service Center-ICT). Het RVB heeft in 2015 een 'DBFMO-contract' (*Design, Build, Finance, Maintain, Operate*) getekend met het consortium PoortCentraal. De afspraken hierin zijn bindend voor 25 jaar.⁷

5.2 Werkplektekort

De locatie Rijnstraat 8 werd gerenoveerd met een norm van 0,7 werkplek per fulltime-equivalent (wp/fte)⁸ als uitgangspunt. Het kabinet-Rutte II heeft deze werkpleknorm voor nieuwbouw en renovatie in 2016 vastgelegd in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren.⁹ Deze normatiek is van toepassing op alle departementen bij (ver)nieuwbouw en lag daarmee ook aan de basis van het programma van eisen. Bij de renovatie van Rijnstraat 8 is ook uitgegaan van de toepassing van het concept TPAW: tijd-, plaats- en apparaatonaafhankelijk werken.

Aan Rijnstraat 8 is de norm van 0,7 wp/fte als volgt onderverdeeld:

- 0,5 bureauwerkplek. Dit zijn bureaus voorzien van een BZ-netwerkaansluiting, beeldscherm, toetsenbord en muis;
- 0,2 aanlandplek. Dit zijn bijvoorbeeld zithoeken voorzien van een BZ-netwerkaansluiting.

Voor 2 voltijdmedewerkers is dus 1 bureauwerkplek beschikbaar. De meeste bureauwerkplekken bevinden zich, net als de aanlandplekken, in open ruimtes.

De overgang naar het gebouw aan Rijnstraat 8 was groot voor medewerkers van het Ministerie van BZ, omdat zij daarvoor werkten op een locatie¹⁰ met de voorheen gebruikelijke norm van 1,1 wp/fte. Kort na de verhuizing kwamen de eerste signalen naar buiten dat medewerkers niet onverdeeld tevreden waren met het nieuwe pand. In november 2017 constateert de ambtelijke leiding van het Ministerie van BZ dan ook dat “het, na een eerste gewenningsperiode van een half jaar, tijd is om te concluderen dat de Rijnstraat in zijn huidige vorm niet de functionaliteit van BZ als organisatie en het werkplezier van de medewerkers dient.”¹¹

Dit wordt bevestigd in een eerste (extern) onderzoek dat in maart 2018 is gepubliceerd (CfPB, 2018). De onderzoekers constateren dat het op 6 van de 10 dagen te druk is in het gebouwdeel met de werkplekken voor de medewerkers van het Ministerie van BZ. De open ruimtes, met soms wel meer dan 40 bureauwerkplekken bijeen, zorgen voor geluidsoverlast en concentratieproblemen, concludeert het onderzoek. In een tweede onderzoek, gepubliceerd in april 2019, wordt duidelijk dat de situatie nog niet is verbeterd (ADR, 2019). Gebruikers geven aan dat er te weinig mogelijkheden zijn om geconcentreerd te kunnen werken of juist om samen te werken. Er is een gebrek aan privacy, waardoor vertrouwelijke informatie niet altijd discreet kan worden behandeld.

Verhoging van de werkpleknorm?

De ambtelijke leiding van het Ministerie van BZ heeft, samen met die van het Ministerie van IenW, in de zomer van 2018 een brief gestuurd aan de secretaris-generaal van het Ministerie van BZK. Hierin laten zij weten dat de norm van 0,5 bureauwerkplek/fte te krap is. Ook de ondernemingsraden geven dit in februari 2019 aan bij de staatssecretaris van BZK die verantwoordelijk is voor de portefeuille.

De minister van BZK bericht de ambtelijke leiding van beide ministeries in december 2019 dat de huidige normstelling wordt losgelaten en dat er zal worden toegewerkt naar een norm van 0,9 wp/fte. In ons onderzoek is niet duidelijk geworden hoe en op welke termijn de nieuwe norm wordt toegepast. Ook de financiële implicaties zijn nog onbekend. Wel is duidelijk dat dit een uitzondering is die alleen geldt voor de Ministeries van BZ en IenW en alleen aan Rijnstraat 8. Tijdens onze onderzoeksperiode speelde een heel ander probleem dat tijdelijk voor een radicalere wijziging heeft gezorgd, de huidige coronacrisis. Het gebouw aan Rijnstraat 8 stond daardoor in 2020 praktisch leeg.

5.3 Bouwtechnische problemen

Diverse bouwtechnische problemen die er in 2017 nog waren, zijn in 2020 grotendeels opgelost. Bijvoorbeeld: faciliteiten voor slechtzienden, de klimaathuishouding en veiligheidsproblemen op de trappen. Dat oplossingen vaak lang op zich hebben laten wachten, tot wel 2,5 jaar, is voornamelijk te wijten aan de afspraak dat het Ministerie van BZK en het private consortium PoortCentraal samen moeten bepalen wie opdraait voor de kosten van bouwtechnische wijzigingen. Ook moeten alle betrokken organisaties akkoord zijn met de wijzigingen.

