Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport
2025

Ministerie van Asiel en Migratie (xx)



Inhoudsopgave

1 Eerste verantwoordingsjaar AenM beheerst verlopen, informatiebeveiliging meest urgente aandachtspunt 4
1.1 Financieel beheer op onderdelen verbeterd 4
1.2 Doelgroepen 5
1.3 Leeswijzer 5
1.4 Samenvatting bevindingen 6

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag 8
2.1 Controleverklaring 8
2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties 9
2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie 9

3 Informatiebeveiliging blijft urgent, prestatieverklaringen IND verder verstrekt 11
3.1 Opgaande lijn in het beheer rond prestatieverklaringen IND, informatiebeveiliging blijft belangrijkste aandachtpunt 11
3.2 Veel verbeteracties informatiebeveiliging in gang gezet, resultaten pas beperkt zichtbaar 13
3.3 Verbetering zichtbaar bij vaststellen en onderbouwen prestatielevering, structurele borging blijft aandacht vragen 16

4 Overige onderwerpen 19
4.1 Onzekerheid over eigen bijdrage ingeschat, inhouding leefgeld ontheemden Oekraïne over het algemeen conform regeling 19
4.2 Inzet mensen en middelen DISA na invoering Migratiepact nog onzeker, tijd dringt 20
4.3 Onderwerpen uit het auditrapport JenV 2025 die ook voor AenM van belang zijn 21
4.3.1 Aanpassingen in het subsidieportaal en het subsidieproces goed opgepakt, nog enkele verbeterpunten 21
4.3.2 Doorontwikkeling FDC JenV en stelsel kwaliteitsborging nog verder in te vullen 22
4.3.3 Eerste stap gezet in beoordelen liquiditeitsprognose projecten van agentschappen 23
4.3.4 Aantal schijnzelfstandigen binnen AenM neemt verder af 24
4.3.5 Uitkomsten bekend van evaluatie Regeling audit committees van het Rijk 25
4.3.6 Oplevering bedrijfsvoeringsparagraaf nog steeds te laat 25

Bijlage 1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant 27

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording 32

1

1.1 Financieel beheer op onderdelen verbeterd 4

1.2 Doelgroepen 5

1.3 Leeswijzer 5

1.4 Samenvatting bevindingen 6

1 Eerste verantwoordingsjaar AenM beheerst verlopen, informatiebeveiliging meest urgente aandachtspunt

1.1 Financieel beheer op onderdelen verbeterd

2025 was een bewogen jaar voor het ministerie van Asiel en Migratie (AenM). Het asielbeleid stond onafgebroken hoog op de politieke agenda, mede door de aanhoudende druk op de asielketen, maatschappelijke onrust en intensieve publieke en parlementaire aandacht. Bij de start van het kabinet-Schoof in juli 2024 is het asielbeleid ondergebracht in een eigen departement, het ministerie van AenM. In de loop van 2025 werd het kabinet-Schoof 2 maal demissionair, de reden van de eerste val van het kabinet was het asielbeleid. Als gevolg daarvan kreeg het ministerie te maken met meerdere wisselingen van bewindspersonen. Ook stond 2025 in het teken van de voorbereidingen voor de invoering van het EU-migratiepact op 12 juni 2026.

Over het verslagjaar 2025 heeft het ministerie van AenM voor het eerst zelfstandig verantwoording afgelegd. Dit betekent dat wij voor dit begrotingshoofdstuk een eigen auditrapport opstellen en een aparte controle-verklaring over 2025 afgeven. Bij de vorming van het ministerie van AenM is ervoor gekozen de organisatie zo *lean and mean* mogelijk in te richten. Het ministerie wordt ondersteund door het ambtenarenapparaat van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Ook maakt het gebruik van grotendeels gezamenlijke systemen, processen en beheersmaatregelen. Voor dit auditrapport betekent dit dat delen die opgenomen zijn in het auditrapport van het ministerie JenV hier in samengevatte vorm herhaald worden. Daar waar in het handelingsperspectief het ministerie van JenV wordt genoemd, geldt dit ook voor het ministerie van AenM.

In 2025 bleef informatiebeveiliging een belangrijk aandachtspunt voor zowel het ministerie van JenV als voor het ministerie van AenM (paragraaf3.2). Het ministerie heeft de weerbaarheid in de organisatie versterkt via *red teaming*-onderzoeken, door informatie beter te delen, met bewustwordingsacties en intensieve samenwerking tussen de betrokken security-operatiecentra (SOC's).

Daarnaast is een klein deel van de kritieke systemen geaccrediteerd. Er is onvoldoende capaciteit om alle kritieke systemen binnen een 3-jaarlijkse cyclus tenminste eenmaal te kunnen beoordelen.

In het financieel beheer bij de Immigratie- en Naturalisatie-dienst (IND) is bij prestatieverklaren sprake van aantoonbare verbetering (paragraaf3.3). Het afgelopen jaar zijn de onderbouwing en het vaststellen van prestatie-verklaringen verder versterkt. In het financiële systeem wordt vaker relevante onderbouwing toegevoegd. Bij diverse contracten is de kwaliteit van vastgelegde prestatieverklaringen beter of is deze achteraf beter aantoonbaar. Mede als gevolg hiervan hebben wij bij de verantwoording van de IND een goedkeurende verklaring afgegeven. De volgende stap is nu het volledig inbedden van de controle op prestatieverklaringen in het primaire proces. Zo kunnen risico's op onterechte betalingen structureel worden beheerst en de verbeteringen duurzaam worden geborgd.

Het proces van verantwoording over de opvang van ontheemden uit Oekraïne is beheerst verlopen (paragraaf4.1). Het ministerie heeft de verantwoordingen over 2024 van de gemeenten zorgvuldig beoordeeld en waar nodig is extra informatie bij gemeenten opgevraagd. Ook heeft het aan de hand van de verantwoordingen van de gemeenten over 2024 aangetoond dat de onzekerheid fors lager is dan de eerder berekende maximale positie van de onzekerheid.

Per 1 januari 2025 is de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) opgericht, na overheveling van de taak Identificatie & Registratie vanuit de politie (paragraaf4.2). Het is de bedoeling dat de IND vanaf het moment van inwerkingtreding van het EU-migratiepact (12 juni 2026) deze taak gaat uitvoeren. Hoe dit I&R-proces bij de IND vorm krijgt, is nog niet uitgewerkt. Over de inzet van mensen en middelen van de DISA in het toekomstige proces van de IND bestaat nog onduidelijkheid.

Het rapport bevat daarnaast kort samengevat overige relevante onderwerpen uit het auditrapport van JenV 2025 die ook op het ministerie van AenM van toepassing zijn (paragraaf4.3).

1.2 Doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2025 bij het ministerie van Asiel en Migratie hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Asiel en Migratie en de secretaris-generaal. We sturen dit rapport ook aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken, de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

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



1.4 Samenvatting bevindingen

Informatiebeveiliging

- Het ministerie werkt aan verbetering van informatiedeling over informatiebeveiliging via de driehoeksoverleggen, bewustwordingsacties en het bevorderen van meer samenwerking tussen de SOC's.
- De meest voorkomende bevindingen uit *red teaming* zijn onveranderd. DI&I ondersteunt JenV- en AenM-organisaties bij het implementeren van preventieve maatregelen.
- Een klein aantal systemen is geaccrediteerd. Er is onvoldoende capaciteit om alle kritieke systemen binnen een 3-jaarlijkse cyclus tenminste eenmaal te kunnen beoordelen.



Prestatieverklaringen IND

- Bij de controle van facturen en de aanwezigheid van de prestatieverklaringen is grote vooruitgang geboekt. De volgende stap, implementeren van het prestatieverklaren in de eerste lijn (het primaire proces), moet nog worden gezet.

2

2.1 Controleverklaring 8

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties 9

2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie 9

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring

Oordeel in de controleverklaring

Uit de goedkeurende controleverklaring bij het jaarverslag 2025 van het ministerie van Asiel en Migratie (XX) blijkt dat:

- de financiële overzichten in het jaarverslag een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025;
- de informatie in paragraaf 1 van de bedrijfsvoerings-paragraaf over de comptabele rechtmatigheid een getrouw beeld geeft van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025.

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotings-hoofdstuk blijkt uit tabel 1. 2025 is het eerste jaar dat het ministerie van Asiel en Migratie een zelfstandige verantwoording presenteert. De vergelijkende cijfers over 2024 zijn bij het ministerie van Justitie en Veiligheid opgenomen.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2025	2024
Aangegane verplichtingen	7.665	-
Gerealiseerde uitgaven	7.611	-
Gerealiseerde ontvangsten	463	-
Afgerekende voorschotten	6.360	-
Totaal baten agentschap [IND]	1.112	901

Toegepaste materialiteit

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

Aandacht voor frauderisico's in de controleverklaring

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

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025. In paragraaf 1 zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

In 2025 is vanwege de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de rapporteringstolerantie van de Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen 2025 van het ministerie van Asiel en Migratie overschreden. Deze overschrijding wordt met name veroorzaakt door onrechtmatige inkopen en daarnaast door het niet kunnen aantonen van de deugdelijkheid van de prestatieverklaringen en onvoldoende (zorgvuldige) factuurcontrole.

2.3 Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie. Ook hebben wij onderzocht of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen die deze aspecten in twijfel trekken.

3

3.1 Opgaande lijn in het beheer rond prestatieverklaringen IND, informatiebeveiliging blijft belangrijkste aandachtpunt 11

3.2 Veel verbeteracties informatiebeveiliging in gang gezet, resultaten pas beperkt zichtbaar 13

3.3 Verbetering zichtbaar bij vaststellen en onderbouwen prestatielevering, structurele borging blijft aandacht vragen 16

3 Informatiebeveiliging blijft urgent, prestatieverklaringen IND verder verstrekt

3.1 Opgaande lijn in het beheer rond prestatieverklaringen IND, informatiebeveiliging blijft belangrijkste aandachtpunt

In 2025 zijn stappen gezet op het gebied van informatiebeveiliging. Ook bij de prestatieverklaringen bij de IND is voortgang te zien. Informatiebeveiliging is een aandachtspunt dat speelt zowel bij het ministerie van JenV als bij het ministerie van AenM. Het ministerie van AenM wordt ondersteund door het ministerie van JenV. Er is daardoor sprake van grotendeels gedeelde systemen, processen en beheersmaatregelen. De digitale dreiging werd het afgelopen jaar opnieuw duidelijk zichtbaar door incidenten bij ketenpartners zoals het Openbaar Ministerie, met brede impact op de overheid. Het ministerie streeft ernaar beter informatie te delen over informatiebeveiliging. Het doet dat onder andere via de driehoeksoverleggen, met bewustwordingsacties en door samenwerking tussen SOC's te stimuleren. De meeste uitkomsten uit *red teaming* zijn ongewijzigd gebleven. DI&I biedt hulp aan JenV- en AenM-organisaties bij het treffen van preventieve beveiligingsmaatregelen. Slechts een beperkt aantal systemen beschikt over een accreditatie.

Door een gebrek aan capaciteit is het niet mogelijk om alle kritieke systemen eens per 3 jaar volledig te evalueren.

Prestatieverklaringen bij de IND vormen een specifiek aandachtspunt in het AenM-domein. Het afgelopen jaar heeft de IND maatregelen genomen om de onderbouwing en controle van prestatieverklaringen te versterken. Dit heeft geleid tot een afname van het aantal en de omvang van bevindingen in de kostenverantwoording van de IND. Tegelijkertijd blijft het een aandachtspunt om prestatieverklaringen bij facturen structureel en correct vast te leggen en te beoordelen. Dat geldt zeker bij nieuwe en complexe contracten. Verbeteringen duurzaam verankeren in het primaire proces blijft noodzakelijk om toekomstige onzekerheden en onterechte betalingen te voorkomen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van onze bevindingen. Aan deze bevindingen kennen wij een prioritering toe. De prioritering baseren wij op onze inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de inschatting van de impact op het financieel, materieel- en/of IT-beheer van de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de beheersingsmaatregelen die het ministerie heeft genomen het risico verkleinen.

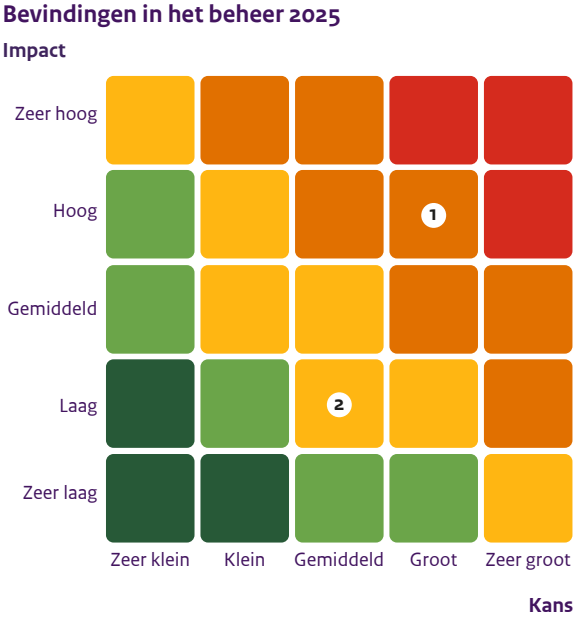


Tabel 2: Bevindingen in het beheer 2025

	IT-beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
1	Informatiebeveiliging	2024	oranje	oranje	↑
	Financieel beheer				
2	Prestatieverklaringen IND	2023	geel	geel	↑

\+ *nieuw* ✓ *opgelost* = *ongewijzigd* ↑ *verbeterd* ↓ *verslechterd*

Bevindingen in het beheer 2025



3.2 Veel verbeteracties informatiebeveiliging in gang gezet, resultaten pas beperkt zichtbaar

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
Informatiebeveiliging	Bestuursdepartement	2024	oranje	oranje	↑

In het auditrapport 2024 stelde de ADR vast dat het ministerie van JenV het belang van informatiebeveiliging onderkent, maar dat intensievere aanpak nodig blijft wegens toenemende dreigingen. De directie Informatievoorziening & Inkoop (DI&I) constateerde in 2025 meer IB-incidenten dan in 2024, en verwacht een aanhoudende stijging in 2026. De ICT-inbreuk bij het Openbaar Ministerie illustreert de ernst van de dreiging en de bredere impact op JenV-ketens. Bij 4 andere JenV-organisaties hebben vergelijkbare *zero day exploit*-incidenten plaatsgevonden, waarvan 3 in 2026.

Onze observaties over de voortgang van informatiebeveiliging behandelen:

1. Informatiedeling over IB
2. *Red teaming*
3. Accreditatie
4. *Incident response management*

Informatiedeling over IB

Het beleidskader incidentmanagement en het afhandelingskader IB-incidenten zijn vastgesteld in de CIO-raad. Deze beschrijven onder meer communicatie over IB-incidenten binnen het departement en tussen het departement en JenV- en AenM-organisaties. Operationeel wordt kennis gedeeld tussen de SOC's; het SOC JenV heeft hierin een regierol richting decentrale onderdelen. Op tactisch en strategisch niveau kan informatiedeling worden verbeterd. DI&I organiseert in 2026 2 bijeenkomsten met bestuurders om onder meer het belang van samenwerking bij en informatiedeling over digitale dreigingen te benadrukken.

We hebben eerder geconstateerd dat informatie-beveiliging in minder dan de helft van de gevallen op de agenda stond van bestuurlijke driehoeksoverleggen van JenV- en AenM-organisaties met hun eigenaars en opdrachtgevers. Het CIO-office neemt inmiddels vaker deel aan deze overleggen.

Het programma Weerbaar JenV stimuleert kennisdeling en gedragsverandering met jaarlijkse onlinetrainingen. Deelnemen is verplicht, maar voor organisaties of medewerkers die dat niet doen, zijn er (nog) geen sancties. Het streefpercentage van 80% deelname is bij 75% van de organisaties niet gehaald. In december 2025 scoorden 25% van de organisaties hoger dan 80%, terwijl bij 42% van de organisaties de deelname onder de 50% lag. De (plv) CIO JenV heeft extra aandacht gevraagd voor de trainingen, en DI&I onderzoekt welke sancties mogelijk zijn bij achterblijvende deelname.

Red teaming

Tussen 2021 en december 2025 zijn *red teaming*-onderzoeken gehouden bij 16 organisaties. Bij driekwart van deze organisaties is na de eerste *red teaming* ook een herhaalonderzoek uitgevoerd. De 4 meest voorkomende tekortkomingen betreffen:

- onvoldoende monitoring op veel voorkomende aanvallen;
- onveilig wachtwoord- en toegangsbeheer;
- onveilig netwerkontwerp;
- ontoereikende netwerkmonitoring.

Deze top 4 blijft onveranderd. DI&I heeft preventieve maatregelen hiervoor in kaart gebracht en ondersteunt binnen haar mogelijkheden organisaties bij de implementatie daarvan.

De planning van onderzoeken voor 2026 is in ontwikkeling, met prioriteit voor organisaties dichter bij het bestuurs-departement. Verder gelegen organisaties, ICT-dienst-verleners en zbo's vallen buiten deze scope, maar laten soms wel zelf *red teaming*-onderzoek uitvoeren. Het kerndepartement heeft beperkt zicht op de feitelijke veiligheid bij deze organisaties. In 2026 moet ook het expertisecentrum Digitale Weerbaarheid gerealiseerd zijn, bestaande uit *I-Control en Security*-medewerkers van het

IB-team en SOC JenV. Kennisvergaring en kennisdeling over digitale weerbaarheid bij JenV kunnen daardoor verder worden verbeterd.

Red teaming is onderdeel van programma IB 2.0, dat in het laatste kwartaal van 2026 wordt afgerond. Overdracht van de organisatie van *red teaming* naar de lijn en implementatie van een driejarige cyclus van *red teaming*-onderzoeken moet nog plaatsvinden.

Accreditatie van systemen

Van de systemen op de shortlist van te accrediteren gerubriceerde systemen van juli 2025 is 12% geaccrediteerd. Er zijn een aantal systemen aan de shortlist toegevoegd op basis van de criteria die worden gehanteerd en van beschikbare capaciteit Per 16 december 2025 zijn er in totaal 4 accreditaties toegekend. Diverse accreditatie-procedures lopen nog; afronding van een aantal wordt in het eerste kwartaal van 2026 verwacht. Het kantoor van de beveiligingsambtenaar (BVA-office) heeft nog geen planning voor 2026. Voor een integrale planning moet het ook rekening houden met heraccreditaties van systemen en de doorlooptijd van een accreditatie, die al snel 2 à 3 maanden beslaat. De doorlooptijd is relatief lang mede omdat voor een IATO een *self-assessment* en voor een FATO een audit moet worden uitgevoerd. De BVA heeft de betreffende systeemeigenaren erop gewezen dat de auditcapaciteit beperkt is en dat een extern onderzoek mede hierdoor veel tijd in beslag kan nemen. Daarom adviseert BVA om deze ruim op tijd in te plannen. Het is de verantwoordelijkheid van de lijnmanager om een accreditatie aan te vragen.

Er zijn plannen om een periodieke voortgangscontrole in te voeren op de voorbereidingen van de organisaties, om beter grip te krijgen op de accreditatiedoorlooptijden. In oktober 2025 heeft het BVA-office workshops gegeven aan de beveiligingscoördinatoren (BVC's) om het departementale accreditatiebeleid toe te lichten. Daarbij heeft het BVA-office het belang van tijdige voorbereiding benadrukt. Ook is accreditatie onderwerp van gesprek in de toezichtgesprekken die de BVA op dit moment voert met alle organisatieonderdelen.

Het BVA-office wil uitbreiden voor alle werkzaamheden met een relatie tot het accreditatieproces, maar de werving verloopt moeizaam. Externe inhuur blijft daarom noodzakelijk. Ook werkt het BVA-office aan kwaliteitsborging in het accreditatieverleningsproces, met concrete normen en meetcriteria. Het team streeft uiteindelijk certificering na. Maar het moet de juiste procedure en instantie nog bepalen en een besluit nemen over al dan niet certificeren.

Het interdepartementale accreditatiebeleid gaat uit van een top-down-inrichtingsstructuur van organisaties, met centrale aansturing. Dit sluit niet aan bij de federatieve inrichtingsstructuur van JenV. Daarom heeft JenV een eigen accreditatiebeleid ontwikkeld op basis van en in lijn met het interdepartementale accreditatiebeleid. Het grootste verschil heeft volgens JenV betrekking op de keuze om aan bestuurders van de JenV- en AenM-organisaties ruimte te laten om zelf te bepalen hoeveel risico men wil accepteren. In de volgende versie van het JenV-beleid wordt dit verschil en andere verschillen nader overwogen. De publicatiedatum daarvan is nog onbekend.

Incident response management

Snelle detectie is essentieel om schade van cyberaanvallen te beperken. Uit de *red teaming*-onderzoeken blijkt dat IB-monitoring soms tekortschiet. SOC's werken operationeel samen bij incidenten, maar reguliere kennisoverdracht kan beter. Grotere diensten hebben een eigen SOC voor eerstelijnsondersteuning. SOC JenV wil zijn rol verbreden naar tweedelijns ondersteuning binnen JenV en AenM, zodat *alerts* en incidenten integraal worden opgepakt.

Risico

Kans

Geopolitieke ontwikkelingen en toegenomen dreigingen door statelijke en niet-statelijke actoren brengen risico's met zich mee. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van accreditatie van veel gerubriceerde systemen en het niet tijdig opvolgen van feitelijke bevindingen bij *red teaming*. Zo is informatie mogelijk onvoldoende beveiligd. Ook zou een inbreuk van vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens kunnen plaatsvinden. Wij schatten de kans hierop in als groot.

Impact

Door de aanwezigheid van veel (hoog) gerubriceerde gegevens bij JenV en AenM, is de impact van een inbreuk op de vertrouwelijkheid, integriteit en/of exclusiviteit van gegevens hoog.

Handelingsperspectief

- *Deelname van de CIO aan de driehoeksoverleggen wordt risicogericht uitgebreid volgens de indeling van het vereenvoudigd sturingsmodel. Agendeer minimaal de volgende IB-thema's: risicobeheersing, accreditatie en opvolging van red teaming-bevindingen. Nodig het CIO-office bij alle relevante driehoeksoverleggen uit.*
- *Onderzoek maatregelen voor medewerkers die de verplichte bewustwordingstrainingen niet volgen. Laat dit bijvoorbeeld terugkomen als aandachtspunt in personeels- of bij functioneringsgesprekken. Laat de Brede Bestuursraad deze maatregelen vaststellen.*
- *Houd de periodieke red teaming-onderzoeken in stand, ook na overdracht naar de lijn. Zorg dat preventieve acties op de meest voorkomende bevindingen in 2026 worden gerealiseerd. Evalueer maatregelen en pas ze aan op basis van de uitkomsten.*
- *Wijs ook organisaties op afstand van het bestuursdepartement op het belang van red teaming, en laat hen hierover afspraken maken met hun ICT-leveranciers. Bij red teaming-onderzoeken is inmiddels veel ervaring opgedaan waarvan organisaties op afstand kunnen profiteren.*
- *Stel een realistische planning op om systemen te accrediteren: zorg dat binnen 3 jaar alle kritieke systemen ten minste eenmaal zijn beoordeeld. Houd hierbij rekening met de heraccreditatie van systemen.*
- *Invullen van accreditatievacatures blijft lastig; overweeg of het kan helpen tijdelijke (JenV-) medewerkers buiten het BVA-office in te zetten of takenpakketten van BVA-medewerkers tijdelijk aan te passen. Zo is het misschien mogelijk de achterstand in het accrediteren van systemen sneller op te lossen.*
- *Neem in de volgende versie van het departementale accreditatiebeleid richtlijnen op conform het interdepartementale beleid. Het gaat dan bijvoorbeeld over richtlijnen dat IATO-accreditaties maximaal 2 keer mogen worden verlengd en dat ook voor IATO-accreditaties een audit moet worden uitgevoerd in plaats van een assessment.*



3.3 Verbetering zichtbaar bij vaststellen en onderbouwen prestatielevering, structurele borging blijft aandacht vragen

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
Prestatieverklaringen IND	IND	2023	geel	geel	↑

Over 2025 heeft de ADR nog maar een beperkt aantal bevindingen over prestatieverklaren bij het betalen van een factuur. De bevindingen hebben bovendien een zeer beperkte omvang. Sinds 2022 heeft de ADR een controleverklaring met een beperking op prestatie-verklaren afgegeven bij de jaarrekening van de IND.
De IND heeft in 2025 het in 2024 opgestelde verbeterplan verder ingevuld op het gebied van onderbouwing van prestatieverklaringen en de controle ervan.

- Het normenkader PV is gewijzigd in een richtlijn PV. Als dat nodig is, wordt de richtlijn geüpdatet. Daardoor blijft hij actueel.
- De maandelijkse gesprekken van de werkgroep ReJa met de directies over de aanwezigheid en kwaliteit van prestatieverklaringen zijn voortgezet.
- Om de bekwaamheid van prestatieverklaarders te borgen, is de omvang van deze groep verder ingeperkt.
- De on-tours zijn voortgezet.
- De IND heeft extra eigen personeel geworven om de werkzaamheden van de tijdelijke werkgroep ReJa te verambtelijken en voort te zetten.
- Bij nieuwe contracten wordt aandacht besteed aan de controleerbaarheid van de facturen en bijbehorende onderbouwingen van prestaties. Dit bevordert een efficiënte controle op de prestaties.

Als gevolg van deze maatregelen en de prioriteit die de IND hieraan heeft gegeven, is het financieel beheer op het gebied van prestatieverklaren in 2025 verbeterd. Uit interne rapportages blijkt dat in het financiële systeem vaker bijlagen worden toegevoegd. Ook constateert de ADR dat bij diverse contracten de onderbouwing van de prestatieverklaring is verbeterd of beter achteraf kan worden aangetoond. In 2024 werden bij deze contracten nog onzekerheden gemeld over de prestaties. De verbetering leidt ertoe dat de omvang van bevindingen in de kostenverantwoording van de IND lager is.

De volgende stap is om preventieve controles in de lijn (het primaire proces) te beleggen. Dan wordt voorafgaand aan de betaling van de factuur gecontroleerd dat de prestatieverklaring voldoet aan de voorwaarden. Momenteel voert de werkgroep ReJa deze controle achteraf uit. De werkgroep ReJa wordt in het eerste kwartaal van 2026 opgeheven, na een overdrachtsperiode van 4 maanden. Ook werft de IND een hoofd VIC (verbijzonderde interne controle). De verbetering van de prestatieverklaring is een lang traject. Het is van belang dat de IND zorgt voor een soepele overdracht en een terugval voorkomt.

Risico

Kans
Met name bij nieuwe en grote of complexe contracten bestaat de kans dat niet bij de volledige factuur een prestatielevering kan worden vastgesteld. Door de aandacht ervoor in de afgelopen jaren is over het algemeen nu duidelijk wat de inhoud en onderbouwing van de prestatieverklaring bij ieder contract zou moeten zijn. Maar deze kennis en de controle van de factuur inclusief de prestatielevering zijn nog onvoldoende geborgd in het primaire proces. Daarom schat de ADR de kans op onzekerheden als gevolg van onvolledige prestatieverklaringen in op gemiddeld.

Impact
Onvoldoende aandacht voor geleverde prestaties en juistheid van facturatie kan resulteren in onterechte kosten en betalingen. Doordat dit jaar de bevindingen op het gebied van prestatieverklaren een beperkte (financiële) omvang hebben, acht de ADR de impact laag.

Handelingsperspectief

- *Zorg dat de controle van de prestatieverklaring (als onderdeel van de factuurcontrole) voorafgaand aan de betaling plaatsvindt in het primaire proces (inclusief het vierogenprincipe).*
- *Borg de ingezette verbeteringen en bespreek relevante informatie in een afdelingsspecifiek periodiek overleg. Blijf structureel gesprekken voeren met afdelingen over knelpunten in de prestatieverklaring, zowel op het gebied van inhoud als van onderbouwing. Bespreek bijvoorbeeld per overleg enkele contracten of facturen aan de hand van de richtlijn PV en hoe die daarin moet worden toegepast.*
- *Maak betere afspraken met leveranciers bij nieuwe contracten, en evalueer ook bestaande contracten op mogelijke aanpassingen, met name als het om prestatieverklaringen gaat.*



4

4.1 Onzekerheid over eigen bijdrage ingeschat, inhouding leefgeld ontheemden Oekraïne over het algemeen conform regeling 19

4.2 Inzet mensen en middelen DISA na invoering Migratiepact nog onzeker, tijd dringt 20

4.3 Onderwerpen uit het auditrapport JenV 2025 die ook voor AenM van belang zijn 21

4 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk rapporteren wij ontwikkelingen die aandacht in de beheersing vragen en die relevant zijn voor het ministerie van AenM. Wij hanteren in dit hoofdstuk de volgende indeling:

- In paragraaf 4.1 rapporteren wij over de verantwoording van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.
- Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 in op de inzet van mensen en middelen van de DISA na invoering van het migratiepact op 12 juni 2026.
- paragraaf 4.3 bevat een samenvatting van de onderwerpen die uitgebreider behandeld worden in het auditrapport JenV 2025.

4.1 Onzekerheid over eigen bijdrage ingeschat, inhouding leefgeld ontheemden Oekraïne over het algemeen conform regeling

In 2025 hebben de gemeenten voor de 3e keer een SiSa-verantwoording opgeleverd voor de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO). Het ministerie van AenM heeft deze verantwoordingen over de besteding in 2024 zorgvuldig beoordeeld en waar nodig actie ondernomen.

In de financiële verantwoording van het ministerie zijn enkele onzekerheden naar voren gekomen, omdat sommige gemeenten niet volgens de regeling hebben gehandeld.

Een van de onzekerheden betreft de eigen bijdrage. Als gevolg van de wetswijziging van 1 juli 2024 moeten de gemeenten een eigen bijdrage inhouden als de ontheemde in een gemeentelijke opvang verblijft en eigen inkomsten heeft. Deze wijziging in de regeling werd pas kort van tevoren bekendgemaakt. Om de gemeenten tegemoet te komen, heeft het ministerie ze tot 1 januari 2025 de tijd gegeven om de regeling toe te passen. Een substantieel deel van de gemeenten heeft in de periode juli tot en met december 2024 de eigen bijdragen nog niet geïnd en het leefgeld nog niet (gedeeltelijk) stopgezet. Daarmee handelen zij dus formeel in strijd met de regeling, maar de minister rekent hen dat niet aan. Voor de berekening van de onzekerheid heeft het ministerie van AenM op basis van statistische data een inschatting gemaakt van het bedrag dat gemeenten zouden moeten innen. Op dit bedrag zijn de werkelijk geïnde eigen bijdragen in mindering gebracht.

Daarnaast bestaat er onzekerheid over het leefgeld. Gemeenten hadden eerder al de mogelijkheid volgens de regeling om leefgeld (gedeeltelijk) stop te zetten als een ontheemde eigen inkomen heeft. Het ministerie heeft een goede inschatting gemaakt van het aantal ontheemden met eigen inkomsten en het bedrag aan leefgeld dat gemeenten nog wel uitgekeerd zouden moeten hebben. De inschatting komt heel dicht bij het door de gemeenten over 2024 gedeclareerde leefgeld. Dit toont aan dat de



gemeenten over het algemeen gehandeld hebben volgens de regeling. De eerder verwachte onzekerheid voor 2025 voor leefgeld is daarom nihil geworden.

Eerder hadden wij de totale onzekerheid berekend van eigen bijdrage en leefgeld samen. Doordat de onzekerheid over leefgeld kleiner is geworden, is dit bedrag met ongeveer driekwart afgenomen en blijft het binnen de rapporteringstolerantie.

Er zijn gemeenten die, soms om principiële overwegingen, ook over (een deel van) 2025 nog steeds geen eigen bijdrage hebben geïnd, ook al had de ontheemde wel eigen inkomsten. Daar kwam het ministerie eind 2025 achter. Het ministerie heeft hierop gereageerd door bij de gemeenten extra informatie op te vragen bij de SiSa-verantwoording 2025. Deze informatie kan in veel gevallen dienen om een inschatting te maken van de eigen bijdrage zoals deze geïnd had moeten worden. Indien het ministerie dit bedrag niet in mindering brengt bij de vaststelling van de bijdrage aan betreffende gemeenten, moet het ministerie deze onzekerheid in de rechtmatigheid in 2026 verantwoorden.

4.2 Inzet mensen en middelen DISA na invoering Migratiepact nog onzeker, tijd dringt

Met ingang van 1 januari 2025 is de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) opgericht. Dit was de uitkomst van een discussie over de overdracht van de taak Identificatie & Registratie (I&R) van de politie naar een andere partij. Als uitvloeisel van het inwerkingtreden van het Migratiepact, is het de bedoeling dat de IND deze I&R-taak vanaf 12 juni 2026 gaat uitvoeren. Deze wijziging heeft nog geen operationele invulling gekregen. Daardoor bestaat onduidelijkheid over de inzet van mensen en middelen van de DISA na invoering van het Migratiepact. De DISA zorgt in elk geval tot aan de invoering van het Migratiepact op 12 juni 2026, dat het I&R-proces ordentelijk wordt uitgevoerd. De pSG heeft als eigenaar van de DISA de opdracht aan de kwartiermaker in het najaar van 2025 verlengd en herijkt. Daarnaast heeft de pSG aan de DISA gevraagd een aantal scenario's uit te werken voor een zorgvuldige overgang van taken en het afbouwen van de eigen bedrijfsvoering. Om de scenario's uit te werken, maakt de DISA mede gebruik van een vergelijking tussen de functieprofielen van de DISA en de IND die O&P Rijk momenteel maakt. De pSG zal vervolgens in samenspraak met de opdrachtgever, het directoraat-generaal Migratie (DGM), beslissen welk scenario wordt uitgevoerd.

De kwartiermaker DISA krijgt daarna de opdracht om het gekozen scenario in goede banen te leiden. In het jaarplangesprek over 2026 is een budgettair kader voor DISA overeengekomen voor heel 2026. DFEZ stelt het kader naar beneden bij als de DISA ophoudt te bestaan. Immers de DISA moet met het oog op de continuïteit van de organisatie wel de dienstverlening voortzetten. DISA houdt de kosten apart bij en informeert de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer hier actief over. Als zich door de onzekerheden na 12 juni aanvullende kosten voordoen, besluit de driehoek hoe hiermee om te gaan.

Het risico bestaat dat het I&R-proces onder druk komt te staan als DISA tijdens het uitvoeren van dit proces tegelijkertijd taken moet afbouwen en mogelijk overdragen. Bovendien bestaat, door het uitblijven van een operationele uitwerking van het principebesluit, het risico op onrechtmatige inkopen. Noodzakelijke uitgaven om de continuïteit te waarborgen worden namelijk mogelijk niet tijdig gesignaleerd. Daarnaast kan de onzekere situatie het voor DISA moeilijker maken gekwalificeerd personeel vast te houden. De dienst hecht aan goed werkgeverschap en vindt personeel vasthouden zonder perspectief geen begaanbare weg. Eventueel personeelsverloop kan dan op gespannen voet komen te staan met het zorgdragen voor een ordentelijk I&R-proces tot 12 juni. Als er na 12 juni 2026 geen gebruikgemaakt wordt van de kennis en middelen van de DISA, is dat bovendien een inefficiënte inzet van publieke middelen.

Handelingsperspectief

Wij adviseren bij de uitwerking van de scenario's aandacht te besteden aan de risico's. Daaronder zijn het moeilijk kunnen vasthouden van gekwalificeerd personeel, het doen van onrechtmatige inkopen en geen gebruik maken van opgebouwde kennis en middelen van DISA. Wij adviseren daarover op korte termijn een besluit te nemen.



4.3 Onderwerpen uit het auditrapport JenV 2025 die ook voor AenM van belang zijn

Het ministerie van AenM is in 2025 uit oogpunt van efficiëntie en doelmatigheid ondersteund door het ambtenarenapparaat van het ministerie van JenV. Dit betekent dat sprake is van grotendeels gedeelde systemen, processen en beheersmaatregelen. Een groot aantal onderwerpen in het auditrapport van het ministerie van JenV 2025 is ook van toepassing op het ministerie van AenM. Omdat beide auditrapporten in hetzelfde audit committee worden behandeld, volstaan wij hier met een korte samenvatting van deze onderwerpen. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar het auditrapport ministerie van JenV 2025.

Zo gaan we eerst in op het verbetertraject bij het subsidieportaal en het bijbehorende subsidieproces. Daar zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd in beperking van beheerrechten en de regie op autorisatiebeheer. Het proces voor het boeken van verplichtingen via het subsidieportaal vereist verdere uitwerking; daarbij moet de controle op verplichtingen nadrukkelijk worden geborgd door het Subsidieportaal (paragraaf4.3.1). De doorontwikkeling van het FDC JenV en het stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële administratie vraagt verdere invulling, mede om in de toekomst meer integrale kwaliteitscontrole te kunnen realiseren (paragraaf4.3.2). Dit jaar is voor het eerst concreet gestart met het beoordelen van de liquiditeitsprognose van projectgelden bij agentschappen. Zo wordt actiever tegengegaan dat agentschappen middelen op de balans parkeren (paragraaf4.3.3). Aansluitend behandelen we enkele overige aandachtspunten, zoals de verdere afbouw van schijnzelfstandigheid bij AenM (paragraaf4.3.4), en de uitkomsten van de evaluatie Regeling audit committees van het Rijk (paragraaf4.3.5). Tenslotte beschrijven we enkele specifieke punten van zorg bij de jaarstukken. Daaronder zijn de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en de bijbehorende risico's voor het verantwoordingsproces (paragraaf4.3.6).

4.3.1 Aanpassingen in het subsidieportaal en het subsidieproces goed opgepakt, nog enkele verbeterpunten

In ons interim-auditrapport schreven wij over het nieuwe systeem Subsidieportaal (SUBP), dat met ingang van 1 januari 2025 in gebruik is genomen. Wij schreven dat de beveiliging van het SUBP snel beter moet (paragraaf 2.1) en dat het subsidieproces hiaten bevat (paragraaf 2.2). Omdat enkele beheersmaatregelen in beide paragrafen terugkomen hebben wij er hier voor gekozen om de stand van zaken van beide paragrafen in één paragraaf te beschrijven. Om de beveiliging van het systeem op orde te brengen en het subsidieproces te verbeteren waren de belangrijkste handelingsperspectieven:

- het aantal applicatiebeheerders bij de dienstverlener terug te brengen;
- de regie over het volledige autorisatiebeheer te beleggen bij de afdeling Subsidieportaal;
- met de dienstverlener afspraken te maken dat beheerrechten alleen kunnen wijzigen na akkoord van de afdeling Subsidieportaal;
- actief gebruik te maken van de loggegevens om ongeautoriseerde wijzigingen te detecteren;
- informatiebeveiligingseisen vast te stellen;
- een procesbeschrijving op te stellen van het subsidieproces;
- inhoudelijke en financiële beoordeling van subsidieaanvragen vast te leggen;
- het accountantsprotocol af te ronden;
- te inventariseren of accountants van subsidieontvangers bij de controle van de subsidieverantwoording de rechtmatigheid hebben meegenomen.

Aantal applicatiebeheerders teruggebracht

De afdeling Subsidieportaal heeft gehoor gegeven aan ons advies om het aantal applicatiebeheerders te verlagen. Daarnaast zijn de autorisatierollen van de beheerders ingeperkt en bieden deze rollen geen mogelijkheden voor de uitvoering van het gebruikers- of systeembeheer.

Regie autorisatiebeheer volledig teruggelegd bij afdeling Subsidieportaal

De afdeling Subsidieportaal heeft werkafspraken gemaakt met de externe applicatiebeheerders over de toekenning van autorisaties. Alleen het Subsidieportaal kan nu beheerrechten toekennen. Met ingang van december 2025 voert het MT-lid van het Subsidieportaal maandelijks een controle uit op alle autorisaties in het zaaksysteem SUBP en legt deze controle vast.

Loggingsfaciliteit slechts beperkt bruikbaar

Voor de monitoring van het systeemgebruik voorziet het SUBP-systeem in een loggingsfaciliteit. Deze logging blijkt echter alleen geschikt te zijn voor het gericht terugzoeken van de mutatiehistorie in een specifieke zaak, maar niet voor het in algemene zin detecteren van ongeautoriseerde aanpassingen.

Quickscan uitgevoerd op informatiebeveiligingseisen, maar nog niet getoetst aan BIO 2.0

Voor de bepaling van informatiebeveiligingseisen heeft Subsidiebeheer in de ontwerpfase een *quickscan* uitgevoerd. Deze *quickscan* is grondig uitgevoerd, goed gedocumenteerd en de uitkomsten zijn plausibel. In het contract en in de *service level agreement* is de encryptie van zaakgegevens in opzet geregeld, het bestaan hiervan is niet vastgesteld. De informatiebeveiligingseisen voor de verwerkingen van gegevens in het SUBP zijn relatief laag en accreditatie heeft daarom geen hoge prioriteit. De komst van BIO 2.0 vormt een natuurlijk moment om opnieuw te kijken naar de geschiktheid van de huidige IB-eisen en -maatregelen. Dat geldt ook voor die bij de dienstverlener.

Conceptbeschrijving subsidieproces opgeleverd, maar controle FDC JenV op het verplichtingenbestand niet in beschrijving opgenomen

In november 2025 heeft het Subsidieportaal een voldragen conceptbeschrijving van de administratieve organisatie (AO) opgeleverd. Twee belangrijke processen worden buiten het Subsidieportaal uitgevoerd, maar het Subsidieportaal steunt daar wel op. Dat zijn de beoordelingen van de aanvragen door de beleidsmedewerkers en financieel adviseurs bij de DG's en de controles die het FDC JenV uitvoert bij het boeken van verplichtingen in Leonardo. De beoordeling van de subsidieaanvragen door de DG's is in de conceptbeschrijving opgenomen. De controle door het FDC JenV op verplichtingen is geen onderdeel van de conceptbeschrijving. Of het Subsidieportaal nu de verplichtingencontroles bij het FDC JenV legt of zelf de controles uitvoert, in beide gevallen is het Subsidieportaal gedelegeerd verantwoordelijk voor de datakwaliteit.

Checklist inhoudelijke en financiële toets weer ingevoerd

Met de invoering van het systeem SUBP is de volledigheidstoets van een subsidieaanvraag geautomatiseerd. De checklist die voor invoering de leidraad vormde voor een handmatige controle, bestond behalve uit een volledigheidstoets, ook uit een inhoudelijke en financiële toets. Naar aanleiding van onze opmerkingen in het interim-auditrapport, is de checklist met inhoudelijke en financiële toets weer ingevoerd. Bovendien heeft DFEZ een herstelactie uitgezet bij de DG's om niet vastgelegde beoordelingen alsnog te registreren. De door DFEZ opgevraagde beoordelingen zijn alsnog vastgelegd.

Concept controleprotocol nog niet goedgekeurd

Bij de verantwoording van subsidies groter dan € 125.000 vraagt het ministerie meestal een controleverklaring bij de subsidieverantwoording. In de standaard-verleningsbeschikking die de afdeling Subsidieportaal voorbereidt, zijn geen (aanvullende) eisen gesteld aan de controleverklaring. Ook is er geen accountantsprotocol beschikbaar waarin (aanvullende) eisen zijn opgenomen. Het risico bestaat dat de accountant van de subsidieontvanger in de controle het aspect rechtmatigheid niet (volledig) meeneemt. DFEZ heeft het voortouw genomen om een concept-accountantsprotocol op te stellen voor een groot deel van de subsidies. DFEZ heeft dit ter toetsing voorgelegd bij de werkgroep controleprotocollen (COPRO) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Het protocol is verschillende keren aan het departement teruggestuurd omdat het nog niet voldoet aan de vaktechnische vereisten. Daar waar uit de controleverklaring niet blijkt dat de accountant rechtmatigheid heeft gecontroleerd, hebben wij de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten als onzeker aangemerkt.

Handelingsperspectief

- *Stel vast of de huidige IB-eisen en maatregelen, inclusief die bij de leverancier, voldoende invulling geven aan BIO2. Voer eventueel alsnog het accreditatietraject uit (Subsidieportaal).*
- *Stel in overleg met DFEZ en eventueel FDC JenV vast hoe de controle op het verplichtingenbestand met de getekende beschikkingen plaatsvindt en neem deze werkwijze op in de beschrijving AO (Subsidieportaal).*
- *Maak vaart bij het afronden van een accountantsprotocol dat COPRO-proof is (DFEZ).*

4.3.2 Doorontwikkeling FDC JenV en stelsel kwaliteitsborging nog verder in te vullen

Het einde van 2025 markeert het eerste boekjaar waarin het Financieel Dienstencentrum JenV (FDC JenV) de AenM- en JenV-organisaties tijdens de hele financiële cyclus heeft ondersteund. Voor wat betreft de reguliere administratieve ondersteuning is de totstandkoming van het FDC JenV een succes: de dienstverlening is op een vergelijkbaar niveau gebleven terwijl de toegenomen schaalgrootte de organisatie flexibeler en daarmee minder kwetsbaar maakt.

Het FDC JenV weet nog niet zeker of het jaarplan 2026, waarin ook plannen voor verdere doorontwikkeling zijn opgenomen, volledig kan uitvoeren. Gezien de personele

taakstelling ligt uitbreiding van de formatie niet voor de hand. Wij ondersteunen de lijn van het FDC JenV om waar nodig te prioriteren. Wij adviseren om daarbij zowel voor ontwikkelmogelijkheden als risico's, de kans hierop en impact ervan expliciet te maken. Wellicht is het mogelijk tijd vrij te maken om elders nieuwe werkwijzen te ontwikkelen door (tijdelijk) te stoppen met bepaalde huidige werkzaamheden. Daarbij is belangrijk om de mogelijkheden van verdere automatisering en inzet van AI te verkennen.

In ons interim-rapport adviseerden wij DFEZ om invulling te geven aan een eerder aangekondigd stelsel voor kwaliteitsborging. In november 2025 heeft DFEZ hiertoe een goede eerste aanzet gepresenteerd. Het document 'Kwaliteitsborging Financiële Administratie JenV en AenM – binnen het domein van het FDC' noemt de belanghebbenden en de processen in de 1e, 2e en 3e lijn die in theorie samen het controlestelsel vormen. Een complexiteit is daarbij dat sommige AenM- en JenV-organisaties wel, en andere geen eigen interne auditafdeling hebben. Het document merkt daarom terecht op dat de controlelijnen specifieker benoemd moeten worden om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed te duiden.

DFEZ ziet in het conceptdocument een opmaat naar meer *risk-based* werken en minder gegevensgerichte interne controles. Een helder stappenplan is nodig om deze werkwijze op de langere termijn te realiseren. Om tot een meer integrale kwaliteitsborging te komen, zou zo'n stappenplan volgens ons niet alleen betrekking moeten hebben op de verbeterpunten bij het FDC JenV, maar ook op die in de administratieve processen bij de AenM- en JenV-organisaties zelf. We benadrukken dat op het terrein van financieel beheer winst is te boeken door meer centrale coördinatie en regie op onderwerpen zoals AO-beschrijvingen en het borgen van financiële kennis. Uniformere werkwijzen zijn belangrijk wanneer de wens is processen verder te automatiseren en het aantal gegevensgerichte interne controles te verminderen.

HDBV heeft aan DFEZ en FDC JenV gevraagd om de conceptversie verder uit te werken. Dit staat gepland voor het voorjaar van 2026.

Handelingsperspectief

- *Breng bij prioritering binnen de doorontwikkeling de kans op en de impact van zowel de risico's als de ontwikkelmogelijkheden in kaart. Verken in ieder geval de mogelijkheden van verdere automatisering en inzet van AI (FDC JenV).*
- *Werk het stelsel voor kwaliteitsborging van de financiële administratie verder uit. Neem daarin een stappenplan op om op langere termijn een meer systeemgerichte IC en audit mogelijk te maken (DFEZ en FDC JenV).*
- *Uniformeer in samenhang met een dergelijk stappenplan geleidelijk specifieke aspecten van het financieel beheer (DFEZ).*

4.3.3 Eerste stap gezet in beoordelen liquiditeitsprognose projecten van agentschappen

Sinds 2022 vragen wij aandacht voor het risico dat het moederdepartement de agentschappen bovenmatig bevoorschot. Met name wanneer het moederdepartement eenmalige bedragen voor projecten toekent, houdt het bij de uitbetaling soms onvoldoende rekening met de feitelijke liquiditeitsbehoefte bij die projecten. Op deze wijze geld 'parkeren' op de balans van een agentschap is in strijd met het budgetrecht van het parlement en onrechtmatig.

Begin september 2025 heeft DFEZ de procesbeschrijving projectgelden agentschappen vastgesteld. In de beschrijving staat dat de DG's jaarlijks in september evalueren of een agentschap geld moet terugbetalen of dat de bevoorschotting juist moet worden verhoogd. DFEZ/CBU heeft in opdracht van het MT DFEZ de eerste evaluatie na invoering van dit nieuwe proces uitgevoerd. De evaluatie door CBU zien wij als een eerste goede stap richting monitoring van projectgelden bij agentschappen. Volgens de procesbeschrijving ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de evaluatie bij de DG's. CBU verwacht van de DG's dat zij de analyse die dit jaar bij het CJIB is toegepast, volgend jaar gebruiken bij de andere agentschappen. Dit geeft meer diepgang en uniformiteit in de analyse van de agentschappen. Om eventueel parkeren van gelden te voorkomen, moeten gelden die in de eerste 4 maanden van het volgende jaar niet nodig zijn, in het huidige jaar worden teruggestort en niet alleen teruggevorderd.

Op basis van het jaarplan kent het departement reguliere bijdragen aan agentschappen toe met een instemmingsbrief. Voor deze instemmingbrief hanteert de directie Eigenaarsadvisering een vast format. In de loop van het jaar stelt het departement meestal nog aanvullende bijdragen beschikbaar. Wij constateren dat het departement bijdragebrieven voor zulke aanvullende bijdragen niet altijd of niet altijd op tijd verstrekt. Ook blijkt uit de brief soms onvoldoende duidelijk

waarvoor de bijdrage is bedoeld, of het om input- of outputfinanciering gaat en binnen welk tijdvak de bijdrage mag worden besteed. Daarnaast ontbreken soms afspraken over de verantwoording van de bestede gelden door het agentschap. Vaak vermeldt de bijdragebrief bovendien niet dat bij een specifieke (geoormerkte) bijdrage een terugbetalingsverplichting van toepassing is. Het bevordert helderheid en uniformiteit om een standaard format voor bijdragebrieven te gebruiken waar alle bovenstaande elementen in staan genoemd.

Handelingsperspectief

- *Draag de evaluatie volgens de procesbeschrijving over aan de DG's en geef de analyse van het financiële verloop van de projecten van CJIB als format mee aan de andere agentschappen (DG's).*
- *Zorg voor terugstorting in het huidige jaar van gelden die aan het eind van het eerste tertaal van het volgende jaar (nog) niet nodig zijn. Dit is opgenomen in de procesbeschrijving (DG's).*
- *Hanteer een standaard format voor de bijdragebrieven (DG's).*

4.3.4 Aantal schijnzelfstandigen binnen AenM neemt verder af

De Tweede Kamer heeft de Rijksoverheid via de motie-Boon opgeroepen alles in het werk te stellen om ervoor te zorgen dat er per 1 januari 2025 geen schijnzelfstandigen werkzaam zijn bij de rijksdienst. Daarnaast moet de Kamer periodiek geïnformeerd worden over de voortgang van de afbouw van het aantal schijnzelfstandigen.

Het ministerie van AenM onderkent het belang hiervan en heeft het toezicht op de naleving geïntensiveerd. Voorafgaand aan iedere inhuur van een medewerker, wordt met behulp van checklists en HR-advies het risico op schijnzelfstandigheid beoordeeld. Verder wordt periodiek gecheckt of de betreffende persoon nog conform contract werkzaamheden uitvoert. Ook geldt sinds 1 januari 2025 een strikte uitzonderingsprocedure die AenM- en JenV-organisaties als uiterste redmiddel kunnen inzetten bij dreigende risico's voor de bedrijfscontinuïteit. Organisaties kunnen daarnaast met fiscale vragen terecht bij een centraal contactpunt.

Het aantal potentiële schijnzelfstandigen is in de loop van het jaar verder afgenomen. De uitzonderingsprocedure werd aan het begin van het jaar nog veelvuldig toegepast maar het gebruik daarvan is ook verder afgenomen.

Aan het einde van 2025 lopen er bij meerdere onderdelen van de departementen en agentschappen nog contracten waarbij sprake is van een risico op schijnzelfstandigheid. Het grootste gedeelte hiervan betreft indirecte inhuur. HR en het centrale fiscale contactpunt hebben deze gevallen nog niet allemaal beoordeeld. Hierdoor bestaan er nog steeds financiële risico's op fiscaal en arbeidsrechtelijk gebied. Bij indirecte inhuur – via een intermediair of broker – ligt de verantwoordelijkheid voor deze aspecten primair bij de tussenpartij. Maar als de tussenpartij niet aan zijn verplichtingen voldoet, kan een ministerie of agentschap alsnog verantwoordelijk worden gehouden op grond van inlenersaansprakelijkheid of civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid. Dit geldt wanneer het ministerie geen vrijwarende activiteiten heeft uitgevoerd.

In de rijksbrede rapportage aan de Tweede Kamer van december 2025 merkt het ministerie van Binnenlandse Zaken op dat binnen de ministeries van JenV en AenM informatie over externe inhuur niet centraal wordt geregistreerd. Dat maakt het verzamelen van juiste en volledige gegevens arbeidsintensief en tijdrovend.

Handelingsperspectief

- *Blijf actief monitoren op mogelijke schijnzelfstandigheid. Actualiseer periodiek de uitgangspunten van directe/indirecte inhuur en risico's op grond van inlenersaansprakelijkheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid.*
- *Evalueer en documenteer in overleg met HR en het centrale fiscale contactpunt alle nog niet beoordeelde gevallen waarbij een risico op schijnzelfstandigheid bestaat. Leg hierover tijdig en transparant verantwoording af aan de Tweede Kamer.*
- *Investeer in het centraal en actueel registreren van externe inhuur om in de toekomst efficiënter en betrouwbaarder te kunnen rapporteren en tijdige risicodetectie mogelijk te maken.*
- *Voer vrijwarende activiteiten uit die passen bij de risico's die de organisatieonderdelen lopen.*

4.3.5 Uitkomsten bekend van evaluatie Regeling audit committees van het Rijk

Op 1 december 2025 heeft het ministerie van Financiën het evaluatierapport over de Regeling audit committees van het Rijk uitgebracht. Daarin wordt aanbevolen om de instelling van een departementaal audit committee niet langer verplicht voor te schrijven. In de private sector vindt het gesprek over financieel beheer plaats in het audit committee en speelt het audit committee een steeds belangrijkere rol in governance en toezicht.

De ADR benadrukt het belang van structurele borging van aandacht voor financieel beheer op Bestuursraad-niveau. Dit is nodig om op dat niveau het goede gesprek te voeren over beheer, verantwoording en controle, zodat problemen in de toekomst worden voorkomen. De ministeries van Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie hebben laten weten toegevoegde waarde te zien in het handhaven van hun audit committee in de huidige vorm. Wel hebben zij besloten om de frequentie van de bijeenkomsten terug te brengen naar 5 keer per jaar (4 reguliere vergaderingen en een werkbezoek), en bij het opstellen van de agenda te focussen op de taken zoals deze in de regeling genoemd staan.

4.3.6 Oplevering bedrijfsvoeringsparagraaf nog steeds te laat

Naar aanleiding van de jaarafsluiting 2024 vroegen wij in ons interim-rapport aandacht voor de tijdige oplevering en de kwaliteit van een aantal specifieke elementen van de jaarstukken. Onder 'jaarstukken' verstaan wij de diverse onderdelen van de departementale jaarverslagen, de jaarrekeningen van agentschappen en alle onderliggende bewijsstukken die nodig zijn voor onze controles. DFEZ heeft het eindejaarsproces in opzet goed geregeld en de jaarrekeningcontrole verloopt daardoor over het algemeen voldoende soepel. Dit gold echter niet voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf (BVP) in het JenV-jaarslag 2024 en de dossiervorming van de niet-financiële beleidsinformatie (NFBI).

Ondanks herhaalde aandacht en diverse interventies in 2025 zijn structurele verbeteringen op deze aspecten nog niet of maar beperkt zichtbaar.

Naar aanleiding van ons interim-rapport heeft het ministerie het belang van tijdige en volledige oplevering van de BVP nadrukkelijk benoemd in de aanschrijving Jaarverslag 2025, die aan alle JenV- en AenM-organisaties wordt verzonden. Daarbij heeft het tevens gewezen op het belang van goede dossiervorming, ook bij de niet-financiële beleidsinformatie. DFEZ heeft het onderwerp bovendien geagendeerd in de Bestuursraad. Het opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf is de verantwoordelijkheid van de DFEZ-coördinatoren. Zij hebben ons laten weten dat de aanlevering van benodigde documenten, wegingsverslagen en managementparagrafen ondanks de grotere aandacht wel iets beter was dan vorig jaar, maar nog steeds ernstig achterliep. Escalatie via de directeuren DFEZ richting DG's heeft daarin nog onvoldoende verschil gemaakt. De late en onvolledige aanlevering leidde tot een verhoogde druk op de coördinatoren en een onvolledige conceptversie van de BVP voor de Brede Bestuursraad. Wij hebben de tekst van de BVP niet kunnen beoordelen op het moment dat DFEZ daar oorspronkelijk voor gepland had. Ook de versie voor de bewindspersonen werd aanzienlijk later aan hen aangeboden dan op basis van de planning was beoogd.

Handelingsperspectief

- *Evalueer het BVP-totstandkomingsproces 2025 en voer aanvullende maatregelen in om meer urgentie te creëren. Organiseer tijdig een kick-offbijeenkomst met alle medewerkers die bij het proces betrokken zijn. Maak expliciete afspraken over vervanging bij ziekte en escalatie. Zorg ervoor dat de tekst van de bedrijfsvoeringsparagraaf uiterlijk 7 maart volledig gereed is (DFEZ).*
- *Bevorder vanuit bestuurlijk niveau de tijdige aanlevering van BVP-gerelateerde documenten door DG-onderdelen en overige JenV-organisaties door (a) er actief op toe te zien dat medewerkers deelnemen aan genoemde kick-offbijeenkomst, (b) vervangingsafspraken vooraf vast te laten leggen en te delen met DFEZ, en (c) de medewerkers in de DG-kolom vooraf en tijdens het proces rechtstreeks aan te (laten) spreken bij niet-naleven van deadlines (DG's).*

Bijlagen

Bijlage 1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant 27

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording 32

Bijlage 1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Aan: de minister van Asiel en Migratie

Verklaring over de in het jaarverslag 2025 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel
Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2025 van het ministerie van Asiel en Migratie gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Asiel en Migratie over 2025 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

De financiële overzichten bestaan uit:
- de departementale verantwoordingsstaat over 2025 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2025 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2025 met de toelichting daarbij;
- de in paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025;
- de overzichten over 2025 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

Benadrukking van de toelichting bij de saldibalans inzake de totstandkoming van de vergelijkende cijfers
Wij vestigen de aandacht op de toelichting bovenaan de saldibalans waarin wordt aangegeven dat op een punt wordt afgeweken van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2026. In plaats van de standen per 31 december van voorgaand jaar toont de saldibalans de standen per 1 januari van het verslagjaar omdat per die datum het ministerie van Asiel en Migratie is ingesteld. Ons oordeel is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

De basis voor ons oordeel
Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2025 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie ‘Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten’.

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

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

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd
In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2025 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

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

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Asiel en Migratie en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluit aan bij hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag. Het ministerie heeft begin 2025 een concernbrede frauderisicoanalyse opgesteld voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Asiel en Migratie gezamenlijk. Ten behoeve hiervan is het ministerie met AenM-organisaties het gesprek aangegaan over fraude- en corruptie-risico's. Daarbij blijft AenM de organisaties stimuleren om de fraude- en corruptie-risico's, waar dit nog niet gebeurde, van een inschatting op kans en impact te voorzien en de ingerichte beheersmaatregelen vast te leggen.

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersingsmaatregelen gericht op het mitigeren van de frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersingsmaatregelen door het management (interne fraude).Wij hebben daarom risicogericht vastgesteld dat boekingen in de financieel-administratieve systemen plaatsvinden onder adequate functiescheiding, en aanvullend data-analyse uitgevoerd om journaalposten met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen. Hierbij hebben wij o.a. aandacht besteed aan handmatige boekingen van zekere omvang met een ongebruikelijke combinatie van rekening en transactietype of geboekt door een ongebruikelijke verwerker. Verder hebben wij de zakelijke beweegredenen onderzocht van significante transacties met het baten- en lastenagentschap, en overige verbonden partijen en andere transacties die ongebruikelijk lijken, waaronder transacties met onduidelijke onderliggende behoeftestelling. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's bij de verantwoording van (bijvoorbeeld onvolledige) opbrengsten (interne fraude) bij het baten- en lastenagentschap van het ministerie. Wij hebben daarom de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersingsmaatregelen gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. Hierbij zijn we nagegaan of er voldoende functiescheiding aanwezig is, de juiste grondslagen en afgrenzing zijn gehanteerd. Voorts hebben wij journaalboekingen gecontroleerd van posten die mogelijk buiten het reguliere proces om in de financiële administratie zijn verantwoord. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op wederrechtelijk onttrekken van financiële middelen door medewerkers van het ministerie van Asiel en Migratie, bijbehorend baten- en lasten-agentschap en diensten en eventuele derden. Wij onderzoeken daarom jaarlijks opzet, bestaan en werking van het autorisatiebeheer van de gebruikte financieel-administratieve systemen, en in het bijzonder de betaalorganisatie waaronder het

beheer van crediteurenstamgegevens. Bij onze gegevensgerichte werkzaamheden stellen wij vast dat aan de juiste crediteuren is betaald. Aanvullend hebben wij met behulp van data-analyse gecontroleerd of sprake is geweest van het kortstondig wijzigen van bankrekening-/IBAN-gegevens en opmerkelijke patronen in de uitgaande geldstroom. Het ministerie beschikt over een database van (vermoedens van) integriteits-schendingen, waaronder schendingen van financiële aard, en informeert de ADR elk tertaal actief of financiële integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden. Aanvullend spreken wij meerdere malen per jaar met de Coördinator Integriteit; onder andere over mogelijke signalen van fraude, opvolging die daaraan gegeven wordt en activiteiten die het ministerie ontplooit om integere omgang met personen, geld, goederen en data te bevorderen. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren, hebben wij opzet, bestaan en werking beoordeeld van de maatregelen die het ministerie heeft getroffen om inkopen en aanbestedingen rechtmatig, waaronder op objectieve wijze, tot stand te brengen. Bij het uitvoeren van gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij onder andere beoordeeld of toereikend bewijs van levering aanwezig is. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude door misbruik van wet- en regelgeving (fraude door derden) waartegen onvoldoende wordt opgetreden bij de toekenning en vaststelling van subsidies en bijdragen. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van het departementale M&O-beleid. Als onderdeel van onze gegevensgerichte werkzaamheden hebben wij in het bijzonder aandacht besteed aan risico's en maatregelen rond de regelingen voor de opvang van ontheemden als gevolg van de oorlog in Oekraïne. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.
- Er zijn risico's op fraude bij dienstverleningsprocessen waarbij het baten- en lastenagentschap en diensten van het ministerie van Asiel en Migratie aan burgers producten (besluiten, verklaringen) verstrekken die een economische waarde vertegenwoordigen. Bij onze controle besteden wij aandacht aan de aansluiting tussen aantallen producten en gerapporteerde opbrengsten alsmede aan de wijze waarop organisaties waarborgen dat eventuele quasi-goederen op gecontroleerde wijze worden beheerd. Voor zover niet reeds afgedekt door onze werkzaamheden inzake volledigheid van opbrengsten, betreft dit risico's waarbij een eventueel financieel effect relatief gering zal zijn. De uitkomsten van de in deze alinea genoemde werkzaamheden geven geen aanleiding tot het vermoeden van fraude.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid, waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

Verklaring over de in het jaarverslag 2025 opgenomen andere informatie

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

- het deel algemeen (aanbieding jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de bedrijfsvoeringsparagraaf, met uitzondering van de in paragraaf 1 daarvan opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025;
- de voorgeschreven bijlagen.

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

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat[1].

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2025, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

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

[1] Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport. Dit betreft de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie[2];
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarin opgenomen toelichtingen;
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

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

Den Haag, 13 maart 2026

Auditdienst Rijk

was getekend

[2] Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Controle getrouw beeld financiële overzichten

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

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

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

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in paragraaf 1 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2025. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Controle op frauderisico's

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

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties van één persoon bij meerdere WNT-instellingen (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in paragraaf 1.1 van de Regeling Controleprotocol WNT 2025. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

Onderzoek beheer

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

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

Ten behoeve van het selecteren van de in het kader van de certificerende functie te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Ook vanuit de IT-beheersing kunnen onderwerpen naar voren komen die niet alleen de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening raken. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2025 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd.

Wij kennen een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze 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 inschatting van 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 beheersingsmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het management is ervoor verantwoordelijk om de risico's die wij signaleren in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die het ministerie moet beheersen.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Onderzoek totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

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

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

Openbaarmaking

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Justitie en Veiligheid (met ingang van het kabinet-Jetten is het ministerie van Asiel en Migratie weer opgeheven). Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten. De minister van Asiel en Migratie dient dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 20 mei 2026, te plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Colofon

Auditrapport 2025
ministerie van Asiel en Migratie (xx)

Datum
13 maart 2026

Kenmerk
2026-0000060919

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag