



Auditrapport 2025

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (xvi)



Inhoudsopgave

1	Goedkeurende controleverklaring, het financieel beheer is verbeterd	4	4	Overige onderwerpen	19
1.1	Verbetering, maar ook aandacht gevraagd voor niet-routinematige dossiers	4	4.1	Niet-routinematige transacties beter beheersen	19
1.2	Doel en doelgroepen	4	4.2	Een sterkere rol van VWS gewenst bij het Pallas-nieuwbouwprogramma	19
1.3	Leeswijzer	4	4.3	Bevindingen over bijdragen aan medeoverheden	19
1.4	Samenvatting bevindingen	5	4.4	Risico op onvoldoende zekerheid als gevolg van wijziging verzamelwet gegevensbescherming	20
2	Verantwoordingsinformatie jaarverslag is getrouw	7	4.5	Risico's voorziene overname Solvinity	20
2.1	Goedkeurende controleverklaring	7	4.6	Uitkomsten evaluatie Regeling audit committees van het Rijk	21
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	8	4.7	Rollen VWS bij agentschappen beter vervullen	21
2.3	Geen belangrijke bevindingen bij de totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie	8	4.8	Versterking weerbaarheid nodig door wereldwijde ontwikkelingen	21
4.9			4.9	Controle managerrechten in P-Direkt wordt in 2026 ingebed in het beheerplan	21
3	De inspanningen op het beheer hebben hun vruchten afgeworpen	10	Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	24
3.1	Op alle bevindingen verbetering waardoor 2 bevindingen opgelost zijn	10	Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	29
3.2	Opgeloste bevindingen	11			
3.2.1	Inkoopbeheer	11			
3.2.2	Staatssteun	11			
3.3	Kwaliteit financieel beheer: verbeteringen doorgevoerd en geïnitieerd voor 2026	13			
3.4	Beheer van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik is verbeterd	16			

1

1.1	Verbetering, maar ook aandacht gevraagd voor niet-routinematige dossiers	4
1.2	Doel en doelgroepen	4
1.3	Leeswijzer	4
1.4	Samenvatting bevindingen	5

1 Goedkeurende controleverklaring, het financieel beheer is verbeterd

1.1 Verbetering, maar ook aandacht gevraagd voor niet-routinematige dossiers

Over 2025 is een goedkeurende verklaring afgegeven bij de begrotingsgelden in het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Het financieel beheer bij VWS is in algemene zin verbeterd. Eind 2024 waren er nog 4 bevindingen in het beheer. Hiervan zijn er 2 in 2025 opgelost, namelijk het inkoopbeheer en staatssteun. Voor de 2 resterende bevindingen zien we een positieve tendens (dit zijn financieel beheer en het beheer van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik).

Wel zijn er bij VWS financieel omvangrijke dossiers die aandacht blijven vragen. Deze dossiers zijn vaak niet-routinematig voor VWS en zijn risicovol. Het is daarom zaak deze dossiers te identificeren, ook gedurende het jaar, en de bijbehorende risico's goed in kaart te brengen, zodat de juiste beheersmaatregelen kunnen worden genomen.

1.2 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2025 bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben verricht. Het doel van onze werkzaamheden op de verantwoordingsinformatie is erop gericht na te gaan of voldaan is aan de normen, bedoeld in de artikelen 3.8, eerste lid, 3.9 en 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016. Tevens doen wij voor het beheer onderzoek naar de naleving van de normen in artikel 3.2 tot en met 3.5 van de Comptabiliteitswet 2016.

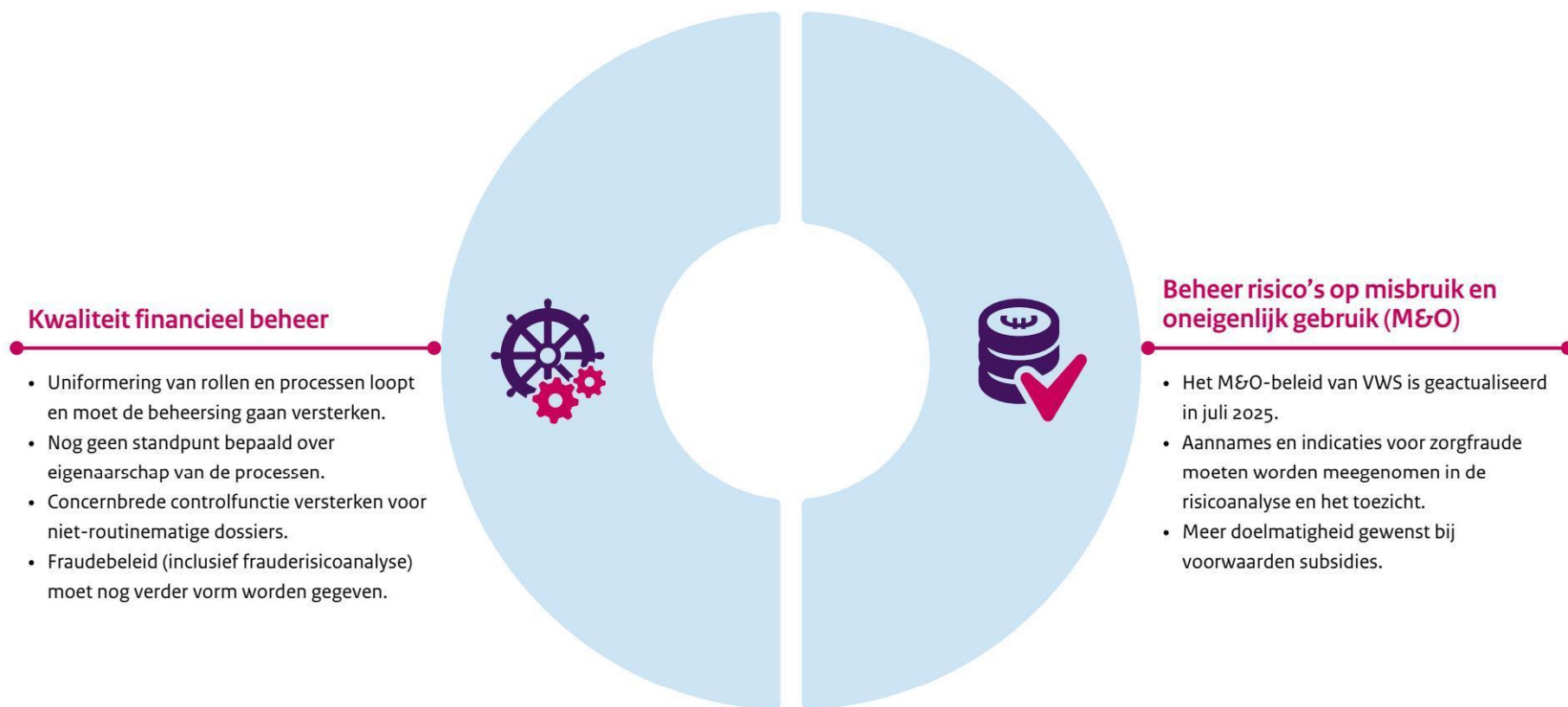
Dit rapport is opgesteld voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport. We sturen dit rapport ook aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken, de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

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

1.4 Samenvatting bevindingen



2

2.1 Goedkeurende controleverklaring	7
2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties	8
2.3 Geen belangrijke bevindingen bij de totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie	8

2 Verantwoordingsinformatie jaarverslag is getrouw

2.1 Goedkeurende controleverklaring

Oordeel in de controleverklaring

Uit de goedkeurende controleverklaring bij het jaarverslag 2025 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) blijkt dat:

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

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit tabel 1.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2025	2024
Aangegane verplichtingen	40.444	39.639
Gerealiseerde uitgaven	34.830	38.231
Gerealiseerde ontvangsten	1.309	1.129
Afgerekende voorschotten	11.081	12.503
Totaal baten agentschap RIVM	801	704
Totaal baten agentschap aCBG	84	79
Totaal baten agentschap CIBG	131	124

Toegepaste materialiteit

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

Aandacht voor frauderisico's in de controleverklaring

In de controleverklaring rapporteren wij ook over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's. In paragraaf 1.6 van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van VWS wordt daarom ook ingegaan op de belangrijkste materiële risico's op fraude (en corruptie) en de maatregelen die zijn genomen om deze risico's te beheersen.

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

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

Er is in het jaarverslag van het ministerie van VWS sprake van 4 overschrijdingen. Dit betreft:

- de verplichtingen op artikel 3 (Langdurige zorg en ondersteuning) vanwege een fout in de Europese aanbesteding en een spoeddossier waarbij onzekerheid bestaat over de naleving van de staatssteunregels (tezamen € 92 miljoen);
- de verplichtingen op artikel 10 (Apparaat kerndepartement) vanwege afroepen op onrechtmatige rijksbrede mantelcontracten (ad. € 40 miljoen);
- de uitgaven op artikel 2 (Curatieve zorg) vanwege te vroege betalingen aan Pallas (ad. € 64 miljoen);
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen vanwege onjuist aanbestede rijksbrede contracten (ad. € 95 miljoen).

2.3 Geen belangrijke bevindingen bij de totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

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



3

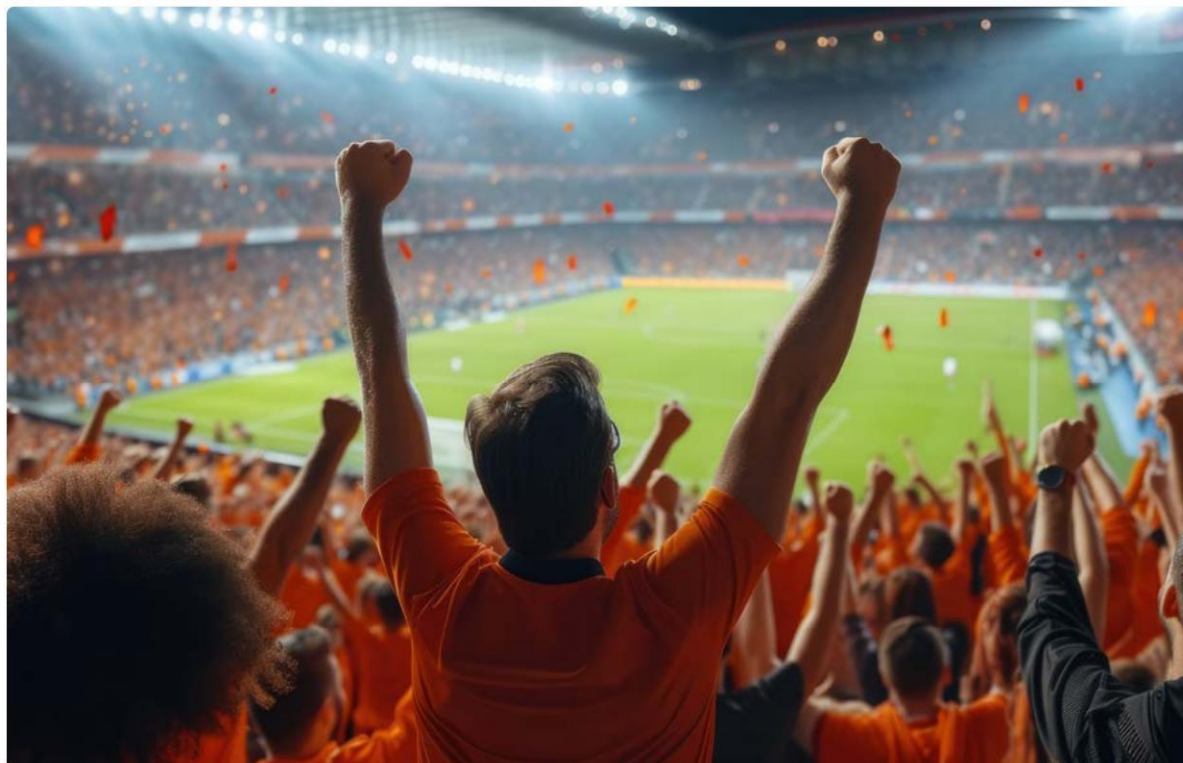
3.1 Op alle bevindingen verbetering waardoor 2 bevindingen opgelost zijn	10
3.2 Opgeloste bevindingen	11
3.3 Kwaliteit financieel beheer: verbeteringen doorgevoerd en geïnitieerd voor 2026	13
3.4 Beheer van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik is verbeterd	16

3 De inspanningen op het beheer hebben hun vruchten afgeworpen

3.1 Op alle bevindingen verbetering waardoor 2 bevindingen opgelost zijn

Het beheer bij VWS is in 2025 verder verbeterd. Dat heeft ertoe geleid dat op alle beheerbevindingen verbetering zichtbaar is. De bevindingen op inkoopbeheer en staatssteun zijn opgelost. Voor betere kwaliteit van het financieel beheer zijn acties in gang gezet die ofwel tot verbetering hebben geleid, ofwel komend jaar waarschijnlijk tot verbeteringen leiden. Ook op het beheer van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn via procedures en werkwijzen verbeteringen doorgevoerd. In 2026 gaan we na of deze verbeteringen blijvend werken.

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



Tabel 2: Bevindingen in het beheer 2025

	Financieel beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
1	Kwaliteit financieel beheer	2020	oranje	geel	↑
2	Beheer risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik	2020	oranje	lichtgroen	↑
	Inkoopbeheer	2019	lichtgroen	n.v.t.	✓
	Staatssteun	2017	lichtgroen	n.v.t.	✓

+ nieuw ✓ opgelost = ongewijzigd ↑ verbeterd ↓ verslechterd

3.2 Opgeloste bevindingen

3.2.1 Inkoopbeheer

Verbetering in de procesbeheersing

In het afgelopen jaar heeft VWS sterk ingezet op het verbeteren van de inkoop- en betaalprocessen. Met het opstellen van een *control framework*, is meer inzicht verkregen in zowel de processen als de bijbehorende risico's en beheersmaatregelen. Dit *control framework* ondersteunt VWS in het blijvend verbeteren van de interne beheersing.

De invoering van het nieuwe inkoopstelsel is een mijlpaal voor het verbeteren van de processen: het stelsel is inmiddels organisatiebreed uitgerold en ondersteunt de geïdentificeerde beheersmaatregelen. Het inkoopstelsel biedt aanzienlijke mogelijkheden om de uniformiteit, transparantie en traceerbaarheid van het inkoopproces te vergroten. De praktische werking en het daadwerkelijke effect zijn nog niet volledig

te beoordelen, omdat er in 2025 maar een beperkt aantal financiële transacties is verwerkt in het systeem. Hierdoor is er een beperkt financieel volume om een definitief beeld te krijgen van de effectiviteit. VWS werkt aan optimalisatie van het systeem.

Beperkte financiële omvang inkopen

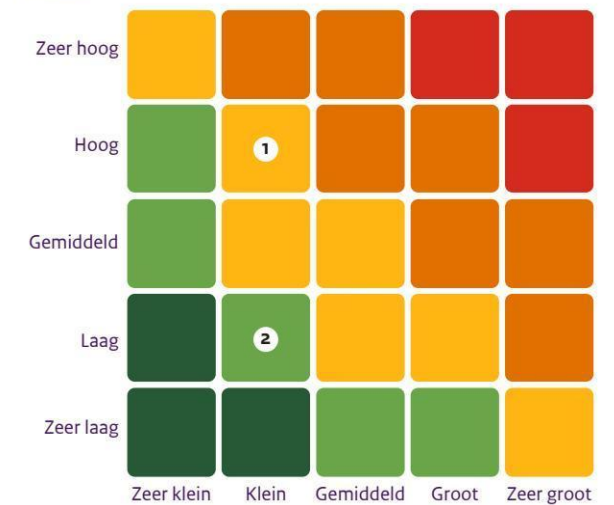
Het inkoopvolume in 2025 is beperkt gebleven in verhouding tot de overige financiële stromen in de organisatie. Het volume aan inkopen is terug op het niveau van vóór coronatijd. Als gevolg hiervan is het financiële belang van het inkoopbeheer aanzienlijk gereduceerd, zowel in absolute zin als in relatie tot andere financiële instrumenten.

3.2.2 Staatssteun

Het risico op onrechtmatig verstrekte staatssteun is in 2025 verder afgenomen doordat VWS op de bekende risicodossiers (KIPZ, SOMSZ en BOSA) acties heeft ondernomen.

Bevindingen in het beheer 2025

Impact



Kans

Ook heeft VWS eind 2024 het format van de staatssteuntoets (vragenlijst staatssteuntoets project- of instellingssubsidies) vernieuwd. Doordat in 2025 slechts één nieuwe regeling is gepubliceerd, hebben wij dit nieuwe format nog niet uitgebreid kunnen toetsen, maar zien wij wel dat het in opzet voldoet. Voor 2025 zijn er nog wel administratieve bevindingen. Deze gaan vooral over onvolledig ingevulde staatssteuntoetsen en het feit dat er geen eisen gesteld worden aan de gescheiden boekhouding (DAEB vrijstellingsbesluit). Onze bevindingen zijn in lijn met de rapportages van VWS over de uitgevoerde IC-werkzaamheden. Hieruit blijkt ook dat niet alle staatssteuntoetsen zijn voorgelegd aan de juristen van het ministerie.

In 2025 is er 1 subsidie niet verstrekt volgens de normale procedures. Dat is een uitzonderlijk geval van een subsidie voor het continueren van gehandicaptenzorg. Op dit dossier heeft VWS nog geen formele staatssteuntoets uitgevoerd. Hierdoor kunnen wij niet met zekerheid vaststellen dat het gaat om rechtmatig verstrekte steun.

Wij beschouwen de bevindingen op inkoopbeheer en staatssteun als opgelost.



3.3 Kwaliteit financieel beheer: verbeteringen doorgevoerd en geïnitieerd voor 2026

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
Kwaliteit financieel beheer	VWS	2020	oranje	geel	↑

+ nieuw ✓ opgelost = ongewijzigd ↑ verbeterd ↓ verslechterd

Bevinding

Financieel beheer verder verbeterd

In voorgaande jaren bleek de financiële functie bij VWS kwetsbaar en was de kwaliteit van de bedrijfsvoering niet op het gewenste niveau. Met behulp van verbeterprogramma's is deze kwaliteit de afgelopen jaren verbeterd en er zijn ook in 2025 belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Het programma Herinrichting financiële functie is in 2025 afgerond en heeft positieve impact op de capaciteit en kwaliteit van de financiële functie.

Aan de hand van de beheersagenda 2025, met daarin 4 blokken (advies en expertise, sturing en beheersing, toezicht, financiële functie) is in 2025 verder gewerkt aan verbetering van het financieel beheer.

Deze verbeteringen zijn zichtbaar in onze heatmap: de prioriteit is van oranje naar geel gegaan. Enkele jaren geleden waren er grote knelpunten waarop inmiddels veel verbetering is bereikt. Er resteren nog wel een aantal punten waarop de financiële beheersing zich moet focussen:

- uniformeren van processen en beleggen van eigenaarschap;
- versterken van de concernbrede controlfunctie voor de niet-routinematige dossiers;
- opstellen van beleid om frauderisico's te beheersen;
- verder ontwikkelen van de interne controle;
- zichtbare totstandkoming van de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Voor deze punten heeft VWS in 2025 verbeteringen geïnitieerd.

Bevinding*Uniformeren van processen en beleggen van eigenaarschap*

Bij VWS zijn nog niet alle procesbeschrijvingen vastgelegd en aantoonbaar. Voor de processen is het echter wel van belang dat de rollen en verantwoordelijkheden in de organisatie duidelijk en uniform belegd worden, en dat procesbeschrijvingen actueel zijn. Hiermee wordt de werkwijze duidelijker en efficiënter, worden minder fouten gemaakt en heeft het management meer grip. VWS wil de processen in 2026 vastleggen in een procesmanagementsysteem.

Er zijn in 2025 *control frameworks* opgesteld voor 3 financiële instrumenten (opdrachten/materiële uitgaven, subsidies en bijdragen medeoverheden) die een goede basis vormen voor de vastlegging in 2026. Als gevolg van de beperkt vastgelegde procesbeschrijvingen is het eigenaarschap van de processen op dit moment ook niet duidelijk. Als het proceseigenaarschap op het juiste niveau is belegd, zijn monitoring en handhaving op naleving van de regels mogelijk. Tevens is steeds meer sprake van procesketens van met elkaar samenhangende processen, waarbij duidelijk moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en waarbij een goede afweging moet worden gemaakt wie de proceseigenaar is.

Versterken van de concernbrede controlfunctie voor de niet-routinematige dossiers

In december 2025 zijn er risicosessies gehouden die verder inzicht moeten geven in de belangrijkste risico's voor de concernbrede control, waaronder de frauderisico's en niet-routinematige dossiers.

Voor borging van de concernbrede control zijn daarnaast goede communicatielijnen belangrijk met de diensten en agentschappen die op wat grotere afstand staan, zodat achterstanden en calamiteiten snel in beeld zijn.

In 2025 is ook een mid-termreview opgesteld waarin FEZ zelf een beeld schetst van de stand van zaken op diverse financiële thema's. Dit is een goed initiatief dat periodiek navolging verdient.

Bevinding*Opstellen van beleid om frauderisico's te beheersen*

VWS heeft momenteel nog geen specifiek fraudebeleid. Wel is een integriteitsbeleid ingericht waar het fraudebeleid onderdeel van kan worden. Daarbij is ook een actuele registratie van de meldingen essentieel. De in het vorige punt genoemde risicosessies kunnen samen met de uitkomsten van de bekende cases een belangrijke input vormen voor de VWS-brede frauderisicoanalyse. Op basis hiervan kan VWS vervolgens (aanvullende) beheersmaatregelen nemen.

Verder ontwikkelen van de interne controle

De interne controles zijn in 2025 verbeterd. Er zijn nog meer verbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld door duidelijk vast te leggen wie wat moet doen met de uitkomsten van de rapportages, de voortgang en vastlegging van de werkzaamheden, met name bij inkoop.

Daarnaast is voorzien in een verbreding van de interne controle naar 3 omvangrijke financiële instrumenten waar nu nog geen interne controle op is. Dat zijn: bijdragen agentschappen, bekostiging en inkomensoverdrachten.

Sommige interne controles zijn nu nog primair procedureel van aard, en in de breedte wordt rechtmatigheid nauwelijks getoetst.

Als de rechtmatigheidstoets onderdeel wordt van de interne controle, geeft dit een verdere basis voor de totstandkoming van de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Zichtbare totstandkoming van de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf

Het totstandkomingsproces van de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf (BVP) is nog niet eenduidig ingericht. Voor 2026 is een nieuwe uniforme afwijkingsprocedure VWS vastgesteld. Door het archiveren van alle afwijkingsnota's op een centrale plek in de digitale samenwerkingsruimte ontstaat een goede basis voor een transparante totstandkoming van de rechtmatigheidspassage.

Een andere belangrijke bron zijn de uitkomsten over de rechtmatigheid van de interne controle. Wij adviseren het totstandkomingsproces van de rechtmatigheidspassage in de BVP vast te leggen in een procedure.

Risico**Kans**

Klein: het beheer is in 2025 verder verbeterd. Er resteren nog wel aandachtspunten.

Impact

Hoog: in 2025 zijn er nog overschrijdingen van rapporteringstoleranties als gevolg van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid. Ook zijn er ieder jaar complexe en niet-routinematige dossiers die vaak van forse omvang zijn..

Handelingsperspectief

- Uniformeer de processen en beleg het eigenaarschap van de processen. Op die manier kan tijdig worden bijgestuurd als wordt afgeweken van de procesgang.
- Borg dat de dienstonderdelen FEZ op tijd inlichten bij niet-routinematige dossiers, achterstanden of doorbrekingen van de interne beheersing.
- Laat FEZ meerdere keren per jaar een interne rapportage opstellen over de ontwikkeling en knelpunten in het financieel beheer (zoals in 2025 met de midterm review is gedaan).
- Maak het fraudebeleid onderdeel van het integriteitsbeleid en stel een VWS-brede frauderisicoanalyse op.
- Voor de (verbijzonderde) interne controles is het van belang dat de scope wordt verbreed naar alle financiële instrumenten en dat ook de rechtmatigheidstoets wordt meegenomen.
- Leg het totstandkomingsproces van de rechtmatigheidspassage in de BVP vast in een procedure.

3.4 Beheer van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik is verbeterd

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling
Beheer risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik	VWS	2020	oranje	lichtgroen	↑

+ nieuw ✓ opgelost = ongewijzigd ↑ verbeterd ↓ verslechterd

Bevinding

Nieuw M&O-beleid vastgesteld

In 2025 heeft VWS zijn M&O-beleid en de risicoanalyses verder ontwikkeld en op 8 juli 2025 vastgesteld. De uitwerking van het M&O-beleid is ten opzichte van de vorige versies verbeterd en concreter toegeschreven op de VWS-organisatie. Door het zeer geringe aantal nieuwe subsidieregelingen in 2025 hebben wij de structurele werking van het nieuwe M&O-beleid nog slechts beperkt kunnen beoordelen. Bij het M&O-beleid is nu sprake van een samenstel van elkaar aanvullende maatregelen die ook zijn voorzien van sanctiebeleid en andere financiële instrumenten (naast subsidies) omvatten. De uitkomsten van IC-werkzaamheden die VWS heeft uitgevoerd laten een duidelijke verbetering in 2025 zien.

Zorgfraude en impact op het M&O-beleid van VWS

In 2023 heeft het Centraal Administratie Kantoor (CAK) onregelmatigheden geconstateerd in de uitvoering van de Regeling onverzekerbare vreemdelingen (OVV-regeling) en de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden (SOV-regeling). Nader onderzoek door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft inzicht gegeven in de omvang van het misbruik en de oorzaken. In de loop van 2025 heeft VWS naar aanleiding van de uitkomsten in samenspraak met het CAK aanvullende maatregelen genomen. Aanpassing van de regelingen is volgens de planning gereed in 2028. Voor 2026 en 2027 is het dus van belang dat VWS het toezicht inricht en naleving van aanvullende maatregelen handhaaft. In 2025 was nog sprake van vermeend misbruik waarnaar nu nog aanvullend onderzoek van de NLA loopt. VWS heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag een nadere toelichting gegeven op de stand van zaken en de aanvullende maatregelen.

In algemene zin zijn er recent meer aanwijzingen van fraude in de zorg. Het verdient aanbeveling dat VWS nadrukkelijk de M&O-risico's voor regelingen afweegt en vastlegt. En ook goed toezicht houdt en indicaties van fraude meeneemt in de risicoanalyse en de aannames (bijvoorbeeld voor *high-trust*-regelingen) in het M&O-beleid. Vooral nog is de impact van de fraudezaken op het begrotingsgefinancierde deel van de zorg beperkt.

Coronasteunmaatregelen

Tijdens de coronapandemie heeft VWS steun verstrekt via diverse subsidieregelingen, waaronder 'coronabanen in de zorg' en 'zorgbonus'. Bij de vaststelling in 2023 is gebleken dat sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik bij deze regelingen. De openstaande terugvorderingen die voortkomen uit de afwikkeling van de vaststellingen op de coronasteunmaatregelen (omvang circa € 20 miljoen) zijn complex. In 2023 zijn de coronadirecties van VWS opgeheven. De terugvorderingen zijn vervolgens opgepakt door de directie FEZ. Naar verwachting zal een deel van de vorderingen buiten invordering gesteld moeten worden omdat de ontvangers misbruik hebben gemaakt van de VWS gelden, maar verhaal nauwelijks mogelijk is. Het is voor VWS noodzaak om de afwegingen voor het buiten invordering stellen goed te documenteren.

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 (SOMSZ). 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 de restrisico's intern erkend en afdoende gemitigeerd met aanvullende werkzaamheden, waardoor dit jaar zeer beperkte onzekerheden overbleven.

Meer doelmatigheid gewenst bij voorwaarden subsidies

In ons interim-auditrapport 2025 meldden wij dat bij het verstrekken van nieuwe subsidies vaak wordt afgeweken van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Deze Kaderregeling is bedoeld voor de instellings- en projectsubsidies. Daarnaast heeft VWS meerdere specifieke regelingen en subsidies tot € 125.000 die niet onder deze Kaderregeling vallen. Mede naar aanleiding van deze bevinding heeft VWS een werkgroep Vereenvoudiging subsidies opgezet. Deze werkt aan een eenvoudig, doelmatig en doeltreffend subsidiestelsel met als doel minder administratieve lasten, meer transparantie, lagere uitvoeringskosten en borgen dat de subsidies rechtmatig en doelmatig verstrekt worden aan de doelen waarvoor zij bedoeld zijn.

Risico

Kans

Klein: VWS heeft in 2025 goede stappen gezet in het verder afdekken van de M&O-risico's. Met één kanttekening: dat met de uitkomsten van de verschillende IC-werkzaamheden die VWS heeft uitgevoerd, onze bevindingen en het zeer geringe aantal nieuwe regelingen in 2025 nog niet kan worden aangetoond dat de M&O-risico's volledig en effectief zijn afgedekt.

Impact

Laag: de afwikkeling van casussen uit het verleden en de uitkomsten van de verschillende IC-werkzaamheden van VWS tonen aan dat het risico op fouten en onzekerheden kleiner wordt, maar nog niet volledig is opgelost. Zo volgen er nog wel M&O bevindingen uit de SOV en OVV regelingen. Aangezien VWS grote bekende regelingen heeft aangepakt verlagen wij de impact naar laag.

Handelingsperspectief

- Handel op tijd bij signalen van mogelijke zorgfraude.
- Repareer de kwetsbaarheden in de regelingen SOV en OVV.
- Richt de informatiestromen zo in dat er een centraal inzicht ontstaat en alle directies erbij worden betrokken (bijvoorbeeld ook voor de impact op de jaarrekening).
- Evalueer of geconstateerd misbruik impact heeft op de bedrijfsvoeringsparagraaf.
- Volg zoveel mogelijk de Kaderregeling en pas standaardisatie toe voor de subsidievoorwaarden. Werk volgens een apart goedkeuringstraject bij afwijking.

4

4.1 Niet-routinematige transacties beter beheersen	19
4.2 Een sterkere rol van VWS gewenst bij het Pallas-nieuwbouwprogramma	19
4.3 Bevindingen over bijdragen aan medeoverheden	19
4.4 Risico op onvoldoende zekerheid als gevolg van wijziging verzamelwet gegevensbescherming	20
4.5 Risico's voorziene overname Solvinity	20
4.6 Uitkomsten evaluatie Regeling audit committees van het Rijk	21
4.7 Rollen VWS bij agentschappen beter vervullen	21
4.8 Versterking weerbaarheid nodig door wereldwijde ontwikkelingen	21
4.9 Controle managerrechten in P-Direkt wordt in 2026 ingebed in het beheerplan	21

4 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk rapporteren wij ontwikkelingen die aandacht in de beheersing vragen en die relevant zijn voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

4.1 Niet-routinematige transacties beter beheersen

Bij VWS zien we regelmatig financieel omvangrijke, ongeplande of unieke dossiers die aandacht blijven vragen. Deze dossiers zijn vaak niet-routinematig voor VWS, daarom zijn ze risicovol. Het is zaak deze dossiers te identificeren, ook gedurende het jaar, en de bijbehorende risico's goed in kaart te brengen. Dan kan VWS de juiste beheersmaatregelen nemen. Als de doelstelling van VWS het noodzakelijk maakt om af te wijken van wet- en regelgeving, dan moet VWS op tijd escaleren voor een juiste autorisatie van de afwijking. De nieuwe 'uniforme afwijkingsprocedure VWS' die met ingang van 2026 van toepassing is, geeft hier in opzet uitvoering aan. Daarbij is het wel belangrijk dat afwijkingen ook op tijd worden herkend. De inzet van FEZ kan hierbij van toegevoegde waarde zijn. FEZ moet dan ook bewaken dat alle afwijkingscasussen worden gemeld en dat het totaalbeeld hierover duidelijk is.

4.2 Een sterkere rol van VWS gewenst bij het Pallas-nieuwbouwprogramma

De onderzoeksreactor Pallas is de beoogde opvolger van de Hoge Flux Reactor (HFR) in Petten. Het plan is dat Pallas na de sluiting van HFR de productie van medische isotopen en het nucleair onderzoek overneemt.

