Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag

2020

Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland.

Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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 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. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

Vooraf 3

1 Onze conclusies 6

2 Feiten en cijfers 8

3 Financiële informatie 10
3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie 10

4 Bedrijfsvoering 13
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering 13
4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering 14
4.3 Onvolkomenheden 14
4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering 18
4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 22

5 Beleidsresultaten casus postennet 23
5.1 Postennet 23

6 De reisadviezen 28
6.1 Inleiding en conclusie 28
6.2 De risicoclassificatie (kleur) en consistentie van de reisadviezen 30
6.3 De tijdigheid van de reisadviezen 33
6.4 Reisadviezen in de praktijk 36
6.5 Dossiervorming 38
6.6 Aanbevelingen 39
6.7 Oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie 39

7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 40
7.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken 40
7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 42

Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019 44

Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek 47

Bijlage 3 – Eindnoten 49

1 Onze conclusies

Beleidsresultaten

In 2019 hebben wij ons onderzoek van 2018 naar het postennet, oftewel het netwerk van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland, geactualiseerd en zijn wij tot de conclusie gekomen dat de versterking van het postennet volgens planning verloopt. Verder stellen wij net als vorig jaar vast dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de plannen beperkt is.
Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar de reisadviezen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij dit onderzoek concluderen we dat de minister van Buitenlandse Zaken de reisadviezen voor burgers beter bruikbaar kan maken door de risicoclassificatie (kleur van het reisadvies) leidend te laten zijn, de consistentie tussen de reisadviezen te bewaken en de tijdigheid ervan te verbeteren.

Onvolkomenheden

In 2017 constateerden we voor het eerst een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging. De Algemene Rekenkamer heeft besloten om over 2019 te spreken van een ernstige onvolkomenheid voor de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ten eerste constateren wij dat de minister van Buitenlandse Zaken in 2019 onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018 niet heeft afgerond. Ten tweede waren er in 2019 nog steeds risico's op het gebied van accreditaties. Daarover schetst de minister een erg positief beeld aan de Tweede Kamer. Ten slotte is dit het derde jaar op een rij dat het ministerie niet voldoet aan de binnen de rijksoverheid geldende regelgeving voor informatiebeveiliging.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
  Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Wel hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden.

- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit hoofdstuk staan naast de onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering. In 2019 is er 1 ernstige onvolkomenheid geconstateerd inzake informatiebeveiliging.
- Hoofdstuk 5 en 6, 'Beleidsresultaten': in deze hoofdstukken bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het postennet van het ministerie (hoofdstuk 5) en ons onderzoek naar de reisadviezen (hoofdstuk 6). Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 7, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 29 april 2020 ontvingen van de minister van Buitenlandse Zaken. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij onze bevindingen onderschrijft. Hij neemt de aanbevelingen die betrekking hebben op ons onderzoek naar het postennet en informatiebeveiliging over. De aanbevelingen voor de reisadviezen neemt hij deels over. Ons nawoord gaat in op de aanbevelingen die de minister niet of deels overneemt, maar gaat ook in op enkele andere elementen van ons onderzoek naar de informatiebeveiliging, het postennet en de reisadviezen.

2 Feiten en cijfers

De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het behartigen van de belangen van Nederland en Nederlanders in het buitenland. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken 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.

Tabel 1 *Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) in cijfers in gemiddeld aantal fte's*

	2017	2018	2019
Departement	1.883	2.009	2.227
Postennet (uitgezonden en lokaal)	2.976	2.936	2.831
Totaal	**4.859**	**4.945**	**5.058**

De uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken beslaan 4,29% van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 10.552 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 10.518 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 805 miljoen.

Tabel 2 *Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) in cijfers in miljoenen €*

	2017	2018	2019
Verplichtingen	8.142	8.956	10.518
Uitgaven	8.364	9.174	10.552
Ontvangsten	3.866	1.201	805

Wij hebben 2 opmerkingen over de ontwikkeling van deze cijfers:

1. Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, namelijk 86%, betreft de afdrachten aan de Europese Unie (EU): € 9.068 miljoen. De stijging van de uitgaven wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging van het bruto nationaal inkomen, waarvan de afdrachten aan de EU afhankelijk zijn, en door een stijging van de aan de EU afgedragen invoerrechten.
2. De 'perceptiekostenvergoeding' van € 661 miljoen die Nederland in 2019 van de EU heeft ontvangen voor de kosten van de inning van invoerrechten, wordt als onderdeel van de ontvangsten geboekt op artikel 3.10. De overige ontvangsten van de EU zijn in 2019 slechts € 19 miljoen, een verschil van € 444 miljoen met 2018, wat de daling van de inkomsten verklaart.

Figuur 1 laat zien dat het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de EU gaat. De uitgaven aan het postennet (hoofdstuk 5) worden betaald uit artikel 7: Apparaatskosten. De uitgaven aan reisadviezen (hoofdstuk 6) betaalt het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit artikel 4: Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden.

Het grootste deel van het budget gaat naar internationale organisaties, en in het bijzonder de EU

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2019*

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

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van 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 bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Vanwege de invloed van het coronavirus 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 betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Door gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij echter een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020.
Wel hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen omvat in totaal € 890 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 3. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 710,6 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 3. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordings-informatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordings-informatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.5 Oordeel rechtmatigheid op het niveau van afgerekende voorschotten

Wij hebben ook op het niveau van de afgerekende voorschotten de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op het niveau van de afgerekende voorschotten niet rechtmatig. Wij hebben fouten en onzekerheden geconstateerd die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. Het totaal van de afgerekende voorschotten bedraagt € 181,8 miljoen. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid die met name wordt veroorzaakt door één afgerekend voorschot waarbij er onduidelijkheid is over de geleverde prestatie.
De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 6,1 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout overschrijdt de tolerantie niet.

4 Bedrijfsvoering

De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de integrale bedrijfsvoering van het ministerie. Een uitzondering hierop is de procesmatige beheersing van de projecten en programma's voor ontwikkelingssamenwerking. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is hiervoor verantwoordelijk.

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar 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 (§ 4.3 en § 4.4) We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Buitenlandse Zaken in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In 2019 heeft de minister de overdracht van de financiële, consulaire en bedrijfsvoeringsdienstverlening van de posten naar Den Haag grotendeels afgerond. Deze dienstverlening werd vanaf 2011 tot 2018 verzorgd door regionale serviceorganisaties (RSO's). De dienstverlening is naar Nederland verplaatst en geconcentreerd in 3 gespecialiseerde serviceorganisaties: de Financiële Service Organisatie (FSO), de Consulaire Service Organisatie (CSO) en Wereldwijd Werken (3W). De dienstverlening op het gebied van bedrijfsvoering is geheel volgens planning overgegaan naar de FSO en 3W. Alleen de overdracht naar de CSO in Den Haag is getemporiseerd. Over de helft van de visumaanvragen wordt nog beslist op 5 locaties in Azië en Praag. Over de andere helft beslist de CSO in Den Haag. In 2020 verwacht de minister ook de overdracht naar de CSO te kunnen afronden.

Vanwege een tekort aan bureauwerkplekken zijn in 2019 organisatieonderdelen verplaatst naar Terminal Zuid in Den Haag. Door de uitplaatsing van organisatieonderdelen is de druk op de overige organisatieonderdelen verminderd. Ook binnen de kantoorgebouwen van Rijnstraat 8 zijn hiervoor maatregelen genomen, verschillende directies hebben in de zomer 2019 een nieuwe plek gekregen. De problemen zijn hiermee echter niet volledig opgelost. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is hierover in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 3 *Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*

Onderwerp	2017	2018	2019
Informatiebeveiliging	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Ernstige Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging – achterstand accreditaties nog niet ingehaald, risico's worden niet beheerst

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en dat het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang is. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren dat ongeveer de helft van de rijksbrede organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en

privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

In 2018 is een Security Center ingericht onder de directie Bedrijfsvoering. Naast het Security Center is de directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit verantwoordelijk voor het adviseren op het gebied van informatiebeveiliging. Wij constateren dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken risico's loopt op de aandachtsgebieden governance, de inrichting van de organisatie en het risicomanagement. Daarnaast is het van belang om aandacht te geven aan de accreditaties van de systemen als onderdeel van het risicomanagement.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken risico's liep op alle 4 de aandachtsgebieden die wij onderzochten. Om deze risico's te beheersen deden we toen de aanbeveling aan de minister van Buitenlandse Zaken om verbeteringen door te voeren op de governance, de inrichting van de organisatie en op het incidentmanagement. Wat betreft het risicomanagement bevalen wij aan om de achterstand op het gebied van de (her)accreditaties van systemen in te halen.
We constateren dat er in 2019 eerste stappen zijn gezet om deze aanbevelingen op te volgen. De aanbevelingen blijven echter staan, omdat ze niet zijn afgerond.

Beeld over 2019

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken constateren wij op de aandachtsgebieden governance, de inrichting van de organisatie en het incidentmanagement verschillende risico's. Een risico is het ontbreken van aansturing en steun van het senior management voor de doelen van informatiebeveiliging. Dit blijkt uit het volgende:

- het informatiebeveiligingsbeleid is niet tijdig geëvalueerd;
- er zijn tegenstrijdigheden in de beschrijving van verantwoordelijkheden rond de informatiebeveiliging;
- er is geen overkoepelend jaarplan met de vertaling naar projecten met daarin budget, bemensing en benodigdheden.

Verder constateren wij dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken door het ontbreken van de heldere beschrijving van verantwoordelijkheden het risico loopt dat er geen beheerkader is om de implementatie en uitvoering van de informatiebeveiliging binnen de organisatie goed te initiëren en te beheersen.

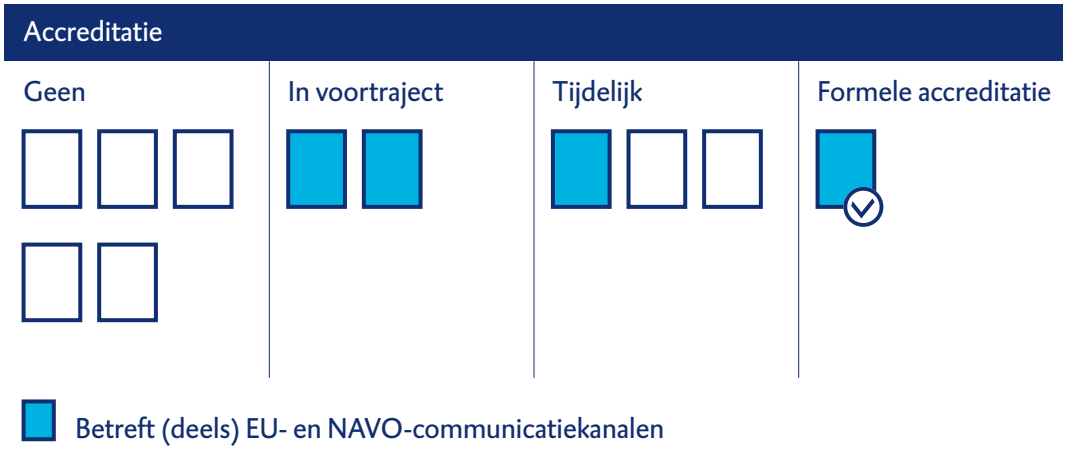
Er is bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen risicomanagementproces beschreven met de belangrijkste elementen, zoals het eigenaarschap van risico's en het beheersen en accepteren van daarvan. Daarnaast ontbreekt het in het overzicht van de belangrijkste systemen aan informatie over risico's en beheersmaatregelen. Er is daardoor een reëel risico om niet tot de juiste beveiliging van informatie en informatiesystemen te komen die past bij de organisatiedoelstellingen. Daarnaast loopt het Ministerie van Buitenlandse Zaken het risico dat informatiebeveiliging geen integraal deel uitmaakt van informatiesystemen en dat de beveiliging in de gehele levenscyclus van systemen onvoldoende wordt gewaarborgd.

Het incidentmanagementproces is beschreven en wordt momenteel herzien, maar deze nieuwe versie moet nog worden geformaliseerd op het juiste niveau. Daarnaast constateren wij dat in de halfjaarrapportage aan het senior management alleen aantallen informatiebeveiligingsincidenten worden gemeld zonder prioritering en categorisering.

Accreditaties en de brief aan de Tweede Kamer van 9 december 2019

Een accreditatie is een machtiging en goedkeuring om een systeem te gebruiken. We constateren opnieuw dat de accreditaties bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet op orde zijn. Tijdelijke accreditaties (IATO genoemd) worden structureel ingezet, terwijl deze niet dezelfde status hebben als een formele accreditatie (FATO).
Op 9 december 2019 heeft de minister van Buitenlandse Zaken een brief gestuurd aan de Tweede Kamer over de stand van zaken rond de onvolkomenheid op het gebied van informatiebeveiliging. In deze brief geeft hij onder andere aan dat de achterstand in accreditaties wordt ingelopen door het verlenen van tijdelijke accreditaties voor 4 systemen, en dat bij 6 systemen aan de afronding van de accreditaties wordt gewerkt. Wij constateren dat voor 3 van de 11 systemen in 2019 een tijdelijke accreditatie is afgegeven met 1 jaar geldigheid. Een ander systeem heeft in oktober 2019 een *Statement of Compliance (SOC)* ontvangen, dat als voorfase van een tijdelijke of formele accreditatie fungeert. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat er voor 5 van de 11 systemen helemaal geen geldige accreditatie is (zowel SOC, IATO als FATO).[1] Er is maar 1 systeem dat een formele accreditatie heeft en 1 systeem dat vanaf 1 juli 2019 wacht op toestemming van het Nationaal Bureau voor Verbindingsbeveiliging (NBV) voordat gestart mag worden met het proces voor accreditatie.

Minder dan de helft van de communicatiesystemen had eind 2019 een accreditatie



Figuur 2 *Accreditaties bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2019*

In de Kamerbrief van 9 december 2019 benadrukt de minister van Buitenlandse Zaken dat hij zal terugvallen op de traditionele manier van communiceren, als het ministerie EU- en NAVO-informatie niet meer digitaal zou ontvangen door het achterlopen van de (her)accreditaties op de systemen. Wij constateren op basis hiervan dat de minister deze traditionele wijze van communicatie als optie ziet om het digitale kanaal van informatievoorziening tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de EU en de NAVO te vervangen, als de systemen niet voldoen aan de vereisten.[2]

Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat de minister van Buitenlandse Zaken in 2019 onze aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 nog niet heeft afgerond. In 2019 bestaan op de 4 aandachtsgebieden nog steeds risico's, met name op het gebied van accreditaties. Daarover schetst de minister bovendien een erg positief beeld aan de Tweede Kamer. Dit is illustratief voor het gebrek aan erkenning van het belang van goede informatiebeveiliging bij het ministerie van Buitenlandse Zaken dat wij al een aantal jaren achtereen waarnemen. Juist bij het ministerie van Buitenlandse Zaken verwachten wij meer inzicht in het belang van goede informatiebeveiliging gelet op de dreiging van onder meer statelijke actoren.
Het ministerie voldoet voor het derde jaar op rij niet aan de binnen de rijksoverheid geldende regelgeving voor informatiebeveiliging. Daarom kwalificeert de Algemene Rekenkamer de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken als een ernstige onvolkomenheid.

Wij doen de volgende aanbevelingen, in aanvulling op de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018, waarbij wij de aanbeveling om de achterstand op de accreditaties in te halen onderstrepen:

- Zorg dat de documentatie, zoals de visie op informatiebeveiliging, op het juiste niveau wordt geformaliseerd om aansturing op, en steun voor informatiebeveiliging in overeenstemming met organisatie-eisen en relevante wet- en regelgeving te krijgen.
- Zorg voor een overkoepelend jaarplan voor informatiebeveiliging met de vertaling naar projecten met daarin opgenomen budget, bemensing en benodigdheden. Dat is een instrument voor de sturing op de realisatie van informatiebeveiligingsdoelen in overeenstemming met het beleid, missie en strategie, en het draagvlak hiervoor.
- Beschrijf het risicomanagementproces met de belangrijkste elementen zoals beheersing, acceptatie en eigenaarschap van risico's om tot de juiste beveiliging van informatie en informatiesystemen te komen binnen de context van de organisatiedoelstellingen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.4.1 Volmacht om panden in het buitenland te verkopen

In het verantwoordingsonderzoek 2017 constateerden wij dat de minister van Buitenlandse Zaken een volmacht nodig had van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om panden in het buitenland zelfstandig te mogen verkopen. Deze volmacht kon de minister niet overleggen, waardoor wij niet konden vaststellen of de minister bevoegd was deze vastgoedtransacties namens de Staat te verrichten. Onze aanbeveling aan de minister van Buitenlandse Zaken was om zeker te stellen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een volmacht geeft voor de aan- en verkoop van panden in het buitenland.

In ons onderzoek over 2019 bleek dat het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) in afstemming met het Ministerie van Buitenlandse Zaken een tekst voor een nieuwe volmacht heeft gemaakt. Deze volmacht is in 2019 niet, maar op 24 april 2020 wel in de Staatscourant gepubliceerd en op 25 april 2020 in werking getreden.[3]

4.4.2 Verdere verbetering van het inkoopbeheer mogelijk

De minister van Buitenlandse Zaken heeft het afgelopen jaar maatregelen genomen om het inkoopbeheer te verbeteren. Hij heeft een goede eerste stap gezet door begin 2020 een zogenoemde 'spendanalyse' op te stellen over de jaren 2017 tot en met 2019. Een periodieke spendanalyse is een belangrijke beheersmaatregel om de recht- en doelmatigheid van de inkopen/materiële uitgaven vast te stellen en zo nodig maatregelen te treffen om het inkoopproces verder te verbeteren. In een spendanalyse wordt gekeken naar welke opdrachten de afgelopen vier jaar zijn gegund en welke uitgaven of verplichtingen daarmee gemoeid zijn. De totale uitgaven/verplichtingen moeten daarbij zichtbaar zijn aangesloten

op de financiële administratie om ervoor te zorgen dat alle uitgaven/verplichtingen in de analyse zijn betrokken. Met een spendanalyse kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of inkopen zijn verricht buiten de (Europees aanbestede) overeenkomsten om, of daar een contract voor is aangegaan, of inkoopcontracten zijn vastgelegd in het contractenregister en of de inkoopafdeling is ingeschakeld.
Een nader onderzoek van de uitkomsten van de spendanalyse heeft nog niet plaatsgevonden, maar we gaan ervan uit dat de minister dit voortvarend oppakt en in het inkoopproces vastlegt dat er periodiek een spendanalyse wordt opgesteld.[4]

4.4.3 Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van Rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk.[5]
In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestending ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd.
De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.[6] Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit vijf stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 3).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen

Figuur 3 *De 5 stappen van lifecycle management*

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van rijksbeleid.
Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste 2 stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Ministerie van Buitenlandse Zaken: inzicht is er, planvorming en proces verdienen aandacht

Invulling CIO-rol
In 2019 is de functie van CIO bij het ministerie van Buitenlandse Zaken – voorheen een rol die ingevuld werd door de plaatsvervangend SG – separaat onderscheiden en ingevuld. De CIO heeft in 2019 onder andere projectportfolio- en applicatieportfoliomanagement ingericht. We zien dat in 2019 ook de eerste stappen zijn gezet in de inrichting van lifecycle management; er is echter nog geen sprake van een volledige cyclus van plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen.

Inzicht in ICT-landschap aanwezig, maar niet compleet
Verschillende instrumenten verschaffen de CIO inzicht in het ICT-landschap van het ministerie. Er is een architectuur voor het hele landschap; er zijn deelarchitecturen voor de onderdelen van het landschap, zoals 'visa en reisdocumenten'. Deze architecturen maken duidelijk welke applicaties in gebruik zijn en wat de functie daarvan is in de processen van het ministerie. Er is een centrale registratie van de verschillende systemen en applicaties die binnen het ministerie worden gebruikt: MAVIM. Inzicht in de risico's en kwetsbaarheden van (potentieel) risicovolle applicaties is geen onderdeel van MAVIM. Daar wordt ook beperkt onderzoek naar gedaan, zoals we ook bij ons onderzoek naar informatiebeveiliging constateren. Voorts heeft de CIO via ontwikkel- en exploitatiebegrotingen inzicht de financiële aspecten van het landschap.

Uitgebreide planvorming maar lifecycle management ontbreekt daarbij nog
Er zijn binnen het ministerie verschillende plannen in de maak of al vastgesteld die invloed hebben op het bestaande ICT-landschap en het beheer en onderhoud ervan. Zo zijn er een digitaliseringsvisie, een cloudstrategie en informatieplannen van directies voor de komende jaren. Deze komen weliswaar op één centraal punt – de IV/ICT-organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken – bij elkaar, maar worden nog niet samengevoegd of opgeteld tot een integraal onderhouds- of lifecycleplan. Met een dergelijk plan wordt gezorgd dat de applicaties die ondersteunend zijn aan de primaire processen van het ministerie, gedurende hun hele levensduur operationeel en functioneel blijven. Dat integrale plan is ook belangrijk voor de afspraken die gemaakt worden met externe leveranciers (leveranciers- en contractmanagement), omdat veel applicaties – ook kritieke – zijn uitbesteed. De uitvoering van de plannen, het meten van de resultaten en het evalueren van de stappen in het lifecycle-managementproces zijn naar ons oordeel nog niet voldoende ingeregeld. Wij zien op onderdelen wel positieve activiteiten, zoals het inzicht dat het IV-dashboard geeft in de ontwikkeling en verbetering van het applicatielandschap.

Conclusies en aanbevelingen
Inzicht in ICT-landschap is aanwezig, maar niet compleet, in diverse onderdelen van de planvorming liggen aangrijpingspunten voor lifecycle management, maar dat is nog niet voldoende uitgewerkt. Het lifecycle-managementproces is ook nog niet ingericht.

Voor het verder vormgeven van het lifecycle management bevelen we de minister van Buitenlandse Zaken aan om een integraal plan op te stellen voor beheer en onderhoud van het hele ICT-landschap en de applicaties daarbinnen, inclusief expliciete aandacht voor risicovolle applicaties. Verder dient het proces van lifecycle management, met reeds aanwezige bouwstenen en activiteiten, te worden ingericht. Ook bevelen wij de minister aan een aanpak te formuleren om meer zicht en grip te krijgen op de ICT die is uitbesteed aan externe leveranciers. De verantwoordelijkheid voor lifecycle management voor die ICT kan namelijk niet worden uitbesteed. Daarvoor is en blijft de minister verantwoordelijk.

4.5 Oordeel over de 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 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten casus postennet

In dit en het volgende hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken. Dit jaar hebben we opnieuw gekeken naar het postennet (hoofdstuk 5) en daarnaast naar de reisadviezen (hoofdstuk 6). We ronden hoofdstuk 6 af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in § 6.7.

5.1 Postennet

Onder het postennet vallen alle diplomatieke vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland. Dat zijn ambassades, permanente vertegenwoordigingen (PV's), consulaten en overige vertegenwoordigingen.

5.1.1 Inleiding en conclusie

In 2019 hebben wij ons onderzoek naar het postennet van het jaar daarvoor geactualiseerd. Het onderzoek van 2018 ging over de periode 2014-2018. Deze periode werd gekenmerkt door bezuinigingen die later zijn teruggedraaid naar aanleiding van een aantal moties in de Tweede Kamer. Sinds 2018 krijgt het ministerie er per saldo geld bij om het postennet te versterken. In ons onderzoek over 2019 kijken we dan ook naar de extra financiële middelen die de minister van Buitenlandse Zaken tot zijn beschikking heeft om het postennet te versterken (§ 5.1.2).

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat de versterking van het postennet volgens planning verloopt (§ 5.1.3). Hoewel wij de uitgaven niet kunnen koppelen aan het extra budget, zien wij dat de uitgaven voor het postennet over het algemeen stijgen (§ 5.1.4). Verder stellen wij net als vorig jaar vast dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de implementatie van de plannen beperkt is (§ 5.1.5). Ten slotte zien wij dat de minister van Buitenlandse Zaken onze aanbeveling van vorig jaar om aanvullende resultaatindicatoren te ontwikkelen voor de beoordeling van de posten gedeeltelijk heeft opgevolgd (§ 5.1.6).

5.1.2 Versterking postennet gekoppeld aan extra budget voor ontwikkelingssamenwerking

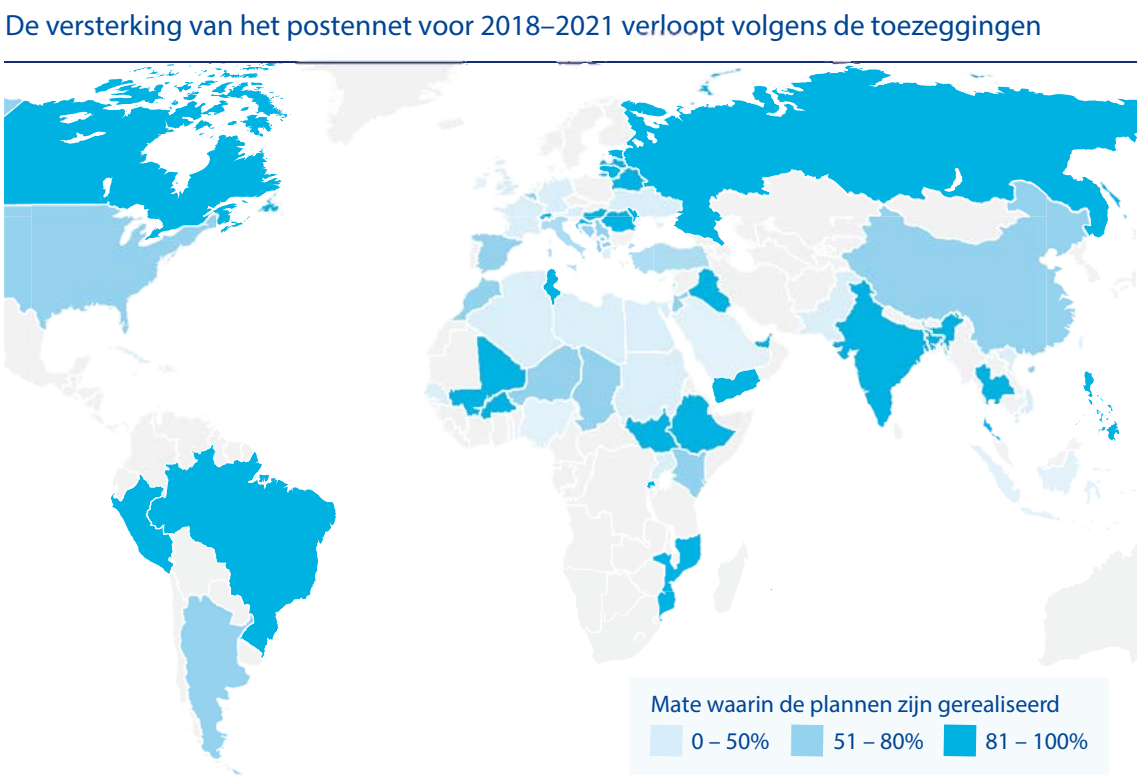
Dit jaar onderzoeken wij de versterking van het postennet, waarover in het regeerakkoord afspraken zijn gemaakt: de zogenoemde 'Rutte III-middelen'. Het extra geld voor het postennet is verder aangevuld met € 20 miljoen per jaar uit de BHOS-begroting, dit is extra geld voor ontwikkelingssamenwerking (OS). Hiervan wordt € 14 miljoen gebruikt voor extra capaciteit die nodig is voor OS-thema's op het kerndepartement. De overige € 6 miljoen is bestemd voor versterking van het postennet ter plaatse. Door amendementen op de begroting komt er vanaf 2020 nog € 5 miljoen extra per jaar beschikbaar voor het postennet.[7] Dit betekent dat de minister van Buitenlandse Zaken vanaf 2021 structureel € 65 miljoen per jaar beschikbaar heeft voor de versterking en ondersteuning van het postennet.

Tabel 4 *Beschikbaar budget voor versterking postennet (x miljoen €)*

	2018	2019	2020	2021	structureel
Versterking postennet	10	20	30	40	40
Extra budget voor OS-thema's	20	20	20	20	20
Aangenomen amendementen op begroting 2020			5	5	5
Saldo	**30**	**40**	**55**	**65**	**65**

5.1.3 Grotere bezetting van de posten

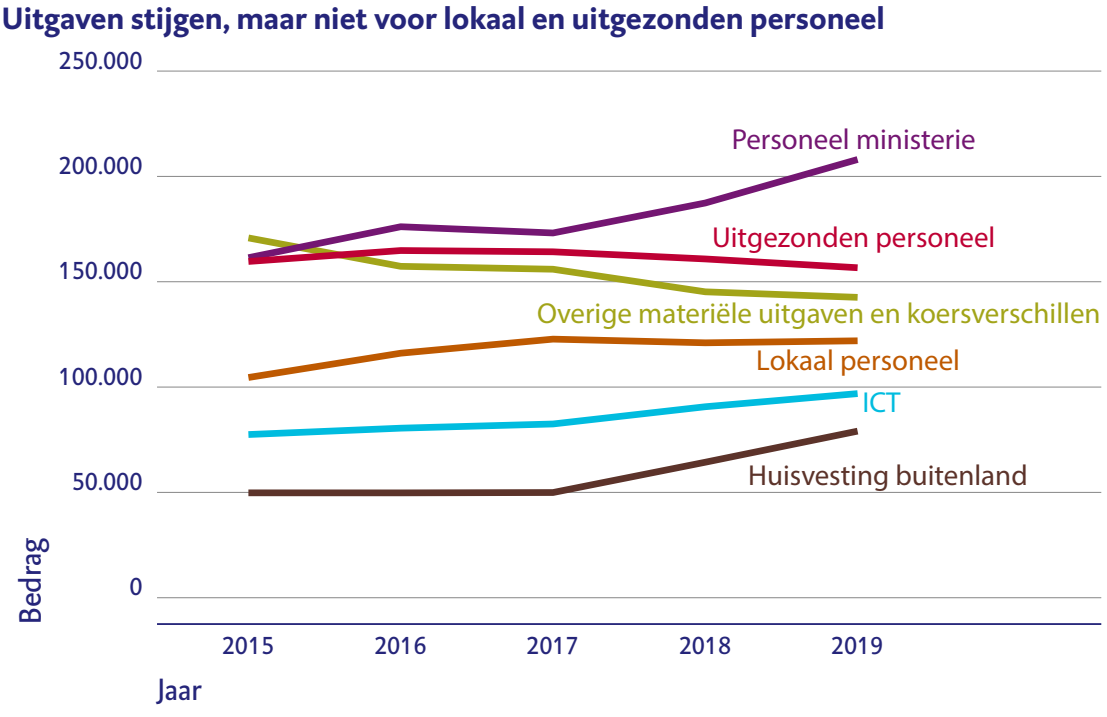
De minister van Buitenlandse Zaken heeft een lijst opgesteld met posten die worden versterkt uit de Rutte III-middelen. De versterking betreft zowel de uitbreiding of opwaardering van bestaande posten als de opening van nieuwe posten. De minister heeft de Tweede Kamer in oktober 2018 geïnformeerd over waar de versterking plaats zou vinden.[8] Wij stellen vast dat de minister de Rutte III-middelen gebruikt om het postennet, volgens de aankondiging in deze Kamerbrief, met extra medewerkers te versterken. Begin december 2019 waren 144 functies in het postennet ingevuld met financiering uit Rutte III-middelen. Figuur 4 toont de stand van zaken in december 2019 van de versterking van het postennet die gepland staat voor de periode 2019-2021. Het gaat hierbij om zowel uitgezonden als lokaal personeel.



Figuur 4 *De landen waar het postennet is versterkt*

5.1.4 Stijging apparaatsuitgaven

De uitgaven die zijn bekostigd uit de Rutte III-middelen zijn niet gelabeld in de financiële administratie. Daardoor kunnen wij niet vaststellen of het extra geld inderdaad is gebruikt voor versterking van het postennet. Wel constateren we dat de apparaatsuitgaven stijgen (figuur 5). In deze paragraaf gaan wij kort in op de uitgaven aan huisvesting, ICT en personeel.



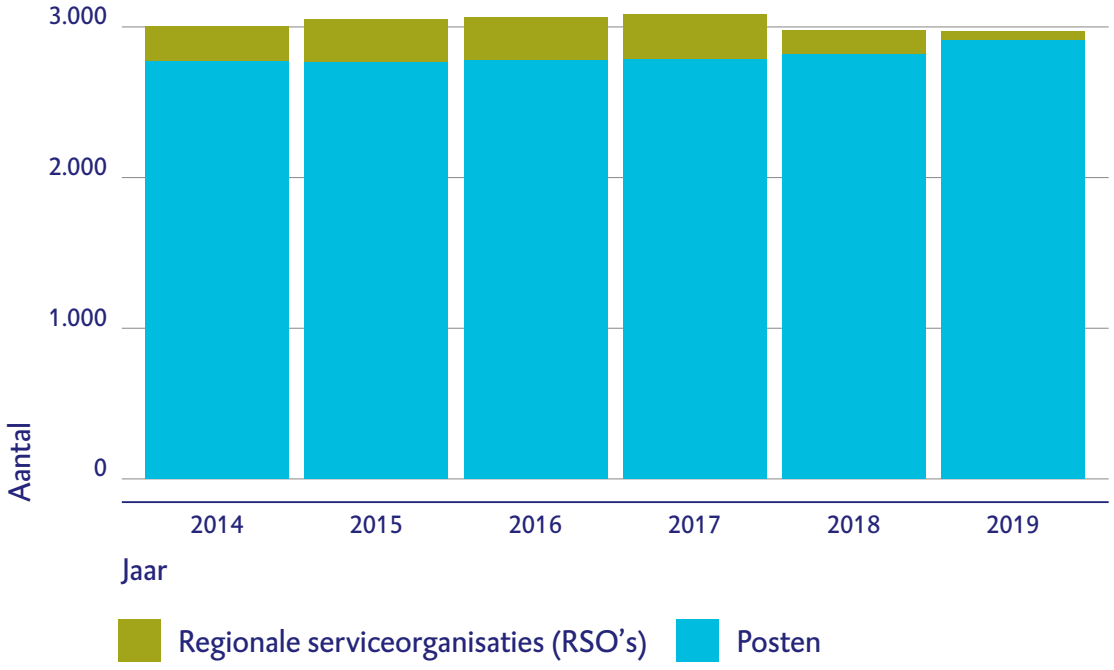
Figuur 5 *Uitgaven huisvesting, personeel, ICT en overige materiële uitgaven (bedragen x € 1.000)*

In figuur 5 is te zien dat de uitgaven aan huisvesting van de posten en de ICT-uitgaven stijgen. De stijging van de huisvestingsuitgaven is verklaarbaar door de opening van nieuwe posten, zoals een consulaat-generaal in Atlanta en de opwaardering van de ambassade-kantoren in Niamey (Niger) en Ouagadougou (Burkina Faso) tot ambassades, maar ook door uitbreidingen en al eerder geplande verbouwingen.

Ook de ICT-uitgaven stijgen, omdat de minister van Buitenlandse Zaken zich inspant om bijvoorbeeld de consulaire dienstverlening te digitaliseren en de ICT-verbindingen te verbeteren. Dit betekent dat de informatietechnologie op zowel de posten als het departement moet worden aangepast en versterkt.

In tegenstelling tot de uitgaven aan huisvesting en ICT, blijven de uitgaven aan personeel min of meer gelijk. Een verklaring hiervoor staat in figuur 6: het aantal medewerkers op ambassades en consulaten groeit, maar het aantal medewerkers van de regionale service-organisaties (RSO's) in het buitenland neemt af. Vanaf 2018 sluit het ministerie namelijk de RSO's en brengt het de werkzaamheden onder bij de gecentraliseerde serviceorganisaties in Den Haag.

Het aantal medewerkers bij RSO's daalt, maar neemt toe op de overige posten



Figuur 6 *Aantal medewerkers op ambassades, consulaten en RSO's*

5.1.5 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer is beperkt

In het verantwoordingsonderzoek 2018 waren wij kritisch over de mate waarin de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer informeerde over de uitvoering van de plannen voor de versterking van het postennet. Hoewel we zien dat de minister zich hiervoor heeft

ingespannen in 2019, stellen wij opnieuw vast dat hij betere informatie had kunnen geven over de uitvoering van de plannen. Hierbij gaat het om de bemensing van de posten en de uitgaven die daarmee zijn gemoeid.

In de Kamerbrief van december 2019 besteedt de minister aandacht aan de aantallen extra medewerkers op de posten.[9] Zoals geconstateerd in § 5.1.3 versterkt de minister zijn postennet met personeel, maar de cijfers die hij heeft doorgegeven aan de Tweede Kamer hebben toelichting nodig. In die cijfers zijn bijvoorbeeld niet alleen de medewerkers op de posten meegenomen, maar ook medewerkers die vanuit Den Haag het postennet ondersteunen en medewerkers werkzaam op OS-thema's. Dit vermeldt de minister niet expliciet. Verder constateren wij dat de minister het parlement niet informeert over in hoeverre het beschikbare budget echt nodig was (en dus ook is gebruikt) voor de versterking van het postennet.

5.1.6 Opvolging aanbeveling 2018

In ons onderzoek van vorig jaar hebben wij de minister aanbevolen om aanvullende resultaatindicatoren te ontwikkelen voor de beoordeling van de posten en te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor het inzichtelijker maken van prestaties en functioneren van het postennet. De minister van Buitenlandse Zaken heeft de aanbeveling al voor een deel opgevolgd. Er is een begin gemaakt met de inventarisatie die nodig is om de resultaten van de posten te koppelen aan het extra budget. Bij het *Jaarverslag 2019* voegt de minister een interactieve wereldkaart toe waarop deze resultaten te zien zijn. Ook ontwikkelt de minister resultaatindicatoren voor bijvoorbeeld economische en consulaire dienstverlening en OS-activiteiten. Wij zien verdere ontwikkelingen op dit vlak met interesse tegemoet.

6 De reisadviezen

6.1 Inleiding en conclusie

In het verantwoordingsonderzoek schenkt de Algemene Rekenkamer aandacht aan de maatschappelijke resultaten van het rijksbeleid. Voor het verslagjaar 2019 hebben we gekeken naar de reisadviezen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het onderzoek is in december 2019 afgesloten, vóór de uitbraak van het coronavirus. Daardoor konden we de ontwikkelingen daarvan en de reactie van de minister hierop in de reisadviezen niet meenemen. De ontwikkelingen onderstrepen echter wel het belang van onze aanbevelingen.

De reisadviezen beschrijven de veiligheidsrisico's in een land ten opzichte van de situatie in Nederland. De minister van Buitenlandse Zaken publiceert de reisadviezen op de website en in de BZ Reisapp. De reisadviezen hebben een grote bekendheid. Ze worden gemiddeld 210.000 keer per maand bekeken. Nederlanders reizen jaarlijks bijna 20 miljoen keer naar het buitenland en er verblijven permanent ongeveer 1 miljoen Nederlanders over de grens. Naast reizigers gebruiken ook verzekeringsmaatschappijen en reisorganisaties de reisadviezen.

We concluderen dat het reisadvies een beleidsinstrument is met een relatief groot bereik. De minister kan de reisadviezen voor burgers beter bruikbaar maken door:

- de risicoclassificatie (kleur van het reisadvies) leidend te laten zijn;
- de consistentie tussen de reisadviezen te bewaken;
- de tijdigheid te verbeteren.

Een betere dossiervorming kan daarbij helpen.

6.1.1 Onderzoeksmethode

Bij het maken van de reisadviezen hanteert de minister van Buitenlandse Zaken meerdere uitgangspunten. De veiligheid van de Nederlandse burger moet voorop staan. Ook moet de inhoud van het advies zo actueel, onafhankelijk en neutraal mogelijk zijn en moet het advies toegespitst zijn op het desbetreffende land. Elk reisadvies bestaat uit een kaart aangevuld met informatietekst, bijvoorbeeld over verkeersveiligheid en gezondheid.
Op een wereldkaart van de reisadviezen geeft de minister met kleurcodes de verschillende risico's weer, dit is de risicoclassificatie. Sinds 2010 zijn er 4 risicoclassificaties:

- Groen: geen bijzondere veiligheidsrisico's;
- Geel: let op, veiligheidsrisico's;
- Oranje: alleen noodzakelijke reizen;
- Rood: niet reizen.

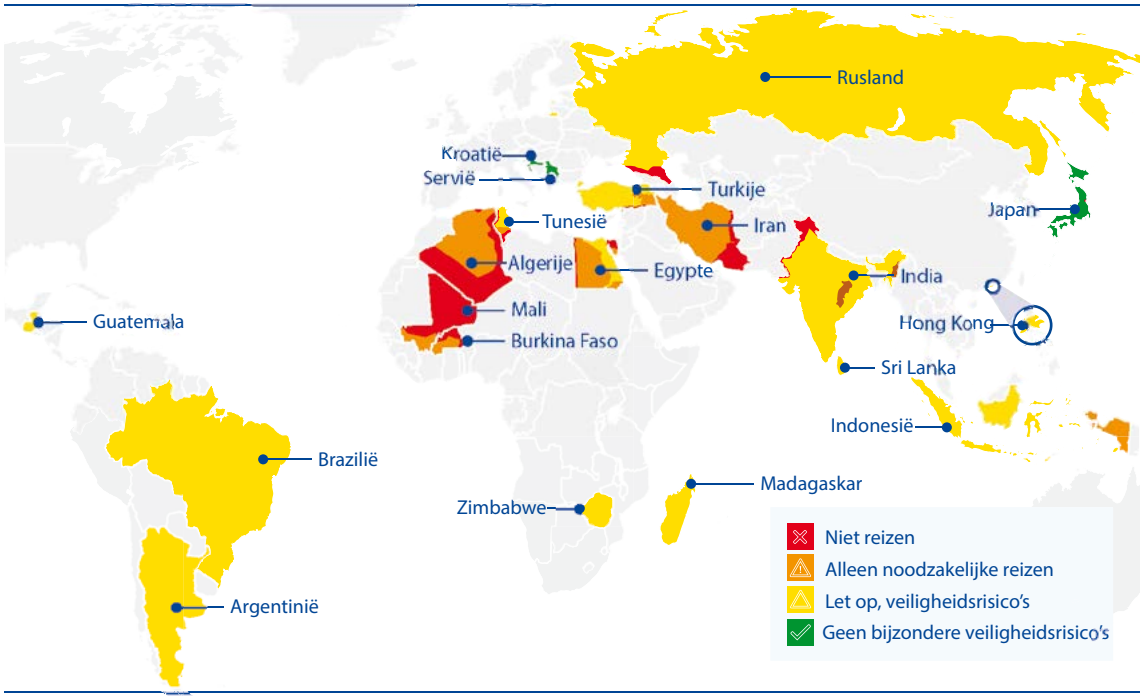
Het reisadvies is niet bindend. Toch kan een negatief reisadvies – oranje of rood – een grote impact hebben. Wanneer de minister een negatief reisadvies geeft, dekken bijvoorbeeld veel verzekeringsmaatschappijen de reis niet meer, annuleren reisorganisaties hun reizen naar dit land en halen ze hun klanten terug die daar met vakantie zijn. Voor de veiligheid van Nederlanders in het buitenland is het belangrijk dat de reisadviezen betrouwbaar en actueel zijn. Wij hebben daarom onderzocht hoe de adviezen tot stand komen.

In ons onderzoek hebben we de reisadviezen voor 20 landen onderzocht. Dit is ongeveer 9% van alle landen waar de minister van Buitenlandse Zaken een reisadvies voor afgeeft. Om ervoor te zorgen dat de geselecteerde landen een goed beeld geven van alle reisadviezen, hebben we een selectie gemaakt van landen. Het gaat om landen:

- waarvoor het reisadvies in 2018-2019 is opgeschaald (van groen/geel naar oranje/rood);
- waarvoor het reisadvies recentelijk is afgeschaald (van oranje/rood naar groen/geel);
- die lang dezelfde kleur hebben (anders dan groen);
- en die in 2019 in de media zijn geweest.

Figuur 7 laat zien welke landen wij hebben onderzocht.

De 20 landen die we hebben onderzocht



Figuur 7 *Overzicht van de 20 onderzochte landen met de daarbij behorende reisadviezen*

Bij elk land hebben we onderzocht hoe de classificatiewijzigingen uit 2019 tot stand zijn gekomen.[10] In 6 gevallen is de laatste wijziging uit 2018 ook meegenomen. We hebben onder andere onderzocht welke informatie ten grondslag ligt aan de reisadviezen. Ook hebben we gekeken naar de tijdigheid en bruikbaarheid van de reisadviezen.

6.1.2 Leeswijzer

In § 6.2 bespreken we de risicoclassificatie (kleur van het reisadvies) en de consistentie tussen de reisadviezen. § 6.3 gaat over de tijdigheid, waarbij we ingaan op de vraag hoe snel de minister het reisadvies aanpast. In § 6.4 gaan we in op werking van reisadviezen in de praktijk en in § 6.5 behandelen we de dossiervorming. We sluiten af met onze aanbevelingen in § 6.6.

6.2 De risicoclassificatie (kleur) en consistentie van de reisadviezen

6.2.1 Risicoclassificatie (kleur) heeft consequenties

De minister van Buitenlandse Zaken hanteert het uitgangspunt dat de tekst van een reisadvies leidend is. Dat betekent dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de hand van de tekst een kleur toekent. Uit ons onderzoek naar de bekendheid met en het gebruik van de reisadviezen blijkt echter dat voor reisorganisaties en reizigers de kleur van het reisadvies leidend is. Reizigers kijken vaak als eerste naar de kleur van het land. Het is daarom belangrijk dat de tekst en kleur goed bij elkaar aansluiten. Bij bepaalde kleuren is het niet ondenkbaar dat de reiziger niet meer verder leest. Als er dan bij geel nog veel veiligheidsrisico's zijn beschreven in de tekst, kan het zijn dat deze informatie de lezer niet goed heeft bereikt.

Ook constateren we dat reisorganisaties en verzekeraars hun beslissingen laten afhangen van de risicoclassificatie. Wanneer de minister een negatief reisadvies afgeeft, gaan reizen niet door en worden reizigers teruggehaald naar Nederland. Daarnaast keren veel verzekeringsmaatschappijen niet uit wanneer iemand vertrekt naar een land met een negatief reisadvies. Reisorganisaties wachten vaak met het aanbieden van nieuwe reizen tot het reisadvies weer is afgeschaald naar groen of geel.

We bevelen de minister aan om de risicoclassificatie (kleur) van het reisadvies leidend te maken. Op deze manier sluit de werkwijze van de minister aan op het gebruik van de reisadviezen.

6.2.2 Onderbouwing voor de risicoclassificatie onduidelijk

De risicoclassificatie van het reisadvies moet passen bij de tekst in het reisadvies. Wij kunnen uit de teksten en onderliggende dossiers van de reisadviezen niet direct opmaken waarom landen een bepaalde risicoclassificatie krijgen. Deels komt dit doordat de onderliggende dossiers niet volledig zijn, maar het is ook onduidelijk welke risico's leiden tot welke risicoclassificatie.

Het valt op dat veel landen op de kaart geel gekleurd zijn. Dat betekent volgens de minister dat er veiligheidsrisico's zijn die afwijken van wat we in Nederland gewend zijn. We zien in de reisadviezen dat deze veiligheidsrisico's uiteen kunnen lopen en dat geel daarmee een brede categorie is. Zo zijn bijvoorbeeld zowel Rusland als Zimbabwe en Guatemala geel. In de laatstgenoemde 2 landen worden in de tekst onder meer deze risico's genoemd: *onveilig om alleen op straat te lopen; tekort aan contant geld, brandstof, medicijnen, voedsel en water; berovingen met geweld; woede tegen toeristen; en seksueel geweld tegen vrouwen.* In het reisadvies voor Rusland wordt vooral gewaarschuwd voor het risico op aanslagen en criminaliteit.[11]

Ook constateren we dat dezelfde argumenten soms leiden tot verschillende risicoclassificaties (kleuren). Zo is een actieve vulkaan in Indonesië reden voor een rood reisadvies, in Guatemala leidt het tot een oranje reisadvies en in Japan blijft het reisadvies groen. Ook bij veiligheidsrisico's zoals de kans op ontvoering of aanslagen zien we dat de kleur varieert zonder dat in het reisadvies is toegelicht waarom dat zo is.

In een reactie op deze conclusie geeft het ministerie aan dat dit kan komen door verschil in gradatie van de situatie en de kans op vóórkomen. Als potentieel onveilige situaties incidenteel voorkomen, wordt het advies oranje. Als potentieel onveilige situaties veel voorkomen, wordt het advies rood. Ook de weerbaarheid van een land speelt volgens de minister een rol. Weerbaarheid heeft, stelt de minister, te maken met de mate waarin de autoriteiten van een land effectief handelen als er iets gaande of gebeurd is. Dit betekent dat de risicoclassificatie niet veranderd wordt bij een aanslag in een weerbaar land en wel als zoiets gebeurt in een minder of niet-weerbaar land.

Op dit moment is de afweging die de minister maakt voor een risicoclassificatie onduidelijk. Noch de argumenten die we genoemd hebben, noch de afwegingen zoals weerbaarheid komen terug in de gepubliceerde reisadviezen en onderliggende dossiers. Een reiziger mist hierdoor informatie. Nu kan een land groen zijn terwijl er bijvoorbeeld een tyfoon is. Mogelijke afwegingen om toch het advies groen te geven, zijn bijvoorbeeld dat de overheid van het land weerbaar is of dat de kans op herhaling van een tyfoon klein is. Voor reizigers en reisorganisaties kunnen de elementen in de afweging nuttige informatie zijn.

Wij bevelen de minister aan om de afwegingen voor de risicoclassificatie (kleur van het reisadvies) transparant te maken, zowel in de dossiers als in het gepubliceerde reisadvies.

6.2.3 Reisadviezen op meerdere punten niet consistent

Bij het vergelijken van reisadviezen zijn we inconsistenties tussen de reisadviezen tegengekomen, bijvoorbeeld bij de gezondheidsrisico's en weerswaarschuwingen. We lichten dit toe aan de hand van enkele voorbeelden.

De minister van Buitenlandse Zaken vermeldt bij sommige landen wel gezondheidsrisico's en bij andere landen niet. In bijvoorbeeld het reisadvies van Madagaskar beschrijft de minister de mazelenuitbraak en de pestuitbraak (zie figuur 8).

Gezondheid

Gezondheidssituatie

Sinds oktober 2018 is er een mazelenuitbraak op Madagaskar. Zeker 600 mensen, de meeste van hen kinderen, zijn overleden. Meer dan 50.000 mensen zijn geïnfecteerd. Ook in 2019 zijn gevallen gerapporteerd. Het is de grootste uitbraak sinds jaren. Volg de instructies op van de lokale autoriteiten. Ga na welke voorzorgsmaatregelen u voor uw gezondheid moet nemen. Denk aan vaccinaties.

Elk jaar is er een pestuitbraak op Madagaskar. Vooral de longpest is besmettelijk en dodelijk. In 2017 is de uitbraak heviger en besmettelijker geweest dan anders. Deze epidemie is voorbij. Maar de longpest is niet over op Madagaskar. In afgelegen streken komt nog regelmatig de minder besmettelijke builenpest voor. Vermoedt u dat u besmet bent? Ga naar een dokter. Blijf op de hoogte van de laatste ontwikkelingen in het land. Volg de instructies op van de autoriteiten.

Op de website van het Landelijk Coördinatiecentrum Reizigersadvisering vindt u informatie over actuele epidemieën, aanbevolen vaccinaties en maatregelen om malaria en andere infectieziekten op Madagaskar te voorkomen. Neem voor meer informatie contact op met een arts of vaccinatiebureau bij u in de buurt, of de Franstalige website van Institut Pasteur de Madagascar.

Figuur 8 *De rubriek Gezondheid van het reisadvies voor Madagaskar (laatst bekeken 12 februari 2020)*

Bij veel andere landen verwijst de minister alleen naar de website van het Landelijk Coördinatiecentrum Reizigersadvisering (LCR). Dit zien we bijvoorbeeld in het reisadvies voor Brazilië. In februari 2019 werd in het reisadvies nog melding gemaakt van gele koorts. Later dat jaar geeft de Nederlandse ambassade aan het kerndepartement door dat er naast de gele koorts ook knokkelkoorts heerst. Ook staat Brazilië in de top 3 van landen met mazelen. In 2017 en 2018 was sprake van een grote stijging van het aantal patiënten met mazelen. Het ministerie besluit echter om alle informatie weg te halen en alleen te verwijzen naar de website van het LCR. Als reden geeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken het volgende aan: 'Als we dit melden, moeten we ook gaan bijhouden waar en wanneer en of het beter gaat of niet.' Wat de minister bij Madagaskar dus wel vermeldt in het reisadvies, laat hij bij Brazilië achterwege.

Ook op andere gebieden zien we inconsistenties. Bij de aanpassing van een reisadvies voor Japan was het bij de Nederlandse ambassade in Japan bijvoorbeeld niet duidelijk dat voor een tyfoon gewaarschuwd moest worden. Hierdoor is dit niet in het reisadvies opgenomen. Bij een reisadvies voor Sri Lanka ontstond een discussie over het wel of niet opnemen van een waarschuwing voor een gevaarlijke mui-stroom (een stroming onder water). Dit is uiteindelijk wel in het advies opgenomen.

De minister noemt bij sommige landen epidemieën en stormen wel en bij andere niet. Dit kan tot gevolg hebben dat reizigers ten onrechte concluderen dat deze risico's wel in het ene, maar niet in het andere land spelen. De kans bestaat dan dat reizigers hun reis afstemmen op deze onjuiste conclusie. Het is voor de kwaliteit van de reisadviezen van belang dat de minister consistent is in zijn werkwijze en in de teksten van de gepubliceerde reisadviezen. In een eerdere reactie heeft het ministerie aangegeven dat het onwaarschijnlijk is dat reizigers reisadviezen van verschillende landen gaan lezen en vergelijken.

Wij bevelen de minister aan te zorgen voor een uniforme werkwijze voor alle reisadviezen, zodat er vergelijkbare informatie komt te staan in vergelijkbare reisadviezen.

6.3 De tijdigheid van de reisadviezen

Als de veiligheidssituatie in een land verandert, past de minister van Buitenlandse Zaken het reisadvies aan. Dit moet snel, maar ook zorgvuldig. Zorgvuldigheid is voor de minister een vereiste, de veiligheid van de Nederlandse burger staat immers voorop. Maar voor de veiligheid is snelheid ook belangrijk; de minister moet de aanpassingen zo snel mogelijk verwerken in het reisadvies. Als het gaat om tijdigheid, heeft de minister zichzelf deze doelen gesteld:

- elke 6 maanden beoordelen of alle reisadviezen nog actueel zijn; de top 20 van meest gelezen reisadviezen actualiseert de minister maandelijks;
- het reisadvies binnen 24 uur aanpassen als zich een of meer van deze situaties voordoen:
  - de veiligheid van een land verandert of dreigt te veranderen;
  - er is sprake van ontwrichting van het openbare leven;
  - de veiligheidssituatie krijgt veel aandacht in de media of bij het 24/7-loket.

Wij begrijpen dat de minister zich deze doelen stelt. Nu informatie via sociale media binnen korte tijd wereldwijd beschikbaar is, is het ook van belang dat een gezaghebbende bron als het Ministerie van Buitenlandse Zaken snel met actuele informatie over een veiligheidssituatie naar buiten treedt.

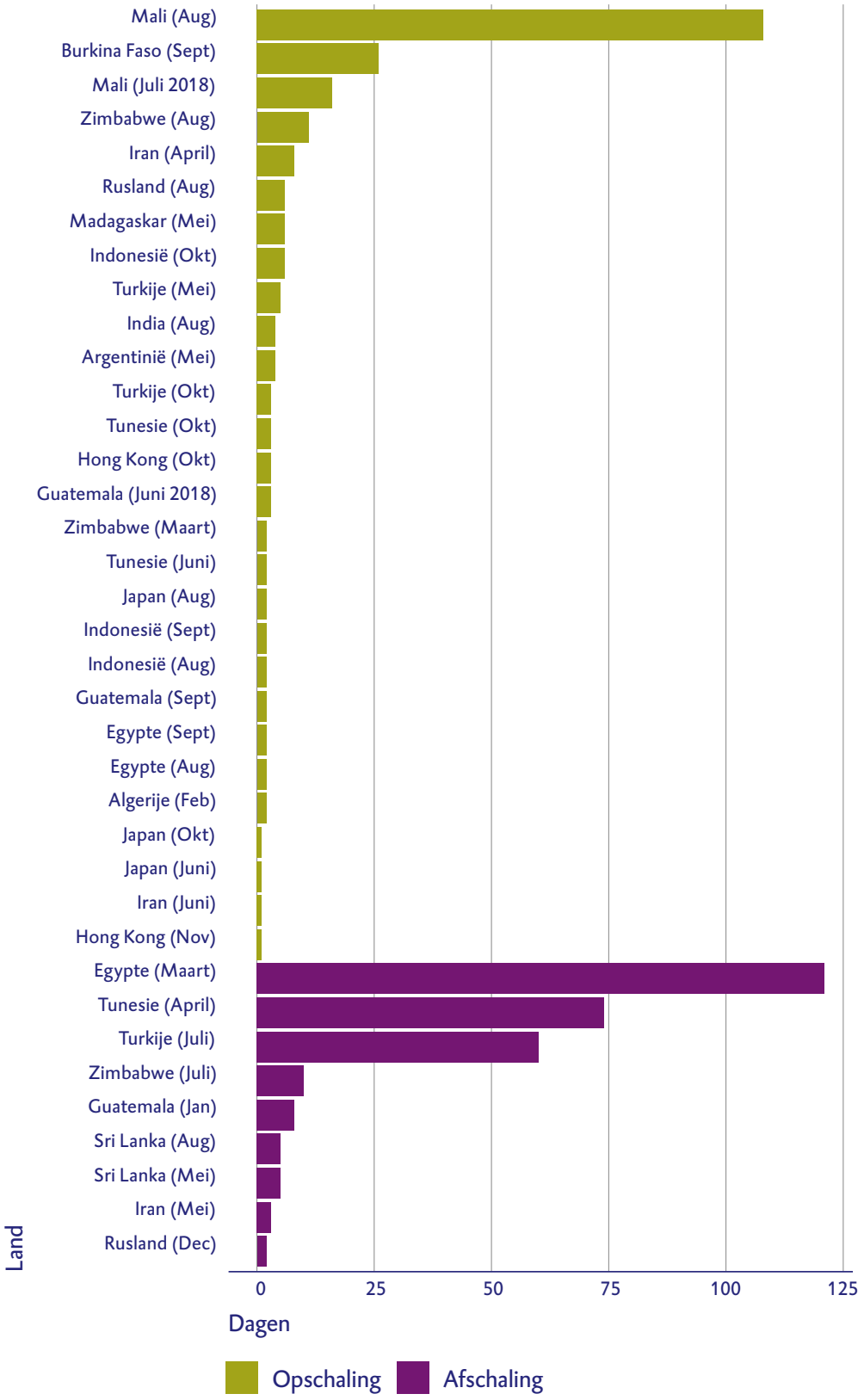
Wij hebben onderzocht in hoeverre de minister in de praktijk aan de doelen voldoet. De minister houdt dit zelf niet bij. Er is geen logboek of andersoortige tijdregistratie.

Bij het eerste doel zien we dat het reisadvies voor bijna alle 20 landen binnen 6 maanden is beoordeeld, behalve het reisadvies voor Kroatië en Servië.

Bij het tweede doel onderzochten we hoeveel tijd er zit tussen de eerste signalering van een verandering in de veiligheidssituatie en het tijdstip waarop het aangepaste reisadvies is gepubliceerd. Hierbij hebben we gekeken naar het eerste moment waarop de informatie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag binnenkomt.
De resultaten staan in figuur 9. In 5 van de 47 dossiers (11%) is het doel 'aanpassing binnen 24 uur' gehaald.

We hebben bij de beoordeling onderscheid gemaakt tussen het aanpassen van een reisadvies naar aanleiding van een verslechtering (opschaling) respectievelijk een verbetering (afschaling) van de veiligheidssituatie.

De reisadviezen worden vaak te laat gepubliceerd



Figuur 9 *Het aantal dagen tussen het moment waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken een verandering in de veiligheidssituatie signaleert en het tijdstip waarop het aangepaste reisadvies wordt gepubliceerd (met tussen haakjes de publicatiemaand)*

Bij een verslechtering van de veiligheidssituatie deed de minister er gemiddeld iets langer dan 7 dagen over om het gewijzigde reisadvies te publiceren. Dit gemiddelde wordt echter sterk verhoogd door 2 landen in het onderzoek: Mali en Burkina Faso. Als we deze 2 landen buiten beschouwing laten, duurde een aanpassing iets meer dan 2 dagen. Dit is tweemaal zo lang als het doel dat de minister heeft gesteld.

We zien ook dat afschalingen gemiddeld langer duren dan opschalingen. Bij de landen die we hebben onderzocht, had het ministerie gemiddeld 32 dagen nodig om het reisadvies af te schalen. Hierbij zijn er 3 duidelijke uitschieters die het gemiddelde omhoog brengen: Egypte, Tunesië en Turkije. Het ministerie geeft aan dat de aanleiding voor een afschaling vaak minder duidelijk is dan die voor een opschaling. Hierdoor is meer onderzoek nodig voordat het reisadvies kan worden aangepast. Dat hoeft geen nadeel te zijn; er zitten immers geen veiligheidsrisico's aan een te streng reisadvies.

We bevelen de minister aan te onderzoeken hoe de reisadviezen sneller kunnen worden aangepast.

6.4 Reisadviezen in de praktijk

Hoe werken de reisadviezen in de praktijk? In deze paragraaf laten we dat zien met een voorbeeld. Hiervoor voerden we gesprekken met vertegenwoordigers van reisorganisaties – onder andere de brancheorganisatie. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met reizigers die een classificatiewijziging hebben meegemaakt tijdens hun verblijf in Sri Lanka. Uit de gesprekken blijkt dat reisorganisaties veel waarde hechten aan de reisadviezen. Wel is de rol van de minister van Buitenlandse Zaken bij repatriëring onduidelijk. Volgens reizigers is de informatievoorziening in Sri Lanka tijdens de gewijzigde veiligheidssituatie een punt van aandacht. In het tekstkader verwoorden we de ervaring van reizigers.

Reizigerservaringen Sri Lanka, Pasen 2019

Op 21 april 2019, paaszondag, werden aanslagen gepleegd op hotels en kerken in Sri Lanka. De aanslagen vonden plaats in de hoofdstad Colombo en in andere steden. In de dagen erna wijzigde de minister het reisadvies van geel naar oranje en werden Nederlandse toeristen gerepatrieerd. Wij spraken met 5 reizigers die in deze periode in Sri Lanka op vakantie waren. Zij reisden allen via een reisorganisatie.
4 van de 5 reizigers hoorden, per telefoon of via WhatsApp van vrienden, medereizigers en familie uit Nederland dat er aanslagen waren gepleegd in Sri Lanka; 1 reiziger zag zelf via Teletekst en NOS dat er iets gaande was. Na de aanslagen vroegen de reizigers informatie op bij de reisleiding, de hotelreceptie en zijn ze zelf via Nederlandse media op zoek gegaan. Ook ontvingen 3 van de 5 reizigers van hun reisorganisatie een sms over de situatie. De overheid in Sri Lanka had de sociale media geblokkeerd. Bij de reizigers overheerste een gevoel van 'te weinig' en 'rommelige' informatie over de veiligheidssituatie. Voor sommigen leidde dat tot extra angst, voor anderen juist tot het gevoel dat er niet echt iets aan de hand was. Een reiziger: 'Je weet dat er een negatief reisadvies is, en op de plek waar ik verbleef (Negombo) zelf waren ook aanslagen geweest. Dat is een onprettige situatie. Mensen zaten met allemaal vragen, we gingen onderling evalueren. Je bent er met elkaar de hele tijd mee bezig.' Een andere reiziger: 'Wij konden totaal niet inschatten wat het risico was, dus we hadden niet verwacht dat we terug zouden moeten.'

6.4.1 Kwaliteit is verbeterd

Reisorganisaties ervaren een verbetering in de kwaliteit van de reisadviezen ten opzichte van enkele jaren geleden. Zo zijn de adviezen genuanceerder; een land kan meerdere kleuren hebben. Een land dat normaal groen is en getroffen wordt door een storm kan groen blijven met uitzondering van het gebied dat getroffen is. Zo heeft niet het hele land een negatief reisadvies. Ook ervaren de reisorganisaties het contact met het Ministerie van Buitenlandse Zaken als positief. De organisaties vinden het bijvoorbeeld prettig dat het ministerie de reisbranche voorafgaand aan een classificatiewijziging informeert. Hierdoor zijn reisorganisaties voorbereid en hebben zij de tijd om bijvoorbeeld voorbereidingen te treffen voor een eventuele evacuatie van reizigers.

6.4.2 Rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij repatriëring onduidelijk

Als de minister het reisadvies naar oranje of rood aanpast, zijn de kosten van het repatriëren voor reisorganisaties of reizigers zelf. Op dat moment treedt meestal het Calamiteitenfonds in werking. Daar kunnen reisorganisaties de kosten van repatriëren claimen. Dit fonds geldt alleen voor de repatriëring van reizigers die met een reisorganisatie (pakketreis) reizen.

Ook het ministerie zelf kan Nederlanders in veiligheid brengen via een evacuatie, bijvoorbeeld als de situatie in het buitenland plots erg onveilig wordt en het onmogelijk wordt om het land zelfstandig te verlaten. Het is voor reisorganisaties en reizigers niet altijd duidelijk wanneer dat het geval is.

6.5 Dossiervorming

Voor ons onderzoek hebben we gebruikgemaakt van de onderliggende dossiers van de reisadviezen. In veel gevallen blijken de dossiers onvolledig. Volgens het ministerie staat elk dossier op zichzelf en bevat het dossier 1 volledig reisadvies. Op basis van 1 dossier zou de totstandkoming van een reisadvies volgens het ministerie te volgen moeten zijn. Dit betekent dat een dossier onder andere de onderbouwing en afweging van de risico-classificatie (kleur) van het reisadvies bevat. Wij hebben deze informatie niet terug kunnen vinden. Hierdoor kunnen wij de onderbouwingen van de onderzochte reisadviezen niet goed volgen.

6.5.1 Dossiers zijn onvolledig

We zien dat de dossiers die de reisadviezen onderbouwen informatie bevatten over het afstemmingsproces. Bijvoorbeeld een akkoord van de verantwoordelijke directeur of van de betreffende regiodirectie op het ministerie. Daarnaast vinden we in de dossiers de tekst van het vorige reisadvies, waarin aanpassingen zijn doorgevoerd voor het nieuw te publiceren reisadvies. De landenkaart met risicoclassificatie is opgeslagen en soms is er inhoudelijke informatie van de ambassade of van het consulaat als er geen ambassade is. Inhoudelijke informatie over bijvoorbeeld de veiligheidssituatie, gezondheidsrisico's en natuurgeweld ontbreekt.

Het ministerie geeft aan wel inhoudelijke informatie te ontvangen. Bijvoorbeeld van de ambassade of van de lokale overheid, onderzoeken naar de veiligheidssituatie en informatie van Nederlandse reisorganisaties die in het betreffende land werkzaam zijn. Als ambassades informatie mondeling ontvangen (bijvoorbeeld bij VN-briefings), sturen zij deze informatie per mail naar het ministerie. Wij vinden dit soort informatie vrijwel niet terug in de dossiers.

Door het ontbreken van inhoudelijke informatie in de dossiers kunnen wij niet volgen hoe de minister de keuze van de risicoclassificatie maakt en motiveert. Afwegingen voor de risicoclassificatie ontbreken vaak. Daarnaast ontbreekt informatie over de weerbaarheid van een land als argument voor een bepaald reisadvies en informatie over de kans op een veiligheidsrisico. Wij kunnen de totstandkoming van de reisadviezen daarom niet volgen.

De minister heeft op dit moment geen overzicht van documenten en afwegingen die in het dossier zouden moeten staan. Als duidelijk is welke zaken wel en niet onder een rubriek vallen (bijvoorbeeld gezondheidsrisico's) is het proces inzichtelijker. Als de minister ook informatie bijhoudt over weerbaarheid en de kans op een veiligheidsrisico, is de risico-classificatie beter te volgen. Een checklist kan helpen om de dossiers volledig te krijgen en draagt bij aan uniforme uitvoering en consistentie. Een goede dossiervorming draagt op deze wijze bij aan de kwaliteit van de reisadviezen en zorgt voor een betere overdracht bij wisseling van medewerkers die werkzaam zijn bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

We bevelen de minister aan de dossiervorming van de reisadviezen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op orde te brengen.

6.6 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Buitenlandse Zaken het volgende aan:

- Maak de risicoclassificatie (kleur) van het reisadvies leidend. Op deze manier sluit de werkwijze van de minister aan op het gebruik van de reisadviezen.
- Maak de afwegingen voor de risicoclassificatie (kleur van het reisadvies) transparant, zowel in de dossiers als in het gepubliceerde reisadvies.
- Zorg voor een uniforme werkwijze voor alle reisadviezen, zodat er vergelijkbare informatie staat in vergelijkbare reisadviezen.
- Onderzoek hoe de reisadviezen sneller kunnen worden aangepast.
- Breng de dossiervorming van de reisadviezen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op orde.

6.7 Oordeel over de totstandkoming van de 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 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 29 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Afgerekende voorschotten

De minister van Buitenlandse Zaken geeft aan dat de overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van afgerekende voorschotten werd veroorzaakt door 1 bepaalde transactie, een afboeking van € 73.770. Door extrapolatie van dat bedrag werd de tolerantiegrens overschreden.

Inkoopbeheer

De minister geeft aan dat in 2020 een nadere analyse van de uitkomsten van de spendanalyse gaat plaatsvinden.

Informatiebeveiliging

De minister geeft aan dat het ministerie in 2019 verder is gegaan met het investeren in het verbeteren van de informatiebeveiliging, waarbij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2018 ter harte zijn genomen. Hij onderschrijft de aanbevelingen uit het huidige verantwoordingsonderzoek en geeft aan de beoogde resultaten zoveel mogelijk eind 2020 te realiseren. Met dat doel wordt in extra sturing en in additionele personele capaciteit voorzien. Zo zal er intensief naar gestreefd worden dat de voor een adequate informatiebeveiliging vereiste documentatie en processen beschreven, geformaliseerd en op orde zijn. Verder wordt voor het resterende deel van 2020 en voor 2021 een overkoepelend jaarplan voor de informatiebeveiliging opgesteld.

De minister geeft aan dat tijdelijke accreditaties pas worden toegekend indien aan nagenoeg alle voorwaarden voor het verkrijgen van een accreditatie is voldaan en er een plan van aanpak ligt om de resterende punten af te ronden. Ook wil hij benadrukken dat hij een traditionele informatievoorziening als alternatief voor digitale informatievoorziening van en naar EU en NAVO, bij ontstentenis van de vereiste accreditaties, als een uiterste en zeker geen wenselijke situatie beschouwt.

Lifecycle management

De minister is het met ons eens dat er nog geen volledige cyclus van plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen bestaat voor het lifecycle management. Volgens hem sluit dat aan bij het voornemen om het proces van integraal portfoliomanagement, inclusief het lifecycle management van ICT-systemen die ondersteunend zijn aan het primaire proces, een meer prominente plek te geven in de interne organisatie. Hij geeft aan dat alles ook wordt geborgd in de voorziene herinrichting van de I(CT)-organisatie van het ministerie in 2020 met een verdere uitwerking van procesbeschrijvingen en werkwijzen.
Hij beschouwt de suggesties om plannen op te stellen ter verzekering van de operationaliteit en de functionaliteit van applicaties gedurende hun levensduur als een zinvolle aansporing.

Postennet

De minister geeft aan dat hij gevolg heeft gegeven aan onze aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2018 om niet alleen te rapporteren over voorgenomen bestedingen, maar de Tweede Kamer ook achteraf op de hoogte te stellen van de vordering van de investeringen. Hij geeft hiervan enkele voorbeelden en zegt de Tweede Kamer zoveel mogelijk door middel van de reguliere rapportages te informeren over de stand van zaken omtrent het postennet. Als reactie op onze conclusie dat niet vastgesteld kon worden dat de extra beschikbare middelen zijn gebruikt voor de versterking van het postennet geeft hij aan dat de formatieve uitbreiding voorzien is van een specifiek label. Hiermee tracht hij een deel van de aanwending van de extra middelen inzichtelijk te maken.
Als laatste benadrukt de minister dat hij zich blijft inspannen om de Tweede Kamer meer inzicht te bieden in de resultaten die met het postennet worden behaald.

Reisadviezen

De minister is het met ons eens dat een overheersende rol van de kaart en de kleurcodes onwenselijk is. Hij geeft aan dat de kleurcode een middel voor herkenbaarheid en presentatie is, maar niet het belang van de tekst wegneemt. De tekst is volgens de minister altijd leidend.
Daarom wil de minister in een volgend gebruikersonderzoek expliciet aandacht besteden aan de vermeende sterke focus op kaart en kleurcodes. Daarbij zal worden bezien of het format van het reisadvies verder kan worden geoptimaliseerd, zodat gebruikers zo goed mogelijk op de belangrijkste punten uit de tekst wordt gewezen.
Onze constatering is in de ogen van de minister terecht dat in sommige landen vergelijkbare risico's leiden tot verschillende classificaties met bijbehorende kleurcodes. Dit is het gevolg van de uitkomst van de afweging tussen risico's aan de ene kant en mitigerende factoren en weerbaarheid aan de andere kant en vormt het uitgangspunt voor het reisadvies. Hij geeft aan dat deze afweging explicieter opgenomen kan worden in de analyse en de dossiervorming, maar dat hij deze afweging niet zal vermelden in de uiteindelijke

reisadviezen, omdat dit kan raken aan internationale betrekkingen en daardoor politiek gevoelig kan zijn.
De minister heeft begrip voor onze aanbeveling om reisadviezen sneller tot stand te laten komen, maar geeft een aantal redenen op waarom dit niet altijd mogelijk is.
Voor de zichtbaarheid wordt sinds een half jaar gewerkt aan een onmiddellijke toevoeging van procesinformatie aan de reisadviezen, bijvoorbeeld in geval van een natuurramp of een aanslag, waarbij reizigers tevens wordt gewezen op het 24/7-loket van het ministerie.
Onze aanbeveling om de dossiervorming te optimaliseren neemt de minister ter harte. Naar verwachting zal dit ook bijdragen aan verdere uniformiteit in de aanpassing van reisadviezen.
Als laatste geeft de minister aan dat hij in de komende Kamerbrieven over de Staat van het Consulaire aandacht zal blijven besteden aan verdere verbeteringen van het proces, de inhoud en de andere aspecten van reisadviezen.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In ons nawoord gaan wij nader in op enkele onderdelen van de reactie van de minister.

Informatiebeveiliging
De minister geeft aan de aanbevelingen over de informatiebeveiliging naar aanleiding van de ernstige onvolkomenheid te onderschrijven en de beoogde resultaten zoveel mogelijk eind 2020 te willen realiseren. Wij zullen in ons Verantwoordingonderzoek 2020 nagaan in hoeverre de minister daarin is geslaagd. Wij vinden het belangrijk dat de minister hiermee de ambitie laat zien om de tekortkomingen in de informatiebeveiliging aan te pakken. Die ambitie is van belang omdat hij daarmee een bestuurlijk signaal geeft aan zijn departement dat verbetering van de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een prioriteit moet zijn.

Postennet
We zien dat de minister zich in 2019 heeft ingespannen om de Tweede Kamer beter te informeren over de stand van zaken bij de realisatie van de uitbreiding van het postennet. De informatie aan Tweede Kamer over de inzet van meer medewerkers zou nog meer toelichting kunnen krijgen. De informatievoorziening zou meer inzicht kunnen geven in hoeverre het beschikbare budget daadwerkelijk is gebruikt voor de versterking van het postennet zelf.

Reisadviezen
Wij hebben de minister aanbevolen de risicoclassificatie (kleur) van het reisadvies leidend te maken om de werkwijze beter aan te laten sluiten op het gebruik van de reisadviezen door burgers in de praktijk. De minister geeft aan dat voor hem de tekst leidend blijft. Dat roept de vraag op of hij zich voldoende rekenschap geeft van de manier waarop burgers de reisadviezen in de praktijk gebruiken. Dat de minister in een volgend gebruikersonderzoek toch expliciet aandacht wil besteden aan de vermeende sterke focus op kaart en kleurcodes vinden wij positief. Belangrijk is dat de tekst en kleur goed bij elkaar aansluiten en dat de informatie over eventuele veiligheidsrisico's die in de tekst zijn beschreven voor de gebruiker correspondeert met de visuele weergave op de kaart.

Verder geeft de minister aan dat hij de aanbeveling om de afwegingen voor de risicoclassificatie (kleur van het reisadvies) transparant te maken, in zowel de dossiers als in het gepubliceerde reisadvies, deels overneemt.
Wij begrijpen dat het in sommige gevallen gevoelig kan liggen om de afweging explicieter in de gepubliceerde reisadviezen op te nemen. Dat zal echter niet altijd het geval zijn.

Als laatste geeft de minister aan begrip te hebben voor onze aanbeveling de reisadviezen sneller tot stand te laten komen, maar hij wijst tevens op redenen waarom dit niet altijd mogelijk is. De doelstelling om reisadviezen in urgente situaties binnen 24 uur te actualiseren is echter in de eerste plaats een doelstelling van de minister van Buitenlandse Zaken zelf. Dit doel blijkt in slechts 11% van de onderzochte situaties gehaald. Wij begrijpen de door de minister genoemde redenen waarom dit niet altijd mogelijk is, maar vragen ons wel af of dit de enige oorzaken zijn voor de vertraging. Tijdregistratie of logboeken ontbreken waardoor feitelijk inzicht in de eventuele vertraging ontbreekt. Daarom hebben wij aanbevolen te onderzoeken of en hoe actualisatie van reisadviezen sneller kan.

Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) met een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Buitenlandse Zaken (V)

Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal	**10.518.235** **210.365 tolerantiegrens**	
1 . Versterkte internationale rechtsorde	143.657 14.366 tolerantiegrens	
2 . Veiligheid en stabiliteit	240.018 24.002 tolerantiegrens	

Buitenlandse Zaken (V)

Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal	**11.357.607** **227.152 tolerantiegrens**	RM - 0% 17.291 BO - 0% 1.518
2 . Veiligheid en stabiliteit	247.465 24.746 tolerantiegrens	RM - 0% 5.945 BO - 0%
7 . Apparaat	874.198 43.710 tolerantiegrens	RM - 0% 2.232 BO - 0% 3
3 . Effectieve Europese samenwerking	9.987.076 227.152 tolerantiegrens	RM - 0% 9.088 BO - 0% 1.515
4 . Consulaire dienstverlening en uitdragen van Nederlandse waarden	116.668 11.667 tolerantiegrens	RM - 0% 17 BO - 0%
1 . Versterkte internationale rechtsorde	129.197 12.920 tolerantiegrens	RM - 0% 9 BO - 0%

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 van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. 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. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid

beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. 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 af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR 2012, BIR:2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit vier onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.
Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Eindnoten

1 2020 status accreditaties.

2 Deze zin is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Buitenlandse Zaken voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport, de oorspronkelijke zin luidde als volgt: "Wij constateren op basis hiervan dat de minister deze 'traditionele wijze' als serieuze en realistische optie ziet om het digitale kanaal van informatievoorziening tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de EU en de NAVO te vervangen, als de systemen niet voldoen aan de vereisten voor (her)accreditatie."

3 Deze zin is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Buitenlandse Zaken voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport, de oorspronkelijke zin luidde als volgt: "De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de volmacht echter nog niet gepubliceerd in de *Staatscourant*, de volmacht is daardoor nog niet in werking getreden."

4 Deze zin is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Buitenlandse Zaken voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport, de oorspronkelijke zin luidde als volgt: "De aansluiting met de financiële administratie en nader onderzoek van de uitkomsten van de spendanalyse hebben nog niet plaatsgevonden, maar we gaan ervan uit dat de minister dit voortvarend oppakt en in het inkoopproces vastlegt dat er periodiek een spendanalyse wordt opgesteld."

5 Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

6 Profiel departementale CIO organisatie; dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie.

7 De amendementen betreffen:

- Kamerstuk 35300-V, nr. 10: amendement van het lid Voordewind betreffende het openen van een ambassade in Jerevan (Armenië) (kosten € 2 miljoen);
- Kamerstuk 35300-V, nr. 14: amendement van de leden Sjoerdsma en Koopmans betreffende de versterking van het postennet ten aanzien van mensenrechten, veiligheid en migratie (kosten € 3 miljoen t.b.v. 12 à 13 mensen extra).

8 Kamerstuk 32734, nr. 32.

9 Kamerstuk 32734, nr. 39, p. 2.

10 Niet alle door ons getrokken dossiers bevatten classificatiewijzigingen, de dossiers zonder classificatiewijziging zijn buiten het onderzoek gehouden.

11 Zie voor de volledige reisadviezen https://www.nederlandwereldwijd.nl/reizen/reisadviezen.

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 2020