Resterende problemen

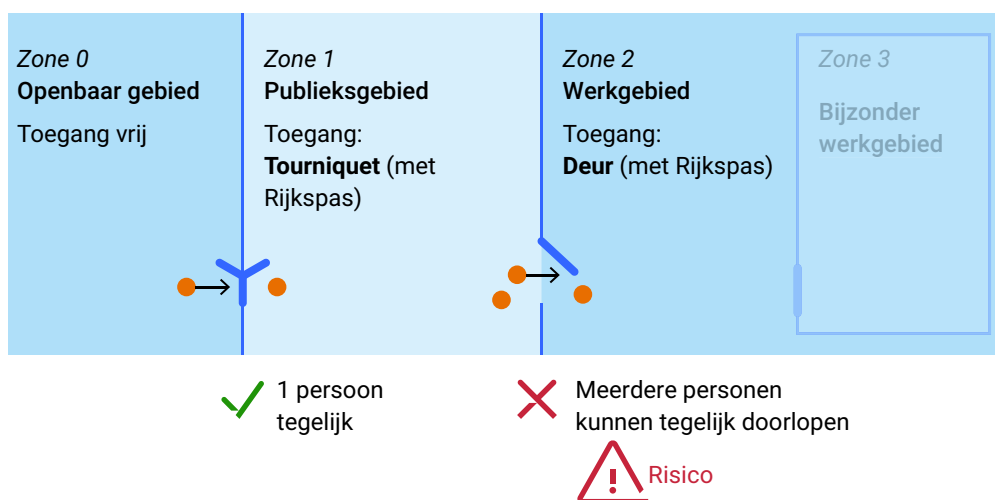
Andere bouwtechnische problemen zijn nog niet volledig opgelost. Het gaat om de breedplaatvloeren met maximale belasting. Er zijn beheersmaatregelen getroffen om de veiligheid van medewerkers te garanderen. Een voorbeeld hiervan zijn zogeheten *floorwalkers* die medewerkers (tot half maart 2020, toen de meesten gingen thuiswerken) verzochten zich te verspreiden over een groter oppervlak vanwege de maximumbelasting van de breedplaatvloeren. Wij zien dat zo'n maatregel weliswaar een tijdelijke oplossing biedt, maar ook dat medewerkers het gebouw daardoor niet beleven als een prettige en veilige werkomgeving.

5.4 Fysieke beveiliging

Het gebouw aan Rijnstraat 8 bestaat uit 4 'beveiligingsschillen', die zones worden genoemd. Het gaat om: openbaar gebied (zone 0), publieksgebied (zone 1), werkgebied (zone 2), bijzonder werkgebied (3).¹²

Figuur 6 Fysieke beveiliging

Het werkgebied van BZ is onvoldoende beveiligd



In figuur 6 zien we het probleem in de beveiliging verbeeld. De overgang tussen het publieksgebied (zone 1) en het werkgebied (zone 2) is niet genoeg beveiligd. Ongeveer 120.000 rijksambtenaren hebben vrije toegang tot het publieksgebied, maar de doorgangen naar het werkgebied voldoen niet aan de beveiligingsnormen van het Rijk (BZK, 2015). Tussen de zones zitten namelijk deuren met paslezers, terwijl een eenpersoonstoegang, uitgevoerd in de vorm van een tourniquet, is vereist. Wij hebben gezien dat het in de praktijk eenvoudig is mee te lopen met een medewerker die zijn Rijkspas al heeft aangeboden.

In het werkgebied (zone 2) van het Ministerie van BZ wordt weliswaar niet gewerkt met (staats)geheime informatie maar wel met gevoelige informatie. Bijvoorbeeld: persoonsgegevens, departementaal vertrouwelijke informatie en de EU- en NAVO-equivalenten hiervan. Het werkgebied bestaat hoofdzakelijk uit open ruimtes of ruimtes die zijn afgeschermd met glazen wanden. Met bewustwordingscampagnes probeert het ministerie van BZ daarom medewerkers aan te sporen privacyschermen te gebruiken en hun computers af te sluiten als zij hun werkplek verlaten. Dit heeft nog niet het gewenste effect. In § 4.3.2 behandelen wij dit onderwerp in relatie tot het 'open, tenzij'-beleid.

Aandachtspunt voor de Ministeries van BZ en BZK

Uit ons onderzoek bleek dat de ambtelijke leiding van het Ministerie van BZ zich voor de verhuizing al zorgen maakte over de toegangsbeveiliging, die zou niet voldoen aan de eisen van de NAVO en de EU. Toch is het ministerie er in 2014 mee akkoord gegaan dat er vanaf het publieksgebied (zone 1) naar het werkgebied (zone 2) geen meeloopbeveiliging zou komen. Na de verhuizing, vanaf 2018, heeft de ambtelijke leiding het Ministerie van BZK steeds duidelijker laten weten dat de interne toegangsbeveiliging onvoldoende is. Echter, alle betrokken partijen zijn zich ervan bewust dat de plaatsing van tourniquets in het gebouw zowel een zaak van een lange adem als een kostbare exercitie wordt. Er zijn namelijk grote bouwkundige aanpassingen voor nodig. Een andere oplossing is nog niet gevonden. Wij vragen aandacht voor het feit dat de ministers van BZK en BZ die toch direct samen moeten zoeken, omdat informatie nu fysiek onvoldoende beveiligd is.

5.5 Ontvangst hoogwaardigheidsbekleders

Het Ministerie van BZ heeft een belangrijke rol bij het ontvangen van buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders. In 2015 liet de hiervoor verantwoordelijke directie intern al aan de ambtelijke leiding weten dat het gebouw aan Rijnstraat 8 onvoldoende geschikt zou zijn om buitenlandse gasten te ontvangen. De inrichting was volgens

de directie niet representatief genoeg. Ook waren er onvoldoende afgeschermdes ruimtes met de benodigde faciliteiten in de buurt van de VIP-lift. De ambtelijke leiding heeft hierop destijds geen actie ondernomen. Maar na de verhuizing blijken de signalen gegrond te zijn. Naast de al eerder geïdentificeerde problemen blijkt ook de sluis naar de ondergrondse parkeergarage niet goed te werken; de wachttijd in de sluis is te lang. Daardoor moeten bezoekers de auto aan de achterzijde van het gebouw verlaten. Daarna gaan zij via de publieke hal naar binnen. Het bezoek is op dat moment moeilijk af te schermen en te beveiligen.

Huidige situatie

In 2018 en 2019 zijn maatregelen getroffen om een aantal problemen op te lossen. Zo heeft FMHaaglanden, een SSO van het Ministerie van BZK, in overleg met het Ministerie van BZ, de ontvangstruimtes voorzien van decorum. Pas op 19 december 2019 geeft FMHaaglanden aan dat de sluis van de VIP-garage goed werkt. Het Ministerie van BZ heeft echter laten weten de sluis nog steeds niet te gebruiken. Hoogwaardigheidsbekleders komen nog altijd het gebouw binnen via de publieke hal. Daarnaast zijn de problemen om meerdere delegaties tegelijkertijd te ontvangen en die te kunnen voorzien van de benodigde overlegruimtes en faciliteiten (catering), nog niet opgelost.

5.6 Conclusie

Wij concluderen dat het gebouw aan Rijnstraat 8 op de door ons onderzochte terreinen niet voldoet aan de vereisten van het Ministerie van BZ. Ondanks meerdere aanpassingen bestaan voor alle aspecten nog steeds problemen. Van de toegezegde aanpassing van de werkpleknorm is onduidelijk of die in het huidige gebouw toe te passen is. Verder zijn de bouwtechnische problemen met de breedplaatvloeren nog niet helemaal opgelost. De interne toegangsbeveiliging is ontoereikend, waardoor informatie fysiek onvoldoende is beveiligd. Tot slot voldoen de voorzieningen om hoogwaardigheidsbekleders te ontvangen nog steeds niet aan de wensen van het Ministerie van BZ.

Tegelijkertijd concluderen wij ook voor 3 van 4 onderzochte aspecten (beleving, fysieke beveiliging, ontvangst buitenlandse gasten) dat de ambtelijke leiding van het Ministerie van BZ indertijd het effect van de huisvesting aan Rijnstraat 8 op de organisatie heeft onderschat. Men is immers akkoord gegaan met de bouwopdracht. Signalen uit de organisatie over de ontvangst van hoogwaardigheidsbekleders werden destijds onvoldoende opgepakt. Inmiddels communiceert de ambtelijke leiding duidelijk over haar huisvestingswensen naar het hiervoor verantwoordelijke

Ministerie van BZK, maar dit is te laat. De ambtelijke leiding van BZ heeft voor de verhuizing in 2017 ingestemd met de renovatieplannen, waarbij het zogeheten TPAW-concept, tijd-, plaats- en apparaatonafhankelijk werken, werd gebruikt. Veel aanpassingen die daarna specifiek voor het Ministerie van BZ moe(s)ten worden gedaan, staan haaks op dit concept. Daarnaast brengen (bouwkundige) aanpassingen hoge kosten met zich mee. De betrokkenen moeten bepalen wie deze kosten draagt en ze moeten allemaal akkoord gaan met voorgestelde wijzigingen.

6.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken (BZ). Dit jaar hebben we repatriëring en de reisadviezen onderzocht. We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZ in § 6.2.









6.1 Repatriëring en reisadviezen

6.1.1 Inleiding

Op 12 maart 2020 stond de telefoon van het 24/7 BZ contactcenter van het Ministerie van BZ roodgloeiend. Het ontving die dag 12.000 telefoontjes, hoofdzakelijk van bezorgde reizigers die terug wilden naar Nederland. De situatie als gevolg van het nieuwe coronavirus verslechterde namelijk in een hoog tempo, ook in het buitenland. Op 17 maart 2020 gingen de EU-binnengrenzen dicht en kleurde het reisadvies voor landen wereldwijd oranje en rood. Het was meteen duidelijk dat een groot aantal Nederlandse reizigers er niet in zou slagen op eigen gelegenheid terug te keren naar Nederland. Daarom sloot de minister van Buitenlandse Zaken diezelfde dag met partijen uit de reisbranche het convenant Bijzondere Bijstand Buitenland (BBB) af. Het doel van het convenant was om gezamenlijk 'hulp te bieden bij een veilige terugkeer naar Nederland van Nederlandse reizigers of – waar dat niet mogelijk was – in urgente gevallen tijdelijk te helpen om een veilig verblijf in het land in kwestie mogelijk te maken'. Figuur 7 laat zien welke partijen betrokken waren bij het convenant BBB en in welke fase van het proces zij een rol hadden.

Figuur 7 Betrokken partijen bij convenant Bijzondere Bijstand Buitenland

De BBB-ondertekenaars hadden verschillende rollen in het proces

Totstandkoming (ondertekenaars)	Financiering	Uitvoering	Financiële afwikkeling
 Ministerie van BZ	✓ € 6,6 miljoen	✓ Inclusief ambasades en consulaten	✓
 Ministerie van lenW			
 Verbond van Verzekeraars	✓ € 3,3 miljoen		
 ANVR (reisorganisaties)			
 Alarmcentrales		✓	
 Luchtvaartmaatschappijen		✓	
 Stichting Calamiteiten- fonds Reizen (CFR)			✓
 Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR)			

Het Ministerie van BZ heeft in het voorjaar van 2020, samen met deze partijen, de terugkeer van bijna 12.400 reizigers gefaciliteerd, onder wie ook andere EU-burgers en niet-EU-burgers.¹³

Figuur 8 Aantal gerepatrieerden¹⁴

Bijzondere Bijstand Buitenland bracht bijna 12.400 reizigers thuis

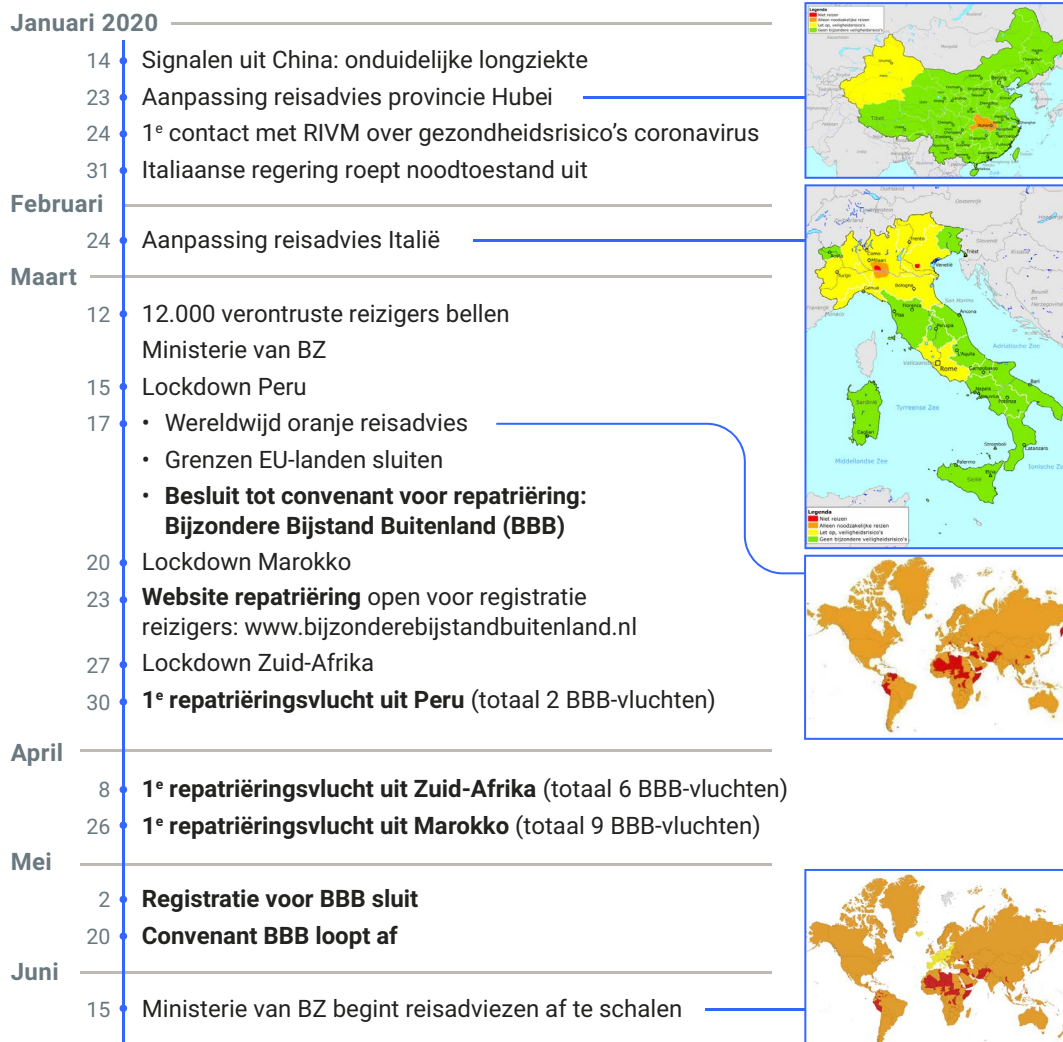


In ons onderzoek hebben wij gekeken welke lessen de minister van BZ uit het repatriëringsproces kan trekken en meenemen naar de toekomst. De lessen formuleren wij in de vorm van aanbevelingen aan het einde van dit hoofdstuk. Voordat wij hier verder op ingaan, behandelen wij de invloed van het coronavirus op de reisadviezen. Dit doen wij in het verlengde van ons verantwoordingsonderzoek 2019, waarin de reisadviezen ook aan bod kwamen.

6.1.2 Hoe het virus de reisadviezen beïnvloedt

Figuur 9 *Tijdslijn repatriëring en reisadviezen eerste helft van 2020*

De coronacrisis had grote invloed op de consulaire werkzaamheden van het Ministerie van BZ in 2020



Toen in januari 2020 de eerste berichten bij het Ministerie van BZ binnenkwamen over de ontwikkelingen in de Chinese provincie Hubei, was alleen nog sprake van een onduidelijke longziekte. In overleg met de Nederlandse ambassade in China is

op 23 januari 2020 het reisadvies voor Hubei aangepast. Het ministerie zocht kort hierna contact met het Ministerie van VWS en het RIVM voor meer duidelijkheid over de longziekte. Toen de Italiaanse regering na de eerste bekende besmettingen op 31 januari 2020 de noodtoestand uitriep, heeft het Ministerie van BZ dit verwerkt in de tekst bij het reisadvies, zonder het op te schalen. Dit gebeurde op 24 februari 2020 (zie figuur 9).

Op 17 maart 2020 hield minister-president Rutte een persconferentie waarin hij aankondigde dat de regering alle niet-noodzakelijke reizen afraadde. Op hetzelfde moment sloten bijna overal ter wereld de grenzen, ook binnen de EU. Dit had tot gevolg dat de reisadviezen voor alle landen naar minimaal oranje gingen, voor zover zij nog niet oranje of rood waren.

Op 15 juni 2020 was het aantal coronabesmettingen in de meeste Europese landen zover gedaald dat maatregelen waren versoepeld en het reisadvies weer per land kon worden bepaald. Sindsdien hanteert het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de reisadviezen de volgende criteria als het gaat om de epidemiologische situatie:

- Zijn Nederlandse toeristen welkom in het betreffende land?
- Zijn er quarantainemaatregelen voor inreizende Nederlanders?
- Zijn er reisbeperkingen?

Hierbij is de beoordeling door het RIVM over de actuele epidemiologische situatie leidend. Het RIVM brengt sinds half juni namelijk een wekelijkse rapportage uit over de coronaontwikkelingen in Europa.

De eerste 2 criteria gelden alleen voor Nederlandse reizigers. Het is daardoor mogelijk dat andere Europese landen voor hetzelfde land een ander reisadvies uitbrengen. Dit komt ook doordat gekeken wordt naar het aantal besmette reizigers dat uit een specifiek land terugkomt naar Nederland.

6.1.3 Evacuatiebeleid slechts beperkt gebruikt voor repatriëring in 2020

In het verantwoordingsonderzoek 2019 constateerden wij al dat voor reizigers en reisorganisaties niet altijd duidelijk is wanneer of onder welke omstandigheden de Nederlandse overheid overgaat tot evacuatie (Algemene Rekenkamer, 2019). Consulaire dienstverlening bestaat volgens de minister onder andere uit: 'Bijstaan van Nederlanders in geval van crises; als dat noodzakelijk en mogelijk is, organiseren, waar mogelijk met partnerlanden, van evacuaties' (BZ, 2020b).¹⁵ Aangezien onduidelijk

is welke definitie de minister van BZ hanteert voor een crisis, weten reizigers en reisorganisaties niet wanneer de Nederlandse overheid een rol heeft bij een evacuatie.

De minister van BZ heeft in het verleden beleid gemaakt om snel en gestructureerd te kunnen overgaan tot evacuatie. Het repatriëringsproces in 2020 is een vorm van een evacuatie.¹⁶ Uit ons onderzoek blijkt dat het al bestaande evacuatiebeleid niet is gebruikt bij de grootschalige repatriëring onder het convenant BBB. Toch kwam het in 2020 gevolgde beleid voor een groot deel overeen met het al bestaande evacuatiebeleid. Dit komt onder meer doordat ervaren consulaire medewerkers, die betrokken waren geweest bij eerdere evacuaties, tijdelijk zijn teruggehaald naar de consulaire afdeling in Den Haag. Maar wij zien ook verschillen met het al bestaande evacuatiebeleid. Er bestond bijvoorbeeld al een lijst met benodigde gegevens van repatrianten, maar die is niet gebruikt. Dit was voor de registratie van reizigers (zie § 6.1.4) een nadeel. We zien nóg een verschil met het eerdere evacuatiebeleid. Bij de repatriëring in 2020 heeft de minister tijdelijk landenteams toegevoegd aan de consulaire afdeling. Deze teams bestonden onder andere uit medewerkers van de regiodirecties. Het idee was dat de landenteams een brug konden slaan tussen de consulaire afdeling in Den Haag, en de ambassades en consulaten in het buitenland. Alle betrokkenen hebben dit als positief ervaren.

6.1.4 Tekortkomingen in de registratie van reizigers

De vraag naar repatriëring werd steeds groter door de snel verslechterende coronacrisis in het voorjaar van 2020. Om die vraag aan te kunnen, was een centrale registratie van reizigers nodig. Voor dit doel werd er in een paar dagen tijd een nieuwe website ontwikkeld: www.bijzonderebijstandbuitenland.nl. De website had echter tekortkomingen, die leidden tot problemen bij de uitvoering en de financiële afhandeling van het convenant BBB. Het gaat om de volgende problemen:

- Reizigers konden meerdere keren worden geregistreerd. Dit gebeurde regelmatig, omdat naasten hen (ook) aanmeldden of omdat ze geen bevestiging van registratie ontvingen.
- Reizigers konden zich niet afmelden op de website. Dit was nodig als zij toch niet naar huis wilden, naasten hen tegen hun wens in hadden aangemeld of als zij al op eigen gelegenheid waren teruggekeerd naar Nederland.
- Bij de registratie konden reizigers zonder probleem foutieve of niet-bestaande contactgegevens invoeren.
- Naasten registreerden reizigers soms met hun eigen contactgegevens.

Ook gaven reizigers bij de registratie niet altijd de benodigde gegevens door.

Hierdoor moesten de lijsten met repatrianten vaak worden opgeschoond. Niet alleen de consulaire afdeling in Den Haag had hier een rol in, maar ook de alarmcentrales

die de taak hadden reizigers te informeren over hun repatriëring. Daarnaast had dit gevolgen voor sommige ambassades, waaronder die in Peru, Marokko en Zuid-Afrika (zie § 6.1.5), die om uiteenlopende redenen lijsten met reizigersgegevens bijhielden.

Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat het Ministerie van BZ het overzicht over de (interne) verspreiding van de persoonsgegevens van repatrianten is verloren. Dat komt vooral door het steeds opschonen en heen en weer mailen van overzichten met reizigersgegevens. In § 4.3.2 gaan we hier verder op in.

6.1.5 De ambassades in Peru, Zuid-Afrika en Marokko boden maatwerk

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar praktijkvoorbeelden in Peru, Zuid-Afrika en Marokko, omdat repatriëring vanuit deze landen aanvankelijk moeizaam verliep. De inzet van de ambassades in Lima, Pretoria en Rabat bleek onmisbaar voor een goed verloop van de repatriëring. Ook al was de minister eerst van plan die repatriëring centraal te regelen, dus vanuit Nederland.

De alarmcentrales zouden contact onderhouden met reizigers over hun repatriëring, niet de ambassades. Maar in de landen die we onderzochten bleek al snel dat ook de ambassades hierin een grote rol moesten spelen. De ambassades hadden namelijk beter zicht op de lokale omstandigheden en coronamaatregelen. De alarmcentrales bevonden zich hiervoor te veel op afstand. In Peru bijvoorbeeld ontvingen sommige reizigers een ticket van de alarmcentrale, terwijl zij niet in staat waren tijdig het vliegveld in Lima te bereiken. Ook hadden de reizigers in Peru, Marokko en Zuid-Afrika voor hun binnenlandse reis naar het vliegveld toestemming van de lokale autoriteiten nodig. De ambassades bemiddelden bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen en regelden vaak het vervoer naar het vliegveld.

Verder hebben de ambassades in Lima en Pretoria met de lokale autoriteiten geregeld dat een vertrek per vliegtuig mogelijk bleef nadat het convenant BBB afliep. De ambassade in Pretoria heeft samen met KLM na 20 mei tot eind september nog ongeveer 50 repatriëringsvluchten georganiseerd totdat commerciële vluchten weer mogelijk werden. Ook de ambassade in Lima heeft met de Peruaanse autoriteiten geregeld dat KLM na 20 mei nog repatriëringsvluchten kon uitvoeren.

De ervaringen van deze ambassades zijn niet geheel representatief voor alle ambassades en consulaten van het Ministerie van BZ. Maar de voorbeelden die we beschrijven laten zien dat ambassades een belangrijke rol hebben gespeeld bij de repatriëring in 2020.

6.1.6 De financiële afhandeling van de repatriëring

Voor de financiële afhandeling van de repatriëring heeft de minister van BZ met de Stichting Calamiteitenfonds Reizen¹⁷ (CFR) een dienstverleningsovereenkomst getekend. Daarin spreken zij af dat de CFR de financiële afhandeling regelt van de repatriëring van reizigers die onder het convenant BBB zijn gerepatriëerd. In de overeenkomst is ook vastgelegd dat eventuele verliezen voor rekening van het ministerie zijn.

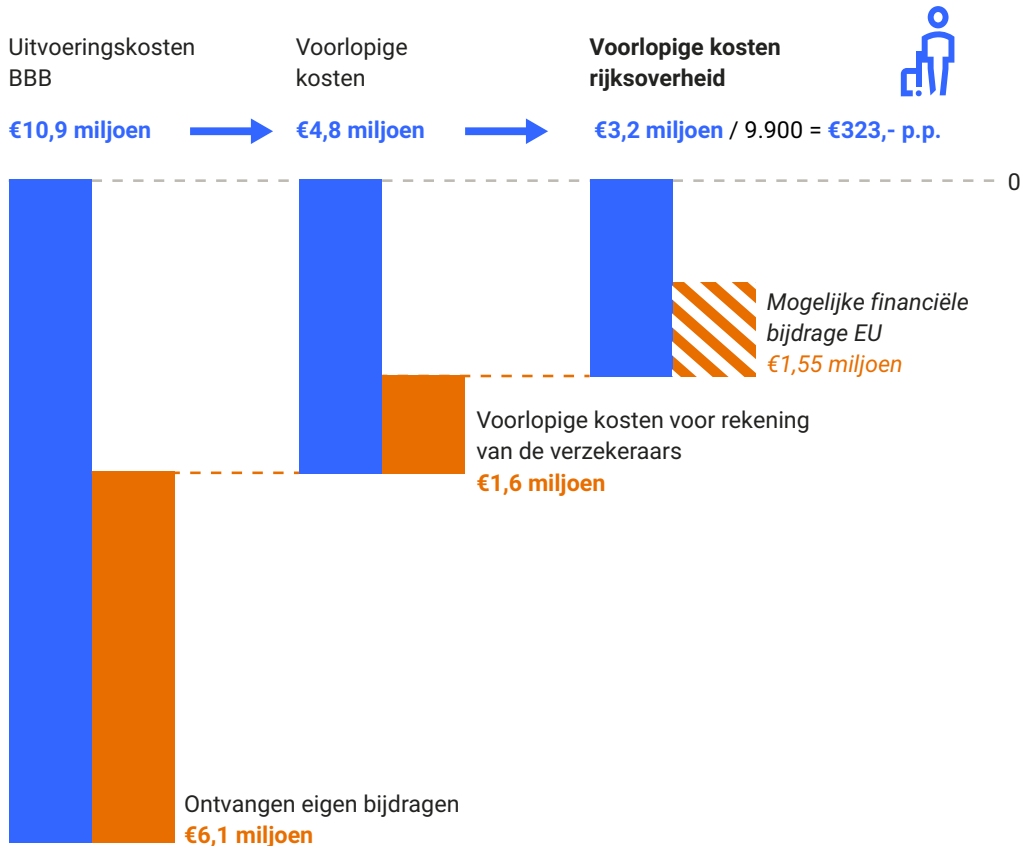
De reisverzekeraars en de Nederlandse overheid hebben samen € 9,9 miljoen ter beschikking gesteld voor BBB. Hieruit betaalt de CFR onkosten van bijvoorbeeld alarmcentrales en luchtvaartmaatschappijen. De stichting wikkelt tevens de inning van de eigen bijdrage van reizigers voor repatriëring af, een proces dat nog loopt. In het convenant BBB is bepaald dat reizigers die zijn gerepatriëerd vanuit (de ring van) Europa een eigen bijdrage van € 300 moeten betalen en reizigers van daarbuiten € 900.

De CFR maakt gebruik van een incassobureau dat repatrianten direct benadert voor de inning van de eigen bijdrage, tenzij het om Nederlanders met een pakketreis gaat. In dat geval betaalt de touroperator de eigen bijdrage. Het incassobureau benadert de EU-burgers via de contactgegevens op de schuldbekentenis (IOU – I owe you) die zij vóór hun vlucht hebben ingevuld en ondertekend.

De CFR heeft voor de inning van de eigen bijdragen overzichten ontvangen van het Ministerie van BZ, de alarmcentrales en luchtvaartmaatschappijen (passagierslijsten) met reizigersgegevens. Naast de in § 6.1.4 genoemde problemen met de BBB-lijsten, bleken er verschillen te zitten tussen de overzichten van de verschillende partijen. Ook bleken niet alle meegereisde EU-burgers een IOU te hebben ondertekend. Dit heeft ertoe geleid dat de financiële afhandeling bij meer dan 350 repatrianten vooralsnog niet mogelijk is. Hiermee is een bedrag rond de € 250.000 gemoeid.¹⁸

Figuur 10 Kosten BBB voor rijksoverheid (stand 31 maart 2020) ¹⁹

Repatriëring via BBB kost de rijksoverheid €323 per Nederlandse reiziger



Figuur 10 laat zien dat de repatriëring via BBB de rijksoverheid in totaal € 3,2 miljoen heeft gekost. Dit komt neer op € 323 per gerepatriëerde Nederlander. Dit bedrag is nog niet definitief, omdat de inning van de eigen bijdragen nog niet is afgerond. Daarnaast heeft de minister van BZ een financiële bijdrage van maximaal € 1,55 miljoen aangevraagd bij de Europese Unie (EU). Dit is bedoeld als een tegemoetkoming voor de transportkosten van vluchten waarbij reizigers uit andere EU-landen zijn meegenomen. De financiële bijdrage komt geheel ten goede aan de schatkist maar is nog niet definitief toegekend.

6.1.7 Conclusie en aanbevelingen

Het Ministerie van BZ is, in samenwerking met private partijen uit de reisbranche, snel en adequaat opgetreden. In totaal bedragen de uitgaven van de rijksoverheid voor alle coronacrisismaatregelen in 2020 zo'n € 29,0 miljard. In dit licht en gezien het grote belang van een veilige terugkeer van Nederlandse staatsburgers, zijn de kosten van de repatriëring zeer beperkt. Op onderdelen had de aanpak beter gekund, maar gezien de onverwachte omstandigheden past ons hier, behoudens de omgang met persoonsgegevens, geen verwijt.

Aanbevelingen

Om de opgedane ervaringen van pas te laten komen in de toekomst, bevelen wij het volgende aan:

- Verwerk de ervaringen uit 2020 in het evacuatiebeleid en zorg dat medewerkers ermee bekend zijn.
- Evalueer daarbij het BBB-registratiesysteem en onderzoek of het haalbaar is een gesloten registratiesysteem te ontwikkelen waar betrokken partijen tegelijkertijd in kunnen werken.
- Onderzoek ook in hoeverre ambassades en consulaten beter en sneller bij centraal aangestuurde repatriëring kunnen worden betrokken.

6.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van BZ is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

7.

Reactie minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft op 28 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

Informatiebeveiliging

De minister onderschrijft de aanbeveling voor het inhalen van de achterstand op de (her)accreditaties. Hij werkt in 2021 met hoge prioriteit door aan het omzetten van de nog resterende tijdelijke accreditaties in definitieve accreditaties. De voortgang voor het verkrijgen van de accreditaties rapporteert hij maandelijks aan de ambtelijke top, CIO Rijk (BZK) en NBV (AIVD).

Ook onderschrijft hij de aanbeveling voor de automatisering van de registratie van incidenten. Hiervoor loopt momenteel een project.

Toegangsbeveiliging

De minister onderschrijft de risico's op dit gebied en heeft maatregelen getroffen om deze risico's te mitigeren conform het 'gesloten, tenzij'-beleid. Daarmee onderschrijft hij de aanbeveling voor het verlenen van toegang tot informatiesystemen na autorisatie door een bevoegde functionaris.

Daarnaast onderschrijft hij de aanbeveling voor het bevorderen van bewustwording onder medewerkers, ook op de posten, bij de omgang met gevoelige gegevens.

Huisvesting Rijnstraat 8

De minister deelt onze conclusie dat het gebouw aan Rijnstraat 8 op de 4 onderzochte terreinen niet voldoet aan de vereisten.

De minister heeft er het volste vertrouwen in dat binnen afzienbare termijn, met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de laatste stappen kunnen worden gezet om tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Repatriëringsbeleid

De minister benadrukt dat het snel en adequaat optreden in deze situatie zonder enig precedent, niet mogelijk was geweest zonder de samenwerking met alle betrokkenen uit de reisbranche en de verzekeringsbranche.

De minister geeft aan dat de lessen die uit ons onderzoek naar voren komen, zullen worden gebruikt om het evacuatiebeleid en de protocollen aan te scherpen. Aandacht voor voorlichting en training van medewerkers maakt hier onderdeel van uit. Ook wordt op dit moment gewerkt aan de implementatie van een nieuw, wereldwijd inzetbaar casemanagementsysteem, waarin de lessen over registratie tijdens de BBB-operatie nadrukkelijk worden meegenomen. Tot slot neemt de minister onze aanbeveling over om ambassades en consulaten van aanvang af beter te betrekken bij complexe crisisoperaties met een wereldwijd karakter.

Financiële verantwoordingsinformatie

Overeenkomstig de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn de geconstateerde overschrijdingen in de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag van het Ministerie van BZ toegelicht.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Buitenlandse Zaken 2020

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 2020* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent 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 geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- 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.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Buitenlandse Zaken (V)

Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

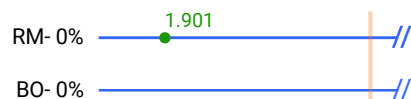
Totaal

10.828.952
216.579 tolerantiegrens



4. Consulaire dienstverlening en uitdragen van Nederlandse waarden

78.029
7.803 tolerantiegrens



7. Apparaat

806.524
40.326 tolerantiegrens



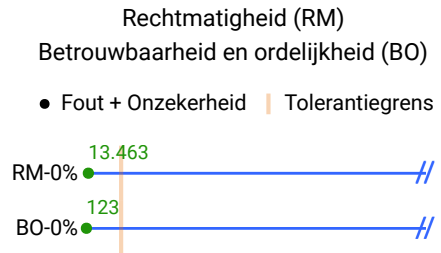
Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Buitenlandse Zaken (V)

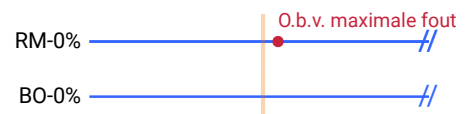
Uitgaven + Ontvangsten Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Totaal	12.013.358
	240.267 tolerantiegrens



2. Veiligheid en stabiliteit	233.297
	23.330 tolerantiegrens



1. Versterkte internationale rechtsorde	124.879
	12.488 tolerantiegrens



7. Apparaat	860.958
	43.048 tolerantiegrens



3. Effectieve Europese samenwerking	10.692.739
	534.637 tolerantiegrens



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 de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

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 (art. 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 (art. 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 (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, 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 (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSA's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSA's toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke 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.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten 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 betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 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.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van

deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken 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 geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming

richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid 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.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek. Voor ons onderzoek naar het repatriëringsbeleid van Ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens de coronacrisis kijken we ook naar de manier waarop in deze periode de reisadviezen tot stand zijn gekomen. Tijdens de crisis in 2020 vormden de reisadviezen een belangrijk middel om Nederlandse reizigers in het buitenland te informeren. In ons onderzoek van vorig jaar constateerden wij dat voor reisorganisaties en reizigers niet altijd duidelijk is wanneer BZ verantwoordelijk is voor het terughalen van Nederlandse reizigers uit het buitenland. Hoe is dat in 2020 gegaan?

Het doel van het onderzoek is om BZ handvatten te bieden het repatriëringsproces in de toekomst verder in te richten aan de hand van de ervaringen die hiermee zijn opgedaan tijdens de coronacrisis.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019, Ministerie van Buitenlandse Zaken.*

Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

Auditdienst Rijk (2019). *Een nader onderzoek naar verklaringen voor en effecten van de beleving van gebruikers van het kantoor Rijnstraat 8.* Zonder plaats: eigen beheer.

BZ (2020a). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2020 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 450 V, nr. 2. Den Haag: SDU.

BZ (2020b). *Begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) 2020.*

BZK (2011). *Vernieuwing van de rijksdienst. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vergaderjaar 2010-2011, 31 490, nr. 71.* Den Haag: SDU.

Center for People and Buildings (2018). *Rijkskantoor Rijnstraat 8, gebruik en beleving geëvalueerd.* Zonder plaats: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

BZK (2015). *Normenkader Beveiliging Rijkskantoren (NkBR), versie 2.0.* Zonder plaats: eigen beheer.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Het Statement of Compliance (SoC) is vanwege de coronacrisis nog niet behandeld in de Security Accreditation Board (SAB) van de EU.
- 2 In bijlage 2 staat het normenkader voor ons reguliere informatiebeveiligingsonderzoek. Toegangsbeveiliging (hoofdstuk 9 van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid - BIO) is hier geen onderdeel van.
- 3 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- 4 De genoemde categorieën kunnen van toepassing zijn op alle 'bewoners' van Rijnstraat 8, dus ook op het Ministerie van IenW en de Kleine keten. Wij benaderen de problemen vanuit het Ministerie van BZ, omdat de andere bewoners niet bij dit onderzoek betrokken zijn geweest.
- 5 Tussen de betrokkenen vindt regelmatig, op verschillende niveaus, overleg plaats om eventuele problemen te bespreken en tot oplossingen te komen.
- 6 Het Rijksvastgoedbedrijf is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van BZK dat op 1 juli 2014 is ontstaan. Zie ook: Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van BZK*, § 4.4.3.
- 7 Het DBFMO-contract is geen onderwerp van onderzoek geweest. In het verleden heeft de Algemene Rekenkamer wel onderzoek gedaan naar publiek-private constructies. Zie hiervoor onder andere:
 - <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/publiek-private-geldstromen/documenten/rapporten/2013/06/06/contractmanagement-bij-dbfmo-projecten>.
 - <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/publicaties/2017/11/16/dbfmo-contracten/DBFMO.pdf>.
- 8 1 fulltime-equivalent staat voor 1 medewerker met een voltijds aanstelling (36 uur per week).
- 9 In 2011 was in het *Masterplan kantoorhuisvesting Den Haag* al besloten de norm te verlagen van 1,1 fte naar 0,9 fte voor bestaande bouw en bij nieuwbouw en renovatie naar 0,7 fte.
- 10 Bezuidenhoutseweg 67 te Den Haag.
- 11 Notulen SGDG beraad, 10 november 2017.
- 12 Bijzonder werkgebied is een extra beveiligde werkomgeving voor onder meer de verwerking van staatsgeheime informatie. Om veiligheidsredenen gaan wij in dit rapport niet in op de beveiliging van zone 3.
- 13 Nadat het convenant BBB op 20 mei afliep, zijn nog eens vele Nederlanders met hulp van het Ministerie van BZ gerepatrieerd.
- 14 Dit zijn de cijfers bij benadering, het Ministerie van BZ beschikt niet over de exacte aantallen.
- 15 BZ (2020b), beleidsartikel 4.1.

- 16** Bij evacuatie kunnen Nederlanders bijvoorbeeld ook geëvacueerd worden naar een ander land in de regio waar zij zich al bevinden. Repatriëring betekent een terugkeer naar Nederland.
- 17** De CFR vormt een personele en bestuurlijke unie met de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR). Personeel is in dienst bij SGR. De CFR maakt gebruik van personeel en de organisatie van SGR.
- 18** De cijfers van de financiële afhandeling zijn geactualiseerd naar de stand van 31 maart 2021 nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZ voor bestuurlijk hoor en wederhoor. In de versie voor bestuurlijk hoor en wederhoor stonden de cijfers van 31 januari 2021, deze waren als volgt: financiële afhandeling bij meer dan 1.100 repatrianten was niet mogelijk, waarmee een bedrag van € 700.000 was gemoeid. De repatriëring via BBB had de rijksoverheid € 3,4 miljoen gekost, wat neerkwam op circa € 340 per gerepatrieerde Nederlander. In figuur 10 waren de ontvangen eigen bijdragen € 5,8 miljoen, de voorlopige kosten € 5,1 miljoen, voorlopige kosten voor rekening van de verzekeraars € 1,7 miljoen en de voorlopige kosten voor de rijksoverheid € 3,4 miljoen.
- 19** Ibidem.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021