



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport **2025**

Ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn
en Sport (XVI)



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	5
1. Voortgang bevindingen	6
1.1 Kwaliteit financieel beheer	8
1.2 Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik	11
1.3 Inkoopbeheer	14
1.4 Staatssteun	16
2. Overige onderwerpen	17
2.1 Ontwikkelingen en aandachtspunten 2025	19
2.2 Voortgang overige onderwerpen 2024	20
2.3 Overige bevindingen 2025	22
Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport	23
Ondertekening	24

Positieve tendens in het beheer zet door

In de eerste helft van 2025 heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) weer stappen gezet om verder 'in control' te komen over de financiële processen.

Over het algemeen wordt door VWS in 2025 vooruitgang geboekt op de beheerbelevingen.

Begin 2025 zijn extra financiële administratieve functies geworven en is de reorganisatie van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) afgerond. De programmafase van de herinrichting van de financiële functie is medio 2025 afgerond. VWS werkt ook aan de uniformering van de processen. De eerste stap hiervoor wordt gevormd door de vanuit FEZ opgestelde *controlframeworks* voor een aantal belangrijke financiële instrumenten (subsidies, spuks en opdrachten/inkoop) en voor de financiële administratie. Hierin zijn de belangrijkste risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen zichtbaar. Vervolgstep is om voor de andere omvangrijke en risicovolle financiële instrumenten een *controlframework* op te stellen en de beheersmaatregelen te implementeren in de werkprocessen. FEZ heeft in 2025 voor het eerst een *midterm review* opgesteld waarin zij de voortgang van het financieel beheer beschrijft.

Voor de risico's rond misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) heeft VWS in juli 2025 een nieuw M&O beleid opgesteld dat vergeleken met de voorgaande versies is verbeterd en concreter is toegeschreven op VWS.

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) heeft samen met de Inspectie Gezondheid en Jeugd (IGJ) eind 2024 VWS geïnformeerd over vermoedelijk misbruik van de OVV- en SOV-regelingen en een toezichtvacuüm hierop. Eventuele onzekerheden die voortkomen uit misbruik van deze en andere regelingen uit de VWS verantwoording hadden moeten worden meegenomen voor de bedrijfsvoeringsparagraaf VWS. Wij adviseren kwetsbaarheden in deze regelingen te repareren en misbruik van deze en eventuele andere regelingen te mitigeren. Ook dient VWS de informatiestromen zo in te richten dat er een centraal inzicht ontstaat en alle directies worden betrokken (bijvoorbeeld ook voor de impact op de jaarrekening).

Voor het inkoopbeheer wordt vanaf 2025 stapsgewijs een nieuw systeem ter ondersteuning van de inkoop geïmplementeerd. Daarin zijn de beheersmaatregelen geïntegreerd. Wij adviseren ook voor de afwijkende aspecten van het inhuurproces een *controlframework* te ontwikkelen.

Er verstrijkt veel tijd tussen een staatssteuntoets en de publicatie van de regelingen. Hierdoor hebben wij de beheersmaatregelen voor het risico staatssteun uit het nieuwe beheerkader nog zeer beperkt kunnen toetsen op effectieve werking.

Bij de overige bevindingen constateren wij dat vanuit het toezicht actiever kan worden gemonitord op de (voortgang van de) interne beheersmaatregelen bij Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN).

Voor het Pallas-project zijn in 2025 nieuwe overeenkomsten getekend. Die leiden tot omvangrijke financiële verplichtingen en de vastlegging van een beleidsmatige deelneming. De administratieve gevolgen hiervan en het omvormen van de financiële instrumenten uit de oude situatie worden momenteel bezien. Dit vraagt aandacht en centrale coördinatie door FEZ voor het opstellen van het jaarverslag VWS over 2025 en de verantwoording van het groot project

Voor de verantwoording van de niet-financiële informatie in het jaarverslag heeft VWS in 2025 verbeteringen doorgevoerd, zodat tijdiger gestuurd kan worden op beleidsdoelstellingen en de verantwoording efficiënter verloopt.

Samenvatting voortgang bevindingen

Actuele stand van zaken van de bevindingen uit ons auditrapport 2024

Kwaliteit financieel beheer

- Aan de hand van de beheersagenda voert VWS in 2025 activiteiten uit om in control te zijn.
- Controlframeworks en interne controleplannen zijn voor drie instrumenten opgesteld.
- Uniformering van de bijbehorende werkprocessen moet nog plaatsvinden
- Frauderisicoanalyse moet nog verder vorm krijgen.

Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik

- Er is een verbeterd M&O beleid opgesteld dat sinds juli 2025 van toepassing is.
- Zorgfraudes tonen aan dat M&O risico's zich ook daadwerkelijk manifesteren. Voor een goede beheersing moeten de informatiestromen tussen de betrokken partijen goed in beeld worden gebracht.



