



Auditkennis Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport 2025

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



Inhoudsopgave

**Versnelling heeft prioriteit, toch vooruitgang geboekt;
twee bevindingen vereisen directe opvolging in 2025;
daarnaast aandacht nodig voor rechtmatige verantwoording
voorschotten en onderbouwing gebruik NFM-kader**

Inleiding

1. Voortgang bevindingen

- 1.1 Gebruik financiële instrumenten: nog weinig voortgang **3**
- 1.2 Beheer internationale overeenkomsten: goede ontwikkelingen **6**
- 1.3 Inkoopbeheer: rapportagedashboard gereed voor gebruik **6**
- 1.4 Spoeddossiers Oekraïne: aanbevelingen opgepakt **9**
- 1.5 Functiescheidingsconflicten SAP M&F: wachten op structurele oplossing **10**
- 1.6 Governance materieelbeheer: goede stappen gezet **12**
- 1.7 Uitvoering materieelbeheer: ongewijzigd beeld **13**

2. Overige onderwerpen

- 2.1 Afwikkeling openstaande voorschotten zonder onderbouwing leidt tot onzekerheden **14**
- 2.2 Motivering bij gebruik van uitzondering NFM-kader moet duidelijker **18**
- 2.3 Juiste presentatie eindsaldo Defensiematerieelfonds in jaarverslagen nog niet geregeld **21**
- 2.4 Stappen gezet naar meer regie op beheersing frauderisico's **22**

- 2.5 Afspraken tijdigheid en kwaliteit oplevering jaarstukken zijn gemaakt **24**
- 2.6 IT-beheer personeelssystemen en databases vragen blijvende aandacht **25**
- 2.7 Centraal inzicht in lopende juridische procedures ontbreekt **26**

Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport **27**

Ondertekening **28**

Versnelling heeft prioriteit, toch vooruitgang geboekt; twee bevindingen vereisen directe opvolging in 2025; daarnaast aandacht nodig voor recht-matige verantwoording voorschotten en onderbouwing gebruik NFM-kader

Na het uitvaardigen van de Dagorder van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) op 9 april 2025 heeft het zo snel mogelijk op orde krijgen van de gereedstelling binnen Defensie de hoogste prioriteit. Daardoor moet het ministerie keuzes maken. Toch is op diverse terreinen vooruitgang geboekt en zien wij dat aanbevelingen uit het auditrapport 2024 zijn opgepakt.

Veel van deze zaken is *work in progress*, zoals het vullen van het nieuwe rapportagedashboard voor escalaties bij inkopen (1.3), de toetsing aan de vereisten voor vaststelling van de levering bij eerdere aankopen voor Oekraïne (1.4), de nieuwe initiatieven voor de verbetering van de governance van het materieelbeheer (1.6) en voor de beheersing van fraude-risico's (2.4). Het is belangrijk dat deze zaken de komende tijd verder hun beslag krijgen.

Twee bevindingen vereisen directe opvolging omdat die de strekking van de controleverklaring kunnen raken:

- Het omboeken van verplichtingen en uitgaven bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds naar de juiste financiële instrumenten. Dit proces verloopt traag, terwijl correctie na 31 december 2025 niet meer mogelijk is (1.1).

- De aansluiting van het eindsaldo in het jaarverslag van het Defensiematerieelbegrotingsfonds met hetzelfde saldo in het jaarverslag van Defensie. Hiervoor is tijdige samenwerking met het Ministerie van Financiën nodig (2.3).

Verder zijn er twee nieuwe bevindingen die de rechtmatigheid van transacties kunnen raken:

- Meerdere in het verleden betaalde voorschotten staan al lange tijd open (2.1). Een deel had reeds afgewikkeld kunnen worden omdat de onderliggende projecten zijn afgerond. Te lang open laten staan, leidt tot het risico dat Defensie geen adequate verantwoordingsinformatie meer ontvangt waardoor onzeker blijft of het voorschot goed is besteed. Als deze onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, moet Defensie die melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.
- Met het oog op de gewenste versnelling in het inkoopproces heeft Defensie het Nato Force Model (NFM)-inkoopkader ontwikkeld. Op basis van dit kader maakt Defensie zoveel mogelijk gebruik van de uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingswetgeving. Het NFM-inkoopkader stelt hieraan de voorwaarde dat goed wordt gemotiveerd waarom een beroep moest worden gedaan op een uitzonderingsgrond.

In het vooralsnog beperkte aantal dossiers waar dit speelt zijn de motiveringen echter niet toereikend (2.2). Het gaat nu nog niet om materiële bedragen, maar omdat het NFM-inkoopkader inmiddels is vervangen door een inkoopkader Hoofdtak 1, vergt dit wel aandacht.

Het aantal functiescheidingsconflicten in SAP/M&F is onverminderd hoog (1.5). Defensie streeft ernaar dit op te lossen door middel van het ROGER-programma waarin het autorisatie-concept opnieuw wordt ingericht voor SAP S/4HANA en gemonitord zal worden door GRC-tooling. Tot die tijd monitort Defensie het risico op onbevoegde handelingen in het systeem door het uitvoeren van interventies en een impactanalyse op de medewerkers met beheerrollen.

Samenvatting voortgang bevindingen (1/2)

Actuele stand van zaken van de bevindingen uit ons auditrapport 2024

Gebruik financiële instrumenten

- Het omhangen van lopende projecten naar het juiste financieel instrument moet grotendeels nog plaatsvinden.
- HDFC werkt aan een richtlijn voor het juiste gebruik van de financiële instrumenten.



Inkoopbeheer – PDCA-cyclus/inkoopkader NFM

- Een rapportagedashboard Escalaties en VTA is in gebruik genomen, en dit wordt momenteel gevuld.



Beheer internationale overeenkomsten

- Wij zien goede ontwikkelingen in het beheer van internationale samenwerkingsafspraken en –overeenkomsten, en het verkrijgen en beoordelen van verantwoordingsinformatie.



Spoeddossiers Oekraïne

- Onze aanbevelingen, gericht op het waarborgen van zorgvuldige en gedocumenteerde besluitvorming over urgente Oekraïne-dossiers, zijn opgevolgd.
- Uitwerking in de praktijk moet nog blijken; het tijdig inschakelen van inkoopexpertise en het houden van een startoverleg met alle betrokken partijen blijven aandacht vragen.



Samenvatting voortgang bevindingen (2/2)

Actuele stand van zaken van de bevindingen uit ons auditrapport 2024

Functioniescheidingsconflicten SAP M&F

- De situatie is vergelijkbaar met vorig jaar.
- Een structurele oplossing is voorzien in 2026.
- Met interventies wordt het risico tot die tijd beheersbaar gehouden.



Governance materieelbeheer

- Defensie zet stappen in verbetering van de governance in het materieel-logistiek proces.
- Vooral nog betreft dit de opzet, implementatie moet nog vorm krijgen.
- De betrouwbaarheid van de MKM-informatie is nog niet verbeterd.



Uitvoering materieelbeheer

- Wij zien nog geen verbeteringen in het monitoren van de voorraden en de afwikkeling van voorraadverschillen.
- Structurele verbetering is ook afhankelijk van de implementatie van de aanpassingen in de governance.



Inleiding

In dit interim-auditrapport beschrijven wij de stand van zaken van de bevindingen bij het ministerie van Defensie (X) en bij het Defensiematerieel-begrotingsfonds (K). Dit rapport baseren wij op onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole over de eerste twee kwartalen van 2025. Ook signaleren wij ontwikkelingen en risico's waar wij uw aandacht voor vragen. Deze rapportage heeft het karakter van een *early warning*, zodat u nog in 2025 maatregelen kunt treffen.

In ons auditrapport over 2024 rapporteerden wij zeven bevindingen over het financieel beheer. In hoofdstuk 1 geven wij een actueel beeld van deze bevindingen.

In hoofdstuk 2 vermelden wij de belangrijkste ontwikkelingen die kunnen leiden tot nieuwe beheerbelevindingen vanuit de jaarrekeningcontrole. Ook gaan we in op overige onderwerpen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering.

Begin 2026 zullen wij de bevindingen uit 2024 opnieuw evalueren. Wij gaan dan na of sprake is van wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan nemen wij op in ons auditrapport 2025, dat in maart 2026 verschijnt.



1 Voortgang bevindingen

1.1 Gebruik financiële instrumenten: nog weinig voortgang	9
1.2 Beheer internationale overeenkomsten: goede ontwikkelingen	10
1.3 Inkoopbeheer: rapportagedashboard gereed voor gebruik	12
1.4 Spoeddossiers Oekraïne: aanbevelingen opgepakt	13
1.5 Functiescheidingsconflicten SAP M&F: wachten op structurele oplossing	14
1.6 Governance materieelbeheer: goede stappen gezet	15
1.7 Uitvoering materieelbeheer: ongewijzigd beeld	17

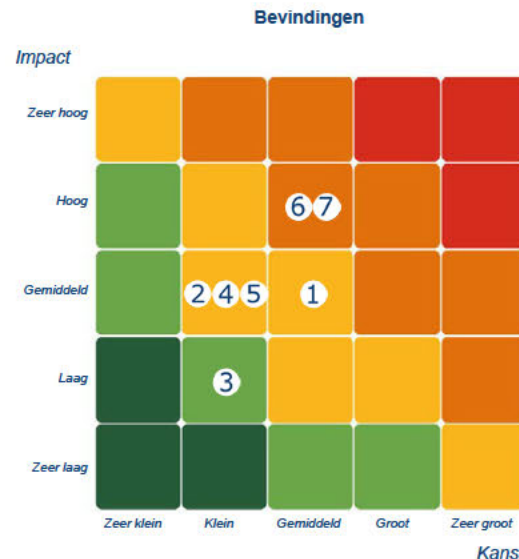
1 Voortgang bevindingen

In ons auditrapport over 2024 hebben wij onderstaande beheerbelevindingen vermeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkeling van deze bevindingen in de eerste twee kwartalen van 2025. In maart 2026 prioriteren wij deze bevindingen opnieuw.

Tabel: Bevindingen in het beheer 2024

	Type beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
	Financieel beheer				
1	Gebruik financiële instrumenten	2024		geel	=
2	Beheer internationale overeenkomsten	2024		geel	✓
	Inkoopbeheer				
3	PDCA-cyclus/inkoopkader NFM	2020	geel	lichtgroen	✓
4	Spoeddossiers Oekraïne	2024		geel	✓
	IT-beheer				
5	Functiescheidingsconflicten SAP M&F	2020	geel	geel	=
	Materieelbeheer				
6	Governance materieelbeheer	<2020	oranje	oranje	✓
7	Uitvoering materieelbeheer	<2020	oranje	oranje	=

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbeterd = Ongewijzigd



1.1 Gebruik financiële instrumenten: nog weinig voortgang

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Gebruik financiële instrumenten	HDfC	2024		geel	=

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

In 2024 zijn in het jaarverslag van Defensie op artikel 1 uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties verantwoord onder het instrument opdrachten, terwijl het voor het grootste deel (€ 1,5 miljard) ging om bijdragen aan internationale overeenkomsten voor Oekraïne. In het jaarverslag van het Defensiematerieelfonds zijn materiële bedragen verantwoord onder het financieel instrument bekostiging terwijl het ging om opdrachten. Correctie bleek na afloop van het boekjaar technisch niet meer mogelijk wegens automatisch inlezen van de tabellen vanuit het IBOS-systeem. Daarom hebben wij vorig jaar éénmalig ingestemd met een uitgebreide toelichting onder de budgettaire tabellen waarin de realisatie werd gepresenteerd op het juiste instrument.

In 2025 zou Defensie dit corrigeren door de lopende

projecten administratief om te hangen naar het juiste instrument. De bijdragen aan Oekraïne zijn inmiddels gecorrigeerd, maar voor de bekostiging is dit nog niet gebeurd. Wel is de daarvoor benodigde aanpassing in de begroting inmiddels gemaakt.

De Directie Financiën & Control (HDfC) werkt aan het opstellen van een richtlijn voor het juiste gebruik van de financiële instrumenten. Dit is een goed initiatief om meerdere redenen. Ten eerste waarborgt de richtlijn dat binnen Defensie duidelijk is welk financieel instrument wordt ingezet, voordat de verplichting wordt aangegaan. Ten tweede wordt zo duidelijk welke beheersingsmaatregelen hierbij noodzakelijk zijn, en ten derde zorgt het ervoor dat achteraf de uitgaven op een juiste manier worden verantwoord in de financiële administratie. Gelet op de stijgende budgetten en de toename in aantallen

projecten is een dergelijke richtlijn belangrijk.

Risico

De toelichting in de jaarverslagen 2024 was een eenmalige oplossing. Verantwoording van materiële bedragen op een verkeerd financieel instrument raakt de getrouwheid van de jaarrekening en kan daarom consequenties hebben voor de strekking van de controleverklaring.

Handelingsperspectief

Voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds moet de overheveling van de activiteiten in de financiële administratie 2025 naar het juiste instrument gebeuren vóór 31 december 2025. Belangrijk is verder dat HDfC de richtlijn voor het gebruik van instrumenten verder uitwerkt en in gebruik neemt.

1.2 Beheer internationale overeenkomsten: goede ontwikkelingen

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Beheer internationale overeenkomsten	HDFC, DGB, CDS	2024		geel	✓

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

In het auditrapport 2024 hebben wij erop gewezen dat het beheer van internationale samenwerkingsafspraken en -overeenkomsten vraagt om juiste en volledige verantwoordingsinformatie. Hierin zien wij diverse goede ontwikkelingen:

- In de Projectdirectie Oekraïne (PD-OEK) is capaciteit vrijgemaakt om de voortgang van de internationale overeenkomsten te bewaken. Daarnaast is een BICES (*Battlefield Information Collection and Exploitation System*) opgezet waarop ook vertrouwelijke informatie kan worden gedeeld. Verder heeft HDFC concept criteria opgesteld voor de beoordeling van IA's (*implementing arrangements*).
- De PD-OEK *Current OPS* beheert alle internationale overeenkomsten die betrekking hebben op steun aan Oekraïne. De informatiestroom tussen

Current OPS en de financiële functie (F&C CDS) verloopt volgens de procesbeschrijving van Implementation/Project Agreements onder MoU's met andere NAVO-partnerlanden waarbij Nederland geen *lead nation* is.

- Bij internationale overeenkomsten waarbij een ander land de *lead nation* is, moet dit land de verantwoordingsinformatie opstellen en auditors van de *lead nation* laten vaststellen dat de fondsgelden doelmatig en rechtmatig zijn besteed. *Current OPS* controleert of de documentatie van de *lead nations* voldoet aan de gestelde eisen. Vervolgens initieert *Current OPS* het omboeken in het systeem van de initiële voorschotbetaling naar een definitieve betaling met een bijbehorende prestatieverklaring. Nederland heeft het recht de auditrapporten op te vragen (*right-to-audit*), maar tot op heden was er

geen aanleiding om de doelmatigheid of rechtmatigheid ter discussie te stellen en daarom auditrapporten op te vragen. Defensie heeft besloten dat het de conclusie volgt als de *lead nation* een aanbestedingsprocedure heeft doorlopen en daarbij de meest doelmatige optie heeft geselecteerd. Medio december 2024 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) bij het Britse Ministerie van Defensie onderzoek gedaan naar het International Fund for Ukraine. De AR heeft enkele aankopen tot en met aflevering (*from sourcing to delivery*) gecontroleerd. De AR heeft vragen van de ADR over doelmatigheid, voortgangsbewaking, vaststellen levering etc. meegenomen in het onderzoek. Volgens het AR-rapport waren er geen rapporteringswaardige bevindingen.

1.2 Beheer internationale overeenkomsten - vervolg

In ons auditrapport 2024 wezen wij erop dat de informatiestromen voor *Foreign Military Sales* (FMS) toereikend zijn, maar beperkt op het niveau van het Joint Program Office (JPO) (de F-35). De omslag van investeringsproject naar jaarlijkse exploitatie, instandhouding en doorontwikkeling was een moment om de huidige afspraken over de informatievoorziening te evalueren, eventueel samen met andere Europese JPO-partners en hun rekenkamers, en in afstemming met het *Department of Defence USA* opnieuw te bestendigen.

Op 5 juni 2025 hebben wij in het kader van de regeling grote projecten een rapport uitgebracht over de 25e en laatste F-35 voortgangsrapportage. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen die erop duiden dat de informatievoorziening niet toereikend is voor het financieel beheer in de komende jaren. De afspraken zijn vastgelegd in het Memorandum of Understanding Production, Sustainment, and Follow-on Development of the Joint Strike Fighter (NEW JSF PSFD MOU) van 23 juni 2021. Deze MoU is tot nu toe niet gewijzigd.



1.3 Inkoopbeheer: rapportagedashboard gereed voor gebruik

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
IB-maatregelen en NFM inkoopkader	DGB, CDS, (HDFC)	2020	geel	lichtgroen	✓

● Nieuw
✓ Opgelost
➔ Verslechterd
✓ Verbetering zichtbaar
≡ Ongewijzigd

In 2024 heeft Defensie veel voortgang gemaakt met het beschrijven van de monitoring op de naleving van het inkoopbeleid en het inkoopbeheer, en de daarbij behorende rapportages. Dit schreven wij in ons auditrapport 2024.

Voor 2025 heeft Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) geen activiteitenplan opgesteld. CDI wil zich concentreren op de afronding van de monitor inkoopbeheer.

Het opzetten van een monitor inkoopbeheer werd vorig jaar nog doorgeschoven naar 2025. In de zomer van 2025 heeft Defensie een rapportagedashboard Escalaties en Voorafgaand Toezicht (VTA) in gebruik genomen, en dit wordt momenteel gevuld. Verwacht mag worden dat dit dashboard ondersteunt bij het handmatige en daarmee foutgevoelige samenvoegen van escalatienota's en geïmporteerde fouten uit

Rijksbrede raamovereenkomsten (categoriemanagement). Verder geeft dit dashboard eerder inzicht in de totale omvang van de escalaties.

In 2025 is besloten tot het gaan opzetten van een afdeling Interne Beheersing. Gelet op het belang van het inkoopproces bij Defensie is het de bedoeling dat deze afdeling zich ook zal gaan richten op het inkoopbeheer.

Handelingsperspectief

Het is van belang dat het dashboard volledig gevuld wordt. Voor een goed inkoopbeheer is het belangrijk dat de data in het dashboard volledig is. Mogelijk kan monitoring en onderzoek dan (deels) geautomatiseerd, data-driven worden uitgevoerd.

Overigens vragen wij in paragraaf 2.2 aandacht voor een ander punt in het inkoopbeheer, namelijk een goede onderbouwing als bij gebruik van het NFM-inkoopkader een beroep wordt gedaan op uitzonderingsgronden.

1.4 Beheersing spoeddossiers Oekraïne: aanbevelingen opgepakt

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Beheersing spoeddossiers Oekraïne	CDS, COMMIT, (HDFC)	2024		geel	✓

● Nieuw ✓ Opgelost ➔ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

In het auditrapport 2024 hebben wij erop gewezen dat de beheersing van spoeddossiers Oekraïne vraagt om zorgvuldige besluitvorming. Verwervingen voor Oekraïne zijn echter soms urgent en vragen om snelle besluitvorming. Defensie kan enigszins versnellen en dossiers afronden door een beroep te doen op de uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingswet- en regelgeving ‘crisis-maatregelen’ en ‘dwingende spoed’. Toch blijft zorgvuldige besteding van belastinggeld het uitgangspunt. Dat vereist dat besluitvorming over urgente Oekraïne-dossiers zorgvuldig en gedocumenteerd tot stand komt, zodat er geen twijfels zijn over de doel- en rechtmatigheid van deze verwervingen.

Om dit vraagstuk te beheersen heeft Defensie in 2025 diverse acties ondernomen die bijdragen aan een zorgvuldigere besluitvorming:

- Eind mei 2025 heeft HDFC een nota opgesteld met randvoorwaarden en maatregelen voor de versnellingsacties bij Oekraïne-dossiers. Met deze nota wordt invulling gegeven aan onze aandachtspunten uit 2024.
- PD-OEK heeft met ons en HDFC overlegd over de vereisten om vast te kunnen stellen dat de levering heeft plaatsgevonden zoals was overeengekomen. Voor nieuwe overeenkomsten worden deze vereisten (inclusief *right-to-audit*), afhankelijk van de regelgeving van de *lead nation*, zo volledig mogelijk opgenomen in het Memorandum of Understanding (MoU).
- In de nota’s (appreciaties) die zijn opgesteld bij aankopen in samenwerkingsverband waarbij Nederland geen *lead-nation* is, wordt aandacht gegeven aan het beoordelen van de

- doelmatigheid, rechtmatigheid en *right-to-audit*.
 - Bij overeenkomsten met een *lead-nation* zijn onder meer COMMIT, PD-OEK, HDFC, JZ en DF&C DS betrokken.
 - HDFC en SG hebben ons gevraagd te streven naar verdubbeling van de capaciteit voor contract-auditing.
- Met deze acties zijn veel van onze aanbevelingen opgepakt.

Handelingsperspectief

Bij onze controle van de Oekraïne-dossiers zullen wij vaststellen of bovenstaande acties in de praktijk worden nageleefd en of ze ook het gewenste effect hebben. Vooruitlopend op deze bevindingen blijven wij aandacht vragen voor tijdige inschakeling van inkoopexpertise en een startoverleg met alle betrokken partijen bij plannen voor commerciële verwerving.

1.5 Functiescheidingsconflicten SAP M&F: wachten op structurele oplossing

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Functiescheidingsconflicten SAP M&F	CDS	2020	geel	geel	=

● Nieuw ✓ Opgelost ➔ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Er zijn momenteel ruim 8.000 functiescheidingsconflicten in de autorisaties van het materieel-logistieke domein van SAP M&F. Dit is een lichte stijging ten opzichte van vorig controlejaar. De structurele oplossing die Defensie nastreeft is ten eerste een herziening van de risico-inventarisatie, waarbij maatregelen worden herzien en het autorisatie-concept opnieuw wordt ingericht voor SAP S/4HANA. Daarnaast implementeert Defensie in het ROGER programma verbeterde GRC-tooling voor het beoordelen en monitoren van functiescheidingsconflicten. Naar verwachting is de implementatie hiervan in 2026. Tot die tijd worden interventies uitgevoerd, zoals die eind 2024 in gang zijn gezet bij de Koninklijke Marine en de Bestuursstaf. Verder is een impactanalyse uitgevoerd op de medewerkers met beheerrollen waarna deze zijn ingetrokken. De resterende

risico's worden in afwachting van de structurele oplossing tot die tijd geaccepteerd. Meer risicobeperkende maatregelen zouden ten koste gaan van de capaciteit die nodig is voor de implementatie van ROGER.

Risico

Kans

De kans op onbevoegde handelingen is hoog, maar tot nu toe heeft dit niet geleid tot frauduleuze handelingen. Vanuit onze controles hebben wij geen signalen dat er onrechtmatige betalingen of afboekingen hebben plaatsgevonden.

Impact

Gezien het hoge aantal functiescheidingsconflicten is het nauwelijks te bepalen wat de impact is of kan zijn. Er zijn meerdere vormen van onbevoegde

handelingen of fraude mogelijk. Dit komt doordat het gaat om een groot aantal gebruikers die op basis van hun functie (arbeidsplaats) extra veel rechten krijgen toebedeeld. Bij sommige arbeidsplaatsen krijgen medewerkers automatisch meer dan 60 rollen toebedeeld.

Handelingsperspectief

De functiescheidingsconflicten moeten verklaard of opgelost worden. Defensie streeft hiernaar middels het ROGER-programma. Hierin wordt het autorisatie-concept opnieuw ingericht voor SAP S/4HANA, met monitoring door GRC-tooling. Het is belangrijk om tot die tijd de interventies te blijven uitvoeren.

1.6 Governance materieelbeheer: goede stappen gezet

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Governance materieelbeheer	CDS	< 2020	oranje	oranje	✓

● Nieuw ✓ Opgelost ✗ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

Vorig jaar hebben wij in onze auditrapporten een onderscheid gemaakt tussen de governance en de uitvoering van het materieelbeheer. De governance is het systeem van regels, principes en processen waarmee het ministerie bestuurt, beheert en toezicht houdt. De governance is gericht op het beheersen van risico's, met aandacht voor transparantie, verantwoordelijkheid en naleving van wet- en regelgeving.

Defensie zet stappen in verbetering van de governance van het beheer van materieel. Dit zijn onder andere:

- Er wordt een risicoanalyse materieelbeheer opgesteld, en het beleid en diverse instructies voor het materieelbeheer worden herschreven.
- In de nota 'Beleidskader procesmanagement' van maart 2025 is een duidelijk onderscheid gemaakt

tussen beleid, inrichting en uitvoerings-verantwoordelijkheid. Ook is materieel logistiek als apart domein onderkend.

- De verdeling in domeinen zorgt ook voor meer focus op het materieelbeheer in de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM). Onderwerpen die buiten het domein materieellogistiek vallen zijn uit de MKM gehaald.
- Gekoppeld aan de MKM is een begin gemaakt met regie en monitoring, waarbij CLRS en CLAS een voortrekkersrol pakken in met name de analyse van de goederenbeweging en/of het telproces.
- Vanuit de sturing en beheersing van het materieelbeheer vinden regelmatig overleggen plaats waar de ketenlogistiek, de systeemlogistiek, het assortimentsgewijs werken of de *asset visibility* wordt besproken.
- Via het programma 'onvolkomenheden' en ook

door procesmodelmanagement krijgen de Defensieonderdelen op termijn meer capaciteit om onder andere invulling te geven aan regie, monitoring en toezicht in de logistieke keten.

- Ten slotte is het de bedoeling te komen tot een afdeling Interne Beheersing. Daarbij zal het materieel logistiek proces dan onderdeel worden van de werkzaamheden van deze afdeling.

Deze acties zijn vooral bedoeld om een goede opzet van de governance te bereiken. Pas na invoering van de verbeteringen verwachten wij minder bevindingen op het materieelbeheer.

1.6 Governance materieelbeheer - vervolg

Opvolging eerdere bevinding - MKM-informatie minder bruikbaar voor analyse

Voor een goede governance is daarnaast ook een goede basis nodig in de vorm van betrouwbare informatie. Eerder merkten wij op dat het MKM niet overal voldoende betrouwbare informatie geeft om als monitoringsinstrument te gebruiken. Op dit punt zien wij nog geen verbetering.

Het gaat om de kwaliteit van de antwoorden op de vragen in de MKM-checklists. Geregeld zien wij antwoorden die aan interpretatie onderhevig zijn, die niet zijn toegelicht of waarvoor onderbouwing mist in een dossier. Hierdoor zijn de antwoorden uit de checklist feitelijk beheer minder bruikbaar voor analyse. Overigens verschilt de kwaliteit van de antwoorden: de ene behandelaar presteert hierin beter dan het andere.

Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de huidige MKM voor sturen en beheersen (SB) laag in de organisatie wordt belegd. Het MKM gaat uit van 4 niveaus. De niveaus SB3 en optioneel SB4 kunnen de Defensieonderdelen naar eigen inzicht beleggen. Het niveau SB3 is soms zo laag in de organisatie belegd, dat de betreffende functionaris zelf heel dicht op het operationele proces zit en er daardoor

niet met voldoende afstand naar kan kijken. Ook zien we dat daarbij niet altijd (optimaal) gebruik wordt gemaakt van informatie uit systemen om de taak uit te kunnen oefenen. Wij onderkennen daarbij nog steeds een beperking voor monitoring en toezicht door de SB-niveaus in BIVEST-MKM. Voor analysedoeleinden is een exportmogelijkheid in BIVEST-MKM gewenst.

Ook komt het voor dat de SB2-SB3 relatie niet de commandantenlijn volgt; dit maakt het lastiger in de lijn iets te zeggen over de kwaliteit van de antwoorden in de MKM-checklists. In wisselende context en impact zien we deze beperking vooral bij CZSK, COMMIT en BS.

Handelingsperspectief

Het is belangrijk dat Defensie verder gaat met de stappen naar betere inrichting van de governance.

Daarnaast is het goed te overwegen om de koppeling van de governance aan de SB-niveaus los te laten en te onderzoeken of deze taken als geheel of in deeltaken anders kunnen worden belegd. Dit sluit aan bij het handelingsperspectief in ons auditrapport 2024 waarin wij aandacht hebben gevraagd voor de checks and balances voor de betrouwbaarheid van de informatie.



1.7 Uitvoering materieelbeheer: ongewijzigd beeld

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
<i>Uitvoering materieelbeheer</i>	CDS	< 2020	oranje	oranje	=

● Nieuw ✓ Opgelost ➔ Verslechterd ✓ Verbetering zichtbaar = Ongewijzigd

In het auditrapport 2024 noemden wij meerdere bevindingen in de uitvoering van het materieelbeheer. Op deze punten zien wij nog geen verbeteringen:

- Het periodiek tellen van de voorraden, inclusief het afdoen van eventuele verschillen, wordt niet altijd uitgevoerd. Soms worden verschillen geautoriseerd zonder verklaring.
- Voor gevoelig materieel wordt de voorraad volgens ERP M&F niet altijd afgestemd met de voorraad volgens de systemen CCIRS en SARS.
- Voor een juiste stand in ERP M&F is het juiste gebruik van de bewegingssoorten belangrijk, maar ze worden niet altijd juist toegepast. Soms is het voor de muteerders niet duidelijk welke bewegingssoort ze moeten gebruiken.
- De monitoring op overdrachten tussen eenheden en op openstaande transportorders langer dan 45 dagen gebeurt niet overal.

- Verschillen van de voorraad ten opzichte van de inventaris autorisatiestaat (IAS) kan men niet altijd toelichten. Ook komt het voor dat artikelen die nodig zijn voor de taakstelling worden beheerd in een voorraadmagazijn in plaats van een IAS-magazijn. Dit kan van invloed zijn op het voortzettingsvermogen.
- Vertrokken personeel heeft soms nog toegang tot de systemen CCIRS/SARS. Ook zien we onjuiste toewijzing van rollen.

Hoewel er verschillen zijn aan te geven tussen munitiebeheer, cryptobeheer en inventarisatie is overall het beeld ongewijzigd. Dat is niet verwonderlijk. Juiste uitvoering van de taken staat in verband met inrichten van de governance. Voor structurele verbetering is de governance van het materieel logistiek proces essentieel. Zoals we hiervoor al aangeven heeft Defensie wel stappen

gezet, maar moeten de verbeteringen nog verder gestalte krijgen.

Risico

Goed inzicht in de beschikbaarheid van materieel is belangrijk met het oog op de gereedstelling en het voortzettingsvermogen. Daarnaast is het belangrijk voor het detecteren en voorkomen van misstanden.

Handelingsperspectief

De bevindingen in de uitvoering van het materieelbeheer onderstrepen het belang van invoering van een goede governance op het materieel logistiek proces, zoals beschreven op de vorige pagina's. De aanbevelingen in het auditrapport 2024 zijn nog steeds actueel.

2 Overige onderwerpen

2.1 Afwikkeling openstaande voorschotten zonder onderbouwing leidt tot onzekerheden	20
2.2 Motivering bij gebruik van uitzondering NFM-kader moet duidelijker	21
2.3 Juiste presentatie eindsaldo Defensiematerieelfonds in de jaarverslagen nog niet geregeld	22
2.4 Stappen gezet naar meer regie op beheersing frauderisico's	23
2.5 Afspraken tijdigheid en kwaliteit oplevering jaarstukken zijn gemaakt	24
2.6 IT-beheer personeelssystemen en databases vragen blijvende aandacht	25
2.7 Centraal inzicht in lopende juridische procedures ontbreekt	26

2 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal onderwerpen in het beheer waarvoor wij aandacht vragen. In de toekomst kunnen deze leiden tot een nieuwe bevinding. Daarnaast bevat dit hoofdstuk ontwikkelingen die invloed hebben op de beheersing van de organisatie. Deze kunnen indirect gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening.



2.1 Afwikkeling openstaande voorschotten zonder onderbouwing leidt tot onzekerheden

Bevinding

Per september 2025 stond bij het ministerie van Defensie een bedrag van ruim € 9 miljard open aan voorschotten (dit is exclusief wachtgeld en pensioenen). Hiervan staat meer dan € 300 miljoen zeer waarschijnlijk ten onrechte open. Het betreft vooral lang openstaande voorschotten die zijn verstrekt aan internationale organisaties. Met name het Amerikaanse Department of Defense is hierin een grote speler.

Mogelijke oorzaken

Het ministerie van Defensie kan een voorschot pas afboeken als organisaties hebben aangetoond dat het geld is besteed volgens de doelstelling. Defensie is daarvoor afhankelijk van de kwaliteit van het financieel beheer bij internationale NAVO-organisaties. Die zijn nogal eens traag in het opleveren van informatie over de besteding. Het is daarom belangrijk dat inkoopafdelingen bewaken of een contract is afgerond zodat ze tijdig kunnen rappelleren.

Omdat het gaat om langdurige projecten die ook in Excel-sheets werden bijgehouden, kan het een probleem zijn als medewerkers die deze projecten eerder hebben behandeld niet meer aanwezig zijn.

Risico

De openstaande saldi vervuilen de financiële administratie waardoor de balansstand van openstaande voorschotten geen goed inzicht geeft in de actuele situatie.

Daarnaast bestaat het risico dat er niet meer voldoende onderbouwing kan worden verkregen van de besteding van de voorschotten. Afboeking betekent dan een onzekerheid of de beoogde prestatie waarvoor is betaald ook daadwerkelijk is geleverd. Als de omvang van deze onzekerheden meer is dan 5% van het afgeboekte bedrag, moet dit worden vermeld als onrechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Met de stijging van het defensiebudget neemt ook het aantal projecten toe, en daarmee het aantal en de omvang van de openstaande voorschotten in de financiële administratie. De problematiek kan hierdoor verder toenemen, waardoor we die mogelijk als geprioriteerde bevinding moeten opnemen in het auditrapport 2025.

Reeds opgestarte acties

FABK is de organisatie die een voorschot administratief afboekt. Maar de Defensieonderdelen zijn verantwoordelijk voor het bewaken van de tijdige verrekening van de voorschotten.

Het programma ROGER heeft recent een nieuwe rapportage opgeleverd die Defensieonderdelen ondersteunt in de monitoring van de voorschotten. In de afgelopen maanden heeft FABK alle openstaande voorschotten van vóór 2021 in kaart gebracht. FABK heeft de Defensieonderdelen hierover geïnformeerd en hen verzocht na te gaan welke voorschotten afgeboekt kunnen worden. Mocht een Defensieonderdeel een oud voorschot niet kunnen herleiden, dan is het verzoek gedaan om de oude voorschotten administratief te verantwoorden.

Handelingsperspectief

Belangrijk is dat bij de Defensieonderdelen:

- capaciteit wordt vrijgemaakt om na te gaan waar nog informatie kan worden verkregen om de prestatie vast te stellen;
- de inkoopers (voldoende tijd hebben om te) bewaken wanneer een contract is afgerond en afgerekend kan of moet worden;
- bij langlopende dossiers de kennis hierover goed wordt overgedragen aan nieuwe medewerkers.

Wij adviseren FABK een overzicht bij te houden van de afgeboekte voorschotten zonder onderbouwing. Als deze onzekerheden de tolerantie overschrijden moet het totaal daarvan worden vermeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

2.2 Motivering bij gebruik van uitzondering NFM-kader moet duidelijker

Bevinding

Onder het NATO Force Model (NFM)-inkoopkader zoekt Defensie in vredetijd de maximale ruimte op om gebruik te maken van de uitzonderingsbepalingen in de Aanbestedingswet 2012 (AW) en de Aanbestedingswet op Defensie en Veiligheidsgebied (ADV).

Het NFM-inkoopkader vereist dat elk inkoopdossier waarin een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsbepaling, een afdoende motivatie bevat. Daarin moet vermeld worden waarom in dat specifieke geval het beroep op de uitzonderingsbepaling gerechtvaardigd is. Tot nu toe wordt er beroep gedaan op 2 uitzonderingsgronden:

- urgentie onder de crisissituatie (ADV, artikel 2.23 lid 1 onder d); en
- geheim verklaarde opdrachten (AW, artikel 2.23 lid 1 onder e).

Bij drie verplichtingen die wij hebben gecontroleerd blijkt echter dat in de motivering onvoldoende is aangetoond waarom de toepassing van deze uitzonderingsgronden noodzakelijk is, wat deel uitmaakt van een sluitende onderbouwing.

Daarom hebben wij deze opdrachten in afwachting van nadere onderbouwing voorlopig als onrechtmatig aangemerkt.

Risico

Vooralsnog is het gebruik van het NFM-inkoopkader nog niet materieel. Het gaat hier om nog maar enkele dossiers voor relatief kleine bedragen. Maar vanaf september 2025 is het NFM-inkoopkader vervangen door een inkoopkader voor Hoofdtak 1. Bij grotere opdrachten kan dan op artikelniveau de goedkeuringstolerantie worden overschreden wat leidt tot vermelding in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Handelingsperspectief

Om materiële onrechtmatigheden te voorkomen is het van belang dat Defensie in het inkoopproces toetst of de motiveringen voldoen aan de vereisten van het NFM-inkoopkader. Ze moeten dus een duidelijke motivatie bevatten waarom de gebruikte uitzonderingsbepaling bij deze opdracht van toepassing is. Ook als het NFM-inkoopkader wordt opgenomen in de Wet op de Gereedstelling (WODG) blijft goede motivering van belang.



2.3 Juiste presentatie eindsaldo Defensiematerieelfonds in de jaarverslagen nog niet geregeld

Bevinding

In de loop van 2024 is in de begroting van Defensie het gebruik van het voedingsartikel voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF, artikel 7) opgeheven. Dit had als gevolg dat de inkomsten van het DMF in 2024 € 0 waren, wat leidde tot een weergave van een negatief eindsaldo van € 7.457,9 miljoen. Dit was echter de weergave van de technische verwerking in de administratie. In werkelijkheid was sprake van een positief saldo, een in de komende jaren nog te besteden bedrag van € 4.029,9 miljoen.

Het bleek in maart 2025 niet meer mogelijk de technische correctie door te voeren om deze saldi met elkaar in lijn te brengen in de jaarverslagen 2024 van DMF en Defensie. Dit is uitgelegd in een toelichting in beide jaarverslagen.

Om dit verschil ook daadwerkelijk via een administratieve correctie op te lossen moet hierover afstemming plaatsvinden met het ministerie van Financiën. Begin september 2025 is die afstemming nog niet gebeurd en is het verschil nog steeds aanwezig.

Risico

Het juist weergeven van het saldo in het fonds is belangrijk omdat het aangeeft welk saldo er vanuit oude jaren nog is en wat het fonds dus de komende jaren nog kan besteden. Het is daarom een onderdeel van het getrouwe beeld van de financiële situatie van het fonds per 31 december. Een materiële onjuistheid hierin raakt daarmee de strekking van de controleverklaring.

Handelingsperspectief

De consequentie van het buiten gebruik stellen van het voedingsartikel kan door een administratieve correctie, na afstemming met het ministerie van Financiën, eenvoudig worden verwerkt in 2025. Om problemen in de jaarafsluiting te voorkomen is het noodzakelijk deze correctie vóór 31 december 2025 te verwerken.



2.4 Stappen gezet naar meer regie op beheersing frauderisico's

Bevinding

In het auditrapport 2024 hebben wij aangegeven dat wij bij Defensie groeiende aandacht zien voor fraude- en corruptierisico's. Daarbij hebben wij wel opgemerkt dat de regierol verspreid is over verschillende domeinen. Daardoor is het onduidelijk wie het onderwerp fraude- en corruptierisico's onder de aandacht brengt bij de lijnverantwoordelijken en leidinggevendenden. Ook gaven wij aan dat niet duidelijk is welke overwegingen er zijn (risicobereidheid), hoe de risico's worden geadresseerd en wie verantwoordelijk is voor het opzetten en uitvoeren van maatregelen.

Uit gesprekken die wij de afgelopen tijd met diverse functionarissen van Defensie hebben gevoerd, concluderen wij dat de bevindingen in het auditrapport zijn (h)erkend en dat de aanbevelingen worden opgevolgd.

Nieuwe ontwikkelingen

Defensie beseft dat fraude- en corruptierisico's toenemen met de groei van het defensiebudget en de versnelling van het inkoopproces, en dat de organisatie de risico's dient te beheersen. Dit besef zorgt voor noodzakelijke veranderingen in het departement. Voorbeelden van ontwikkelingen zijn:

- De (P)SG draagt zorg voor het goed inbedden van de PDCA-cyclus inzake beheersing van fraude- en corruptierisico's die vanuit verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een aantal plaatsen in de organisatie is vormgegeven.
- De Aanwijzing 984 Integriteit wordt momenteel geëvalueerd en herschreven met expliciete aandacht voor fraude en corruptierisico's.
- COID is gestart met het ontwikkelen van kennis en meer geavanceerde tools ter bevordering van de integriteit van Defensie. De focus ligt daarbij op kennis en tools voor het voorkomen van fraude en corruptie. Ook wil COID de commandanten beter faciliteren bij het inschatten en beheersen van risico's op het gebied van zakelijke integriteit.
- Het departement zal het thema frauderisico's in de Bestuursraad en het Auditcomité agenderen.
- HDFC overweegt om haar rol te herdefiniëren en niet alleen een preventieve rol te vervullen, maar ook een controlerende rol.
- In het nieuwe Strategisch Personeelsplan houdt HDFC rekening met interne en externe ontwikkelingen zoals de groei van het defensiebudget, toegenomen belangen en de toename van het personeelsbestand.

Met deze ontwikkelingen zet Defensie stappen naar meer regie op de beheersing van frauderisico's.



2.5 Afspraken over tijdigheid en kwaliteit oplevering jaarstukken zijn gemaakt

Om het eindejaarsproces beheerst te laten verlopen zijn tijdigheid en kwaliteit van de oplevering van jaarstukken belangrijk. Onder 'jaarstukken' verstaan wij de diverse onderdelen van de departementale jaarverslagen en alle onderliggende bewijsstukken die nodig zijn voor onze controles. Wij hebben bij de evaluatie van de jaarrekeningcontrole 2024 vastgesteld dat voor de oplevering van de jaarstukken 2025 enkele verbeterpunten moeten worden doorgevoerd om dit proces beter gestroomlijnd te laten verlopen. Het doel is de jaarverslagen op tijd en gecontroleerd af te ronden. Om problemen hierbij te voorkomen, hebben we afspraken gemaakt met Defensie over eigenaarschap en communicatie, en over de planning. We lichten ze hierna toe.

Eigenaarschap

- HDFC is eindverantwoordelijk voor het proces dat leidt tot goede jaarrekeningen en jaarverslagen. HDFC heeft hierbij ook een toetsende rol, voordat de jaarrekening opgeleverd wordt aan de ADR. Bijvoorbeeld toetsing van: zijn de toelichtingen compleet en juist, is er interne consistentie, sluiten de cijfers met de financiële administratie etc., waarbij deze toetsing ook zichtbaar moet zijn.

- Communicatie tussen ADR en Defensie verloopt voortaan via Single Point of Contacts (SPOC's) voor de diverse onderdelen van de jaarverslagen.

Kalender en tijdpad

- In de kick-off, die gepland is in Q4 2025, worden alle wensen en afspraken duidelijk gecommuniceerd bij Defensie.
- Er wordt opnieuw gewerkt met een tijdschema/kalender van oplevering.
- De SPOC's van de jaarverslagen zorgen ervoor dat vragen eerder worden neergelegd bij de Defensieonderdelen. Hierbij valt te denken aan onderbouwing van tekstpassages en de onderbouwing van openstaande voorschotten en aangeane verplichtingen.
- De SPOC's en verantwoordelijken bij de Defensieonderdelen zorgen ervoor dat ze voldoende bereikbaar zijn tussen half januari t/m half maart. Ze regelen ook vervanging bij afwezigheid. Zo kunnen vragen snel worden afgehandeld.
- De ADR zal de bevindingen uit de controles op het jaarverslag eerder terugkoppelen aan de SPOC's, zodat Defensie voldoende tijd heeft om eventuele correcties door te voeren.

- De correctieperiodes P13 en P14 starten later en duren korter. De wijze van correcties doorvoeren en de overleggen hierover tussen ADR en FABK blijven ongewijzigd.

Oplevering jaardossier

- Voor ieder onderdeel van de verantwoording is in het dossier de totstandkoming ervan navolgbaar vastgelegd. De oplevering gebeurt via de daarvoor ingerichte samenwerkingsruimtes.
- Er zal gewerkt worden met een eerste versie van een Prepared-By-Client (PBC) lijst voor diverse onderdelen van de saldbalans en de jaarverslagen. Dit is een groeitraject.

2.6 IT-beheer personeelssystemen en databases vragen blijvende aandacht

Bevinding autorisatiebeheer

Sinds meerdere jaren is er sprake van de noodzaak tot verbetering van het autorisatiebeheer ende aantoonbaarheid daarvan voor de verschillende IT-systemen in het personele domein. Het risico bestaat dat ongewenste mutaties in de gegevens kunnen plaatsvinden.

Stand van zaken

Het ministerie van Defensie gaat per onderdeel na waar zij de aantoonbaarheid op korte termijn kan verbeteren. Defensie heeft aangegeven stappen te hebben ondernomen en wij zullen na ontvangst van de stukken het onderzoek voortzetten.

Ondanks dit lopende initiatief, geeft het ministerie aan dat bevindingen over autorisatiebeheer voor een deel niet op te lossen zijn in de huidige verouderde en complexe personeelssystemen. De ADR heeft hier begrip voor, maar ziet tegelijkertijd dat bestaande risico's daardoor nog meerdere jaren blijven bestaan.

Defensie dekt het risico van functievermenging, en daarmee het risico op ongewenste mutaties, deels af door een periodieke controle uit te voeren op onverenigbare rechten per medewerker over de verschillende personeelssystemen heen. Daarnaast is het ministerie begonnen met een controle op verzamelarbeitsplaatsen. De werkwijze en

resultaten van deze controle zullen wij nog onderzoeken.

Handelingsperspectief

Aangezien nog niet bekend is wanneer de personeelssystemen worden vernieuwd, benadrukken wij het belang om de aanvullende controles op mogelijke onverenigbare rechten te blijven uitvoeren. Ook benadrukken wij het belang dat het ministerie beoordeelt, op basis van een risicoanalyse, of deze controles nog voldoende zijn om de risico's te mitigeren.

Bevinding wijzigingsbeheer

De aantoonbaarheid van het wijzigingsproces is ten opzichte van vorige jaren niet gewijzigd.

Stand van zaken

Om dit structureel op te lossen, bereidt Defensie momenteel een verandering voor in het wijzigingsbeheer. Defensie wil in het nieuwe proces een goede aansluiting waarborgen tussen de verschillende processtappen van samenwerkende organisatieonderdelen zoals DPOD en JIVC. JIVC/POM-IT wil met het nieuwe proces aansluiten op het centrale wijzigingsbeheerproces van JIVC,

waarin standaard *tooling* wordt gebruikt voor een aantoonbare beheersing van het wijzigingsproces. De procesverandering kan op zijn vroegst vanaf medio 2026 effect hebben op de aantoonbaarheid.

Handelingsperspectief

Wij onderstrepen het belang om de voorgenomen procesherziening spoedig door te zetten.

Bevinding beveiliging en beheer databases

Bevindingen in wachtwoord- en gebruikersbeheer leiden tot risico's op ongeautoriseerde of te ruime toegang tot de databases in het personeelsdomein.

Stand van zaken

Defensie is nog bezig met het opvolgen van deze bevindingen uit 2023 en 2024. Uit een beperkte analyse van databases en inzicht in het ticketsysteem blijkt dat het opvolgen van de bevindingen onderhanden is, maar de eerder signaleerde risico's en bevindingen nog van toepassing zijn.

Handelingsperspectief

Wij onderstrepen het belang om het opvolgen van de bevindingen af te ronden.

2.7 Centraal inzicht in lopende juridische procedures ontbreekt

Bevinding

In ons auditrapport 2024 hebben wij geadviseerd om een register bij te houden van alle lopende rechtszaken, van zowel de afdelingen BS/Directie Juridische Zaken als DOSCO/Dienstencentrum Juridische Dienstverlening. In het register moet kunnen worden onderbouwd welke procedures substantieel zijn (groter dan € 25 miljoen), welke rechtszaken onder de criteria vallen en waarom ervoor gekozen is deze procedures wel of niet op te nemen in het jaarverslag.

Dit advies vloeide voort uit aanscherpingen in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2025. Door deze nieuwe regels zijn ministeries verplicht alle substantiële financiële risico's voortkomend uit lopende juridische procedures en groter dan € 25 miljoen op te nemen in de saldibalans, onder de post 'Niet uit de balans blijkende verplichtingen'.

Defensie gaf bij het jaarverslag aan dat er geen substantiële financiële risico's uit lopende juridische procedures zijn. Dit hebben wij destijds niet kunnen vaststellen, omdat een centraal inzicht in het totale aantal claims voor het ministerie ontbreekt, en het ministerie erg laat een advocatenbrief had opgevraagd bij de Landsadvocaat.

Stand van zaken

Defensie kan niet aantonen dat inmiddels alle juridische en financiële risico's in kaart zijn gebracht en getotaliseerd in een overzicht van alle lopende rechtszaken.

Handelingsperspectief

Voor het opstellen van de verantwoording over 2025 adviseren wij Defensie om uiterlijk eind 2025 een actueel overzicht beschikbaar te hebben van alle lopende rechtszaken. En om in januari 2026 een advocatenbrief op te vragen bij de Landsadvocaat.



Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van de jaarrekeningcontrole over de eerste twee kwartalen van 2025 voor begrotingshoofdstuk X Defensie en K Defensiematerieelbegrotingsfonds. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform het Besluit ADR.

Onze onderzoeken bevinden zich in verschillende stadia van uitvoering. Onze interim-bevindingen geven dan ook geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken. Ze zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles, voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten. De definitieve bevindingen rapporteren wij in maart 2026 in het auditrapport 2025.

In dit interim-auditrapport signaleren wij met name bevindingen en risico's die de aandacht behoeven, zodat het ministerie in 2025 nog maatregelen ter verbetering kan treffen. Wij focussen ons daarbij op processen die relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole.

In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij op dit moment zien op basis van onze controlewerkzaamheden.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2025. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing als geheel.

Met ingang van 2025 positioneren wij de beheeronderzoeken breder en onafhankelijker van de jaarrekeningcontrole. Met de nieuwe Strategische Audit Agenda 2025-2028 zetten wij in op een meerjarige auditprogrammering van beheeronderzoeken. In 2025 vormen 3 themaonderzoeken de eerste stap in dit groeitraject naar meerjarige auditplannen. Het gaat om onderzoek naar:

- begrotingsbeheer;
- beheersing van fraude- en corruptierisico's;
- regievoering op financieel relevante IT-systemen.

De rapportage over de uitkomsten van deze beheeronderzoeken vindt afzonderlijk van dit interim-auditrapport plaats.

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie. We verstrekken dit rapport ook aan de leden van het auditcomité, de Hoofddirecteur Financiën & Control en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het ministerie van Defensie. De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de Auditdienst Rijk heeft uitgebracht.

Colofon

Interim-auditrapport 2025
Ministerie van Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)

Datum
14-10-2025

Kenmerk
2025-0000487832

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag