



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

## Interim-auditrapport 2024

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



# Samenvatting - Defensie op zoek naar ruimte voor beheerste groei (1/2)

In de Defensiebegroting zijn de afgelopen 2 jaar de uitgaven toegenomen van € 12,8 miljard naar € 21,3 miljard. Om samen met de NAVO-partners de capabilities op niveau te brengen om mogelijke agressors geloofwaardig te kunnen afschrikken, investeert het kabinet ook de komende jaren structureel € 3,1 miljard extra in de krijgsmacht. Daarmee komt de totale begroting van Defensie structureel op ruim € 24 miljard per jaar. Hiermee wordt tevens voldaan aan de NAVO-norm van > 2% BBP. Tegelijkertijd breekt vanaf 2025 elders binnen de Rijksoverheid en op verschillende beleidsterreinen een nieuwe periode van bezuinigingen aan. Dit vraagt om balans tussen snelheid en zorgvuldigheid.

Vanwege de inval van Rusland in 2022 in Oekraïne en andere geopolitieke ontwikkelingen heeft de NAVO, en als onderdeel daarvan Nederland, haar capaciteitsdoelstellingen moeten herzien. Op basis daarvan zijn operationele plannen

inmiddels op hoofdlijnen herschreven. In juni 2024 heeft de NAVO het rapport '[NATO DEFENCE PLANNING CAPABILITY REVIEW 2023/2024 – The Netherlands](#)' uitgebracht waarin men een beeld geeft op welke door Nederland in te brengen capabilities nog nadere invulling of versnelling gewenst is. Parallel is gewerkt aan de '[Defensienota 2024 - Sterk, Slim en Samen](#)' die begin september 2024 is gepresenteerd. Met deze nota kan Defensie een deel van de gevraagde capabilities invullen.

Bij het realiseren van de hierin genoemde ambities loopt Defensie tegen allerlei knelpunten aan. Zowel in de fysieke ruimte (voor oefenen en munitie-opslag), als krapte op de arbeidsmarkt, een overspannen Defensiemarkt en mogelijk knellende wet- en regelgeving op allerlei gebied (o.a. stikstof-regels, wet DBA, aanbestedingswet en – regelgeving).

Wegens de urgentie om samen met de NAVO-partners te zorgen voor geloofwaardige afschrikking, om tegenstanders op afstand te houden, zoekt Defensie naar kansen voor versnelling, flexibilisering en innovatie. Binnen Europa, het kabinet en Defensie zelf wordt onderzoek gedaan naar en gesproken over mogelijke versoepeling van (of uitzonderingen voor) knellende wet- en regelgeving om deze vervolgens te koppelen aan de context van de krijgsmacht en Defensie. Er is een wet op de gereedstelling in voorbereiding. Daarnaast geeft Defensie aan vanuit het herziene NATO Force Model meer ruimte te gaan zoeken binnen de bestaande uitzonderingsbepalingen in de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied. Dit om sneller te kunnen voorzien in goederen en diensten die op korte termijn voor het NATO Force Model nodig zijn [[Kamerstuk 2024D35007 d.d. 25 september 2024](#)].

## Samenvatting - Defensie op zoek naar ruimte voor beheerste groei (2/2)

Om in bredere zin ook versneld te kunnen voorzien in aanvullende behoeften voor hoofdtak 1 neemt het aantal en de omvang van escalatiedossiers ten opzichte van voorgaande jaren naar verwachting verder toe. Defensie geeft hierbij aan - gezien de urgente situatie in de wereld en Oekraïne - sneller maar beheerst te willen handelen waarbij doelmatigheid en doeltreffendheid zoveel mogelijk geborgd blijven. Op dit moment is Defensie soms al genoodzaakt om op bepaalde domeinen de maximale ruimte te zoeken in het gebruik van uitzonderingsbepalingen in de wet- en regelgeving of gebruik te maken van de escalatieprocedure. Laatstgenoemde gaat verder dan alleen de aanbestedingswetgeving. Defensie geeft aan de afweging daarvoor steeds zorgvuldig te willen doen en dit voldoende te documenteren en hierover zo nodig transparant te zullen rapporteren in het jaarverslag.

Defensie is voornemens het gebruik van uitzonderingsbepalingen in het 'voorzien-in proces' in relatie tot het NATO Force Model

nauwgezet te gaan monitoren en hiervoor een rapportage op te stellen. Wegens de verwachting dat daarnaast het aantal en de omvang van escalatiedossiers verder toe zal nemen, is het belangrijk dat Defensie prioriteit geeft aan het aanvullen en structureel op orde brengen van de informatievoorziening hierover. Op dit moment is het samenstellen van het overzicht van escalatiedossiers nog grotendeels een handmatig proces en geeft nog geen informatie over het gebruik van eerder middels de escalatieprocedure onrechtmatig verlengde of opgehoogde raamovereenkomsten.

Het is noodzakelijk om transparante rapportering over afwijkingen van wet- en regelgeving zelf zichtbaar te maken en deze adequaat in 2025 toe te lichten in de bedrijfsvoeringparagraaf in het jaarverslag over 2024. Hiermee wordt voorkomen dat onvoldoende inzicht mogelijk een impact kan hebben op het tijdig kunnen afgeven van onze controleverklaring over 2024. Ten aanzien van het oplossen van bestaande

beheerbevingingen financieel beheer, inkoopbeheer en IT-beheer zien wij op de meeste domeinen voortgang, al zullen resultaten grotendeels pas na 2024 zichtbaar worden. In het vervolg van dit rapport gaan wij hier nader op in.

Voor wat betreft de bestaande bevindingen van gecombineerd de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk op het gebied van materieelbeheer en objectbeveiliging heeft de CDS een programma opgestart waarbij langs vier lijnen oorzaken-analyses worden uitgevoerd waarop verbeterplannen worden gebaseerd. Dit laat voortgang zien en de eerste tussenproducten zijn inmiddels opgeleverd. Het afronden van deze fase duurt voor sommige lijnen tot einde dit jaar. De realisatie van de verbeterplannen vraagt een lange adem.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>	<b>3 ADR Rijksbrede onderzoeken</b>	<b>35</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>	3.1 Inkoopbeheer Rijksbreed categoriemanagement	36
<b>Samenvatting bevindingen 2024</b>	<b>6</b>	3.2 Invulling rollen, taken en verantwoordelijkheden financiële functie	37
<b>Overzicht weging en voortgang bevindingen auditrapport 2023</b>	<b>8</b>	3.3 Privacy/Algemene Verordening Gegevensbescherming	38
<b>1 Bevindingen 2024</b>	<b>9</b>	3.4 Herstel- en Veerkrachtplan	40
1.1 Begrotingsbeheer, financieel beheer en verplichtingenbeheer	10	<b>Verantwoording interim-auditrapport</b>	<b>41</b>
1.2 Inkoopbeheer	14	<b>Bijlage: Lijst met afkortingen</b>	<b>42</b>
1.3 Beheer munitievoorraden, materiele bedrijfsvoering en cryptobeheer	19		
1.4 Autorisatiebeheer	22		
<b>2 Overige onderwerpen</b>	<b>24</b>		
2.1 Aandachtspunten IT-beheer	25		
2.2 Inkoopbeheer: Aanbestedingstooling en -dossier	29		
2.3 Overige aandachtspunten materieelbeheer	30		
2.4 Centrale aanpak beheersing van en toezicht op frauderisico's ontbreekt	32		
2.5 Uitwerking constructie affinanciering militaire pensioenen nog onder handen	33		

## Inleiding

Hierbij bieden wij u ons interim-auditrapport aan dat wij hebben opgesteld in het kader van onze wettelijke taak over 2024 bij het ministerie van Defensie (X) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). In dit rapport beschrijven wij de voortgang ten aanzien van de bevindingen uit voorgaande periodes en signaleren wij risico's en ontwikkelingen waar wij uw aandacht voor vragen. Dit rapport heeft het karakter van een 'early warning', zodat nog in 2024 maatregelen kunnen worden getroffen.

Met ingang van 2024 hanteert de ADR een nieuwe presentatiewijze om het relatieve belang van de gerapporteerde bevindingen uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties weer te geven. In plaats van een score naar ernst van de bevinding, kennen wij voortaan een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze voortaan aan het begin van een paragraaf in de vorm van een tabel, maar ook in een zogenaamde 'heatmap',

waarbij de assen gevormd worden door de inschattingen van kans en impact. Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de impact hiervan op het financieel-, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het is de verantwoordelijkheid van het management om de door ons gesignaleerde risico's in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die door de organisatie beheerst moeten worden.

In dit interim-auditrapport hebben wij een aanzet gemaakt in het beschrijven van de kans en impact van onze bevindingen op de verantwoording en het beheer. Op basis van de stand van zaken ultimo 2023 hebben wij een prioritering toegekend aan deze bevindingen die wij in dit interim-auditrapport hebben gepresenteerd volgens de nieuwe rapportagewijze (zie pagina 8). Per jaareinde zullen wij deze bevindingen uit 2023 opnieuw evalueren en nagaan of zich wijzigingen

hebben voorgedaan, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in ons auditrapport 2024 dat in maart 2025 verschijnt. In hoofdstuk 1 hebben wij een inschatting gemaakt van de prioritering voor 2024. Deze kan hierdoor afwijken van de inschatting over 2023.

Met ingang van 2024 voert de ADR op actuele onderwerpen vaker interdepartementaal onderzoek uit. Voor zover hieruit voor Defensie belangrijke observaties naar voren kwamen, hebben wij deze in dit rapport opgenomen onder hoofdstuk 3 'ADR Rijksbrede onderwerpen'. Voor 2024 betreft dit de onderzoeken naar:

- Inkoopbeheer categoriemanagement;
  - Invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden in de financiële functie;
  - Privacy/Algemene Verordening Gegevensbescherming;
  - Herstel- en Veerkrachtplan; en
  - Inventarisatie duurzaamheidsverslaggeving.
- Over ons onderzoek duurzaamheid zullen wij in ons auditrapport 2024 rapporteren als het onderzoek is afgerond.

## Samenvatting bevindingen 2024 (1/2)

### Begrotingsbeheer en financieel beheer

- Voor bijdragen aan internationale samenwerkingsovereenkomsten t.b.v. steunverlening aan Oekraïne alsmede verleende opdrachten aan onderzoeksinstituten zijn in de ontwerpbegrotingen 2024 niet altijd de juiste instrumenten gehanteerd. Dit is corrigeerbaar in de Najaarsnota 2024.
- Het toenemend aantal internationale samenwerkingsovereenkomsten t.b.v. Oekraïne vraagt om een uniform beheersingskader, afspraken over contract-/price-audits en passende financierings-schema's.

### Verplichtingenbeheer

- Door complexiteit, steeds meer innovatieve contractvormen en groei van het aantal en de financiële omvang van lopende overeenkomsten bij Defensie blijft structureel aandacht nodig voor de juistheid en volledigheid van de vastlegging van verplichtingen.
- Onze controle op de juiste en volledige vastlegging van verplichtingen is nog in uitvoering. Over de uitkomsten hiervan zullen wij rapporteren in het auditrapport 2024.



### Inkoopbeheer

- Verdere voortgang is geboekt op de implementatie van key-controls Inkoopbeheer. De uitvoering van het activiteitenplan en het controleplan 2024 van de CDI-office is onderhanden. Uitkomsten worden dit najaar verwacht.
- Het belang van het aanvullen en meer structureel inregelen van betrouwbare informatievoorziening over het financieel belang van het gebruik van escalatie-procedure neemt toe. De aanvulling betreft het feitelijk gebruik gedurende het verslagjaar van eerder onrechtmatig verlengde of opgehoogde raamovereenkomsten.

### Autorisatiebeheer

- De implementatie van de in 2023 aangeschafte GRC-monitoring tool loopt nog door tot eind 2024.
- In 2024 is nog geen nadere analyse uitgevoerd van de belangrijkste bestaande resterende conflicten en mate van afdekking door maatregelen op niveau van de eenheid. Dit betreft het logistieke domein.

## Samenvatting bevindingen 2024 (2/2)

### Materiële bedrijfsvoering

- Centrale sturing en monitoring op de inrichting en uitvoering van het materieelbeheer in brede zin, als functie bij de CDS, is ingericht. Inhoudelijk moeten nog wel stappen worden gezet.
- Oorzaken-analyses en verbeterplannen op onvolkomenheden Algemene Rekenkamer zijn onderhanden. Tellen, afhandelen verschillen en vergelijking SAP met onderliggende registratiesystemen is hier onderdeel van.
- Actualiteit rollen in SARS en toegang tot TBB locaties vragen aandacht.
- Aandachtspunt blijft vergelijking SARS en ERP M&F.

### Beheer decentrale munitievoorraden

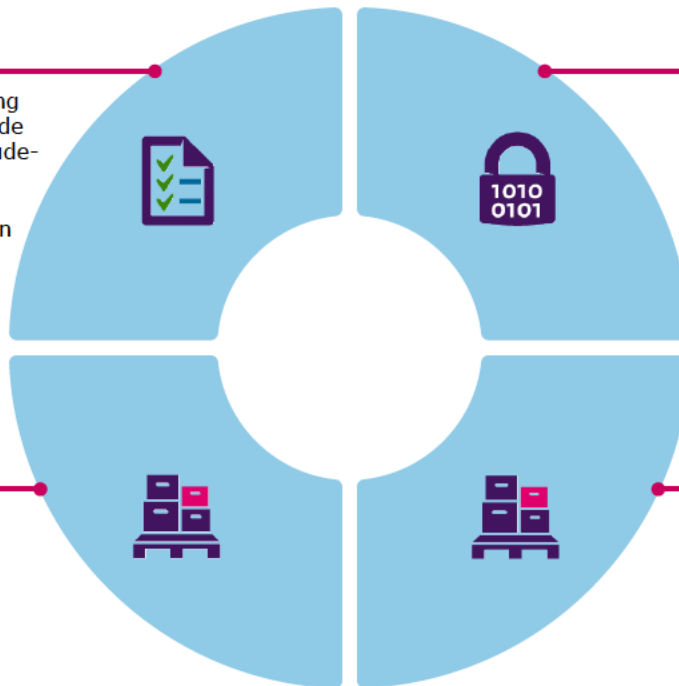
- Uit onze onderzoeken over het eerste halfjaar 2024 kunnen wij nog geen representatief beeld vaststellen. Over de uitkomsten van ons onderzoek zullen wij rapporteren in het auditrapport 2024.

### Cryptobeheer

- Actualiteit rollen in CCIRS en toegang tot TBB locaties vragen aandacht.
- Aandachtspunt blijft vergelijking CCIRS en ERP M&F.
- Ons onderzoek naar cryptobeheer is nog onderhanden. Over de uitkomsten van ons onderzoek zullen wij rapporteren in het auditrapport 2024.

### Beheer centrale munitievoorraden




- Ons onderzoek vindt, conform planning, in het tweede halfjaar 2024 plaats. Over de uitkomsten van ons onderzoek zullen wij rapporteren in het auditrapport 2024.
- Het gebruik van onjuiste mutatiecodes (bewegingssoorten) laat nog geen verbetering zien.






## Overzicht weging en voortgang bevindingen auditrapport 2023

### Financieel beheer en jaarrekening

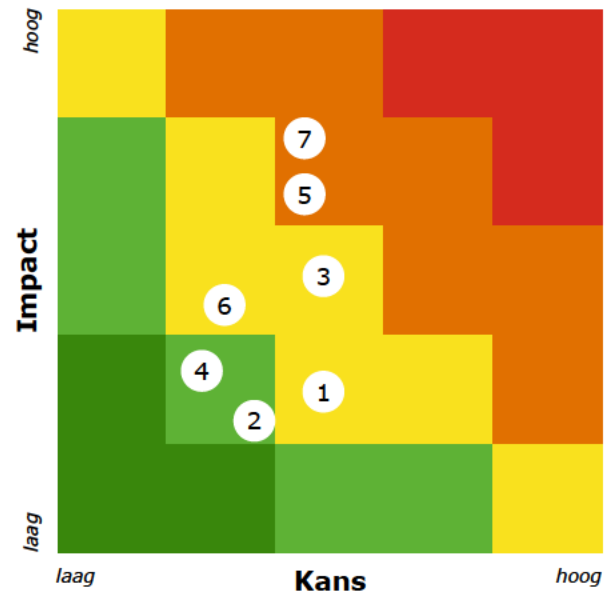
1	Inkoopbeheer		
2	Verplichtingenbeheer		N.v.t.

### IT Beheer

3	Autorisatiebeheer		=
---	-------------------	--	---

### Materieel beheer

4	Beheer centrale munitievoorraden		N.v.t.
5	Beheer decentrale munitievoorraden		N.v.t.
6	Materiële bedrijfsvoering		=
7	Cryptobeheer		=





# 1 Bevindingen 2024

---

1.1	Begrotingsbeheer, financieel beheer en verplichtingenbeheer	10
1.2	Inkoopbeheer	14
1.3	Beheer munitievoorraden, materiele bedrijfsvoering en cryptobeheer	19
1.4	Autorisatiebeheer	22

## 1.1 Begrotingsbeheer, financieel beheer en verplichtingenbeheer (1/4)

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Inschatting prioritering 2024	Voortgang
<b>Begrotingsbeheer, financieel beheer en verplichtingenbeheer</b>					
1 <b>Begrotingsbeheer:</b> Instrumentkeuze begroting sluit niet aan op werkelijkheid.	HDFC	–	–		<b>N.v.t.</b>

### Instrumentkeuze volgens begroting sluit niet aan op werkelijkheid

Om de in 2023 ingezette ontwikkeling van de steunverlening aan Oekraïne te realiseren, draagt Defensie bij aan internationale samenwerkingsovereenkomsten. Deze bijdragen nemen in 2024 verder toe.

De gehanteerde instrumenten in de begrotingswetten sluiten niet aan op de werkelijkheid. Voorbeelden van een onjuiste presentatie van instrumentkeuze zijn:

- De grote opdrachten voor internationale samenwerkingsovereenkomsten Oekraïne (Ontwerpbegroting X 2024, artikel 1). Doordat Defensie hierin veelal geen vast aandeel neemt, maar hieraan een

gemaximeerde bijdrage levert en zelf geen goederen of diensten ontvangt, is hier feitelijk sprake van het instrument 'Bijdragen'.

- Andersom geldt dat voor opdrachtverlening met betrekking tot onderzoeksprogramma's aan Nederlandse onderzoeksinstituten in de ontwerpbegroting als 'Bijdragen (bekostiging)' zijn opgevoerd, waar 'Opdrachten' het juiste instrument is (begroting K, artikel 1).

### Risico

De kwaliteit van de begrotingswetten staat hiermee onder druk en dit geeft een onjuist beeld van de in te zetten instrumenten. Dit

leidt ook tot technische correcties op een later moment in de begrotingswetten. Doordat de realisatie in de verantwoording de begroting volgt, kan dit tot materiële getrouwheidsfouten leiden in de financiële overzichten in het jaarverslag 2024.

### Kans en impact

Indien tijdig gecorrigeerd in de Najaarsnota 2024 heeft dit geen impact op de getrouwheid van de financiële overzichten 2024.

### Handelingsperspectief

Genoemde bevindingen zijn corrigeerbaar via de Najaarsnota 2024.

## 1.1 Begrotingsbeheer, financieel beheer en verplichtingenbeheer (2/4)

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Inschatting prioritering 2024	Voortgang
<b>Begrotingsbeheer en financieel beheer</b>					
2	<b>Financieel beheer:</b> Faciliteer het beheer van internationale samenwerkingsovereenkomsten.	HDFC, CDS-F&C	–	–	 <b>N.v.t.</b>
3	<b>Verplichtingenbeheer (2023):</b> Verbetering door gerichte aandacht effect ontwikkelde tools en dashboards zal in 2024 blijken.	HDFC, DGB			 <b>N.v.t.</b>

### Faciliteer het beheer van internationale samenwerkingsovereenkomsten

Om een snellere, meer effectieve steunverlening aan Oekraïne te bewerkstelligen, draagt Defensie in 2024 in toenemende mate bij aan internationale samenwerkingsovereenkomsten. Doorslaggevend is dat de leadnation een sterke inkooppositie en/of expertise heeft op het door Oekraïne gevraagde product, waardoor snelle en kwalitatieve levering mogelijk wordt. Nederland beperkt hierbij het financiële risico door een gemaximeerde bijdrage toe te zeggen. Het blijft echter noodzakelijk om achteraf vast te kunnen stellen dat de

gemaakte afspraken door de leadnation op doelmatige wijze zijn nagekomen.

Op dit moment worden hiervoor met de verschillende leadnations 'Implementing Agreements' (IA's) overeengekomen, welke worden geressorteed onder bestaande Memoranda of Understanding (MoU's). Wij hebben vastgesteld dat:

- deze overeenkomsten verschillend worden vormgegeven en ook inhoudelijk sterk afwijken van elkaar;
- leadnations nationaal niet altijd beschikken over contract-audit expertise; en
- bij de overeenkomsten (soms deel-

overeenkomsten bij elkaar opgeteld) sprake is van een boven proportionele betaling ineens kort na afsluiten van de overeenkomst, terwijl de levering een periode van meerdere jaren beslaat.

### Risico

Ook voor bijdragen geldt dat achteraf moet worden vastgesteld dat deze zijn aangewend zoals afgesproken. Om de voorschotten en vooruitbetalingen op een deugdelijke manier te kunnen afwickelen is het noodzakelijk dat vastgesteld wordt dat de afgesproken producten en diensten ook feitelijk geleverd zijn en voldoen aan de afgesproken specificaties.

## 1.1 Begrotingsbeheer, financieel beheer en verplichtingenbeheer (3/4)

Als hierover onzekerheden blijven bestaan, kan dat leiden tot onzekerheden betreffende de rechtmatigheid bij het verantwoorden van het voorschot.

Maatschappelijk is het van belang dat aangetoond wordt dat de bijdrage goed is besteed, anders kan ook het draagvlak afnemen.

Wanneer door het ontbreken van de inzet van contract-auditexpertise door leadnations een te hoge prijs wordt betaald, kan dit er netto toe leiden dat Oekraïne minder middelen ontvangt dan met de bijdrage mogelijk was geweest.

Indien een te groot deel van de bijdrage direct aan de start van een overeenkomst wordt betaald, kan dit als parkeren van begrotingsgeld worden gekwalificeerd. Dit is in de comptabele regelgeving niet toegestaan. De regeling Financieel Beheer Rijk (artikel 13, lid 3) biedt hiervoor enige

ruimte, echter een goede onderbouwing van de financieringsbehoefte blijft noodzakelijk in dergelijke gevallen. Tevens is daarvoor expliciet schriftelijke toestemming van de minister van Financiën vereist. Daarnaast is het belangrijk in de afweging mee te nemen dat er voor Defensie weinig mogelijkheden zijn voor bijsturing binnen de bijdrage, als de realisatie van de afspraken uitloopt of stagneert, of indien er kwaliteitsissues optreden. Tevens kan dit impact hebben op de bijsturing van de uitgaven van de organisatie als geheel.

### *Impact*

Deze risico's kunnen impact hebben op het maatschappelijk draagvlak en de doelmatigheid van de steunverlening aan Oekraïne. Dat kan samengaan met onzekerheden of fouten ten aanzien van de rechtmatigheid van uitgaven of betaalde en/of af te rekenen voorschotten.

### *Kans*

Doordat Defensie meer overeenkomsten afsluit met andere partnerlanden in de EU, dan waarmee tot nu toe vanuit het verleden goede ervaringen zijn opgedaan en solide samenwerkingsrelaties zijn opgebouwd, achten wij de kans op bevindingen reëel.

### *Handelingsperspectief*

- Defensie heeft in juni 2024 een werkgroep ingesteld om standaardisatie te bewerkstelligen in MoU's en IA's. Dit moet de basis vormen voor een toereikend beheer bij toekomstig af te sluiten overeenkomsten of te hernieuwen convenanten. Wij onderschrijven het belang van dit initiatief.
- Op het gebied van contract- en price-audit's geven wij Defensie in overweging de noodzaak daartoe op EU-niveau te agenderen en de totstandkoming van generieke afspraken hierover en standardsetting/expertisevorming hiervoor te promoten.

## 1.1 Begrotingsbeheer, financieel beheer en verplichtingenbeheer (4/4)

### *Handelingsperspectief – vervolg*

- Voor wat betreft het betalen van bijdragen ineens, kort na afsluiten van een overeenkomst, adviseren wij de uitvoeringsduur (inclusief leverplanning aan Oekraïne) van de overeenkomst in beschouwing te nemen en deze onderbouwing transparant vast te leggen.
- Wij onderschrijven de werkwijze van Defensie, waarbij de internationale bijdragen als voorschot worden verantwoord, tot het moment dat de afspraken zijn gerealiseerd.



## 1.2 Inkoopbeheer (1/5)

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Inschatting prioritering 2024	Voortgang
<b>Inkoopbeheer (2023)</b>					
Managementcyclus inkoopbeheer voor mogelijk onrechtmatig verleende opdrachten nog niet rond	DGB, DS	●	●		✔

### Inkoopbeheer – monitoring procesuitvoering

De inkoop wet- en regelgeving is binnen Defensie nader uitgewerkt in kaders, werkprocessen (AO/IB), handreikingen en toelichtingen door de CDI-office. CDS is sinds de invoering van de huidige 'Aanwijzing Besturen Bij Defensie' verantwoordelijk voor inrichting bij de inkooppunten van de dienstonderdelen en monitoring van de juiste uitvoering aldaar, maar heeft dit nog niet volledig ingericht. De CDI-office heeft een actie- en controleplan 2024 opgesteld waarin de laatste verbetermaatregelen als ook geplande compliance onderzoeken zijn opgenomen. Deze onderzoeken worden deels gefaciliteerd door het Inkoop-expertisecentrum bij COMMIT en deels

uitgevoerd en gedocumenteerd vanuit de defensieonderdelen.

In opzet wordt hiermee in belangrijke mate aan procesbeheersing voldaan. Bestaan en werking hangen ook af van de omvang en mate van diepgang van de geplande interne onderzoeken alsmede de volledigheid van de selectiebestanden. Volgens planning zullen de meeste interne onderzoekswerkzaamheden dit najaar plaatsvinden.

In opzet is het inkoopproces bij Defensie zo ontworpen dat maatregelen hierin ertoe moeten leiden dat niet gedetecteerde fouten of onvolledige inkoopdossiers tot een minimum worden beperkt. Ondanks deze maatregelen komen wij in onze onderzoeken nog frequent fouten tegen. Wij

ondersteunen daarom de ambitie uit de Defensienota 2024 om vanwege de stijgende begroting ook te blijven investeren in meer inkoopcapaciteit en (juridische) expertiseopbouw voor de inkooppunten.

Het efficiënt en effectief uitvoeren van monitoring, interne controles en periodieke interne onderzoeken door Defensie zelf op verwervingstrajecten wordt in de praktijk bemoeilijkt doordat inkoopinformatie en documentatie verspreid over verschillende systemen worden vastgelegd. Onze bevindingen hierover zijn verderop in dit rapport nader toegelicht onder de 'overige onderwerpen – Aanbestedingstooling en -dossier', paragraaf 2.2.



## 1.2 Inkoopbeheer (2/5)

### *Risico*

In de praktijk kan sprake zijn van afwijken van wet- en regelgeving dan wel Defensiekaderstelling buiten bandbreedten die voor het management acceptabel zijn zonder dat dit wordt gedetecteerd en bijgestuurd.

### *Impact*

Naast het maatschappelijk belang van een level playing field voor potentiële leveranciers en doelmatig inkopen door de overheid, kan het aantal door gegadigden tegen Defensie ingediende juridische claims stijgen.

### *Kans*

Vanwege de vergaande mate van decentralisatie van de procesuitvoering, de aantallen, omvang en complexiteit van de verwervingstrajecten is de kans aanwezig dat het risico zich voordoet.





## 1.2 Inkoopbeheer (3/5)

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Inschatting prioritering 2024	Voortgang
<b>Inkoopbeheer</b>					
Inkoopbeheer – monitoring financieel belang onrechtmatigheden	DGB/DBE/AIM en Inkooppunten dienstonderdelen	●	●		=

### Inkoopbeheer – monitoring financieel belang onrechtmatigheden

Defensie brengt het financiële belang van opgetreden onrechtmatigheden met betrekking tot niet naleving van aanbestedingswet- en regelgeving zelf in kaart en rapporteert hierover. Deze informatie komt voort uit verschillende bronnen:

1. de waiverprocedure (escalatiedossiers); om bij operationele noodzaak per managementbesluit af te kunnen wijken van aanbestedings- wet en regelgeving;
2. vanuit de procedure om gemaakte fouten in budgetgoedkeuring en eventueel ook de opdrachtverlening achteraf administratief te herstellen (VT-Achteraf);

3. het onrechtmatig gebruik van raamovereenkomsten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen overeenkomsten waarvan Defensie zelf het contractbeheer uitvoert en overeenkomsten waarvan het contractbeheer door een andere Rijksbrede categoriemanager binnen het Rijk wordt uitgevoerd.

De kwaliteit van de opgestelde overzichten van de eerste twee bronnen is, in samenwerking met HDFC, de afgelopen jaren vooruitgegaan. In ons auditrapport 2023 is aangegeven dat dit voor onrechtmatig gebruik van raamovereenkomsten nog niet het geval is (zowel voor Defensie- als Rijksbrede raamovereenkomsten).

Gezien de urgentie om te versnellen enerzijds, de eindige inkoopcapaciteit bij Defensie en de krappe Defensiemarkt anderzijds, geeft Defensie aan te verwachten dat het vooruitlopend op de komst van meer juridische ruimte nu al nodig is meer single-source te gaan aanbesteden en goed lopende raamovereenkomsten te verlengen of in waarde op te hogen. Eind december 2023 heeft de voormalige C-LAS deze noodzaak al toegelicht in een nota. In 2024 zien wij over het eerste halfjaar 2024 een verdere stijging waarbij Defensie zelf aangeeft te verwachten dat deze het tweede halfjaar 2024 versneld doorzet. Vanwege het voornemen om hierover transparant te rapporteren, is het nodig om nog voor jaareinde een extra inspanning te leveren om de betrouwbaarheid

## 1.2 Inkoopbeheer (4/5)

van deze uitzonderingsrapportages verder te verhogen. Dit geldt met name voor het onrechtmatig gebruik op raamovereenkomsten, waarvoor de huidige informatievoorziening vanuit de dienstonderdelen en Rijksbreed categoriemanagement nog niet structureel is ingeregeld.

Een wet op de gereedstelling is nog in voorbereiding. Daarnaast is in [\*Kamerbrief 2024D35007 d.d. 25 september 2024\*](#) aangegeven dat Defensie daarom voor het kunnen optreden in NAVO verband en het kunnen voldoen aan het NATO Force Model, meer en sneller dan voorheen ruimte zal zoeken in de uitzonderingsbepalingen van de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op Defensie en Veiligheidsgebied. Dit geldt voor zowel civiele als militaire goederen en diensten die Defensie inkoop in het kader van het NATO Force Model. Naar verwachting zal Defensie deze ruimte ook zoeken voor andere behoeftes die nodig zijn voor het kunnen uitvoeren van hoofdtak 1.

Naast transparantie blijft Defensie streven naar een beheerst verwervingsproces waarin de balans tussen snelheid en innovatievermogen enerzijds en doelmatigheid en doeltreffendheid anderzijds zoveel mogelijk overeind blijft en dat afwegingen daarbij worden vastgelegd. Dat speelt tot nu toe met name op steunverleningsaanvragen door Oekraïne waarvan de urgentie onmiskenbaar hoog is. De processen en samenwerkingsafspraken binnen Defensie zijn hierop nog in ontwikkeling (van ad hoc naar routinematig). Zowel bij overeenkomsten voor internationale samenwerking (met andere leadnations) als verwervingstrajecten is het cruciaal inkoopdeskundigheid (kennis van markt en marktprijzen, onderhandelingskills) en expertise van contract-/price auditors zo vroeg mogelijk in het traject in te zetten. Wij vragen hiervoor extra aandacht. Indien er onverhoopt voor wordt gekozen om van bestaande procedures af te wijken verdient het aanbeveling dit op het juiste niveau te laten bekrachtigen. Hiermee wordt voorkomen dat op werkniveau onderlinge frictie ontstaat over de vraag of wel of niet

van de voorgeschreven werkwijze kan worden afgeweken.

### **Risico**

Nu het afwijken van de aanbestedingswet- en regelgeving naar verwachting vaker nodig wordt geacht, is het daarbij nodig een betrouwbare informatievoorziening hierover op meer structurele wijze in te richten en aan te vullen. De aanvulling betreft dan het feitelijk gebruik gedurende het verslagjaar van eerder onrechtmatig verlengde (overbrugde) of opgehoogde raamovereenkomsten. Mocht dit niet tijdig op orde zijn, dan kan dit tot vertraging leiden in het proces van samenstellen van de jaarverslagen en het tijdig verstrekken van onze controleverklaring. Als gevolg van het niet tijdig aan de voorkant betrekken van inkoopdeskundigheid en contract-/price-audit expertise zien wij een risico op aantasting van de onderhandelingspositie van Defensie met mogelijke gevolgen voor de doelmatigheid en het ontstaan van ongewenste financiële risico's.

## 1.2 Inkoopbeheer (5/5)

### *Impact*

Beide risico's kunnen het imago en draagvlak raken.

### *Kans*

Met inachtneming van het tempo van doorvoeren van de gewenste verbetering in deze informatievoorziening in recente jaren, achten wij het risico op ontstaan van vertragingen in het jaarverantwoordingstraject 2024 reëel. Wij hebben begrepen dat de Taskforce Oekraïne (CDS), de regiecel Inkoop Oekraïne (COMMIT/INKOOP) en afgesproken samenwerkingsprocessen in beweging zijn en verder geoptimaliseerd zullen worden. Dit kan de kans op optreden van genoemde risico's verlagen.

### *Handelingsperspectief*

- Besteed met voorrang aandacht aan de informatievoorziening met betrekking tot het financieel belang van onrechtmatigheden door afwijken van aanbestedingswet- en regelgeving, met name ten aanzien van het gebruik van verlopen of volledig uitgenutte raamovereenkomsten. Zorg dat dit voor jaareinde gereed is. Zie hierbij tevens het door ons geschetste handelingsperspectief in het [auditrapport 2023](#) (pag. 15).
- Neem bij naastgenoemde optimalisatieslag het structureel tijdig betrekken van inkoopdeskundigheid en expertise van contract-/price-audit in beschouwing, zodat zowel de gewenste snelheid als balans met doelmatigheid en beperking overige financiële risico's zoveel mogelijk bereikt kunnen worden.






## 1.3 Beheer munitievoorraden, materiele bedrijfsvoering en cryptobeheer (1/3)

Bevinding	Verantwoordelijke	Weging 2022	Weging 2023	Inschatting prioritering 2024	Voortgang
<b>Beheer centrale en decentrale munitievoorraden, materiele bedrijfsvoering en cryptobeheer</b>					
1 <b>Beheer centrale munitievoorraden (2023):</b> Proces administratief in ontvangst nemen munitie verbeterd, goederenbewegingscodes worden onjuist gebruikt.	CDS			Prioritering nog niet mogelijk	<b>N.v.t.</b>
2 <b>Beheer decentrale munitievoorraden (2023):</b> Geen verbetering geconstateerd.	CDS			Prioritering nog niet mogelijk	<b>N.v.t.</b>
3 <b>Materiele bedrijfsvoering (2023):</b> Proces uitvoering tellingen en afdoen telverschillen niet verbeterd.	CDS				=
4 <b>Cryptobeheer (2023):</b> Beheer CCI's en CSPM nog onvoldoende.	CDS				=

### Inleiding


In ons auditrapport 2023 hebben wij een viertal bevindingen opgenomen die allemaal betrekking hebben op het materieelbeheer binnen Defensie. In deze paragraaf zijn deze bevindingen geclusterd en is de voortgang opgenomen van deze bevindingen.

Aangezien onze onderzoeken naar materieel beheer nog niet zijn afgerond zullen wij over


Weging:  Licht  Gemiddeld  Ernstig

de uitkomsten van deze onderzoeken rapporteren in ons auditrapport 2024 in maart 2025. De bevindingen in deze paragraaf hebben daardoor hoofdzakelijk betrekking op de belangrijkste voorlopige bevindingen inzake het materieelbeheer.

### Governance op munitiebeheer en materieelbeheer in brede zin

Voortgang:  Verslechterd  Verbetering zichtbaar

CDS (Finance & Control) geeft aan dat de governance op materieelbeheer in brede zin en munitiebeheer op overkoepelend niveau inmiddels is ingericht en momenteel indraait. Samenhangend met de herinrichting van de interne beheersing/interne controle-functie binnen Defensie, blijft verdere personele versterking op niveau van defensieonderdelen en onderliggende eenheden nodig.

 Ongewijzigd **N.v.t.** Nieuwe bevinding of onderzoek onder handen

### 1.3 Beheer munitievoorraden, materiele bedrijfsvoering en cryptobeheer (2/3)

Voor wat betreft het analyseren en wegnemen van oorzaken bij huidige bevindingen en onvolkomenheden zijn de programma- en projectorganisaties wel gevuld en is de uitvoering van de oorzakenanalyses en het schrijven van verbeterplannen in volle gang. De prioriteit hierbij ligt op militaire object-beveiliging, waarvoor de oorzaken-analyse gereed is. Daarnaast is er versterkte aandacht voor cryptobeheer, munitiebeheer en het inventarisatieproces. Wij zullen à tempo kennismaken van de tussenproducten. Voor andere onderwerpen zal pas na 2024 met het realiseren van verbeterplannen begonnen worden.

#### **Munitiebeheer en materieelbeheer in brede zin op uitvoerend niveau**

Defensie heeft aangegeven dat het aantrekken en opleiden van extra capaciteit voor munitiebeheer een traject is dat meerdere jaren vraagt en onderhanden is. Door het huidige inzicht dat er hogere munitievoorraden nodig zijn waarvoor ook nieuwe munitiedeps zullen worden

aangelegd, neemt het belang hiervan toe.

Een van de lijnen waarnaar oorzaak-analyse door Defensie nog loopt is het telproces. Deze oorzakenanalyse verloopt in een vergelijkbaar tempo als objectbeveiliging en munitiebeheer. Uit onderzoek in 2024 blijkt nog steeds dat telplannen niet altijd volledig zijn, verschillen niet juist worden afgehandeld en/of de aansluiting ERP M&F en SARS/CCIRS niet altijd aantoonbaar is en/of niet is uitgevoerd.

De bevinding die wij over 2023 bij beheer centrale munitievoorraden hebben gerapporteerd met betrekking tot het gebruik van onjuiste mutatiecodes (bewegingssoorten) blijkt zich bij nader onderzoek breder voor te doen.

Wij hebben in ERP M&F geselecteerde goederenbewegingssoorten onderzocht voor af- en opboeken van voorraad (MIGO). Wij zien dat niet altijd duidelijk is welke goederenbewegingssoorten gebruikt moeten worden en/of ontbreekt bijhorende documentatie. Juiste toepassing van

bewegingssoorten is van belang in relatie tot uitoefenen van bevoegdheden (rol) en datakwaliteit in het ERP M&F voor analyse en monitoren in relatie tot de logistieke keten (bijvoorbeeld monitoring lekstromen).

Wij hebben onderzoek gedaan naar functiescheiding in de systemen (ERP M&F, SARS, CCIRS) en de toegang tot TBB locaties. Wij zien dat de nadruk van het autorisatiebeheer op SAP ligt, maar de roltoewijzing in onderliggende systemen en toegang tot TBB niet actueel is. Onder meer het intrekken van autorisaties bij vertrekkend personeel wordt onvoldoende bewaakt. Ook komen functiescheidingsconflicten voor tussen de beheerdersrol in de systemen en toegang tot een wapenkamer/cryptoruimte.

Voor cryptobeheer is een concept-projectplan beschikbaar. Wij betrekken deze in ons vervolgonderzoek.

Wij hebben verder onderzoek gedaan naar de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) alsmede data-analyses verricht op

### 1.3 Beheer munitievoorraden, materiele bedrijfsvoering en cryptobeheer (3/3)

IAS-normering versus administratief aanwezige voorraden bij eenheden. Onze bevindingen hierover zijn verderop in dit rapport nader toegelicht onder hoofdstuk 2 'Overige onderwerpen - Overige aandachtspunten materieelbeheer'.

#### **Risico**

Behoudens het risico op (onopgemerkte) vermissingen en het mogelijk in verkeerde handen komen van gevoelige materieelsoorten, is een betrouwbare voorraadadministratie een belangrijke factor om de logistieke keten te kunnen organiseren in tijden van oefenen en cruciaal bij daadwerkelijke inzet.

#### **Handelingsperspectief**

- Neem maatregelen voor het juist gebruik van goederenbewegingssoorten in ERP M&F.
- Neem maatregelen voor de actualiteit van de rollen in SARS, CCIRS en de toegang tot TBB locaties.





## 1.4 Autorisatiebeheer (1/2)

Bevinding	Verantwoordelijke organisatieonderdeel	Weging 2022	Weging 2023	Inschatting prioritering 2024	Voortgang
<b>Autorisatiebeheer logistiek domein (2023)</b>					
Blijvend en meer aandacht nodig voor de opvolging van risicovolle functiescheidingsconflicten	DGB, DS	■	■		=

### Aandacht gevraagd voor de meest risicovolle functiescheidingsconflicten in het materieel-logistieke domein in de overgangsfase naar het nieuwe autorisatieconcept

Defensie is bezig met de implementatie van een nieuw autorisatieconcept in SAP S/4HANA als onderdeel van het programma ROGER. Het gebruik van SAP S/4HANA vereist een nieuwe userinterface; de FIORI apps. De huidige tooling voor het signaleren van functiescheidingsconflicten dient daartoe te worden vervangen. Gekozen is voor een SAP oplossing (SAP GRC) die de mogelijkheid heeft om functionaliteit van de FIORI apps te monitoren. Deze FIORI apps worden

gefaseerd ingevoerd binnen de bedrijfsvoering van Defensie. De SAP GRC tool is inmiddels geïmplementeerd en draait met de oude rule set afkomstig van de CSI tool. Defensie heeft aangegeven dat SAP GRC in de loop van het jaar gevuld gaat worden met een rule set die voortkomt uit het programma ROGER ter detectie van 'SAP FIORI functiescheidingsconflicten'.

Een belangrijke ontwikkeling binnen het programma ROGER is het in gebruik nemen van de verschillende FIORI apps en daarvoor toekennen van de nieuwe autorisaties. Uitgangspunt in het autorisatieconcept voor SAP S/4HANA is dat het ontwerp van de

autorisaties op basis van rollen en attributen functiescheidingsconflictvrij is. Het ontwerpen, bouwen en goedkeuren van de FIORI apps, en daarmee nieuwe autorisaties, is vormgegeven volgens de ROGER Activate methodiek en is ondergebracht in de werkstroom RASC (Risico's, Autorisaties, Security & Controls). Op het ontwerp en het eindproduct moet goedkeuring gegeven worden door de proceseigenaren. De komende periode zullen wij onderzoeken hoe Defensie in de praktijk waarborgt dat medewerkers de juiste nieuwe rechten krijgen volgens de gemaakte afspraken.



## 1.4 Autorisatiebeheer (2/2)

Ook dit jaar rapporteren wij over de hoge aantallen functiescheidingsconflicten in het materieel-logistieke domein in SAP M&F. Voor dit hardnekkige probleem hebben wij in 2021 mogelijke oorzaken in kaart gebracht hetgeen mede heeft geresulteerd in een verbeterplan. In februari 2024 is de aanwijzing 'DGB-DBE-016 Autorisatiebeheer' vastgesteld. Wij hebben geconstateerd dat de verdere afhandeling van de verbetermaatregelen ook dit jaar nog niet tot een acceptabel resultaat van de aantallen functiescheidingsconflicten heeft geleid. Ten opzichte van 2023 zijn de aantallen functiescheidingsconflicten vergelijkbaar. Ten opzichte van eerdere jaren zijn deze aantallen wel lager door de aanpassing van queries waarmee veel false-positives uit de monitoringoverzichten zijn verwijderd.

Nieuw in 2024 is dat een toename is gesignaleerd in het aantal users met een stapeling van rollen (25 rollen of meer). Dit zou mogelijk veroorzaakt kunnen worden

door het toekennen van nieuwe rechten in het kader van het in gebruik nemen van Fiori apps, waarbij bestaande rechten momenteel niet worden ingetrokken. Defensie heeft aangegeven dat het verminderen van de aanwezige functiescheidingsconflicten in SAP M&F een lagere prioriteit heeft gekregen doordat het werkend krijgen van de SAP GRC tool met betrekking tot SAP S/4HANA voorrang heeft.

Er zijn de afgelopen periode geen specifieke acties uitgevoerd op de functiescheidingsconflicten in SAP M&F en Defensie heeft nog geen besluit genomen over het uitvoeren van verdere analyses in 2024. Het risico blijft vooralsnog aanwezig dat kritische doorbrekingen van functiescheidingen onopgemerkt blijven.

### *Handelingsperspectief*

Wij adviseren wederom om:

- de meest risicovolle functiescheidingsconflicten te benoemen waarop de defensieonderdelen passende tijdelijke maatregelen formuleren en implementeren om deze functiescheidingsconflicten te voorkomen dan wel te detecteren.
- de functiescheidingsconflicten op het niveau van arbeidsplaatsen en de daaraan gekoppelde rollen te reduceren.

## 2 Overige onderwerpen

---

2.1	Aandachtspunten IT-beheer	25
2.2	Inkoopbeheer: Aanbestedingstooling en -dossier	29
2.3	Overige aandachtspunten materieelbeheer	30
2.4	Centrale aanpak beheersing van en toezicht op frauderisico's ontbreekt	32
2.5	Uitwerking constructie affinanciering militaire pensioenen nog onder handen	33

## 2.1 Aandachtspunten IT-beheer (1/4)

### *Verlenging programma ROGER, beveiligingsrisico's door verlenging opnieuw af te wegen*

Het programma ROGER ziet toe op het vervangen van SAP ECC voor SAP S/4HANA om de continuïteit van bestaande functionaliteiten te garanderen. Defensie verlengt het programma ROGER van eind 2025 naar medio 2026. De oorzaak van de vertraging is met name de uitloop van het doorvoeren van een door SAP uitgegeven Core Release van 2023. Hierdoor zijn de plannen van de projecten grotendeels niet meer haalbaar om te realiseren voor eind 2025. Voor de verlenging van ROGER heeft Defensie een herplanning van de verschillende projecten opgesteld. Een enkele deelopdracht zal doorschuiven naar de fase doorontwikkeling na afloop van ROGER. De vormgeving van de inrichting van de governance van de fase doorontwikkeling is onderhanden.

Voor specifiek het KPU-bedrijf betekent dit dat een aantal servers die end of life zijn en reeds eerder al uitgefaseerd zouden worden vanwege de overgang van een niet SAP-systeem naar SAP S/4HANA, een aantal maanden langer in gebruik zullen zijn. Defensie heeft dit beveiligingsrisico geaccepteerd en overweegt om mitigerende maatregelen te nemen tot en met het eerste kwartaal van 2025

### *Datamigraties in het kader van SAP EWM (programma ROGER) gestart en doorontwikkeling audittrail krijgt aandacht*

Het Logistiek Centrum van JIVC is in de eerste helft van 2024 succesvol gemigreerd naar SAP EWM. Het datamigratiedossier is navolgbaar en toont mede de volledigheid van de datamigratie aan. De gegevenseigenaar heeft zichtbaar akkoord gegeven op de te laden gegevens en op de uitkomsten van de datamigratie. Het is de eerste datamigratie binnen de Line of Business EWM van het programma ROGER.

Defensie streeft naar een min of meer eenzelfde datamigratie aanpak bij de volgende locaties (hoofddepots).

Voor het KPU-bedrijf wordt grotendeels ook het EWM datamigratie stramien toegepast. Er heeft een eerste proef datamigratie plaatsgevonden op een proto-typeomgeving. In het datamigratiedossier van de prototypeomgeving is de volledigheid navolgbaar. Ook zal het datamigratieteam een bestand opstellen waarin de juistheid wordt aangetoond door middel van bestandsvergelijking van de geselecteerde gegevens in het oude systeem en de geladen gegevens in EWM. De controles op de juistheid door de bedrijfsvoering van het KPU-bedrijf zullen nader worden afgesproken en vastgelegd in de verdere doorontwikkeling van de audittrail. Belangrijk is dat op een later moment navolgbaar is, wat is gecontroleerd, welke risicoafweging daarbij van toepassing was en wat de uitkomsten waren. Het project werkt in samenspraak met

## 2.1 Aandachtspunten IT-beheer (2/4)

de bedrijfsvoering de acceptatiecriteria voorafgaand aan de definitieve datamigratie nader uit.

Voor de eerstvolgende proefmigratie voor het KPU-bedrijf in de blauwdrukgeving is het randvoorwaardelijk dat een recente kopie van de productieomgeving beschikbaar komt. Dit voor een verdere succesvolle voorbereiding van de definitieve datamigratie in maart 2025, zodat het project en de bedrijfsvoering kan testen en controleren met recente data.

*Vervanging cloudtoepassing inkooptool vertraagd, aandacht gevraagd voor toepassen afwegingskader cloudstrategie.*

Negometrix 3 wordt nog steeds gebruikt om lopende tenders en DAS-tenders uit te voeren. Defensie is bezig om deze DAS-tenders te migreren naar de tijdelijke tool MS2C totdat een definitieve oplossing is gevonden ter vervanging van Negometrix 3. Verder dient Negometrix 3 als 'opslag' voor al afgeronde tenders die nog niet zijn

gearchiveerd op Filenet. MS2C wordt tijdelijk gebruikt voor nieuwe reguliere tenders en de DAS-tenders die al overgezet zijn.

Defensie heeft ons medegedeeld dat het voornemen om SAP ARIBA Sourcing in te zetten ter vervanging van Negometrix 3 niet kon worden gerealiseerd omdat noodzakelijke functionaliteiten niet tijdig beschikbaar zijn. Er is een stap teruggezet om nogmaals beschikbare inkooptools te analyseren en een nieuwe beslissing te maken over een nieuwe inkooptool. Ondertussen loopt het contract tussen Defensie en de leverancier van Negometrix 3 en MSTC over het gebruik van de tooling in september 2024 af. Inmiddels is met deze leverancier afgesproken het contractuele optiejaar 2025 in werking te zetten. Het risico is aanwezig dat niet tijdig een nieuwe inkooptool beschikbaar komt waardoor niet kan worden voldaan aan:

- de verplichting voor de elektronische publicatie van aankondigingen;
- de elektronische beschikbaarheid van aanbestedingsdocumenten; en

- elektronische communicatie in het kader van de Aanbestedingswet 2012 voor alle opdrachten boven de Europese drempelwaarden.

In november 2023 is de Cloud Strategie Defensie gepubliceerd. Deze stelt dat wanneer een nieuwe toepassing wordt geselecteerd een analyse moet worden uitgevoerd of een cloudoplossing de juiste keuze is en welke vorm van cloudtechnologie geschikt is. Ook bij nieuwe contracten of verlengingen op aflopende contracten dient een dergelijke analyse te worden uitgevoerd.

Voor het contract met de huidige leverancier is geen analyse uitgevoerd. Defensie stelt dat dit niet nodig is omdat:

- het contract eind augustus 2023 is ingegaan en deze datum vóór de vaststelling van de Cloud Strategie Defensie ligt; en
- het optiejaar in dit contract in september 2024 ingaat en onderdeel is van het huidige contract.

## 2.1 Aandachtspunten IT-beheer (3/4)

Het risico is nu dat gebruik wordt gemaakt van een toepassing die niet voldoet aan de Cloud Strategie Defensie en niet (geheel) voldoet aan de beveiligingseisen van Defensie.

Defensie heeft zicht op de data en systemen die gebruik maken van clouddtechnologie. Er is nog geen proces ingericht om dit overzicht periodiek te actualiseren en daarmee juist en volledig te houden. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat toepassingen in gebruik worden genomen waarvoor geen afwegingskader is toegepast. Hierdoor kunnen risico's met betrekking tot informatiebeveiliging ontstaan en wordt het toezicht op de toepassing van de Cloud Strategie bemoeilijkt. Wij adviseren hiervoor een dergelijk proces wel in te richten.

De Cloud Strategie Defensie is formeel niet van toepassing op de inkooptooling. Desondanks adviseren wij toch de analyse uit te voeren om mogelijke risico's met

betrekking informatiebeveiliging in beeld te krijgen.

### *Bevindingen met betrekking tot de Oracle databases nog op te volgen*

Voorgaande jaren is onderzoek gedaan naar de Oracle databases, en hebben wij Defensie gewezen op de noodzakelijke verbeteringen. Defensie is momenteel druk bezig met het opvolgen van de bevindingen die uit ons en intern onderzoek naar voren zijn gekomen. Momenteel ligt de focus hierbij vooral op het opvolgen van de bevindingen met betrekking tot de logische toegangsbeveiliging, specifiek wachtwoordbeheer en gebruikersbeheer, en worden bevindingen in thema's opgelost. Voor de personele en medische applicaties heeft Defensie al stappen gemaakt, maar is momenteel nog bezig voor de financiële applicaties. Voor onderdelen zoals wijzigingsbeheer en back-up & recovery zijn de acties al wel in kaart gebracht, echter moet deze nog worden ondernomen. Het opvolgen van de bevindingen staat tot eind 2025 gepland.

### *Verouderde personeelssystemen blijven in gebruik: houdt aandacht voor best effort maatregelen op gebruikersbeheer*

In onze auditrapporten 2022 en 2023 hebben wij er, mede gelet op het relatief hoge tempo van het wisselen van functie bij militairen, op gewezen dat verbeteringen noodzakelijk zijn in het verstrekken en intrekken van autorisaties en de periodieke controle op aan een arbeidsplaats gekoppelde autorisatie. Het risico bestaat dat ongewenste mutaties in de gegevens in de systemen kunnen plaatsvinden. Defensie onderkent onze bevindingen en gaf aan dat een belangrijk deel van de bevindingen van gebruikersbeheer niet op te lossen zijn in de huidige verouderde personeelssystemen. In 2023 is het programma voor de vervanging van deze personeelssystemen stil gelegd. Medio september 2024 is besloten om het doorgestarte nieuwe programma Alpha (vernieuwing van de HR-IT) stop te zetten.

## 2.1 Aandachtspunten IT-beheer (4/4)

In de tussentijd dringen wij er op aan de huidige monitoring en controle van de verschillende personeelssystemen te handhaven.

### *Navolgbaarheid wijzigingen personeelssystemen in zicht*

Het uitgangspunt bij wijzigingsbeheer is dat de systeemeigenaar verantwoordelijk is voor elke wijziging (reguliere- en beheerwijziging) die wordt doorgevoerd. Dit houdt in dat het traject van ontwikkelen, (acceptatie)testen en in productie nemen van elke wijziging met toestemming van deze systeemeigenaar plaatsvindt en dat het gehele traject navolgbaar is en toereikend gedocumenteerd. In het P-domein is dit nog niet het geval. In voorgaande jaren hebben wij gemeld dat het risico bestaat dat mogelijke ongewenste, eventueel risicovolle, wijzigingen niet kunnen worden getraceerd.

Defensie is inmiddels gestart om dit op te lossen en heeft onlangs concepten opgeleverd voor de inrichting van procedures en processen van het wijzigingsbeheer. Deze concepten zijn nog onderwerp van ons onderzoek.



## 2.2 Inkoopbeheer: Aanbestedingstooling en -dossier

### Implementatie met SAP gekoppelde aanbestedingstool en –dossier vertraagd

In het programma ROGER was gepland onder meer om de functionaliteit voor het beheerst oplopen van aanbestedingstrajecten, geautomatiseerde communicatie daarover met potentiële leveranciers en dossiervorming daarbij verder te integreren met SAP door inzet van SAP ARIBA. Zowel de op dit moment gebruikte tooling (Negometrix/Mercell Source-to-contract) als het beoogde SAP ARIBA blijken echter niet op tijd aan de vereisten van Defensie te kunnen voldoen. Er wordt een nieuwe aanbesteding opgestart om alsnog in deze behoefte te kunnen voorzien. Dit project zit nu in de voorbereidende fase; eisen en wensen worden verzameld.

Op dit moment worden SAP-M&F, Defensietooling voor ATB's en Inkoopformulieren, Negometrix/Mercell Source-to-contract en overige opslag van inkoopdocumentatie op de netwerkshare's van Inkooppunten zelf tegelijkertijd gebruikt.

Over de vertraging van de vervanging van de cloudtoepassing inkooptool verwijzen wij naar onze bevinding op pagina 26 (aandachtspunten IT-beheer) in dit rapport.

Defensie geeft aan processen te willen versnellen en verbeteren door risicogericht te werken en ook interne beheersing op een meer datadriven, innovatieve (meer efficiënte en tegelijkertijd effectieve) wijze te willen vormgeven. Daarvoor is een randvoorwaarde dat gegevens over het gelopen proces over systemen heen gecombineerd kunnen worden en als geheel kunnen worden geanalyseerd op ongewenste afwijkingen.

Om tevens geautomatiseerd te kunnen vaststellen dat vereiste documentatie aanwezig is (of straks zelfs met Artificial Intelligence een globale toets te kunnen doen op de inhoudelijke kwaliteit daarvan) is het nodig dat duidelijk is op welke plek welke documentatie wordt opgeslagen en door een label (metadata) ook duidelijk is om welk document (met welke status) het gaat. Op dit

moment vindt de informatieverzameling en uitvoering van interne beheersingsmaatregelen nog grotendeels handmatig plaats. Dit kost personele capaciteit en kent een relevante doorlooptijd.

### *Handelingsperspectief*

Wij geven in overweging om bij de keuze voor een nieuwe tool niet alleen de vereiste functionaliteit ter ondersteuning van het aanbestedingsproces en –dossier in ogenschouw te nemen, maar ook te kijken of randvoorwaarden voor het mogelijk maken van integrale procesanalyse en implementatie van geautomatiseerde interne beheersingsmaatregelen daarbij (op termijn) ingevuld kunnen worden.



## 2.3 Overige aandachtspunten materieelbeheer (1/2)

### **IAS-autorisaties niet actueel, verschillen met administratieve voorraden niet geanalyseerd en verklaard**

In de 'Aanwijzing Materieel Beheer' is in de ERP M&F IAS-normering vastgelegd hoeveel materiaal eenheden nodig hebben passend bij hun taak. Wij zetten sinds enige jaren meer in op data-analyse in het logistieke domein. Uit onderzoek in 2024 blijken bij veel force elements afwijkingen in de autorisatiestaat. Het komt voor dat aanwezig materieel niet is genormeerd (autorisatie) en het komt voor dat meer of minder voorraad ten opzichte van de autorisatie niet is te verklaren. Een actuele genormeerde IAS is van belang om de taken uit te kunnen voeren en voor het voortzettingsvermogen (bevoorrading, vervanging en onderhoud van materieel). Een onjuiste toepassing van de IAS-normering kan in tijden van inzet tot knelpunten leiden voor niet geautoriseerd materieel.

### ***Handelingsperspectief***

Onderzoek welke IAS-autorisaties bepalend zijn voor de inzetbaarheid en voortzettingsvermogen. Creëer inzicht en richt maatregelen in voor de IAS-verschillen.

### **MKM-informatie niet betrouwbaar en hierdoor niet bruikbaar voor analyse**

De informatie over materieelbeheer via de Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) zoals deze blijkt uit het BI-VEST dashboard is nog onvoldoende betrouwbaar om daaraan managementcomfort te kunnen ontleen, of na analyse bij te kunnen sturen.

Het beheer en de doorontwikkeling van BI-VEST wordt vooralsnog gedaan door DGB/DBE in samenwerking met CDS/DAOG. Er wordt aan gewerkt om koppelingen te realiseren met bronsystemen, waarmee bepaalde gegevens in BI-VEST automatisch kunnen worden ingelezen en geactualiseerd.

Onderzoek bij de eenheden heeft aangetoond dat antwoorden en toelichtingen soms inconsistent zijn en dat antwoorden op vragen niet tot stand zijn gekomen en gedocumenteerd zoals in de toelichtingen is uitgewerkt.

Voor materieelbeheer zijn regie, monitoring, toezicht en rapportage weinig geconcretiseerd van beleid naar interne regelgeving. In de MKM zijn vragen opgenomen waarin regie, monitoren, toezicht en/of rapportage een aandeel hebben. Ook zien wij dat de beantwoording van vragen veelal een momentopname is en hiermee de structurele werking niet wordt aangetoond.

Tevens hebben wij vastgesteld dat de PDCA-cyclus niet wordt voltooid. Dit kan te maken hebben met onvolledige plannen, nauwelijks check op de juistheid van antwoorden en nauwelijks regie op de MKM verbeterplannen. De behandeling en het beantwoorden van vragen wordt vaak overgelaten aan functionarissen met een rol in het proces

## 2.3 Overige aandachtspunten materieelbeheer (2/2)

of die anderszins betrokken zijn bij het uitvoeren van de activiteiten, zonder een onafhankelijke controle op de juistheid van de antwoorden.

Bij sommige defensieonderdelen zien wij dat een begin is gemaakt met de onafhankelijke controles, bijvoorbeeld in de vorm van *friendly audits*.

### **Handelingsperspectief**

Wij geven in overweging ook te kijken of antwoorden onderbouwd worden vanuit de onderliggende dossiers. Betrek een functionaris van buiten het proces hierbij ter informering van de commandant over de voortgang van de MKM/het materieelbeheer in de periodieke managementrapportage.

Daarnaast adviseren wij te investeren in aspecten van governance met daarbij oog voor regie, monitoren, toezicht en rapportage.

### **Handelingsperspectief - vervolg**

Wij geven Defensie hierbij het navolgende in overweging:

- latent zijn al governance aspecten aanwezig in de MKM. Boordeel voor de korte termijn aandachtsgebieden in de MKM die belangrijk zijn om gefaseerd stappen te zetten en neem maatregelen voor eenduidige uitvoering.
- onderzoek de mogelijkheden voor verbeteren van de betrouwbaarheid van de informatievoorziening.
- houd blijvende aandacht voor het beoordelen van de MKM-vragen op uitvoerbaarheid en/of verduidelijking van de toelichting per vraag.

## 2.4 Centrale aanpak beheersing van en toezicht op frauderisico's ontbreekt

### Inleiding

Het is belangrijk om op een gestructureerde wijze aandacht te schenken aan de inschatting van mogelijke frauderisico's en de beheersing hiervan. Inzicht en beheersing van dergelijke risico's behoort immers tot de basishygiëne van een organisatie.

Defensie kent geen integrale frauderisicoanalyse; de verantwoordelijkheid ten aanzien van fraude is versplinterd. Diverse defensieonderdelen, zoals HDFC, HCHR, COID, KMar vervullen eigen taken binnen hun specifieke domein. Daarnaast ligt er een grote rol bij de lijnverantwoordelijken en/of leidinggevendenden. Omdat de regierol verspreid ligt over verschillende domeinen is het onduidelijk wie het onderwerp frauderisico's onder de aandacht brengt bij de lijnverantwoordelijken en leidinggevendenden. De focus ten aanzien van fraude (maar ook ten aanzien van onrechtmatigheden) lijkt vooral te liggen op de zogenaamde hard controls (functiescheiding, autorisaties, vier

ogen principe), waarbij de soft controls (bewustwording, opleiding, werkdruk) relatief weinig aandacht krijgen.

### Risico

Defensie schetst in de Defensienota 2024 voor grote uitdagingen te staan. De snelheid van veranderingen vraagt om een hoge mate van aanpassings- en innovatievermogen. Een van de voorgenomen wijzigingen is een slimme en snelle verwerving van materieel. Dit laatste kan (politieke) druk creëren om te presteren en resultaten te presenteren. Juist in situaties waarin onder hoge tijdsdruk wordt afgeweken van reguliere inkoop- en betaalprocedures ontstaan extra frauderisico's. Hierdoor kan het voorkomen dat interne beheersmaatregelen zoals aangebrachte functiescheidingen niet worden nageleefd waardoor risico's op fraude toenemen.

### Handelingsperspectief

- Aangezien de financiële gevolgen uit de Defensienota 2024 ook de komende jaren nog voelbaar zijn, adviseren wij een overall analyse van mogelijke frauderisico's op te stellen en op basis hiervan passende maatregelen te treffen. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van de frauderisico-driehoek, een quickscan fraudepreventie of een toolbox fraude, welke kunnen bijgedragen aan de bewustwording van alle aspecten van frauderisico's.
- Wij adviseren bij de verdere uitwerking van het instrumentarium voor de versterking van de bedrijfsvoering expliciet aandacht te schenken aan de wijze waarop Defensie mogelijke frauderisico's in kaart brengt en beheerst. Betrokkenheid van het topmanagement en interne toezichthouders hierbij is essentieel; hierbij kan gedacht worden aan met enige regelmaat agenderen van dit onderwerp bij het Bestuursraad en/of het audit committee.

## 2.5 Uitwerking constructie affinanciering militaire pensioenen nog onder handen (1/2)

### Inleiding

In mei 2023 stemde de Eerste Kamer in met de Wet Toekomst Pensioenen. Dit heeft ook invloed op de financiering van het pensioen van militairen. De begrotingsgefinancierde militaire pensioenen (omslagstelsel) dienen te worden omgezet naar kapitaaldekking. Het volledig met kapitaal dekken van de begrotingsgefinancierde pensioenen bij het ABP, door middel van het betalen van een inkoopsum wordt affinancieren genoemd. In het jaarverslag 2023 heeft Defensie onder de “Niet uit de balans blijvende verplichtingen” in de saldi balans toegelicht dat hiervoor een eenmalige betaling van € 8,5 miljard plaats zal moeten vinden door Defensie aan het ABP.

De pensioenen van (oud-)militairen die vóór 2001 zijn opgebouwd worden nog middels het omslagstelsel gefinancierd. Dit houdt in dat de pensioenpremies niet worden afgedragen, maar dat Defensie de pensioenen pas betaalt aan het ABP op het moment dat de pensioen-

uitkering wordt betaald aan oud-militairen. Het moment van betaling aan het ABP is het moment waarop Defensie dit als verplichting en als uitgave verantwoordt in de administratie. Door de invoering van het nieuwe pensioenstelsel mag dit niet langer. Defensie zal daarom naar verwachting in 2026 eenmalig een betaling moeten doen aan het ABP voor alle toekomstige uitkeringen aan gepensioneerde militairen. Dit zijn geen echte extra uitgaven: het gaat om het in één keer met kapitaal dekken van de geraamde begrotingsgefinancierde pensioenuitkeringen. De kasuitgaven die geraamd zijn ter dekking van de pensioenuitkeringen worden in toekomstige jaren vervolgens aangemerkt als kasuitgaven die bedoeld zijn voor de militaire pensioenen, maar dan middels een bijdrage van Defensie aan Financiën. De precieze hoogte van de affinanciering moet nog worden berekend. Het uiteindelijke bedrag is afhankelijk van het exacte aantal, hoogte en duur van de af te financieren pensioenuitkeringen, de geldende rekenrente,

de sterftetabellen en de dekkingsgraad van het ABP op het moment van affinanciering, welke is voorzien eind 2026. Voordat Defensie de precieze omvang van de affinanciering kan vaststellen en de betaling aan het ABP kan verrichten, is ook een beschikking van geen bezwaar vanuit De Nederlandsche Bank nodig voor het invaren van de pensioenen en de affinanciering.

Sinds eind 2023 is Defensie in overleg met het ministerie van Financiën (DGRB/IRF en Begrotingszaken) om de affinanciering vorm te geven en na te gaan wanneer de definitieve verplichting moet worden vastgelegd in de begrotingswet en de financiële administratie van beide departementen. Begin juli 2024 hebben Defensie en Financiën een draaiboek met actiepunten met een tijdslijn opgesteld.

## 2.5 Uitwerking constructie affinanciering militaire pensioenen nog onder handen (2/2)

### *Handelingsperspectief*

Gezien de omvang van deze toekomstige financiële verplichting vragen wij aandacht voor het op korte termijn uitwerken van diverse scenario's en hierbij aan te sluiten bij de geldende comptabele wet- en regelgeving en te borgen dat de uiteindelijke constructie past binnen de voorschriften van de berekening van de NAVO-norm. Hierbij kan ook expertise worden ingewonnen bij deskundigen. Wij adviseren tevens de afspraken tussen Defensie en Financiën te formaliseren in een overeenkomst.

## 3 ADR Rijksbrede onderzoeken

---

3.1 Inkoopbeheer Rijksbreed categoriemanagement	36
3.2 Invulling rollen, taken en verantwoordelijkheden financiële functie	37
3.3 Privacy/Algemene Verordening Gegevensbescherming	38
3.4 Herstel- en Veerkrachtplan	40

## 3.1 Inkoopbeheer Rijksbreed categoriemanagement

### Categoriemanagement

Een groot deel van de inkoop binnen het Rijksinkoopstelsel vindt plaats binnen het zogenoemde categoriemanagement; een structuur van Inkoop Uitvoeringscentra en Specifieke Inkoopcentra waarbij verschillende ministeries optreden als categoriemanager voor in totaal 22 inkoopcategorieën. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (de Rijksbrede CPO-office) is verantwoordelijk voor de organisatie van dit stelsel.

Op dit moment loopt een ADR-breed interdepartementaal onderzoek waarin voor vijf categorieën is onderzocht hoe het inkoopproces is georganiseerd, en welke overeenkomsten en verschillen zichtbaar zijn in de werkwijzen van de verschillende categoriemanagers. Daarnaast is onderwerp van onderzoek hoe de monitorings- en toezichtsrelatie met stakeholders in het inkoopveld is ingericht binnen het stelsel.

Hoewel dit onderzoek op het moment van samenstellen van dit interim-auditrapport nog

niet geheel is afgerond, laat deelonderzoek bij Defensie zien dat de informatievoorziening op het niveau van de Rijksbrede raamovereenkomst voor dienstvoertuigen (waarvoor Defensie Rijksbreed categoriemanager is) op orde is. Over de verdere resultaten van dit onderzoek zullen wij – indien relevant voor Defensie – in het auditrapport 2024 nader berichten.

### Handelingsperspectief

Onder het onderwerp Inkoopbeheer hebben wij benadrukt dat de betrouwbare informatievoorziening over het gebruik van onrechtmatige raamovereenkomsten in het verantwoordingsproces 2024 in belang toeneemt.

Voor de informatievoorziening over het ontstaan van onrechtmatige Rijksbrede raamovereenkomsten waarvan Defensie gebruikt maakt, maar niet het Rijksbrede categoriemanagement voert, is Defensie afhankelijk van gedeelde informatie vanuit BZK-Rijksbreed Inkoopoverleg of vanuit de betreffende categoriehoudende departementen zelf. Tot en met 2023 was hierbij voor een deel sprake van een ad hoc proces. De CDI-office van Defensie volgt en is betrokken bij het verbeteren van de Rijksbrede afspraken op dit onderwerp. Valideer of deze tijdig beschikbaar komen en geïmplementeerd zijn om al over 2024 tot betrouwbare informatie te komen. Neem tijdelijke maatregelen indien nodig.



## 3.2 Invulling rollen, taken en verantwoordelijkheden financiële functie

### Onderzoek inrichting financiële functie

De comptabele wet- en regelgeving en modellen zoals het Three Lines- en COSO-model bieden ruimte voor verschillende interpretatie wat betreft de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de financiële functie. Dit is zichtbaar in de variatie waarin de financiële functie binnen de verschillende departementen is ingericht. De Auditdienst Rijk heeft onlangs een rijksbrede inventarisatie en vergelijking van de inrichting van de financiële functie in relatie tot het financieel beheer uitgevoerd. Het onderzoek richtte zich primair op de kerndepartementen. De best-practices vanuit dit onderzoek zullen separaat worden teruggekoppeld aan Defensie.

### Pak door op de herinrichting (datadriven, innovatieve) interne beheersing

Al enkele jaren onderzoekt Defensie de mogelijkheden om de in het verleden geschrapte verbijzonderde interne controle functie deels opnieuw vorm te geven.

Hierbij wordt gestreefd naar een risico-gerichte, datadriven, innovatieve werkwijze passend in deze tijd.

De huidige groei en wens tot verhoogde mate van gereedheid vraagt ook om het meegroeien van de interne beheersing. Na wisseling van sleutelfunctionarissen eind 2023 en begin 2024 kan de visievorming hierover worden afgerond.

Wij onderschrijven het belang van de herinrichting van deze AO/IB-functie die een belangrijke schakel kan vormen in de beheerste groei en doorontwikkeling van Defensie waarvan de ambitie uit de Defensienota 2024 blijkt.

## 3.3 Privacy/Algemene Verordening Gegevensbescherming (1/2)

### Rijksbreed AVG onderzoek

In opdracht van de CIO-Rijk heeft de Auditdienst Rijk in 2024 een Rijksbreed AVG-onderzoek uitgevoerd, waarbij voor elk departement een deelrapport is opgeleverd. Het doel van dit onderzoek was om bij elk departement inzicht te verkrijgen in de stand van zaken over de inrichting en implementatie van privacy by design (ontwerp) & default (privacy-waarborgen als standaard functionaliteit in nieuwe IT-voorzieningen) en de opvolging en monitoring van de resultaten uit Data Protection Impact Assessment's (DPIA's). Daarnaast was het doel van het onderzoek om inter-departementaal inzicht te geven in best practices op het gebied van de twee eerder genoemde onderwerpen.

Daarnaast zijn wij in het kader van de start van de jaarrekeningcontrole de stand van zaken van enkele onderwerpen van de privacy-regelgeving nagegaan.

### *Inrichting en implementatie van privacy by design & default*

Defensie is bezig met het opstellen van een privacy- en gegevensbeschermingsbeleid waarin reeds bestaande procedures rondom het register van verwerkingsactiviteiten, datalekken, rechten van betrokkenen en DPIA's, tevens Defensie-specifieke uitwerking van privacy by design & default worden opgenomen. Op dit moment maakt Defensie gebruik van de Handleiding Privacy by Design opgesteld door het ministerie van JenV en 'Het Blauwe Boekje' waarin verschillende privacy-ontwerpstrategieën zijn beschreven. In het ADR-rapport is daarom geadviseerd om het voorgenomen privacy en gegevensbeschermingsbeleid te realiseren en hierin expliciet aandacht te besteden aan de AVG beginselen in relatie tot privacy by design & default. Tevens dienen in het privacy en gegevens-beschermingsbeleid de reeds gehanteerde algemene uitgangspunten waar nodig Defensie-specifiek te worden gemaakt.

Hierdoor wordt het risico verkleind op het niet voldoen aan de privacyregelgeving.

Gegevensbescherming is niet expliciet beschreven in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid Defensie en de inkoopinstructie. Privacy maakt al wel onderdeel uit van de ontwerpfase. Wij hebben bij een aantal aanbestedingen vastgesteld dat bij de CPO om advies wordt gevraagd over het voldoen aan de eisen met betrekking tot privacy en gegevensbescherming. Wij hebben geadviseerd om privacy te beschrijven en te verankeren in het inkoop- en aanbestedingsproces en dit te ondersteunen door bijvoorbeeld een flowchart. Tevens hebben wij geadviseerd dat inkoopfunctionarissen privacy expertise van de AVG-coördinator of CPO betrekken bij elke nieuwe verwerking of aanbesteding. Hierdoor is sterker geborgd dat bij inkoop de privacyregelgeving wordt gevolgd.

## 3.3 Privacy/Algemene Verordening Gegevensbescherming (2/2)

### Data Protection Impact Assessment (DPIA)

Defensie heeft de uitgangspunten beschreven rondom het uitvoeren van DPIA's en nader uitgewerkt in een recente concept instructie. Bij de geselecteerde zes DPIA-verplichte verwerkingen is een DPIA uitgevoerd. Bij twee oudere DPIA's sluiten de genoemde maatregelen niet aan op de geconstateerde risico's. Hierdoor bestaat het risico dat privacyrisico's mogelijk niet volledig zijn gemitigeerd. Daarom adviseren wij om waar nodig DPIA's uit de beginperiode van de AVG te herijken en te actualiseren om te borgen dat ook die DPIA's de juiste diepgang en aansluiting tussen privacyrisico's en maatregelen bevatten.

Het Excel-overzicht van DPIA's/DPIA-register biedt een algemeen inzicht maar is niet compleet qua datum en status waardoor het geen inzicht biedt of actualisatie noodzakelijk is alsmede of de benodigde DPIA-maatregelen zijn afgerond. De twee DPIA's die geactualiseerd moesten worden, zijn ook

daadwerkelijk geactualiseerd mede omdat een wijziging heeft plaatsgevonden in de verwerking. Het risico bestaat dat niet of later wordt gesignaleerd dat DPIA-maatregelen moeten worden aangepast of moeten worden afgerond. Wij hebben geadviseerd om in de DPIA-procedure te beschrijven dat een voorgenomen DPIA direct wordt opgenomen in het Excel-overzicht dan wel DPIA-register zodat de status daarvan kan worden gemonitord. Tevens hebben wij geadviseerd om zorg te dragen voor de volledigheid en actualiteit van de opgenomen DPIA's in het Excel-overzicht dan wel DPIA-register.

Het valt ons op dat bij de toelichting op de verschillende DPIA's geen eenduidige manier van uitvoering van en controle en monitoring op de DPIA-maatregelen aanwezig is. Bij de helft van de onderzochte DPIA's is geen actiehouder aangewezen voor de DPIA-maatregelen. Dit hoeft niet direct te betekenen dat een maatregel niet wordt uitgevoerd, maar dit maakt echter wel

controle en monitoring op de uitvoering lastiger.

De maatregelen van bijna alle DPIA's komen niet terug in controlelijst van de Functionaris Gegevensbescherming of het jaarrapport van de AVG-coördinatoren. Hierdoor bestaat het risico dat er geen zicht is op of de noodzakelijke DPIA-maatregelen wel zijn uitgevoerd waardoor de kans bestaat dat geconstateerde privacyrisico's mogelijk niet zijn gemitigeerd.

Wij hebben geadviseerd om ervoor te zorgen dat bij elke DPIA-maatregel een actiehouder wordt aangewezen, expliciet wordt beschreven op welke manier de uit te voeren DPIA-maatregel wordt gecontroleerd en gemonitord door de AVG-coördinator en tenslotte dat de status van de DPIA-maatregelen in het Excel-overzicht dan wel DPIA-register worden vastgelegd om hierover verantwoording te kunnen geven.

## 3.4 Herstel- en Veerkracht Plan

### **Tweede betaalverzoek herstel- en veerkrachtplan vraagt om een overtuigende onderbouwing**

Op dit moment bereidt Defensie zich in samenwerking met de programmadirectie HVP van het ministerie van Financiën voor op de indiening van het tweede betaalverzoek met een omvang van EUR 1,19 miljard. Dit betaalverzoek moet uiterlijk 15 november 2024 via het ministerie van Financiën wordt ingezonden naar de Europese Commissie. Voorafgaand hieraan onderzoekt de Auditdienst Rijk de met het betaalverzoek samenhangende mijlpalen en doelen, inclusief het door de Europese Unie vereiste financieel beheer op specifieke aspecten zoals fraude, corruptie, belangenverstrengeling en dubbele financiering. Daar waar van toepassing, beoordelen wij ook de voortgang van de verbeterpunten zoals die door de departementen zijn aangegeven bij het eerste betaalverzoek.

Bij het onderzoek naar het betaalverzoek

komt een aantal Rijksbrede aandachtspunten naar voren. Ten eerste betreft dit het gebruik van de door de Europese Unie aangereikte hulpdocumenten, zoals de guidance notes, templates en de checklists voor de key requirements. Een tweede aandachtspunt betreft het centraal inzichtelijk kunnen maken van informatie over de eindbegunstigde onder andere met behulp van data-analyse. Ook het tijdig en goed beoordelen en testen door de 1e en 2e lijn van de mijlpalen en doelen, inclusief de eisen aan financieel beheer, is een aandachtspunt. Ten slotte vraagt het concreet uitvoering geven aan de in de beheer-verklaring beschreven acties aandacht.

Defensie heeft aangegeven dat de herplanning van het project GrIT gevolgen heeft voor het HVP. JIVC heeft aangegeven de gestelde planning voor het HVP niet te gaan halen wanneer deze volledig binnen het project GrIT gerealiseerd dient te worden. Defensie werkt daarom in afstemming met

het ministerie van Financiën aan een voorstel om aan de doelstellingen van het HVP te voldoen, door vergelijkbare in de reguliere IT-ontwikkeling en –exploitatie binnen Defensie gerealiseerde producten vanaf 2021 mee te nemen. Hierdoor moesten vier HVP-mijlpaalproducten worden aangepast. In juni 2024 is de uitwerking van één mijlpaal ter goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie. Wanneer de commissie hier niet mee akkoord gaat, zal Defensie een wijzigingsverzoek moeten indienen bij de Europese Commissie. Bij een wijzigingsverzoek moet sprake zijn van een objectieve omstandigheid. Daarbij wordt gedacht aan de gewijzigde geopolitieke situatie die een andere prioritering in de planning GrIT vraagt. Aangezien de Europese Commissie de wijzigingen nog niet formeel heeft goedgekeurd en er formeel nog geen nieuw uitvoeringsbesluit (CID) is opgesteld, is Defensie momenteel nog gehouden aan het oude besluit.

## Verantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van onze wettelijke taak over de eerste maanden van 2024 voor de begrotingshoofdstukken Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform artikel 6 van het Besluit Auditdienst Rijk. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze interim-bevindingen geven geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken, maar 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, die in maart 2025 worden gerapporteerd in het auditrapport 2024, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-auditrapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2024 nog

maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de bevindingen in het beheer. In dit interim-auditrapport melden wij ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tot dusverre op basis van onze controlewerkzaamheden hebben geïdentificeerd.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2024. 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.

### Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité, 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 door de Auditdienst Rijk uitgebrachte rapporten.

### Grote Projecten

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

## Bijlage: Lijst met afkortingen

### Afkorting Omschrijving

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AO/IB	Administratieve Organisatie/Interne Beheersing
ATB	Aanvraag Tot Bestellen
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AW2012	Aanbestedingswet 2012
BBP	Bruto Binnenlands Product
BI-VEST	Business Intelligence Verbeterde STuurinformatie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCIRS	Crypto Controlled Items Registration System
CDI	Coördinerend Directeur Inkoop
CDS	Commandant Defensie Staf
CIO	Chief Information Officer
C-LAS	Commandant der Landstrijdkrachten
COID	Centrale OrganisatieIntegriteit Defensie
COMMIT	Commando Materieel en IT
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
CPO	Chief Procurement Officer
CSI-tool	Beheer en monitoring tool voor SAP-autorisatie-inrichting
DAOG	Directie Aansturen Operationele Gereedheid
DAS	Dynamisch AankoopSysteem
DCHR	Dienstencentrum Human Resources
DGB	Directoraat-generaal Beleid
DGB/DBE	Directoraat-generaal Beleid, Directie bedrijfsvoering en Evaluatie

### Afkorting Omschrijving

DGR/IRF	Directoraat-Generaal Rijksbegroting/Inspectie der Rijksfinanciën (onderdeel van het Ministerie van Financiën)
DPIA	Data Protection Impact Assessments
DS	Defensie Staf
EWM	Extended Warehouse Management
FIORI	Merksnaam voor SAP-App's die werken op SAP S/4HANA.
GRC	Governance, Risk en Compliance
GrIT	Grensverleggende IT
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
HVP	Herstel- en Veerkrachtplan
IAS	Inventarisatie Autorisatie Staat
JIVC	Joint Informatievoorziening Commando
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPU	Kleding en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf
MKM	Monitor Kwaliteit Materieelbeheer
MS2C	Mercell Source-to-contract (aanbestedingstool)
NAVO	Noord Atlantische VerdragsOrganisatie
PDCA	Plan, Do, Check, Act
RASC	Risico's, Autorisaties, Security & Controls
SARS	Small Arms Registration System
TBB	Te Beschermen Belang
VT-Achteraf	Voorafgaand Toezicht dat na opdrachtverlening is uitgevoerd
Wet DBA	Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie

# Ondertekening

---

Plaats: Den Haag

Datum: 22 oktober 2024

Handtekening:

# Colofon

---

Interim-auditrapport 2024  
ministerie van Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)

Datum  
22 oktober 2024

Kenmerk  
2024-0000504588

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