De Tweede Kamer heeft het Pallas-nieuwbouwprogramma aangemerkt als 'Groot Project', volgens de Regeling Grote Projecten. Aan de Kamer is toegezegd dat zij een separaat accountantsrapport krijgt toegestuurd bij de rapportages over Pallas. Dit accountantsrapport gaat onder meer in op de governance, projectbeheersing en historische financiële informatie. Wij verwijzen hier naar de separate accountantsrapportages, waarin meer aanbevelingen zijn opgenomen en brengen nadrukkelijk 3 punten onder de aandacht:

- In het governance-model van het Grote Project Pallas heeft de Eigenstandige Control Functie (ECF) een belangrijke rol, die VWS moet invullen. De ECF moet kunnen beschikken over alle relevante informatie over het project en moet in staat worden gesteld zich een onafhankelijk oordeel te vormen over alle vraagstukken van planning, scope, budget en risico's. De ECF kan daarbij, eigenstandig als het nodig is, en na het

informerende van de programmadirecteur, escaleren naar de beleidsverantwoordelijke of, via de financiële lijn, naar de SG. Deze ECF-rol is in 2025 niet ingevuld, maar het is belangrijk dat VWS dit zo snel mogelijk doet.

- VWS is enig aandeelhouder in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van Pallas. Ons advies is om deze rol intern goed te beleggen. Ook is het raadzaam het bestuur en de huisaccountant van Pallas te vragen naar de uitkomsten van audits.
- Ook is het nodig het kwaliteitsmanagement verder te ontwikkelen en de inrichting ervan expliciet te beschrijven, inclusief welke verbetermaatregelen er zijn of worden uitgevoerd.

4.3 Bevindingen over bijdragen aan medeoverheden

Ontwikkelingen in SPUK-regelingen met impact op budgettering en doelbinding

De specifieke uitkeringen (SPUK's) zijn onderhevig aan politieke ontwikkelingen, waarbij het voornemen is dit type instrument af te bouwen. In 2025 zijn geen nieuwe SPUK's gepubliceerd bij VWS. Naast deze ontwikkeling zijn er enkele relevante wijzigingen in de bestaande SPUK-regelingen.

Als we de aard en de frequentie van de wijzigingen in samenhang bekijken, zien we dat VWS bij het opstellen van de SPUK-regelingen meer aandacht kan geven aan budgettering en doelbinding. Namelijk:

Ten eerste: bij de Regeling Transformatiemiddelen IZA 2024-2027 is het uitkeringsplafond driemaal verhoogd in 2025. In de context van optimaal budgetteren wijst dit erop dat voorafgaand meer aandacht gegeven kan worden aan het inschatten van het uitkeringsplafond. VWS geeft aan dat de oorzaak ligt in het feit dat het vooraf lastig is in te schatten hoeveel SPUK-aanvragen er binnenkomen.

Ten tweede: de Regeling Brede SPUK is in 2025 vereenvoudigd door aan gemeenten één totaalbudget te verstrekken in plaats van 15 subonderdelen, met verplichte besteding per onderdeel. Deze wijziging vergroot het risico op verminderde doelbinding, wat bij afrekening kan blijken.

Afgerekende voorschotten SPUK COVID-19-vaccinatie gewijzigd in SiSa-indicator

Voor de Regeling SPUK COVID-19-vaccinatie is de bekostigingsmethode gewijzigd naar een methode waarbij de prijs en de hoeveelheid bepalend zijn. Hierbij is een vast tarief per vaccinatie vastgesteld, waarbij VWS een risico op overcompensatie onderkent. Voorheen werd de uitkering bepaald op basis van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Door VWS is het risico na de beheersmaatregelen laag ingeschat, waarmee de nieuwe wijze van afrekenen voldoende wordt geacht. Wij adviseren VWS te evalueren dat zij bij de komende afrekeningen voldoende zekerheid hebben.

Onvoldoende en ongeschikte controle-informatie voor verplichtingen SPUK ASG

De minister van VWS verstrekt via het RIVM specifieke uitkeringen op grond van de regeling Aanvullende Seksuele Gezondheidszorg (ASG) aan coördinerende GGD'en voor de uitvoering en regionale coördinatie van aanvullende seksuele gezondheidszorg. In het kader van deze regeling constateren wij dat onduidelijkheid bestaat over het moment van boeken van verplichtingen, en dat het aangaan daarvan vertraging heeft opgelopen. Om de getrouwheid en rechtmatigheid van de ASG-verplichtingen aan te kunnen tonen, heeft VWS in controlejaar 2025 niet genoeg geschikte controle-informatie verstrekt. Dit wordt met name veroorzaakt door onduidelijkheid over beschikbare budgetruimte, het ontbreken van een duidelijk onderscheid tussen concept- en definitieve stukken en een onduidelijke workflow met de toepasselijke termijnen die voorgeschreven zijn in wet- en regelgeving. Tot slot is het belangrijk dat accordering, na interne controle, op tijd en in de juiste volgorde wordt verwerkt in de workflow, met inachtneming van accordering door ketenpartners.

4.4 Risico op onvoldoende zekerheid als gevolg van wijziging verzamelwet gegevensbescherming

De Tweede Kamer heeft op 20 mei 2025 het wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming van het ministerie van Justitie en Veiligheid aangenomen. De Nederlandse beroepsorganisatie voor accountants (NBA) heeft in een brief aan VWS aangegeven dat dit wetsvoorstel leidt tot problemen bij de controle op de naleving van wet- en regelgeving bij de middelenbesteding door zorginstellingen.

Dit probleem ontstaat volgens de NBA door artikel 23a (tweede lid) van de uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming. Dit wetsartikel verplicht zorginstellingen persoonsgegevens te pseudonimiseren voordat accountants toegang krijgen. Het gevolg hiervan is dat accountants jaarrekeningen van zorginstellingen niet kunnen goedkeuren. Zorginstellingen ontvangen daardoor verklaringen met beperkingen of oordeelsonthoudingen.

Voor VWS kan dit betekenen dat de rechtmatigheid niet of niet volledig kan worden vastgesteld voor uitgaven, waarvoor zekerheid wordt gevraagd met een controleverklaring. Dat betekent een risico op onvoldoende zekerheid bij middelen die VWS verstrekt.

Mede naar aanleiding van de NBA-brief heeft de Eerste Kamer op 16 december 2025 vragen gesteld over artikel 23a. Vanwege het belang van voldoende zekerheid bij de zorggelden, adviseren wij de minister om actief betrokken te blijven bij dit dossier en bij ongewijzigde vaststelling van het wetsvoorstel de gevolgen voor de VWS-gelden in kaart te brengen.

4.5 Risico's voorziene overname Solvinty

De voorgenomen overname van Solvinty door een Amerikaanse bedrijf speelt al geruime tijd. Solvinty levert infrastructuurdiensten voor de hosting van data en applicaties van een dienstonderdeel van VWS. VWS volgt deze ontwikkeling in het kader van rijksbrede aandacht voor digitale weerbaarheid en datasoevereiniteit. De mogelijke wijziging in eigendomsstructuur kan voor VWS aanleiding zijn de risico's van uitbesteding en afhankelijkheid van derden te heroverwegen.

Waaronder het risico dat buitenlandse wet- en regelgeving indirect van toepassing kan worden.

4.6 Uitkomsten evaluatie Regeling audit committees van het Rijk

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

Wij wijzen op het belang van structurele borging van aandacht voor financieel beheer op Bestuursraad-niveau. Dit is nodig om op dat niveau het goede gesprek te voeren over beheer, verantwoording en controle, zodat problemen in de toekomst worden voorkomen.

4.7 Rollen VWS bij agentschappen beter vervullen

In ons auditrapport 2024 constateerden wij dat er administratieve achterstanden zijn in de afrekening van de programmagelden over de afgelopen jaren. Daardoor bleven de voorschotten die VWS aan het RIVM verstrekten onnodig lang openstaan. In 2025 zijn die voorschotten deels afgerekend. Toch zijn er eind 2025 nog steeds achterstanden. In lijn met vorig jaar adviseren wij VWS ook nu om achterstanden in de financiële afwikkeling van programmagelden te voorkomen. Dit is belangrijk voor goed financieel beheer.

Daarnaast stellen wij vast dat er een disbalans is tussen de tariefstelling (kostprijsbepaling) en financiering door middel van niet afgerekende programma's. Hierdoor vergoedt het ministerie van Financiën rente op de hoge liquiditeitsposities bij agentschappen.

Dit speelt bij het RIVM maar ook breder; per jaareinde staat er ruim € 450 miljoen aan liquide middelen bij de 3 agentschappen van VWS. Met de rentebaten die VWS ontvangt van het ministerie van Financiën vangt VWS het negatieve resultaat uit bedrijfsvoering (de eigen activiteiten) op. Als eigenaar en grootste opdrachtgever heeft VWS hierin een rol, want door de niet kostendekkende tarieven wordt de 'rekening' voor activiteiten deels verlegd van beleidsdirecties naar het ministerie van Financiën.

Ook hebben wij vastgesteld dat meerdere agentschappen al meerdere jaren de spendanalyse (inkoopinformatie) niet of niet tijdig opleveren aan het ministerie die dit nodig heeft voor haar concernbrede controlrol en het opstellen van de BVP. Ten slotte adviseren wij VWS de toepassing van verslaggevingsregels door de agentschappen beter te beheersen. Voorbeelden hiervan zijn de classificatie als omzet danwel vermogensstorting, regels rondom activering en de presentatie van terugbetalingsverplichtingen aan de moeder.

4.8 Versterking weerbaarheid nodig door wereldwijde ontwikkelingen

De internationale veiligheidssituatie vraagt extra inzet om ook in de toekomst voldoende weerbaar te zijn. Rijksbreed is een 'weerbaarheidsopgave' opgesteld. Tijdens de CIO-raad is besloten dat er voor ieder

departement een nadere uitwerking moet komen van deze weerbaarheidsopgave. Bij VWS overleggen nu alle betrokken partijen om een concernbrede visie en aanpak te bepalen.

De weerbaarheidsopgave speelt zich af binnen een snel veranderende wettelijke context, waaronder nieuwe en aangescherpte regelgeving zoals NIS2, de Data Act, AI Act, Digital Markets Act, Digital Services Act, de Cybersecuritywet en de ABRO. Daarbij is verdere versterking noodzakelijk. Deze gezamenlijke opgave vraagt naast een departementale uitwerking ook om nauwe samenwerking en een gedeelde verantwoordelijkheid binnen en buiten het departement. Voor Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) is er een gefaseerd verbetertraject om ook digitaal in control te komen. Een extern rapport uit 2025 laat zien dat versterking van de basisveiligheid, waaronder het voldoen aan privacy-eisen, bijzondere aandacht vraagt. VWS is hier nauw bij betrokken.

4.9 Controle managerrechten in P-Direkt wordt in 2026 ingebed in het beheerplan

De ADR heeft over 2025 een controle uitgevoerd op de managerrechten in P-Direkt. P-Direkt is het Shared Service Center voor personeelszaken voor de gehele Rijksoverheid. Het is een onderdeel van O&P Rijk, dat valt onder het ministerie van BZK. Alleen het ministerie van Defensie maakt er geen gebruik van. Via het digitale zelfbedieningsportaal van P-Direkt kunnen leidinggevenden onder andere:

- salarissen wijzigen;

- eenmalige rechten of periodieke toelagen toekennen;
- declaraties goedkeuren.

Leidinggevenden met managerrechten zijn geautoriseerd om alle soorten mutaties over hun medewerkers in te voeren of goed te keuren. Het toekennen van managerrechten heeft te maken met de rol die een ambtenaar binnen een organisatie vervult als afdelingshoofd of teamleider.

Als iemand zo'n rol vervult, betekent het niet automatisch dat diegene ook onderdeel is van het bevoegd gezag. De verantwoordelijkheid voor de juiste rechten ligt bij de ministeries. Het is daarom belangrijk om periodiek vast te stellen of de betreffende personen (nog steeds) de rol van manager bij dit departement vervullen en terecht over managementrechten beschikken.

VWS heeft een volmachtregeling en houdt een volmachtregister bij. De directeuren zijn integraal verantwoordelijk voor hun directie. Uit interne analyse blijken geen materiële bijzonderheden. Niet alle afdelingshoofden zijn zich bewust van de grenzen van hun mandaat. In 2026 wordt dit ingebed in het beheerplan.



Bijlagen

Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	24
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	29

Bijlage 1 **Controleverklaring van de onafhankelijke accountant**

Aan: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Verklaring over de in het jaarverslag 2025 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

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

De financiële overzichten bestaan uit:

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

In deze financiële overzichten wordt uitsluitend verantwoording afgelegd over de begrotingsgefinancierde gelden van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De financiële overzichten en ons oordeel daarbij hebben geen betrekking op het hoofdstuk premiegefinancierde zorguitgaven.

De basis voor ons oordeel

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

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

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

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

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

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

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

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie, zijn omgeving en het interne beheersingssysteem binnen dit ministerie, waaronder het risico-inschattingproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort.

Onze werkzaamheden omvatten onder andere het evalueren van de gedragscode integriteit, het stelsel van integriteitsmanagement bij VWS, de klokkenluidersregeling en de uitwerking bij VWS van de *Handreiking melding integriteitsschendingen met (potentieel) significante financiële gevolgen voor het Rijk*. Bovendien hebben wij inlichtingen over de controleaanpak ingewonnen bij de directeur Financieel Economische Zaken en bij andere relevante functionarissen zoals de coördinator integriteit.

Er is bij VWS nog geen specifiek beleid voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Het proces voor het identificeren en beoordelen van fraude- en corruptierisico's is deels ingericht. Dit proces wordt echter maar beperkt toegepast. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluit aan bij hetgeen het ministerie hierover rapporteert in paragraaf 1.6 van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag.

Wij hebben geëvalueerd of frauderisicofactoren aanwezig waren, die konden leiden tot een risico op een afwijking van materieel belang als gevolg van fraude. Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersingsmaatregelen gericht op het mitigeren van deze frauderisico's.

Wij beoordelen het veronderstelde frauderisico met betrekking tot de opbrengstverantwoording als niet significant gezien de beperkte gelegenheid en het ontbreken van druk voor frauduleuze opbrengstverantwoording en de aard van de verschillende ontvangsten- en opbrengststromen van VWS en de agentschappen van VWS. Bij de agentschappen heeft veruit het grootste deel betrekking op opbrengsten van het moederdepartement en zijn de opbrengsten dus administratief van 2 kanten in beeld. De door ons geïdentificeerde frauderisico's die significante aandacht vragen, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

Risico:

Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door de leiding van het ministerie (een verondersteld risico).

Het management is in een unieke positie om fraude te plegen door de mogelijkheid het proces van financiële verslaggeving en resultaten te manipuleren door middel van het doorbreken van de interne beheersing die anderszins effectief lijken te werken.

Controleaanpak:

- Wij hebben de opzet en de implementatie geëvalueerd van interne beheersingsmaatregelen die relevant zijn voor het mitigeren van de risico's op fraude. Voor het aangaan van verplichtingen en het verrichten van betalingen zijn meerdere afdelingen en personen nodig. Bij het testen van de procedures en bij onze gegevensgerichte werkzaamheden zijn geen bevindingen naar voren gekomen die wijzen op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management.
- Wij hebben *journal entry testing* uitgevoerd om boekingen met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen.

- Wij zijn voor de geconstateerde fouten en onzekerheden nagegaan of hierbij sprake was van het doorbreken van interne beheersmaatregelen.
- Het ministerie van VWS beschikt over een database van (vermoedens van) integriteitsschendingen, waaronder schendingen van financiële aard en van misbruik van positie.

Risico:

Er zijn risico's op fraude door misbruik van wet- en regelgeving (fraude door derden).

Bij misbruik van wet- en regelgeving genieten derden van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.

Controleaanpak:

- Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van het departementale M&O- beleid en daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan de mogelijke samenloop tussen subsidieregelingen en specifieke uitkeringen en de staatssteunrisico's.
- Op geconstateerd misbruik van de regelingen SOV en OVV heeft VWS in 2025 aanvullende beheeracties ingezet, waarbij het dichten van de lacunes in de wet- en regelgeving in de komende jaren tot een definitieve oplossing moet leiden. De financiële gevolgen van het misbruik zijn meegenomen in de evaluatie voor het onderdeel rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Op basis van de interne controles van een VWS uitvoeringsonderdeel is melding gemaakt van een integriteitsschending met financiële impact. De onregelmatigheden zijn geconstateerd nog voordat er beschikkingen zijn verstuurd en betalingen zijn verricht. Er is bij het uitvoeringsonderdeel aanvullend onderzoek gedaan om de reikwijdte van de schending na te gaan. Hieruit komen geen andere onregelmatigheden naar voren. De uitkomsten van onze werkzaamheden zijn in lijn met de verantwoording die VWS daarover aflegt in paragraaf 1.6 van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Daarnaast zijn er frauderisico's die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang, maar die op basis van onze inschatting geen significante aandacht vereisten bij het uitvoeren van de controle.

Het frauderisico bij de betalingen

Dit frauderisico is gemitigeerd door een harde scheiding aan te brengen tussen het initiëren van betalingen bij het ministerie van VWS en de daadwerkelijke betaling door het Financieel Diensten Centrum (FDC) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Door FDC is ontdekt dat ordonnateurs in 2025 ruime autorisaties hadden op de workflow van betalingen. Daarop zijn begin 2026 passende maatregelen genomen en aanvullende controles verricht. Bij FDC zijn door het horizontale ADR-team data-analyses op de betaalstromen uitgevoerd.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten.

Verklaring over de in het jaarverslag 2025 opgenomen andere informatie

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

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

Wij hebben de andere informatie gelezen voor zover deze betrekking heeft op de begrotingsgefinancierde middelen van het ministerie van VWS en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of deze andere informatie materiële afwijkingen bevat. Wij verrichten geen werkzaamheden ten aanzien van de (andere) informatie over premiegefinancierde zorguitgaven.

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

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde comptabele regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.
- wat betreft de in het jaarverslag op te nemen (niet-financiële) informatie is deze op het moment van het afgeven van de controleverklaring niet volledig. Dit betreft de Premiegefinancierde Zorguitgaven. De ontbrekende onderdelen worden ná de datum van onze controleverklaring, vóór aanbidding van het jaarverslag aan de Tweede Kamer door het ministerie van VWS toegevoegd aan het departementale jaarverslag. Dit betreft onderdeel D van het jaarverslag en gebeurt door middel van correctiebladen. Deze procedure is in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen in de Regeling Begrotingsvoorschriften 2026. Wij verrichten geen werkzaamheden ten aanzien van deze later aangeleverde premiegefinancierde zorguitgaven.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat¹.

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

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

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

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

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

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

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

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie²;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarin opgenomen toelichtingen;
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

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

Den Haag, 13 maart 2026

Auditdienst Rijk

was getekend

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

Bijlage 2 **Onderzoeksverantwoording**

Controle getrouw beeld financiële overzichten

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

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

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

Overschrijding van rapporteringstoleranties

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

Controle op frauderisico's

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

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

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

Onderzoek totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

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

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

Onderzoek beheer

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

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

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Ook vanuit de IT-beheersing kunnen onderwerpen naar voren komen die niet alleen de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de

jaarrekening raken. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2025 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd.

Wij kennen een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze in een zogenaamde 'heatmap', waarbij de assen gevormd worden door de inschattingen van kans en impact.

Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de inschatting van de impact hiervan op het financieel, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersingsmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het management is ervoor verantwoordelijk om de risico's die wij signaleren in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die het ministerie moet beheersen.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

Openbaarmaking

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

Colofon

Auditrapport 2025
ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (xvi)

Datum
13 maart 2026

Kenmerk
2026-0000044069

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag