

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2026

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2025

Met deze brief informeer ik u over de voortgang van het financieel beheer binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de eerste helft van 2025. De rapportage geeft invulling aan de toezegging om in oktober 2025 een brief naar uw Kamer te sturen met de actuele stand van zaken inzake de bedrijfsvoering. Het interim-auditrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) stuur ik mee met deze voortgangsrapportage.

Belangrijkste conclusie van deze rapportage is dat de positieve trend zich voortzet. De afgelopen periode zijn veel van de in gang gezette verbetermaatregelen van de afgelopen jaren duurzaam geborgd. Zo is het programma Herinrichting Financiële functie in mei 2025 formeel afgerond en zijn de resterende actielijnen overgedragen aan de lijnorganisatie. Hiernaast wordt 2025 gebruikt om nog verdere stappen te zetten om ervoor te zorgen dat de uitgaven van VWS doelmatig, rechtmatig en controleerbaar zijn. In deze brief licht ik de belangrijkste ontwikkelingen kort toe.

Consolidatie en verankering

In 2025 bevindt het financieel beheer van het ministerie zich in de fase van consolidatie en verankering. De programmatische aanpak die in de afgelopen jaren is ingezet om het financieel beheer te versterken, is afgerond. De activiteiten die in dat kader zijn ontwikkeld, zijn inmiddels belegd binnen de staande organisatie en maken daarmee onderdeel uit van de reguliere bedrijfsvoering. Dat is ook waar deze activiteiten thuishoren: aandacht voor financieel beheer moet niet tijdelijk of projectmatig zijn, maar een vanzelfsprekend en integraal onderdeel van de dagelijkse sturing en uitvoering.

Hoewel het in die zin «terug naar normaal» is, betekent dit niet terug naar de situatie vóórdát deze verbeterprogramma's zijn opgestart. Waar het beheer in het verleden soms te weinig prioriteit kreeg, is nu nadrukkelijk geborgd dat de aandacht structureel op een hoger niveau ligt én blijft. De lessen uit de afgelopen jaren laten zien dat duurzaam goed financieel beheer vraagt om blijvende aandacht, scherp te en eigenaarschap.

Het feit dat het financieel beheer binnen VWS inmiddels op een hoger niveau ligt, betekent niet dat zich nooit meer fouten of onrechtmatigheden zullen voordoen. Waar mensen werken, worden fouten gemaakt. En er kunnen zich specifieke situaties voordoen waarin de geldende regels niet één op één toepasbaar zijn. Het ministerie bevindt zich inmiddels meer in de positie om die afwegingen tijdig en weloverwogen te maken. De verbeteringen in processen, rollen en deskundigheid zorgen ervoor dat afwijkingen van reguliere procedures niet toevallig, maar zoveel als mogelijk bewust en onderbouwd plaatsvinden. Daarnaast is het interne stelsel van controles en monitoring zodanig versterkt dat, wanneer zich toch onbewust fouten voordoen, deze vroegtijdig worden onderkend. Hierdoor kan waar mogelijk herstel plaatsvinden, en kan – als herstel niet meer mogelijk is – op een juiste en transparante wijze verantwoording worden afgelegd. En ten slotte zijn we nu ook in de gelegenheid om steeds meer dan voorheen fouten te gebruiken om van te leren. Door deze tijdig te onderkennen en ook terug te leggen en te bespreken op de plek waar deze zijn ontstaan, komen we in de gelegenheid om deze in de toekomst te voorkomen.

Herinrichting financiële functie

Eind 2024 en begin 2025 is de herinrichting van de financiële functie afgerond. Doel was om een versterking door te voeren voor de mensen die werkzaam zijn binnen het domein van financiën en control. Het ging hier zowel om een reorganisatie van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) als een kwantitatieve als kwalitatieve versterking van de financiële medewerkers binnen de overige directies van VWS. Voor de zomer is de Auditdienst Rijk gevraagd om een eerste evaluatie uit te voeren naar de belangrijkste aspecten van deze versterking: 1) de introductie van de functie van DG Controller, 2) het beter in positie brengen van de verschillende rollen bij de directies, onder andere door het aanvullen van de financiële administratieve capaciteit en 3) de uitbreiding van capaciteit en de verandering van rollen bij de directie FEZ. De ADR is momenteel bezig met het eerste deel: de introductie van de functie van DG Controller. De DG Controller is de «trusted advisor» voor een directeur-generaal (DG) of (plaatsvervangend) secretaris-generaal en deze functie biedt ondersteuning bij het doelmatig, doeltreffend en rechtmatig vormgeven van beleid. Deze functie is ondergebracht bij de directie FEZ en dient daarmee zowel het VWS brede concernbelang, als het belang van een specifieke DG. Ik verwacht de uitkomsten van dit onderzoek en de andere twee onderdelen – die ook sterke onderlinge samenhang hebben – in het tweede kwartaal van 2026 aan uw Kamer toe te kunnen zenden.

Begin 2025 is de kwantitatieve versterking (12 fte) voor de financieel-administratieve functie voor de directies geworven. Nadat deze medewerkers een speciaal onboardingsprogramma hebben doorlopen is ervoor gekozen om deze – samen met reeds zittend financieel-administratief personeel – periodiek ook samen te brengen in een zogenaamde kenniskring. Hiermee wordt geborgd dat kennis en ervaring wordt gedeeld. De resultaten laten zien dat dit lukt. In het tweede kwartaal van 2025 is de intern geformuleerde streefwaarde van 90% (posten in één keer correct) behaald. Ook voor andere functiegroepen in de

financiële functie zijn kenniskringen opgericht die periodiek bijeenkomen. In mei 2025 is decharge verleend aan het programma Herinrichting financiële functie en zijn de resterende actielijnen ondergebracht in de staande organisatie.

Meer «in control»

Onderdeel van een volwassen organisatie met oog voor de bedrijfsvoering is dat deze zich blijft ontwikkelen op basis van interne en externe ontwikkelingen. Zo bieden de toenemende mogelijkheden van digitalisering en data-gedreven werken steeds meer de gelegenheid om risico's vroegtijdig te signaleren en daarop te anticiperen. VWS werkt op dit gebied samen met het Ministerie van Financiën in het kader van het programma Toekomstige Financiële Administratie (TFA). Maar ook andere ontwikkelingen, bijvoorbeeld aanpassingen in wet- en regelgeving, schaarste op de arbeidsmarkt en taakstellingen, kunnen gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering en kunnen van impact zijn op hoe VWS ervoor zorgt dat het «in control» is. Dit vraagt dat we continue in staat zijn om ons aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Hieronder beschrijf ik kort de voornaamste ontwikkelingen en risico's die ik in 2025 onderken en wat VWS doet om meer «in control» te komen.

Subsidiebeheer

VWS heeft over het eerste half jaar van 2025 circa € 1,01 miljard aan subsidies verstrekt. Dit is circa 5,6% van de totale begrotingsgefinancierde uitgaven over de eerste helft van 2025. Belangrijk onderdeel van adequaat subsidiebeheer is het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van deze subsidies. In juli 2025 is het nieuwe VWS-brede M&O beleid vastgesteld inclusief een nieuw risicoformat. Het M&O beleid is in lijn gebracht met de Rijksbrede Handreiking ter voorkoming en bestrijding M&O en geeft duidelijke handvatten over het te hanteren normenkader. Om het bewustzijn en de kennis van het M&O beleid te versterken worden gerichte M&O trainingen en workshops gegeven.

Belangrijk aandachtspunt is het uitvoerbaar en beheersbaar krijgen van subsidies. Niet alleen om beheersmatige risico's zoveel als mogelijk te voorkomen maar ook in het beperken van de administratieve last voor de subsidieontvangers. In het verleden zijn te vaak subsidieregelingen opgesteld die dusdanig ingewikkeld waren dat dit zowel voor de eigen organisatie als voor de ontvanger leidde tot onevenredige werk- en controlelast. De primaire oplossing ligt helemaal aan de voorkant, namelijk bij de keuze van het subsidie-instrument en bij de uitwerking van de subsidie. Door scherpere advisering bij de instrumentkeuze, binnen VWS door het in dit jaar opgerichte Expertisecentrum Instrumentkeuze (ECIK), en bij het tot stand brengen van een subsidie, door het Expertisecentrum Subsidies (ECS), wordt uitvoeringsproblematiek zoveel als mogelijk voorkomen. De uitvoering van het grootste deel van de subsidies ligt bij de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I). Deze dienst is in de afgelopen jaren snel gegroeid. Deze snelle groei geeft ook uitdagingen, het behouden en verder verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening is hier een voorbeeld van. Hier wordt nauwlettend op gestuurd.

Twee voorbeelden van complexe regelingen uit het verleden die ook hebben geleid tot onrechtmatigheden waren de regeling Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuizen (KiPZ) en de opvolger van deze regeling, de Subsidieregeling Strategisch opleiden MSZ (SOMSZ). Beide regelingen zijn dit jaar aangepast waardoor de onrechtmatigheden binnen deze regelingen zijn opgelost.

Op verschillende momenten heb ik u het afgelopen jaar geïnformeerd dat gefraudeerd is met de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden (SOV) en met de regeling Onverzekerbare vreemdelingen (OVV). Beide regelingen worden uitgevoerd door het CAK. Momenteel wordt met alle betrokken partijen gewerkt aan zowel korte- als lange termijnmaatregelen om het risico op fraude zo klein mogelijk te maken. De lange termijn maatregelen worden meegenomen in het wetstraject waarin gewerkt wordt aan één nieuwe wet per 2028 met betrekking tot zorgkosten aan onverzekerden (ter vervanging van de SOV en OVV). De bouwstenen voor het wetsvoorstel, en de keuzes die een nieuw kabinet daarin kan maken, zullen in een tweede voortgangsbrief begin 2026 verder worden toegelicht. Het Ministerie van VWS zal de voorbereidende werkzaamheden voor het wetsvoorstel continueren.

Inkoopbeheer

De inkopen over het eerste half jaar 2025 bedragen circa € 127 miljoen. Dit is circa 0,7% van de totale begrotingsgefinancierde uitgaven over de eerste helft van 2025. 2025 staat voor een belangrijk deel in het teken van de implementatie van het nieuwe inkoopstelsel. Met dit stelsel wordt het inkoopbeheer binnen VWS verder geprofessionaliseerd middels een geformaliseerde digitale werkwijze. Doordat het inkoopstelsel is gekoppeld aan het financieel administratieve (ERP)-stelsel en omdat de rollen, taken en verantwoordelijkheden uniform zijn vastgesteld is het de verwachting dat beheersmatige risico's significant verminderd kunnen worden. In 2025 zal het nieuwe stelsel – conform planning – geïmplementeerd zijn bij alle directies van VWS. Tot op heden doen zich geen grote issues voor bij de invoering. Wel is het werken met een nieuw stelsel voor de gebruikers soms ingewikkeld en worden nog verschillende (kleinere) kinderziektes ontdekt bij het daadwerkelijk gebruik. In het project is aandacht om deze issues op te lossen middels trainingen en hulplijnen.

Uit de interne controles blijkt dat het grootste deel (circa 92%) van de onrechtmatige inkopen in 2025 het gevolg is van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten van categoriemanagement. Doordat VWS deelnemer is aan deze overeenkomsten van categoriemanagement leidt dit tot zogenaamde geïmporteerde onrechtmatigheid.

Overige punten

Naast de bovengenoemde aspecten zijn nog de volgende ontwikkelingen te melden:

- PALLAS – Op 28 januari 2025 heeft de Tweede Kamer het PALLAS-nieuwbouwprogramma aangewezen als groot project conform de Regeling Grote Projecten. Dit betekent dat er twee keer per jaar wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer over dit programma. De planning is dat eind oktober een tweede/herziene basisrapportage wordt aangeboden. Vanaf 2026 worden halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Kamer gestuurd. De ADR doet op twee aspecten onderzoek: ten eerste wordt een controleverklaring verstrekt bij de financiële informatie. Ten tweede wordt onderzoek gedaan naar de governance van het programma, de beoordeling van de programmabeheersing (waaronder het risicomanagement), zowel binnen het ministerie als binnen NRG Pallas, de externe en interne informatievoorziening en naar de kwaliteit en volledigheid van de toekomstige financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages.
- Wet DBA – De afgelopen periode is een nulmeting gehouden naar de risico's rondom schijnzelfstandigheid. Deze analyse leert dat het risico rondom schijnzelfstandigheid voor 3,4% van de totale inhuurpopulatie

van circa 1.000 mensen aanwezig is (stand per 1 juli). Momenteel worden verschillende maatregelen doorgevoerd om dit risico nog verder te beheersen, waaronder een doorontwikkeling van het «afwegingskader schijnzelfstandigheid» en een verdere verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden van externe inhuur.

- Herstel- en Veerkrachtplan – In november 2025 zal Nederland het derde betaalverzoek indienen bij de Europese Commissie in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan. Voor VWS betreft dit onder andere de maatregel rond de Nationale zorgreserve. De ADR heeft inmiddels deze maatregel ge-audit en hierbij geen bevindingen vastgesteld. Hiermee wordt bevestigd dat de afgesproken doelen binnen deze maatregel zijn behaald.

Ten slotte

Ik heb vertrouwen dat met de in deze brief beschreven maatregelen het financieel beheer duurzaam op orde is en blijft. Dit vertrouwen is gebaseerd op de wijze waarop de versterkingsmaatregelen van de afgelopen periode structureel zijn ingebed: de herinrichting van de financiële functie, de verdere professionalisering van processen, en de ontwikkeling van kennis en gedrag binnen de organisatie. Daarmee is het fundament gelegd voor een financieel beheer dat niet alleen op orde is, maar ook toekomstbestendig en veerkrachtig blijft.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag over 2025 zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten over het gehele jaar 2025.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J.A. Bruijn