

Onderzoek naar het verantwoordings-
en controlestelsel van het
Zorgverzekeringsfonds (Zvf) en het
Fonds langdurige zorg (Flz)

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Colofon

Titel	Onderzoek naar het verantwoordings- en controlestelsel van het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) en het Fonds langdurige zorg (Flz)
Uitgebracht aan	 VWS
Datum	9 april 2026
Kenmerk	2026-0000125854
Referentienummer	2024-VWS-008

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Context.....	9
1.2 Aanleiding.....	10
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	10
1.4 Afbakening	11
1.5 Leeswijzer	11
2 Informatievoorziening en verantwoordingsrisico's	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Benodigde informatie om tot een onderbouwd advies aan de minister te komen	12
2.2.1 Informatie op grond van de wet.....	12
2.2.2 Informatie op basis van de verantwoordings- en controleprotocollen.....	12
2.3 Het huidige verantwoordings- en controlestelsel voorziet in de benodigde informatie.....	12
2.4 Verantwoordingsrisico's in het huidige systeem van het financiële toezicht op het fondsenbeheer.....	13
2.4.1 Algemeen	13
2.4.2 Geen overkoepelende structurele risicoanalyse op verantwoordingsrisico's.....	13
2.4.3 Juistheid en rechtmatigheid wordt onderzocht.....	14
2.4.4 Fonds langdurige zorg.....	14
2.4.5 Zorgverzekeringsfonds.....	15
2.4.6 Beschikbaarheidsbijdrage en vereveningsbijdrage.....	15
3 Het (financiële) toezicht op het fondsbeheer.....	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Toezicht op het fondsbeheer is onderdeel van het bredere uitvoeringstoezicht bestuurlijke driehoek	16
3.2.1 Algemeen	16
3.2.2 Toezicht vanuit de bestuurlijke driehoek omvat het fondsbeheer	16
3.2.3 Het fondsbeheer is belegd binnen DZ	17
3.2.4 Veel kennis bij één functionaris en daardoor kwetsbaar	18
3.2.5 Roep om toezichtsvisie.....	18
3.2.6 Rol FEZ en MEVA	18

3.2.7	Vergroten rol FEZ.....	18
3.3	Sturingsmaatregelen binnen het financiële toezicht vanuit de opdrachtgever zijn aanwezig.....	19
4	Verantwoording onderzoek.....	21
4.1	Werkzaamheden en afbakening	21
4.2	Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging	21
4.3	Verspreiding rapport	21
5	Ondertekening	23
6	Bijlage(n)	24
6.1	Lijst van gebruikte afkortingen.....	24
6.2	Managementreactie.....	25

Managementsamenvatting

Opdracht en onderzoeksvraag

In opdracht van de 5.1.2e van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een onderzoek uitgevoerd naar de inrichting van het stelsel van financiële controle en verantwoording met betrekking tot het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) en het Fonds langdurige zorg (Flz). In voorliggend rapport worden de resultaten van dit onderzoek beschreven.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidde:

Welke waarborgen biedt (i) het huidige systeem van financiële verantwoording en controle in de keten (de controletoeren) en (ii) het toezicht hierop, uitmondend in oordelen bij de fondsverslagen, gericht op het tegengaan en/of mitigeren van verantwoordingsrisico's en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van dit systeem?

Om deze vraag te beantwoorden hebben wij documentstudie uitgevoerd en interviews binnen VWS, het Zorginstituut Nederland (ZiNL) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) gehouden. We hebben ons beperkt tot de top van de controletoeren aangezien uiteindelijk alle informatiestromen hier samen komen. Voor de documentstudie hebben we 2022 als referentiejaar genomen. Dit was ten tijde van het onderzoek het meest recente jaar waarvan de verantwoordings- en controlecyclus in zijn geheel was afgerond.

(i) Waarborgen om verantwoordingsrisico's te mitigeren

Uit ons onderzoek komen meerdere waarborgen om eventuele verantwoordingsrisico's te mitigeren naar voren. Dit zijn in de eerste plaats de verantwoordingen en accountsverklaringen die vanuit ketenpartners worden aangeleverd en het wettelijk ingericht toezicht hierop onder andere door de NZa uitmondend in openbare toezichtsrapporten. Het beheersingskader dat door ZiNL gebruikt wordt voor de risicoverevening wordt door een externe accountant op goede werking onderzocht.

Tot en met 2025 vonden er binnen de huidige inrichting van het systeem jaarlijks reviews door de ADR plaats naar de kwaliteit van de uitgevoerde controle door de externe accountant van het ZiNL bij de fondsverslagen en naar de kwaliteit van de uitgevoerde opdracht door de externe IT-auditor over het beheersingskader van de definitieve vaststelling van de risicoverevening.¹

Daarnaast zijn er meerdere overlegstructuren die helpen het fondsenbeheer gestructureerd te laten verlopen en waarin tevens mogelijke verantwoordingsrisico's worden besproken. Deze overlegstructuren vinden op verschillende niveaus plaats tussen VWS en ketenpartners (zoals het ZiNL, het CAK, Zorgverzekeraars Nederland, de beroepsgroep voor accountants en de NZa) maar ook tussen ketenpartners onderling. Er zijn door ons geen noemenswaardige bevindingen geconstateerd met betrekking tot het huidige systeem van financiële

¹ De review door de ADR naar de kwaliteit van de uitgevoerde controle door de externe accountant van het ZiNL is niet bedoeld om informatie te geven over de rechtmatigheid van de besteding en ontvangsten van gelden en over de getrouwheid van de Financieel Jaarverslagen Zorgverzekeringsfonds en Fonds langdurige zorg 2022. De review naar de kwaliteit van uitgevoerde opdracht door de externe IT-auditor over het beheersingskader van de definitieve vaststelling van de risicoverevening is niet bedoeld om een uitspraak te doen over de systeembeschrijving en interne beheersingsmaatregelen van het ZIN ten aanzien de definitieve vaststelling van de risicovereveningsbijdrage. Ook is deze review niet gericht op de totale dan wel individuele uitkomsten van de definitieve vaststelling van de risicovereveningsbijdrage.

verantwoording en controle in de keten (de controletoren). Wel zien wij enkele verbeterpunten waarmee de inrichting van het systeem versterkt kan worden.

(ii) Toezicht op het fondsbeheer

Het toezicht op concern- en uitvoeringsorganisaties binnen VWS is ingericht volgens het zogenaamde driehoeksmodel van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. Hierbij is het de taak van de opdrachtgever om kaders te geven ten aanzien van de (adequate) uitvoering van de (wettelijke) opdracht van het ZiNL en erop toe te zien dat hieraan wordt voldaan. Uit ons onderzoek blijkt dat het toezicht op het fondsbeheer onderdeel uitmaakt van het bredere toezicht binnen de bestuurlijke driehoek (eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer). De wettelijke taak wordt net als alle andere taken die belegd zijn bij ZiNL benoemd in het jaarplan en de begrotingsuitputting voor de uitvoering van de wettelijke taak wordt periodiek gemonitord via de midtermreview. Daarnaast worden voor de uitvoering van de wettelijke taak middels verantwoordings- en controleprotocollen kaders meegegeven aan de fondsbeheerder. In de praktijk is de opdracht voor het financieel toezicht op het fondsbeheer binnen VWS belegd bij de Directie Zorgverzekeringen (DZ).

Het financiële toezicht zoals bedoeld in de kaderwet ZBO's beperkt zich binnen de bestuurlijke driehoek tot de (eigen) jaarverantwoording van het ZiNL - met een financieel belang van circa € 78 miljoen (in 2022) - en omvat niet het fondsbeheer, met een financieel belang van circa € 64 miljard (in 2022). Het gaat hier niet om begrotingsmiddelen maar om premiemiddelen. De fondsen kennen een afzonderlijke P&C-cyclus.

De fondsmiddelen zijn geen onderdeel van de begroting van VWS. Het betreft een rekening-courantpositie met het ministerie van Financiën. De rol van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en de directie Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt (MEVA) richt zich bij het toezicht op het fondsbeheer met name op het gebruiken van de kwartaalrapportages en de fondsverslagen voor de ramingen, de bepaling van de rijksbijdrage en het bewaken van het saldo van het betreffende fonds. Ook heeft FEZ, Financiën en de politiek een rol bij het goedkeuren van gewijzigde uitgaven uit of inkomsten in de fondsen. Indien andere kostenposten of inkomsten worden voorgesteld middels een wijziging in beleid/wet- en regelgeving, moet hiervoor eerst formele goedkeuring plaatsvinden. Eerder kunnen er geen wijzigingen in de uitgaven/inkomsten van de fondsen aangebracht worden. In de zorgverzekeringswet (artikel 39) en de Wet financiering sociale verzekeringen (artikel 90) is strikt bepaald welke posten ten laste en ten gunste van de fondsen komen.

Ook heeft FEZ een rol bij het toetsen van de jaarverantwoording van het ZiNL in het kader van de P&C-cyclus. Gelet op het financiële belang en het mogelijke afbreukrisico dat met de fondsen gemoeid is, vinden wij het wenselijk om FEZ een nadrukkelijker rol te geven bij de goedkeuring van de fondsverslagen zoals na de herinrichting van de financiële functie bij FEZ vanaf het verantwoordingsjaar 2023 een aanvang mee is gemaakt.

Verbetermogelijkheden:

- Zorg dat het toezicht op de taakuitoefening van het fondsbeheer (inclusief de jaarlijkse controle en verantwoording en de goedkeuring hierop door de minister) nadrukkelijker wordt ingebed in het brede uitvoeringstoezicht op het ZiNL in de bestuurlijke driehoek door bijvoorbeeld de medewerker die vanuit de opdrachtgever belast is met het toezicht op het fondsbeheer te laten deelnemen aan het accountteam voor het ZiNL en door de jaarverantwoording van de fondsen tot vast agendaonderwerp van het bestuurlijk overleg in de driehoek te maken.
- Bezie of de rol van FEZ verder vergroot kan worden door bijvoorbeeld naast het betrekken van de DG-controllers (vanaf de fondsverslagen 2023 betrokken) bij de goedkeuringsprocedure van de fondsverslagen van het

ZiNL), FEZ ook te betrekken bij de voortgangsgesprekken die met het ZiNL worden gevoerd.

- Een gedeelde overkoepelende visie op het fondsbeheer ontbreekt. Stel in overleg met de belangrijkste stakeholders (VWS, ZiNL, het ministerie van Financiën, de ADR, de Algemene Rekenkamer en de NZa) een overkoepelende toezichtvisie op waarin de keten (zowel binnen als buiten VWS) wordt beschreven alsmede de prioriteiten en uitgangspunten voor het toezicht op het fondsbeheer door het ZiNL. Benoem daarin tevens de rollen, taken, verantwoordelijkheden en informatiestromen van de hiervoor genoemde stakeholders in lijn met wet- en regelgeving.

Bevindingen met betrekking tot verantwoordingsrisico's (jaarrekeningen)

Eisen aan de benodigde informatie

De eisen waaraan de informatie voor de minister moet voldoen zijn in de Wet langdurige zorg (Wlz, artikel 5.2.2 en 5.2.3) en de Zorgverzekeringswet (Zvw, artikel 74 en 75) vastgelegd. Uit ons onderzoek blijkt dat beide jaarrekeningen en bijbehorende stukken de informatie geven zoals bedoeld in artikel 74 en 75 Zvw respectievelijk artikel 5.2.2 en 5.2.3 Wlz. Bovendien hebben wij voor alle posten in de staat van baten en lasten geconstateerd dat de juistheid en rechtmatigheid door de NZa, de ADR of door externe accountants is onderzocht dan wel een opgave van VWS zelf betreft (Rijksbijdrage).

Overkoepelende risicoanalyse ontbreekt

Op dit moment wordt er voor het fondsbeheer geen overkoepelende gestructureerde risicoanalyse uitgevoerd waarin per risico de impact en mitigerende maatregelen (zowel bestaande als nog te nemen) worden geïdentificeerd. Thans worden er wel binnen ZiNL risico's geanalyseerd en worden er bij VWS op basis van de uitkomsten van de ketenoverleggen, de lopende beleidswijzigingen, de opgeleverde fondsverslagen en de geadresseerde risico's door het bestuur van ZiNL de risico's in kaart gebracht.

Aanvullend onderzoek indirecte geldstromen door toezichthouders

Op basis van de huidige controleprotocollen voert het ZiNL voor de indirecte geldstromen zelf geen aanvullend onderzoek uit en baseert zij haar oordeel op de gegevens (met bijbehorende accountantsproducten en toezichtrapportages) die de ketenpartners aanleveren. De kwaliteit van de werkzaamheden die daarbij door de (externe) accountants van de aanleverende partijen zijn uitgevoerd, wordt nader onderzocht door de betreffende toezichthouder. Hierdoor schatten wij de kans op niet onderkende onjuistheden en onzekerheden als laag in omdat de aangeleverde informatie reeds door accountants gecontroleerd is én aansluitend nader onderzocht wordt door de toezichthouder.

Toereikendheid werkzaamheden NZa

Omdat er geen reviews worden gehouden op de werkzaamheden van de NZa is niet bekend of de NZa toereikende werkzaamheden verricht. Voor het Zvf en het Flz geldt dat de NZa werkt volgens het vierogenprincipe, oftewel dat de accountants bij elkaar meekijken. Achteraf vindt geen interne kwaliteitstoets plaats. Overigens schatten wij de kans op niet onderkende onjuistheden en onzekerheden als laag in omdat de aangeleverde informatie reeds door accountants gecontroleerd is én aansluitend getoetst is door de NZa.

Op grond van de bovenstaande bevindingen komen wij tot de volgende verbetermogelijkheden:

- Stel jaarlijks samen met de partners die een centrale rol hebben in de controletoren (VWS, ZiNL, de Belastingdienst, de SVB, de NZa en accountant ZiNL) een overkoepelende risicoanalyse op. Leg de gesignaleerde risico's vast in een risicoregister en monitor de beheersing van deze risico's.
- Neem bij de eerstvolgende ZBO-kaderwetevaluatie van de NZa vragen op over de kwaliteit van het toezicht dat door de NZa wordt uitgevoerd op het CAK, de Wlz-uitvoerders en de Zorgverzekeraars. Ook adviseren wij ZiNL

om met de NZa afspraken te maken over de wijze waarop de kwaliteit van haar werkzaamheden intern wordt geborgd en daarvan jaarlijks een evaluatie op te vragen.

1 Inleiding

1.1 Context

De minister van VWS is verantwoordelijk voor een goed functionerend zorgstelsel, waaronder de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz).

ZiNL² speelt – als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) ressorterend onder het ministerie van VWS – binnen dit stelsel een belangrijke rol. Eén van de taken van dit instituut is het beheren van het Zvf en het Flz. Onder andere zorgverzekeraars, zorgkantoren en zorginstellingen krijgen (een deel van) hun zorgkosten danwel via tussenkomst van een andere ketenpartij op basis van wettelijke regels en kaders vanuit deze twee fondsen gefinancierd. Het ZiNL draagt in dat kader zorg voor het ontvangen en betalen van de daartoe bestemde gelden.

Zorgverzekeringsfondsen³

Het basispakket aan verzekerde zorg wordt betaald met geld uit het Zvf en via de (nominale) premies die iedereen vanaf 18 jaar rechtstreeks aan de eigen zorgverzekeraar betaalt. Ongeveer 50% van alle zorg uit het basispakket wordt betaald via het Zvf, dat gefinancierd wordt met de inkomensafhankelijke (werkgevers)bijdragen en rijksbijdragen (die op hun beurt via belastingen gefinancierd worden). Het Zvf had in 2022 een omvang van ruim €31 miljard.

Fonds langdurige zorg⁴

Iedereen die in Nederland woont en langdurig zorg of hulp nodig heeft, krijgt deze vergoed via de Wlz. Deze wordt betaald uit het Flz dat door het ZiNL wordt beheerd. Het Flz had in 2022 een omvang van ruim €32 miljard.

In de wet⁵ is ten aanzien van de fondsbeheertaak van het ZiNL geregeld dat voor beide fondsen jaarlijks vóór 31 december een jaarrekening en een verslag van bevindingen van de accountant over het voorafgaande kalenderjaar worden opgesteld en die aan de minister wordt voorgelegd ter goedgekeuring.

In de wet is tevens aangegeven welke verslaggevingsregels hierbij gehanteerd moeten worden en welke accountantsproducten meegestuurd moeten worden. Bij de fondsverslagen wordt door de externe accountant een oordeel gegeven over de getrouwheid van het financieel verslag en de getrouwheid van de door het ZiNL opgestelde rechtmatigheidsverantwoording, waarbij het ZiNL direct verantwoordelijk is voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de 'eigen' geldstromen en indirect voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de geldstromen waarvan de verantwoordingsplicht bij één van de ketenpartijen ligt.

Voor de verantwoording van de financiële transacties in de fondsverslagen wordt ten aanzien van de indirecte geldstromen - waar mogelijk - gebruik gemaakt van de zogenaamde Single information Single audit (SiSa)-systematiek. Indien aanwezig worden daarbij de rapporten van de onafhankelijke toezichthouders en oordelen van accountants van de betrokken ketenpartijen gebruikt. Indien deze niet aanwezig zijn wordt de verantwoording van de ketenpartij zelf gebruikt.

Het normenkader voor de verantwoording van het beheer van beide fondsen en de regels en inrichting van de controle, de controleverklaring en het accountantsverslag

² www.zorginstituutnederland.nl

³ www.zorginstituutnederland.nl

⁴ www.zorginstituutnederland.nl

⁵ Artikel 89 van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en artikel 40 van de Zorgverzekeringswet (Zvw)

zijn door het ministerie van VWS vastgelegd in verantwoordings- en controleprotocollen voor het ZiNL. In deze protocollen wordt nader geduid wat in wet- en regelgeving over verantwoording, controle en de uitvoering van de regelingen is geregeld.

1.2

Aanleiding

Als beheerder van het Zvf en het Flz heeft het ZiNL tot taak het jaarlijks opstellen en algemeen beschikbaar stellen van het Financieel Jaarverslag van de fondsen. Hierin legt het ZiNL verantwoording af over het beheer van beide fondsen binnen de in de wet- en regelgeving en door de minister van VWS gestelde kaders.

Het is aan de minister om te bepalen of deze jaarlijkse fondsverslagen goedgekeurd kunnen worden. In deze fondsverslagen komen de verschillende geldstromen en bevindingen en oordelen hierover van ketenpartijen samen. Mede met behulp van voorliggend onderzoek van de ADR wil VWS nagaan of het ingerichte toezicht in de (financiële) verantwoordingsketen van voldoende niveau⁶ is om als minister van VWS voor de gevraagde wettelijke goedkeuring van de fondsverslagen te kunnen vertrouwen op de werkzaamheden en het oordeel van de externe accountant bij de fondsverslagen van het ZiNL. Door de ADR is aangegeven dat zij deze vraag niet kan beantwoorden en geen zekerheid kan geven maar wel inzicht kan geven in eventuele verbeterpunten van de inrichting en systematiek van het toezicht, specifiek voor de verantwoording en controle (controletoeren in de keten).

Naar aanleiding hiervan is de ADR verzocht om naar deze vraag een onderzoek uit te voeren en op basis daarvan – waar mogelijk en van toepassing – aanbevelingen te doen ter verbetering van dit stelsel.

1.3

Doelstelling en onderzoeksvragen

Op basis van de in paragraaf 1.2 beschreven aanleiding is de doelstelling van dit onderzoek het verkrijgen van inzicht in eventuele verbeterpunten van de controletoeren teneinde mede op basis hiervan na te gaan of het ingerichte toezicht in de (financiële) keten van zodanig niveau is dat de minister van VWS kan vertrouwen op de werkzaamheden en het oordeel van de externe accountant bij de fondsverslagen van het ZiNL.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke waarborgen biedt het huidige systeem van financiële verantwoording en controle in de keten (de controletoeren) en het toezicht hierop, uitmondend in oordelen bij de fondsverslagen, gericht op het tegengaan en/of mitigeren van verantwoordingsrisico's en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van dit systeem?

Van deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. *Welke informatie is benodigd om tot een onderbouwd advies aan de minister te komen over de jaarrekeningen van de fondsen?*
2. *Voorziet het huidige verantwoordings- en controlestelsel daarin?*
3. *Welke verantwoordingsrisico's zijn er in het huidige systeem van het financiële toezicht op het fondsenbeheer?*
4. *Hoe is het financiële toezicht door het departement op de taakuitoefening van het ZiNL t.a.v. het beheer van beide fondsen ingericht?*
5. *Welke maatregelen en instrumenten worden op dit moment ingezet om deze risico's tegen te gaan of te mitigeren?*

⁶ Hiermee wordt bedoeld: zijn de juiste mitigerende maatregelen en instrumenten ingezet op de juiste plek in de keten, zodat geïnventariseerde risico's en hiaten in voldoende mate zijn afgedekt.

6. *Welke verbetermogelijkheden zien betrokkenen in de inrichting van het verantwoordings- en controlestelsel om tot betere beheersing van deze risico's te komen?*

1.4 Afbakening

Onderzoeksobject

Het object van dit onderzoek is de inrichting van, en het toezicht op het stelsel van financiële verantwoording en controle (controletoeren) van het Flz en het Zvf.

Afbakening

Dit onderzoek kent een systemische benadering en is derhalve gericht op de inrichting van het controlestelsel van beide fondsen alsmede het toezicht hierop vanuit het departement van VWS. De scope van dit onderzoek beperkt zich daarbij tot het departement van VWS, het ZiNL en de ketenpartijen die rechtstreeks verantwoordingsinformatie aanleveren aan het ZiNL voor de fondsverslagen. De inrichting van de controles op de verdere onderliggende individuele geldstromen (en de rollen van de verschillende ketenpartners daarbinnen) blijven buiten beschouwing van dit onderzoek⁷.

Als referentie zijn de jaarrekeningen over 2022 genomen. Dit omdat 2022 het meest recente administratief afgesloten jaar betrof ten tijde van het onderzoek.

Een inhoudelijke beoordeling van de uitgevoerde accountantscontroles en beoordelingen maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Ook het beoordelen van de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de informatie waarin door de controletoeren voorzien wordt, valt buiten dit onderzoek.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de bevindingen van onderzoeksvragen 1, 2 en 3. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen van onderzoeksvragen 4 en 5 weergegeven. Aanbevelingen om tot verbeteringen te komen (onderzoeksvraag 6) worden voor zover van toepassing weergegeven bij de onderwerpen die het betreft.

⁷ De onderliggende geldstromen vallen wel onder ministeriële verantwoordelijkheid.

2 Informatievoorziening en verantwoordingsrisico's

2.1 Inleiding

In paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 van dit hoofdstuk worden de bevindingen op onderzoeksvragen 1, 2 en 3 weergegeven. Daar waar mogelijk wordt ook handelingsperspectief, om tot verbeteringen in het betreffende proces te komen, geboden.