Inkoopbeheer

- Het financieel belang van de inkoop is verder afgenomen.
- In 2025 wordt het nieuwe systeem dat inkoop ondersteunt, uitgerold. Daarmee is het beheer verder ingericht.
- Grote inkoop via RIS en inhuur lopen niet volledig via het inkoopstelsel.
- De inhuur van personeel is nog niet meegenomen in het controlframework voor inkoop.

Staatsteun

- Wij hebben de beheersmaatregelen voor het risico op staatssteun uit het nieuwe beheerkader nog zeer beperkt kunnen toetsen op effectieve werking.
- De regeling SO-MSZ is in 2025 opvolger van KiPZ. De voorwaarden zijn aangepast om te kunnen vallen onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).

Inleiding

Hierbij bieden wij u ons interim-auditrapport aan dat is opgesteld in het kader van de wettelijke controle 2025 bij het ministerie van VWS (XVI).

De bevindingen in dit auditrapport zijn gebaseerd op onze werkzaamheden over de eerste zes maanden van 2025.

In dit interim-auditrapport beschrijven wij de voortgang ten aanzien van de financieel beheerbevindingen uit voorgaande periodes.

In het auditrapport over 2024 waren vier geprioriteerde bevindingen over het financieel beheer opgenomen in de *heatmap*.

In hoofdstuk 1 is ons actuele beeld ten aanzien van deze bevindingen opgenomen.

Eind 2025 zullen wij de financieel beheerbevindingen in de heatmap opnieuw evalueren. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in het auditrapport 2025, dat in maart 2026 verschijnt.

In hoofdstuk 2 worden actuele risico's en ontwikkelingen gesignaleerd. Deze hebben het karakter van een *early warning* zodat u eventueel nog in 2025 maatregelen kunt treffen.

De actuele risico's en ontwikkelingen kunnen eind 2025 eventueel leiden tot nieuwe beheerbevindingen.

Ook zijn in hoofdstuk 2 de voortgang op de overige bevindingen uit 2024 beschreven alsmede een aantal kleinere bevindingen die voortkomen uit de controles.

1 Voortgang bevindingen

1.1 Kwaliteit financieel beheer	8
1.2 Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik	11
1.3 Inkoopbeheer	14
1.4 Staatssteun	16

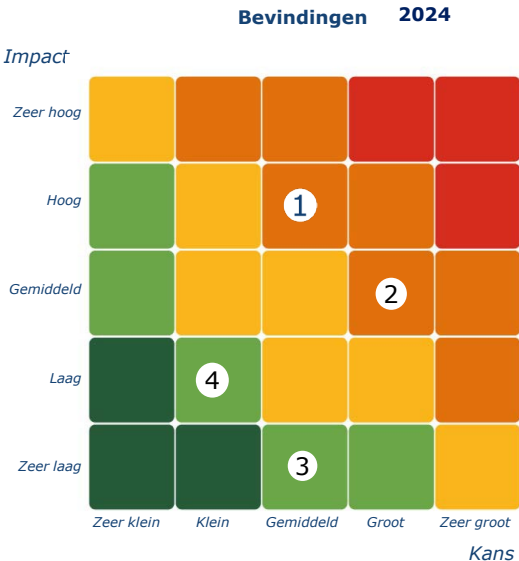
1 Voortgang bevindingen

In ons auditrapport over 2024 hebben wij een tabel met de prioritering van de beheerbevindingen vermeld, inclusief de bijbehorende heatmap. In dit hoofdstuk beschrijven wij de voortgang ten aanzien van deze bevindingen in de eerste zes maanden van 2025. De voortgang is gevisualiseerd in de kolom "Ontwikkeling in 2025" van de tabel. In het auditrapport 2025 van maart 2026 prioriteren wij de bevindingen opnieuw.

Tabel: Bevindingen in het beheer 2024

	Financieel beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling in 2025
1	Kwaliteit financieel beheer	2020	oranje	oranje	✓
2	Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik	2020	oranje	oranje	=
3	Inkoopbeheer	2019	geel	lichtgroen	✓
4	Staatssteun	2017	geel	lichtgroen	=

● Nieuw ✓ Opgelost ➔ Verslechterd ✓ Verbeterd = Ongewijzigd



1.1 Kwaliteit financieel beheer

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling in 2025
Kwaliteit financieel beheer	Ministerie VWS	2020	oranje	oranje	↗

● Nieuw ↗ Opgelost ↘ Verslechterd ↕ Verbeterd = Ongewijzigd

Bevinding

Voortgang financieel beheer

VWS heeft voor 2025 een beheersagenda opgesteld. De uitvoering van de beheersagenda is een belangrijke katalysator voor de verbetering van het financieel beheer.

