



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Minister van Defensie  
MPC 58 B  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag

**Auditdienst Rijk**

Kalvermarkt 32  
2511 CB Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Ons kenmerk**

2023-0000037338

**Door tussenkomst**

Secretaris-Generaal  
MPC 58 B  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag

**In afschrift aan**

Zie verzendlijst

**Bijlagen**

Auditrapport 2022 met  
nr. 2023-0000037339

Datum 15 maart 2023  
Betreft Auditrapport 2022

Hierbij bied ik u ons Auditrapport over 2022 aan.

In dit rapport zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen die voortvloeien uit onze onderzoeken naar de jaarverslagen van het ministerie van Defensie en het Defensiematerieelbegrotingsfonds en naar de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financieel beheer en materiële bedrijfsvoering. Het rapport bevat goedkeurende controleverklaringen bij de financiële verantwoordingen zoals deze in de jaarverslagen zijn opgenomen. De opzet van het rapport sluit aan bij de rijksbrede standaard die hiervoor door de Auditdienst Rijk is ontwikkeld. Uit de tabellen blijkt welke bevindingen in het beheer wij signaleren en welke weging wij daaraan toekennen.

Het concept van dit Auditrapport Defensie en Defensiematerieelbegrotingsfonds over 2022 is behandeld in het Audit Comité van 9 maart 2023.

*ACCOUNTDIRECTEUR ALGEMENE ZAKEN EN DEFENSIE*

## **VERZENDLIJST**

- De Minister van Defensie;  
De Staatssecretaris:  
d.t.v. de Secretaris-Generaal
- Commandant der Strijdkrachten
- Inspecteur Generaal der Krijgsmacht
- Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
- Hoofddirecteur Financiën en Control
- Directeur Defensie Materieel Organisatie
- Directeur-Generaal Beleid
- Hoofddirecteur Personeel
- Directie Operationeel Beleid en Plannen
- Directie Materieel en Vastgoed en Duurzaamheid
- Chief Information Office
- Directie Veiligheid
- Directie Bedrijfsvoering en Evaluatie
- Commandant Zeestrijdkrachten
- Commandant Landstrijdkrachten
- Commandant Luchtstrijdkrachten
- Commandant Koninklijke Marechaussee
- Commandant Defensie Ondersteuningscommando
- Directeur Management Informatie en Beheer (HDFC)
- Directeur Communicatie
- Directeur Juridische Zaken
- Secretaris Audit Comité

**Auditdienst Rijk**

**Ons kenmerk**  
2023-0000037338



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Auditrapport

**2022**

---

Ministerie van  
Defensie (X) en  
Defensiematerieel-  
begrotingsfonds (K)



# Auditrapport 2022

## Ministerie van Defensie (x) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (κ)

15 maart 2023

*Kenmerk*  
2023-0000037339

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

# Inhoud

<b>1</b>	<b>COVID-19-crisis maakt plaats voor Oekraïne-crisis; Defensie-operatie neemt toe</b>	<b>6</b>
1.1	Beheer bij Defensie stabiel, druk op de verwervingsketen verder toegenomen	6
1.2	Doel en doelgroepen	8
1.3	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag</b>	<b>10</b>
2.1	Controleverklaring	10
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	10
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	11
<b>3</b>	<b>Beheer bij Defensie stabiel, druk op verwervingsketen verder toegenomen</b>	<b>13</b>
3.1	Ondanks uitdagingen Oekraïne-crisis, te verwerken extra budget en implementatie nieuwe sturing is beheer stabiel gebleven	13
3.2	Financieel beheer: Bewijsvoering voor geleverde goederen en diensten bij navraag aanwezig en toereikend	14
3.3	Autorisatiebeheer logistiek domein: Zicht op echte functiescheidingsconflicten vertroebeld door ‘false positives’, risicogerichte aanpak nodig	14
3.4	Financieel beheer: Begrotingsbeheer DMF beter in de grip, verplichtingenbeheer vraagt nog aandacht	15
3.5	Inkoopbeheer: Eigenaarschap monitoring naleving aanbestedingswet en -regelgeving nog niet ingevuld, PDCA-cyclus nog niet sluitend	16
3.6	Materieel beheer: kwaliteit beheer opslagvormen loopt uiteen	19
3.7	Overige aandachtspunten Materieel beheer	21
3.8	Overige aandachtspunten IV-beheer	23
3.9	Overige aandachtspunten Financieel beheer	25
<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>27</b>
4.1	Totstandkoming NFI: beschrijven opzet verbetert traag, verbetering kwaliteit inzetbaarheidsinformatie nog niet afgerond	27
4.2	Rijksbreed IB-onderzoek: verdere stappen gezet in opvolging aanbevelingen eerdere jaren	28
4.3	AVG: Routekaart en besluitvormingsraamwerk omgang cloud zijn best practices, verbetermaatregelen worden gerealiseerd	28
4.4	Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)	29
4.5	Grote projecten	29
Bijlage 1:	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Defensie (X)</b>	<b>31</b>
Bijlage 2:	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)</b>	<b>35</b>
Bijlage 3:	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>39</b>



# 1 COVID-19-crisis maakt plaats voor Oekraïne-crisis; Defensie-operatie neemt toe

## 1.1 **Beheer bij Defensie stabiel, druk op de verwervingsketen verder toegenomen**

Terwijl in januari 2022 in Nederland een begin werd gemaakt met het versoepelen van de COVID-19-lockdownmaatregelen, werd Europa in de vroege morgen van 24 februari opgeschrikt door de inval van Rusland in Oekraïne. Naast andere factoren heeft dit fors bijgedragen aan het gestegen geopolitieke dreigingsbeeld en de noodzaak tot investering in de operationele gereedheid van de Nederlandse en Europese defensie opnieuw benadrukt.

Naast het weer inhalen van veel oefeningen op locatie na de COVID-19-lockdown, draagt Nederland sinds de inval extra bij aan oefeningen en operaties ter versterking van de Europese Oostgrenzen. Nadat de supply-chain door de COVID-19-crisis al verstoord was geraakt en er in Nederland al een inhaal-opgave lag door bezuinigingen in het verleden, is er nu door de internationaal sterk toegenomen vraag een krapte ontstaan op de markt van Defensieleveranties. Het vraagt – binnen de huidige mogelijkheden van de aanbestedingswet- en regelgeving – veel extra inspanning en creativiteit van de verwervingsketen bij Defensie om toch zo goed mogelijk (met reële levertijden) in de toegenomen behoefte te kunnen voorzien. De verwerving die Defensie doet namens de Europese en Nederlandse politiek om EU-friendly-neighbour state Oekraïne te steunen in het behoud van haar soevereiniteit komt hier nog extra bij.

Lopende programma's binnen Defensie worden ondertussen onverminderd doorgezet. De organisatieontwikkeling vanuit het huidige Besturen bij Defensie (BBD) is nog steeds gaande, waarbij het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) steeds meer in haar rol komt en nog flink wordt gebouwd aan de Defensiestaf (DS). Voor wat betreft de Defensiestaf begrijpen wij dat door bovengenoemde omstandigheden de huidige focus ligt op aansturing van de Defensie-operaties, maar benadrukken we het belang om ook aandacht te blijven houden voor het inrichten van bedrijfsvoeringcomponenten die de blijvende kwaliteit daarvan waarborgen. Wij ondersteunen het initiatief van de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) om haar concern-control-rol nader vorm te geven met als recent voorbeeld de visievorming over een innovatieve IB/IC-functie<sup>1</sup> waarbij alle domeinen (Financieel, Personeel en Logistiek) in beschouwing worden genomen.

### 1.1.1 *Financieel beheer verbeterd, maar blijft ook komende jaren aandacht vragen*

De eind 2021 opgetreden begrotingsonrechtmatigheden hebben zich eind 2022 niet herhaald. Nadat verbetermaatregelen zijn getroffen in 2022, zijn er na jaareinde 2022 nog enkele correcties noodzakelijk gebleken die hun oorzaak lijken te vinden in de complexiteit van (de verwerkingsketen in) SAP M&F.

Er is aandacht geweest voor het verplichtingenbeheer wat ook daadwerkelijk heeft geleid tot een meer passend gebruik van het verplichtingen=kas regime en het vastleggen van meerjarige verplichtingen voor omvangrijke, vaak complexe contracten, met naast een leveringscomponent ook componenten voor planbaar onderhoud.

Zichtbaar is dat door lopende projecten (zoals implementatie SAP 4/SHANA en SAP ARIBA) soms verstoringen optreden die een tijdelijke negatieve invloed hebben op het betaalgedrag. Anderzijds bieden deze projecten op termijn belangrijke potentie om de (beheersing van de) bedrijfsvoering verder te kunnen optimaliseren.

---

<sup>1</sup> Interne beheersing/interne controle



Voor het Personeelsbeheer (P-beheer) geldt dat de terugwerkende kracht mutaties, die in 2022 zijn voortgevloeid uit het nieuwe arbeidsvoorwaardenpakket, op een beheerste wijze zijn nabetaald. Enkele aanpassingen zullen vanaf 2023 van kracht worden. Daarnaast is in het P-domein begonnen met de voorbereidingen voor de vervanging van de huidige verouderde P-systemen.

1.1.2

#### *Materieel beheer volgt doorontwikkeling Defensiestaf*

Gedurende 2022 heeft Defensie veel werk verzet voor de inrichting van een gedigitaliseerde Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM), die begin 2023 is opgeleverd. Het optimaliseren daarvan (scope, kwaliteit van vullen) en de inbedding in de PDCA-cyclus vraagt nog aandacht en loopt ook samen op met de doorontwikkeling van de Defensiestaf. De herbelegging van de rollen als gevolg van gewijzigde Topstructuur worden langzaam doorgevoerd. Deze zijn voorlopig nog niet zichtbaar mede door beperkingen in de personele capaciteit bij de Defensiestaf om invulling te geven aan de inrichtende verantwoordelijkheid. Naast voornoemde herinvulling van de governance blijft ook een verdere versterking van het materieelbeheer op de werklocaties nodig.

Na het versoepelen van de COVID-19-lockdownmaatregelen hebben wij in 2022 weer veel Materieelbeheer-onderzoeken (MB-onderzoeken) op locatie kunnen uitvoeren. Daarbij zien wij dat het naleven van de eisen aan het materieelbeheer afneemt naarmate het beheer lager in de organisatie wordt gevoerd. Onze indruk is dat met name verbeteringen te zien zijn op locaties die eerder door ons zijn gecontroleerd, waarbij na meerdere afloopcontroles van ons de bevindingen uiteindelijk zijn opgelost. Dit is op termijn geen houdbaar model, omdat de kwaliteit van het beheer niet afhankelijk zou moeten zijn van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk. Daarom is het gewenst dat Defensie zelf invulling geeft aan een meer passend beheersmodel.

Inzake het beheer van centrale voorraden hebben wij inmiddels een positief beeld, bij decentrale voorraden is sprake van een wisselend beeld en op het niveau van de uitvoerende eenheden naar opslag een minder positief beeld. Dit laatste heeft enerzijds te maken met uitvoering bij de eenheid en anderzijds met randvoorwaarden in te vullen door anderen dan de direct verantwoordelijken (derden). Uitvoering bij de eenheid gaat vooral over het uitvoeren van tellingen, de betrouwbaarheid van de tellingen, het afhandelen van verschillen en de toegangsregeling. Randvoorwaarden in te vullen door derden gaat onder andere over beveiligingsplannen.

1.1.3

#### *Oekraïne-crisis heeft impact op veel aspecten*

Zoals hiervoor vermeld heeft de Oekraïne-crisis impact op zowel de Defensie-operaties, de verwervingsketen als het verdere materieel- en logistiek domein. Ondanks dat de Nederlandse politiek bij materiële schenkingen steeds de operationele gereedheid van Defensie in ogenschouw neemt, hebben deze schenkingen wel impact. Ze leiden soms tot verdringing in de verwerving en vragen de nodige douane- en verdere logistieke afhandelingen en daarmee beslag op de capaciteit.

Defensie informeert het parlement periodiek over de voortgang en omvang van de schenkingen, die voor 2022 een waarde van € 1 miljard heeft genaderd en voor 2023 al op het dubbele wordt ingeschat. Naast schenkingen heeft Nederland eind 2022 ook een bijdrage van € 100 miljoen geleverd aan het International Fund for Ukraine (IFU).

Een deel van de materiële schenkingen zal worden vergoed vanuit de European Peace Facility (EPF). Defensie heeft daartoe een administratief registratieproces ingericht, maar, aangezien de Implement Actor Agreement nog niet rond is, zijn hieruit nog geen vorderingen zichtbaar op de saldi balans 2022. De uitbetaling van de vergoedingen vanuit het EPF zal in de loop van 2023 starten, met voor Nederland het zwaartepunt in 2026.

## 1.2 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2022 bij het ministerie van Defensie hebben verricht. Waar wij voor onze controle gebruik maken van uitkomsten van gevraagde onderzoeken, hebben wij bevindingen daaruit – met toestemming van Defensie – verwerkt in dit rapport. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Defensie, de staatsecretaris van Defensie en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité en de Hoofddirecteur Financiën & Control (HDFC) van het ministerie van Defensie. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

## 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring Defensie (X) (bijlage 1);
- de controleverklaring Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) (bijlage 2);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 3).



## 2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

### 2.1 Controleverklaring

#### *Oordeel in de controleverklaring*

De goedkeurende controleverklaringen bij de jaarverslagen 2022 van het ministerie van Defensie (X) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) bevestigen dat de

- hierin opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022;
- informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de comptabele rechtmatigheid een getrouw beeld geeft van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022.

#### *Omvang financiële stromen*

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2022		2021	
	Defensie	DMF	Defensie	DMF
Aangegane verplichtingen	13.050	6.394	12.221	5.730
Gerealiseerde uitgaven	12.846	4.954	12.095	4.607
Gerealiseerde ontvangsten	181	5.029	167	5.184
Afgerekende voorschotten	276	538	1.382	901
Totaal baten agentschap Paresto	78	n.v.t.	66	n.v.t.

#### *Toegepaste materialiteit*

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

#### *Frauderisico's in de controleverklaring*

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van het ministerie van Defensie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in het belang van het ministerie als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt daarom ook ingegaan op de belangrijkste materiële risico's op fraude.

### 2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarverslagen gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Dit betreft overschrijdingen bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) van de aangegane verplichtingen op artikel 2 Maritiem Materieel, op artikel 3 Land Materieel en op totaalniveau van de verantwoording. Deze overschrijdingen zijn met name het gevolg van het niet naleven van de aanbestedingswet en -regelgeving.

## 2.3

### **Totstandkoming niet-financiële informatie**

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie (NFI) en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Bij dit onderzoek ligt bij het ministerie van Defensie de nadruk op het totstandkomingsproces van de informatie over de inzetbaarheid en voor de overige verplichte NFI op de opzet van de processen (beschrijven van definities en afspraken). Uit ons onderzoek blijkt dat beschrijven van de opzet aandacht behoeft en de kwaliteit van de inzetbaarheidsinformatie verbetert. In hoofdstuk 4, paragraaf 1, lichten wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de niet-financiële informatie, mede gelet op het belang daarvan, nader toe.



## 3 Beheer bij Defensie stabiel, druk op verwervingsketen verder toegenomen

### 3.1 Ondanks uitdagingen Oekraïne-crisis, te verwerken extra budget en implementatie nieuwe sturing is beheer stabiel gebleven

In 2022 is de druk op de verwervingsketen verder toegenomen. Enerzijds door inhaalacties na de COVID-19-crisis en het extra door het kabinet toegewezen budget en anderzijds door de aankopen die gedaan moeten worden in verband met de Oekraïne-crisis. Juist in deze situatie is het van belang dat de leiding van Defensie een stevige grip houdt op het verwervingsproces en de keuzes die daarin gemaakt worden. Dit blijkt niet altijd het geval. Er zijn inmiddels veel instrumenten ontwikkeld, zoals gedigitaliseerde inkoopformulieren. De bruikbaarheid daarvan voor centraal inzicht in de stand van zaken valt of staat met de passende motiveringen, onderbouwingen en overige toelichtingen die verwerfers daarin opnemen. Daarnaast is de wijze waarop gestructureerde analyse op de informatie wordt uitgevoerd essentieel.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2022

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2019	2020	2021	2022
<b>Financieel en IT-beheer</b>					
<i>Financieel beheer:</i> Bewijsvoering voor geleverde goederen en diensten bij navraag aanwezig en toereikend	DGB, HDFC	●	●	●	✓
<i>Autorisatiebeheer:</i> Logistiek domein: Zicht op echte functiescheidingsconflicten vertroebeld door 'false positives', risicogerichte aanpak nodig	DGB, DS	■	■	■	■
<i>Financieel beheer:</i> Begrotingsbeheer DMF beter in de grip, verplichtingenbeheer vraagt nog aandacht	DGB, HDFC		●	●	●
<i>Inkoopbeheer:</i> Eigenaarschap monitoring naleving aanbestedingswet- en regelgeving nog onduidelijk, PDCA-cyclus nog niet sluitend	DGB	●	●	●	●
<b>Materieel- en cryptobeheer</b>					
<i>Materiële bedrijfsvoering:</i> Beheer centrale munitievoorraden: positieve ontwikkeling, proces aanmelding goederenontvangst niet op orde	DGB, DS	■	■	■	●
<i>Materiële bedrijfsvoering:</i> Beheer decentrale munitievoorraden: vanaf 2020 ingezette trend blijft voorzichtig positief	DGB, DS	■	■	■	■

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2019	2020	2021	2022
Cryptobeheer: Beheer CCI's en CSPM nog onvoldoende	DGB, DS	■	■	■	■
Materiële bedrijfsvoering: Verbeteren uitvoering tellingen en afdoen telverschillen vraagt meer aandacht	DGB, DS	●	●	■	■

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

In onderstaande paragrafen gaan wij nader in op deze bevindingen. Eerst wordt de opgeloste bevinding toegelicht en daarna wordt per onderwerp ingegaan op de andere bevindingen. Tenslotte wordt ingegaan op een aantal aandachtspunten die wij willen benoemen. Deze hebben niet geleid tot een gewogen bevinding, maar vinden wij van belang om met Defensie te delen.

### 3.2 Financieel beheer: Bewijsvoering voor geleverde goederen en diensten bij navraag aanwezig en toereikend

De afgelopen jaren hebben wij in onze rapportage aandacht gevraagd voor de toegankelijkheid van de bewijsvoering voor geleverde goederen en diensten. De acties naar aanleiding hiervan hebben in 2021 geleid tot de Handreiking prestatieverklaring. Deze Handreiking heeft ten doel de controllersorganisatie te adviseren bij de inrichting van de interne beheersing rondom prestatieverklaringen. Wij hebben geconstateerd dat, ondanks dat onderliggende bewijsvoering in veel gevallen niet in SAP is opgenomen, deze wel aanwezig is in de organisatie. Wij beschouwen daarom onze bevinding als opgelost.

*Tegelijkertijd adviseren wij Defensie om, mede gelet op de toenemende omvang van de uitgaven, de daarmee gepaard gaande toename van het aantal facturen en de bestaande personele krapte om dit te verwerken, alert te blijven op de toereikende onderbouwing van prestatieverklaringen, aangezien het ontbreken hiervan kan resulteren in stagnerende of onrechtmatige betalingen.*

### 3.3 Autorisatiebeheer logistiek domein: Zicht op echte functiescheidingsconflicten vertroebeld door 'false positives', risicogerichte aanpak nodig

Al enige jaren rapporteren wij over de hoge aantallen (potentiële) functiescheidingsconflicten in het materieel-logistieke domein. Dit heeft ertoe geleid dat in 2022 extra budget beschikbaar is gesteld in het programma ROGER om het autorisatieontwerp te herijken en in SAP S/4HANA opnieuw in te richten. Dit ontwerp is inmiddels gereed. Voor het bestaande probleem in het huidige SAP M&F hebben wij in 2021 mogelijke oorzaken in kaart gebracht, wat heeft geresulteerd in een daarop gericht verbeterplan. Ook dit jaar heeft de Defensieorganisatie weer diverse acties uit dat verbeterplan uitgevoerd om de aantallen terug te brengen. Al de werkzaamheden ten spijt heeft dit tot nu toe niet geleid tot lagere aantallen functiescheidingsconflicten.

In onze eerdergenoemde oorzakenanalyse hebben wij als één van de mogelijke oorzaken genoemd de definiëring van een functiescheidingsconflict zoals dat gebruikt wordt in de analysetools (DART en CSI). Vanuit Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) hebben wij dit jaar signalen ontvangen dat de analysetools functiescheidingsconflicten rapporteren, die in de huidige bedrijfsvoering niet als zodanig worden beschouwd. Ook is gebleken dat voor sommige functiescheidingsconflicten binnen SAP M&F andere mitigerende (systeem)aanpassingen hebben plaatsgevonden waardoor het initiële risico niet meer van toepassing is. Dit betekent dat de DART-rapporten met functiescheidingsconflicten mogelijk aanzienlijke hoeveelheden 'false positives' bevatten, die het zicht op de daadwerkelijk relevante functiescheidingsconflicten vertroebelen.

Daarnaast wordt voor bepaalde gesignaleerde functiescheidingsconflicten in de digitale autorisatieaanvraag een gedoogbeleid toegepast, waardoor de beoordeling van het functiescheidingsconflict uit de autorisatieaanvraag met een standaard goedkeuring wordt doorgezet.



Zoals hiervoor gemeld is binnen het programma ROGER al gestart met de implementatie van het nieuwe autorisatieconcept voor SAP S/4HANA op basis van de voorgenomen autorisatieblauwdruk. Naast de vernieuwing van het rollenmodel wordt ook een nieuw AO/IC stelsel opgetuigd om de beheersing daarvan voor de langere termijn te waarborgen.

*Wij adviseren de verantwoordelijke procesdomeinen ('Lines of Business') in ROGER gezamenlijk met DGB/DBE<sup>2</sup> rekening te houden met de hiervoor geschetste problematiek bij de implementatie van het autorisatieconcept voor SAP S/4HANA (voor zowel het materieel-logistieke, financiële en beheerdomein).*

Met SAP S/4HANA in het vooruitzicht wordt op het huidige autorisatieconcept in SAP M&F geen groot onderhoud meer gepleegd. Door capaciteitsgebrek bij de defensieonderdelen, DGB/DBE en SAP M&F beheerorganisatie komt men er niet aan toe om de benodigde aanpassingen in de verschillende systemen aan te brengen. Een afname van de aantallen gesignaleerde functiescheidingsconflicten in de huidige systemen ligt dan ook niet in lijn der verwachting.

*Wij adviseren de defensieonderdelen om in de tussenliggende periode een risicogerichte aanpak te hanteren voor de gesignaleerde functiescheidingsconflicten en bijbehorende mitigerende maatregelen te nemen.*

### **3.4 Financieel beheer: Begrotingsbeheer DMF beter in de grip, verplichtingenbeheer vraagt nog aandacht**

#### *3.4.1 Door centrale monitoring begrotingsonrechtmatigheden voorkomen*

Eind 2021 was op enkele artikelen van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) sprake van materiële overschrijdingen ten opzichte van het verplichtingenbudget, die destijds als begrotingsonrechtmatigheid zijn aangemerkt. Afgezien van het feit dat de begrotingsrealisatie op het DMF op sommige artikelen ook in 2022 nog belangrijke afwijkingen ten opzichte van de geplande stand Najaarsnota laten zien, is er richting jaareinde sprake geweest van een actieve monitoring op de ontwikkelingen in de verplichtingenrealisatie en hebben zich geen nieuwe materiele begrotingsonrechtmatigheden voorgedaan.

Zoals wij in onze interim-rapportage 2022<sup>3</sup> hebben aangegeven is voor een goede monitoring van de verplichtingenrealisatie ten opzichte van de verplichtingenbegroting een betere onderbouwing van de verplichtingenraming nodig en tijdig inzicht in optredende tempoverschillen. Gezien de historie van de verplichtingenbegroting zal dit een langduriger proces zijn, waar Defensie gedurende 2022 al de eerste stappen in heeft gezet.

*Wij adviseren acties op de onderbouwing van verplichtingenramingen voort te zetten.*

#### *3.4.2 Verplichtingenbeheer verbeterd, periodieke controles nog niet ingeregeld*

Ook in 2022 heeft HDFC in samenwerking met de Defensieonderdelen veel energie gezet op het verbeteren van het verplichtingenbeheer. Naast het verhelderen van kaders, uitwerken van keuzehulp voor het juist gebruik van inkoopordersoorten in SAP, het uitwerken van voorbeelden en het communiceren daarvan op een themadag "Verplichtingen" alsmede het instellen van een helpdesk verplichtingen, zijn ook correctie-acties opgestart. Bijvoorbeeld op het gebied van een passend gebruik van het verplichtingen=kas regime en het vastleggen van meerjarige verplichtingen uit hoofde van planbaar onderhoud op contracten die naast levering van nieuw materieel ook een meerjarige onderhoudscomponent bevatten. Deze correctie-acties lopen deels nog door in 2023.

---

<sup>2</sup> Directoraat-generaal Beleid, Directie bedrijfsvoering en Evaluatie

<sup>3</sup> Interim-auditrapport 2022 ministerie van Defensie, kenmerk 2022-0000250261 d.d. 11 oktober 2022

Over 2022 zien wij nog wel fouten in de vastlegging van Inkoopverplichtingen. Deze hangen enerzijds samen met de complexiteit van contracten, btw en vreemde valuta, maar komen anderzijds ook door vergissingen in de SAP-technische afhandeling<sup>4</sup>. Hoewel deze fouten nooit helemaal zijn te voorkomen, hadden deze voor een deel opgemerkt kunnen worden door het structureel uitvoeren van periodieke controles door de betreffende defensieonderdelen of het Financieel Administratie en Beheer Kantoor (FABK) zelf. Het betreft hier dan bijvoorbeeld het tussentijds maken van aansluitingen tussen opgaven inzake Foreign Military Sales en de standen in SAP M&F, het uitvoeren van analyses op openstaande verplichtingen ondersteund door RUNBOOK-steps of het analyseren van grote afwijkende mutaties.

*Wij adviseren deze controles in te bedden in de reguliere procedures, zoals die periodiek worden uitgevoerd en deze niet alleen rond jaareinde uit te voeren.*

### 3.5 **Inkoopbeheer: Eigenaarschap monitoring naleving aanbestedingswet en -regelgeving nog niet ingevuld, PDCA-cyclus nog niet sluitend**

#### 3.5.1 *Defensiebreed inzicht in onrechtmatige inkoopdossiers nog niet gerealiseerd*

Zoals in voorgaande rapportages beschreven zijn er verschillende oorzaken waardoor sprake kan zijn van een onrechtmatig gegunde inkoopopdracht. Daarnaast zijn er verschillende momenten in het verwervingsproces bij een nieuwe opdracht, een bestaande opdracht of tijdens het gebruik waarbij rechtmatigheidsaspecten een rol kunnen spelen. Een aantal daarvan is hierna aangegeven:

- Indien bij voorbaat duidelijk is dat door operationele noodzaak of veiligheid geen gebruik kan worden gemaakt van passende aanbestedingsprocessen kan de defensieleiding kiezen voor een expliciete instemming middels een escalatiedossier.
- Indien de aanbestede waarde van raamcontracten vroegtijdig volloopt en er overuitnutting dreigt, of contracten definitief verlopen maar nog wel overbrugd moeten worden of in gebruik blijven tot het beschikbaar komen van een nieuw contract, dan is dat voor contractbeheerders en inkooppunten die gekoppeld zijn aan een dergelijk assortiment middels SAP-rapportages zichtbaar. Als er noodzaak is tot onrechtmatig verlengen, uitbreiden of overbruggen kan dat via de escalatieprocedure.
- Indien binnen een bepaalde periode meerdere losse opdrachten voor eenzelfde goederengroep aan eenzelfde leverancier zijn gegund waardoor EU-aanbestedingsgrenzen worden overschreden en er een risico kan zijn op knippen van opdrachten, of er worden losse opdrachten verstrekt aan leveranciers buiten bestaande daartoe beschikbare raamcontracten met andere leveranciers om, dan kan dat voor assortimentsmanagers, inkopers en andere analisten zichtbaar worden gemaakt middels SAP-BO-rapportages (Spendanalyses).
- Indien er in het VT-proces<sup>5</sup> stappen mislopen en er blijken achteraf contracten te zijn verlengd of uitgebreid, of opdrachten buiten VT te zijn gegund, dan wordt hiervoor alsnog VT gelopen via het vangnetproces VT-Achteraf. Hiervan wordt na jaareinde onder coördinatie van HFDC/BZ-VT een Defensiebrede rapportage opgesteld.

Wij hebben afgelopen jaren en ook in 2022 bij DGB/DBE/AIM<sup>6</sup> en DMO/Inkoop/AOID<sup>7</sup> een forse inspanning gezien in het ontwikkelen van SAP-rapportages en het verbeteren van geautomatiseerde Inkoopformulieren zoals het Verwervingsplan en het Verwervingsverantwoordingsformulier. Na de laatst doorgevoerde verbeteringen in deze formulieren (release december 2022) beschikt Defensie in potentie over een schat aan informatie om risico-gericht het gebruik van niet-standaard aanbestedingsprocedures en de wijze van handelen daarbij inzichtelijk te krijgen.

---

<sup>4</sup> Zoals niet vrijgeven van een contract of afboeken van een verplichting in plaats van bijstellen

<sup>5</sup> Proces Voorafgaand toezicht

<sup>6</sup> Directoraat-generaal, Directie Bedrijfsvoering en Evaluatie

<sup>7</sup> Defensie Materieel Organisatie, Directie Inkoop

Op dit moment neemt DGB/DBE/AIM samen met DMO/Inkoop/AOID het voortouw om voorgenomen analyses mogelijk te maken. Naar aanleiding van de doorlichting van de inkoopketen is bepaald dat het de taak is van DGB/DBE/AIM om tussentijds beleid te evalueren (sluiten PDCA-cyclus), maar wel op basis van managementinformatie van CDS, DMO/AOID en de Defensieonderdelen. Hieraan moet nog verdere praktische invulling worden gegeven. DGB/DBE/AIM is voornemens hiervoor in 2023 een opzet uit te werken. Deze moet het mogelijk maken om de naleving van het beleid en de kwaliteit van het inkoopbeheer te monitoren, met als sluitstuk de informatie die kan worden gebruikt als basis voor de in de bedrijfsvoeringsparagraaf (BVP) op te nemen rechtmatigheidsparagraaf. Het nog ontbreken van een opzet voor deze monitoring met een rapportage-cyclus die vervolgens nog moet worden ingericht in de betrokken organisatieonderdelen, heeft voor dit moment tot gevolg dat het gewenste Defensiebrede inzicht in mogelijke onrechtmatige inkoopdossiers nog steeds niet is gerealiseerd. Dit terwijl de benodigde tooling om dit inzicht te verkrijgen inmiddels beschikbaar is gekomen.

*In ons interim-rapport adviseerden wij om de beschikbare managementinformatie met betrekking tot het verwervingsproces te combineren tot één volledig overzicht/dossier van opgetreden onrechtmatigheden. Met toelichting, oorzaak-analyse en afgezet tegen een eventuele bandbreedte kan het management op basis daarvan bijsturen. Wij benadrukken het belang om uitvoering te geven aan het voornemen van DGB/DBE/AIM om in afstemming met de betrokken organisatieonderdelen de genoemde opzet uit te werken. Ondersteun vervolgens de Defensiestaf om de implementatie daarvan door betrokkenen voortvarend op te laten pakken.*

DGB/DBE/AIM coördineert de samenstelling van het Overzicht escalatiedossiers, wat door HDFC wordt verrijkt en nabewerkt om dit ook te kunnen gebruiken als informatie voor de BVP. Voor de andere voorgenomen overzichten geldt dat nog niet. Uit het overzicht escalatiedossiers blijkt een toename in het aantal en de omvang van de dossiers. Hieruit blijkt in het algemeen een bevestiging voor de toegenomen druk op de verwervingsketen uit hoofde van de toegenomen budgetten, de huidige geopolitieke veiligheidssituatie en de steunverlening aan Oekraïne.

#### 3.5.2 *Spendtool gereed, structurele analyse nog niet belegd*

In voorgaande rapporten hebben wij aangegeven dat Spendtooling in ontwikkeling was. Inmiddels is deze in een werkbare versie gereed en biedt vele analysemogelijkheden. Niet alleen gericht op identificeren van mogelijk opgetreden onrechtmatigheden, maar vooral ter ondersteuning van assortimentsmanagers, contractbeheerders en inkopers. De eerste ervaringen op gebied van identificatie van mogelijk opgetreden onrechtmatigheden worden in het eerste kwartaal 2023 opgedaan en dat volgen wij met interesse. Een voorlopig beeld over 2022 hieruit is nog niet beschikbaar. Ook deze analyse zal een plaats krijgen in de opzet voor structurele monitoring en – rapportage die DGB/DBE/AIM voornemens is in 2023 te ontwerpen (zie paragraaf 3.5.1).

#### 3.5.3 *Analyse geldigheid en uitnutting gebruikte raamovereenkomsten nog te structureren*

In onze Interim-rapportage 2022 hebben wij aangegeven dat er uit hoofde van inzicht en operationele prioriteitstelling medio 2022 een analyse is gemaakt van definitief verlopen of maximaal uitgenutte raamovereenkomsten, het overzicht “rode contracten”. Naar aanleiding van deze analyse heeft met name het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) een aantal onrechtmatige overbruggingen toegevoegd aan het overzicht escalatiedossiers, hetgeen wij een goede ontwikkeling vinden. Naar wij hebben begrepen wordt uit hoofde van het “Inrichtingsdocument contractenregister en monitoring” per Defensieonderdeel invulling gegeven aan deze monitoring. De uitkomsten van deze analyses worden door de Inkooppunten echter nog niet centraal gedeeld, waardoor DGB/DBE/AIM hiermee nog geen volledigheidcheck kan doen op de gemelde escalatiedossiers.

*Wij ondersteunen het voornemen van DGB/DBE/AIM om dit verband te leggen in de nog op te stellen opzet voor monitoring en rapportage.*

#### 3.5.4 *Afzien van concurrentiestelling door beroep op uitzonderingsbepalingen in combinatie met ontoereikende onderbouwing niet verbeterd*

Over 2021 is door de Algemene Rekenkamer opgemerkt dat Defensie veelvuldig gebruik maakt van niet-standaard aanbestedingsprocedures waarbij wordt afgezien van concurrentiestelling door beroep te doen op uitzonderingsclausules. De bevinding is dat dit veelal ontoereikend wordt gemotiveerd en gedocumenteerd in het inkoopdossier.

Defensie heeft een eigen onderzoek uitgevoerd naar de eisen die hieraan vanuit de aanbestedingswetgeving (AW2012 of ADV) worden gesteld. Daarbij is een deelwaarneming gedaan op meerdere inkoopdossiers van 2021 om zelf vast te stellen in hoeverre hieraan in de praktijk voldoende uitwerking wordt gegeven. Het onderzoeksrapport is eind 2022 definitief geworden en tegengelezen door het Public Procurement Research Centre (PPRC). De resultaten tonen aan dat meer dan de helft van de bekeken dossiers 2021 op één of meerdere punten onvolledig is of anderszins nog niet voldoet<sup>8</sup>. Over 2022 heeft Defensie zelf geen onderzoek uitgevoerd, maar uit onze controle blijkt een vergelijkbaar beeld.

In juli 2022 is gestart met een nieuwe oplossing voor het opstellen van Inkoopformulieren. Deze zijn naar aanleiding van de tussentijdse uitkomsten van genoemd onderzoek en afstemmingen met de Algemene Rekenkamer en ons in een release van december 2022 verder geoptimaliseerd. Samen met een passende voorlichting moeten de formulieren er bij de start van het proces voor zorgen dat de juiste wetgeving en procedure wordt gekozen en die procedure vervolgens op hoofdpunten juist wordt gevolgd/uitgevoerd. Zoals gesteld in paragraaf 3.5.1 levert de database met deze formulieren straks ook een schat aan informatie op die in dashboardvorm gebruikt kan worden voor monitoring op het verwervingsproces (voor de goede orde: er is nog niet besloten ook een dergelijk dashboard te gaan ontwikkelen). Defensie heeft gepland om in het eerste kwartaal 2024 een nieuwe deelwaarneming uit te voeren op inkoopdossiers 2023 waarbij sprake is van het gebruik van niet-standaardprocedures.

Wij hebben, gezien de bevindingen 2021 en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, voor 2022 grotendeels een statistische steekproef uitgevoerd. Gezien de in de inleiding van dit rapport geschetste omstandigheden is het niet onlogisch dat daarbij in 2022 wederom veel inkoopopdrachten voorkomen waarbij gebruik is gemaakt van niet-standaardprocedures. Per juli 2022 heeft Defensie de kaderstelling verzaamd en bij het gebruik van deze procedures een juridische toets door een Eerstelijnsdeskundige Inkoop (ELD) verplicht gesteld.

Wij hebben over het hele jaar 2022, ook na juni, vastgesteld dat inkoopdossiers, ondanks dat gebruik is gemaakt van een niet-standaardprocedure, vaak zijn gekwalificeerd als “niet-complex” waardoor geen toets door een ELD heeft plaatsgevonden. In gevallen waarin wel een ELD-toets heeft plaatsgevonden zijn de bevindingen en conclusies daarvan nog onvoldoende zichtbaar in het VWP. Vanaf 2023 zou dit – met de juiste instructies/voorlichting – beter moeten worden.

Bij het afzien van concurrentiestelling en beroep op uitzonderingsclausules wordt dit in de inkoopformulieren en eventueel onderliggende/bijgaande nota's veelal gemotiveerd vanuit operationele noodzaak. Een beknopte juridische onderbouwing die past op de toepassing van de gebruikte uitzonderingsgronden ontbreekt meestal, zelfs in het geval sprake is van een ELD-advies.

In sommige gevallen, zoals bij het versneld ophogen van munitievoorraden, is het parlement via Kamerbrieven geïnformeerd en blijkt ook in pers-uitingen dat de markt voor Defensie-leveranties zwaar overspannen is. Ook in geval er na politieke besluitvorming met spoed verwerving ten behoeve van doorlevering aan Oekraïne moet plaatshebben, staat het spoedeisende karakter daarvan niet ter discussie.

Als het gaat om het aanvullen en ophogen van materiaalvoorraden en diensten die van belang zijn om operationele inzet te kunnen (blijven) leveren, zeker als het niet-militaire goederen betreft, is een toereikende toelichting tegen de achtergrond van de aanbestedingswet- en regelgeving belangrijker. Als laatste geldt dit ook voor materiaal, materieel en diensten die niet direct bijdragen aan operationele inzet, maar wel van belang zijn vanuit het perspectief van operationele gereedheid.

Veelal blijkt duidelijk uit de motivering van dergelijke inkoopdossiers wat de operationele noodzaak is om zonder concurrentiestelling aan één (meestal bestaande) leverancier te gunnen en ook dat dit qua beslag op verwervings-capaciteit, aanpassingen in de organisatie, waarborging van de kwaliteit/continuïteit de meest praktische keuze is.

---

8 Definitief rapport 1.2 20221208 AR aanbestedingen van DGB/DBE d.d. 7 december 2022

Door condities, waaronder prijzen en andere contractvoorwaarden, te hergebruiken voor de nieuwe opdracht is er ook minder risico voor de doelmatigheid. Desondanks kan de wetgever hebben bepaald dat marktwerking prioriteit heeft en is zo'n inkoopdossier bij de gegeven motivatie niet bij voorbaat rechtmatig. Om die rechtmatigheid dan te kunnen aantonen moet bijvoorbeeld een marktanalyse kunnen worden overlegd waaruit blijkt dat er geen andere partijen zijn die het gevraagde binnen acceptabele levertijden en kwaliteit kunnen leveren. Doordat een passende juridische motivatie bij de gebruikte uitzonderingsclausules vaak ontbreekt, ook bij aanvraag van een ELD-advies, en aanvullende onderbouwingen (ook na herhaald opvragen) niet kunnen worden overlegd, is over 2022 sprake van meerdere rechtmatigheidsbevindingen die (na eventuele steekproefextrapolatie) bij het overzicht escalatiedossiers zullen worden opgeteld.

*Wij adviseren om, naast de al gerealiseerde verbeteringen in de inkoopformulieren, aandacht te vragen bij de inkooppunten voor het toereikend en passend motiveren en documenteren van het gebruik van niet-standaard-procedures waarbij wordt afgezien van concurrentiestelling bij een beroep op uitzonderingsclausules. Voorts adviseren wij transparantie te betrachten en inkoopdossiers via de escalatieprocedure te laten verlopen, in gevallen dat gekozen wordt voor een (eventueel tijdelijke) meest werkbare oplossing waarbij twijfel bestaat over de rechtmatigheid daarvan.*

*Wij adviseren daarnaast om gedurende 2023 vinger aan de pols te houden op het gebruik van niet-standaard-procedures waarbij wordt afgezien van concurrentiestelling, het invoeren van eerstelijnsadvies en het toereikend motiveren en documenteren van gebruikte uitzonderingsclausules. Wacht hier niet mee tot het eerste kwartaal 2024. Verder adviseren wij de beschikbare informatie in SAP M&F in combinatie met de informatie uit de nieuwe inkoopformulieren te ontsluiten in een dashboard ten behoeve van monitoring en analysedoeleinden op het verwervingstraject, en deze bij de invoering van SAP S/4HANA en doorontwikkeling van SAP ARIBA te behouden en verder te optimaliseren.*

#### 3.5.5 *Verbeteracties VT-Achteraf in gang gezet, bruikbare registratie kan beter*

In onze interim-rapportage 2022 hebben wij aangegeven dat de jaarrapportage VT-Achteraf niet tijdig beschikbaar en bruikbaar is om als sluitstuk te kunnen dienen op het overzicht escalatiedossiers. Hierop zijn inmiddels verbeteracties in gang gezet die doorlopen in 2023. Ook is een template appreciatienota voor VT-A ontwikkeld, waarin standaard ook gevraagd wordt om een toelichting op de mogelijke aanbestedingsrechtelijke consequenties die bij de betreffende casus spelen. Het gebruik van deze template is nog vrijblijvend en niet breed bekend gesteld.

*Wij adviseren om de registratie van escalatiedossiers van DGB/DBE/AIM en de registratie van VT-Achteraf dossiers door HDFC op een zodanige wijze te faciliteren dat duidelijk is welke informatie moet worden aangeleverd (bijvoorbeeld in een gecombineerde Sharepoint-omgeving) en deze gedurende het jaar à tempo te laten vullen. Adopteer en optimaliseer de bedoelde template voor de appreciatie-nota en rol deze uit.*

### 3.6 **Materieel beheer: kwaliteit beheer opslagvormen loopt uiteen**

#### 3.6.1 *Ontwikkelingen rolneming materieelbeheer CDS*

De herbelegging van de rollen als gevolg van gewijzigde Topstructuur wordt langzaam doorgevoerd. De inrichtende verantwoordelijkheid is nog beperkt zichtbaar, mede door ontbreken van voldoende personele capaciteit bij de Commandant der Strijdkrachten (CDS) voor materieelbeheer. De opdracht MKM 2023 is voor het eerst door de CDS uitgegeven, voorheen door DGB/DBE. De Monitor Munitiedomein (MMD) - organisatie element binnen de afdeling CDS/DAOG<sup>9</sup> - richt zich op defensiebrede structurele issues binnen het munitiedomein. Ten behoeve van het oplossen van de onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer is een plan van aanpak bestaande uit vijf sporen opgesteld om het munitiebeheer te verbeteren.

---

<sup>9</sup> Directie Defensie Aansturing Operationele Gereedheid

- 3.6.2 *Vershil in kwaliteit beheer in de keten van centraal, decentraal naar gebruikende eenheden*  
In totaal hebben wij 62 onderzoeken uitgevoerd, met als resultaat dat 45% niet op orde is. Bij de centrale voorraad is dat één van de zeven (14%), bij de decentrale voorraad drie van de zeven (43%) en bij de gebruikende eenheid (inventaris en gebruikersmunitie) was van de 48 onderzoeken 50% niet op orde. De scores bij decentrale voorraad en gebruikende eenheid hebben voor een deel te maken met randvoorwaarden in te vullen door derden bij Defensie. Opmerkingen bij de decentrale voorraad en de gebruikende eenheid gaan vooral over uitvoeren van tellingen, betrouwbaarheid van de tellingen, afhandelen van verschillen en bevindingen over de toegangsregeling. Randvoorwaarden in te vullen door derden gaan onder andere over beveiligingsplannen en infrastructuur gerelateerde tekortkomingen.
- Wij adviseren de lijn aandacht te geven aan juiste uitvoering van materieelbeheer inclusief de randvoorwaarden in te vullen door derden bij Defensie.*
- 3.6.3 *Beheer centrale munitievoorraden: positieve ontwikkeling, proces aanmelding goederenontvangst niet op orde*  
Wij hebben drie locaties voor beheer van centrale munitievoorraden onderzocht. Op alle locaties was het overallbeeld over het beheer op orde. Hierdoor zijn we voorzichtig positief over de ontwikkeling en wijzigen daarom de beheerbevinding naar licht. De belangrijkste bevinding heeft te maken met het niet administratief in ontvangst nemen van munitie. Opslag vindt dan plaats zonder registratie in SAP M&F. Hierdoor wordt het risico in de opslag op samenlading en maximale belegging niet bewaakt. Niet administratief in ontvangst nemen van munitie heeft te maken met het proces aanmelden goederenontvangst. Het aanmelden is een registratieve afhandeling voorafgaand aan de daadwerkelijke ontvangst en is centraal belegd bij het Defensie Munitiebedrijf (DMunB).
- Wij adviseren DMunB goederen tijdig aan te melden.*
- 3.6.4 *Beheer decentrale munitievoorraden: vanaf 2020 ingezette trend blijft voorzichtig positief*  
De decentrale munitievoorraden hebben wij op twee locaties onderzocht, waarvan één locatie niet op orde bleek. Belangrijkste bevindingen hebben te maken met toegangsregelingen en beveiligingsplannen. Ons beeld over kwaliteit beheer decentrale munitievoorraad blijft voorzichtig positief, ondanks dat het beheer per locatie kan verschillen. Gezien de bevindingen handhaven wij de beheerbevinding op gemiddeld.
- 3.6.5 *Inventarisbeheer CCI en CSPM nog onvoldoende*
- CCI: Inventarisbeheer is een aandachtspunt*  
Het beheer van Crypto Controlled Items (CCI beheer) is op 18 locaties door ons onderzocht. De centrale voorraad is op één locatie onderzocht en ook de decentrale voorraad is op één locatie onderzocht. Het beheer op beide locaties is op orde.  
Het inventarisbeheer CCI is bij vijf van de zestien eenheden (31%) niet op orde. De belangrijkste bevindingen zijn het ontbreken van tellingen en afhandelen van verschillen voor alle drie opslagvormen. Verder is een breed voorkomende bevinding dat er verschil is (aantal) tussen de administratieve registratie in SAP M&F enerzijds en CCIRS anderzijds. Naar ons is meegedeeld overweegt Defensie haar kaderstelling op de eis dat alle CCI ook in SAP M&F moeten worden geregistreerd aan te passen, maar is hierover nog geen besluit genomen. Tenslotte zijn er op het gebied van inventarisbeheer bevindingen over het niet actueel zijn van de toegangsregeling en het niet voldoen aan de opslagvereisten voor CCI. Wij handhaven daarom de bevinding op gemiddeld.
- CSPM: Resultaten van kwaliteit beheer 2022 nog niet bepaald*  
Het onderzoek naar het beheer van Crypto Sleutels Publicaties Monitor (CSPM) voor het controlejaar 2022 is zeer recent opgestart en loopt door tot en met het controlejaar 2023. Daardoor kunnen wij over 2022 nog geen beeld geven over de kwaliteit van dit beheer. In het interim-rapport over het controlejaar 2023 zal worden ingegaan over het resultaat van 2022.

CSPM maakt nog geen onderdeel uit van de nieuwe gedigitaliseerde MKM-oplossing. De CSPM-checklisten blijven nog op de bestaande wijze verwerkt worden in BizzScore. De volledige en juiste invulling van deze checklisten en vulling van BizzScore is van belang voor BCA om haar monitoring-rol te kunnen invullen en waar nodig input te leveren voor bijsturing. De aanbevelingen die wij hierbij in ons rapport 2020 hebben gedaan en 2021 hebben herhaald, blijven hierbij onverkort van toepassing.

### 3.6.6 *Telproces vraagt meer aandacht*

De rode draad over het telproces (uitvoeren tellingen en afdoen telverschillen) bij de onderzoeken die wij in 2021 hebben voltooid bestaat in 2022 nog steeds. Tellingen worden niet of niet juist uitgevoerd en telverschillen worden niet door bevoegd gezag afgehandeld. In 2022 zijn meer materieelcategorieën en opslagvormen onderzocht. Analyse wijst uit dat de bevinding over het telproces bij iedere materieelcategorie voorkomt en bij bijna alle opslagvormen. Gebleken is dat het telproces vooral bij gebruikende eenheden, bij inventaris niet-gevoelig materieel en draagbare wapens en bij gebruikersvoorraden munitie en opiaten streng regime, niet op orde is. Tellen en correct afhandelen van verschillen dragen bij aan inzicht in de aanwezigheid van materieel en zorg voor materieel. Daarom blijft de beheerbevinding gehandhaafd op gemiddeld.

## 3.7 **Overige aandachtspunten Materieel beheer**

### 3.7.1 *Naleven toegangs- en opslagregelingen niet altijd op orde*

Analyse van alle onderzoeken uit het controlejaar 2022 toont een rode draad voor het niet op orde zijn van de naleving van toegangs- en opslagregelingen. Deze zijn van belang om materiaal onder de juiste omstandigheden op te slaan, geen onbevoegden toegang te verlenen tot opgeslagen materialen en ook om de kans op vermissingen tegen te gaan. De bevindingen gaan over bevoegdheids-uitoefening toegang door niet bevoegde functionarissen, aanwezigheid van materieel in verkeerde opslaglocaties (toegangsregeling is niet passend), niet voldoen aan klimatologische omstandigheden, geen actuele sleutel lijst, verlenen van niet functionele toegang tot locaties en zonder reden toestaan van functievermenging.

*Wij vragen de commandanten aandacht te laten besteden aan juiste uitvoering van toegangs- en opslagregelingen.*

### 3.7.2 *Bevindingen worden opgevolgd in verbeterplannen en uitgevoerd*

Wij voeren afloopcontroles uit bij opslagvormen die naar aanleiding van een initieel onderzoek onvoldoende hebben gescoord. Als eerste wordt het verbeterplan (op te stellen binnen 8 weken) beoordeeld of de aangeven maatregelen SMART<sup>10</sup> zijn opgenomen in het verbeterplan. Vervolgens wordt een jaar later de uitvoering van de maatregelen beoordeeld.

Onze indruk is dat met name verbeteringen te zien zijn op locaties die door ons eerder zijn gecontroleerd waarbij na meerdere afloopcontroles onze bevindingen uiteindelijk zijn opgelost. Dit is op termijn geen houdbaar model, omdat de kwaliteit van het beheer niet afhankelijk zou moeten zijn van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk. Daarom is het gewenst dat Defensie zelf invulling geeft aan een meer passend beheersmodel.

*Wij adviseren Defensie na te denken over een beheersmodel waarbij Defensie zelf beter zicht houdt op de kwaliteit van het materieel beheer op de locaties en daarop actiever bijstuurt. De MKM is daarvoor een bouwsteen. Op de locaties is versterking nodig om een goed materieel beheer te internaliseren en decentraal te zorgen voor intrinsieke motivatie om dit beter te doen.*

---

<sup>10</sup> Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

### 3-7.3

#### *Besteed in kaderstelling materieel beheer of onderliggend assortimentsmanagement en wapensysteembeheer ook aandacht aan verbandscontroles en analyses*

Onlangs is een interim-aanwijzing beschikbaar gekomen in de vorm van de DGB-DMVD-004. Vanuit een moderne data-driven beheersing missen we hierin nog instructies voor bijvoorbeeld:

- Het periodiek uitvoeren van analyses vanuit het principe van een sluitend goederenverband in SAP M&F.
- Het analyseren en verklaren van opvallende/bijzondere afboekingen en bewaken dat deze geautoriseerd hebben plaatsgevonden.
- Het signaleren en verklaren van afwijkende verbruiken (eventueel in onderlinge vergelijking tussen gelijksoortige eenheden).
- Het signaleren van afwijkingen in voorraadniveaus ten opzichte van gewenste minimumniveaus, achterstanden van vervanging van voorraden die over de houdbaarheidsdatum zijn of niet tijdig gekeurd zijn.

*Wij adviseren hieraan in de kaderstelling of onderliggende instructies afdoende aandacht te besteden.*

Voorstaande vereist dat de benodigde informatie voor het nastreven van de genoemde goederenverbanden en het analyseren van bijzondere goederenbewegingen, verbruiken, voorraadniveaus of voorraadcondities ook voor analisten wordt ontsloten.

*Wij adviseren als onderdeel van het programma ROGER aandacht te besteden aan het ontsluiten van logistieke informatie via rapportagemogelijkheden op SAP S/4HANA, het beschikbaarstellen van dashboards en/of een data-analyse platform voor logistieke data. Denk hierbij ook na waar in de organisatie afdoende logistieke expertise aanwezig is en waar de coördinatie hiervan kan worden belegd.*

### 3-7.4

#### *MKM geeft nog geen juist beeld*

De Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) dient Defensie via self-control assessment inzicht te geven in welke mate het materieelbeheer in bestaan en werking voldoet aan de gestelde normen en in hoeverre men "In control" is.

#### *Planning*

Wij hebben nagegaan of de huidige geplande checklists MKM voor controlejaar 2022 juist en volledig opgenomen zijn in BizScore. De bevinding is dat niet van alle materieelopslag en/of voorraadvorm een checklist in MKM is gepland. Het niet opnemen van alle aanwezige materieelopslag en/of voorraadvormen in de planning MKM kan het risico opleveren dat er geen inzicht wordt verkregen over een deel van het materieel. Dit kan een onzekerheid opleveren over een representatief beeld van behaalde kwaliteit van het materieelbeheer binnen Defensie.

*Wij adviseren CDS de defensieonderdelen inzicht te laten geven in de planning checklist MKM op basis van de materieelopslag en/of voorraadvorming in ERP M&F en legacy-systemen en met de defensieonderdelen in gesprek te gaan over afwijkingen.*

#### *Realisatie*

Wij hebben 41 MKM checklists feitelijkbeheer beoordeeld, daarvan waren 24 checklists (59%) niet op orde. Belangrijkste bevindingen zijn:

- antwoorden die het proces beschrijven zonder in te gaan op de fysieke controle op de daadwerkelijke uitvoering;
- niet nemen van de juiste steekproeven;
- geen of onvoldoende bewijsvoering over gehouden tellingen;
- het afdoen van verschillen;
- zonder verklaring afwijken van de planning ten opzichte van het telplan;
- ontbreken van actuele sleutelregeling.



Mogelijke oorzaak daarvoor is onvoldoende betrokkenheid vanuit de lijn voor juiste uitvoering middels review op het MKM dossier door de commandant van een eenheid of het naast hoger niveau. Hierdoor is het onzeker of de behaalde scores vanuit de self-control assessment een juist beeld geven over het voldoen aan de gestelde normen en daarmee een juist beeld geven over In control zijn.

Met ingang van 2023 wordt de MKM registratietool BizScore vervangen door een gedigitaliseerd MKM. De eerste opzet van de gedigitaliseerd MKM is vergelijkbaar met BizScore met een verbeterde analyse mogelijkheid. De ontwikkelrichting richting een dataplatform, waardoor vragen worden verrijkt met informatie uit bronsystemen, biedt in potentie een tool om meer zekerheid te krijgen over voldoen aan gestelde normen.

*Wij adviseren lijnverantwoordelijken aandacht te laten besteden aan juiste uitvoering en te reviewen op de juiste uitvoering en vastlegging in de MKM.*

## 3.8 Overige aandachtspunten IV-beheer

### 3.8.1 *Centraal verantwoording afleggen over gebruikersbeheer bemoeilijkt door veelheid rollen*

De toekenning van rechten in de applicaties van het P-domein vindt primair plaats door de plaatsing van medewerkers op arbeidsplaatsen. De medewerker krijgt daarbij de rechten onder andere via toegekende rollen. Wie welke rol mag hebben op een arbeidsplaats is niet op functieniveau vastgelegd. Er zijn deels door bevoegd gezag getekende autorisatiematrixen aanwezig. Echter dit betreffen voor een deel overzichten van de daadwerkelijke toegekende rechten en geen overzichten van welke functie welke rechten behoort te hebben. Dit maakt dat Defensie in die gevallen een periodieke controle, waarbij gecontroleerd wordt of toegekende rechten nog steeds verenigbaar zijn met de rechten die een medewerker voor een functie zou moeten hebben, niet effectief kan uitvoeren.

Het risico is aanwezig dat er autorisaties worden toegekend waardoor functievermenging kan optreden, met als gevolg dat er ongewenste mutaties in de gegevens in de systemen kunnen plaatsvinden. Defensie mitigeert dit risico deels door een periodieke controle uit te voeren op onverenigbare rechten per medewerker over vier verschillende P-systemen heen. Deze controle achteraf vindt plaats per werkdag.

Wij hebben geen compleet zicht gekregen op de wijzigingen in de autorisaties. Het inzicht in uitgegeven autorisaties is alleen gegeven op basis van momentopnames. Defensie geeft aan dit verbeterpunt op te pakken en van een 'foto' (momentopname van de rollen) naar een 'film' te gaan, door op basis van logging de mutaties in autorisaties te tonen.

Bij de toekenning van de autorisaties zijn verschillende afdelingen van Defensie betrokken. Tussen deze verschillende afdelingen zijn harde scheidingen wat betreft het gebruikersbeheer (het beheren van accounts en autorisaties). Deze scheiding uit zich in een sterke verdeling van taken, waardoor afdelingen zich focussen op eigen verantwoordelijkheden en geen zicht hebben op het totale gebruikersbeheer waar zij onderdeel van uitmaken. Hierbij moet opgemerkt worden dat de medewerkers die de taken voor het gebruikersbeheer uitvoeren hun verantwoordelijkheden hiervoor nemen en streven naar een zo beheerst mogelijk verloop van het proces.

Om goed centraal te kunnen sturen op uit te geven rechten en centraal verantwoording te kunnen afleggen over het gevoerde gebruikersbeheer, is het noodzakelijk om vast te leggen welke functie welke autorisaties (onder andere rollen) mag hebben. Dit wordt bemoeilijkt door de veelheid aan mogelijke autorisaties en het grote aantal functies en het feit dat de huidige inrichting van de verouderde P-systemen niet eenvoudig is aan te passen.

*Wij adviseren bij de overgang naar het nieuwe HR-systeem het aantal rollen per functie en het aantal soorten functies sterk terug te brengen en hier vervolgens regie op te gaan voeren.*

### 3.8.2 *Arbeidsplaatsbeheer belangrijker nu meer applicaties hiervan afhankelijk worden*

Hoe meer applicaties aansluiten op het selfservice portaal van Defensie, het Business Operations Platform (BOP-platform), hoe belangrijker de rol van arbeidsplaatsbeheer wordt. De toegang van een gebruiker tot een applicatie die is gekoppeld aan het selfservice portaal vindt plaats via een *single sign on principe*. We zien dit terug bij diverse applicaties in het P-domein en de nieuw ontwikkelde applicatie inkoopformulieren. De autorisaties, die aan gebruikers in deze applicaties worden toegekend, worden gevoed via de koppeling van een medewerker aan een arbeidsplaats. Foutieve koppelingen kunnen tot onjuiste autorisaties leiden, met risico op ongewenste mutaties in systemen. Periodieke controle of medewerkers nog op de juiste arbeidsplaats staan of tijdig worden verwijderd wordt hiermee belangrijker.

### 3.8.3 *Zichtbare verbetering navolgbaarheid wijzigingsbeheer P-systemen ophanden*

Defensie dient de integriteit van de P-systemen zodanig te waarborgen met beheersingsmaatregelen dat wijzigingen op een gecontroleerde wijze worden uitgevoerd. Dit om het risico op ongeautoriseerde wijzigingen af te dekken. Daartoe maakt Defensie onderscheid tussen twee soorten wijzigingen voor de P-systemen: reguliere wijzigingen en beheerwijzigingen. Deze twee soorten wijzigingen doorlopen ieder een ander proces.

In ons rapport over 2021 hebben wij gerapporteerd over de navolgbaarheid van het wijzigingsbeheer. De processen voor de twee soorten wijzigingen zijn gedurende 2022 in opzet en uitvoering niet gewijzigd, waardoor onze bevindingen en de risico's gelijksoortig zijn.

Wel heeft de Divisie Personeel en Organisatie Defensie (DPOD) gewerkt aan de beschrijving en implementatie van het nieuwe wijzigingsproces voor beide soorten wijzigingen, waarvan wij het resultaat naar verwachting gedurende 2023 zullen gaan zien. Ook het Joint Informatievoorziening Commando (JIVC) heeft aangegeven verschillende verbeteracties te treffen. DPOD en JIVC zullen aandacht hebben voor de volgende punten:

- DPOD zal het onderscheid tussen procesgangen voor reguliere wijzigingen en beheerwijzigingen, zijnde wijzigingen conform gemaakte afspraken, opnieuw beschrijven, zodat het onderscheid duidelijker wordt. Dit moet afdekken dat een wijziging met impact als beheerwijziging versneld kan worden doorgevoerd. Ook zal voor beheerwijzigingen in het exploitatieoverleg nader worden vastgelegd of en op welke manier deze moeten worden getest.
- JIVC zal de uitvoering van de reguliere wijzigingen en beheerwijzigingen gaan beschrijven in een nieuwe procesbeschrijving. Voor de aantoonbaarheid zal er onder andere aandacht zijn voor de vastlegging van de testresultaten, de uitvoering van een test in een andere omgeving dan de productieomgeving en het in functiescheiding doorvoeren van wijzigingen.

*Wij onderschrijven het belang van deze verbeteracties van DPOD en JIVC. Aanvullend hierop adviseren wij voor beide soorten wijzigingen als processtap op te nemen dat een wijziging pas definitief doorgevoerd mag worden in het systeem, nadat de (gedelegeerde) systeemeigenaar op basis van de testresultaten akkoord heeft gegeven. Voor de aantoonbaarheid en verantwoording adviseren wij dit akkoord vast te leggen.*

### 3.8.4 *Zet verbeteracties beheerrechten Oracle-databases door*

Defensie is in 2022 aan de slag geweest met verbeteracties die in 2023 worden voortgezet met betrekking tot Oracle-databases in het P-domein.

*Wij blijven het belang benadrukken van het verder terugbrengen van de relatief grote aantallen uitgegeven beheerrechten.*

### 3.8.5 *Zet verbeteringen beheer inkooptool met beleid door, informatiebeveiligingsrisico blijft aanwezig tot overgang naar SAP ARIBA*

In eerdere rapportages hebben wij opmerkingen gemaakt over het beheer van de inkooptool Negometrix. In 2022 zijn de verbeteringen in het beheer verder doorgezet in 2022, maar nog niet allemaal gerealiseerd.

De Negometrix-versie die door Defensie wordt gebruikt is inmiddels verouderd en hierop wordt door de leverancier alleen nog het hoognodige onderhoud gepleegd. Om functioneel actueel te blijven in lijn met de vigerende aanbestedingswet- en regelgeving zou Defensie moeten overgaan op de nieuwe versie. Defensie heeft echter besloten dit niet te doen en in de loop van 2024 over te gaan op soortgelijke functionaliteit in SAP ARIBA. Tot die tijd is het belangrijkste restrisico een informatiebeveiligingsrisico. Dit met betrekking tot Defensie-informatie die wordt opgeslagen in de Cloud-oplossing Negometrix.

*Wij adviseren daarom bij gebruikers doorlopend onder de aandacht te brengen dat in Negomatrix geen gerubriceerde informatie mag worden opgenomen.*

- 3.8.6 *Nieuwe applicatie inkoopformulieren in gebruik genomen, functioneel beheer nog niet belegd*  
In juli 2022 is de nieuwe applicatie inkoopformulieren in gebruik genomen. In deze applicatie vindt de ondertekening van het verwervingsplan en het verwervingsverantwoordingsformulier plaats. De goedkeuring van deze documenten door bevoegd gezag is een relevante beheersmaatregel in het inkoopproces, om te waarborgen dat aanbestedingswet- en regelgeving wordt nageleefd en conform overige kaders juist verloopt (zie paragraaf 3.5).  
Voor deze applicatie vindt nog ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten plaats, maar deze is inmiddels volop in gebruik. Het is daarom van belang om deze applicatie in regulier beheer te gaan nemen en daarmee het functioneel beheer binnen JIVC te beleggen.

- 3.8.7 *Aandacht nodig voor verbeterpunten in het gebruikersbeheer Windows en Active Directory*  
Er is een flink aantal niet-gedeactiveerde niet-persoonlijke accounts welke in 2022 niet zijn gebruikt. Daarnaast hebben wij gezien dat lokale accounts met verhoogde rechten aanwezig zijn waarvan gebruik door de leverancier wordt ontraden. Het risico is dat een kwaadwillend persoon misbruik van deze accounts zou kunnen maken.

*Wij adviseren Defensie om periodieke controles uit te voeren op Windows en Active Directory accounts en waar mogelijk accounts die niet meer nodig zijn op te schonen of de rechten van deze accounts te beperken.*

De naamgeving van personen en afdelingen in verschillende systemen wijkt van elkaar af.  
*Ter verhoging van de controleerbaarheid adviseren we Defensie om naamgeving in al haar systemen gelijk te trekken.*

## 3.9 Overige aandachtspunten Financieel beheer

- 3.9.1 *Subsidiebeheer: Bevindingen Algemene Rekenkamer voortvarend opgepakt*  
De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport over 2021 opmerkingen gemaakt over het subsidiebeleid van Defensie. Ondanks het relatief geringe financieel belang van deze stroom heeft Defensie hier, binnen de mogelijkheden die er waren, voortvarend actie op genomen. Dit heeft geleid tot een actualisatie van het M&O-beleid, waarbij het reviewbeleid en het sanctiebeleid nader vorm is gegeven en een nieuw controleprotocol is opgesteld dat in de Regeling Defensiesubsidies zal worden opgenomen.  
Concrete verbeteringen met betrekking tot de subsidiebeschikkingen voor de twee grote subsidiepartijen Nederlands Veteranen Instituut (NLVi) en Stichting Koninklijke Defensiemusea (SKD) konden voor 2022 niet meer gerealiseerd worden door het tijdstip waarop de bevindingen van de Algemene Rekenkamer bekend werden. Op basis van de concept beschikkingen voor 2023 zien wij dat rekening is gehouden met de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer. Zo is meer expliciet aandacht besteed aan de activiteitenplannen in relatie tot de begroting.



## 4 Overige onderwerpen

### Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal overige onderwerpen die wij onder uw aandacht willen brengen.

#### 4.1 **Totstandkoming NFI: beschrijven opzet verbetert traag, verbetering kwaliteit inzetbaarheidsinformatie nog niet afgerond**

Hieronder geven wij de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële informatie (NFI).

##### *Totstandkoming NFI niet altijd beschreven of actueel, kan een beperking van de betrouwbaarheid opleveren*

Wij hebben de opzet van de processen en de beschrijving van definities en afspraken, voor de NFI-onderdelen in de jaarverslagen onderzocht. In relatie tot de bevindingen uit het auditrapport 2021 zien we een beperkte verbeterde beschrijving. Ook hebben we kennisgenomen van de initiatieven voor beschrijven en vernieuwen van kritische prestatie indicatoren (KPI'n) in samenhang met het ontwikkelen van de geïntegreerde rapportage. We constateren dat Defensie een slag maakt met betrekking tot de beschrijvingen, definities en berekening voor de indicator. We hebben aandacht gevraagd voor de bijbehorende parameters, afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het proces van de totstandkoming en afspraken over dossiervorming. Als reactie op onze aanbeveling in het auditrapport 2021 heeft Defensie aangegeven de kwaliteitseisen voor NFI te willen vastleggen.

*Omdat de actie onderhanden is herhalen wij ons advies aan HDFC om een generieke aanwijzing uit te geven over het vastleggen van de opzet, definities en afspraken, en daarbij aandacht te besteden aan de maatregelen die daarin opgenomen worden om de betrouwbaarheid van de NFI te borgen.*

##### *Inzetbaarheidsinformatie nog niet volledig herleidbaar en controleerbaar*

Op basis van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is in 2022 verder gewerkt aan verbetering van het rapportageproces over de inzetbaarheid. Dit wordt ondersteund door het Digitale Dashboard Operationele Gereedheid (DDOG). Het DDOG beoogt het totstandkomingsproces van de appreciaties over de gereedheid van capaciteiten en inzetbare eenheden vergaand geautomatiseerd te ondersteunen op basis van ingelezen gegevens uit de defensiebronsystemen zoals Peoplesoft en SAP. Voor inzicht in de operationele gereedheid van een component of inzetbare eenheid zijn basisprofielen leidend. Een basisprofiel bevat het vereiste personeel, materieel en geoefendheid om een generieke opdracht uit te kunnen voeren en daarmee te voldoen aan de opgedragen generieke gereedstelling.

Wij hebben het rapportageproces voor totstandkoming van inzetbaarheidsinformatie bij CZSK<sup>11</sup>, CLAS en CLSK onderzocht. De geapprecieerde operationele gereedheid (kleurcodering en tekstueel deel) wijkt vaak af van de geautomatiseerde fact based kleurings operationele gereedheid (advies). Een verklaring is dat in DDOG nog niet alle basisprofielen gereed zijn en daardoor nog niet volledig uitdrukken welke minimale eis een commandant stelt om een eenheid operationeel gereed te appreciëren. In 2022 is verder gewerkt aan het inrichten en completeren van deze basisprofielen als grondslag voor de fact based kleurings. Deze actie is nog niet afgerond. Een andere verklaring voor het verschil is dat de informatie uit DDOG wordt verrijkt uit andere bronnen om de inzetbaarheid-status aan te geven. Dit maakt de appreciatie in DDOG minder goed herleidbaar en controleerbaar.

## 4.2

### **Rijksbreed IB-onderzoek: verdere stappen gezet in opvolging aanbevelingen eerdere jaren**

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses op informatiesystemen. Het VIR, VIR BI en andere eisen zoals van de NAVO zijn bij Defensie samengebracht in het Defensiebeveiligingsbeleid dat de norm is binnen Defensie.

De afgelopen jaren heeft de Auditdienst Rijk rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de sturing en beheersing van informatiebeveiliging op centraal niveau. Sinds het onderzoek van 2017 is een volwassenheidsmeting van de ministeries geïntroduceerd op het gebied van informatiebeveiliging aan de hand van de thema's governance, organisatie, incidentmanagement en risicomanagement. Wij zijn nagegaan wat de stand van zaken is van de aanbevelingen in onze rapportage d.d. 22 mei 2022 van het deelonderzoek voor Defensie.

In 2022 heeft Defensie zeven VIR E&E<sup>12</sup> analyses uitgevoerd. Voorts is verder gewerkt aan het vernieuwen en doorvoeren van de beleidsstukken gericht op risicomanagement. De basis ligt in de SG aanwijzing risicomanagement. Deze aanwijzing is nog in concept. Daarnaast zijn er tijdelijke thematische samenwerkingsverbanden voor de implementatie van het Defensie Beveiligingsbeleid. Defensie verwacht dat de beleidsstukken inzake risicomanagement in de eerste helft van 2023 worden vastgesteld. Het overkoepelende document over het incidentmanagementproces is in concept opgesteld. Het calamiteitenproces wordt in 2023 geoefend.

*Wij benadrukken het belang om de conceptstukken medio 2023 vast te stellen en te publiceren.*

## 4.3

### **AVG: Routekaart en besluitvormingsraamwerk omgang cloud zijn best practices, verbetermaatregelen worden gerealiseerd**

Wij hebben een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop Defensie de interne organisatie heeft ingericht ten behoeve van:

- een aantoonbare verantwoordingsverplichting,
- totstandkoming van verwerkersovereenkomsten en -afspraken, alsmede
- de regie en toezicht op de naleving hiervan.

Daarnaast richtte het onderzoek zich op welke privacycriteria er in de departementale cloudstrategie worden gehanteerd.

Gezien de aandachtspunten rondom het verwerkingenregister, hebben wij in het auditrapport 2021 het belang van uitbreiding van de AVG-capaciteit onderschreven.

Momenteel zijn uitgangspunten omtrent privacy aanwezig in verschillende Defensie-specifieke documenten dan wel rijksbrede documenten. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) adviseert echter één centraal document. Niet alle actuele onderwerpen, die de AP adviseert voor een privacybeleid, komen terug in de Regeling AVG Defensie. De monitoring op de verwerkersovereenkomsten is ingebed in de reguliere inkoopprocedure. Wij hebben dit echter enkel aangetroffen voor de Defensie-brede verwerkingen. Alle verwerkersovereenkomsten dienen door de verwerker/inkoper te worden opgevoerd in SAP. Uit de jaarrapporten blijkt dat nog niet voor alle onderdelen binnen Defensie een goed overzicht aanwezig is van de verwerkersovereenkomsten die nog afgesloten of geactualiseerd dienen te worden.

Wij hebben geconstateerd dat er nog geen expliciet systeem is ingericht dat erop toeziet dat de ontvangen rapportages van de verwerkers worden beoordeeld en indien noodzakelijk mitigerende maatregelen getroffen worden die de naleving van de AVG borgen. Wel wordt de functionaris gegevensbescherming van Defensie op de hoogte gebracht van datalekken bij een verwerker wanneer deze hebben plaatsgevonden en verplicht het ABDO de verwerker te melden aan Defensie indien er iets wijzigt in de beveiliging.

---

12 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Efficiënt & Effectief-methodiek

Aangegeven is dat Defensie voornemens is om een proces in te richten voor de grote/kritische verwerkingen waarbij de verwerkers dienen te rapporteren over een aantal normen uit de ISO/NEN. Defensie heeft een stapsgewijze en grafisch vormgegeven routekaart opgesteld waarin uitgebreid wordt ingegaan op hoe Defensie hiermee om wil gaan met cloudtoepassingen. Deze routekaart alsmede het bijgevoegde besluitvormingsraamwerk kan als best practice worden beschouwd. Defensie beschikt nog niet over een expliciet centraal overzicht van alle clouddiensten die binnen het departement zijn afgenomen. De ABDO-eisen worden momenteel uitgewerkt in een apart kader voor cloudtoepassingen.

Er is een scheiding aangebracht tussen de functies voor beleid en toezicht van gegevensbescherming. Vanaf 2022 wordt de onderzoekscapaciteit voor toezicht versterkt. Eind 2022 is de formatie van het (beleids-)cluster gegevensbescherming uitgebreid. Ongeveer de helft van de AVG-coördinatoren is eind 2022/begin 2023 van functie veranderd. Dit zorgt voor de nodige druk op de AVG werkzaamheden.

*De aanbevelingen in het deelrapport van het rijksbrede AVG onderzoek voor Defensie 2022 worden door Defensie conform haar managementreactie in het deelrapport vertaald in verbetermaatregelen die worden uitgevoerd. Er blijft aandacht nodig voor het beschikbaar maken van voldoende AVG-capaciteit.*

#### 4.4 **Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)**

Op 4 oktober 2022 is het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) goedgekeurd door de Raad van de Europese Unie. Met dit plan maakt Nederland aanspraak op € 4,7 miljard uit de Europese Herstel- en Veerkracht Faciliteit (HVF). Met de HVF werkt Europa gezamenlijk aan duurzaam economisch herstel na de coronacrisis. Het HVP is opgebouwd uit 49 maatregelen verdeeld over tien verschillende begrotingen, waarvan er vier Defensie betreffen. Er is een programmadirectie opgericht bij de Generale Thesaurie van het ministerie van Financiën, die systeemverantwoordelijkheid draagt voor de monitoring en uitvoering van het HVP en het beschermen van de financiële belangen van de Unie inzake de HVF. De programmadirectie steunt op een decentraal systeem om daarmee nauw aan te sluiten bij nationale verantwoordingsystematiek en implementatie. In lijn met die systematiek zijn DGB en HDFC verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de middelen en het effectief functioneren van de beheers- en controlesystemen voor de geselecteerde maatregelen uit het HVP. De geselecteerde maatregelen voor Defensie zijn vier mijlpaalproducten uit het programma GrIT. Defensie zal vanuit de uitvoerende rol in de door de Minister getekende beheersverklaring aangeven wat de voortgang is van het behalen van de mijlpalen en doelstellingen van deze producten. Het ministerie van Financiën is momenteel bezig een applicatie te ontwikkelen (CEDAR genoemd) waarin de departementen de door Europa gevraagde gegevens kunnen uploaden. Nederland dient vanaf 2023 tot en met 2026 jaarlijks een betalingsaanvraag in waarin verantwoording wordt afgelegd op welke wijze de mijlpalen en doelstellingen zijn behaald en wie de gelden als eindbegunstigde heeft ontvangen. Op basis hiervan gaat de Europese Commissie over tot betaling van de gelden. De Auditdienst Rijk zal optreden als auditor voor het HVP. Vanuit deze rol signaleert de Auditdienst Rijk risico's voor de beheersing, verantwoording en controle van deze middelen. Ook voor GrIT kan dit het geval zijn. Momenteel is Defensie bezig om het proces te beschrijven hoe de betrouwbaarheid en volledigheid van de mijlpalen en doelen aangetoond kunnen worden en hoe de controle wordt ingericht op de aanvullende EU-regelgeving zoals het aangeven hoe fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstrengeling is voorkomen per mijlpaal en doel.

*Wij adviseren zo snel als mogelijk te zorgen voor een toereikend systeem voor interne beheersing en verantwoording, rekening houdend met de eisen die de EU aan het beheer en verantwoordingen stelt.*

#### 4.5 **Grote projecten**

De Tweede Kamer heeft aan de Defensieprojecten 'Verwerving F-35', 'Vervanging onderzeebootcapaciteit' en het programma Grensverleggende IT (GrIT) de status van Groot Project volgens de Regeling Grote Projecten (RGP) toegekend. De Auditdienst Rijk rapporteert over deze projecten separaat bij de door Defensie op te leveren basisrapportage en periodieke voortgangsrapportages. Voor dit auditrapport wordt daar korthedshalve naar verwezen.

## Bijlagen

---



Aan: de minister van Defensie

## Verklaring over de in het jaarverslag 2022 opgenomen financiële overzichten

### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2022 van het ministerie van Defensie (X) gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Defensie (X) over 2022 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2022 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2022 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldbalans per 31 december 2022 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022;
- de overzichten over 2022 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

### *De basis voor ons oordeel*

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2022 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Defensie zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2022 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

### *Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan*

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

Defensie is als grote uitvoeringsorganisatie een belangrijke inkoopmacht die internationaal opereert en een omvangrijk arsenaal aan materieel, vastgoed en (deels gevoelige) voorraden beheert. Daarnaast is sprake van een talrijk personeelsbestand met, door haar onregelmatige, soms gevaarlijke en internationale operatie, een daarbij passende arbeidsvoorwaarden met vele toeslagsoorten en declaratie-mogelijkheden. Hierdoor bestaan inherent risico's op aanbestedingsfraude, oneigenlijk gebruik en ontvreemding van materieel, vastgoed, voorraden, creditcards en contant geld.

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Defensie en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluiten aan bij het hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag (Paragraaf 6.1.3 onderdeel Fraude).

Wij constateren dat het ministerie van Defensie in haar bedrijfsvoeringsprocessen een beheerraamwerk heeft ingericht dat per kolom (PIOFACH) gebaseerd is op een integrale risico-afweging. Frauderisico's zijn hierbij mede in beschouwing genomen, maar niet expliciet als zodanig benoemd.

Wij hebben met inachtneming van de materialiteit de beheersmaatregelen uit dit raamwerk getoetst en waar nodig aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd. Dat betekent dat wij de functiescheidingen in het verwervingsproces en de naleving van wettelijke vereisten op onafhankelijke leveranciersselectie hebben getoetst. Wij hebben kennisgenomen van het integriteitsbeleid bij Defensie en de interne monitoring en toezicht daarop. Wij hebben het materieelbeheer beoordeeld, waaronder de functiescheidingen in de logistieke processen, het uitvoeren van inventarisaties, de beveiligde opslag en de naleving van regelgeving rondom afstoten. Onze werkzaamheden hebben zich gericht op het risico van fraude met als mogelijk gevolg een materiële afwijking in de jaarrekening. Daarbij hebben wij de omvang van, en ontwikkeling in, extra gevoelige stromen gemonitord en daarop zo nodig extra gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd, eventueel meerjarig roulerend of op verzoek van Defensie zelf. Zo passen wij Journal Entry Testing toe en hebben wij onderzoek uitgevoerd naar het beheer van wapen en munitieopslag en cryptomiddelen. Het risico op doorbreking van functiescheiding door de leiding is gezien het besturingsmodel van Defensie beperkt.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2022 opgenomen andere informatie**

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen;
- de inzetbaarheidsrapportage die vertrouwelijk als rapportage bij het jaarverslag wordt uitgebracht.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat<sup>13</sup>.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

## **Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten**

### *Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten*

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

### *Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten*

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2022, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;

---

<sup>13</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie<sup>14</sup>;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Defensie onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2023

Auditdienst Rijk

---

<sup>14</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Aan: de minister van Defensie

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2022 opgenomen financiële overzichten**

#### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2022 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) over 2022 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de verantwoordingsstaat over 2022 met de financiële toelichting daarbij;
- de saldbalans per 31 december 2022 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022;

#### *De basis voor ons oordeel*

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Defensie zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

#### *Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan*

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

Defensie is als grote uitvoeringsorganisatie een belangrijke inkoopmacht die internationaal opereert en een omvangrijk arsenaal aan materieel, vastgoed en (deels gevoelige) voorraden beheert. Daarnaast is sprake van een talrijk personeelsbestand met, door haar onregelmatige, soms gevaarlijke en internationale operatie, een daarbij passende arbeidsvoorwaarden met vele toeslagsoorten en declaratie-mogelijkheden. Hierdoor bestaan inherent risico's op aanbestedingsfraude, oneigenlijk gebruik en ontvreemding van materieel, vastgoed, voorraden, creditcards en contant geld.

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Defensie en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem

monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluiten aan bij het hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag (Paragraaf 6.1.3 onderdeel Fraude).

Wij constateren dat het ministerie van Defensie in haar bedrijfsvoeringsprocessen een beheerraamwerk heeft ingericht dat per kolom (PIOFACH) gebaseerd is op een integrale risico-afweging. Frauderisico's zijn hierbij mede in beschouwing genomen, maar niet expliciet als zodanig benoemd.

Wij hebben met inachtneming van de materialiteit de beheersmaatregelen uit dit raamwerk getoetst en waar nodig aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd. Dat betekent dat wij de functiescheidingen in het verwervingsproces en de naleving van wettelijke vereisten op onafhankelijke leveranciersselectie hebben getoetst. Wij hebben kennisgenomen van het integriteitsbeleid bij Defensie en de interne monitoring en toezicht daarop. Wij hebben het materieelbeheer beoordeeld, waaronder de functiescheidingen in de logistieke processen, het uitvoeren van inventarisaties, de beveiligde opslag en de naleving van regelgeving rondom afstoten. Onze werkzaamheden hebben zich gericht op het risico van fraude met als mogelijk gevolg een materiële afwijking in de jaarrekening. Daarbij hebben wij de omvang van, en ontwikkeling in, extra gevoelige stromen gemonitord en daarop zo nodig extra gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd, eventueel meerjarig roulerend of op verzoek van Defensie zelf. Zo passen wij Journal Entry Testing toe en hebben wij onderzoek uitgevoerd naar het beheer van wapen en munitieopslag en cryptomiddelen. Het risico op doorbreking van functiescheiding door de leiding is gezien het besturingsmodel van Defensie beperkt.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

#### **Verklaring over de in het jaarverslag 2022 opgenomen andere informatie**

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat<sup>15</sup>.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

---

<sup>15</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

## Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

### *Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten*

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

### *Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten*

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie<sup>16</sup>;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

---

<sup>16</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Defensie onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2023

Auditdienst Rijk



### **Controle getrouw beeld financiële overzichten**

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in de jaarverslagen opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in de jaarverslagen opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat de jaarverslagen alle voorgeschreven informatie bevat.

#### *Overschrijding van rapporteringstoleranties*

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

#### *Controle op frauderisico's*

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Defensie. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden).

#### *Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd*

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2022. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

### Onderzoek beheer

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2022 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

In dit kader hebben wij in 2022, naast het materieelbeheer, het conversieproces SAP S/4HANA en de inrichting van de autorisatieproces binnen de vernieuwde inkoopformulieren voor nader onderzoek geselecteerd.

### Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in de jaarverslagen opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaringen (zie bijlage 1 en 2).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.3 van dit rapport.

### Verspreidingskring

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Defensie. De minister van Defensie zal dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 17 mei 2023, plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

