

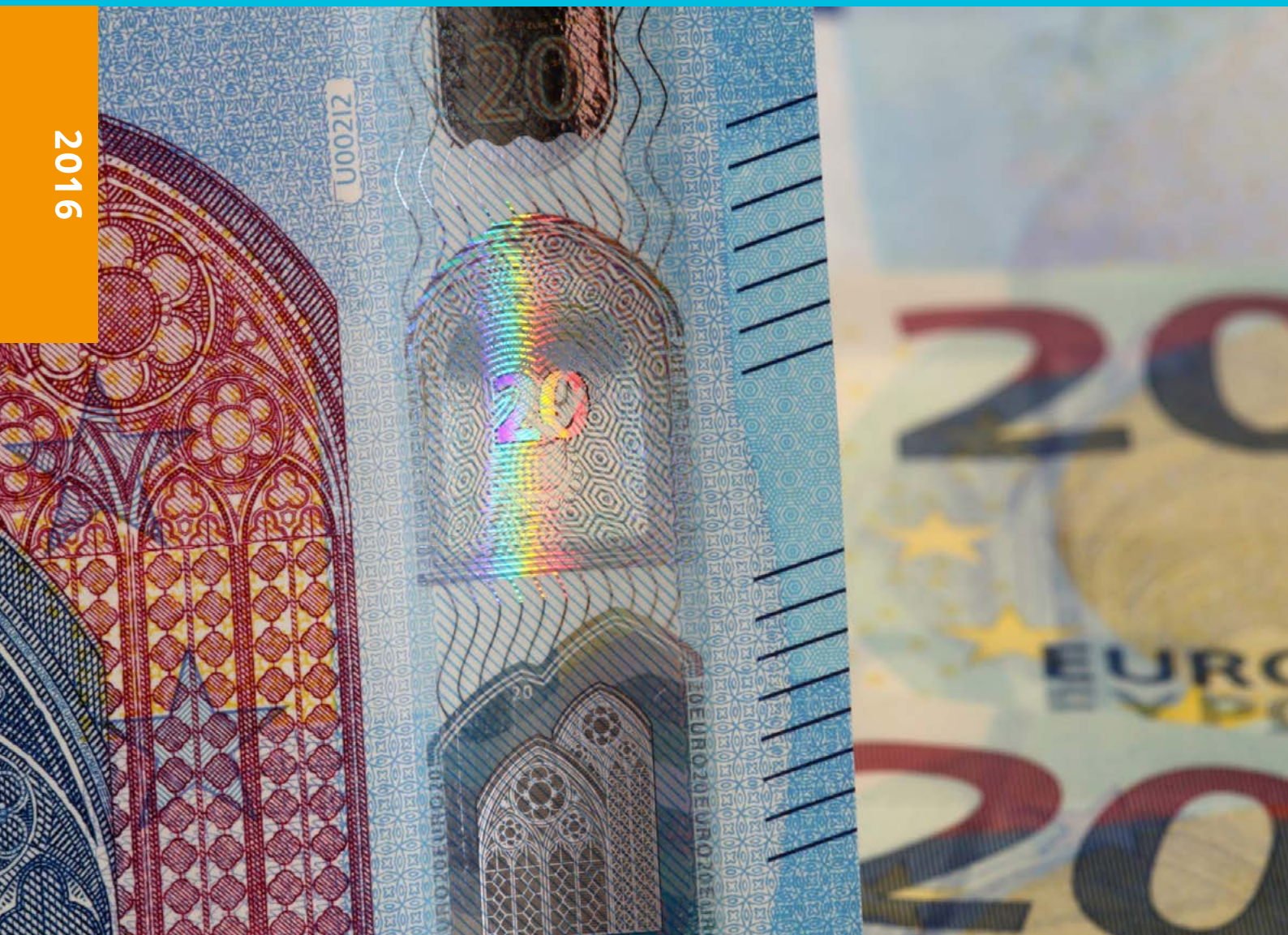


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag

2016





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag



De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

De tekst in dit document is vastgesteld op 2 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1	Onze conclusies	4
2	Feiten en cijfers	7
3	Beleidsresultaten	8
3.1	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	8
4	Bedrijfsvoering	9
4.1	Modernisering Diplomatie	9
4.2	iDiplomatie	12
4.3	Oordeel bedrijfsvoering	14
4.4	Onvolkomenheden	15
4.5	Aandachtspunten	17
4.6	Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	22
5	Financiële informatie	23
5.1	Verantwoording EU-afdrachten	23
5.2	Oordeel over de financiële informatie	24
5.3	Melden en controle steunmaatregelen	25
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	26
6.1	Reactie minister van Buitenlandse Zaken	26
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	28
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	29

1 Onze conclusies

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is volop in beweging. Het moderniseren van de diplomatie vraagt aandacht voor gewenste gedrags- en cultuurveranderingen. De inspanningen zijn voelbaar op alle niveaus van de organisatie. We vragen voldoende tijd en aandacht voor de consequente en consistente uitvoering van deze veranderingen en het bijbehorende programma- en projectmanagement en de evaluatie.

Grote verandertrajecten van Ministerie van BZ vragen tijd voor uitvoering

Het Ministerie van BZ voert grote veranderingen door onder de titel ‘Modernisering Diplomatie’ (zie § 4.1). Een aantal meer complexe en omvangrijke trajecten, zoals Stroomlijnen beleid en uitvoering, Vernieuwing personeelsbeleid, iDiplomatie en Consulaire dienstverlening kregen ook in 2015 de nodige aandacht van de departementsleiding. Sommige trajecten duren langer dan aanvankelijk de bedoeling was. De uitloop heeft vaak te maken met het hoge ambitieniveau en de complexiteit van het traject. Maar vooral ook met voortschrijdend inzicht; plannen worden tijdens de rit aangepast en bijgesteld (bijvoorbeeld bij het programma iDiplomatie, zie § 4.2).

Aandacht voor gedrag en cultuur is positief

De aandacht die het ministerie geeft aan de gewenste gedrags- en cultuurveranderingen die horen bij de modernisering van de diplomatie is belangrijk. Deze noodzakelijke randvoorwaarde is niet eenvoudig stuurbaar, laat staan goed meetbaar. We zien op verschillende plekken dat de gedrags- en cultuurveranderingen integraal onderdeel zijn van de verandertrajecten binnen het departement. Dat is het geval bij de trajecten iDiplomatie en Vernieuwing van het personeelsbeleid en bij de reguliere activiteiten informatiebeveiliging en digitale archivering. We noemen in dit verband ook het DARE-team als voorbeeld. Dit team valt onder de secretaris-generaal (SG) en heeft als opdracht gekregen om de innovatie van de organisatie te ondersteunen met aandacht voor gedrag, cultuur en werkprocessen, gericht op het primaire proces. We waarderen deze aanpak.

Meer tijd en aandacht voor programma- en projectmanagement, beheersing en evaluatie

Zoals gezegd, de veranderingsopgave is ambitieus en complex. Dit betekent dat het departement voldoende tijd moet reserveren voor consequente en consistente uitvoering van de plannen, maar ook voor beheersing en evaluatie ervan. Professioneel programma- en projectmanagement vraagt om tijd en om expertise. We zien dit terug bij het traject iDiplomatie. Dit traject, bedoeld voor de digitalisering van de werkzaamheden van de ambtenaren, kende de afgelopen

jaren drie verschillende vormen. Tussentijds is dit project niet integraal geëvalueerd, waardoor het moeilijk te bepalen was of de doelen waren gerealiseerd. Dit geldt ook voor de kosten. Die worden inmiddels geschat op € 45 miljoen. Dit is aanzienlijk hoger dan de € 27,7 miljoen die op het Rijks ICT-dashboard wordt vermeld.

Alhoewel het moderniseringstraject zijn eindfase nadert, zullen de resterende omvangrijke en complexe veranderopgaven de komende tijd de nodige aandacht in het primaire proces vragen. Bovendien moeten de bezuinigingen de komende tijd pas echt worden gerealiseerd. Het ministerie moet dan, meer dan nu het geval is, stilstaan bij de vraag of projecten en programma's moeten worden voortgezet. Een aantal activiteiten zal permanent nodig zijn en moet dus in de lijn geplaatst worden in plaats van in een (eindig) programma. Dat geldt ook voor minder 'populaire' zaken, zoals archivering en projectbeheersing. Die vergen een gedragsverandering; managers en medewerkers zullen elkaar onderling daarop moeten blijven aanspreken.

Verantwoordelijkheidsverdeling ministers BZ en Financiën diffuus

Eerder hebben we al geconstateerd dat met betrekking tot de EU-afdrachten de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van Financiën en BZ diffuus is en niet aansluit op de begrotingsverantwoordelijkheid (EU-trendrapport 2011, rapporten bij de EU-Lidstaatverklaring 2011, de Nationale Verklaring 2013 en 2014 en de begrotingsbrief BZ 2015).

In het verlengde daarvan en van de discussies over welke informatie over de afdrachten opgenomen dient te worden in welk verantwoordingsdocument, bevelen we aan om de mutaties en de knelpunten in het beheer en de controle van de EU-afdrachten eenduidig en integraal te verantwoorden en toe te lichten op één plek. Gezien de huidige inrichting van het stelsel, waarbij de taken zijn belegd bij de minister van Financiën, bevelen we voorts aan om te overwegen de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hier vindt u ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): wij hebben oordelen over modernisering diplomatie, iDiplomatie, digitale archivering, informatiebeveiliging en vastgoed. Er is één onvolkomenheid en één onvolkomenheid is opgelost.

- Financiële informatie (hoofdstuk 5): we gaan hier in op de EU-afdrachten en de rolverdeling tussen de Ministeries van BZ en van Financiën. Wij zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw is.
- Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van BZ heeft in 2015 € 10.232 miljoen uitgaven gedaan, is verplichtingen aangegaan voor € 10.080 miljoen en heeft middelen ontvangen voor € 813 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van BZ betreffen 4,3% van de totale rijksuitgaven.

Eén van de belangrijkste taken van het Ministerie van BZ is het behartigen van de belangen van Nederland en Nederlanders in het buitenland. Dit doet het ministerie door vertegenwoordiging van Nederland in internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, en door het hebben van ambassades en consulaten in veel landen (het postennet). De grootste uitgave van het Ministerie van BZ betreft de afdrachten aan de Europese Unie (EU): in 2015 € 8.896,3 miljoen (artikelonderdeel 3.1). De uitgaven aan de eigen organisatie zijn daarna de grootste uitgavenpost (€ 724 miljoen).

Tabel 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	8.404,7	11.845,6	10.079,6
Uitgaven	8.597,8	10.513,3	10.231,5
Ontvangsten	758,6	744,2	812,5
Fte's	2.666	2.648	2.695

Ten opzichte van 2014 zijn de verplichtingen voor het beleidsartikel 3 in 2015 € 1,8 miljard lager. Deze daling wordt verklaard door een omvangrijke verplichting van € 1,46 miljard bij artikelonderdeel 3.2 'Een effectief, efficiënt en coherent optreden van de unie ten opzichte van derde landen en regio's, inclusief ontwikkelingslanden' door de ratificatie door Nederland van het Europees ontwikkelingsfonds 11 in 2014.

3 Beleidsresultaten

Hieronder vindt u ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

3.1 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. Wij constateren dat daarin verbeteringen mogelijk zijn en oordelen dat de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZ niet geheel deugdelijk tot stand is gekomen. Het ministerie beschikt weliswaar over procesbeschrijvingen voor de totstandkoming van de beleidsinformatie, maar de praktijk wijkt hiervan af. Er ontbreekt een zichtbare afstemming in het dossier tussen FEZ als opsteller van het beleidsverslag en de uitvoerende DG's en/of directeuren. Ook stelt FEZ niet vast of alle bronnen voor informatie daadwerkelijk aanwezig zijn. Door het niet naleven van de intern opgestelde procedures loopt het ministerie onnodig risico dat de beleidsinformatie in het jaarverslag niet klopt - wij vragen hiervoor aandacht.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We gaan allereerst in op de modernisering van de diplomatie en op iDiplomatie. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben beschreven, is het goed om te zien dat het ministerie veel aandacht geeft aan gewenste gedrags- en cultuurveranderingen. Tegelijk zou er meer aandacht moeten zijn voor programma- en projectmanagement, beheersing en evaluatie. We lichten onze bevindingen hieronder toe. Daarna geven we een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt. We beschrijven de onvolkomenheid digitale archivering (§ 4.4) en de aandachtspunten informatiebeveiliging en vastgoed (§ 4.5).

4.1 Modernisering Diplomatie

Het verandertraject Modernisering Diplomatie moet bijdragen aan de ambitie van de minister van BZ om in 2016 een *flexibele netwerkorganisatie te zijn, toonaangevend in de diplomatie, waarmee iedereen graag samenwerkt*. De komende tijd komen veel van de deeltrajecten in een afrondende fase, waarin de departementsleiding de veranderingen ook echt moet oppakken. Dit vraagt om blijvende aandacht op het hoogste niveau voor de voortgang, monitoring en evaluatie van de trajecten. Ook omdat er komend jaar personele wijzigingen zullen zijn op dit niveau.

De meeste trajecten beogen daarnaast ook een gedragsverandering, waarvan het effect pas op lange termijn zichtbaar zal zijn. Aandacht voor cultuur- en gedragsverandering blijft dus ook van belang. Het DARE-team kan hierbij een rol spelen. Dit innovatieteam van organisatieadviseurs valt onder de SG en heeft als opdracht gekregen om de innovatie van de organisatie te ondersteunen met aandacht voor gedrag, cultuur, werkprocessen, gericht op het primaire proces.

4.1.1 Modernisering Diplomatie nadert eindfase

Het verandertraject Modernisering Diplomatie raakt nagenoeg alle onderdelen van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ. Het traject loopt van 2014 tot eind 2016, maar de uitvoering van 17 verschillende deelprogramma's en onderliggende projecten loopt door tot 2017 en 2018.

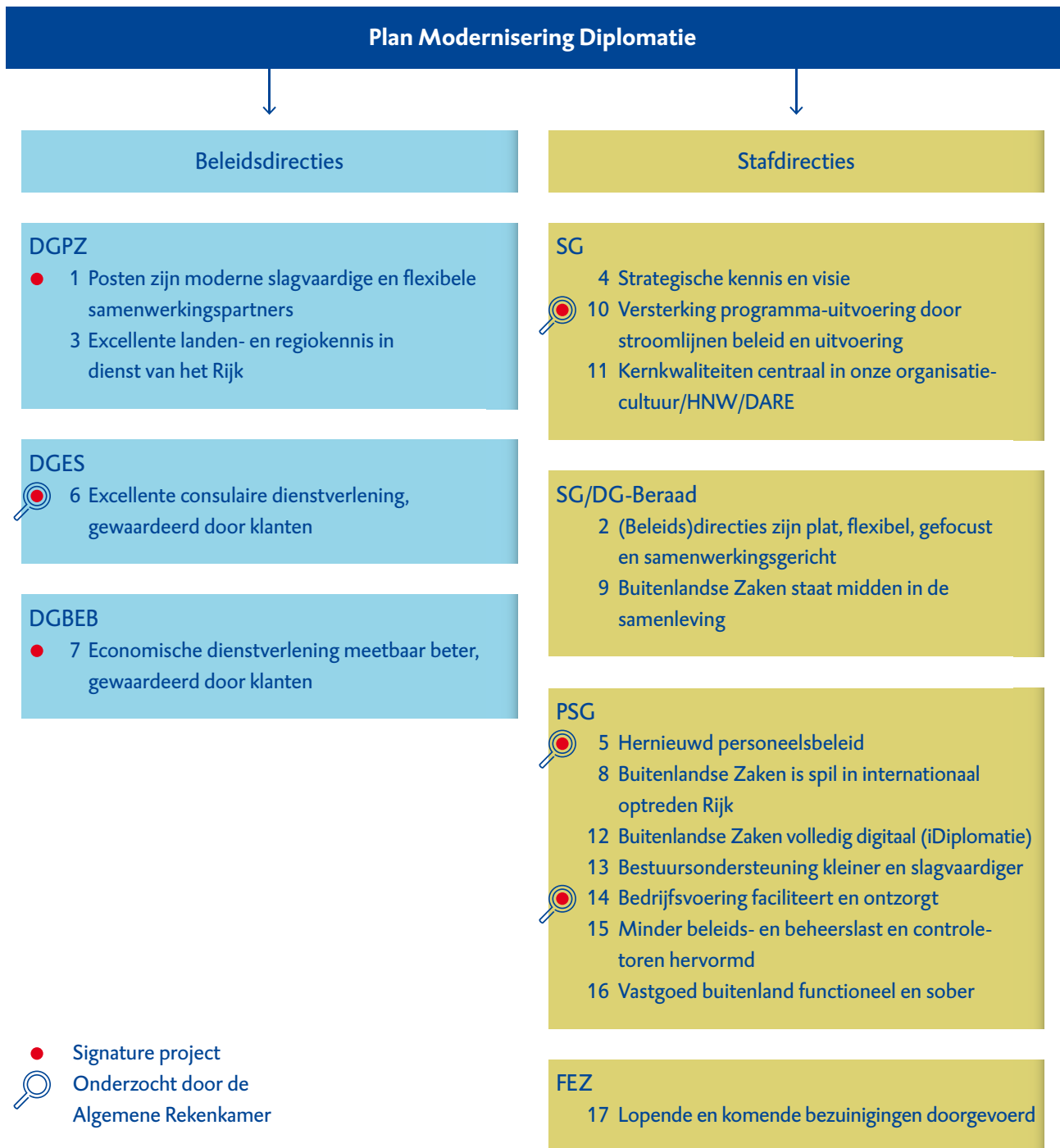
Het coördinerende projectteam van Modernisering Diplomatie is in de zomer van 2015 opgeheven en de monitor- en coördinatietaken zijn belegd bij de staf van de secretaris-generaal.

Onderstaand geven wij een overzicht van de 17 trajecten en welke directie daarvoor binnen het ministerie verantwoordelijk is. Omdat het verandertraject zo veelomvattend is, heeft de departementsleiding *signature projects* aangewezen:

- Posten en Den Haag werken samen als een netwerk (traject 1)
- Vernieuwing personeelsbeleid (traject 5)
- Consulaire dienstverlening en economische dienstverlening (trajecten 6 en 7)
- Stroomlijning beleid en uitvoering (traject 10)
- iDiplomatie (traject 12)

De departementsleiding heeft de ambitie uitgesproken om te blijven sturen op cultuurverandering en op deze *signature projects*. We zien dat het SG/DG-beraad hier inderdaad aandacht voor had in 2015: de *signature projects* werden verschillende keren besproken in het Beraad.

Overzicht 17 programma's die onder Modernisering Diplomatie vallen en welke directie binnen het ministerie verantwoordelijk is.



Figuur 1 Plan Modernisering Diplomatie

4.1.2 Modernisering Diplomatie in 2015 in teken van doorontwikkeling en implementatie

We zien bij verschillende *signature projects* dat 2015 een jaar was van doorontwikkeling en implementatie. Op onderdelen zijn resultaten behaald, zoals bij Vernieuwing personeelsbeleid waar ministeriebreed een nieuwe procedure voor benoemingen is ingevoerd en zoals bij Consulaire dienstverlening, waar het 24/7 contact center is geopend. Op andere onderdelen vond ook in 2015 planvorming en herbezinning plaats, bijvoorbeeld voor onderdelen van het programma Consulaire dienstverlening. Voor het Stroomlijnen van beleid en uitvoering was de reikwijdte al in 2014 verschoven naar een breder doel, namelijk naar verdere professionalisering van de beleidscyclus bij het ministerie. De optimale inrichting van beleid en uitvoering en een efficiënte inzet van mensen en middelen maken daar deel van uit.

In 2015 heeft de departementsleiding ook een aantal nieuwe plannen vastgesteld. Zo komt er een expertisecentrum, wordt het opleidingscurriculum voor BZ-medewerkers aangepast en er komen adviseurs ('makelaars') die zullen adviseren over procesinrichting en kwaliteit van het voorgenomen en uitgevoerde beleid.

Twee voorbeelden:

- *Scheiding beleid en uitvoering*. De opdracht voor het projectteam loopt tot de zomer van 2016 en verschillende deelprojecten zijn dan naar verwachting opgeleverd. Maar het werk is dan nog niet af, want een deel van het opleidingscurriculum moet nog worden uitgewerkt én iedereen binnen het Ministerie van BZ moet op deze manier gaan werken. Dit vraagt om voldoende aandacht en capaciteit voor de uitvoering van de plannen.
- *Vernieuwing personeelsbeleid*. De eerste plaatsingsronde 'nieuwe stijl' is achter de rug. 2016 is volgens het Ministerie van BZ het jaar van 'ervaren en bijstellen'. Het zal moeten blijken hoe een aantal zaken uitpakt en hoe de verschillende partijen hun nieuwe rollen invullen (medewerkers, leidinggevend en de Hoofddirectie Personeel en Organisatie).

4.1.3 Gevolgen bezuinigingen Modernisering Diplomatie nog niet bekend

Modernisering Diplomatie bevat zowel hervormingen en bezuinigingen als nieuwe initiatieven. Het Ministerie van BZ moet € 150,5 miljoen structureel bezuinigen. De bezuinigingen zijn verwerkt in de budgetten en jaarplannen van de betrokken directies, maar het is nog te vroeg om te zeggen dat deze ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden. De consequenties van veel bezuinigingen zullen de komende jaren pas voelbaar worden. We zullen het vervolg van het traject Modernisering Diplomatie daarom met belangstelling blijven volgen.

4.2 iDiplomatie

We hebben in ons onderzoek meer in het bijzonder gekeken naar de stand van zaken bij het *signature project* iDiplomatie. Het programma iDiplomatie is in de loop der jaren een aantal keer

van naam, focus en samenstelling veranderd. Die veranderingen vonden plaats zonder een evaluatie van en eindrapportage over de voorgaande periode. Het programma heeft sinds 2012 de status van een groot ICT-project. De informatie op het Rijks ICT-dashboard over de kosten blijkt echter niet actueel.

4.2.1 Focus en samenstelling programma wisselen steeds

In 2012 startte het programma Digitalisering, in 2013 werd het onderdeel van het verandertraject Modernisering Diplomatie. Het programma Digitalisering is in 2014 overgegaan in iDiplomatie en in 2015 in iDiplomatie.NEXT. De einddatum is nu vastgesteld op 1 april 2017.

2012 juli	2013	2014 maart	2015 juli	2016	2017 april
Digitalisering		iDiplomatie		iDiplomatie.NEXT	
Budget	€ 32,4 miljoen	Budget	€ 15,1 miljoen	Budget	€ 13,7 miljoen
Planning	1/1/2015	Planning	divers	Planning	1/4/2017

Figuur 2 Tijdlijn iDiplomatie 2012-2017

De doelstelling van de programma's bleef door de jaren min of meer hetzelfde: een nieuwe manier van werken die een BZ-medewerker wereldwijd in staat moet stellen gebruikersvriendelijk, efficiënt en veilig ook buiten kantoor te werken, samen te werken en te netwerken onder andere door digitale verbindings- en communicatiemiddelen in te zetten en de sociale media te gebruiken. De focus van het programma en de samenstelling van de projecten wisselden in de loop van de tijd. Elk van de drie programma's had z'n eigen budget. Op hoofdlijnen:

- *Digitalisering* (2012-2014). Dit programma richtte zich op drie belangrijke pijlers, namelijk (1) tijd-, plaats-, en apparaat onafhankelijk werken (Triple A), (2) een digitale samenwerkingsruimte (247Plaza) en (3) een volledig digitale stukkenstroom in de beleidsprocessen naar de ambtelijke en politieke top (Foxy). Ook digitale archivering (Sophia) valt onder dit programma.
- *iDiplomatie* (2014-2015). In deze periode werd gekozen voor een meer integrale benadering en was er meer aandacht voor de BZ-medewerker als IT-gebruiker. Ook werden extra activiteiten uitgevoerd waaronder de plekchecker, het begeleiden van de ambassadeursconferentie, de realisatie van een conferentie-app, e-learning en opzetten van een 'Newsroom'.

- *iDiplomatie.NEXT* (2015-heden). Dit programma richt zich op de ‘inrol’ van de diverse systemen binnen het departement en op posten. Meer dan voorheen is er aandacht voor gedrag en cultuur. Verder bleek het ambitieniveau van tijd- en plaatsonafhankelijk werken te hoog en vanuit veiligheidsoogpunt niet realistisch. Ook vond er een herontwerp plaats van 247Plaza. De einddatum van het programma is vastgesteld op 1 april 2017.

4.2.2 Steeds een nieuw plan, zonder afsluiting van het voorgaande

Het huidige programmateam *iDiplomatie* heeft een grote inspanning geleverd om zicht te krijgen op zowel de realisatie van projecten, als ook op de uitgaven en budgetten van de voorgaande programma’s. Deze integrale financiële overzichten waren eerder niet beschikbaar. In de periode 2012-2015 zijn verschillende evaluaties uitgevoerd en eindrapportages opgesteld voor projecten. Het programma Digitalisering en het programma *iDiplomatie* zijn echter niet integraal geëvalueerd en er is geen integrale eindrapportage opgesteld. Hierdoor is het lastig om te achterhalen wat deze programma’s precies hebben opgeleverd.

4.2.3 Informatie over op Rijks ICT-dashboard niet actueel en niet correct

Het programma *iDiplomatie* heeft sinds 2012 de status van een groot ICT-project. Dat betekent dat over de kosten en doorlooptijd op het Rijks ICT-dashboard wordt gerapporteerd. De informatie over de kosten op het dashboard blijkt echter niet actueel. Er wordt een bedrag genoemd van € 27,7 miljoen [maart 2016], een bedrag dat sinds 2012 ongewijzigd is. Dit bedrag komt niet overeen met het budget zoals dat binnen het Ministerie van BZ al in 2012 bekend was, namelijk € 32,4 miljoen. Inmiddels bedragen de geschatte kosten voor het totale programma ruim € 45 miljoen (+62%). De einddatum is inmiddels wel bijgesteld, naar 1 april 2017. De doorlooptijd volgens het Rijks ICT-dashboard komt daarmee uit op 56 maanden, tegenover een initiële schatting van 29 maanden (+93%).

De belangrijkste redenen voor de gestegen kosten en gewijzigde planning zijn de hiervoor genoemde uitbreidingen van de scope, zoals vervanging van de volledige werkplek, maar ook het herontwerpen van een aantal systemen, nadat deze waren ontwikkeld. Het Ministerie van BZ laat hierover weten dat die kosten niet voorzien waren. Het ging ervan uit dat die kosten niet onder het programma zouden vallen.

4.3 Oordeel bedrijfsvoering

Bij de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ hebben we de digitale archivering, de informatiebeveiliging en het vastgoedbeleid onderzocht. Deze voldoen in 2015 aan de gestelde eisen, met uitzondering van één onvolkomenheid.

Tabel 2 Ontwikkelingen in onvolkomenheden

Onderwerp	2013	2014	2015
Digitale archivering		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Informatiebeveiliging		onvolkomenheid	

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

Opgeloste onvolkomenheden

De onvolkomenheid informatiebeveiliging is dit jaar opgelost. Het Ministerie van BZ heeft verschillende verbetermaatregelen ingezet. Met de getroffen maatregelen kreeg het ministerie eind 2015 zicht op de kritieke IT-systemen, de bijbehorende beveiligingsmaatregelen en de nog resterende risico's, zie § 4.5.1.

4.4 Onvolkomenheden

In deze paragraaf beschrijven we de bevindingen over de onvolkomenheid digitale archivering.

4.4.1 Verbetermaatregelen digitale archivering nog niet effectief

Bij het Ministerie van BZ is het digitaal archiveren in 2015 niet voldoende verbeterd. Veel medewerkers van het ministerie archiveerden in 2015 nog onvoldoende in het archiveringssysteem Sophia. Ook de wijze waarop medewerkers de documenten in Sophia opnemen moet sterker verbeteren. Het ministerie heeft naar aanleiding van dezelfde constatering in 2014 verbetermaatregelen genomen, maar deze hebben nog niet geleid tot het aantoonbaar beter archiveren. We merken daarom ook voor 2015 de digitale archivering aan als een onvolkomenheid.

Goed archiveren is noodzakelijk voor functioneren ministerie

In 2012 is het ministerie in het kader van de Compacte Rijksdienst begonnen met de omschakeling van papieren dossiers naar digitale dossiers. Als digitale documenten niet of niet juist (op de goede plek en met goede naamgeving) worden vastgelegd, loopt het ministerie risico's in alle fasen van het primair proces. Zeker bij het Ministerie van BZ waar medewerkers veel worden overgeplaatst, is het van belang dat uit het archief blijkt welke afspraken zijn gemaakt en welke regels gelden. Als documenten niet terug te vinden zijn in het archiefsysteem kan dit leiden tot onjuiste beslissingen of vervolgstappen. Ook kan dit ertoe leiden dat de minister de Tweede Kamer of burgers onjuist of onvolledig informeert.

Maatregelen zijn in gang gezet ...

In februari 2015 is het ministerie een bewustwordingscampagne gestart. Doel van deze campagne was om de houding en het gedrag van de medewerkers ten aanzien van archivering positief te veranderen en kennis en vaardigheden te verbeteren. Veel medewerkers van het ministerie hebben daartoe in 2015 voorlichtingsbijeenkomsten bijgewoond of individuele trainingen gevolgd.

Daarnaast startte het ministerie in 2015 met het ontwikkelen van een kwaliteitssysteem om de kwaliteit van het digitaal archiveren te kunnen vaststellen. In 2015 kon het ministerie met dit systeem per budgethouder het aantal per maand gearchiveerde documenten meten. In 2016 gaat het ministerie verder met de ontwikkeling van dit kwaliteitssysteem. Onderdeel van het systeem is dat het ministerie periodiek toetst of beschikbare documenten ook daadwerkelijk en op de juiste wijze in Sophia zijn opgenomen. Bij onjuiste of onvolledige archivering dienen managers de betreffende budgethouders of individuele medewerkers aan te spreken.

... maar nog niet effectief

De door het Ministerie van BZ genomen maatregelen hebben in 2015 nog niet geleid tot een aantoonbare structurele verbetering van het archiveren door medewerkers. Volgens de metingen van het kwaliteitssysteem steeg het aantal in 2015 gearchiveerde documenten slechts licht ten opzichte van 2014. Dit geldt echter niet voor alle budgethouders (directies en posten in het buitenland). Sommige budgethouders onttrekken zich vrijwel geheel aan het gebruik van Sophia. Soms zien we slechts een tijdelijk effect nadat een budgethouder voorlichting heeft gekregen. Technische aspecten speelden ook in 2015 een rol bij het achterblijven van de digitale archivering. Dit betreft bijvoorbeeld trage satelliet- of internetverbindingen bij de posten.

Sturing door departementsleiding en tijd zijn nodig voor realiseren goede archivering

Het archiveren kost tijd en staat niet altijd bovenaan de prioriteitenlijst van medewerkers. Tijd voor archiveren moet bij medewerkers wel beschikbaar zijn en de investering vooraf kan medewerkers uiteindelijk ook veel tijd besparen. Bij het ministerie is een cultuuromslag nodig om discipline bij de archivering te realiseren. Deze cultuuromslag kost tijd en kan alleen plaatsvinden als managers (inclusief departementsleiding) inzage hebben in de wijze van archivering van hun medewerkers en hen daar op aanspreken én stimuleren. Dit aanspreken en stimuleren moet periodiek blijven plaatsvinden.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZ aan om:

- door te gaan met het verder ontwikkelen van het kwaliteitssysteem voor de digitale

archivering, met het voorlichten en trainen van de medewerkers en met de verbetering van communicatieverbindingen voor de posten;

- de beschikbaar komende informatie over de kwantiteit en kwaliteit van de digitale archivering te gebruiken om alle medewerkers én lijnmanagers periodiek aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor digitale archivering.

4.5 Aandachtspunten

4.5.1 Maatregelen informatiebeveiliging leiden tot inzicht in risico's en verbeterde regie

Het Ministerie van BZ trof in 2015 diverse maatregelen om de informatiebeveiliging te verbeteren. Die moesten leiden tot een betere borging van de vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van informatie in de IT-systemen. Met de getroffen maatregelen kreeg het ministerie eind 2015 zicht op de kritieke IT-systemen, de bijbehorende beveiligingsmaatregelen en de nog resterende risico's. In januari 2016 stelde het ministerie het bijbehorende Integraal Beveiligingsbeleid BZ vast. We merken informatiebeveiliging voor 2015 daarom niet meer aan als een onvolkomenheid. Wel zien we nog als aandachtspunt de verdere uitvoering van het verbeterplan met de daarbij vast te stellen lijst met vitale en kritieke systemen.

Regie op informatiebeveiliging versterkt

We constateren dat veel van de maatregelen die de minister van BZ getroffen heeft, in 2015 en begin 2016 geleid hebben tot verbeteringen.

- De regie op informatiebeveiliging is verbeterd: bij uitbesteding van IT heeft het ministerie bij leveranciers audits uitgevoerd, medewerkers werken beter samen en het ministerie is minder afhankelijk van externe inhuur. Het Ministerie van BZ dient in 2016 nog wel medewerkers te werven voor vacante functies voor informatiebeveiliging.
- Het integraal beveiligingsbeleid is in januari 2016 vastgesteld: in dit beleidsplan is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de informatiebeveiliging en hoe het lijnmanagement hierbij wordt ondersteund met beleidskaders, advies en toezicht.
- Veel medewerkers hebben de presentatie I-bewustzijn bijgewoond. Deze presentatie was met name gericht op het vergroten van kennis en vaardigheden van medewerkers ten aanzien van veilig werken en loopt nog door in 2016.
- Het Ministerie van BZ heeft in kaart gebracht welke IT-systemen beveiligingsrisico's kennen en of deze risico's afdoende zijn afgedekt. In 2015 zijn 55 risicoanalyses uitgevoerd o.a. op het gebied van privacy, waarmee achterstanden bij het inzicht in de afdekking van risico's zijn weggewerkt. Het Ministerie van BZ werkt in 2016 nog verder aan een scoringsmethodiek voor relevantie van risico's bij IT-systemen.

- Het proces van de In Control Verklaring BIR 2015 is qua proces beter vormgegeven. Met de op 29 februari 2016 afgegeven verklaring informeerde het Ministerie van BZ de minister voor Wonen en Rijksdienst over in hoeverre het ministerie *in control* is ten aanzien van het Voor-schrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR 2007).

Nog niet alle beheersmaatregelen inzichtelijk en nog niet alle maatregelen afgerond

Met de getroffen maatregelen kreeg de minister van BZ beter zicht op systemen en risico's. De minister zal in 2016 echter nog wel beter moeten aantonen waar maatregelen noodzakelijk zijn, deze maatregelen nemen en het bestaan van alle maatregelen waarborgen. Met de verdere uitvoering van het opgestelde verbeterplan Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) in 2016 wordt hieraan invulling gegeven. Dit verbeterplan bevat ook het actualiseren van de Baseline Informatiebeveiliging BZ. Het vaststellen van deze baseline staat voor het tweede kwartaal van 2016 gepland. Dit kost wat meer tijd omdat het ministerie hiertoe veel IT-audits moet uitvoeren.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZ aan om:

- risicoanalyses verder te actualiseren, waardoor er beter zicht komt op de te nemen maatregelen;
- het verbeterplan Baseline BZ/BIR in 2016 af te wikkelen, zodat bestaan en werking van alle maatregelen geborgd wordt.

4.5.2 Beleid vastgoedbeheer vastgelegd, wel begonnen, nog niet afgerond

We stellen vast dat de departementsleiding in 2015 het beleid voor vastgoed in de komende periode heeft vastgelegd en beter zicht heeft gekregen op de uitgaven voor huisvesting en de kosten en de waarde van de vastgoedportefeuille. De omvorming van de vastgoedportefeuille is in gang gezet en moet de komende jaren verder haar beslag krijgen. Hierbij zal de minister, gelet op de beschikbare capaciteit en besparingsmogelijkheden, prioriteiten moeten stellen. Goede informatie over gebouwen, geld, gebruikerswensen en programma van eisen speelt hier een belangrijke rol.

Omvang vastgoedportefeuille neemt structureel af

De minister van BZ heeft in 2015 maatregelen genomen om beter te kunnen sturen op vastgoed. De departementsleiding:

- stelde een masterplan op met daarin een strategische visie;

- nam maatregelen om de structurele kosten en de waarde van de vastgoedportefeuille in beeld te krijgen;
- kreeg hierdoor in 2015 inzicht in de mogelijkheden om de beoogde bezuinigingen op de uitgaven voor huisvesting en kosten van vastgoed te realiseren;
- bracht verbeteringen aan in het managementinformatiesysteem REMIS.

De omvang van de vastgoedportefeuille - het aantal panden dat het ministerie beheert als eigenaar of huurder - neemt structureel af. Het ministerie heeft wereldwijd minder kantoor- en woonruimte nodig, deels door Het Nieuwe Werken en deels omdat er door bezuinigingen minder mensen werken op de posten in het buitenland. De vastgoedportefeuille wordt daarop - ook gelet op de te realiseren bezuinigingen - de komende jaren aangepast. Het ministerie moet de planning voor deze omvorming én de benodigde capaciteit hiervoor nog verder invullen. Wel zijn inmiddels vastgoedspecialisten aangetrokken om de omvorming te begeleiden.

Het aantal panden in de vastgoedportefeuille is in 2015 verder afgenomen: van 1.233 in 2012 naar 1.088 in 2015 (zie tabel 3).

Tabel 3 Vastgoedportefeuille Ministerie van BZ (aantallen panden)

	2012	2013	2014	2015
Kantoren in eigendom	45	44	43	41
Residenties in eigendom	64	58	56	56
Dienstwoningen in eigendom	74	73	73	72
Kantoren huur	85	86	85	87
Residenties huur	65	66	67	67
Dienstwoningen huur	900	835	800	765
Totaal	1.233	1.162	1.124	1.088

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ook de uitgaven voor vastgoed zijn in 2015 verder gedaald. Sinds 2012 betreft het een daling van € 133,6 miljoen naar € 98,1 miljoen. Dit betreft deels minder exploitatiekosten en deels minder investeringen in nieuw- en verbouw (zie tabel 4).

Tabel 4 Uitgaven huisvesting 2012-2015 (in € mln.)

	2012	2013	2014	2015
Huren	48,3	50,4	45,5	44,4
Onderhoud	21,3	18,0	15,8	17,4
Beveiliging	13,5	15,2	16,1	15,6
Exploitatie overig	12,7	10,7	7,7	8,2
Investeringen	37,8	11,7	5,9	12,5
Totaal	133,6	105,9	91,0	98,1

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Sturing op vastgoed van belang voor functioneren van en kostenbesparing op posten

Voor het strategisch beheer van vastgoed is het essentieel dat het ministerie beschikt over goede informatie. Dat begint bij een nadrukkelijke koppeling met de visie en strategie van het departement (in welke landen wil Nederland actief zijn en welke huisvesting past daarbij). Strategisch relevante informatie over de vastgoedportefeuille, zoals het aflopen van contracten en inzicht in waarde en kosten, hoort hier ook bij. Goede informatie biedt het ministerie handvatten om een proactief vastgoedbeleid te voeren. Alleen op die manier kunnen tijdig knelpunten in de huisvesting worden aangepakt en kan onderbouwd worden bepaald bij welke posten bezuinigingen kunnen plaatsvinden. Dit laatste is bijvoorbeeld mogelijk als sprake is van overcapaciteit, van het aflopen van dure huurcontracten of van panden met relatief hoge onderhoudskosten.

Masterplan voor huisvesting en vastgoed en strategische visie opgesteld

In ons Verantwoordingsonderzoek 2014 stelden we vast dat het Ministerie van BZ weinig strategisch stuurde op de vastgoedportefeuille en dat het onvoldoende inzicht had in de kosten van vastgoed. Het ministerie stelde in december 2015 het 'Masterplan 2016-2021' op, waarin een strategische visie is opgenomen. Het masterplan laat zien dat het vormgeven van het huisvestings- en vastgoedbeleid een meerjarig en ingrijpend traject is. De strategische visie is daarom niet statisch en het ministerie zal deze visie zo nodig aanpassen aan ontwikkelingen op het gebied van het internationale vastgoed en aan ontwikkelingen bij het ministerie. Het masterplan biedt nog geen concrete handvatten voor de thans beoogde omvorming van de vastgoedportefeuille. We vinden het van belang dat het ministerie duidelijk maakt wat het plan betekent voor bijvoorbeeld capaciteit, planning en verantwoordelijkheden. Aangezien de omvorming tot en met 2021 doorloopt, is het van belang dat de komende jaren extra capaciteit wordt ingezet op het strategisch management van de vastgoedportefeuille. Naar verwachting zal dit bijdragen aan structurele besparingen op de vastgoeduitgaven. Te meer, omdat in 2021 de afspraken met het

Ministerie van Financiën over het vastgoedfonds aflopen. Het ministerie kan dan niet meer beschikken over de opbrengsten van verkochte panden om daarmee nieuwe panden aan te kunnen schaffen of andere eenmalige investeringen te doen.

Managementinformatie over kosten en waarde vastgoedportefeuille verbeterd

Het ministerie heeft het managementinformatiesysteem REMIS (Real Estate Management Informatie Systeem) voor het beheer van vastgoed in 2015 opnieuw verbeterd. Sinds een aantal jaren volgen we de ontwikkeling van REMIS, omdat dit systeem de benodigde sturingsinformatie genereert. Met de verbeteringen van het systeem heeft het ministerie beter inzicht gekregen in de kosten van vastgoed en huisvesting en overige informatie over de vastgoedportefeuille. Omdat het gewenste kwaliteitsniveau nog niet is bereikt gaat het ministerie in 2016 verder met het verbeteren en het vullen van het systeem. Dit laatste betreft bijvoorbeeld het vastleggen van de actuele en boekwaarde van de eigendomspanden. Hiermee, en met het afronden van de taxaties van alle eigendomspanden, zal het ministerie in 2016 inzicht krijgen in de sturings mogelijkheden op de vastgoedportefeuille.

Realisatie bezuinigingen in beeld

Met het in beeld brengen van de kosten van vastgoed en het opstellen van een financiële meerjarenplanning krijgt de minister van BZ ook inzicht in de invulling van de opgelegde bezuinigingen voor huisvesting van € 20 miljoen. Hiervan is in 2015 € 6 miljoen gerealiseerd. Uitgaande van de huidige berekeningen zal het bedrag van € 20 miljoen naar verwachting in 2021 vrijwel geheel gerealiseerd worden.

Huisvestingsfonds is alleen bedoeld voor investeringen in vastgoed

Naast het reguliere budget voor investeringen heeft het ministerie een huisvestingsfonds voor de periode 2013 t/m 2021 voor het financieren van investeringen in vastgoed. Dit fonds wordt gevuld door opbrengsten uit verkoop van vastgoed. Het Ministerie van BZ heeft met het Ministerie van Financiën afgesproken dat opbrengsten uit deze verkoop ook in latere jaren gebruikt kunnen worden voor investeringen in vastgoed. Dit betreft investeringen in nieuwe panden of aanvullende investeringen die het reguliere investeringsbudget te boven gaan. In 2015 heeft het Ministerie van BZ als gevolg van het afstoten van eigendomspanden € 3,8 miljoen gestort in het fonds, waardoor per 1 januari 2016 ruim € 31,3 miljoen beschikbaar is voor eenmalige vastgoedinvesteringen.

Het Huisvestingsfonds is een begrotingsinstrument voor het opzij zetten van geld voor latere jaren. We hebben op 24 maart 2016 het rapport Begrotingsreserves gepubliceerd, waarbij we

ingaan op dergelijke instrumenten. Hierbij geven we aan dat het parlement zijn budgetrecht kan versterken als het de ministers verplicht om aan het parlement een uitgebreidere toelichting te geven op de begrotingsreserves. De minister van Financiën heeft op 21 maart 2016 positief gereageerd op onze aanbevelingen.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZ aan om:

- door te gaan met het in beeld brengen van de kosten van vastgoed;
- de planning, capaciteit en de concrete acties voor de transitie van de vastgoedportefeuille in 2016 in te vullen;
- jaarlijks te rapporteren conform onze aanbevelingen in het rapport Begrotingsreserves.

4.6 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZ is niet geheel deugdelijk tot stand gekomen. Het ministerie beschikt weliswaar over procesbeschrijvingen voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie, maar de praktijk wijkt hiervan af. Er ontbreekt een zichtbare afstemming in het dossier tussen FEZ als opsteller van de bedrijfsvoeringsparagraaf en de uitvoerende DG's en/of directeuren.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag (§ 5.2). Voorafgaand aan de oordelen over de financiële informatie gaan wij eerst nader in op de verantwoording over het functioneren van de onderliggende beheer- en controlesystemen betreffende de EU-afrachten (§ 5.1).

We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het [overzicht](#) op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

Omdat de EU-afrachten een substantieel onderdeel vormen van de begroting van het Ministerie van BZ en wij informatie missen in het jaarverslag over het functioneren van de onderliggende beheer- en controlesystemen gaan wij daar nader op in.

5.1 Verantwoording EU-afrachten

5.1.1 Toelichting op mutaties EU-afrachten verbeterd

In het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZ is een bedrag van bijna € 8,9 miljard (bruto) voor EU-afrachten verantwoord. De toelichting op de gedurende 2015 aangebrachte mutaties van de EU-afrachten is ten opzichte van voorgaande jaren verbeterd. Deze is helder en schematisch weergegeven met verwijzingen naar de voorjaarsnota, najaarsnota, miljoenennota en brieven van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer.

5.1.2 Nog geen inzicht in functioneren beheer en controle EU-afrachten

Wat we nog missen in het jaarverslag is informatie over het functioneren van de onderliggende beheer- en controlesystemen. In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de ministeries van BZ en van Financiën is niets opgenomen over de EU-afrachten. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Financiën staan wel onvolkomenheden die ook betrekking hebben op de douane, zoals de IT legacy en de kwaliteit van managementinformatie. Over de lopende inbreukprocedures tegen Nederland vanwege (een betwiste) niet-naleving van de btw-richtlijn en andere voorbehouden van de Europese Commissie t.a.v. de btw-grondslagberekening wordt niets

vermeld in het jaarverslag. Volgens het Ministerie van Financiën zijn de specifieke knelpunten die betrekking hebben op het beheer en de controle van de EU-afrachten - afgezet tegen de totale omvang van de begroting IX Financiën - niet materieel genoeg om benoemd te worden in de jaarverantwoording. Wij vinden het echter wel van belang dat er in het jaarverslag aandacht is voor de EU-afrachten en knelpunten in het beheer en de controle. Dit is voor het parlement relevante informatie.

5.1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling ministers van BZ en Financiën diffuus

De taakverdeling tussen de ministers van BZ en van Financiën is diffuus en sluit niet goed aan op de begrotingsverantwoordelijkheid. De minister van Financiën heeft vrijwel de gehele uitvoering van het beleid tot taak (van heffing en inning invoerrechten, tot berekening btw en bni) en voor de betaling en afhandeling van naheffingen. Het is de minister van Financiën die in de Tweede Kamer ter verantwoording wordt geroepen over de EU-afrachten, terwijl deze (sinds 2002) op de begroting van het Ministerie van BZ staan. Eerder hebben we al geconstateerd dat met betrekking tot de EU-afrachten de taakverdeling tussen de ministers van Financiën en BZ diffuus is en niet aansluit op de begrotingen van de ministers (EU-trendrapport 2011, rapporten bij de EU-Lidstaatverklaring 2011, de Nationale Verklaring 2013 en 2014 en de begrotingsbrief BZ 2015).

Volgens de minister van Financiën beperkt de taak van de minister van BZ zich tot het juist en tijdig afdragen van de EU-afrachten aan de Europese Commissie. De verantwoording staat op begrotingshoofdstuk V Buitenlandse Zaken.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZ en de minister van Financiën aan om de EU-afrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën.

5.2 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZ voldoet op totaal-niveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

5.2.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZ is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Vorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 50,6 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 2. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 2,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2 en 4. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.2.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZ is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.2.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen fouten en/of onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van BZ.

5.3 Melden en controle steunmaatregelen

Wij hebben geconstateerd dat op grond van een ministerieel besluit bij het Ministerie van BZ geen controle plaatsvindt of steunmaatregelen - in het bijzonder de gelden die gekoppeld zijn aan Nederlandse bedrijven en andere Nederlandse organisaties - zouden moeten worden gemeld aan de Europese Commissie. Hierdoor is een onzekerheid ontstaan over de rechtmatigheid van de door BZ verstrekte steunmaatregelen. Deze onzekerheid beïnvloedt niet ons oordeel over 2015 omdat wij met behulp van het ministerie hebben kunnen vaststellen dat de gekoppelde steun dit jaar beperkt was tot € 0,1 miljoen en mogelijk onder de vrijstellingsregeling (de-minimisregel) valt.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van BZ aan om in overleg met de coördinerende minister van EZ te bezien of het voor Nederland zinvol is de processen rond beoordeling van mogelijke staatssteun aan te passen aan de gemoderniseerde staatssteunregels en daarbij te bezien of staatssteunmaatregelen onder een van de vrijstellingsverordeningen en -besluiten kunnen worden gebracht (zie ook ons [verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van EZ](#)).

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft op 29 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie op dit rapport samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/2015-bz. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Modernisering Diplomatie

De minister van BZ onderschrijft de aandacht die wij vragen voor een consequente en consistente uitvoering van de plannen van Modernisering Diplomatie en voor beheersing en evaluatie ervan. De minister geeft aan dat enkele onderdelen nog langere tijd doorlopen. De departementsleiding zal, zowel binnen het moderniseringsprogramma als in de lijn, hier actief op blijven sturen. Wat betreft het consulaire onderdeel van het moderniseringsprogramma merkt de minister op dat 2015 vooral was te karakteriseren als een jaar van uitvoering en niet zo zeer van planvorming en herbezinning.

iDiplomatie

De minister van BZ onderschrijft onze constatering dat, ook wat betreft het programma iDiplomatie, meer tijd en aandacht nodig is voor programma- en projectmanagement, beheersing en evaluatie. De minister schrijft verder dat de programmavorm gaandeweg is verbeterd en aangepast. Dit gebeurde geleidelijk met programmaplannen, zonder vooraf ingeroosterde evaluatiemomenten maar wel ondersteund met onderzoek, rapportages en overleg.

De minister geeft in zijn reactie verder aan dat het inmiddels hoger geraamde budget van € 45 miljoen is onderbouwd. Met betrekking tot de informatie op het Rijks ICT-dashboard meldt de minister dat inmiddels een herijking heeft plaatsgevonden die de komende maanden gecommuniceerd zal worden.

Huisvesting

Bij de transitie van de vastgoedportefeuille zal de minister van BZ, conform de aanbevelingen, de managementinformatie met betrekking tot de kosten van vastgoed verder verbeteren. Ook zal hij een nadere invulling geven aan de planning, de benodigde capaciteit en concrete acties die hieruit voortvloeien voor de vastgoedportefeuille.

Daarnaast geeft de minister aan dat hij niet zal rapporteren conform de aanbevelingen in het rapport Begrotingsreserves van 24 maart 2016, zoals wij hadden aanbevolen. De reden hiervoor is dat er volgens de minister geen sprake is van een fonds, noch van een begrotingsreserve.

Informatiebeveiliging

De minister van BZ noemt onze resterende aandachtspunten voor informatiebeveiliging terecht. Hij zal het verbeterplan Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst verder uitvoeren, inclusief het actualiseren van de Baseline Informatiebeveiliging BZ en het verder actualiseren van de risicoanalyses met betrekking tot de IT-systemen.

Digitale archivering

De minister van BZ beschrijft in zijn reactie dat er sinds 2014 gewerkt wordt aan verbetering van de digitale archivering. Hoewel de daarvoor geleverde inspanningen niet op korte termijn meteen resultaat laten zien, geeft de minister aan dat er wel sprake is van een toename van het aantal gearchiveerde documenten.

Parallel hieraan is in 2015 een kwaliteitssysteem opgezet voor het monitoren van de kwaliteit van de digitale archieven. In lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is reeds gestart met de operationalisering van dit systeem en met de gefaseerde implementatie per dienstonderdeel. Op basis hiervan worden departementsleiding en lijnmanagement periodiek geïnformeerd over de stand van zaken, knelpunten en verbeteracties voor de organisatie dan wel het eigen dienstonderdeel.

EU-afdrachten

De minister van BZ neemt onze aanbeveling om te overwegen de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën niet over. Hij geeft aan dat het huidige kabinet de huidige begrotingssystematiek op dit punt zal handhaven. Hij verwijst naar het verslag bij de Najaarsnota 2014 van 17 december 2014 (Tweede Kamer, nr. 34085 V) met daarin de argumentatie om deze afdrachten overzichtelijk te groeperen onder één artikel van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Volgens de minister van BZ wordt op die manier een integrale verantwoording over de Nederlandse bijdragen bewerkstelligd via de begroting van het coördinerende departement. Dat laat volgens de minister onverlet dat een volgend kabinet dit nader kan onderzoeken.

Steunmaatregelen

De minister van BZ geeft aan dat er wat betreft gebonden ODA-middelen besloten is om deze niet te toetsen aan de staatssteunregels. Hij geeft aan bekend te zijn met de

modernisering van de staatssteunregels en met de vrijstellingsmogelijkheden. De minister zal in overleg treden met de Minister van Economische Zaken om te bezien of een verdere verdiepingsslag nodig is.

Totstandkoming beleidsinformatie

Wij constateerden dat de beleidsinformatie in het jaarverslag 2015 niet geheel deugdelijk tot stand is gekomen. De minister van BZ deelt onze conclusie niet. De minister benadrukt dat het jaarverslag een breed binnen de organisatie afgestemd product is dat op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reactie van de minister van BZ maken wij op dat hij zich grotendeels kan vinden in onze bevindingen en dat hij de meeste aanbevelingen zal opvolgen. We zullen dit met belangstelling volgen. Hieronder gaan wij nog nader in op enkele onderdelen van de reactie van de minister.

Huisvestingsfonds

De minister van BZ geeft aan dat het huisvestingsfonds in technische zin geen fonds of begrotingsreserve betreft. Ons punt is echter niet technisch maar heeft betrekking op publieke verantwoording van publieke middelen. Ook het huisvestingsfonds hoort daarbij. Daarom vinden wij het van belang dat de minister ook over het huisvestingsfonds transparant rapporteert. Dit kan door de afspraken met de minister van Financiën in de ontwerp-begroting en het jaarverslag toe te lichten en door het saldo en de jaarlijkse mutaties van het fonds hierin op te nemen.

EU-afdrachten

De minister van BZ neemt onze aanbeveling om te overwegen de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën niet over. Dat spijt ons, want het is van belang dat de begroting en verantwoording aansluiten bij de daadwerkelijke taakverdeling tussen de ministers van Financiën en BZ. We zullen de toekomstige besluitvorming over het begroten en verantwoorden van de EU-afdrachten met belangstelling volgen.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldi-balans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016