Op de beheersagenda VWS 2025 staan de belangrijkste activiteiten die worden ondernomen om ervoor te zorgen dat VWS 'in control' is. De activiteiten zijn in vier blokken verdeeld: advies en expertise, toezicht, sturing en beheersing en financiële functie. In voortgangsrapportages uitgebracht aan het audit committee wordt toegelicht wat de huidige stand van zaken is, welke aanpak wordt voorgestaan, op basis van welke risico-inschatting, welke concrete maatregelen worden genomen en door wie en wanneer. Tot en met half 2025 loopt het merendeel van de activiteiten op schema.

VWS heeft in augustus 2025 een *midterm review* beheer VWS 2025 opgesteld. Daarin wordt de voortgang van het beheer beschreven aan de hand van de beheersagenda. Uit de *midterm review* blijkt dat de ingezette positieve ontwikkeling van de kwaliteit van de financiële administratie zich voortzet. De *midterm review* vormt ook de basis voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Deze wordt volgens de afspraak uit het wetgevingsoverleg van 2 juli jongstleden in oktober 2025 aangeboden. Met de *midterm review* heeft VWS weer een nieuwe stap in het financieel beheer gezet om de interne sturing en monitoring te versterken en tijdig nieuwe risico's te signaleren en hierover te rapporteren.

Voor de herinrichting financiële functie is in mei decharge verleend aan de programmadirecteur. De resterende zeven activiteiten zijn lijnactiviteit geworden. De ADR voert vanaf het derde kwartaal 2025 een onderzoek uit naar het behalen van de programmadoelen. De definitieve uitkomsten daarvan zijn naar verwachting in het eerste kwartaal 2026 bekend.

1.1 Kwaliteit financieel beheer, vervolg

Bevinding

Uniformering processen

Met betrekking tot de uniformering van de processen heeft het ministerie van VWS een belangrijke stap gezet door het opstellen van *control frameworks* voor een aantal financiële instrumenten (subsidies, bijdragen aan medeoverheden (spuks) en opdrachten (inkopen)). In deze *control frameworks* zijn de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen te vinden die het ministerie hiervoor heeft getroffen. Een belangrijke vervolgstap is de beheersmaatregelen te integreren in de werkprocessen. Verder adviseren wij dat de secretaris-generaal (SG) of de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) deze werkprocessen vaststelt, zodat het eigenaarschap is belegd.

Voor de in de voorgaande alinea genoemde financiële instrumenten heeft het ministerie in 2025 ook interne controleplannen opgesteld. Die sluiten aan op het *control framework* en bevatten controlewerkzaamheden als onderdeel van de toezichtstaak van FEZ.

Voor de komende maanden is nog de ontwikkeling voorzien van *control frameworks* voor de andere omvangrijke financiële instrumenten van VWS (bijdragen, bekostiging, inkomensoverdrachten en vermogensverschaffingen).

Interne frauderisico's

Het interne frauderisico heeft betrekking op de beheersing van fraudes in de VWS-organisatie.

In 2024 heeft het ministerie stappen gezet om te komen tot een interne frauderisicoanalyse voor de financiële instrumenten subsidies en opdrachten (inkopen). De frauderisicoanalyse en uitbreiding daarvan naar de andere omvangrijke financiële instrumenten heeft in 2025 nog niet verder vorm gekregen.

De gesignaleerde frauderisico's moeten als input worden meegenomen voor de *control frameworks* en de interne controleplannen. Het ministerie van VWS heeft actielijsten opgesteld waarin deze stappen voor de komende perioden zijn opgenomen.

Risico

Kans

Gemiddeld: vanwege het nog niet uniform hanteren van rollen en processen in het financieel beheer en het niet voor alle omvangrijke processen hebben opgesteld van control frameworks.

Impact

Hoog: in 2024 was nog sprake van overschrijdingen van rapporteringstoleranties als gevolg van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid.

1.1 Kwaliteit financieel beheer, vervolg

Handelingsperspectief

- Ontwikkel ook *control frameworks* en interne controleplannen voor de resterende omvangrijke en risicovolle instrumenten.
- Integreer de beheersmaatregelen uit de *control frameworks* in de werkprocessen, zodat uniformering plaatsvindt.
- Beleg het eigenaarschap van de werkprocessen bij de SG of pSG, zodat de proceseigenaar zeggenschap heeft om de DG-en en directies te kunnen aanspreken.

1.2 Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik	Ministerie VWS	2020	oranje	oranje	=

● Nieuw ✓ Opgelost ➔ Verslechterd ✓ Verbeterd = Ongewijzigd

Bevinding

Nieuw M&O beleid vastgesteld

Op 8 juli 2025 heeft VWS een nieuw M&O beleid vastgesteld. De uitwerking van het M&O beleid is ten opzichte van de vorige versies verbeterd en concreter toegeschreven op de VWS organisatie.

Zorgfraude en impact op M&O van VWS

Misbruik als gevolg van zorgfraudes op regelingen die onder de verantwoordelijkheid van VWS vallen en die onderdeel zijn van de begroting op hoofdstuk XVI, hebben impact op de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van VWS. Gezien de grote financiële omvang van de regelingen hebben wij M&O als gevolg van zorgfraude voor de controle als significant risico ingeschat.

De opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) is belast met de strafrechtelijke handhaving van fraude in de zorg. In november 2024 hebben de NLA en de IGJ rapporten uitgebracht met bevindingen over mogelijk misbruik met de Regeling onverzekerbare vreemdelingen (OVV-regeling) en de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden (SOV-regeling). De beleidsdirectie VWS is hierover geïnformeerd. Er is bij deze regelingen sprake van een toezichtvacuüm. In december 2024 heeft de minister de kamer geïnformeerd over haar voornemen om dit nader te onderzoeken en de regelingen nog in 2025 te herzien.

De impact van deze rapporten is niet opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2024 van VWS.

Wij adviseren kwetsbaarheden in deze regelingen te repareren en misbruik van deze en eventuele andere regelingen te mitigeren. Ook dient VWS de informatiestromen zo in te richten dat er een centraal inzicht ontstaat en alle directies worden betrokken (bijvoorbeeld ook voor de impact op de jaarrekening). FEZ heeft dit inmiddels erkend als een risicodossier.

1.2 Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik, vervolg

Bevinding

Dubbelfinanciering KiPZ

Vorig jaar hebben we gerapporteerd over het risico op dubbelfinanciering bij de afwikkeling van de KiPZ-regeling. Dit risico is ook relevant voor de opvolger van deze regeling, de subsidieregeling Strategisch Opleiden Medisch-Specialistische Zorg (SO-MSZ). Dit heeft onder andere geleid tot actualisatie van de risicoanalyse, aanpassingen in de subsidieregelingen en een verschuiving van de werkzaamheden naar de instellingsaccountant door een addendum op beide controleprotocollen.

VWS heeft voor de afwikkeling van de KiPZ maatregelen getroffen: met behulp van data-analyse en de instellingsaccountants laat VWS het risico op dubbelfinanciering nader onderzoeken. Het hierbij behorende plan van aanpak hebben wij inmiddels in concept ontvangen en dient door ons nog beoordeeld te worden. De uitkomsten van de onderzoeken door de instellingsaccountants en daarmee de (mogelijke) impact zal eind 2025 moeten blijken uit de vaststellingen.

Meer doelmatigheid gewenst bij voorwaarden subsidies

In ons interim-auditrapport 2024 hebben wij gerapporteerd dat bij het verstrekken van nieuwe subsidies voor de gehanteerde subsidievoorwaarden vaak wordt afgeweken van de normatiek zoals vastgelegd in de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Deze Kaderregeling is bedoeld voor de instellings- en projectsubsidies. Daarnaast kent VWS echter meerdere specifieke regelingen en subsidies < 125.000 euro, welke niet onder deze Kaderregeling vallen. Voor alle rijkssubsidies geldt wel het Uniform Subsidie Kader (USK). De geformuleerde beleidsdoelstellingen, de aard van de subsidieaanvragers en de geldende staatssteunregels leiden ertoe dat specifieke regelingen hun eigen voorwaarden en controleprotocollen kennen, hetgeen leidt tot een complexere uitvoering (zowel bij verlening als bij verrekening) met gevaar op fouten en risico's op M&O. Wij adviseren om bij de ontwikkeling van nieuwe regelingen kritisch te overwegen of subsidieverstrekking daarvoor het juiste instrument is en hierbij het in 2025 opgerichte ExpertiseCentrum Instrumentkeuze (ECIK) in te schakelen. Indien deze keuze leidt tot een regeling die niet onder de Kaderregeling kan worden vormgegeven adviseren wij voor deze specifieke regeling aanvullend een apart goedkeuringstraject te laten volgen waarbij ook DUS-I wordt betrokken voor de uitvoerbaarheid en werklast. Ook adviseren wij het verstrekken van subsidies < 125.000 euro dan wel de vormgeving van subsidieregelingen waarbij veel kleine subsidies worden verstrekt, te heroverwegen. Hiermee kan de interne beheersing, verantwoording door VWS en de controle op een meer doelmatige wijze plaatsvinden. Verder adviseren wij om de impact van de aanstaande aanpassing van het USK, waaronder verhoging van de grensbedragen, tijdig door te werken in de VWS regelgeving.

1.2 Beheer risico's misbruik en oneigenlijk gebruik, vervolg

Risico

Kans

Groot: omdat bestaan en effectieve werking van het beleid nog in ontwikkeling zijn en de risicoanalyses nog niet alle M&O risico's afdekken.

Impact

Gemiddeld: omdat niet-afgedekte risico's leiden tot fouten en onzekerheden en er bij VWS sprake is van meerdere regelingen met grote financiële omvang.

In juli 2025 is het beleid inmiddels beschreven. Bij onze beoordeling over de risico's eind 2025 zullen wij dit meewegen.

Handelingsperspectief

Zorgfraude en impact op M&O

- Repareer de kwetsbaarheden in deze regelingen en mitigeer misbruik van deze en eventuele andere regelingen.
- Richt de informatiestromen zo in dat er een centraal inzicht ontstaat en alle directies worden betrokken (bijvoorbeeld ook voor de impact op de jaarrekening).
- Evalueer of geconstateerd misbruik impact heeft op de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Uniformering subsidievoorwaarden

- Volg zoveel mogelijk de kaderregeling en pas standaardisatie toe voor de subsidievoorwaarden en hanteer een apart goedkeuringstraject bij afwijking.

1.3 Inkoopbeheer

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Inkoopbeheer	Ministerie VWS	2019	geel	lichtgroen	↗

● Nieuw ↗ Opgelost ↘ Verslechterd ↕ Verbeterd = Ongewijzigd

Bevinding

Financieel belang inkopen relatief klein

In de afgelopen periode hebben wij geconstateerd dat het volume en de omvang van de inkopen terug is op het niveau van vóór de coronatijd. Het financiële belang van het inkoopbeheer neemt daardoor af vergeleken met dat van de andere financiële instrumenten die de minister inzet. Het blijft hierbij wel van belang om de processen goed te borgen, zodat bij eventuele nieuwe gebeurtenissen snel kan worden gehandeld. VWS heeft een nieuw systeem ter ondersteuning van het inkoopproces geïntroduceerd.

VWS introduceert een ondersteunend systeem ter verbetering van het inkoopbeheer

Met het systeem ter ondersteuning van het inkoopproces heeft VWS als doel de inkoopprocessen en de interne controle efficiënter en consistenten maken. De uitrol vindt stap voor stap per kolom en directie plaats. Het inkoopproces verandert inhoudelijk niet, maar de workflow wordt sterker afgedwongen in dit systeem. De inhuur van extern personeel valt buiten de werkingssfeer van het systeem.

Het systeem is momenteel nog niet volledig uitgerold. VWS verwacht dit conform planning voor het einde van 2025 gereed te hebben. Op verzoek van VWS voert de ADR een onderzoek uit naar dit systeem, separaat van de controle van het jaarverslag. De resultaten worden in het derde kwartaal van 2025 verwacht.

1.3 Inkoopbeheer, vervolg

Bevinding

Het *control framework* ziet toe op het aangaan van verplichtingen in algemene zin. Het aangaan van contracten voor het inhuren van extern personeel is in bepaalde aspecten een afwijkend proces. Deze afwijkingen zijn niet geïdentificeerd in het *control framework*. Wij raden aan om hiervoor een apart *framework* op te stellen, omdat de inhuur ook via een ander systeem lopen. Dit draagt bij aan een volledig en helder inzicht in alle processen en bijhorende risico's.

Voor de accountantscontrole 2025 wordt, gezien de stapsgewijze uitrol, nog niet gesteund op de beheersingsmaatregelen die in het ondersteunend inkoopstelsel zijn ingeregeld.

Prestatieverklaren financiële administratie

Om de kwaliteit van prestatieverklaring te verbeteren, heeft VWS in voorgaande jaren het proces prestatieverklaren gewijzigd. Tijdens onze controlewerkzaamheden tot op heden hebben wij geen onrechtmatigheden geconstateerd. Dit geeft ons de indicatie dat het ministerie zijn prestatieverklaren op orde heeft.

Risico

Kans

Gemiddeld: het blijft van belang om de processtappen nu te borgen, zodat bij onvoorziene ontwikkelingen vlot maar beheerst opgeschaald kan worden.

Impact

Zeer laag: vanwege de relatief beperkte omvang van de opdrachten in vergelijking met de overige instrumenten.

In 2025 is het nieuw ondersteunend inkoopstelsel (deels) in gebruik genomen en neemt het volume en de omvang van de inkoop af. Bij onze beoordeling over de risico's eind 2025 zullen wij dit meewegen.

Handelingsperspectief

- Toevoegen van de afwijkende aspecten van het inhuurproces aan het *control framework* voor inkoop.

1.4 Staatssteun

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2023	Prioriteit 2024	Ontwikkeling
Staatssteun	Ministerie VWS	2017	geel	lichtgroen	=

● Nieuw ✓ Opgelost ↗ Verslechterd ✓ Verbeterd = Ongewijzigd

Bevinding

Bevindingen controles 2025

De uitwerking van de staatssteuntoets op grond van het format dat in 2024 is vernieuwd (vragenlijst staatssteuntoets project- of instellingssubsidies) hebben wij in 2025 nog niet uitgebreid kunnen toetsen. Dit komt door het tijdsverschil tussen de staatssteuntoets van een nieuwe regeling en het daadwerkelijk publiceren en gebruiken van de regeling. In de selecties van onze controle 2025 zitten daarom nog weinig regelingen die op basis van het nieuwe format zijn getoetst.

SO-MSZ

Uit de door VWS uitgevoerde staatssteuntoets SO-MSZ blijkt dat deze regeling voldoet aan de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). De kennisgeving daarvan is tijdig bij de Europese Commissie ingediend. Om te kunnen vaststellen dat hiermee aan de uitzonderingsbepalingen van de staatssteunregelgeving wordt voldaan, moeten wij de toetsing door WJZ nog nader beoordelen.

Risico

Kans

Klein: de bekende risicodossiers van de afgelopen jaren zijn opgelost. Wel zijn er aandachtspunten voor het proces.

Impact

Laag: onrechtmatig verstrekte staatssteun kan (financieel) nadelige effecten hebben bij zowel de verlener als de ontvanger. Bijvoorbeeld politieke- of reputatieschade, administratieve- of vertragingsschade, proceskosten, terugvordering, etc.

2 Overige onderwerpen

2.1 Ontwikkelingen en aandachtspunten 2025	19
2.2 Voortgang overige onderwerpen 2024	20
2.3 Overige bevindingen 2025	22

2 Overige onderwerpen

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

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- 2.1. ontwikkelingen en aandachtspunten 2025
- 2.2. Voortgang overige onderwerpen 2024 en
- 2.3. Overige bevindingen 2025.

2.1 Ontwikkelingen en aandachtspunten 2025

2.1.1 Pallas-project is niet routinematig voor VWS

Op 28 januari 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport om het project Pallas-reactor aan te wijzen als een groot project. In de komende maanden zal, in lijn met de Regeling grote projecten, een basisrapportage worden uitgebracht als startdocument voor de parlementaire controle. Wij verstrekken een accountantsrapport bij de basisrapportage. In 2025 is de *gate review* afgerond en in juli zijn de overeenkomsten tussen NRG Pallas BV en VWS getekend. Daarmee is Pallas een beleidsdeelname van VWS geworden. Voor het jaarverslag van VWS betekent dit dat de administratieve gevolgen van deze overeenkomsten en de omvorming van de financiële instrumenten uit de oude situatie, moeten worden verwerkt. Dit omvat ook de afstemming met het ministerie van Financiën en de impact op met name de posten en standen in de saldibalans. Daarnaast is de verwerving van een deelneming een niet routinematig proces voor VWS en hebben de getekende overeenkomsten grote financiële gevolgen voor de langere termijn. Wij hebben Pallas voor 2025 als een significant risico ingeschat. Wij adviseren dat FEZ de centrale regie neemt op de heroverweging van de verwerking voor zowel de

verantwoording van het departement als het groot project.

2.1.2 Hack bij laboratorium bevolkingsonderzoek

In augustus jongstleden heeft VWS de Tweede Kamer geïnformeerd over de hack bij een laboratorium dat betrokken is bij een bevolkingsonderzoek. Daarbij zijn persoonlijke gegevens van een aanzienlijk aantal deelnemers mogelijk in verkeerde handen gekomen. VWS onderzoekt of de afspraken met en de eisen aan samenwerkingspartners voldoende zijn vastgelegd. Het gaat om eisen met betrekking tot data-security en hoe te handelen bij inbreuken daarop.

2.1.3 Actief monitoren interne beheersing ZJCN

Bij de directie Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) heeft in 2025 (net als in 2024) tussentijds vertraging plaatsgevonden in de uitvoering van de interne controle. Deze interne controles zijn een interne beheersingsmaatregel. Inmiddels is de vertraging ingelopen maar het is een signaal om intern (vanuit FEZ) actief te monitoren en waar nodig maatregelen te treffen om een goede interne beheersing te waarborgen. Dit omvat mede dat de uitgaven voor ZJCN onderdeel gaan worden van het *controlframework* en periodieke gesprekken.

2.1.4 Meer inzicht VWS gewenst bij gelden die via andere ministeries lopen

VWS maakt voor de besteding van de begrotingsgelden gebruik van uitvoerende diensten bij andere ministeries. Voorbeelden hiervan zijn de Belastingdienst voor de uitvoering van de zorgtoeslag en de Rijksinkooporganisatie voor het doen van inkopen. Via onze controleteams krijgen wij voor de evaluatie een opgave van fouten en onzekerheden in de VWS instrumenten die bij de uitvoerders zijn belegd. Wij adviseren VWS om zelf meer inzicht te krijgen in de oorzaken van deze fouten en onzekerheden. Zo kunnen regelingen en afspraken eventueel worden bijgesteld.

2.2 Voortgang overige onderwerpen 2024

2.2.1 Wet terugvordering staatssteun

In het auditrapport 2024 hebben wij geadviseerd na te gaan of voordeel van de voortijdige verstrekking (onrechtmatigheidsrente) aan Pallas op basis van het recht van de Europese Unie en de Wet terugvordering staatssteun op eigen initiatief van VWS moet worden teruggevorderd.

De schending van de *stand-still* bepaling bij Pallas is door VWS ingebracht in het Interdepartementaal Staatssteun Overleg. Er zijn in de praktijk nog geen gevallen bekend van terugvorderingsactiviteiten uit eigener beweging door de staat. Omdat er geen sanctie is op het niet-naleven van de wet als zodanig, is het standpunt van VWS dat dit geen verplichting is voor VWS en dat het een onzekerheid/juridisch risico is.

Wij adviseren FEZ tot een VWS-breed afgewogen standpunt te komen waarin ook de effecten op het jaarverslag worden uitgewerkt zodat dit tijdig in de verantwoording over 2025 kan worden verwerkt.

2.2.2 Voltooi de afrekeningen programmagelden RIVM uit 2024 en 2025

Wij constateerden in ons auditrapport 2024 administratieve achterstanden in de afrekening van de programmagelden over de afgelopen jaren. Daardoor bleven aan het RIVM verstrekte voorschotten onnodig lang open staan. Daarnaast

rust hierdoor een beslag op rijksmiddelen. Inmiddels is er contact geweest tussen het ministerie van VWS en het RIVM voor een snellere afwikkeling van de voorschotten op de programmagelden. Dit heeft ertoe geleid dat de afrekeningen tot en met het boekjaar 2023 hebben plaatsgevonden en achterstanden zijn weggewerkt. In de financiële administratie van boekjaar 2025 staan nog niet afgerekende voorschotten uit 2024 op de programmagelden. Wij adviseren om tijdig de afwikkeling van de voorschotten op de programmagelden uit 2024 te voltooien. Ook adviseren wij om achterstanden in de afwikkeling van jaarrapportages en de financiële afwikkeling van programmagelden te voorkomen. Dit ten behoeve van een goed financieel beheer.

2.2.3 VWS zet aantoonbare stappen in opzet proces niet-financiële informatie

Vorig jaar hebben wij aanbevolen om de beleidsindicatoren (niet-financiële informatie) beter te verankeren in de interne sturing, zodat tijdiger gestuurd kan worden op beleidsdoelstellingen en de verantwoording efficiënter verloopt. In dat kader heeft FEZ dit jaar bij het opstellen van de Rijksbegroting VWS 2026 gesprekken gevoerd met beleidsdirecties om tot concretere en meetbare doelen te komen. Doel is dat de verantwoording

hierover duidelijker wordt.

Daarnaast heeft VWS in 2025 nog meer stappen gezet. Voor het totstandkomingsproces niet-financiële informatie is een *controlframework* opgesteld waarin duidelijk is vastgelegd welke controlewerkzaamheden worden verricht. Het NFI-dossier voor de verantwoording kan verder worden vormgegeven op basis van dit *controlframework* voor de navolgbaarheid van de controlewerkzaamheden. De werking van het *controlframework* zal zich kunnen bewijzen bij het opstellen van het jaarverslag VWS 2025.

2.2.4 Beleidsevaluatie in ontwikkeling

VWS onderneemt stappen om de evaluatiefunctie als integraal onderdeel van het beleidsproces te versterken. Sinds begin 2024 heeft elke beleidsdirectie een Strategische Evaluatieagenda (SEA)-coördinator aangesteld. Deze rol had nog geen taakomschrijving. In 2025 zijn de taakomschrijvingen van de FEZ-coördinator evaluatiefunctie en de SEA-coördinator vastgesteld. VWS geeft aan dat geïnvesteerd is in de financieel-economische kennisontwikkeling van het departement (zoals een cursus Strategisch Onderzoek en Beleidsevaluatie).

2.2 Voortgang overige onderwerpen 2024, vervolg

Deze maatregelen dragen bij aan een sterkere positionering van de evaluatiefunctie in de beleidspraktijk en bevorderen de ontwikkeling van VWS als lerende organisatie.

Tegelijkertijd blijven verbeterpunten bestaan. Zo vereist het borgen van periodieke rapportages en de opvolging van aanbevelingen – zowel binnen VWS als richting de Kamer – een meer structurele verankering in de planning & control-cyclus.

2.2.5 Tijdigheid en kwaliteit oplevering jaarstukken

Wij rapporteren bij alle departementen over eventuele tekortkomingen in het traject van oplevering van de jaarstukken 2024.

Bij VWS was de oplevering van de jaarstukken voor 2024 tijdig en kwalitatief goed. Voor 2025 willen wij de gemaakte afspraken met VWS continueren.

2.3 Overige bevindingen 2025

2.3.1 Bevindingen specifieke uitkeringen

Zorgvuldigheid nodig in presentatie begroting specifieke uitkeringen

De Staten-Generaal gebruiken de Rijksbegroting om hun budgetrecht uit te oefenen. Bijlage 2 van de Rijksbegroting is bedoeld om voor de Staten-Generaal helderder te maken hoe een specifieke uitkering in de beleidsdoelstellingen van begrotingsartikelen past. Deze manier is passend om recht te doen aan de eigen beleidsverantwoordelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom is het van belang dat de Rijksbegroting inclusief bijlagen betrouwbaar in deze informatiebehoefte voorziet.

Net als vorig jaar bevat bijlage 2 van de Rijksbegroting enkele onzorgvuldigheden. Het betreft het niet volledig volgen van de Rijksbegrotingsvoorschriften en begrote bedragen die niet aansluiten op het uitkeringsplafond in de specifieke-uitkeringsregeling. Van belang blijft om dit structureel te borgen voor de komende begrotingsjaren. VWS geeft aan onze constatering en hebben meegenomen voor de Rijksbegroting 2026.

Planbaarheid is verbeterd, maar processen en interne controlefunctie DUS-I moeten worden uitgewerkt

Voorgaand controlejaar is geconstateerd dat verbetering nodig was van de bestuurlijke informatievoorziening. Zo was er in 2024 nog geen planning beschikbaar voor de verleningen en vaststellingen van de specifieke uitkeringen. In juli 2025 heeft de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I) een jaarplanning gedeeld die de periode september 2025 tot en met februari 2026 beslaat. Deze planning biedt DUS-I meer sturingsmogelijkheid op de werkzaamheden voor de specifieke uitkeringen.

In 2025 is van belang om in het kader van het verbetertraject voldoende aandacht te besteden aan de processen voor de specifieke uitkeringen. Hierbij is het essentieel de processen in kaart te brengen en de werkwijze binnen de financiële instrumenten te uniformeren.

FEZ heeft halverwege 2025 daartoe voor de specifieke uitkeringen een *controlframework* beschikbaar gesteld.

DUS-I is van plan dit *controlframework* te gebruiken om voor de specifieke uitkeringen te werken aan de

procesinrichting, het procesbeheer en het toezicht in de uitvoerende en ondersteunende processen. Ook wordt gewerkt aan de verdere inrichting van de interne controle van DUS-I.

2.3.2 Subsidiebeheer

Het vraagt nog enige tijd en inspanning van VWS voordat het effect van de stappen die zijn genomen in het financieel beheer (zie 1.1) ook duidelijk zichtbaar worden in de uitvoering van het subsidiebeheer. Dit zal ook moeten blijken uit de interne kwaliteitsmaatregelen van DUS-I. Ook zal DUS-I op basis van het verbeterplan onder andere de robuustheid van de administratieve, inhoudelijke en financiële beoordeling van de subsidiedossiers verder gaan verbeteren.

Wij onderzoeken nog de bevoegdheid van DUS-I om net als de beleidsdirecties subsidiebeschikkingen te mogen ondertekenen.

Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van de controle van het jaarverslag over de eerste zes maanden van 2025 voor begrotingshoofdstuk XVI. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform het Besluit ADR.

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

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

interne beheersing die wij op dit moment zien op basis van onze controlewerkzaamheden.

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

Met ingang van 2025 positioneren wij aanvullende beheeronderzoeken breder en onafhankelijker van de controle van het jaarverslag. Met de nieuwe Strategische Audit Agenda 2025-2028 zetten wij in op een meerjarige auditprogrammering van beheeronderzoeken.

In 2025 vormen 3 themaonderzoeken de eerste stap in het groeitraject naar meerjarige auditplannen. Het gaat om onderzoek naar:

- begrotingsvoorbereiding;
- beheersing van fraude- en corruptierisico's;
- de inrichting van regie op ERP-systemen.

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

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretarissen en de secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Wij verstrekken dit rapport ook aan de leden van het audit comité, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

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

Ondertekening

Plaats: Den Haag

Datum: 3 oktober 2025

Handtekening:

Colofon

Interim-auditrapport 2025
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Datum
3 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000459360

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag