



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Datum 15 maart 2022  
Betreft Auditrapport 2021

Hierbij bied ik u ons Auditrapport over 2021 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 2021 is behandeld in het AuditComité van 10 maart 2022.

*ACCOUNTDIRECTEUR ALGEMENE ZAKEN EN DEFENSIE*

**Auditdienst Rijk**

**Inlichtingen**

**Ons kenmerk**

**Door tussenkomst**

**In afschrift aan**  
Zie verzendlijst

**Bijlagen**  
Auditrapport 2021 met  
nr. 2022-0000022154

## **VERZENDLIJST**

**Auditdienst Rijk**

- 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

**Ons kenmerk**  
2022-0000022153



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Auditrapport

**2021**

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



# Auditrapport 2021

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

15 maart 2022

*Kenmerk*  
2022-0000022154

*Fotografie*  
Defensie

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

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Defensie operatie vindt doorgang, beheer stabiel</b>	<b>6</b>
1.1	Beheer bij Defensie stabiel	6
1.2	Doel en doelgroepen	7
1.3	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag</b>	<b>9</b>
2.1	Controleverklaring	9
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie (NFI)	10
<b>3</b>	<b>Kaders en beheerinstrumentarium beschikbaar, uitrol volgt</b>	<b>12</b>
3.1	Beheer stabiel, uitrol kaders naar werkvloer vraagt begeleiding	12
3.2	Autorisatiebeheer SAP M&F logistiek domein: doorpakken oplossen hoge aantallen functiescheidingsconflicten en kritieke transacties	13
3.3	Inkoopbeheer: beheerinstrumentarium gerealiseerd, uitrol in 2022	14
3.4	Verplichtingbeheer: instelling DMF vraagt om strakker beheer	17
3.5	Financieel beheer: betaalgedrag is verbeterd, effect handreiking prestatieverklaringen nog beperkt	18
3.6	Materieel beheer: krijgt meer aandacht, maar nog beperkt verbetering zichtbaar	18
3.6.1	Beheer centrale munitievoorraden: beeld ongewijzigd, opvolgingsonderzoek op locatie in 2022	19
3.6.2	Beheer decentrale Munitievoorraden: beeld blijft voorzichtig positief	19
3.6.3	Beheer CCI's en CSPM nog onvoldoende	19
3.6.4	Verbeteren uitvoering tellingen en afdoen telverschillen vraagt meer aandacht	20
3.7	Overige onderwerpen IV-beheer:	20
3.8	Overige onderwerpen Materieel beheer	23
<b>4</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>27</b>
4.1	AVG: opvolging eerdere aanbevelingen verwerkingenregister vraagt capaciteit, rijksbreed onderzoek in 2022 gepland	27
4.2	Totstandkoming NFI: beschrijven opzet behoeft aandacht, verbetering kwaliteit inzetbaarheidsinformatie nog work in progress	27
4.3	Grote projecten	28
Bijlage 1	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Defensie (X)</b>	<b>30</b>
Bijlage 2	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)</b>	<b>34</b>
Bijlage 3	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>38</b>



# 1 Defensie operatie vindt doorgang, beheer stabiel

## 1.1 Beheer bij Defensie stabiel

Ook in dit tweede jaar van COVID-19 lockdownmaatregelen vond de Defensie operatie doorgang en is het beheer doorontwikkeld. De organisatie heeft verder vorm gekregen langs het model Besturen bij Defensie (BBD), waarop door het Directoraat-generaal Beleid (DGB) en de Directiestaf (DS) in samenwerking ook in 2022 nog de nodige inspanning zal worden geleverd. 2021 was het eerste begrotings- en uitvoeringsjaar voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). Dit heeft impact gehad op met name het verplichtingenbeheer (zie 1.1.2).

### 1.1.1 *Financieel beheer op hoofdlijnen stabiel*

Op het gebied van inkoopbeheer is in het najaar de langverwachte Spend-tool in gebruik genomen en zijn aanpassingen en verrijkingen in SAP M&F aangebracht om naar aanleiding van juridische arresten de monitoring van maximale looptijd en uitnuttingswaarde van raamcontracten te kunnen faciliteren.

Met betrekking tot het verplichtingenbeheer zijn enerzijds verbeteringen doorgevoerd, maar anderzijds door de instelling van het Defensie materieelbegrotingsfonds weer nieuwe uitdagingen ontstaan (zie de volgende paragraaf).

Het voorschotbeheer overige voorschotten is op orde. Bij de subsidies en het project F-35 zijn er achterstanden in het afrekenen van openstaande voorschotten. Met betrekking tot toereikende bewijsvoering onder prestatieverklaringen bij betalingen is het beeld stabiel. De begin 2021 vastgestelde handreiking ter verbetering hiervan verdient blijvend aandacht. Ook op het gebied van de personele uitgaven is het beeld stabiel; de besluitvorming over een nieuwe cao is doorgeschoven naar 2022, waardoor er geen ingrijpende wijzigingen in de systemen nodig waren.

Mede gezien de toegezegde structurele verdere verhoging van de Defensiebegrotingen is het van belang steeds te blijven investeren in een goed beheer.

### 1.1.2 *Instelling DMF vraagt aanscherping verplichtingenbeheer*

In de Defensieorganisatie ligt de focus van het beheer met name op de kasreeksen. Een beeld dat de begrotingen uit het verleden ook uitademen. Doordat in de begroting Defensie (X) tot 2020 sprake was van één investeringsartikel, artikel 6, konden tempoverschillen in het aangaan van verplichtingen gemakkelijk opgelost worden tussen dienstonderdelen binnen ditzelfde artikel. Ook niet tijdig vastgelegde verplichtingenmutaties konden eenvoudiger worden opgevangen. Nu in het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) de investeringen over meerdere aparte artikelen zijn verdeeld (motie Diks), is voor het oplossen van dergelijke verschillen verwerking via suppletoire wetten en instemming van de Kamer noodzakelijk geworden. In 2021 moest Defensie hier nog aan wennen, als gevolg waarvan eind december bleek dat de realisatie van aangegane verplichtingen bij een aantal artikelen het vastgestelde verplichtingenbudget te boven ging. Omdat deze overschrijdingen niet waren verwerkt in de brieven aan de Kamers met betrekking tot de Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 2021 (de veegbrief) is nog een Incidentele Suppletoire begrotingswet (ISB) ingediend voor zowel Defensie (X) als het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). Aangezien de verplichtingen waarvoor in de ISB toestemming werd gevraagd al eerder waren aangegaan, hebben wij deze ISB's niet beschouwing kunnen nemen en heeft dit geleid tot formele onrechtmatigheden. Voor het DMF zijn hierdoor rapporteringstoleranties overschreden (zie verder 3.4.2).

- 1.1.3 *Druk op bestaande bedrijfsvoering door lopende IT-projecten neemt toe*  
 IT-projecten bieden kansen voor verdere doorontwikkeling, maar vragen ook veel extra inspanning van de Defensieorganisatie. In ons beeld is dit er (mede) oorzaak van dat het autorisatiebeheer voor het SAP-logistieke domein feitelijk in de systemen nog geen verbetering laat zien en het niveau van het beheer van bestaande systemen over de gehele breedte terug lijkt te lopen, onder meer door onderbezetting van IT-beheerteams (zie verder 3.2). Wij vragen hier aandacht voor mede tegen de achtergrond dat het programma voor de vervanging van de huidige verouderde P-systemen nog moet starten.
- 1.1.4 *Materieel beheer*  
 Het materieel beheer heeft in 2021 meer aandacht gekregen vanuit de Defensiestaf, maar laat nog beperkt verbeteringen zien (onderzoeken beheer decentrale munitievoorraden leveren conform 2020 een voorzichtig positief beeld op). De migratie van WMS klasse V naar SAP M&F is op beheerste wijze uitgevoerd, maar het leren werken met SAP op de werkvloer bij de opslaglocaties vraagt extra aandacht. Het beleid op het gebied van afdoen telverschillen is geactualiseerd, maar de naleving daarvan zal zich nog moeten bewijzen. Een monitoring op het geautoriseerd en gedocumenteerd zijn van voorraadafboekingen (en bijzondere voorraadbewegingen in brede zin) is nog niet ingericht. *Wij adviseren daarbij aandacht te besteden aan oorzaken van andere bijzondere voorraadbewegingen.*
- 1.1.5 *Gevolgen COVID-19 en andere belangrijke ontwikkelingen*  
 De gevolgen van het voortzetten van de COVID-19 maatregelen zijn voor Defensie uit hoofde van financieel beheer ook in 2021 beperkt gebleven. Er zijn bij inkoopbeheer enkele escalatiedossiers en andere onrechtmatige inkopen direct (aanschaf PCR testen) of indirect (tenthuur, toename uitgifte persoonlijke IT-middelen) te relateren aan COVID-19. Er waren echter ook andere crises (evacuatie Afghanistan, varkenspestisico in oefengebieden) of ontwikkelingen (voortzetting war-on-drugs CARIB) aanleiding om de escalatieprocedure in te zetten. Medisch personeel van Defensie heeft ook afgelopen jaar weer ondersteuning geleverd in de zorg. De eigen militairen zijn gevaccineerd en geboosterd, maar zijn ook opgeleid om mee te helpen vaccineren in de civiele vaccinatiecentra. In juli is er noodhulp verleend bij de wateroverlast in het zuiden van ons land. Nu de COVID-19 crisis eindelijk lijkt af te zwakken dienen zich voor Defensie en Nederland aan de Oostgrenzen van Europa nieuwe belangrijke ontwikkelingen aan. De mogelijke impact hiervan op de financiële processen zal het komend jaar blijken.
- 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 2021 bij het ministerie van Defensie hebben verricht. Waar wij voor onze controle gebruik maken van uitkomsten van vraaggestuurde 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 (bijlage 1 en 2);
  - de onderzoeksverantwoording (bijlage 3).



## 2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

### 2.1 Controleverklaring

Wij hebben goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij de jaarverslagen 2021 van het ministerie van Defensie (X) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). Dat houdt in dat de in deze jaarverslagen opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van het ministerie 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.

#### Omvang financiële stromen

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

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ miljoen)	2021		2020	
	Defensie	DMF	Defensie	DMF
Aangegane verplichtingen	12.221	5.730	11.123	n.v.t.
Gerealiseerde uitgaven	12.095	4.607	11.190	n.v.t.
Gerealiseerde ontvangsten	167	5.184	308	n.v.t.
Afgerekende voorschotten	1.382	901	1.810	n.v.t.
Totaal baten agentschap Paresto	66	n.v.t.	58	n.v.t.

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.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

### 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 2021. 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 4 Lucht Materieel, op artikel 6 IT en op totaalniveau van de verantwoording. Deze overschrijdingen zijn met name het gevolg van het niet tijdig melden van slotwetmutaties aan de Staten-Generaal.

### 2.3

#### **Totstandkoming niet-financiële informatie (NFI)**

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie 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 2, lichten wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de niet-financiële informatie, mede gelet op het belang daarvan, nader toe.



## 3 Kaders en beheerinstrumentarium beschikbaar, uitrol volgt

### 3.1 Beheer stabiel, uitrol kaders naar werkvloer vraagt begeleiding

Over het geheel genomen is het beheer stabiel en zijn de bevindingen ongewijzigd gebleven ten opzichte van 2020, met uitzondering van de bevinding met betrekking tot het uitvoeren van tellingen en het afdoen van telverschillen. Hier is ook in 2021 geen verbetering op geconstateerd. Gezien het belang van de bevinding en het feit dat deze zich voordoet sinds 2018 is deze verzaamd naar het niveau gemiddeld.

De impact van de vorming van het Defensiematerieelbegrotingsfonds op het verplichtingenbeheer is groot in 2021, maar gezien het opstartjaar hebben wij de zwaarte vooralsnog niet gewijzigd.

Op centraal niveau zijn het afgelopen jaar veel kaders geactualiseerd en tools ontwikkeld om het beheer te faciliteren. Het vraagt gerichte aandacht op het niveau van de defensieonderdelen om deze kaders ook te laten landen bij de medewerkers op de werkvloer. Het is van belang dat de lokale commandanten hierbij worden ondersteund. Eerder geplande roadshows konden door COVID-19 geen doorgang vinden, wij adviseren deze weer op te pakken, voor zover de actuele ontwikkelingen aan de oostgrens van Europa dit mogelijk maken.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
<b>Financieel en IT-beheer</b>					
<i>Autorisatiebeheer:</i> M-domein: Doorpakken oplossen hoge aantallen functiescheidingsconflicten en kritieke transacties	DGB, DS	●	■	■	■
<i>Inkoopbeheer:</i> Beheerinstrumentarium gerealiseerd, uitrol in 2022	DGB	■	●	●	●
<i>Financieel beheer:</i> Getrouwe vastlegging verplichtingen: Instelling DMF vraagt om strakker beheer	DGB, HDFC			●	●
<i>Financieel beheer:</i> Betaalgedrag is verbeterd, effect handreiking prestatieverklaringen nog beperkt	DGB, HDFC	●	●	●	●
<b>Materieel- en cryptobeheer</b>					
<i>Materiële bedrijfsvoering:</i> Beheer centrale munitievoorraden: beeld stabiel, opvolgingsonderzoeken op locatie in 2022	DGB, DS	■	■	■	■
<i>Materiële bedrijfsvoering:</i> Beheer decentrale munitievoorraden: voorzichtig positief beeld 2020 continueert	DGB, DS		■	■	■

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
Cryptobeheer: Beheer CCI's en CSPM nog onvoldoende	DS, DGB	■	■	■	■
Materiële bedrijfsvoering: Verbeteren uitvoering tellingen en afdoen telverschillen vraagt meer aandacht	DGB, DS	●	●	●	■

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

### 3.2 Autorisatiebeheer SAP M&F logistiek domein: doorpakken oplossen hoge aantallen functiescheidingsconflicten en kritieke transacties

Ook dit controlejaar heeft de Defensieorganisatie weer diverse acties ondernomen om uitvoering te geven aan de verbetermaatregelen op het gebied van het autorisatiebeheer in het materieel-logistieke domein. Desondanks is het algeheel beeld dat nog geen feitelijke verbetering in de systemen zichtbaar is ten opzichte van ons vorige rapportagemoment (oktober 2021).

Dit blijkt onder meer uit bevindingen van interne rapportages van Defensie (stand per jaareinde):

- de aantallen potentiële functiescheidingsconflicten (9700). Een deel van deze potentiële functiescheidingsconflicten is daadwerkelijk opgetreden. In de laatste maanden van het controlejaar ongeveer 1.700 gemiddeld per maand;
- de aantallen kritieke transacties (108700) verdeeld over 9200 materieel-logistieke (MATLOG) gebruikers;
- de gesignaleerde functiescheidingsconflicten (2000) zonder aantoonbare acceptatie en/of mitigatie;
- de niet volledig vastgestelde decentrale autorisatiematrixes bij met name Defensie Materieel Organisatie (DMO) en Commando Zeestrijdkrachten (CZSK).

De belangrijkste (technische) oorzaak van deze problematiek is het aantal gekoppelde autorisatie-rollen van SAP aan de functies in de organisatie ('stoelgebonden autorisaties'). Ook dit jaar hebben wij geconstateerd dat meerdere functies binnen SAP dermate veel rollen bevatten dat er sprake is van rolstapelings op functieniveau. Dat resulteert in functiescheidingsconflicten. Daarnaast leidt deze rolstapelings ook tot ruime bevoegdheden voor risicovolle transacties.

De overgang van SAP M&F naar SAP S/4HANA in combinatie met het operationeel houden van de huidige SAP kernel<sup>1</sup> vergt veel capaciteit van de beheerorganisatie Joint Informatievoorzieningscommando (DMO/JIVC). Om allerlei technische redenen is het dan ook bijna niet mogelijk om benodigde structurele verbetermaatregelen nog in het huidige SAP M&F-systeem door te laten voeren.

*Gezien de op dit moment nog steeds omvangrijke aantallen signaleringen adviseren wij het Directoraat-generaal Beleid, Directie Bedrijfsvoering en Evaluatie (DBE) en de DS - ondanks eventuele freeze-perioden voor SAP M&F - de door DBE voorbereide opschoonacties met prioriteit in de systemen te laten doorvoeren en hier voldoende capaciteit voor vrij te maken.*

*Ook adviseren wij om autorisatieaanvragen, die een inherent autorisatieconflict bevatten, af te keuren. Indien de verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering, DGB/DBE, het toch noodzakelijk acht om deze autorisatieaanvragen goed te keuren, adviseren wij deze extra autorisaties toe te kennen als persoonsgebonden rol<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Het centrale deel van het besturingssysteem

<sup>2</sup> Persoonsgebonden rollen mogen steeds voor een periode van maximaal één jaar toegekend worden

*Tevens adviseren wij om actie te ondernemen op de signaleringen uit de interne rapportages van daadwerkelijk doorbroken functiescheidingen en/of uitgevoerde kritieke transacties, door deze te analyseren om zo de grootste risico's te kunnen mitigeren. Omdat voorgenoemde bevindingen ook het beheer van voorraden kunnen raken, adviseren wij om de DS actief in deze analyse te betrekken.*

Het nieuwe, nog niet vastgestelde, autorisatieconcept voor SAP S/4HANA hanteert naar verwachting evenals nu de zogenaamde IRA (Indirect Role Assignment) systematiek waarbij SAP-autorisaties aan de persoon worden toegekend op basis van de toegewezen functie. In IT-programma's ligt de nadruk vaak op het naar wens van gebruikers inrichten en werkend krijgen van de functionaliteit. Hierin krijgen onderwerpen zoals het inrichten van rapportages en autorisatie-concepten vaak als laatste aandacht ('sluitposten') en schuiven deze vaak door vanuit de projectfase naar de nazorgfase na 'go-live'. Vaak zijn projectbudget en –capaciteit dan afgebouwd en mag beheer dit oplossen.

*Wij benadrukken met klem om niet de huidige rolvulling over te nemen in het nieuwe autorisatieconcept voor SAP S/4HANA, mede in relatie tot de nieuwe SAP FIORI apps. DBE verzoekt de ADR een vraaggestuurd onderzoek uit te voeren naar het nieuwe autorisatieconcept voor SAP S/4HANA.*

### 3.3 **Inkoopbeheer: beheerinstrumentarium gerealiseerd, uitrol in 2022**

Na de stijging van de Defensiebegroting in de afgelopen jaren, worden door het kabinet in zowel in de ontwerpbegroting 2022 als het Coalitieakkoord 2021–2025<sup>3</sup> wederom structureel extra middelen beschikbaar gesteld. Het belang van een goed ingerichte en bezette verwervingsketen, met als onderdeel daarvan een toereikend Inkoopbeheer blijft daardoor ook komende jaren onverminderd hoog.

Hoewel de Aanbestedingswet en –regelgeving op hoofdlijnen al enige jaren stabiel is, hebben arresten uit 2018 (ASST) en 2021 (Simonsen en Weel A/S) dit jaar wederom tot een strengere interpretatie geleid ten aanzien van de maximale uitnutting van raamovereenkomsten. Defensie heeft haar Inkoopkaders hierop aangepast en houdt hier rekening mee bij nieuw af te sluiten raamovereenkomsten door het inbouwen van verlengings- en uitbreidingsopties. Voor bestaande raamovereenkomsten blijft het de komende periode een uitdaging deze tijdig opnieuw aan te besteden, mocht de uitnutting sneller gaan dan verwacht.

In 2021 is SAP M&F aangepast om de geldigheidsduur en uitnutting van raamovereenkomsten beter te kunnen monitoren en is – ook voor de bestaande raamovereenkomsten – de maximale aanbestedingswaarde in het contractenregister vastgelegd. Deze actie vraagt veel uitzoekwerk en zal nog in 2022 doorlopen.

Voor Rijksbrede raamcontracten waarvoor Defensie categoriemanager is, zijn afspraken met raamleveranciers en andere deelnemende rijksdienstonderdelen in voorbereiding. Dit om ook voor deze contracten de periodieke informatievoorziening te borgen die nodig is om de gezamenlijke interdepartementale uitnutting hierop te kunnen monitoren.

Omgekeerd komt het voor dat Rijksbrede raamovereenkomsten, waarvoor andere rijksdienstonderdelen het categoriemanagement doen, gevolgen hebben bij Defensie. Als hierbij sprake is van onrechtmatige overuitnutting, -uitbreiding of –overbrugging leidt dit tot onrechtmatig aangegane nadere overeenkomsten bij Defensie. Voorbeelden zijn de raamovereenkomsten voor Interimmanagement en organisatieadvies (IMOA), Inkoopadvies en Auditdiensten. Deze worden al sinds begin 2020 onrechtmatig overbrugd en de her-aanbesteding duurt nog tot ver in 2022. Gebruik van deze raamovereenkomsten leidt voor Defensie tot onrechtmatige nadere overeenkomsten met een waarde in 2021 van € 19 miljoen (2020 ca € 9 miljoen).

---

3 Coalitieakkoord 2021-2025: 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' d.d. 15 december 2021

In 2021 is een Spend-tool ontwikkeld, deze is begin november in gebruik genomen, met uitgebreide functionaliteit voor het ondersteunen van (Defensiebrede) spend-analyses. Defensie heeft een Handtekeningen- en Bevoegdheden Register (HBR) opgezet, waarin de financiële- en inkoop-bevoegdheden en de bevoegdheden voor het autoriseren van telverschillen binnen de defensie-organisatieonderdelen staan vastgelegd. Het HBR is vanaf 1 januari 2022 ondergebracht in SAP M&F. Hiermee zijn in belangrijke mate de randvoorwaarden geschapen om vanaf 2022 (het zicht op) het Inkoopbeheer verder te verbeteren.

3.3.1

*Escalatedossiers: bundel afzonderlijke onrechtmatigheidsrapportages*

Al enkele jaren werkt Defensie met een escalatieprocedure, waarbij DGB/DBE/AIM<sup>4</sup> het totaal-overzicht coördineert. Na een aanvankelijke toename in aantal en waarde van deze dossiers, lijkt dit vanaf 2020 een meer stabiel beeld te laten zien.

Tabel 3: Escalatedossiers

Jaar	Aantal	Waarde (x 1.000)
2017	12	€ 14.400
2018	18	€ 56.583
2019	29	€ 55.030
2020	12	€ 13.061
2021	11	€ 22.817

Daarnaast is in recente jaren naast het escalatie-overzicht sprake van afzonderlijke onrechtmatigheidsrapportages op de onderwerpen ‘onrechtmatig overbrugde rijksbrede raamcontracten’ en ‘DAS-Inhuurverlengingen’ (zie 3.3.4). De eerder genoemde arresten<sup>5</sup> leiden ertoe dat overuitnutting of wezenlijke uitbreiding van lopende raamovereenkomsten meer dan voorheen als onrechtmatig wordt aangemerkt. Slechts met een zeer gedegen onderbouwing onder verwijzing naar artikelen in de wet- en regelgeving kan dit nog rechtmatig plaatshebben. In onze controle hebben wij overuitnuttingen en uitbreidingen aangetroffen die wij aanvullend als onrechtmatig hebben aangemerkt. Voor een deel heeft Defensie deze zelf ook in beeld, via de VT-achterafprocedure.

*Wij adviseren Defensie om de appreciaties VT-achteraf, op het aspect naleving aanbestedingswetgeving, vanaf 2022 mede in beschouwing te nemen bij de onrechtmatigheidsrapportages.*

3.3.2

*Contractregister en –beheer: goed activiteitenplan, implementatie vergt tijd, beleg coördinatie rapportages centraal*

DGB/DBE/AIM heeft een ‘activiteitenplan contractenregister’ opgesteld, waarmee nadere aandacht wordt gegeven aan het vaststellen van de juistheid en volledigheid van het contractenregister. Verder richt het zich op het inrichten van structurele monitoring op (het risico van overschrijding van) de looptijd en maximale uitnutting van raamovereenkomsten. Dit plan behelst onder meer het actualiseren van kaders, aanpassen van systemen, uitwerken van nieuwe instructies, en het beleggen van monitoringtaken. Het scheppen van randvoorwaarden hiervoor is gerealiseerd in 2021. De nadere inrichting, uitrol en uitvoering kan doorlopen tot in het najaar van 2022.

<sup>4</sup> Directoraat-generaal Beleid, Directie Bedrijfsvoering en Evaluatie

<sup>5</sup> ASST, Simonsen en Weel A/S

Wij ondersteunen de benoemde activiteiten in dit plan en herhalen ons advies uit het interim-auditrapport 2021 om de coördinatie van de totstandkoming van periodieke defensiebrede rapportages van mogelijk onrechtmatige opdrachtverleningen te beleggen bij het CDI-office.

Het is bij Defensie overigens al enige jaren zo dat gegevens over looptijd en voortgang op realisatie van raamovereenkomsten op het niveau van de inkooppunten periodiek verwerkt worden in de inkoopplanningen, waarmee actief gestuurd wordt op het tijdig her-aanbesteden daarvan. Wat nog ontbreekt is de monitoring op (de)centraal niveau die er achteraf op toe ziet of dat ook gelukt is.

### 3.3.3

#### *Monitoring op de aantoonbare en toereikende onderbouwing rechtmatigheid verwervingsproces nodig*

Defensie heeft een gedegen verwervingsketen ingericht, waarbij behoefte stellend dienstonderdeel, vraag- en aanbodmanagement en een professionele inkooporganisatie betrokken zijn en waarop de financiële functie toezicht houdt. Van behoeftestelling tot en met opdrachtverlening worden diverse processtappen doorlopen die in verschillende documenten neerslaan of tot goedkeuringen ('vrijgaven') in het SAP-systeem leiden. Door de inhoud van deze documenten inclusief ondertekening daarvan (en systeemgoedkeuring daarop) is achteraf aantoonbaar dat een verwerving rechtmatig heeft plaatsgevonden.

Bij Defensie is dit extra van belang omdat Defensie wegens vertrouwelijkheid en veiligheid, maar ook om technische redenen, kan aanbesteden onder verschillende soorten wetgeving (AW2012, ADV en VWEU art. 346) en er regelmatig voor kiest niet-standaard aanbestedingsprocedures te gebruiken. Daarbij moet aantoonbaar aan de vereisten uit de daarop van toepassing zijnde wetsartikelen zijn voldaan. Wij constateren dat de gegeven toelichtingen op gekozen wetgeving en procedurekeuze regelmatig op een hoog abstractieniveau blijven. Hieruit blijkt niet of en hoe aan de specifieke vereisten voldaan wordt, uit de genoemde wetsartikelen waarop men zich beroept. Ook de rolinvulling van de tegenlezer (behoudens diens medeondertekening) blijkt nauwelijks of zeer summier uit de documenten.

*Wij adviseren om blijvend aandacht te besteden aan het vastleggen van toereikende, betekenisvolle onderbouwingen in deze documenten en de rolinvulling van de tegenlezer daaruit expliciet te laten blijken. Mocht het wegens het vertrouwelijk karakter van een verwervingsdossier niet wenselijk zijn inhoudelijke details in SAP M&F op te nemen, dan adviseren wij om een verwijzing op te nemen naar de van toepassing zijnde apart opgeslagen documenten (bijvoorbeeld marktanalyses, onderbouwing leveranciersselectie).*

De borging van de rechtmatigheid van verwervingstrajecten vindt, naast kaderstelling en de inrichting van een professionele organisatie, voornamelijk plaats door beheersmaatregelen ingebed in het proces zelf. DMO-AOID analyseren periodiek de inkoopplanningen en wijzen op verzoek of naar aanleiding van deze analyse extra inkoopdeskundigheid aan aanbestedingsteams toe. Voorafgaand aan de voorgenomen inkoop doet de financiële functie nog een procestoets of het budget beschikbaar is, of de verplichte stappen doorlopen zijn en of de verplichte documenten aanwezig zijn. Dit zijn voornamelijk preventieve procescontroles. Een risico-gerichte monitoring achteraf is bij Defensie niet ingericht en ook nog niet efficiënt mogelijk. Dit omdat benodigde gegevens daarvoor veelal niet als data vastliggen in SAP M&F, maar in bijlagen. Doordat deze bijlagen niet digitaal gelabeld zijn en niet geautomatiseerd uitleesbaar zijn<sup>6</sup>, is het niet mogelijk om met data-analyse risicovolle verwervingen te identificeren.

*Wij adviseren voor het sluiten van de IC-cyclus op de naleving van de aanbestedingswetgeving een efficiënte wijze van periodieke tweedelijns monitoring in te richten. De huidige tooling waarmee de verwervingsplannen en –verantwoordingsformulieren tot stand komen (MS Infopath-forms) is momenteel end-of-life en moet worden vervangen. Daarnaast vindt doorontwikkeling van SAP M&F plaats via het meerjarige programma ROGER (SAP S/4HANA). Wij adviseren om deze gelegenheid te benutten om tot een meer met SAP geïntegreerde oplossing voor het vastleggen en documenteren van het verwervingstraject te komen, die het inrichten van een efficiënte monitoring mogelijk maakt. Wij bieden aan hierover mee te denken.*

---

6 Wegens hun formaat (mail, MS Word, Excel, PDF)

3.3.4

#### *Voorkom nieuwe verlengingen op DAS-inhuurovereenkomsten*

In 2021 hebben nog verlengingen op bestaande –als onrechtmatig aangemerkt– DAS-inhuurovereenkomsten plaatsgehad voor een bedrag van ca € 22 miljoen (2020: ca € 50 miljoen). DMO heeft ons meegedeeld een planning te hebben opgesteld waarmee deze overeenkomsten in het eerste kwartaal van 2022 zullen worden beëindigd.

*Wij onderschrijven het belang van de uitvoering van deze planning.*

3.4

### **Verplichtingbeheer: instelling DMF vraagt om strakker beheer**

3.4.1

#### *Dialogsessie verplichtingen geeft meer inzicht, invulling plan van aanpak vanaf 2022*

In ons rapport over 2020 hebben wij met betrekking tot de getrouwe vastlegging van verplichtingen een lichte bevinding opgenomen. Daarbij hebben wij de vele aspecten genoemd waarmee Defensie bij het vastleggen van een verplichting rekening moet houden, zoals meerjarige leveringschema's, schattingskarakter bijkomende kosten. Daarnaast hebben wij als oorzaken voor foutieve vastlegging de verantwoordelijkheden en communicatie in de verwervingsketen en innovatieve complexe contractvormen genoemd.

Zoals in ons interim-rapport 2021 is aangegeven heeft medio 2021 een dialoogsessie plaatsgehad, waaraan een brede vertegenwoordiging uit de verwervingsketen heeft deelgenomen.

Deze dialoogsessie heeft tot inzicht in oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen ter voorkoming van foutieve vastlegging van verplichtingen geleid. Naar aanleiding daarvan is door HDFC in november een plan van aanpak getrouwheid verplichtingen vastgesteld waaraan met name vanaf 2022 defensiebreed verder invulling zal worden gegeven. Op een tweetal onderwerpen zijn al concrete verbetervoorstellen gedaan, te weten het vastleggen van inhuurovereenkomsten en DVVO<sup>7</sup>-orders in SAP M&F.

*Door de implementatie van SAP M&F is het vastleggen van verplichtingen verschoven van de financiële specialisten (FABK) naar de verwerwers. Wij adviseren om in het proces van toezicht op voorgenomen inkopen nadrukkelijker de beoordeling van de juiste vastlegging van de verplichting door een financieel specialist een plek te geven.*

Op het gebied van omvangrijke complexe contracten blijft de passende interpretatie van de comptabele wet- en regelgeving een uitdaging. Na overleg over de wijze van vastleggen van de samenwerkingsovereenkomst GrIT eind 2020, is eind 2021 gesproken over de wijze van vastleggen in SAP M&F van de herziene Production, Sustainment en Follow-on Development Memorandum of Understanding (PSFD MoU) F35 die in juni 2021 ondertekend is. Naar aanleiding van het gemeenschappelijk gevormde beeld daarbij is deze wijziging via de MoU alsnog (ca € 960 miljoen) als verplichting vastgelegd. Omdat deze verplichting niet in de begroting was opgenomen, leidt de hieruit voortvloeiende slotwetmutatie tot een formele begrotingsonrechtmatigheid. Zie ook paragraaf 2.2.

3.4.2

#### *Nog wennen aan beheer verplichtingen in DMF*

Defensie moet nog wennen aan het werken met meerdere kleine begrotingsartikelen in het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF), waar dat voorheen één investeringsartikel, artikel 6, was. Dit geldt ook voor de instandhoudingskosten, die voorheen in het niet vielen ten opzichte van de personele uitgaven op de artikelen van de defensieonderdelen.

In de defensieorganisatie ligt de focus van het beheer met name op de kasreeksen. Nu in het DMF de investeringen over meerdere aparte artikelen zijn verdeeld, tezamen met de instandhoudingskosten, is voor het oplossen van tempoverschillen bij projecten van verschillende defensieonderdelen (bij aangaan van verplichtingen en betalingen) verwerking via suppletore wetten en instemming van de Kamer noodzakelijk geworden.

Eind december 2021 heeft Defensie geconstateerd dat er op meerdere artikelen overschrijdingen van het verplichtingenbudget dreigden, die niet waren verwerkt in de brieven aan de Kamers met betrekking tot de Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 2021 (de 'veegbrief'). Daarom heeft Defensie laat in december nog Incidentele Supplettoire Begrotingswetten (ISB's) bij het ministerie van Financiën ingediend voor zowel Defensie (X) als het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). Omdat hiermee voor het grootste deel verplichtingen zijn afgedekt die al voor de indieningsdatum van de ISB's zijn aangegaan, hebben wij deze ISB's niet in beschouwing kunnen nemen en leidt dit alsnog tot formele onrechtmatigheid op de aangepane verplichtingen. De uit deze verplichtingen voortvloeiende kasreeksen zijn wel juist in de begroting voor 2022 en verdere jaren opgenomen en leiden dus niet tot verrassingen. Voor het DMF leidt de formele onrechtmatigheid tot overschrijding van de rapporteringstolerantie op artikel 4 Lucht Materieel, op artikel 6 IT en op de aangepane verplichtingen totaal.

*Er zijn inmiddels procesaanpassingen in voorbereiding die herhaling van dit fenomeen moet voorkomen. Het is gezien de decentrale inrichting van Defensie van belang deze goed te communiceren en te monitoren dat de discipline van de tijdige en juiste vastlegging van verplichtingen verbetert. Dat is nodig om een betrouwbare input voor de totstandkoming van begrotingen te kunnen waarborgen. Daarbij is het ook van belang dat de monitoring van de voortgang van aangepane verplichtingen ten opzichte van budget op artikelniveau wordt aangescherpt (met name in de periode na indiening Najaarsnota tot aan jaareinde). Een cultuuraspect dat hierbij speelt (en wellicht om een gerichte communicatie-campagne vraagt) is dat commandanten en HDFC tot nu toe gewend zijn vooral in beheer van de kas te denken en niet in beheer van de verplichtingen. Dit is ook onderkend door de hoofd directeur F&C, die hiervoor nadrukkelijk aandacht vraagt in haar brief aan de leden van het CFC van medio februari 2022.*

### 3.5 **Financieel beheer: betaalgedrag is verbeterd, effect handreiking prestatieverklaringen nog beperkt**

De aandacht vanuit verschillende projecten voor de keten van inkoop tot betaling heeft gedurende 2021 geleid tot een stabiel betaalgedrag. Projecten als Blijvend Verbeteren Betaalketen (BVB) dragen bij aan een groter bewustzijn voor de rol van de verschillende ketenpartners. De handreiking prestatieverklaring, die ten doel heeft de controllersorganisatie te adviseren bij de inrichting van de interne beheersing rondom prestatieverklaringen, is medio 2021 door HDFC en DGB gezamenlijk uitgebracht. Deze biedt praktische handvatten met betrekking tot welke controles benodigd zijn bij specifieke leveringen van goederen en diensten en de onderliggende (digitale) bewijsvoering. In veel gevallen is de onderliggende bewijsvoering niet in SAP opgenomen. Bij navraag door ons is deze in bijna alle gevallen geleverd en voldoende bevonden.

Tot op heden hebben wij nog beperkt gezien dat de handreiking prestatieverklaring is geland bij de diverse defensieonderdelen en dat deze effect heeft gehad op de wijze van de vastlegging van de bewijsvoering in de administratie.

*Wij adviseren om de handreiking regelmatig op de agenda van de verschillende bedrijfsvoeringsgremia te zetten en ook een plek te geven in het project BVB.*

### 3.6 **Materieel beheer: krijgt meer aandacht, maar nog beperkt verbetering zichtbaar**

#### *Scope onderzoek*

Zoals wij hebben aangegeven in ons interimrapport 2021 hebben wij ons meerjarig onderzoeksplan vanaf 2021 na actualisering van onze risico-analyse aangepast (dit is afgestemd met DGB/DBE). Naast maatschappelijke, politieke en bestuurlijke belangen, is ook het belang voor de continuïteit van de bedrijfsvoering daarbij in beschouwing genomen. Dit in relatie tot de verschillende soorten materieel voorraden (opslagvorm en materieelcategorieën) van Defensie zoals benoemd in Aanwijzing HDBV 4 'Materieelbeheer' (HDBV 004). Naast extra onderzoeken op gevoelig materieel hebben wij afgelopen jaar derhalve ook onderzoeken uitgevoerd op het gebied van niet gevoelige inventarisgoederen op het niveau van de gebruikers.

#### *Beperkingen onderzoek op locatie door COVID-19 omstandigheden*

Met opnieuw een aanscherping van de coronamaatregelen in de laatste maanden van 2021 met hoge aantallen besmettingen hebben wij niet alle onderzoeken op locatie kunnen uitvoeren. Een aantal eenheden heeft aangegeven een 'bubbel' te willen handhaven en daarom geen extern bezoek op locatie te willen ontvangen. In die gevallen zijn onze onderzoeken doorgeschoven naar controlejaar 2022. Een beperkt aantal onderzoeken is wederom op basis van documentstudie via een samenwerkingsruimte uitgevoerd.

De onderzoeken in de periode september tot en met november 2021 zijn wel deels uitgevoerd met fysieke locatiebezoeken. Onze ervaring is dat dit, door de interactie, een duidelijke meerwaarde heeft voor beide partijen.

Gezien de huidige COVID-19 ontwikkelingen zien wij de mogelijkheden hiervoor in komend controlejaar met vertrouwen tegemoet.

3.6.1

#### *Beheer centrale munitievoorraden: beeld ongewijzigd, opvolgsonderzoek op locatie in 2022*

Gedurende 2021 hebben wij (deels via de samenwerkingsruimte) nauw contact gehouden met het Defensie Munitiebedrijf (DMUNB) om de voortgang van verbetermaatregelen te kunnen volgen. Eind 2021 is door DMUNB in samenwerking met staf DMO invulling gegeven aan een procedure voor de bevoegdheid van de afdoening van telverschillen ('Uitvoeringsbepalingen afdoen telverschillen d.d. 13 oktober 2021'). Hierdoor kan in 2022 een langdurig openstaande bevinding worden opgelost (en een eventuele verzwarende van de bevinding worden voorkomen). Een nieuw initieel onderzoek op locatie hebben wij op verzoek DMUNB doorgeschoven naar 2022.

Uit een onderzoek bij DMUNB in het kader van de migratie van WMS klasse V naar SAP M&F is gebleken dat de administratieve acties in het migratieproces op een juiste wijze zijn doorlopen, maar dat de werkvloer hiervan niet altijd op de hoogte was. Het kost DMUNB tijd om te wennen aan en te leren werken met de nieuwe SAP bedrijfsvoering die medio 2021 is geïmplementeerd.

De afloopcontrole bij CZSK op opzet en bestaan van het verbeterplan is in voldoende mate uitgevoerd. De geplande afloopcontrole op het bestaan en werking van de actiepunten in het verbeterplan bij CZSK in december 2021 is (op nadrukkelijk verzoek van CZSK) doorgeschoven naar het nieuwe controlejaar.

3.6.2

#### *Beheer decentrale Munitievoorraden: beeld blijft voorzichtig positief*

De verbetering op het beheer van de decentrale munitievoorraden zet door. Onze onderzoeksresultaten daarbij zijn gedeeltelijk gebaseerd op afloopcontroles en nog slechts in één geval op initieel onderzoek. Daarentegen geven de resultaten van de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) 2021 in dit kader een minder positief beeld (zie 3.8.1) waardoor wij onze wegging van deze bevinding op 'gemiddeld' handhaven.

3.6.3

#### *Beheer CCI's en CSPM nog onvoldoende*

##### *CCI's: onduidelijkheid over wenselijkheid registratie in logistieke administratie SAP*

In het kader van ons aangepaste meerjarenplan hadden wij voor 2021 vier onderzoeken naar Crypto Controlled Items (CCI's) gepland, waarvan er drie daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Eén onderzoek is uitgesteld vanwege het feit dat de betreffende eenheid in een reorganisatie betrokken was, waarbij materieel moest worden herverdeeld. Twee van de onderzoeken hebben geresulteerd in een 'onvoldoende' bevinding. Het gaat hierbij om bevindingen op het gebied van de administratie van ontvangsten, autorisaties, tellingen en de vergelijking tussen CCIRS en SAP M&F. Bij beide eenheden is gebleken dat men in tegenstelling tot de regelgeving (HDBV 004) geen beheer voert in SAP M&F. Als reden hiervoor wordt de specifieke taakstelling van de betrokken eenheden aangegeven.

*Wij adviseren om snel duidelijkheid te scheppen omtrent de bedrijfsvoering van CCI middelen in SAP M&F.*

#### *CSPM: kwaliteit invulling checklist gaat achteruit*

De kwaliteit van invulling door de eenheden van de checklists CryptoSleutels en –Publicaties (CSPM) is in 2021 licht achteruitgegaan ten opzichte van eerdere jaren. Deels is dit te wijten aan het thuiswerkbeleid als gevolg van COVID-19. Personeel werkte in ploegen op locatie en is, zodra men op de werkvloer aanwezig is, voornamelijk bezig met zijn of haar operationele taakuitvoering. De invulling van de checklist wordt ervaren als een administratieve afhandeling en krijgt geen prioriteit. Voorafgaand aan het invullen van de checklists lijkt de toelichting niet te zijn gelezen of begrepen, waardoor wij gegeven antwoorden als onjuist beantwoord moeten classificeren.

*Om actueel zicht te verkrijgen op de daadwerkelijke kwaliteit van het decentrale beheer door de cryptobeheerders, geven wij de Chef Verbindingsdienst Defensie (CVBD) / het Bureau Crypto Audit in overweging om hiernaar komende periode meer zelfstandig onderzoek uit te voeren. Desgevraagd kan de ADR hierbij ondersteunen.*

*Daarnaast blijft ons advies uit het auditrapport 2020 voor de langere termijn onverkort van toepassing: "Wij adviseren om de monitorfunctie beter te beleggen en Bureau Crypto-audit (BCA) een rol te geven bij het beoordelen van de door de commandanten op te stellen appreciaties door Bizscore beter te ontsluiten voor de naasthogere commandanten en BCA. Het BCA dient daarbij ook de voortgang van de implementatie van verbetermaatregelen in het oog te houden. Dit met als doel om de Chef Verbindingsdienst Defensie (CVBD) in staat te stellen tijdig richting locaties bij te sturen. Ook kan op basis van deze informatie, in geval van vaker voorkomende knelpunten, het beleid worden bijgesteld of generieke maatregelen worden getroffen."*

#### 3.6.4

##### *Verbeteren uitvoering tellingen en afdoen telverschillen vraagt meer aandacht*

De rode draad bij de onderzoeken, die wij in 2021 hebben voltooid, is de uitvoering van tellingen en het afdoen van verschillen. Dit is een aspect waarbij veel 'onvoldoende' bevindingen worden geconstateerd. Deze constatering doet zich niet alleen voor bij de niet-gevoelige inventaris goederen, maar ook bij de gevoelige materiele middelen. Wij zijn van mening dat een goed inzicht in de beschikbare materiele middelen essentieel is voor een goed materieelbeheer en verzwaren, mede omdat de bevinding zich voordoet sinds 2018, onze bevinding naar 'gemiddeld'.

#### 3-7

##### **Overige onderwerpen IV-beheer:**

#### 3.7.1

##### *Structurele aandacht voor ongebruikte SAP M&F accounts nodig*

In onze tussentijdse rapportage hebben wij melding gemaakt van actieve SAP gebruikersaccounts die langere periode niet meer of nooit zijn gebruikt. Dit heeft geleid tot de opschoning van een aanzienlijk aantal gebruikersaccounts uit de verschillende SAP-systemen. In de tweede helft van 2021 hebben wij geconstateerd dat nog een flink aantal actieve en ongebruikte gebruikersaccounts in de verschillende SAP-systemen aanwezig zijn. Defensie heeft aangegeven dat schoning inmiddels heeft plaatsgevonden en een maandelijks controle is ingericht.

*Wij willen hier nogmaals benadrukken dat de procedures van het gebruikersbeheer nageleefd dienen te worden om zo het risico van ongeoorloofde handelingen en onnodige licentiekosten tot een minimum te beperken.*

#### 3.7.2

##### *Risicoanalyse benodigd op continuïteit reguliere beheertaken*

Wij zijn ons ervan bewust dat de implementatie van de grote projecten/programma's (zoals ROGER) extra capaciteit vergt en leidt tot extra belasting op de bestaande organisatie en druk op de uitvoering van de dagelijkse beheertaken. Tegelijkertijd zien wij op onderdelen knelpunten ontstaan en maken wij ons zorgen of JIVC voldoende capaciteit blijft houden om de reguliere beheertaken uit te voeren.

*Wij adviseren JIVC een risicoanalyse uit te voeren en daarbij eventuele continuïteitsrisico's voor de IT-dienstverlening in kaart te brengen.*

3-7-3

*Dataconversie naar SAP S/4HANA niet slechts technisch van aard: data-eigenaren die decharge moeten gaan geven op het resultaat van de conversie nog niet in beeld*

Defensie heeft gepland om in het voorjaar 2022 te migreren naar SAP S/4HANA. Het is de verantwoordelijkheid van Defensie om na de conversie aan te tonen dat de conversie van de data van SAP ECC naar SAP S/4HANA juist en volledig is.

Uit onze kennisname van uitgevoerde datachecks in de proefconversie valt op dat er niet in een procesbeschrijving is opgenomen hoe Defensie de datachecks zal uitvoeren en vastleggen en wie vanuit de gebruikersorganisatie ('PME's' en 'PMH's') decharge geeft op de vastgelegde resultaten en conclusies voor de uitgevoerde datachecks. Het is van belang bij de definitieve conversie aan te tonen dat de dataconversie juist en volledig is verlopen. Wat dat betreft is de dataconversie niet slechts technisch van aard en niet alleen de verantwoordelijkheid van het programma ROGER en JIVC. Data-eigenaren hebben hier een eigenstandige rol in om zelf vast te stellen dat het resultaat akkoord is. Het risico is dat data onjuist en onvolledig wordt overgezet naar SAP S/4HANA en dit niet wordt gesignaleerd, waardoor dit mogelijk leidt tot een onvolledige en onjuiste financiële en materieel logistieke administratie.

*Wij adviseren het programma ROGER het proces rondom decharge in te richten en data-eigenaren, die deze decharge gaan geven, te benoemen. Om daarmee invulling te geven aan de aantoonbaarheid van de juistheid en volledigheid van de definitieve conversie.*

3-7-4

*Aantoonbaarheid en controleerbaarheid gebruikersbeheer en wijzigingsbeheer in het P-domein behoeft aandacht*

Het gebruikersbeheer van gebruikers en beheerders van de applicaties in het P-domein, behoeft aandacht voor wat betreft de aantoonbaarheid en controleerbaarheid van de verstrekte autorisaties. Aandachtspunten hierbij zijn:

- functiescheidingstabellen en autorisatiematrices zijn deels niet uitgewerkt en zijn niet geaccordeerd door het verantwoordelijk management;
- op onderdelen zijn er onvolledige procedures voor het wijzigen van toegangsrechten van gebruikers en beheerders;
- het niet bewaren of registreren van doorgevoerde mutaties in de autorisaties in de systemen of daarbuiten;
- het ontbreken van een aantoonbare periodieke controle van de verstrekte autorisaties in de systemen, met uitzondering van de specifieke gebruikers- en beheerdersgroepen van de applicatie NSK.

Het risico is aanwezig dat er autorisaties worden verstrekt waardoor functievermenging kan optreden, met als gevolg dat er ongewenste mutaties in de gegevens in de systemen kunnen plaatsvinden. JIVC geeft aan het aandachtspunt inzake functiescheidingstabellen en periodieke controle te hebben opgepakt.

*Wij ondersteunen de ondernomen acties door JIVC, en adviseren waar nodig in samenwerking met de systeemeigenaar HDP, de aandachtspunten op te pakken. Wij zullen in komend controlejaar kennisnemen van de resultaten daarvan.*

Het wijzigingsbeheer van de applicaties in het P-domein is niet altijd navolgbaar vastgelegd. Hierbij maakt Defensie onderscheid tussen functionele wijzigingen en beheerwijzigingen. HDP is als systeemeigenaar verantwoordelijk en behandelt de functionele wijzigingen op de applicaties. Bij elke functionele wijziging zijn altijd meerdere personen betrokken, van DPOD en/of JIVC en/of Rekencentrum Maasland. Hierdoor schatten wij het risico dat mogelijk toch een ongewenste wijziging wordt doorgevoerd in als minimaal.

JIVC is gemachtigd om de beheerwijzigingen geheel zelfstandig door te voeren. Hierbij is alleen vereist dat JIVC een gemotiveerde aanvraag (RFC) vastlegt.

Voor de beheerwijzigingen ontbreekt een beschrijving van de afhandeling bij JIVC. Ook voor het merendeel van de vereiste aanvragen (RFC), hebben wij bij onze uitgevoerde deelwaarneming geen dossiervastlegging met documentatie aangetroffen. Daarnaast hebben wij niet kunnen vaststellen dat JIVC functiescheiding heeft toegepast en welke stappen in de uitvoering zijn doorlopen, omdat dit niet te herleiden is aan de dossiervastlegging.

Het risico is dat er ongeautoriseerde/ongewenste beheerwijzigingen plaatsvinden, met als gevolg dat er mogelijk onjuiste verwerking van gegevens in applicaties plaatsvindt.

*Vorig jaar hebben wij in het algemeen aandacht gevraagd voor de controleerbaarheid/aantoonbaarheid van het wijzigingsbeheer en geadviseerd om dit te verbeteren. Wij adviseren JIVC nogmaals, waar nodig in samenwerking met DPOD, de aandachtspunten op te pakken.*

#### *Nader onderzoek naar verdere reductie beheerrechten Oracle databases*

Vorig jaar constateerden we dat in drie Oracle databases, die worden gebruikt voor de twee Peoplesoft applicaties en het datawarehouse in het P-domein, een relatief groot aantal medewerkers met hoge beheerrechten voorkwam. Er zijn in 2021 enkele beperkingen in deze beheerrechten aangebracht. Het aantal beheerders is vergelijkbaar met het aantal in 2020. JIVC licht toe dat dit aantal beheerders noodzakelijk is. Hierdoor bestaat nog steeds het risico op (onbedoelde) ongewenste mutaties in deze drie databases.

*Wij adviseren JIVC een nader onderzoek uit te voeren of het mogelijk is de autorisatirollen anders in te richten, zodat JIVC de taken kan uitvoeren met minder medewerkers met hoge beheerrechten.*

#### *Aandacht voor verouderde versies van servers P- en M&F-domeinen nodig*

Binnen de P- en M&F-domeinen is een aantal servers aanwezig, die voor de versie van het besturingssysteem 'end of life' zijn. Dit betekent dat de leverancier deze niet meer ondersteunt met periodieke (beveiligings-)updates. Aanvullend geldt dat het eigenaarschap van deze servers niet bij bouwsteen Linux ligt, maar bij verschillende eigenaren.

*Wij adviseren JIVC de servers te upgraden naar een versie die wel beveiligingsupdates ontvangt, of te onderzoeken of het mogelijk is deze in een afzonderlijk netwerkdomein te plaatsen.*

### 3.7.5

#### *Rijksbreed IB-onderzoek: stappen voorwaarts gezet*

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 en VIR BI en andere eisen zoals van de NAVO zijn bij Defensie samengebracht in het Defensiebeveiligingsbeleid. Dit is de norm binnen Defensie.

De afgelopen jaren heeft de ADR rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de sturing en beheersing van informatiebeveiliging op centraal niveau (CIO-office). 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. In 2021 hebben wij hier een vervolg aan gegeven door het thema risicomanagement te onderzoeken, de key-elementen van de overige thema's, evenals de opvolging van aanbevelingen uit 2020.

In 2021 heeft het ministerie wederom het beoogde ambitieniveau (niveau 3 op schaal van 5) behaald. Daarnaast worden aanvullende stappen gezet om de volwassenheid op het gebied van informatiebeveiliging verder te verhogen. Zo zijn bijvoorbeeld diverse beleidsstukken vernieuwd op het gebied van incident- en risicomanagement. Een deel hiervan moet nog worden afgerond. Uit ons onderzoek blijkt dat verschillende dashboards over de staat van informatiebeveiliging zijn doorontwikkeld, waarvan de inhoud breed wordt besproken.

Uit de monitoring van Defensie zelf blijkt dat in 2021 in het accreditatieproces voor kritieke systemen voor een kwart van de kritieke systemen een QuickScan of risicoanalyse is uitgevoerd. Deze zijn niet jaarlijks verplicht, daarom wordt er gesteund op eerdere quickscans of risicoanalyses. Tevens blijkt dat al deze systemen zijn onderzocht met een beveiligingsonderzoek, zoals een pentest of audit.

*Om de centrale informatiebeveiliging bij Defensie verder te versterken, adviseren wij de CIO het vernieuwen en doorvoeren van de beleidsstukken rondom incident- en risicomanagement voort te zetten en zorg te dragen voor de samenhang tussen de stukken.*

#### *Aandacht gevraagd voor verbeterpunten in de toegangsbeveiliging op netwerkniveau*

Dit jaar hebben wij aandachtspunten voor de toegangsbeveiliging op netwerkniveau (Active Directory) geconstateerd. Deze zijn overeenkomstig met vorig jaar en hebben merendeels betrekking op volledigheid van ondernomen acties. Bijvoorbeeld opvolgacties uit periodieke evaluatie op gebruikers met verhoogde rechten worden niet altijd tijdig uitgevoerd. Daarnaast wordt het wachtwoordbeleid niet altijd correct afgedwongen op netwerkniveau en vindt periodieke evaluatie op alle gebruikers op netwerkniveau niet plaats.

*Wij vragen opnieuw aandacht voor deze verbeterpunten.*

Verder is bij dit onderzoek naar voren gekomen dat vanwege migratie van het wijzigingsbeheersysteem het archief niet meer toegankelijk is.

*Wij adviseren om na te gaan of dit tot problemen leidt in andere processen van JIVC.*

### 3.7.6

#### *Verbetering beheer inkooptool, echter informatiebeveiligingsrisico aanwezig*

In 2021 zijn er voor de inkooptool Negometrix verdere beheersmatige verbeteringen gerealiseerd bij Defensie door bijvoorbeeld de opschoning van gebruikersaccounts en extra inzichtelijke controles door middel van de vastlegging van de maandelijkse gesprekken tussen Defensie en de leverancier.

In 2022 zal DMO/Inkoop verdere maatregelen moeten doorvoeren om het beheer van de inkooptool verder te verbeteren. De werkwijze met betrekking tot het gebruikersbeheer van de inkooptool is inmiddels vastgelegd in een inkoopinstructie die nog moet worden gepubliceerd. DMO/Inkoop heeft deze actie onderhanden. Ook is de opschoning van de accounts nog niet helemaal volledig.

In ons auditrapport van 2019 en 2020 hebben we geadviseerd dat Defensie een Fit-gap analyse maakt van de in de ISAE3000 rapportage toegepaste normering naar de informatiebeveiligingsrichtlijnen van Defensie en afspraken maakt met de leverancier van de inkooptool over de eventuele gap's in deze mapping. DMO/Inkoop geeft aan dat deze mapping nog niet is gemaakt omdat JIVC hiervoor geen capaciteit beschikbaar heeft. Ondanks dat Defensie deze inkooptool gebruikt, is de ABDO-certificering nog steeds niet afgegeven. Defensie heeft inmiddels verschillende scenario's uitgewerkt op welke wijze de inkooptool aan de ABDO kan voldoen en heeft de ABDO certificering in december 2021 aangevraagd.

*Wij adviseren DMO/Inkoop nogmaals om de Fit-gap analyse te laten uitvoeren.*

DMO/Inkoop hanteert het uitgangspunt dat geen gerubriceerde informatie mag worden opgenomen in de inkooptool. Tegelijkertijd monitort Defensie de rubricering van informatie in de inkooptool nog niet. Hierdoor bestaat het risico dat (onbewust) toch gerubriceerde informatie wordt opgenomen. Defensie heeft de wijze waarop deze monitoring moet worden ingericht, net als vorig jaar, nog in beraad.

*We adviseren nogmaals om deze monitoring zo spoedig mogelijk in te richten.*

## 3.8 Overige onderwerpen Materieel beheer

### 3.8.1

#### *Invulling MKM: betrouwbaarheid beantwoording afgenomen*

Zoals al een aantal jaren het geval is, voeren wij ook een vraaggestuurd onderzoek uit op de kwaliteit van de invulling van de MKM. Met toestemming van Defensie hebben wij daarvan de volgende bevindingen in dit rapport verwerkt: In het controlejaar 2021 zijn 45 checklists MKM door ons gepland voor een review. Dit onderzoek is in overleg met DGB/DBE zoveel mogelijk gelijktijdig uitgevoerd met de onderzoeken voor de wettelijke taak.

Door coronaperikelen is bij 38 eenheden door ons een review uitgevoerd. Hierbij hebben wij geconstateerd dat de betrouwbaarheid van de beantwoording van de gecontroleerde checklists sterk is verminderd. Veelal komt dit door het onjuist beantwoorden van de gestelde vragen en het ontbreken van de juiste documentatie ter onderbouwing van het gegeven antwoord of is het gegevens antwoord niet in overeenstemming met het commentaar.

Hierdoor is het onzeker of de behaalde scores, zoals die in BizScore over de kwaliteit van het materieelbeheer weergegeven worden, wel het juiste beeld geven en is het onzeker of een appreciatie van de ingevulde checklists voldoende de daadwerkelijke situatie weergeeft. Ook bij de MKM levert de interpretatie van de infrastructuur gerelateerde vragen onduidelijkheden op.

Ten aanzien van het proces sturing & beheersing wordt voor geconstateerde knelpunten en tekortkomingen, eventueel in samenhang met de appreciatie door het Defensieonderdeel een verbeterplan opgesteld. Met het onderzoek op het proces sturing & beheersing is geconstateerd, dat nog een aantal onderdelen de checklist sturing & beheersing niet hebben ingevuld, dat nog geen verbeterplannen aanwezig zijn of dat nog niet bij alle onderdelen geconstateerde verbeterpunten SMART opgenomen zijn in verbeterplannen.

*Defensie is bezig het MKM-proces verder te digitaliseren. Wij adviseren om daarbij voorgenoemde aandachtspunten mede in beschouwing te nemen.*

### 3.8.2 *Beheer draagbare wapens gebruikersvoorraden: niet altijd voldoende*

In het afgelopen controlejaar stonden vijf onderzoeken gepland op het beheer van draagbare wapens van gebruikers. Twee van deze onderzoeken hebben geresulteerd in een 'voldoende' bevinding. Eén onderzoek is in overleg met de eenheid uitgesteld. Twee van de uitgevoerde onderzoeken hebben een 'onvoldoende' score. Redenen van de onvoldoende bevindingen zijn gerelateerd aan de onderwerpen sluit- en sleutelregeling, functiescheidingsaspecten en de registratie in Small Arms Registration System (SARS) en SAP M&F. Op één onderzoek is reeds een afloopcontrole op opzet en bestaan uitgevoerd, waarbij is geconstateerd dat de verbetermaatregelen reeds zijn doorgevoerd.

### 3.8.3 *Beheer Inventarisgoederen (IAS): nog onvoldoende*

Uiteindelijk zijn in 2021 zes onderzoeken uitgevoerd op het beheer van inventarisgoederen. Vijf van deze onderzoeken hebben een 'onvoldoende' ontvangen. De redenen van deze onvoldoendes zijn reeds eerder in de interim rapportage 2021 genoemd, waarnaar wij hier kortheidshalve verwijzen. Het uitvoeren van tellingen en afdoening van telverschillen in SAP M&F vormt de rode draad bij alle materieel soorten. Bij vier van de eenheden met een onvoldoende is reeds een afloopcontrole op opzet en bestaan gehouden, die allen met voldoende zijn beoordeeld.

### 3.8.4 *Infrastructureel gerelateerde eisen: integraal inzicht nodig*

In ons interimrapport hebben wij aangegeven dat wij in onze onderzoeken aandacht geven aan infrastructuur gerelateerde eisen, maar dat commandanten op locatie vaak weinig invloed hebben op het met prioriteit oplossen van bevindingen daarbij. Dit gaat over beveiligingsplannen (TBB), klimatologische omstandigheden en bouwkundige en inrichtingseisen. Wij hebben begrepen dat vanaf 2022 gestart wordt met het inrichten van een Onderhoudsmanagementsysteem (OMS) door het Rijksvastgoedbedrijf. Dit systeem moet een integraal inzicht gaan verschaffen in de staat van het onderhoud en de naleving van wettelijke eisen van alle Defensie-objekten die RVB beheert. Tegelijkertijd gaat bij Defensie het vastgoedprogramma programma 'Concentreren, Verduurzamen, Vernieuwen' (CVV) van start waarmee het onderhoud op termijn weer op niveau moet komen.

### 3.8.5 *Rolneming Defensiestaf neemt toe*

Een positieve ontwikkeling vinden wij dat de rolneming door DS op materieelbeheer zichtbaar toeneemt. Zo is inmiddels de Monitor munitiedomein (MMD) van start gegaan. Naar ons is meegedeeld richt de MMD zich op een Defensiebrede aanpak van structurele issues in het munitiedomein met als doel continue versterking van kwaliteit en veiligheid. Daarbij is het de bedoeling dat de MMD met alle actoren en stakeholders in verbinding staat. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat DS de aansturing van de planning en uitvoering van de MKM heeft opgepakt.

3.8.6

*Migratie munitievoorraden van WMS naar SAP beheerst verlopen*

Zoals eerder in de interim rapportage aangegeven hebben wij in 2021 de migratie van de administratie van munitieketen van WMS klasse V naar SAP M&F onderzocht. Hierbij is geen uitspraak gedaan over de juistheid en volledigheid van de aantallen munitie. Bij alle onderzochte eenheden zijn de (administratieve) acties, die door de betrokken eenheid zijn uitgevoerd in het kader van de migratie, met een 'voldoende' resultaat beoordeeld.

Dit wil overigens niet zeggen dat alle actiepunten ten aanzien van de migratie zijn afgerond.

De resterende actiepunten zijn opgenomen in een monitor van de betrokken eenheden. Bij de onderzoeken in 2022 zullen wij onder andere deze openstaande actiepunten meenemen.

3.8.7

*Monitoring op afwijkende voorraadbewegingen afhankelijk van data-analyses*

Bij Defensie is, voor zover wij weten, nog geen structurele monitoring op anomalieën (bv. bijzondere afboekingen) in voorraad-bewegingen ingericht.

Het risico is dat het weglekken van voorraden of onvolledig factureren van doorleveringen aan derde partijen (bv. aan partnerlanden bij gezamenlijke activiteiten) niet wordt opgemerkt.

ADR heeft beperkte mogelijkheden (voornamelijk met Every Angle) voor het uitvoeren van data-analyse op logistieke gegevens in SAP. Omdat het hier deels operationeel gevoelige informatie betreft, die niet buiten het Defensie-domein mag worden opgeslagen, kan deze alleen met Defensiefaciliteiten ontsloten worden.

Hoewel er binnen Defensie verschillende ontwikkelingen zijn op het gebied van data-analyse, zoals het DataLab, is het vooralsnog voor de ADR niet mogelijk gebleken om van de daartoe ingerichte omgevingen en tools gebruik te maken.

*Wij begrijpen dat er op dit moment al veel IT-programma's/-projecten lopen, maar vragen toch om de voor onze controle noodzakelijke toegang te regelen.*



## 4 Overige onderwerpen

### Inleiding

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

#### 4.1 **AVG: opvolging eerdere aanbevelingen verwerkingenregister vraagt capaciteit, rijksbreed onderzoek in 2022 gepland**

Wij zijn de stand van zaken van de verbetermaatregelen nagegaan naar aanleiding van onze aanbevelingen uit de rijksbrede AVG-onderzoeken 2020 en 2019<sup>8</sup>. Om de departementen de tijd en gelegenheid te geven om bevindingen uit die onderzoeken op te pakken, is het eerstvolgende rijksbrede AVG-onderzoek in het voorjaar van 2022 is gepland. Het rijksbrede AVG-onderzoek uit voorgaande jaren richtte zich op de volgende aspecten:

- de wijze waarop het ministerie van Defensie de burgers faciliteert bij het uitoefenen van hun recht op inzage en rectificatie (rechten van de betrokkene);
- de kwaliteit van het register van verwerkingsactiviteiten.

Defensie licht toe het Rijksbrede format voor een eenduidige beantwoording van privacyverzoeken in 2022 te gaan gebruiken. Ook licht Defensie toe de meest recente versie van het geautomatiseerde register (EZK-tool) te gebruiken voor de verwerkingen van persoonsgegevens die onder haar verantwoordelijkheid plaatsvinden. Daarnaast geeft Defensie aan dat de beheersing van privacyrisico's een plaats heeft gekregen in de managementaanschrijvingen. Daarmee zouden privacyrisico's zijn ingebed in het reguliere risicomanagement van Defensie.

Aan een aantal aanbevelingen heeft Defensie geen invulling kunnen geven. Onder meer een verbeterplan, inclusief planning om de aanbevelingen uit de onderzoeken van 2020 en 2019 op te volgen, is niet opgesteld. Ook een procedure om het register juist, volledig en actueel te houden is nog niet opgesteld. Hierdoor is en blijft de betrouwbaarheid en volledigheid van het verwerkingenregister een doorlopend aandachtspunt. Het is nu niet geborgd dat alle verwerkingen van persoonsgegevens tijdig worden gemeld en worden geregistreerd. Volgens Defensie was er geen capaciteit beschikbaar om aan deze punten te werken. Wel heeft Defensie aangegeven dat er een tijdelijke uitbreiding op de AVG-capaciteit komt.

*Wij onderschrijven het belang van uitbreiding van de AVG-capaciteit gezien de aandachtspunten rondom het verwerkingenregister.*

#### 4.2 **Totstandkoming NFI: beschrijven opzet behoeft aandacht, verbetering kwaliteit inzetbaarheidsinformatie nog work in progress**

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 effect hebben op de betrouwbaarheid van de informatie*

Wij hebben de opzet van de processen, de beschrijving van definities en afspraken, voor de verplichte NFI-onderdelen in de jaarverslagen onderzocht. Het beschrijven van de opzet zorgt voor een structureel kader voor betrouwbare totstandkoming van NFI-resultaten.

De opzet is niet altijd (volledig) vastgelegd en/of behoeft actualisatie. Dit speelt onder andere bij:

---

<sup>8</sup> NB: het naleven van de AVG door de speciale dienst in relatie tot haar wettelijke bevoegdheden maakt expliciet geen onderdeel uit van onze onderzoeksscope

instandhoudingsinformatie, meldingen van incidenten, personele vulling, energieverbruik, doelmatigheidsindicatoren PARESTO, FNIK, integriteitsmeldingen en burgerbrieven. Het gaat dan over verouderde aanwijzingen, berekenwijzen die niet (volledig) zijn vastgelegd, afspraken over aanleveren van gegevens die ontoereikend zijn of ontbrekende waarborgen voor de kwaliteit van de gegevens.

*Wij adviseren HDFC 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: verbetering kwaliteit is nog niet afgerond, de status kan daardoor een onvolledig beeld geven*

Op basis van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer werkte Defensie in 2021 verder aan de verbetering van het rapportageproces om onder andere het inzicht en de herleidbaarheid te bevorderen. Zo is de opdrachtenmatrix herzien, wordt een verbeterde kleurcodering toegepast en wordt het Digitale Dashboard Operationele Gereedheid (DDOG) gebruikt om te rapporteren. Het DDOG beoogt het totstandkomingsproces van de appreciaties van de commandant over de gereedheid van capaciteiten en eenheden vergaand geautomatiseerd te ondersteunen op basis van data gedreven gegevens uit de defensiebronsystemen zoals Peoplesoft en SAP. De appreciatie van een commandant (kleurcodering en tekstueel deel) is daarbij leidend. Essentieel voor de inzetbaarheidsinformatie zijn de basisprofielen, op basis waarvan de gegevens uit de bronsystemen betekenis krijgen. De inrichting van de basisprofielen per hoofdtaak is nog niet volledig afgerond. Hierdoor komt de inzetbaarheidsinformatie in eerste aanleg nog niet volledig geautomatiseerd tot stand. Om de status van een enabler te bepalen beschikt de aangewezen functionaris nog niet over alle gegevens in relatie tot de drie hoofdtaken. De meeste defensieonderdelen maken daarom nog gebruik van interne rapportages als aanvulling op de data gedreven gegevens in DDOG. Ten opzichte van 2020 zijn belangrijke stappen gezet om de kwaliteit te verbeteren. Te verwachten is dat door verbeterde inrichting van DDOG de informatievoorziening in 2022 verder verbetert.

#### 4.3

#### Grote projecten

De Tweede Kamer heeft in het verleden aan de Defensieprojecten 'Verwerving F-35' en 'Vervanging onderzeebootcapaciteit' de status van Groot Project volgens de Regeling Grote Projecten (RGP) toegekend. In februari 2021 heeft ook het programma Grensverleggende IT (GrIT) de status van Groot Project gekregen. De ADR 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

---

# Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Defensie (X)

Aan: de minister van Defensie

## Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 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 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2021 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldbalans per 31 december 2021 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 2021;
- de overzichten over 2021 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 2021 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 (X) 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 2021 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.

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. 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 cao 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. Ook bestaat het risico op indiening en afhandelen van valse facturen of personeelsdeclaraties en het betalen van salarissen aan niet bestaande ambtenaren of onterechte toeslagen. 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. 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 kennis genomen 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. Wij hebben het personeelsbeheer en de periodieke salarisbetalingen gecontroleerd, waaronder de functiescheidingen in de personele processen, zoals in- en uitdiensttredingen, bevorderingen, toekennen van toelagen of goedkeuren van declaraties. Wij hebben daarbij gerichte aandacht besteed aan signalen voor het bestaan van spookambtenaren.

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. Wij hebben wel in 2021 gerichte controle uitgevoerd op mogelijke verschuivingen tussen de begrotingsverantwoordingen van Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K).

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

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2021 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 2022.

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>9</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 2022.

## **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 2022. 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.

---

<sup>9</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.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2021, 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>10</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 2022

---

<sup>10</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 2021 opgenomen financiële overzichten**

#### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het Defensiematerieelbegrotingsfonds over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de saldibalans per 31 december 2021 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 2021;

#### *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.

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. 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 cao 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.

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. Wij hebben wel in 2021 gerichte controle uitgevoerd op mogelijke verschuivingen tussen de begrotingsverantwoordingen van Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang.

### **Verklaring over de in het jaarverslag 2021 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 voorgescreven 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 2022.

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.

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 2022.

### **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 2022. 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>11</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>11</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 2022

Auditdienst Rijk

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

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag 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 het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag 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 2021. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

#### *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 2021. 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 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd. In dit kader hebben wij in 2021 het migratieproces van WMS klasse V naar SAP M&F en het proefconversieproces SAP S/4HANA 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 het jaarverslag 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 controleverklaring (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 ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Defensie (X). Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Defensie (X) dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00