2.2 Benodigde informatie om tot een onderbouwd advies aan de minister te komen

2.2.1 Informatie op grond van de wet

De eisen waaraan de informatie voor de minister minimaal moet voldoen zijn in de wet vastgelegd. In de artikelen 5.2.2 en 5.2.3 van de Wlz en 74 en 75 van de Zvw is vastgelegd dat het ZiNL voor beide fondsen jaarlijks een jaarrekening opstelt en deze inclusief accountantsproducten verstrekt aan VWS, waarbij aan de minister van VWS wordt gevraagd om deze goed te keuren. Jaarrekeningen kunnen goedgekeurd worden als er geen relevante signalen vanuit het toezicht op het fondsbeheer zijn en de jaarrekeningen voldoen aan de algemeen maatschappelijk geaccepteerde uitgangspunten t.a.v. jaarrekeningen:

- De informatie in de jaarrekeningen is opgesteld op basis van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. De informatie is transparant en betrouwbaar;
- De jaarrekeningen geven de financiële informatie juist en volledig weer.
- De kosten en opbrengsten zijn op rechtmatigheid getoetst;
- Onrechtmatigheden, onzekerheden en fouten in de jaarrekeningen zijn bekend en voor zover deze boven afgesproken marges uitkomen gerapporteerd.;
- Uit de jaarrekening en de bijbehorende accountantsproducten blijkt in hoeverre het beheer en de organisatie voldoen aan eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid.

2.2.2 Informatie op basis van de verantwoordings- en controleprotocollen

VWS heeft verantwoordings- en controleprotocollen opgesteld voor het Flz en het Zvf⁸. Deze protocollen bevatten het normenkader voor de verantwoording van het beheer van beide fondsen, en de regels en inrichting van de controle van de verantwoording, de controleverklaring en het accountantsverslag (verslag van bevindingen op grond van artikel 5.2.2 van de Wlz en verslag van bevindingen op grond van artikel 74 lid 5 van de Zvw). De protocollen worden jaarlijks geactualiseerd.

Uit ons onderzoek blijkt dat de eisen die aan de jaarrekeningen worden gesteld in de Wlz en de Zvf, zijn opgenomen in de verantwoordings- en controleprotocollen van VWS.

2.3 Het huidige verantwoordings- en controlestelsel voorziet in de benodigde informatie

Artikel 74 en 75 van de Zvw en artikel 5.2.2 en 5.2.3 van de Wlz geven aan welke stukken VWS dient te ontvangen (jaarrekening, controleverklaring, rapport van bevindingen accountant ZiNL) en een aantal inhoudelijke onderwerpen die deze stukken behoren te bevatten. Voor dit onderzoek heeft de ADR de

⁸ Verantwoordings- en controleprotocol Financieel Jaarverslag Fonds langdurige zorg (okt 2024) en Verantwoordings- en controleprotocol Financieel Jaarverslag Zorgverzekeringsfonds (okt 2024)

verantwoordingsinformatie over het jaar 2022 aan een verdiepend onderzoek onderworpen en daaruit blijkt dat voor de jaarrekeningen 2022, VWS deze stukken inderdaad heeft ontvangen en dat de genoemde verplichte onderwerpen in deze stukken zijn opgenomen. Voor de onderzochte verantwoordingen 2022 wordt daarmee in de benodigde vereiste informatie voorzien.

Om een goed beeld te krijgen van de aard van de posten en mogelijke onzekerheden of fouten die gerapporteerd zijn, hebben we voor de jaarrekeningen Zvf 2022 en Flz 2022, alle posten uit de staat van baten en lasten onderzocht. Daartoe zijn per post relevante teksten in de jaarrekeningen bestudeerd. Ook is, mede op basis van een uitgebreide hoeveelheid informatie van het ZiNL, onderzocht door wie de post gecontroleerd/onderzocht is (een externe accountant, de NZa, de Auditdienst SVB of de Auditdienst Rijk).

Uit de analyses blijkt dat de ontvangen stukken voor beide jaarrekeningen de informatie bevatten zoals bedoeld in artikel 74 en 75 Zvw, respectievelijk artikel 5.2.2 en 5.2.3 Wlz. Ook hebben wij voor alle posten in de staat van baten en lasten geconstateerd dat de juistheid en rechtmatigheid door de NZa, de ADR of door externe accountants is onderzocht dan wel dat het een opgave van VWS zelf betreft (Rijksbijdrage).

2.4 Verantwoordingsrisico's in het huidige systeem van het financiële toezicht op het fondsenbeheer

2.4.1 Algemeen

Het ZiNL is een ZBO met eigenstandige taken en bevoegdheden. VWS kan daarom niet inhoudelijk sturen op het ZiNL. Daarnaast geldt dat de verantwoordingsregels voor de verschillende partners in de totale keten nader ingevuld kunnen worden door andere partijen (bijvoorbeeld de NZa) op basis van hun wettelijke bevoegdheid. De voorwaarde is wel dat het hier gaat om een nadere invulling/duiding van de geldende wet- en regelgeving. Daardoor is het risico aanwezig dat de verschillende verantwoordingsstelsels op detailniveau onvoldoende op elkaar aansluiten, dat verschillende definities voor begrippen worden gehanteerd (zoals rechtmatigheid), en dat verschillend wordt omgegaan met fouten en onzekerheden. Om het risico nader te duiden hebben we een zevental controleprotocollen (ook van NZa) nader bestudeerd. We zien dat de gehanteerde definities voor rechtmatigheid en doelmatigheid niet van elkaar afwijken. Ook definities voor fouten en onzekerheden, voorzover in de protocollen opgenomen, wijken niet van elkaar af. We zien wel dat verschillend omgegaan wordt met de toleranties voor "redelijke mate van zekerheid". We hebben geconstateerd dat de relatieve materialiteitsgrenzen van de controleprotocollen voor de aangeleverde verantwoordingen die gebruikt worden voor de fondsverantwoordingen niet hetzelfde zijn.

Het verdient aanbeveling voor VWS om onder andere met de NZa in gesprek te blijven over waarom de materialiteitsgrenzen in enkele van hun controleprotocollen anders zijn bepaald, of dit nog actueel is en om op basis daarvan na te gaan of dit tot wijzigingen in de controleprotocollen voor de Fondsen of andere ketenpartijen zou moeten leiden.

2.4.2 Geen overkoepelende structurele risicoanalyse op verantwoordingsrisico's

Op dit moment wordt er ten aanzien van de fondsverantwoordingen, buiten wat afzonderlijke partijen zoals het ZiNL en zijn externe accountant hieraan doen, geen overkoepelende risicoanalyse opgesteld waarin in het algemeen of per verantwoordingspost de risico's, de impact en mitigerende maatregelen (zowel bestaande als nog te nemen) worden geïdentificeerd. Wel wordt jaarlijks bekeken of de verantwoordings- en controleprotocollen aangepast moeten worden op basis van wijzigingen in wet- en regelgeving. De aanpassingen gebeuren in afstemming met

het Zorginstituut en haar externe accountant. Dit gebeurt niet op basis van een gestructureerde risicoanalyse.⁹

Tijdens de periodieke overleggen die op verschillende niveaus plaatsvinden tussen de DZ en ZiNL, worden (voorgenomen) beleidswijzigingen en risico's die door ketenpartners op dat moment zijn gesignaleerd besproken. Gedurende het lopende jaar worden eventuele verantwoordingsissues gemeld bij VWS door de ketenpartners en door het ZiNL. Op basis hiervan worden acties ondernomen en/of uitgezet bij de verschillende interne en externe partijen om te zoeken naar oplossingen en worden deze indien mogelijk en nodig geïmplementeerd. De risico's worden ook gemonitord. Echter, dit heeft een ad hoc karakter waardoor reactief wordt gereageerd op risico's die op dat moment tot uiting komen en waarmee mogelijk risico's over het hoofd worden gezien. Risico's op basis van beleidswijzigingen en wijzigingen in wet- en regelgeving worden wel vooraf geadresseerd met het doel om onrechtmatigheden en onzekerheden aan de voorkant te voorkomen. Hierbij valt te denken aan de verantwoording over de tijdelijke impactvolle transformaties en de structurele financiering voor samenwerkingsverbanden zoals genoemd in het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord.

Wij adviseren om jaarlijks samen met de partners die een rol hebben in de controleactiviteiten (VWS, ZiNL, de ADR, de NZa en accountant ZiNL) een overkoepelende structurele risicoanalyse op het fondsbeheer uit te voeren en de gesignaleerde risico's vast te leggen in een risicoregister en de beheersing van deze risico's te monitoren.

2.4.3

Juistheid en rechtmatigheid wordt onderzocht

Voor beide fondsen geldt dat van alle posten in de staat van baten en lasten de juistheid en rechtmatigheid door toezichthouders en/of accountants is onderzocht, dan wel blijkt uit de opgave van VWS of de Belastingdienst. Op basis van de controleprotocollen voert het ZiNL geen aanvullend onderzoek uit en baseert zich in zijn oordeel op de gegevens met bijbehorende accountantsproducten en toezichtrapportages die de ketenpartners hebben aangeleverd. De toereikendheid van de aan deze waarborgen ten grondslag liggende werkzaamheden worden door de toezichthouders (met name NZa) in het stelsel beoordeeld.

De accountant van het ZiNL voert eigen werkzaamheden uit op de directe geldstromen. Deze directie geldstromen betreffen slechts een zeer gering deel van de jaarrekeningen (in 2022 max 0,3% voor het Flz en max. 0,013% voor het Zvf) en vallen daardoor ruim binnen de toleranties. De review die de ADR tot en met 2025 deed naar de kwaliteit van de uitgevoerde controle door de externe accountant van het ZiNL was niet bedoeld om informatie te geven over de rechtmatigheid van de besteding en ontvangsten van gelden en over de getrouwheid van de Financieel Jaarverslagen Zorgverzekeringsfonds en Fonds langdurige zorg 2022.

2.4.4

Fonds langdurige zorg

De juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de post 'Eigen Bijdrage' van ruim €2 miljard (aan baten in 2022), wordt onderzocht door de accountants van het UWV, het CAK en de SVB. Deze organisaties innen de eigen bijdragen van burgers. De NZa geeft jaarlijkse een bestuurlijk oordeel af over deze geldstroom in een openbaar rapport over het toezicht op het CAK.

De juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de zorgaanspraken van ruim €30 miljard uitgaven in 2022, is door de NZa onderzocht, inclusief reviews op de accountants die daarbij per Wlz-uitvoerder en het CAK een controleverklaring hebben afgegeven.

⁹ Kamerstuk 31 765, nr. 792

De NZa geeft aan dat hun onderzoek plaatsvindt bij de betreffende ketenpartner én bij zijn accountant. Omdat er geen review op de werkzaamheden van de NZa wordt uitgevoerd, is niet bekend of ook de NZa zelf toereikende werkzaamheden heeft verricht.

2.4.5 *Zorgverzekeringsfondsen*

De juistheid van de declaraties op de jaarstaten van de zorgverzekeraars worden ook door de NZa onderzocht, inclusief reviews op de accountants die daarbij per zorgverzekeraar controleverklaringen hebben afgegeven. Omdat op de werkzaamheden die door de NZa zijn verricht geen review heeft plaatsgevonden, is niet bekend of de NZa toereikende werkzaamheden heeft verricht.

Voor beide fondsen geldt dat de NZa werkt volgens het vierogenprincipe, oftewel dat de accountants bij elkaar meekijken. Achteraf vindt geen interne kwaliteitstoets plaats. Gelet op het feit dat de aangeleverde informatie reeds door accountants gecontroleerd is én aansluitend getoetst is door de NZa, schatten wij de kans op niet onderkende onjuistheden en onzekerheden voor beide fondsen als laag in.

Omdat er geen reviews worden gehouden op de werkzaamheden van de NZa is niet bekend of de NZa toereikende werkzaamheden heeft verricht.

Eens in de 5 jaar dient een ZBO geëvalueerd te worden, zo ook de NZa. In de Kaderwet (artikel 39) is aangegeven dat een evaluatie een beoordeling van onder andere de doeltreffendheid van de taakuitvoering mogelijk moet maken. Voor de NZa is het door hen uitgevoerde toezicht een ZBO-taak. Wij adviseren bij de eerstvolgende ZBO-evaluatie van de NZa vragen op te nemen die betrekking hebben op de kwaliteitsborging van het toezicht dat door de NZa wordt uitgevoerd op het CAK, Wlz-uitvoerders, zorgaanbieders en de zorgverzekeraars. Op deze manier kan aan een onderzoek naar de kwaliteit van deze aspecten bij de NZa worden vormgegeven.

Ook adviseren wij VWS om ZiNL te vragen om met de NZa af te spreken hoe zij de kwaliteit op de werkzaamheden voor beide fondsen intern borgen en daarover jaarlijks een evaluatie op te vragen.

2.4.6 *Beschikbaarheidsbijdrage en vereveningsbijdrage*

Voor de beschikbaarheidsbijdrage is geen wettelijk toezichtsregime vastgelegd. VWS is al enige tijd bezig om dit wettelijk vast te leggen in artikel 14a van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).

Voor de vereveningsbijdrage voert het ZiNL complexe berekeningen uit om te komen tot de risicoverevening die de financiële verdeling van de vereveningsbijdrage tussen de zorgverzekeraars bepaalt. Om risico's te beheersen is er een beheersingskader opgesteld waarin risico's en mitigerende maatregelen zijn opgenomen. Een externe IT-auditor geeft jaarlijks een assurancerapport af over de opzet, bestaan en werking van de maatregelen. De ADR voerde tot 2025 jaarlijks een review uit naar de kwaliteit van uitgevoerde opdracht door de externe IT-auditor over het beheersingskader van de definitieve vaststelling van de risicoverevening. Deze review was niet bedoeld om een uitspraak te doen over de systeembeschrijving en interne beheersingsmaatregelen van het ZIN ten aanzien de definitieve vaststelling van de risicovereveningsbijdrage. Ook is deze review niet gericht op de totale dan wel individuele uitkomsten van de definitieve vaststelling van de risicovereveningsbijdrage. Er wordt niet onderzocht of de externe IT-auditor toereikende werkzaamheden heeft verricht om tot zijn oordeel te komen.

3 Het (financiële) toezicht op het fondsbeheer

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van onderzoeksvragen 4 en 5 weergegeven. Daar waar mogelijk wordt ook handelingsperspectief geboden om tot verbeteringen te komen.

3.2 Toezicht op het fondsbeheer is onderdeel van het bredere uitvoeringstoezicht bestuurlijke driehoek

3.2.1 Algemeen

De minister voor VWS is verantwoordelijk voor een adequaat zorgstelsel waarbinnen de toegankelijkheid, de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van de zorg is geborgd. Binnen dit stelsel is hij bovendien verantwoordelijk voor het borgen van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de financiële stromen. Hiertoe ziet hij toe op een zorgstelsel waarbinnen dit adequaat dient te zijn ingericht. Daartoe heeft de minister de taak het ZiNL aan te sturen en toezicht te houden op de uitvoering van het fondsbeheer door het ZiNL.

Binnen VWS verloopt dit toezicht langs twee lijnen, namelijk enerzijds via het reguliere (brede) toezicht op het ZiNL dat is georganiseerd binnen de bestuurlijke driehoek van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer, en anderzijds door het (financiële) toezicht op het fondsbeheer op basis van de jaarlijkse (wettelijk voorgeschreven) goedkeuring van de fonds jaarverantwoording zoals opgesteld door het ZiNL.

3.2.2 Toezicht vanuit de bestuurlijke driehoek omvat het fondsbeheer

Het toezicht op het ZiNL wordt binnen VWS (net als bij andere departementen) uitgevoerd op basis van het driehoeksmodel eigenaar- opdrachtgever-opdrachtnemer. Daarbij wordt de rol van eigenaar vervuld door de pSG, die van opdrachtgever door de DG Curatieve Zorg en de rol van opdrachtnemer door het ZiNL.

Volgens de concernvisie van VWS – waarin de uitgangspunten voor de governance tussen dit departement en de concernorganisaties zijn vastgelegd – is de *eigenaar* aanspreekbaar op de zorg voor de continuïteit van de organisatie qua positionering en functioneren. De eigenaar let erop dat de concernorganisatie voldoende bestuurlijke en bedrijfsvoeringcapaciteiten heeft om de taak, op dit moment maar ook in de toekomst, kwalitatief goed uit te voeren.

