

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

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 ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 8

- 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 9
- 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 10
- 3.3 Toelichting slotwetmutaties en veegbrief | 11

4. Bedrijfsvoering | 12

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 12
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 14
- 4.3 Minister brengt digitale toegangsbeveiliging op orde | 15
- 4.4 Fysieke toegangsbeveiliging blijft een aandachtspunt | 16
- 4.5 Beheer vastgoed buitenland | 17
- 4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 23

5. Beleidsresultaten | 24

- 5.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 24

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 25

- 6.1 Reactie minister van BZ | 25
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 26

Bijlagen | 27

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZ 2022 | 27
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 29
- Bijlage 3 Literatuur | 34
- Bijlage 4 Eindnoten | 36

1. Onze conclusies

De focus van ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) lag in 2022 op de bedrijfsvoering. Op deze pagina staan onze belangrijkste conclusies.

Onvolkomenheid digitale toegangsbeveiliging voldoende opgelost

In ons vorige verantwoordingsonderzoek over 2021 constateerden wij een onvolkomenheid in de digitale toegangsbeveiliging. De minister van BZ heeft in 2022 een realistisch verbetertraject ingezet. De definitieve oplossing, namelijk een aanpassing van de informatiesystemen, laat nog even op zich wachten, maar de minister heeft er in 2022 voor gezorgd dat vertrouwelijke informatie tot die tijd ook goed wordt afgeschermd. De onvolkomenheid is hiermee opgelost.

Fysieke toegangsbeveiliging blijft een aandachtspunt

Sinds 2020 constateren we dat de toegangsbeveiliging van het pand van het Ministerie van BZ aan de Rijnstraat in Den Haag niet goed geregeld is. Daardoor is informatie binnen het werkgebied van het ministerie onvoldoende beveiligd. Dit blijft een aandachtspunt, de minister van BZ heeft in 2022 wel verbetermaatregelen genomen, maar die zijn nog onvoldoende. De minister heeft aangegeven dat hier in 2023 verandering in komt.

Beheer van vastgoed BZ in het buitenland: een nieuw aandachtspunt

In 2022 hebben wij onderzoek gedaan naar het beheer van BZ-vastgoed in het buitenland. In 2017, toen wij vastgoed voor het laatst onderzochten, concludeerden wij dat vastgoedbeheer een aandachtspunt was. Omdat de minister van BZ in 2022 nog steeds niet beschikt over voldoende informatie die nodig is voor adequaat vastgoedbeheer, constateren wij nu opnieuw dat vastgoedbeheer een aandachtspunt is. Wij verwachten van de minister van BZ dat hij in 2023 verbetering laat zien in het beheer van het vastgoed in het buitenland.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Opgeloste onvolkomenheid	2019	2020	2021	2022
1. Digitale toegangsbeveiliging		✗	✗	✓

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van Nederland en Nederlanders in het buitenland. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) behartigt die belangen zowel vanuit het departement in Den Haag als via een netwerk van meer dan 150 ambassades, consulaten en andere vertegenwoordigingen in het buitenland. Dit wordt het 'postennet' genoemd. Het ministerie onderhandelt en werkt samen met andere landen, een-op-een of in samenwerkingsverbanden als de Europese Unie (EU), de NAVO en de Verenigde Naties (VN).

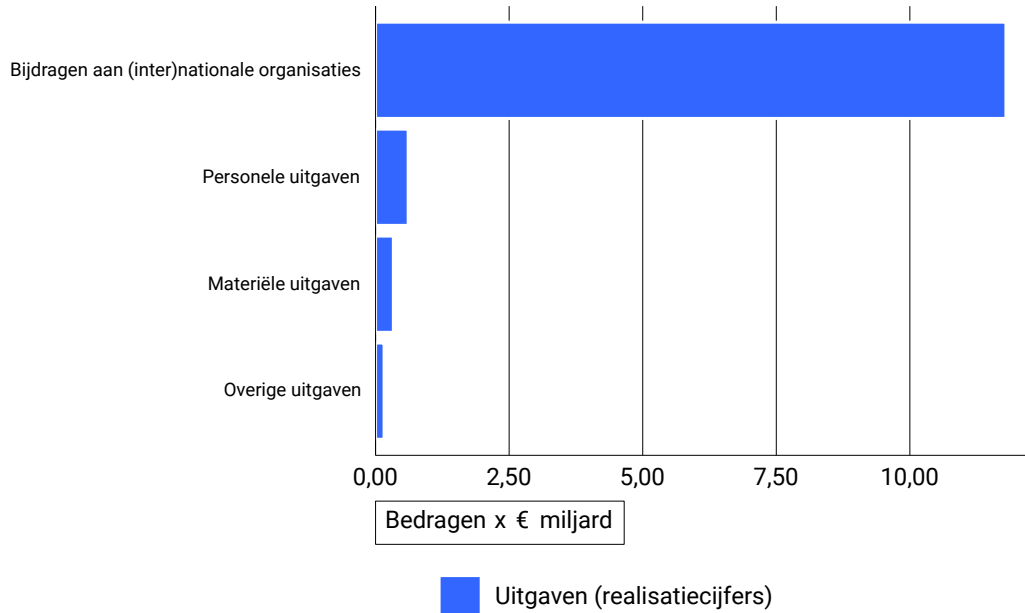
Het Ministerie van BZ heeft in 2022 € 12.900 miljoen uitgegeven. Dit is 3,9% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 12.901 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.339 miljoen.

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	10.829	11.940	12.901
Uitgaven	11.151	12.126	12.900
Ontvangsten	863	993	1.339
Fte's	5.220	5.298	5.387

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van BZ in 2022 (op basis van data Najaarsnota van het Ministerie van Financiën)*

Van de begroting van BZ gaat het meeste geld naar bijdragen aan (inter)nationale organisaties



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

Figuur 1 laat zien dat het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van BZ bestemd is voor internationale organisaties, zoals de EU. De uitgaven aan vastgoedbeheer en toegangsbeveiliging vallen beide onder 'materiële uitgaven'.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZ.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

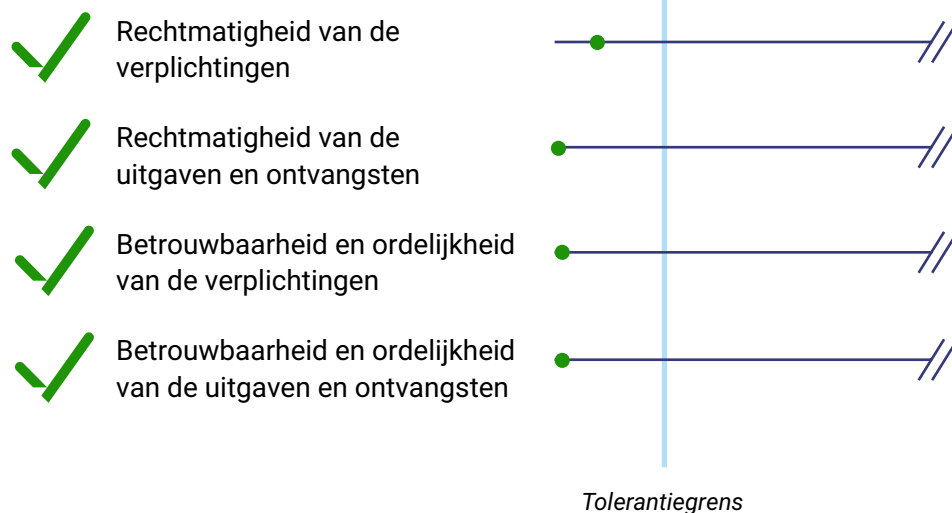
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZ:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van BZ (V) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZ is opgenomen omvat € 89,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2 en 4.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZ:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 4 Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden. In dit artikel hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

Op artikelniveau



Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 23,6 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 4 'Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden'

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 4 'Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden' is overschreden. Het betreft fouten van € 23,6 miljoen die de tolerantiegrens van € 7,4 miljoen overschrijden. De fouten worden veroorzaakt door beleidsmatige mutaties die niet in de veegbrief van 2022 zijn genoemd en door aanbestedingsfouten.

(Zie § 3.3 voor meer informatie over de zogeheten veegbrief.) De niet-vermelde beleidsmatige mutatie betreft een fout van € 18,1 miljoen. Een fout van € 5,5 miljoen heeft betrekking op inkoop waarbij de wet- en regelgeving niet is nageleefd.

Er zijn geen andere fouten die leiden tot een artikeloverschrijding. Wij signaleren wel een risico: beleidsmatige mutaties kunnen niet meer in de jaarlijkse veegbrief worden opgenomen als de minister te laat inzicht heeft in deze mutaties. Dit verlate inzicht komt doordat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt met derden (RVO, Invest International en Atradius) over de aanlevering van tussentijdse informatie. De informatie van deze derde partijen was namelijk pas medio februari 2023 beschikbaar en kon daardoor niet eerder worden meegenomen in het begrotingstraject. Door afspraken te maken met derden over tussentijdse informatieverstrekking kan BZ deze fouten in de toekomst voorkomen.

3.3 Toelichting slotwetmutaties en veegbrief

Na goedkeuring van de begroting door het parlement is de minister geautoriseerd om uitvoering te geven aan beleid met het in de begroting goedgekeurde budget. Via suppletoire begrotingen vinden gedurende het jaar bijstellingen van deze budgetten plaats. Als er na publicatie van de najaarsnota, uiterlijk op 1 december van het lopende jaar, nog begrotingswijzigingen (mutaties) plaatsvinden, wordt via de slotwet de laatste stand van de begroting in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisatie. Door goedkeuring van deze slotwet autoriseert het parlement, met terugwerkende kracht, het gerealiseerde budget van de minister. In de slotwet staat, per begrotingsartikel, het verschil tussen de al eerder goedgekeurde begrotingen (de oorspronkelijke begroting met de suppletoire begrotingen) en de uiteindelijk gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

In beginsel staan er in de slotwet geen beleidsmatige mutaties. Als er toch beleidsmatige mutaties zijn opgenomen in de slotwet, moeten deze afzonderlijk worden toegelicht in de zogenoemde 'veegbrief' (decemberbrief). Dit is een brief die iedere minister in december, uiterlijk 3 dagen voor aanvang van het Kerstreeces, aan beide Kamers der Staten-Generaal stuurt. In de brief staat een overzicht van majeure wijzigingen in de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten van het begrotingsjaar. Die beleidsmatige mutaties die níet in deze brief worden toegelicht en dus niet of niet tijdig zijn gemeld, zijn onrechtmatig. Hiermee wordt immers het budgetrecht van het parlement geschonden.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2021 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de opgeloste onvolkomenheid meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZ in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De maatregelen die de minister van BZ heeft genomen om het financieel beheer te versterken, hebben effect gehad. De zich herhalende fouten in het financieel beheer zijn geanalyseerd en inzichtelijk gemaakt, en de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering kregen betere informatie en volgden een training. Ook zijn extra controles (de 'verbijzonderde interne controles') uitgevoerd om fouten in het financieel beheer te voorkomen. Door deze maatregelen is het financieel beheer verbeterd. Komend jaar werkt het Ministerie van BZ verder aan verbetering van de interne beheersing en het toezicht hierop.

Over de wijze waarop het ministerie invulling geeft aan professionalisering van het beheer zijn wij positief. Het doel is om zelf *in control* te zijn voor de bedrijfsvoering, en minder afhankelijk te zijn van wat de audits door de Auditdienst Rijk laten zien.

Het ministerie heeft voor de inrichting en nadere uitwerking van het financiële beheer gebruikgemaakt van de rollen die in het '3-lines-model' worden onderscheiden. Via het meerjarige programma *Versterking BZ in control* werkt het ministerie naar het gewenste eindniveau.

Risico's bedrijfsvoering

Een risico dat invloed kan hebben op de verbeteringen is de afhankelijkheid van IT-vernieuwingen. Gelijktijdig met het verbeterprogramma loopt een aantal projecten voor IT-vernieuwing, en deze projecten zijn ook van invloed op het financieel beheer. Dit geldt bijvoorbeeld voor het nieuwe bedrijfsvoeringssysteem (VBS), de activiteitenapplicatie (IMPACT) en het managementinformatiesysteem (MI BZ). Als we kijken naar de financiële rechtmatigheid is vooral de activiteitenapplicatie (IMPACT) belangrijk. Deze applicatie ondersteunt de activiteitencyclus (het beheer van subsidies en andere overdrachtsuitgaven).¹ Het systeem is voor de aanvraag en toekenning van subsidies inmiddels in gebruik genomen, maar moet voor vervolgstappen van het subsidieproces nog verder worden ontwikkeld. Tot die tijd moet het risico op fouten worden afgedekt via de 'verbijzonderde interne controles' (VIC's).

Risicomanagement krijgt aandacht op alle niveaus

Wij zien dat de minister van BZ zich bewust is van de risico's en daar ook grip op wil houden. Zo is bewust gekozen om de ingangsdatum van enkele nieuwe IT-systemen en applicaties uit te stellen, om te voorkomen dat lopende uitvoeringsprocessen in de knel komen. Dit laat zien dat het risicomanagement bij het Ministerie van BZ op orde is. Daarnaast zien wij op alle niveaus in het ministerie meer aandacht voor risico's. Het ministerie beschikt over overzichten met strategische risico's en risico's in de bedrijfsvoering die worden gekoppeld aan de beleidsdoelen. Vervolgens worden deze risico's besproken en geëvalueerd en worden maatregelen getroffen om de grootste risico's te beheersen.

Financieel beheer

Wij zijn positief over de wijze waarop het ministerie invulling geeft aan het financieel beheer. De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor het financieel beheer zijn verduidelijkt en het beheer is ingericht volgens een duidelijke structuur. Voortgangsrapportages over verbetermaatregelen en uitkomsten van audits worden besproken in het Audit Committee. De Auditdienst Rijk kan steeds beter gebruikmaken van de beheersmaatregelen van het ministerie en rapporteert daar ook over. Tot slot: in de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert het ministerie transparant over het beheer. De aandachtspunten en verbeteringen in het inkoopbeheer worden toegelicht. Ook

geeft de minister inzicht in het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en geeft hij aan hoe hij omgaat met fraude en malversaties.

Begrotingsbeheer, materiële bedrijfsvoering en overige bedrijfsvoering

Behalve aan financieel beheer besteden we ook aandacht aan de andere onderdelen van de bedrijfsvoering bij het Ministerie van BZ. In de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert de minister over het beheer van vastgoed en huisvesting. Ook geeft hij een toelichting op de knelpunten bij de naleving van de AVG en de boete die het ministerie hiervoor heeft gekregen van de Autoriteit Persoonsgegevens. Het grote ICT-project *FOBO* (*Front Office Back Office*) is nog in uitvoering. Verder geeft de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf een toelichting op de lopende IT-projecten die van belang zijn voor de primaire processen. Het personeelsbeleid krijgt uitgebreid aandacht, waarbij ook specifiek wordt ingegaan op integriteit, veilige werkomgeving, diversiteit en inclusie.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ die wij hebben onderzocht voldeden in 2022 aan de gestelde eisen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Buitenlandse Zaken

Opgeloste onvolkomenheid	2019	2020	2021	2022
1. Digitale toegangsbeveiliging				

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

Verder constateren wij 2 aandachtspunten:

- fysieke toegangsbeveiliging, net als over 2021 een aandachtspunt;
- vastgoedbeheer van het Ministerie van BZ in het buitenland, een nieuw aandachtspunt.

Hierna lichten we de opgeloste onvolkomenheid en de aandachtspunten toe.

4.3 Minister brengt digitale toegangsbeveiliging op orde

De minister van BZ startte in 2022 een meerjarig programma om te zorgen dat BZ-medewerkers geen toegang hebben tot informatie als dat niet nodig is. De grootste risico's nam de minister weg met tijdelijke maatregelen. We oordelen positief over deze aanpak en heffen de onvolkomenheid op digitale toegangsbeveiliging op.

Het nieuwe beleid moet in praktijk worden gebracht

Uit het verantwoordingsonderzoek 2020 bleek dat vertrouwelijke informatie bij het Ministerie van BZ door vrijwel alle medewerkers te raadplegen was, terwijl dit niet de bedoeling is. Dit kwam door het beleid bij het ministerie: informatie was in principe breed toegankelijk, tenzij de toegang beperkt was door de eigenaar. In 2021 besloot de minister van BZ dit beleid om te draaien. Voordat medewerkers bij informatie kunnen, moeten ze expliciet toegang krijgen. Dit jaar onderzochten we hoe de minister het nieuwe beleid in de praktijk brengt.

Programma is solide aanpak voor het probleem

Voor het nieuwe beleid zijn veel aanpassingen nodig bij het ministerie. De minister wil die aanpassingen doen met een programma dat meerdere jaren duurt. Naar verwachting kost dit programma in de periode 2023 tot en met 2026 jaarlijks € 2,5 miljoen. De programma-aanpak vinden wij doordacht en realistisch.

Het kost meerdere jaren om het nieuwe beleid door te voeren. In de eerste plaats moet het ministerie de manier van werken aanpassen. Het is hierbij belangrijk om de tijd te nemen bij het maken van basiskeuzes, omdat die later veel impact kunnen hebben. Ten tweede moeten er daarna technische aanpassingen aan IT-systemen gebeuren. Deze aanpassingen kosten tijd. Tot slot moeten medewerkers leren werken met het nieuwe beleid en op de juiste manier toegangsrechten voor informatie verlenen. De minister van BZ houdt in de aanpak rekening met deze verschillende aspecten.

Tijdelijke oplossing voor grootste risico's

Zolang het programma loopt, beperkt de minister met tijdelijke maatregelen de grootste risico's. Het Ministerie van BZ heeft hiervoor controles ingericht op de meest gebruikte informatiesystemen op het ministerie. Bij de controles zoekt het ministerie naar informatie die onterecht breed toegankelijk is gemaakt. Deze controles zijn deels geautomatiseerd maar toch tijdrovend en niet waterdicht. In tegenstelling tot eerdere jaren troffen we in ons onderzoek nauwelijks vertrouwelijke informatie aan

die onterecht breed toegankelijk was. We concluderen daarom dat deze tijdelijke maatregelen afdoende werken.

Risico beheerst, programma vergt nog grote inspanning

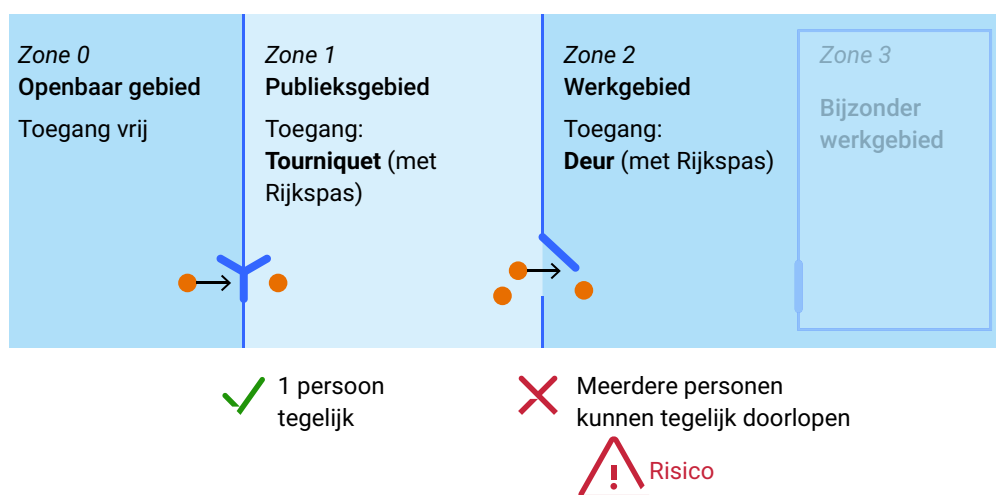
Met de tijdelijke maatregelen beheerst de minister de grootste risico's bij de digitale toegang tot informatie. Met het programma werkt het ministerie aan de langetermijnoplossing. De onvolkomenheid heffen we daarom op. Het zal de komende jaren nog een grote inspanning van het ministerie vergen om het programma uit te voeren.

4.4 Fysieke toegangsbeveiliging blijft een aandachtspunt

In 2020 hebben wij onderzoek gedaan naar de fysieke toegangsbeveiliging bij het Ministerie van BZ. Onze conclusie was toen dat deze beveiliging niet op orde was. Hierdoor was ook informatie van het ministerie niet veilig. Het probleem zat vooral in de overgang tussen het publieksgebied (zone 1) en het werkgebied (zone 2) (Algemene Rekenkamer, 2021).

Figuur 2 Fysieke toegangsbeveiliging situatie 2020

Het werkgebied van BZ is onvoldoende beveiligd



Ongeveer 120.000 rijksambtenaren hadden vrije toegang tot het publieksgebied en van daaruit makkelijk toegang tot het werkgebied. Wij zagen in ons onderzoek over 2020 dat het in de praktijk eenvoudig is om, als je niet bevoegd bent, toch mee te lopen met een wel bevoegde medewerker die zijn Rijkspas al heeft aangeboden. De overgang van zone 1 naar zone 2 voldoet daardoor ook niet aan het NkBR (Normenkader Beveiliging Rijkskantoren, 2016).

In het onderzoek over 2022 hebben wij dit aandachtspunt opnieuw bekeken. We hebben geconstateerd dat de maatregelen die nodig zijn voor het oplossen van het

probleem in 2023 worden ingevoerd. Dit is positief. We verwachten dat het probleem is opgelost als we hier opnieuw naar kijken in het volgende verantwoordingsonderzoek over 2023. Tot die tijd handhaven wij het aandachtspunt.

4.5 Beheer vastgoed buitenland

4.5.1 Aanleiding

We hebben onderzoek gedaan naar het beheer van het vastgoed van BZ in het buitenland door de minister van BZ. Het ministerie beheert een uitgebreid postennetwerk, bestaande uit ambassades, consulaten en residenties, waarvan 201 objecten in eigendom. De minister schat de totale waarde op (ten minste) € 1.922 miljoen.² In tabel 2 staat het totale aantal panden in het buitenland waar het Ministerie van BZ gebruik van maakt.

Tabel 2 Vastgoedportefeuille Ministerie van BZ in aantallen panden. Bron: opgave Ministerie van BZ.

	2018	2019	2020	2021	2022
Kanselarijen in eigendom	57	57	57	57	58
Residenties in eigendom	76	76	76	76	76
Dienstwoningen in eigendom	70	69	69	67	67
Kanselarijen huur	102	103	106	107	108
Residenties huur	84	87	82	79	77
Dienstwoningen huur	641	634	637	631	648
Totaal	1030	1026	1027	1017	1034

Het is niet voor het eerst dat de Algemene Rekenkamer onderzoek doet naar vastgoed van het Ministerie van BZ in het buitenland.³ In 1987 rapporteerden wij de bevindingen van een onderzoek naar het Bureau Gebouwen Buitenland, waarna we in 1990 in een vervolgonderzoek hebben gekeken of onze toenmalige aanbevelingen waren opgevolgd. In de periode 2004 - 2010 beoordeelden we het beheer van het vastgoed als een onvolkomenheid.

In 2011 constateerden we dat de onvolkomenheid was opgelost. In onze verantwoordingsonderzoeken 2015 - 2017 vonden wij opnieuw tekortkomingen in het beheer van het buitenlandse vastgoed. Dat leidde ertoe dat het vastgoedbeheer in die periode voor ons een aandachtspunt werd. Bij al deze onderzoeken was de gebrekkige informatiepositie van de minister van BZ het voornaamste probleem.

In dit onderzoek over 2022 hebben we gekeken naar de vastgoedsturing, de manier waarop investeringsbeslissingen worden genomen (§ 4.5.2) en de wijze waarop het onderhoud en de aankopen gefinancierd worden (§ 4.5.3). In § 4.5.4 staat onze conclusie. Daarin komen wij ook terug op de informatiepositie van de minister van BZ.

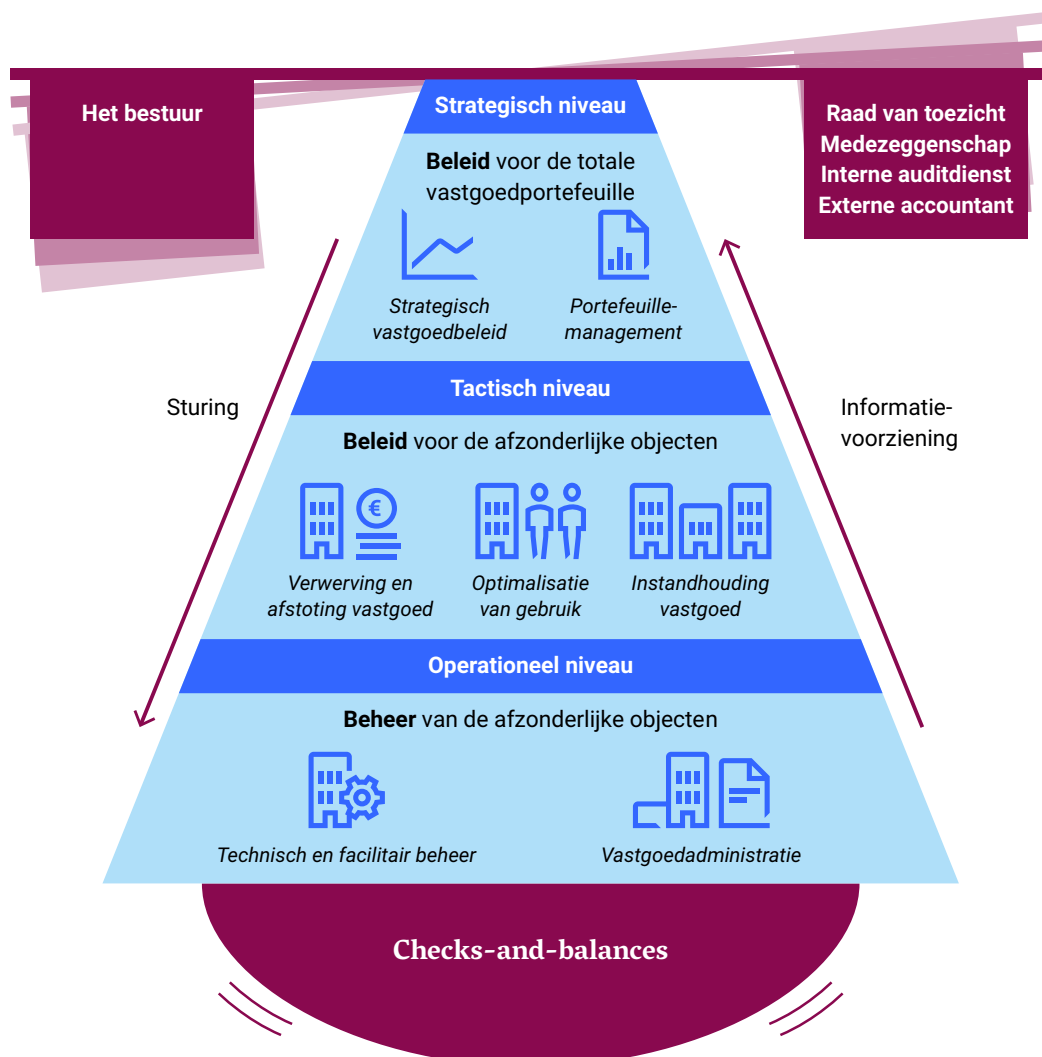
4.5.2 De 3 niveaus van vastgoedmanagement bij BZ

Op 1 november 2020 ging voor het vastgoedbeheer een nieuwe Directie Huisvesting en Facilitaire zaken (DHF) van start. In de jaren daarvoor waren beleid en uitvoering gesplitst. De Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) was verantwoordelijk voor het beleid en de Sharedserviceorganisatie 3W (SSO3W) was verantwoordelijk voor de uitvoering.

Bij het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van dit model, dat de 3 niveaus voor vastgoedmanagement inzichtelijk maakt (Algemene Rekenkamer, 2017):

Figuur 3 Vastgoedmanagement op strategisch, tactisch en operationeel niveau

Bij goed vastgoedmanagement is niet alleen de sturing op 3 niveaus geregeld, maar ook de checks-and-balances



DHF bestaat uit 3 afdelingen waarbinnen de 3 niveaus uit het vastgoedmodel als volgt zijn ingedeeld:

- strategisch niveau: de afdeling *Strategie en Programmering*;
- tactisch niveau: de regiocoördinatoren van de afdeling *Vastgoedbeheer en Advies* en de transactiemangers en projectinitiators van de afdeling *Projecten*;
- operationeel niveau: de adviesteams van de afdeling *Vastgoedbeheer en Advies* en de project- en programmamangers van de afdeling *Projecten*.

De basis voor adequaat strategisch vastgoedbeheer is gelegd, bestaan en werking in de praktijk nog niet bewezen

De minister van BZ heeft een langetermijnvisie voor het vastgoed. Die wordt in 2023 uitgewerkt in beleid voor specifieke terreinen, zoals duurzaamheid en functionaliteit van residenties. Verder heeft de minister zich tot doel gesteld om de huidige én de gewenste portefeuille van het vastgoed in het buitenland in kaart te brengen. Voor de wensportefeuille gebruikt de minister kaders om te kijken in welke mate het vastgoed in een bepaalde stad de doelen van die betreffende ambassade ondersteunt. Daarnaast maakt de minister gebruik van onder meer dreigingsanalyses die bepalen in welke mate de huisvesting moet voldoen aan bepaalde veiligheidseisen.

We constateren dat de basis voor adequate vastgoedsturing aanwezig is, maar dat bestaan en werking in de praktijk nog moeten blijken. Daarbij past de kanttekening dat het Ministerie van BZ ook te maken heeft met omstandigheden die buiten zijn invloedssfeer liggen en die adequate vastgoedsturing hinderen: geopolitieke ontwikkelingen en veranderende veiligheidssituaties. Deze hebben een grote invloed op het vastgoed in het buitenland en zijn lastig te voorspellen. Onvoorziene ontwikkelingen vragen om flexibiliteit in vastgoed, dat juist als kenmerk heeft dat het immobiel (niet flexibel) is.

Opzet, bestaan en werking van investeringsbeslissingen aangetoond, risicomanagement nog in ontwikkeling

Het tactische deel van het vastgoedmanagement en -beheer gaat over de aan- en verkoop en aan- en verhuur van vastgoed, nieuwbouw en grote verbouwings- en renovatieprojecten. De minister van BZ verdeelt deze projecten in 5 fases, van initiatiefase tot oplevering. In iedere fase is er besluitvorming over het al dan niet voortzetten van het project. In de laatste, vijfde fase, wordt het project geëvalueerd.

Wij stellen vast dat de minister van BZ investeringsbeslissingen neemt op basis van een uitgewerkt 'projectinitiatiedocument', gevolgd door een businesscase en een investeringsvoorstel met daarin aandacht voor alternatievenstudies, programma's

van eisen, risicoanalyses en taxaties. De risicoanalyses bestaan vooral uit een kwalitatieve omschrijving; kwantificering van de risico's ontbreekt. Daarom constateren wij dat het risicomanagement nog in ontwikkeling is. Het is bij de minister nog niet bekend wanneer dit is afgerond.

Op operationeel niveau is inzicht in het onderhoud vereist

Het operationele deel van het vastgoedmanagement en -beheer gaat over technisch beheer van vastgoed en uitvoering van projecten. Hiervoor is inzicht in het onderhoud van het vastgoed een voorwaarde. In 2022 had de minister van BZ nog geen compleet beeld van de onderhoudsconditie van alle kantoren en residenties, en was een verplicht *Duurzaam Meerjaren Onderhouds Plan (DMJOP)* niet beschikbaar.

Kwaliteit vastgoedinformatie nog niet voldoende, informatievoorziening in ontwikkeling

Bij alle 3 afdelingen van DHF zien we dat zowel de vastgoedinformatie als het vastgoedstelsel zelf noch compleet, noch actueel is. De kwaliteit van die informatie is nog niet voldoende. Daarom heeft het informatiemanagement, de basis die op orde moet zijn, nu prioriteit bij de minister. De verwachting van de minister is dat de vastgoedinformatie en het vastgoedstelsel in de tweede helft van 2024 op niveau zijn gebracht.

Goed informatiemanagement is essentieel om het vastgoedbeheer en de vastgoedsturing bij het Ministerie van BZ adequaat uit te kunnen voeren. Omdat dit in 2022 niet op orde was, bestaat het risico dat de minister te weinig zicht heeft op de problemen in het onderhoud van het buitenlandse vastgoed.

4.5.3 Financiering onderhoud, investeringen, exploitatie en aankoop

Voor de financiering van het vastgoed heeft het Ministerie van BZ verschillende budgetplaatsen. In tabel 3 staan de gerealiseerde kasuitgaven in 2022 per budgetplaats, in miljoenen €.

Tabel 3 *Uitgaven 2022 per budgetplaats in miljoenen €.* Bron: opgave Ministerie van BZ.

	2022
Huur en exploitatie van dienstwoningen	22,2
Huur en exploitatie van kantoren, residenties	48
Onderhoud	10,1
Aan- en verkopen (geen vast jaarbudget)	51

	2022
Investerings: basisbudget van € 12,8 miljoen, aangevuld met opbrengsten uit verkopen vastgoed en jaarlijkse loon- en prijsbijstellingen	17,2
Beveiligen van vastgoed	22,3
Facilitaire zaken (kantoorbenodigdheden, telefonie, onderhoud voertuigen etc.)	11,4
Totaal	182,2

Huisvestingsfonds ('middelenafpraak')

De minister van BZ heeft naast het jaarlijkse budget (deel van het materieelbudget) dat via de begroting loopt, ook de beschikking over de 'middelenafpraak' (het Huisvestingsfonds). Het Huisvestingsfonds is in 2013 opgezet nadat de minister van BZ en de minister van Financiën hierover afspraken hebben gemaakt. Het fonds is in 2019 verlengd tot en met 2025. Daarbij is afgesproken dat de minister van BZ ontvangsten uit de verkoop van onroerend goed in het buitenland in latere jaren kan inzetten voor investeringen die samenhangen met de voorgenomen besparingen op het vastgoed. De aan- en verkoop van panden en een deel van de investeringen die het Ministerie van BZ doet, worden daardoor niet gefinancierd uit het jaarlijkse budget, maar uit de verkoop van vastgoed.

Onderhoud kan gefinancierd worden via het Huisvestingsfonds

Uitgangspunt is dat het Ministerie van BZ alleen eigendomspanden onderhoudt. Maar vaak wordt, in opdracht van het Ministerie van BZ, ook klein onderhoud gepleegd aan huurpanden. In 2022 was dit bij 547 objecten het geval. Bij 346 panden ging het om onderhoudswerkzaamheden boven de € 1.500. Dit soort onderhoud zou gefinancierd moeten worden uit het onderhoudsbudget van € 10,1 miljoen per jaar; groot onderhoud zou bekostigd moeten worden uit het investeringsbudget. Maar de minister kiest ervoor grote onderhoudsprojecten voor een deel te financieren uit de verkoopopbrengsten, omdat het investeringsbudget te beperkt is. Hij maakt hiervoor aanspraak op het Huisvestingsfonds.

Huisvestingsfonds brengt 2 risico's met zich mee

Wij constateren dat er eind 2022 een mismatch was tussen het benodigde en het verkregen budget om de vastgoedportefeuille naar het gewenste niveau te brengen. Hierdoor ontstond achterstallig onderhoud en was er onvoldoende budget voor verduurzaming en functionele verbetering van vastgoed. De structurele budgetten voor onderhoud en investeringen zijn niet toereikend om een vastgoedportefeuille van ten minste € 1,9 miljard in stand te houden (Algemene Rekenkamer, 2021).

Om in 2023 en verder voldoende budget te hebben voor noodzakelijke investeringen in vastgoed, heeft de minister van BZ besloten om een object in het buitenland te verkopen. De opbrengst daarvan komt in het Huisvestingsfonds terecht. Hoewel dit een weloverwogen keuze is, voorzien van een heldere onderbouwing, zien wij 2 risico's:

- Als de geplande verkoop niet doorgaat of als de opbrengst tegenvalt, kan de minister van BZ de hierop gebaseerde vastgoedplannen niet uitvoeren.
- Bij onvoldoende budget om het vastgoed in stand te houden, kan dit tot gevolg hebben dat de minister van BZ noodgedwongen nog meer vastgoed in het buitenland moet verkopen.

4.5.4 Conclusie

De kwaliteit van het informatiemanagement van het vastgoed voldoet nog niet aan de norm. De minister van BZ beschikt nog niet over voldoende en actuele informatie, die nodig is voor adequate vastgoedsturing. Daarnaast blijkt dat de financiering én budgettering van zowel investeringen als onderhoud van vastgoed tekortschiet. Ook brengt het gebruik van het Huisvestingsfonds voor noodzakelijk groot onderhoud risico's met zich mee, bijvoorbeeld de noodgedwongen verkoop van vastgoed in het buitenland.

Desondanks constateren we dat de minister van BZ een langetermijnvisie heeft voor het BZ-vastgoed. Die visie wordt in 2023 uitgewerkt in beleid voor specifieke onderwerpen, zoals duurzaamheid en functionaliteit van vastgoed. Verder heeft de minister zich tot doel gesteld om de huidige én de gewenste vastgoedportefeuille beter in kaart te brengen.

Daarom benoemen wij het vastgoedbeheer van het Ministerie van BZ als aandachtspunt. Wij verwachten van de minister van BZ dat hij hier in 2023 een verbetering in laat zien.

4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZ betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij de volgende bevinding: enkele beleidsmatige mutaties zijn niet in de veegbrief opgenomen. Dit heeft bij 1 beleidsartikel tot een tolerantieoverschrijding geleid, die ten onrechte niet is opgenomen als rechtmatigheidsfout in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Zie ook § 3.2 en § 3.3.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZ.

5.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZ betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ heeft op 19 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZ

De minister van BZ schrijft:

“Bij brief van 12 april 2023 heeft u mij het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2022 Buitenlandse Zaken (BZ) (V) doen toekomen. Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

Digitale toegangsbeveiliging

Ik ben verheugd dat het door mijn ministerie in 2021 ingezette verbetertraject, door de Algemene Rekenkamer solide wordt geacht en heeft geleid tot het opheffen van de onvolkomenheid. Tevens onderschrijf ik de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer dat het inbedden van nieuw beleid tijd kost en technische aanpassingen aan IT-systemen vergt. Voor mijn ministerie blijft informatiebeveiliging en daarmee ook digitale toegangsbeveiliging van cruciaal belang. De komende jaren blijf ik derhalve ook hierin investeren en heeft het de (management)aandacht en prioriteit om het reeds opgestarte programma te continueren.

Vastgoed buitenland

De afgelopen jaren heeft mijn ministerie op het gebied van huisvesting een flink aantal stappen in de goede richting gezet, die de Algemene Rekenkamer ook in haar

rapport beschrijft. Tegelijkertijd is duidelijk dat nog een aantal jaar nodig zal zijn om de ingezette professionaliseringslag te voltooien. De aandachtspunten die de Algemene Rekenkamer in haar conclusie noemt, onderschrijf ik en daaraan zal ik opvolging geven met verandertrajecten om de gewenste verbeteringen te realiseren in 2023 en verder. Daarbij geef ik prioriteit aan de herinrichting van het informatie-systeem om vastgoedbeheer en -sturing adequaat en efficiënter te kunnen uitvoeren. Een tweede prioriteit is de vertaling van strategische speerpunten uit mijn huisvestingsvisie naar meetbare KPI's, voor zover dat in de context van huisvesting voor buitenlands beleid mogelijk is. Daarnaast zijn stappen gezet om het risicomanagement verder te ontwikkelen door risicoanalyses uit te breiden met kwantitatieve aspecten.

Ten aanzien van uw conclusie dat het gebruik van het Huisvestingsfonds voor noodzakelijk groot onderhoud risico's met zich meebrengt, bijvoorbeeld de noodgedwongen verkoop van vastgoed in het buitenland wil ik benadrukken dat met een voorgenomen verkoop, als onderdeel van professioneel portfoliomanagement, van een object in het buitenland ik de belangrijkste uitdagingen binnen de vastgoedportefeuille voor de komende periode kan oplossen. De rationalisering en verduurzaming van de portefeuille die daarmee mogelijk wordt, zal bovendien ook de financierbaarheid van benodigde investeringen en beheer van de huisvesting wereldwijd op de lange termijn versterken, waardoor verkoop van vastgoed om investeringen te financieren in de voorzienbare toekomst niet meer aan de orde zal hoeven te zijn.

Fysieke toegangsbeveiliging

Wat de fysieke toegangsbeveiliging betreft, verwacht ik dat de maatregelen voor een tijdelijke oplossing van het probleem in 2023, voor zover mogelijk in het pand aan de Rijnstraat 8, volledig gerealiseerd zullen worden.

Financiële informatie

Het ministerie heeft kennis genomen van het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de overschrijding van een rechtmatigheidstolerantie op één van de artikelen en gaat hierover graag met de Algemene Rekenkamer in gesprek."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer dankt de minister voor zijn reactie. Ten aanzien van de overschrijding van rechtmatigheidstoleranties vertrouwen wij erop dat het ministerie zelf maatregelen gaat nemen om dit in de toekomst te voorkomen. Indien het ministerie over deze maatregelen van gedachten wil wisselen, dan zijn wij hiertoe graag bereid.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van BZ 2022

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van BZ.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

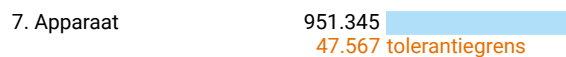
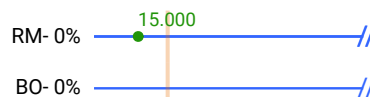
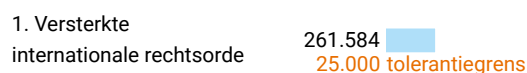
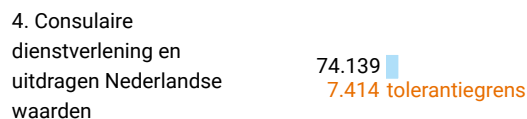
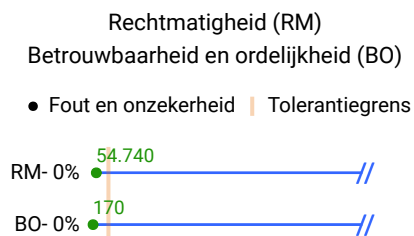
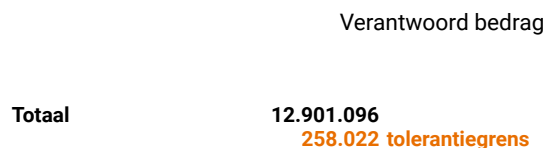
De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

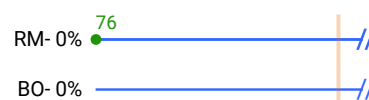
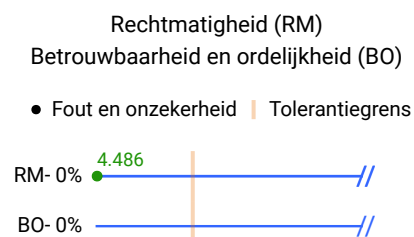
Buitenlandse Zaken (V)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Buitenlandse Zaken (V)

Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



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 per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren

wij aanvullende eigen controles uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2017). *Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (1987). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1987*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 20 485, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988.

Algemene Rekenkamer (1991). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1990*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 22 032, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991.

Algemene Rekenkamer (2004). *Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 29 540, nr. 11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004.

Algemene Rekenkamer (2005). *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 30 100 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005.

Algemene Rekenkamer (2006). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 30 550 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006.

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van buitenlandse zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 31 031 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 31 444 V, nr. 4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 31 924 V, nr. 4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 32 360 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010.

Algemene Rekenkamer (2011). *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 32 710 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011.

Algemene Rekenkamer (2016). *Rapport bij het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 34 475 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

Algemene Rekenkamer (2017). *Rapport bij het Jaarverslag 2016 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 34 725 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2018). *Rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 34 950 V, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Algemene Rekenkamer (2021). *Rapport bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Zicht op Rijksbezit*. Den Haag: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

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

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor de activiteencyclus. Hiervoor verwijzen wij ook naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*.
- 2 Opgave Ministerie van BZ, het totaal bestaat uit taxatiewaardes en aanschafwaardes.
- 3 Zie ook bijlage 3 voor een overzicht.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 4 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023