



Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de Basisrapportage PALLAS-nieuwbouwprogramma

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de basisrapportage PALLAS-nieuwbouwprogramma
Uitgebracht aan	de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	8 januari 2026
Kenmerk	2026-0000005767
Referentienummer	2025-VWS-04

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Inleiding—4

- 1.1 Aanwijzing van PALLAS als groot project—4
- 1.2 Korte beschrijving van het groot project PALLAS—4
- 1.3 Onderzoeksopdracht—5
- 1.4 Object van onderzoek—6
- 1.5 Verrichte werkzaamheden—6
- 1.6 Rapportage—7

2 Onderzoek naar het projectbeheer en de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de basisrapportage—8

- 2.1 Inleiding—8
- 2.2 Governance en programmabeheersing—8
 - 2.2.1 Organisatie en governance—8
 - 2.2.2 Interne- en externe informatievoorziening—10
 - 2.2.3 Bepaling projectscope en scopebeheer—10
 - 2.2.4 Planning en beheer planning—10
 - 2.2.5 Ramingen en beheer raming (waaronder de post 'onvoorzien')—11
 - 2.2.6 Budget- en begrotingsbeheer—12
 - 2.2.7 Financieel beheer—13
 - 2.2.8 Risicomanagement—14
 - 2.2.9 Omgevingsmanagement—14
 - 2.2.10 Kwaliteitsmanagement—15
- 2.3 Kwaliteit en volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële en niet-financiële informatie—16
 - 2.3.1 Kwaliteit van de in de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie—16
 - 2.3.2 Kwaliteit van de in de basisrapportage opgenomen niet-financiële informatie—16
 - 2.3.3 Volledigheid van de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële en niet-financiële informatie—17

3 Aanbevelingen—18

4 Ondertekening—19

1 Inleiding

1.1 Aanwijzing van PALLAS als groot project

Op 28 januari 2025 heeft uw Kamer het project Pallas-reactor (Kamerstuk 33 626) als groot project aangewezen. De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft, conform de Regeling Grote Projecten (RGP), op 2 juli 2025 de uitgangspuntennotitie groot project Pallas vastgesteld. In de uitgangspuntennotitie zijn nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening, waaronder ook eisen die worden gesteld aan de accountantswerkzaamheden door de Auditdienst Rijk (ADR).

1.2 Korte beschrijving van het groot project PALLAS

Medische isotopen zijn radioactieve stoffen die worden gebruikt voor de diagnose van veel verschillende ziekten en de behandeling van ernstige aandoeningen, zoals prostaat-, schildklier-, of longkanker. Met de investering in het PALLAS-nieuwbouwprogramma zet het kabinet in op het vervangen van de verouderde Hoge Flux Reactor en daarmee het borgen van de toekomstige voorzieningszekerheid voor de patiënt.

Vanwege de radioactiviteit en halfwaardetijd van isotopen, is het niet mogelijk om voorraden van isotopen aan te leggen, waardoor nabijheid van productie de beste garantie is voor continue beschikbaarheid.

Nationale en internationale experts verwachten in de nabije toekomst een sterk stijgende vraag naar therapeutische isotopen. Innovatieve geneesmiddelen op basis van isotopen zijn een hoopvolle ontwikkeling voor een grote groep patiënten, maar de nucleaire aard en de benodigde omvang van de investeringen van deze middelen maakt ze kwetsbaar voor marktmanipulatie en monopolisering met het risico op beschikbaarheidsproblemen en excessieve prijzen.

Een breed aanbod van verschillende soorten isotopen, in de toekomst, onder meer geproduceerd door de PALLAS-reactor (en non-exclusief aangeboden) voorkomt monopolies op de belangrijke therapeutische isotopen. Ook maakt dit brede aanbod therapieontwikkeling mogelijk die commercieel niet aantrekkelijk gevonden wordt door private partijen, maar die wel tegemoetkomt aan behoeften van kleinere patiëntpopulaties.

Het PALLAS- nieuwbouwprogramma bestaat uit drie deelprojecten, namelijk:

1. het PALLAS-reactor project;
2. het Processing Facilities project¹;
3. het Operational Readiness project

¹ In eerdere fase van het nieuwbouwprogramma was het voornemen om het Nuclear Health Centre te realiseren. In deze faciliteit kunnen materialen, nadat ze in de reactor bestraald zijn, bewerkt worden (o.a. zuiveren, scheiden, oplossen van de isotopen), zodat ze gebruikt kunnen worden door farmaceutische bedrijven en ziekenhuisapotheken. Na analyse van NRG PALLAS B.V. is er besloten om deze bewerkingscapaciteit anders vorm te geven in een faciliteit met als naam Processing Facilities.

Al deze drie projecten worden gerealiseerd op de Energy and Health Campus in Petten, gemeente Schagen. Het PALLAS-reactor Project omvat het ontwerpen en de engineering, vergunningverlening, bouw en inbedrijfstelling van een complete nucleaire multipurpose reactor voor de productie van medische en industriële radio-isotopen en voor het uitvoeren van nucleair technologisch onderzoek, inclusief alle gerelateerde gebouwen en faciliteiten (een logistiek gebouw, nutsvoorzieningen en kantoorgebouw).

Het Processing Facilities Project omvat het ontwerp, engineering, vergunningverlening, bouw en inbedrijfstelling van een radionucliden laboratorium voor het op grote schaal verwerken van medische isotopen.

Het Operational Readiness Project omvat het inrichten en opzetten en bemensen van een operationele organisatie die in staat is de bovengenoemde PALLAS-reactor en NHC te exploiteren en deze operationele organisatie in de bedrijfsvoering van NRG PALLAS B.V. te integreren.

Het PALLAS-nieuwbouwprogramma kent een aanloop sinds 2012 en wordt uitgevoerd door NRG PALLAS BV. NRG PALLAS BV is een beleidsdeelneming met de Staat als 100% aandeelhouder. Deze beleidsdeelneming is ontstaan uit een fusie van de Stichting NRG en de Stichting Voorbereiding PALLAS-reactor. Het aandeelhouderschap van de onderneming is belegd bij het ministerie van VWS. De onderneming heeft beperkte middelen om mogelijke kostenoverschrijdingen die uit het nieuwbouwprogramma kunnen voortkomen op te vangen. Daarmee is het aannemelijk dat eventuele kostenoverschrijdingen zullen neerslaan bij het ministerie van VWS.

1.3 Onderzoeksopdracht

In het kader van de RGP dient bij de basisrapportage (artikel 10) en periodiek bij de voortgangsrapportages (artikel 13) een accountantsrapport te worden gevoegd met bij de basisrapportage (conform artikel 10, lid 4) een oordeel over:

- a. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- b. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
- c. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

Op 24 februari 2025 heeft de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer een voorstel gedaan voor nadere afbakening en nadere inrichting van deze opdracht. In dit voorstel, dat op 25 maart 2025 door de Tweede Kamer is vastgesteld, wordt de opdracht tot het verrichten van onderzoek naar de rapportages over grote projecten gesplitst in:

- een opdracht tot controle van historische financiële informatie uit de voortgangsrapportage (VGR) waarbij de ADR een controleverklaring verstrekt, en
- een 'overige opdracht' voor de overige informatie in de basis- of

voortgangsrapportage en voor de beheersing en het beheer van het project, waarbij de ADR aansluit bij de wensen die volgen uit de informatiebehoefte van de Tweede Kamer (handelingsperspectief voor het kunnen uitoefenen van parlementaire controle).

Aangezien de basisrapportage geen historische financiële informatie bevat is de opdracht tot controle van deze informatie en het daarbij verstrekken van een controleverklaring niet van toepassing op het onderzoek bij de basisrapportage. De Tweede Kamer heeft op 2 juli 2025 de uitgangspuntennotitie vastgesteld. Op basis van hoofdstuk 6 van de uitgangspuntennotitie worden de volgende onderwerpen in het onderzoek betrokken:

- 'Het ministerie is voor de uitvoering van het Pallas-project grotendeels afhankelijk van NRG-Pallas en haar opdrachtnemers. De commissie VWS acht het van belang dat het accountantsonderzoek zich niet beperkt tot het domein van het ministerie zelf, maar ook toeziet op de activiteiten van NRG Pallas. Daarbij zou de focus met name moeten liggen op de wijze waarop NRG Pallas de programmabeheersing (waaronder het risicomanagement) invult en de wijze waarop het ministerie daarover geïnformeerd is en wordt. De commissie verzoekt de minister van VWS om de benodigde onderzoeksbevoegdheid voor de ADR bij NRG Pallas formeel te regelen.'
- 'De commissie hecht waarde aan een goede controle van het financieel beheer en financiële verantwoording van het project en verwacht dat eventuele opmerkingen hierover worden opgenomen in de jaarlijkse accountantsrapporten bij de voortgangsrapportages.'
- 'De commissie hecht daarnaast waarde aan het onderzoek van de ADR naar de governance van het programma, de beoordeling van de programmabeheersing (waaronder het risicomanagement) zowel binnen het ministerie als binnen NRG Pallas, de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en NRG Pallas en aan het onderzoek naar de kwaliteit van de toekomstige financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling Grote Projecten en in deze uitgangspuntennotitie.'

1.4 Object van onderzoek

Het object van ons onderzoek vloeit voort uit de uitgangspuntennotitie en omvat de volgende onderdelen:

- de in de basisrapportage d.d. 24 oktober 2025 opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie en
- de governance en de programmabeheersing (het projectbeheer), waaronder ook het financieel beheer.

De basisrapportage bevat geen historische financiële informatie. Bij de volgende voortgangsrapportage omvat ons onderzoek ook de historische financiële informatie ultimo 2025.

1.5 Verrichte werkzaamheden

Het doel van de verrichte werkzaamheden is om uitwerking te geven aan de aanwijzingen uit de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie van 2 juli 2025.

Wij onderzoeken de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen informatie. Verder onderzoeken wij de opzet en het bestaan van de kaders voor de governance en de programmabeheersing (waaronder het financieel beheer) van het groot project 'PALLAS-nieuwbouwprogramma'. De door ons verrichte werkzaamheden bestaan uit het houden van interviews, het uitvoeren van documentanalyses en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

Onderzochte aspecten waarover geen bijzonderheden te melden vielen, zijn niet in dit accountantsrapport opgenomen.

Voor zover mogelijk zijn de uitkomsten zo geformuleerd dat het belang en het gewicht daarvan duidelijk worden. Dit betekent dat wij over de uitkomsten rapporteren wanneer wij opmerkingen hebben over:

- de kaders en de gehanteerde methoden;
- de besluitvorming;
- de in de basisrapportage opgenomen informatie en tabellen;
- bijzondere ontwikkelingen.

1.6 Rapportage

Ons rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar het projectbeheer (waaronder ook de organisatie en governance en het financieel beheer) en de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële en niet-financiële informatie.

Naast constatering en aanbevelingen opgenomen die dienstbaar kunnen zijn voor de parlementaire controle door de Tweede Kamer.

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie, het Besluit Auditdienst Rijk en met inachtneming van het audit charter van de Auditdienst Rijk. Op de uitvoering van deze opdracht zijn de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants van toepassing en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

Op deze opdracht is geen afzonderlijke Standaard van toepassing, omdat geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht noch een aan assurance verwante opdracht in de zin van de NV COS wordt uitgevoerd.

De opdrachtgever, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

2 Onderzoek naar het projectbeheer en de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de basisrapportage

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat onze constatering en aanbevelingen over de governance en de programmabeheersing (het projectbeheer), waaronder ook het financieel beheer en de in de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie.

2.2 Governance en programmabeheersing

Deze paragraaf bevat onze constatering en aanbevelingen ten aanzien van de volgende aspecten van de governance en de programmabeheersing (het projectbeheer):

1. Organisatie en governance;
2. Interne- en externe informatievoorziening;
3. Bepaling projectscope en scopebeheer;
4. Planning en beheer planning;
5. Raming en beheer raming (waaronder de post 'onvoorzien');
6. Budget- en begrotingsbeheer;
7. Financieel beheer;
8. Risicomanagement;
9. Omgevingsmanagement;
10. Kwaliteitsbewaking.

2.2.1 *Organisatie en governance*

De governance van het PALLAS-Nieuwbouwprogramma omvat de governance inzake het aandeelhouderschap – voor zover deze betrekking heeft op het groot project - en de governance voor de aansturing van en het toezicht op NRG PALLAS BV.

De formele inrichting van de governance van het PALLAS-nieuwbouwprogramma is opgenomen in de 'credit agreement' (kredietovereenkomst), waarin de juridische verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatiepositie van VWS als aandeelhouder zijn geborgd. De baseline met de uitgangspunten voor geld en tijd (baseline 9) is als bijlage in de kredietovereenkomst opgenomen.

Er zijn twee overkoepelende kaders die het uitgangspunt zijn voor de governance en de programmabeheersing van het groot project 'PALLAS-nieuwbouwprogramma'. Het betreft de volgende twee kaders van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), die zij heeft ontwikkeld voor het projectbeheer van haar grote projecten:

- het Governancemodel Grote Projecten (GGP) en
- het Beheersmodel Grote Projecten (BGP).

Omdat NRG PALLAS BV een beleidsdeelneming is waarvan de Staat alle aandelen bezit, is ook de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 van het ministerie van Financiën van toepassing.

De in deze Nota genoemde bevoegdheden van de algemene vergadering van aandeelhouders c.q. het ministerie van VWS zijn in de statuten van NRG PALLAS BV

geborgd. In deze statuten van NRG PALLAS BV zijn de rechten en plichten VWS opgenomen.

De statuten zijn onderzocht door de Algemene Rekenkamer (Brief van 6 juni 2023 in het kader van de voorhangprocedure). De vraag 'Kan de minister van VWS haar verantwoordelijkheden waarmaken op basis van de statuten?' is daarbij door de Algemene Rekenkamer met 'ja' beantwoord.

Verder beschikt VWS over een beschrijving van een Administratieve Organisatie (AO) waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn geregeld om hier invulling aan te geven.

De bredere governance, inclusief besturing, toezicht, samenwerking en kennisdeling, is nader uitgewerkt in het governanceplan uit 2023 dat destijds ook aan de Tweede Kamer is aangeboden. Dit plan is sindsdien niet gewijzigd. VWS heeft dit governanceplan voor het PALLAS-nieuwbouwprogramma gebaseerd op de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, het GGP en het BGP. Verder zijn het GGP en het BGP in algemene zin opgenomen in de kredietovereenkomst en zijn specifieke onderdelen nader uitgewerkt in de vorm van informatieplicht en goedkeuringen. Het governanceplan is vastgesteld in de Bestuursraad van VWS en gedeeld met de Tweede Kamer.

Daarmee is het governanceplan zowel binnen VWS vastgelegd als aan de Kamer gecommuniceerd als de formele werk- en handelswijze. Daarnaast is het governanceplan middels de bepalingen in de kredietovereenkomst afdwingbaar richting NRG PALLAS BV.

VWS werkt aan het inrichten van de Eigenstandige Control Functie (ECF). De ECF maakt ook deel uit van het GGP van IenW. Vooralsnog wordt deze functie vervuld door een externe 'technical lender advisor' (technisch adviseur van VWS als kredietverstrekker, verder: technisch adviseur), die adviseert en validaties uitvoert. Deze 'challenger' (bezieet kritisch) ook de ingediende plannings- en ramingsvoorstellen en financieringsverzoeken van NRG PALLAS BV, alvorens VWS deze toekent. Tevens voert deze externe technisch adviseur naar behoefte ook waarnemingen ter plaatse en boeken-/factuuronderzoek uit. Ook geeft deze regelmatig adviezen ten behoeve het programmamanagement.

Wij bevelen aan dat VWS zorgt voor de definitieve inrichting van de Eigenstandige Control Functie (ECF) conform de daaraan te stellen eisen met een bijbehorende beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid tot escalatie.

De governance van het PALLAS programma is binnen NRG PALLAS BV uitgewerkt in het 'Programme Management Plan' (PMP) (programma management plan), dat door VWS is vastgesteld.

In het PMP en het governanceplan is de overlegstructuur vastgelegd. Maandelijks vindt een projectbeheersingsoverleg (PBO) plaats en op directourniveau elk kwartaal een verantwoordings- en besluitvormingsoverleg (VBO). Daarnaast is er voorzien in een escalatie overleg en een bestuurlijk overleg op niveau van de minister. Deze overlegstructuur is gebaseerd op het hierboven genoemde GGP van IenW. Verder is naast de algemene vergadering van aandeelhouders het aandeelhoudersoverleg (AHO) ingesteld, waarin elk kwartaal lopende zaken worden besproken met betrekking tot de deelneming in NRG PALLAS BV.

In 2024 is een gate review uitgevoerd en naar aanleiding daarvan een vervolgasement (mei 2025). Het eindrapport Gate review PALLAS VWS is op 1 juli 2025 aan de Tweede Kamer aangeboden. Een van de uitkomsten was dat de governance binnen het ministerie van VWS niet voldoende was toegespitst op het invullen van de rollen van VWS. Binnen VWS is besluitvorming daarvoor in voorbereiding.

2.2.2 *Interne- en externe informatievoorziening*

De rapportageplicht van NRG PALLAS BV is vastgelegd in de statuten ten behoeve van het aandeelhouderschap, in de kredietovereenkomst en in het PMP voor de aansturing van en het toezicht op het nieuwbouwprogramma. Dit laatste betreft de bepalingen over maand- en kwartaalrapportages. NRG PALLAS werkt de bepalingen verder uit met behulp van de externe technisch adviseur. Binnen VWS is dit verder uitgewerkt in haar administratieve organisatie.

De maand- en kwartaalrapportages worden kritisch gezien door de externe technisch adviseur. De rapportages worden besproken in het PBO en vastgesteld in het VBO.

Binnen NRG PALLAS BV worden de maand- en kwartaalrapportages op diverse niveaus gereviewd. De vierde kwartaalrapportage wordt betrokken in de externe audit van de huisaccountant naar de jaarrekening van NRG PALLAS.

De informatievoorziening aan VWS in het kader van het aandeelhouderschap bestaat uit de in de statuten vastgelegde informatiebehoefte.

2.2.3 *Bepaling projectscope en scopebeheer*

De scope van het groot project PALLAS-nieuwbouwprogramma bestaat uit drie deelprojecten: het PALLAS-reactor project, het Processing Facilities project en het Operational Readiness project. De scope beschrijft wat het programma fysiek en functioneel gaat opleveren.

De operationele kosten voor de huidige Hoge Flux Reactor (HFR) en de afvoer van radioactief materiaal vallen buiten de scope van het groot project.

VWS heeft in de kredietovereenkomst een aantal 'lender approvals' (goedkeuringsrechten) opgenomen voor het wijzigen van functionele eisen, die schriftelijk aan VWS moeten worden voorgelegd. Dit betreft een aantal stappen dat moet worden doorlopen voordat de scope gewijzigd mag worden. In de kredietovereenkomst is de scope omschreven in de vorm van functionele vereisten (schedules) op basis waarvan de financiering is bepaald. De scope in de kredietovereenkomst is enkel op het 'hoge niveau' van een functionele reactor met bijhorende faciliteiten.

De functionele vereisten zijn door NRG PALLAS BV nader uitgewerkt in aanbestedingsdocumenten en daaruit voortvloeiende contractreeksen. Het aangaan van deze contractreeksen is de verantwoordelijkheid van NRG PALLAS BV, en dient voorafgaande goedkeuring (lender approval) te verkrijgen van VWS voor het aangaan van materiele projectovereenkomsten zoals is bepaald in de kredietovereenkomst.

NRG PALLAS BV heeft het PALLAS-nieuwbouwprogramma opgezet en daarbij de functionele vereisten opgesteld. Op basis daarvan heeft VWS de scope vastgesteld. VWS heeft na afstemming besloten om het PALLAS-nieuwbouwprogramma te financieren. Dit is, inclusief alle randvoorwaarden, vastgelegd in de kredietovereenkomst.

In de kredietovereenkomst is opgenomen dat VWS wordt bijgestaan door een externe technisch adviseur en dat deze een 'standing invitation' heeft om deel te nemen aan alle formele overleggen.

2.2.4 *Planning en beheer planning*

VWS heeft de planningsmethodiek die NRG PALLAS BV hanteert opgenomen in baseline 9, als onderdeel van de kredietovereenkomst. Uit deze baseline blijkt dat NRG PALLAS BV de Kritieke pad-methode toepast in combinatie met een Work Breakdown Structure (WBS). De hiërarchische indeling van de projectorganisatie is ingericht in lijn met de WBS.

VWS heeft de externe technisch adviseur ingeschakeld om de planning en de voortgang van de mijlpalen van de deelprojecten te beoordelen en te monitoren.

Nadat deze externe technisch adviseur onder andere deze aspecten als toereikend heeft beoordeeld, gaat VWS over tot betaling. VWS heeft de bij scopebeheer reeds genoemde externe partij ingeschakeld om deze methodiek te laten toetsen.

Voor elk van de drie deelprojecten is binnen het PALLAS-Nieuwbouwprogramma een geïntegreerde projectplanning opgesteld. Deze projectplanningen zijn geaggregeerd tot een planning op programma-niveau oftewel een masterplanning. Binnen deze programmaplanning zijn de kritieke paden zichtbaar gemaakt. De programmaplanning/masterplanning is binnen NRG PALLAS BV vastgesteld na toetsing door een onafhankelijk extern bureau. Deze planning is gecommuniceerd met VWS als onderdeel van de kredietovereenkomst en geldt als stuurinformatie. Indien van deze planning wordt afgeweken, dient VWS daarvan door NRG PALLAS BV op de hoogte te worden gesteld waarna VWS daar al dan niet akkoord op kan geven.

NRG PALLAS BV heeft op basis van de deterministische planning een probabilistische planning opgesteld op basis van de P50-waarde van de onderkende planningsrisico's. De deterministische planning is de initiële planning zonder risico-opslag; de probabilistische planning is de deterministische planning met een opslag voor geïdentificeerde risico's. In de basisrapportage is de probabilistische planning op basis van P50-waarden en P90-waarden opgenomen, gebaseerd op baseline 9. NRG PALLAS BV rapporteert aan VWS op basis van de probabilistische planning.

NRG PALLAS BV heeft procedures ingericht om wijzigingen in de planning te verwerken.

Afwijkingen van de probabilistische planning worden, zoals afgesproken in de kredietovereenkomst, aan VWS gerapporteerd. Na uitvraag over aard en omvang van de afwijking en het advies van de externe technisch adviseur kan VWS besluiten om akkoord te gaan met deze afwijking. Besluitvorming over majeure wijzigingen in de planning vindt plaats volgens de afspraken zoals opgenomen in de kredietovereenkomst.

VWS monitort de voortgang ten opzichte van baseline 9, zoals vastgelegd in de kredietovereenkomst en wordt hierin ondersteund door de externe technisch adviseur. NRG PALLAS rapporteert aan VWS over de voortgang in de maand- en kwartaalrapportages. Deze rapportages worden besproken in de in paragraaf 2.2.2 genoemde overleggen na advies van de externe technisch adviseur.

2.2.5 *Ramingen en beheer raming (waaronder de post 'onvoorzien')*

Uitgangspunt zijn de afspraken uit de kredietovereenkomst waarbij voor de realisatie van het project een bedrag van € 2,4 mld. benodigd is (prijsspeil 2024). Dit bedrag is gebaseerd op ramingen uit baseline 9. Deze baseline is als bijlage opgenomen in de kredietovereenkomst.

Binnen NRG PALLAS is door een externe partij een plan van aanpak en procedures opgesteld voor het opstellen van de ramingen. Deze ramingen worden opgesteld door twee (andere externe) partijen respectievelijk voor de kosten voor Design en voor Constructie.

De ramingen zijn opgenomen in baseline 9. De deelramingen voor Design en Constructie zijn zoveel mogelijk kritisch bezien door de stakeholders binnen het PALLAS-nieuwbouwprogramma. Daarnaast heeft NRG PALLAS BV op verzoek van VWS door deskundigen van een externe partij een onafhankelijke review laten uitvoeren van het ramingsproces en is door deze deskundigen de robuustheid van de ramingen onderzocht. De raming van de directe kosten is gebaseerd op de scope en de raming voor de indirecte kosten is gebaseerd op de planning. VWS steunt voor de beoordeling van de ramingen voornamelijk op de externe partij. De ramingen zijn aan de orde geweest in het VBO en definitief vastgesteld bij baseline 9.

De ramingen worden binnen NRG PALLAS BV maandelijks geactualiseerd. Risico's worden op kwartaalbasis geactualiseerd en besproken met VWS en de externe technisch adviseur. Halfjaarlijks vindt een probabilistische analyse van de planning en de kosten plaats op basis waarvan zo nodig de post onvoorzien wordt aangepast. Bij kostenstijgingen hoger dan een afgesproken drempelbedrag wordt VWS geïnformeerd. Bij een dergelijke kostenstijging zal NRG PALLAS BV, zoals afgesproken in de kredietovereenkomst, een verbeterplan opstellen. In geval van een nieuwe baseline wordt een (volledige) herziene raming opgesteld.

Bij het opstellen van de ramingen is het prijspeil 2024 gehanteerd. Jaarlijks worden de ramingen conform afspraken in de kredietovereenkomst door NRG PALLAS BV aangepast voor inflatie. NRG PALLAS BV hanteert twee indicatoren: de consumentenprijsindex (CPI) voor personele kosten en de Grond-, weg- en waterbouw (GWW)-prijsindex voor overige kosten. VWS hanteert voor de financiering, conform voorschriften van het ministerie van Financiën, als index de Index voor Bruto Investeringen (IBOI). Deze index is doorgaans echter lager, waardoor budgetspanningen kunnen ontstaan. In 2025 is er volgens de basisrapportage sprake van een budgetspanning van €30 mln.

De ramingen bevatten een post onvoorzien in de vorm van dekking van geïdentificeerde risico's (benoemd/voorzien onvoorzien). In de ramingen is geen algemene opslag voor nog niet bekende (onbenoemd/onvoorzien onvoorzien) of exogene risico's in de ramingen opgenomen.

Een 'Cost Control procedure' (kostenbeheersingsprocedure) is in voorbereiding door NRG PALLAS BV in samenwerking met een externe partij. De wijze van omgaan met kostenstijgingen en het beheer van de post onvoorzien maakt deel uit van deze procedure.

Voor onttrekkingen aan de post onvoorzien is geen toestemming nodig van VWS. Binnen NRG PALLAS BV bestaat een mandaatregeling voor onttrekkingen aan de post onvoorzien. De post onvoorzien is niet bedoeld voor het financieren van scopewijzigingen. Het risico van onttrekkingen aan de post onvoorzien voor scopewijzigingen is afgedekt door de bepaling in de kredietovereenkomst dat voor scopewijzigingen of -uitbreiding financieringsafspraken zullen worden gemaakt met VWS. In de kwartaalrapportage van NRG PALLAS BV aan VWS is de post onvoorzien ('Contingencies') opgenomen waarmee daarover op totaalniveau wordt gerapporteerd. VWS heeft geen monitoring op de omvang van de post onvoorzien. In de rapportages van NRG PALLAS BV wordt niet expliciet gerapporteerd over de omvang van en mutaties in de post onvoorzien.

Wij bevelen aan dat VWS het nut en de noodzaak onderzoekt van een algemene opslag op de post onvoorzien voor de nog niet benoemde risico's.

2.2.6 *Budget- en begrotingsbeheer*

Het PALLAS-nieuwbouwprogramma wordt gefinancierd door VWS in de vorm van vermogensstorting en het verstrekken van een lening. De vermogensstorting moet voldoen aan de voorschriften Comptabiliteitswet 2016 ex. artikel 4.7 eerste lid, sub b. Voor het verstrekken van eigen vermogen en leningen dient de voorhangprocedure zoals bepaald in de Comptabiliteitswet 2016 volledig te zijn doorlopen. Deze procedure is in 2023 doorlopen.

De vermogensstorting en het verstrekken van leningen geschiedt niet eenmalig, maar vindt plaats naar behoefte op basis van de voortgang van de nieuwbouw met in acht neming van de afgesproken en gebudgetteerde maxima. Daarover zijn in de kredietovereenkomst afspraken gemaakt.

VWS en NRG PALLAS streven naar een verhouding eigen-vreemd vermogen van 65/35 in 2031. Thans is de verhouding 77/23. De bijdrage van VWS in het eerste halfjaar 2025 bestond uit 84% vermogensstorting en 16% lening.

De vermogensstorting en leningen komen ten laste van de begroting van VWS in het betreffende jaar. In de september suppletoire begroting 2025 van VWS is de totale vermogensstorting en totale lening geraamd op € 1.790 mln.. De totale financieringsbehoefte is vooralsnog bepaald op € 2.473 mln.. Het in de basisrapportage gemelde tekort wordt geraamd op € 30 mln. VWS geeft aan dat dit tekort (budgetspanning) zal worden meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming 2026.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de provincie Noord-Holland hebben in 2014 elk €40 mln. medegefinancierd. Er zijn vooralsnog geen nieuwe andere financieringsbronnen.

De Europese Commissie (EC) heeft op 26 juli 2024 instemming verleend voor de Nederlandse staatssteun van ongeveer €2 mld. voor de PALLAS-kernreactor. De EC stelde daarbij als voorwaarde dat de met deze kernreactor geproduceerde medische isotopen niet onder de kostprijs zullen worden verkocht.

Voor de meerkosten van ongeveer €400 mln. is nog geen toestemming van de EC gekregen. De uitkomst van de staatssteuntoets van de EU wordt begin 2026 verwacht.

2.2.7 *Financieel beheer*

VWS heeft in de beschrijving van de administratieve organisatie aangegeven welke processen zijn ingericht voor het verkrijgen van inzicht in de financiële beheersing van het programma. VWS heeft een uitgebreid stelsel van 'checks and balances' ingericht in de kredietovereenkomst om zicht te krijgen op de besteding van de beschikbaar gestelde middelen en in de financiële beheersing van het programma door NRG PALLAS BV.

Belangrijke informatie in de financiële sturing en monitoring is:

- de beoordeling van het jaarplan en het jaarlijkse auditplan van NRG PALLAS BV door VWS. Deze vindt jaarlijks plaats en de beoordeling wordt uiterlijk 15 december voorafgaande aan het jaar teruggekoppeld aan NRG PALLAS BV. Uiterlijk 1 februari besluit VWS over de vaststelling van het jaarplan en VWS stelt uiterlijk in februari het jaarlijkse auditplan vast;
- de besluitvorming van VWS over een trekkingsverzoek door NRG PALLAS BV op basis van de kredietovereenkomst en de overeenkomst voor inbreng van eigen vermogen. NRG PALLAS BV kan per kwartaal een trekkingsverzoek indienen. VWS stelt deze vast, na advies van de externe technisch adviseur;
- overleggen op maand- en kwartaalbasis van VWS met NRG PALLAS BV. Daartoe rapporteert NRG PALLAS BV onder meer over:
 - (voortschrijdende) prognose en begrotingsnaleving;
 - actueel risicodashboard met de financiële en de projectrisico's;
 - de ontwikkelingen ten aanzien van de afgesproken mijlpalen;
 - de werkelijke uitgaven en cashflow afgezet tegen de prognoses;
 - een prognose van de liquiditeitsbehoefte op basis van de verwachte voortgang;
 - de uitkomsten van interne en externe inspecties.
- de beoordeling van de jaarrekening van NRG PALLAS BV, mede op basis van analyses van de externe technisch adviseur.

Wij bevelen aan dat VWS, om de kwaliteit van de verkregen informatie te vergroten, de huisaccountant actief bevraagt in de Algemene vergadering van Aandeelhouders en de uitkomsten van de uitgevoerde audits.

2.2.8 Risicomanagement

In de beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) van de Programmadirectie Medische Isotopen (PMI) van VWS uit 2024 is een paragraaf over risicomanagement opgenomen.

Daarin is vermeld dat er een separaat risicodossier is opgesteld voor VWS met input van Rijkswaterstaat en de externe technisch adviseur. In totaal worden hierin vijftien risico's onderkend van VWS die zijn ingedeeld in de volgende categorieën: begroting, PMI-team, besluitvorming, business case en exogeen. Voor elk van de risico's zijn beheersingsmaatregelen genoemd.

Verder is daarin vermeld dat de Senior adviseur bedrijfsvoering (Sab) elk kwartaal (kort na de 'Risk Quarterly PALLAS') de actualisatie van het VWS-risicodossier inbrengt bij het managementteam (MT)-PMI. Het gaat hierbij zowel om de risico's als de beheersingsmaatregelen. Het MT-PMI besluit of het risicodossier aangepast dient te worden en zo ja, op welke wijze.

VWS heeft samen met NRG PALLAS BV een notitie opgesteld over het eigenaarschap van en het onderscheid tussen endogene en exogene risico's en de besluitvorming daarover. NRG PALLAS BV geeft in dat kader aan welke risico's volgens haar exogeen zijn en dus niet door NRG PALLAS BV gedragen hoeven te worden.

NRG PALLAS BV beschikt over een procedure voor het managen van risico's en kansen ('Risk and Opportunity Procedure') en over een geïntegreerd managementsysteem ('Integrated Management System' (IMS)) dat onder andere een tegel voor het risico- en kansenmanagement bevat. Van daaruit is er een link naar een systeem waarin een register voor de risico's en kansen wordt bijgehouden door de risicomanager van het programma.

Risico's en kansen worden zowel 'bottom-up' als 'top-down' geïnventariseerd. Daarbij wordt gedacht aan alle categorieën conform de RISMAN-methode. Voor de kansen wordt dezelfde methode gehanteerd als voor de risico's, maar dan in positieve zin.

In de opzet van het risicoregister wordt de initiële, actuele en rest risico kwantificering in kans van optreden en gevolgen in tijd en geld zichtbaar en traceerbaar aangegeven. Op de risico's en kansen worden probabilistische analyses uitgevoerd door een extern bureau dat is gespecialiseerd in tijd- en kostenanalyses vanuit de RISMAN-methode.

Prioritering van de risico's vindt plaats op de actuele stand van zaken uit het risicoregister. De toprisico's (top 10) worden eens per kwartaal gerapporteerd aan VWS en binnen NRG PALLAS BV aan de programmadirectie. Prioritering vindt plaats op basis van kwantificering van de risico's waarvan vastlegging plaatsvindt. Daarna vindt nog een kwalitatieve analyse van de geprioriteerde risico's plaats op basis van 'professional judgement' plaats. Deze analyse kan leiden tot een herprioritering van de risico's en dus ook van de toprisico's. Van deze analyse wordt geen vastlegging gemaakt.

Wij bevelen aan dat NRG PALLAS BV de kwalitatieve analyse van de geprioriteerde risico's op basis van 'professional judgement' als stap in het risico- en kansenmanagementproces opneemt in de 'Risk and Opportunity Procedure'. Ook bevelen wij aan de overwegingen uit de kwalitatieve analyse die tot een herprioritering van de risico's en kansen hebben geleid vast te leggen, waarmee het gehele herprioriteringsproces transparant en navolgbaar wordt.

2.2.9 Omgevingsmanagement

VWS heeft geen beschrijving van de wijze waarop zij invulling wil geven aan haar omgevingsmanagement bij het groot project PALLAS-nieuwbouwprogramma. In de praktijk geeft VWS wel invulling aan haar omgevingsmanagement. Zo is in het kader van het kabinetsbesluit van 2022 een stakeholderanalyse uitgevoerd. In dat

kader was er een zogenoemde 'Stakeholdertafel' om te kunnen overleggen met belangrijke stakeholders.

Momenteel heeft VWS elk kwartaal een bijpraatsessie met de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). Bij deze gesprekken is VWS zich bewust van de toezichtrelatie die bestaat tussen de ANVS en NRG PALLAS BV als houder van een kernenergiewetvergunning. VWS treedt in deze gesprekken dan ook niet op als vertegenwoordiger van of namens NRG PALLAS BV, maar kan wel gespreksonderwerpen aanreiken.

VWS beschikte aanvankelijk over een communicatieplan. Hierin stond het communiceren over het nut en de noodzaak van het PALLAS-Nieuwbouwprogramma centraal.

VWS beschikt momenteel niet over een communicatieplan met daarin opgenomen (gebaseerd op de omgevingsanalyse): de communicatiestrategie, de geïdentificeerde doelgroepen, de kernboodschap, de communicatiedoelen en een beschrijving van de communicatie en/of overlegstructuur en bijbehorende procedures in relatie tot de omgevingspartijen.

Wij bevelen aan dat VWS:

- *onderzoekt op welke wijze zij invulling wil geven aan haar omgevingsmanagement, waaronder het stakeholdermanagement, zowel op politiek-bestuurlijk niveau als op het niveau van de programma-organisatie bij VWS;*
- *als onderdeel van haar omgevingsmanagement een hernieuwd communicatieplan opstelt waarin onder andere een beschrijving van de overlegstructuur met omgevingspartijen is opgenomen.*

Bij NRG PALLAS BV is haar omgevingsmanagement in de basis beschreven in een omgevingsscan van oktober 2024. Verder is voor stakeholdermanagement en 'stakeholder complaints' (klachten van stakeholders) een procedure beschreven en vastgelegd in het IMS.

NRG PALLAS BV beschikt verder over een 'Stakeholdermanagement and Communications plan' (stakeholdermanagement- en communicatieplan) met een beschrijving van de overlegstructuur. De omgevingsscan geldt als aanvulling op het communicatieplan.

2.2.10 *Kwaliteitsmanagement*

VWS beschikt over een kwaliteitssysteem.

VWS heeft onlangs een gateway-review op PALLAS-nieuwbouwprogramma laten uitvoeren. Verder dient NRG PALLAS BV volgens de kredietovereenkomst jaarlijks een auditplan op te stellen. VWS heeft de mogelijkheid om audits aan dit plan toe te voegen. Verder heeft VWS de mogelijkheid om externe reviews en dergelijke op te leggen.

VWS merkt op dat NRG PALLAS BV onder toezicht staat in het kader van de kernenergiewet. Dit houdt in dat in ieder geval de ANVS reviews en inspecties uitvoert. Daarnaast worden door aangewezen keuringsinstanties onder de kernenergiewet reviews en in latere fasen inspecties bij 'hold and witness points' uitgevoerd.

Wij bevelen aan dat VWS in haar kwaliteitssysteem expliciet beschrijft:

- *welke kwaliteitsinstrumenten VWS zelf inzet;*
- *op welke wijze zij toeziet op het kwaliteitssysteem van NRG PALLAS BV en*
- *aan welke externe kwaliteitswaarborgen het groot project PALLAS-Nieuwbouwprogramma onderhevig is, bijvoorbeeld van de ANVS.*

NRG PALLAS BV beschikt over een kwaliteitssysteem dat onderdeel is van het IMS. In het IMS hebben alle processen een 'process leader' (procesleider) en een 'process owner' (procesverantwoordelijk manager). De procesleider is altijd een lid van het directieteam van het PALLAS-nieuwbouwprogramma. Het IMS voorziet onder andere in een combinatie van interne en externe audits (Jaarplan interne audits en 'Annual Auditplan' ('lender approved' door VWS) die beiden gebaseerd op een risicoanalyse tot stand komen. Verder voorziet het IMS in een jaarlijkse directiebeoordeling van het IMS en in een halfjaarlijkse prestatie-evaluatie ('mid year performance evaluation').

Het kwaliteitssysteem voorziet in een verbeterregister met actiehouders en deadlines aan de hand waarvan de implementatie van getroffen verbetermaatregelen kan worden gemonitord.

In de praktijk is er ook aandacht voor de werking/effectiviteit van getroffen verbetermaatregelen. Daarvan is geen vastlegging in het verbeterregister. Zo nodig vindt op basis van de werking van verbetermaatregelen bijsturing plaats.

Wij bevelen aan dat NRG PALLAS BV in het verbeterregister ook bijhoudt of de implementatie van de getroffen verbetermaatregelen het beoogde effect oplevert aangezien dat het uiteindelijke doel is.

2.3 Kwaliteit en volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële en niet-financiële informatie

2.3.1 Kwaliteit van de in de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie

De toekomstgerichte financiële informatie in de basisrapportage bestaat uit:

- de kostenraming en toegepaste calculatiemethoden en wijze waarop de geraamde bedragen tot stand zijn gekomen;
- de wijze van financiering (uit de rijksbegroting en/of eventuele andere externe financieringsbronnen) en de prijsindexatie en
- de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking (en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen) en meerjarig kasritme.

De budgettaire aspecten dienen aan te sluiten op de kostenramingen.

Voor de kwaliteit van de informatie over het beheer van de ramingen (waaronder de post onvoorzien en het beheer van de budgetten en financiering) zie de opmerkingen bij paragraaf 2.2.5 en 2.2.6 van dit rapport.

2.3.2 Kwaliteit van de in de basisrapportage opgenomen niet-financiële informatie

De niet-financiële informatie in de basisrapportage bevat alle informatie die niet is aangemerkt als toekomstgerichte financiële informatie (de basisrapportage bevat geen historische financiële informatie).

Voor de kwaliteit van de informatie over de governance, beheer van de scope, beheer van de planning, risicomanagement, omgevingsmanagement en kwaliteitsmanagement zie de constatering in respectievelijk de paragrafen 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4 en 2.2.8 tot en met 2.2.10 van dit rapport.

2.3.3 *Volledigheid van de basisrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële en niet-financiële informatie*

Wij hebben vastgesteld dat de onderwerpen die zijn voorgeschreven in de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie en de toezeggingen aan de Tweede Kamer in de basisrapportage aan de orde zijn gekomen.

3 Aanbevelingen

Organisatie en governance

1. Wij bevelen aan dat VWS zorgt voor de definitieve inrichting van de Eigenstandige Control Functie (ECF) conform de daaraan te stellen eisen met een bijbehorende beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid tot escalatie.

Ramingen en beheer raming (waaronder de post 'onvoorzien')

2. Wij bevelen aan dat VWS het nut en de noodzaak onderzoekt van een algemene opslag op de post onvoorzien voor de nog niet benoemde risico's.

Financieel beheer

3. Wij bevelen aan dat VWS, om de kwaliteit van de verkregen informatie te vergroten, de huisaccountant actief bevroegd in de AvA en de uitkomsten van de uitgevoerde audits opvraagt

Risicomanagement

4. Wij bevelen aan dat NRG PALLAS BV de kwalitatieve analyse van de geprioriteerde risico's op basis van 'professional judgement' als stap in het risico- en kansenmanagementproces opneemt in de 'Risk and Opportunity Procedure'. Ook bevelen wij aan de overwegingen uit de kwalitatieve analyse die tot een herprioritering van de risico's en kansen hebben geleid vast te leggen, waarmee het gehele herprioriteringsproces transparant en navolgbaar wordt.

Omgevingsmanagement

5. Wij bevelen aan dat VWS:
 - onderzoekt op welke wijze zij invulling wil geven aan haar omgevingsmanagement, waaronder het stakeholdermanagement, zowel op politiek-bestuurlijk niveau als op het niveau van de programma-organisatie bij VWS;
 - als onderdeel van haar omgevingsmanagement een hernieuwd communicatieplan opstelt waarin onder andere een beschrijving van de overlegstructuur met omgevingspartijen is opgenomen.

Kwaliteitsmanagement

6. Wij bevelen aan dat VWS in haar kwaliteitssysteem expliciet beschrijft:
 - welke kwaliteitsinstrumenten VWS zelf inzet;
 - op welke wijze zij toeziet op het kwaliteitssysteem van NRG PALLAS BV en
 - aan welke externe kwaliteitswaarborgen het groot project PALLAS-nieuwbouwprogramma onderhevig is, bijvoorbeeld van de ANVS.
7. Wij bevelen aan dat NRG PALLAS BV in het verbeterregister ook bijhoudt of de implementatie van de getroffen verbetermaatregelen het beoogde effect oplevert aangezien dat het uiteindelijke doel is.

4 Ondertekening

Den Haag, 8 januari 2026

Drs. A. Visser RA

Auditdienst Rijk

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