De opdrachtgever draagt zorg voor een goede vertaling van het beleid in de vorm van een opdrachtformulering aan de organisatie en levert het budget voor de taken. De opdrachtgever let erop de concernorganisatie niet te overvragen met het oog op de uitvoerbaarheid. De coördinerend opdrachtgever heeft – aanvullend – de zorg voor afstemming tussen meerdere opdrachtgevers binnen VWS en het als één totaalpakket aanbieden van opdrachten aan de opdrachtnemer.¹⁰

Het toezicht op de concernorganisaties, waaronder het ZiNL – is ingebed in de P&C-cyclus op drie momenten: heldere afspraken en kaders vooraf, tussentijds met agendering van eventuele knelpunten in het driehoeksoverleg op het hoogste niveau, en bij de jaarverantwoording achteraf. De eigenaar wordt in de uitoefening

¹⁰ Concernsturing VWS Uitgangspunten voor de governance tussen VWS en Concernorganisaties

van zijn toezichhoudende rol bijgestaan door het Team Eigenaarsadvisering (EA) dat bij de Directie Politiek Bestuurlijke Zaken is ondergebracht. Net als voor de andere concernorganisaties is er ook voor het ZiNL een multidisciplinair accountteam ingericht die de bestuurlijke overleggen voorbereid en hiertoe onder meer de P&C-stukken beoordeeld. Aan het ZiNL-accountteam nemen vertegenwoordigers deel vanuit EA, FEZ en de accounthouder voor het ZiNL bij de coördinerend opdrachtgever (zijnde DZ). De beleidsmedewerker die vanuit de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het financieel toezicht op het fondsbeheer door het ZiNL is niet in dit accountteam vertegenwoordigd, net zoals andere opdrachtgevers voor andere taken van ZiNL (zoals pakket- en systeemadviezen, uitvoering subsidieregelingen, uitvoering risicoverevening Zvw) dit niet zijn.

Hoewel de concernvisie aangeeft dat heldere afspraken over de governance – met inbegrip van de onderlinge uitwisseling van informatie, die mede voortvloeit uit de wettelijke regelingen – de basis vormen voor een goede werkrelatie tussen VWS en de concernorganisaties, zijn dergelijke afspraken niet vastgelegd ten aanzien van het ZiNL. Momenteel is team EA van de directie Bestuurlijke en Politieke Zaken bezig met het opstellen van een nieuw governance-arrangement met het ZiNL. De verwachting was dat dit arrangement eind 2025 zou worden opgeleverd. Hierin worden de basisafspraken vastgelegd zoals de taken, rollen en verantwoordelijkheden, overlegstructuren en -frequenties, informatievoorziening, een overzicht van lopende opdrachten, procedure voor uitvoeringstoetsen etc. Het is onduidelijk of er ook informatie wordt opgenomen over het toezicht op het fondsbeheer.

Het uitvoeringstoezicht binnen de driehoek ziet - volgens de rijksbrede kaders op dit gebied¹¹ - tevens toe op de juiste uitoefening van de (wettelijke) taak door de opdrachtnemer. Dit betekent dat de eigenaar en opdrachtgever er gezamenlijk op moeten toezien dat het ZiNL het fondsbeheer adequaat uitvoert.

Uit ons onderzoek blijkt dat het fondsbeheer en de verantwoording hierover, onderdeel uitmaakt van het reguliere uitvoeringstoezicht zoals alle andere taken die door VWS bij ZiNL zijn belegd (pakket- en systeemadviezen, uitvoering subsidieregelingen, uitvoering risicoverevening Zvw). Het financiële toezicht op het ZiNL zelf beperkt zich binnen het reguliere uitvoeringstoezicht in de driehoek tot de verantwoording van het ZiNL (met een financieel belang van 78 miljoen euro in 2022).

De geldstromen die binnen beide fondsen omgaan (met een financieel belang van 64 miljard euro in 2022) maken geen onderdeel uit van de begroting van VWS.

Wij adviseren het (financieel) toezicht op de uitvoering van het fondsbeheer door het ZiNL nadrukkelijker in te bedden in het bredere uitvoeringstoezicht, bijvoorbeeld door de medewerker die vanuit de opdrachtgevers belast is met het toezicht op het fondsbeheer te laten deelnemen aan het accountteam voor het ZiNL en door de jaarverantwoording tot vast agendaonderwerp van het bestuurlijk overleg in de driehoek te maken.

3.2.3 *Het fondsbeheer is belegd binnen DZ*

Het toezicht op het fondsen is zelfstandig belegd bij de DZ, die deze taak als opdrachtgever uitvoert.

Binnen DZ zijn enkele functionarissen belast met het toezicht op de fondsen. Deze medewerkers onderhouden de contacten met het ZiNL en andere ketenpartners

¹¹ Circulaire governance t.a.v. ZBO's
Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht

zoals de NZa en het CAK. Daartoe zijn meerdere overlegstructuren in het leven geroepen (zie paragraaf 3.3). Ook ontvangen deze functionarissen periodiek verschillende (toezicht)rapportages o.a. van de NZa en kwartaalrapportages van ZiNL alsmede de (concept) jaarrekeningen van de fondsen vanuit het ZiNL.

3.2.4 *Veel kennis bij één functionaris en daardoor kwetsbaar*

Binnen VWS is over het verantwoordingsdeel van het fondsbeheer veel kennis aanwezig, maar deze kennis is geconcentreerd bij slechts één functionaris, werkzaam binnen de opdrachtgevende directie. Hierin schuilt een risico dat bij vertrek of verzuim van deze functionaris de aanwezige kennis ook verdwijnt.

3.2.5 *Roep om toezichtsvisie*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat een duidelijke overkoepelende toezichtsvisie wordt gemist. Het is van belang dat voor de betrokken ketenpartners duidelijk is wat de overkoepelende toezichtsvisie behelst, wat dit concreet betekent voor de rollen, taken, bevoegdheden en informatiestromen van betrokken partijen en waar vanuit het departement de belangrijkste prioriteiten worden gelegd.

Binnen DZ bestaat weliswaar een zogeheten *toezichtsvisie op fondsbeheer*¹² die eerder met advies van de ADR is opgesteld, maar dit betreft een intern concept en heeft vanuit het huidige perspectief inhoudelijk meer het karakter van een werkinstructie dan van een toezichtsvisie.

Wij adviseren om - als onderdeel van het in ontwikkeling zijnde governance - arrangement met het ZiNL - in overleg met de meest betrokken ketenpartners een overkoepelende toezichtsvisie te ontwikkelen waarbij het toezicht op het fondsbeheer integraal onderdeel uitmaakt.

3.2.6 *Rol FEZ en MEVA*

De rol van FEZ en MEVA richt zich bij het toezicht op het fondsbeheer op het gebruiken van de kwartaalrapportages en de fondsverslagen voor onder andere de ramingen, de bepaling van de rijksbijdrage en het bewaken van het saldo van het betreffende fonds. Ook hebben FEZ, het ministerie van Financiën en de politiek een rol bij het goedkeuren van gewijzigde uitgaven uit of inkomsten in de fondsen. Indien andere kostenposten of inkomsten worden voorgesteld middels een wijziging in beleid/wet- en regelgeving, moet hiervoor eerst formele goedkeuring plaatsvinden. Eerder kunnen er geen wijzigingen in de uitgaven/inkomsten van de fondsen aangebracht worden. In de Zorgverzekeringswet (artikel 39) en de Wet financiering sociale verzekeringen (artikel 90) is strikt bepaald welke posten ten laste en ten gunste van de fondsen komen. Tot slot heeft FEZ een rol bij het toetsen van de jaarrekening van het ZiNL zelf in het kader van de P&C-cyclus.

3.2.7 *Vergroten rol FEZ*

Zoals eerder aangegeven is FEZ via de DG-controllers vanaf het verantwoordingsjaar 2023 betrokken bij de goedkeuringsbrieven van de fondsverslagen. FEZ richt zich daarnaast vooral op de actuele tussentijdse en toekomstige geldstromen van beide fondsen. De fondsen zijn geen direct onderdeel van de begroting van VWS. Gelet op het financiële belang en het mogelijke afbreukrisico dat met de fondsen gemoeid is vinden wij het wenselijk om FEZ een nadrukkelijker rol te geven bij de goedkeuring van de fondsverslagen zoals na de herinrichting van de financiële functie bij FEZ vanaf het verantwoordingsjaar 2023 een aanvang is gemaakt. Met de introductie van de DG-controllers, ligt een grotere betrokkenheid vanuit FEZ bij het toezicht door DZ in de rede.

¹² Toezichtsvisie op fondsbeheer, directie zorgverzekeringen van het ministerie van vws
Interne versie

In dat kader wordt geadviseerd om te bezien of de rol van de DG-controllers verder uitgebreid kan worden en of zij kunnen worden betrokken bij de voortgangsgesprekken die met het ZiNL worden gevoerd.

3.3 Sturingsmaatregelen binnen het financiële toezicht vanuit de opdrachtgever zijn aanwezig

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is het toezicht gericht op het fondsbeheer onderdeel van het bredere uitvoeringstoezicht vanuit de driehoek zoals dit ook voor andere opdrachten bij ZiNL van toepassing is. Het toezicht op de fondsen ligt als opdracht momenteel bij DZ. Wij hebben in dat toezicht sturingsmaatregelen aangetroffen die helpen het fondsbeheer gestructureerd te laten verlopen. Onderstaand beschrijven wij de door ons waargenomen sturingsmaatregelen.

Verantwoordings- en controleprotocollen

VWS heeft verantwoordings- en controleprotocollen opgesteld voor het Flz en het Zvf (zie 2.2).

De protocollen worden jaarlijks bijgesteld.

Controleverklaringen en toezichtoordelen

Voor beide fondsen geldt dat van alle posten in de staat van baten en lasten, de juistheid en rechtmatigheid door toezichthouders en/of accountants is onderzocht dan wel blijkt dit uit de opgave van VWS of de Belastingdienst (zie 2.4).

Toezicht door de NZa

VWS krijgt eens per jaar op basis van artikel 28 van de Wmg een samenvattend rapport over de Wlz-uitvoerders en van het CAK van de NZa met hierin een oordeel over de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wet langdurige zorg en de daarop gebaseerde regelgeving in het voorafgaande kalenderjaar.

Ook krijgt VWS jaarlijks op basis van artikel 24 van de Wmg een samenvattend toezichtsrapport over de zorgverzekeraars en het CAK van de NZa over de rechtmatigheid van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet en de daarop gebaseerde regelgeving in het voorafgaande kalenderjaar.

Kwartaalverslagen ZiNL

Naast de eerdergenoemde verantwoordings- en controleprotocollen tussen VWS en het ZiNL en de diverse controleverklaringen binnen de keten, ontvangt VWS- kwartaalverslagen vanuit het ZiNL. Deze kwartaalrapportages geven de resultaten weer van de kwartaalafsluiting van de fondsen. In de kwartaalverslagen worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Vooruitblik stand van de Fondsen per 31-12-20XX
- Interne beheersing: sinds 2020 rapporteert het ZiNL over de mate waarin het ZiNL in control is in het beheer van de fondsen
- Overzicht *baten en lasten van de fondsen*

Periodieke overleggen geïnitieerd door VWS

De directie Zorgverzekeringen initieert als opdrachtgever meerdere periodieke overleggen. Deze overleggen vinden op verschillende niveaus en tussen verschillende ketenpartners plaats. VWS organiseert de volgende periodieke overleggen waarbij indien noodzakelijk geëscaleerd kan worden naar een hoger niveau:

- Tweewekelijks overleg tussen de fondscontrollers van het ZiNL en directie Zorgverzekeringen;
- Overleg op MT-niveau. Tijdens deze bestuurlijke overleggen tussen VWS en het ZiNL worden verschillende onderwerpen besproken. Van deze bestuurlijke overleggen worden door de directie Zorgverzekeringen verslagen gemaakt.

- Ketenbrede DG-overleggen waarin, afhankelijk van de te bespreken onderwerpen, zitting hebben de DG's Langdurige Zorg en Curatieve Zorg, directie Zorgverzekeringen, andere betrokken directies, het ZiNL, de NZa, en anderen zoals Zorgverzekeraars Nederland (ZN, zorgkantoren/zorgverzekeraars), Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA-secties accountants zorgverzekeraars & accountants voor zorgaanbieders).
- Overleggen op (p)SG niveau (indien nodig).

Tijdens de hierboven genoemde overleggen worden eventuele onderkende risico's en actiepunten die in de keten naar voren gekomen zijn besproken. De risico's worden geordend naar onderwerp, indien nodig opgepakt en uitgezet en de voortgang van de actiepunten en risico's worden door de directie Zorgverzekeringen gemonitord. In de overleggen worden de issues bijgehouden d.m.v. een actielijst. Er is, zoals eerder aangegeven, nog geen sprake van een overkoepelende gestructureerde risicoanalyse per verantwoordingspost, waarmee de kans aanwezig is dat niet alle relevante verantwoordingsrisico's onderkend worden.

Review fondsverslagen en vereveningsbijdrage

Een andere maatregel van VWS is het tot nu toe jaarlijks laten uitvoeren van reviews door de ADR op de kwaliteit van de werkzaamheden van de externe accountant van de fondsen en een review op de werkzaamheden van de externe IT-auditor bij het beheersingskader van de definitieve vaststelling van de vereveningsbijdrage. De review naar de kwaliteit van de uitgevoerde controle door de externe accountant van het ZiNL is niet bedoeld om informatie te geven over de rechtmatigheid van de besteding en ontvangsten van gelden en over de getrouwheid van de Financieel Jaarverslagen Zorgverzekeringsfonds en Fonds langdurige zorg 2022. De review naar de kwaliteit van uitgevoerde opdracht door de externe IT-auditor over het beheersingskader van de definitieve vaststelling van de risicoverevening is niet bedoeld om een uitspraak te doen over de systeembeschrijving en interne beheersingsmaatregelen van het ZIN ten aanzien de definitieve vaststelling van de risicovereveningsbijdrage. Ook is deze review niet gericht op de totale dan wel individuele uitkomsten van de definitieve vaststelling van de risicovereveningsbijdrage. Wel is deze opdracht bedoeld om een review te doen door een onafhankelijke partij naar de kwaliteit van de uitgevoerde opdracht door de betreffende externe accountant. De toetspunten worden bepaald op basis van het van toepassing zijnde controleprotocol.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2024 tot en met september 2025. Om de onderzoeksvragen (zie 1.3) te beantwoorden hebben we een documentatiestudie uitgevoerd gevolgd door interviews binnen VWS, ADR en met de ketenpartners het ZiNL en de NZa. De interviews zijn voor hoor- en wederhoor afgestemd met de geïnterviewden.

De inhoudelijke afstemming van het rapport heeft plaatsgehad met de opdrachtgever (PM). In de bijgevoegde managementreactie heeft de opdrachtgever haar visie op de onderzoeksresultaten verwoord (PM).

Afbakening

Dit onderzoek kent een systemische benadering en is daarom gericht op de inrichting van het controlestelsel van beide fondsen alsmede het toezicht hierop vanuit het departement van VWS. De scope van dit onderzoek beperkt zich daarbij tot het departement van VWS, het ZiNL en de ketenpartijen die rechtstreeks verantwoordingsinformatie aanleveren aan het ZiNL voor de fondsverslagen. De inrichting van de controles op de verdere onderliggende individuele geldstromen (en de rollen van de verschillende ketenpartners daarbinnen) blijven buiten beschouwing van dit onderzoek¹³.

Als referentie zijn de jaarrekeningen over 2022 genomen. Dit omdat 2022 het meest recente administratief afgesloten jaar betrof ten tijde van het onderzoek.

Een inhoudelijke beoordeling van de uitgevoerde accountantscontroles en beoordelingen maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Ook het beoordelen van de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de informatie waarin binnen door de controletoeren voorzien wordt, valt buiten dit onderzoek.

4.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op de uitvoering van deze onderzoeksopdracht.

4.3 Verspreiding rapport

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De opdrachtgever is eigenaar van dit rapport. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevend ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van

¹³ De onderliggende geldstromen vallen wel onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

5 Ondertekening

Den Haag, 9 april 2026

5.1.2e

5.1.2e

Auditdienst Rijk

6 Bijlage(n)

6.1 Lijst van gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
DJZ	Directie Juridische Zaken
DZ	Directie Zorgverzekeringen
EA	Team Eigenaarsadvisering
FEZ	directie Financieel Economische Zaken
Flz	Fonds langdurige zorg
MEVA	Directie Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt
NBA	Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
SG	Secretaris-Generaal
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SiSa	Single information Single audit
VWS	ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmg	Wet marktordening gezondheidszorg
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZiNL	Zorginstituut Nederland
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
Zvf	Zorgverzekeringsfonds
Zvw	Zorgverzekeringswet

6.2 Managementreactie

		Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	
> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag			
Auditdienst Rijk T.a.v. de heer 5.1.2e Postbus 20201 2500 EE DEN HAAG		Directoraat-Generaal Langdurige Zorg Directie Zorgverzekeringen	
		Bezoekadres Parnassusplein 5 2511 VX Den Haag T 070 340 79 11 F 070 340 78 34 www.rijksoverheid.nl	
		Inlichtingen bij 5.1.2e 5.1.2e @minvws.nl	
Datum 2 APR 2026			
Betreft	Reactie op het rapport van de Auditdienst Rijk over het 'Onderzoek naar het verantwoordings- en controlestelsel van het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) en het Fonds langdurige zorg (Flz)'		
Geachte heer 5.1.2e		Kenmerk 4363356-1095466-Z Kenmerk afzender 2024-VWS-008 Bijlage 1	
Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.			
Op 9 maart 2025 heeft u om 17:42 uur via een e-mail het rapport over het 'Onderzoek naar het verantwoordings- en controlestelsel van het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) en het Fonds langdurige zorg (Flz)' (rapport) van de Auditdienst Rijk (ADR) aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangeboden. Dit rapport is als bijlage bij deze brief toegevoegd. In deze e-mail verzoekt u aan VWS om een reactie te geven op dit rapport. In deze brief is de gevraagde reactie opgenomen. Aanleiding van het onderzoek De afgelopen jaren liet VWS jaarlijks onderzoeken (reviews) uitvoeren, door de ADR, naar de verrichte werkzaamheden van de accountant van de fondsverslagen. Op basis van door VWS aangegeven toetspunten werd de vastlegging hiervan in het dossier van de accountant door de ADR onderzocht. Dit als bewijs dat deze werkzaamheden, die de grondslag vormen voor het oordeel van de accountant bij de fondsverslagen, daadwerkelijk uitgevoerd waren. Deze reviews waren onderdeel van de toezichtvisie van VWS op deze fondsen en werden gezien als het sluitstuk van dit verantwoordings- en controlestelsel. De ADR heeft onlangs aangegeven deze reviews niet langer uit te voeren. Wel is met de ADR overeengekomen om onderzoek te doen naar het verantwoordings- en controlestelsel. Dit onderzoek biedt VWS inzicht in of, en zo ja, welke verbetermogelijkheden doorgevoerd kunnen worden, ook in relatie tot het niet langer uitvoeren van de reviews door de ADR. Doelstelling van het onderzoek Zoals u ook in paragraaf 1.3 van het rapport benoemd, is de doelstelling van dit onderzoek om inzicht te verkrijgen in eventuele verbetermogelijkheden van het verantwoordings- en controlestelsel, om mede op basis hiervan na te gaan of het ingerichte toezicht in de (financiële) keten van zodanig niveau is dat de minister van VWS kan vertrouwen op de werkzaamheden en het oordeel van de accountant			
Pagina 1 van 3			



bij de fondsverslagen van Zorginstituut Nederland. Op basis hiervan is er een centrale onderzoeksvraag inclusief deelvragen geformuleerd.

**Directoraat-Generaal
Langdurige Zorg**
Directie Zorgverzekeringen

Bevindingen

In de samenvatting van het rapport geeft u het volgende aan over uw bevindingen:

Kenmerk
4363356-1095466-Z

Toezicht op het fondsbeheer

U geeft aan dat er geen noemenswaardige bevindingen geconstateerd zijn met betrekking tot het huidige systeem van financiële verantwoording en controle in de keten (de controletoeren). Wel ziet u enkele verbetermogelijkheden waarmee de inrichting van het systeem versterkt kan worden. Deze verbetermogelijkheden zien op het nadrukkelijker inbedden van het toezicht op het fondsbeheer in de bestuurlijke driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zoals bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, het bezien of de rol van de directie Financieel Economische Zaken verder vergroot kan worden en het met stakeholders opstellen van een overkoepelende visie. Deze verbetermogelijkheden zullen wij vanuit VWS in overleg met de keten oppakken.

Verantwoordingsrisico's

U geeft aan dat u de kans op niet-onderkende onjuistheden en onzekerheden als laag inschat omdat de aangeleverde informatie reeds door accountants gecontroleerd is en aansluitend nader onderzocht wordt door de toezichthouder. Wel ziet u enkele verbetermogelijkheden om verantwoordingsrisico's verder te minimaliseren. Deze verbetermogelijkheden zien op het met ketenpartners opstellen van een overkoepelende risicoanalyse en het bij de volgende periodieke evaluatie van het functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), zoals bedoeld in artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, opnemen van vragen over de kwaliteit van het toezicht dat de NZa uitvoert op het CAK, de Wlz-uitvoerders en de zorgverzekeraars. Daarnaast adviseert u Zorginstituut Nederland om met de NZa nadere afspraken te maken over de wijze waarop de kwaliteit van haar werkzaamheden wordt geborgd en daarvan jaarlijks een evaluatie te vragen. Deze verbetermogelijkheden zullen wij vanuit VWS met ketenpartners bespreken en oppakken.

Conclusie

Op basis van uw bevindingen en uw antwoord op de onderzoeksvragen stel ik vast dat uw onderzoek ons inzicht geeft in enkele verbetermogelijkheden voor de verantwoordingsketen. Deze punten zal VWS in overleg met ketenpartijen oppakken. Daarnaast stel ik vast dat u aangeeft (i) geen noemenswaardige bevindingen te constateren met betrekking tot het huidige systeem van financiële verantwoording en controle in de keten en (ii) u de kans op niet-onderkende onjuistheden en onzekerheden als laag inschat omdat de aangeleverde informatie reeds door accountants gecontroleerd is en aansluitend nader onderzocht wordt door de toezichthouder. Ik ben blij met uw bevindingen en met de duidelijkheid van deze bevindingen. Ik concludeer op basis hiervan en gelet op de doelstelling van dit onderzoek, dat VWS kan vertrouwen op de werkzaamheden en het oordeel van de accountant bij de fondsverslagen van Zorginstituut Nederland. Uit uw onderzoek concludeer ik ook dat er geen aanwijzingen zijn dat het niet langer uitvoeren van de reviews door de ADR extra risico's meebrengt.

Pagina 2 van 3

**Tot slot**

Ik wil u en uw team bedanken voor het uitgevoerde onderzoek, het opgestelde rapport en de open communicatie die u hierover gevoerd heeft met medewerkers van VWS. Dit helpt VWS en de betrokken ketenpartijen bij het invullen van onze rol in het stelsel, het uitvoeren van onze taken en het verder verbeteren van het verantwoordings- en controlestelsel.

**Directoraat-Generaal
Langdurige Zorg**
Directie Zorgverzekeringen

Kenmerk
4363356-1095466-Z

Mocht u vragen of opmerkingen hebben over deze reactie dan kunt u contact opnemen met de behandelaar van deze brief.

Hoogachtend,

5.1.2e



Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00