

besluiten
aankond
akkoord 16-6-22



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Deze nota is bedoeld om openbaar gemaakt te worden: **Nee**

Aan

MLZS - SG

Deadline: z.s.m.

TER BESLISSING

Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal

5.1.2e

Nafase Covid-19

Opgesteld door

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

Datum Document

25-05-2022

Kenmerk

3374845-1030267-NC19

Bijlage(n)

Afwijkingsnota onderzoek
inkoop december 2021

nota

(ter beslissing) afwijkingsnota - aanvullend onderzoek naar de inkoop PBM

	Vooraf :	Achteraf: X
X	1. Onrechtmatigheid-fout in relatie tot Europese wetgeving/gids proportionaliteit	
<x>	2. Vrijwaring	
<x>	3. Garantstelling	
<x>	4. Inkoopvoorwaarden: beperking aansprakelijkheid of intellectueel eigendom	
<x>	5. Voorschot	
<x>	6. Anders ¹ :	
	Zie bijlage 1 voor goedkeuringsflow per onderwerp	

Verzoek akkoord

Op basis van de in deze nota vermelde gegevens wordt u verzocht akkoord te gaan met de verantwoording van de reeds aangegane afwijking van het Inkoopbeleid VWS en de hieruit voortkomende risico's (of voor reeds aangegane afwijkingen)

¹ Bijvoorbeeld andere afwijkingen van de algemene inkoopvoorwaarden anders dan punt 4 of bijv. overschrijding WNT/ duurzaamheidsverplichting/VN verdrag (Wgbh/cz)



Samenvatting impact/risico's en advies FEZ:

Kenmerk
3374845-1030267-NC19

Herhaling vorige advies met een nu grotere impact (in euro's) en risico op politieke druk op VWS.

- Vanuit programmadirectie Nafase Covid-19 is een inkoop-afwijkgingsprocedure in gang gezet waarbij het gaat om inkopen die al zijn gerealiseerd, waardoor de 5.1.2e en minister voor een voldongen feit komen te staan. FEZ benadrukt dat voor de start van een inkoop bij een afwijkgingsprocedure vooraf goedkeuring is vereist.
- Daarnaast dient opgemerkt te worden dat er, bij tijdig ondernomen actie, wellicht rechtmatige routes gevolgd hadden kunnen worden. Nu heeft de overeenkomst een onbepaalde looptijd en is ook het precieze eindbedrag niet bekend hetgeen voor extra toekomstige onrechtmatigheden kan zorgen.
- FEZ onderstreept het belang dat voor het aangaan van inkopen de inkooprichtlijnen worden gevolgd. De onrechtmatige inkopen staan op gespannen voet met de toezegging van de minister aan de Kamer om het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid omlaag te brengen.
- Gelet op het feit dat de overeenkomsten reeds zijn aangegaan en de juridische gevolgen daarmee een voldongen feit zijn kan met het afwijkgingsverzoek worden ingestemd. Daarnaast dient de Tweede Kamer over de onrechtmatigheden te worden geïnformeerd.
- Voor een ordentelijke afwikkeling van de onrechtmatigheden dienen de dossierstukken - na besluit - ter registratie en archivering te worden doorgeleid naar OBP/CDI office. De onrechtmatigheden dienen ter verantwoording te worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het VWS-jaarverslag.

Samenvatting juridische impact/risico's en advies jurist WJZ:

De huidige ophoging van 5.1.1c komt boven de Europese drempelwaarden. Dit betekent dat deze opdracht onrechtmatig is. Deze opdracht had Europees moeten worden aanbesteed. Het risico is dat een andere in de opdracht geïnteresseerde partij bij de rechter zal aanvechten dat VWS ten onrechte de toepasselijke (transparantie) verplichtingen uit de Aanbestedingswet niet heeft gevolgd. Dit risico wordt laag geschat.



Onderdeel A. (In te vullen door Behoefstesteller(klant/beleid))

Naam opsteller: 5.1.2e
 Organisatieonderdeel: NC-19
 Datum: 25 mei 2022

Algemene bemerking:

In december 2021 is de eerste afwijkingsnota onderzoek inkoop pbm opgesteld en geaccordeerd. De opdracht waarvoor deze afwijkingsnota wordt ingediend is gelijk aan de eerste afwijkingsnota. Het onafhankelijk forensisch onderzoek kost meer tijd en een grotere inzet van menskracht dan verwacht. Met deze tweede afwijkingsnota wordt akkoord gevraagd op de afwijking van de aanbestedingsregels. 5.1.2e zijn van te voren door NC19 op de hoogte gesteld van het feit dat er wordt afgeweken van de regelgeving en dat de afwijkingsnota voor goedkeuring, achteraf wordt ingediend. Dit heeft als oorzaak dat het proces om te komen tot een schatting van de nog verwachte kosten door het onderzoeksbureau langer duurde dan verwacht. De teksten in deze afwijkingsnota die letterlijk uit de eerste afwijkingsnota zijn overgenomen zijn cursief opgenomen.

1. Omschrijving opdracht

Het betreft hier een tweede afwijkingsnota onderzoek inkoop pbm van 5.1.1c voor de looptijd januari 2022 tot einde opdracht.

Het betreft een extern onderzoek, welke is toegezegd aan de Tweede Kamer, over (aanvullende) vragen rondom de inkoop van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) en specifiek de overeenkomst met Relief Goods Alliance B.V. (RGA) en Hulproepen Alliantie (HA). Uitgangspunt is om een feitenrelaas op te stellen, zodat transparant wordt hoe de inkoop tijdens de coronacrisis is verlopen.

Op 18 juni 2021 heeft de Minister de onderzoeksopdracht gedeeld met de Kamer. In de Kamerbrief is meegedeeld dat de opdrachtnemer ernaar streeft dat de resultaten van het eerste deel van het onderzoek 1 september 2021 worden opgeleverd. De overige resultaten volgen op respectievelijk 1 oktober en 1 november. Op 15 september 2021 informeert de toenmalig staatssecretaris Blokhuis de Kamer over het feit dat duidelijk is geworden dat de oplevering per fase van het onderzoek later zal zijn. Op 25 oktober meldt de toenmalig staatssecretaris aan de Kamer dat ernaar gestreefd wordt om het eerste deelrapport eind Q1 2022 op te leveren. De huidige minister voor Langdurige Zorg en Sport (MLZS) laat op 21 maart 2022 aan de Kamer weten dat het streven om het eerste deelrapport in het eerste kwartaal van 2022 met de Kamer te delen helaas niet wordt gehaald. Het onderzoeksbureau heeft MLZS laten weten dat er meer tijd en informatie nodig is om de onderzoekswerkzaamheden af te ronden.

2. Politieke en/of bestuurlijke context van de opdracht?

Dit onderzoek is een rechtstreeks gevolg van de ontstane vragen om verantwoording van de inkoop van PBM ten behoeve van de bestrijding van Covid-19. Meer specifiek, de inkoopdossiers van het LCH waar mogelijke onregelmatigheden zijn geconstateerd en waar de media veelvuldig over heeft



gepubliceerd en Kamerleden vragen over hebben gesteld.

Dit onderzoek is toegezegd onder druk vanuit de Kamer. De (voormalig) minister voor MZS heeft in de kamerbrief van 18 juni aan de Kamer laten weten dat de onderste steen boven moet komen en de resultaten van dit onderzoek met de Kamer zullen worden gedeeld.

In januari 2022 is inzichtelijk geworden dat er aanzienlijk meer uren benodigd zijn om het volledige feitenrelaas te kunnen opleveren. In het Kamerdebat van 7 april jl. heeft de minister toegezegd dat zij zich maximaal inspent om ervoor te zorgen dat het onderzoeksbureau alles op alles zet om de resultaten zo tijdig als mogelijk voor het aankomende zomerreces op te leveren. Op 13 mei jl. informeert de minister de Kamer over het feit dat het onderzoeksbureau heeft laten weten het eerste deelrapport door een verlenging van de wederhoorperiode waarschijnlijk niet voor het zomerreces te kunnen aanleveren. Niet alleen bestaat er onzekerheid over de oplevertermijn van het eerste deelrapport, maar -doordat het onderzoeksbureau volledig focust op dit eerste deel- is ook nog niet duidelijk wanneer het tweede en derde deel van het onderzoek opgeleverd kunnen worden. Zowel het hiermee gepaard gaande tijdsplan als de ureninvestering is nog onduidelijk.

3. Indien van toepassing: samenhang met andere opdrachten/gevolgen administratieve lasten/ toezeggingen.

Nee, inkooptechnisch was dit een op zichzelf staande nieuwe opdracht geweest. Het aanvullend karakter van dit onderzoek slaat op 'aanvullend' tov eerder onderzoek door een andere partij.

Deze tweede afwijkingsnota betreft de benodigde meeruren van de in 2021 gegunde opdracht inkoop pbm aan Deloitte. Er is sprake van samenhang in die zin dat een gedeelte van de opdracht wordt gegund aan een derde partij doordat er bij Deloitte sprake is van belangenverstremgeling bij een aantal leveranciers.

4. Geraamde financiële waarde van de opdracht

De totale waarde van de opdracht betrof 5.1.1c waarbij gezien de aanwezigheid van enkele PM-posten intern rekening werd gehouden met een kostenplaatje van maximaal 5.1.1c. Op basis van de eerste facturen en de forecast die daarin werd weergegeven werd duidelijk dat in de eerste drie maanden (juli, augustus, september) de 5.1.1c al wordt overschreden, waarbij, zie de kamerbrief van 25 oktober, inmiddels de verwachting bestaat dat het eerste deel van het onderzoek in ieder geval pas voorbij de jaargrens zal worden opgeleverd, de overige delen komen daarna.

Uitgaande van een doorrekening van de concept factuur van oktober richting het eerste kwartaal van 2021, is de verwachting dat de totale waarde 5.1.1c 5.1.1c zal gaan bedragen.

Totdat VWS beschikt over een nieuwe begroting van het onderzoeksbureau kan de omvang van de overschrijding alleen bij benadering worden vastgesteld.

Eind februari 2022 heeft VWS een aangepaste begroting ontvangen. Op dit moment is nog steeds niet (volledig) inzichtelijk wat de totale overschrijding zal zijn. De mogelijke omvang van de overschrijding is in overleg daarom bepaald op 5.1.1c.

Dit bedrag komt bovenop de circa 5.1.1c die reeds door Deloitte zijn gefactureerd vanaf start werkzaamheden t/m feb 2022.

In totaal betekent dit dat er rekening gehouden dient te worden met een



stijging van de kosten die kunnen oplopen tot 5.1.1c voor de totaalkosten van het betreffende onderzoek. Er wordt alles aangedaan om niet aan te sturen op dit maximaal gestelde bedrag.

De leidraad voor dit onderzoek is een feitenrelaas op te stellen, waarbij de onderste steen boven moet komen ten aanzien van de inkoop van PBM. Het op voorhand inperken van het onderzoek, doet geen recht aan de reikwijdte van de toezegging aan de Tweede Kamer.

5. Omschrijving afwijking Inkoopbeleid VWS

In de inkoopprocedure ten behoeve van het (aanvullend) onderzoek naar de inkoop van Persoonlijke Beschermingsmiddelen zijn de aanbestedingsregels gevolgd, er zijn offertes opgevraagd en deze zijn door leden van de Bestuursraad beoordeeld.

Vanwege enkele PM posten in de offerte werd rekening gehouden met een beperkte overschrijding van de offerteprijs. Echter in oktober 2021 bleek Deloitte veel meer uren nodig te hebben dan voorzien, waarmee de contractwaarde fors zal worden overschreden. Dit is direct na constatering gemeld aan de pSG en de SG.

Het betreft hier nadrukkelijk geen extra c.q. uitbreiding van de werkzaamheden zoals uitgevraagd, geoffreerd en opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst. De benoemde PM posten in de overeenkomst vergen aanzienlijk meer uren dan voorzien.

Gezien de aard van het onderzoek (onafhankelijk forensisch onderzoek) en de maatschappelijk/politieke context was het niet mogelijk c.q. zeer ongewenst het onderzoek stop te zetten en een nieuwe aanbestedingsprocedure te starten. Zodra bekend was dat de onvoorziene inzet aanzienlijk meer uren vroeg dan verwacht is de ambtelijke top hierover geïnformeerd.

De afwijking van het inkoopbeleid VWS bestaat daaruit dat deze opdracht in 2021 als een SAS dienst is aanbesteed. Waren deze kosten op voorhand bekend dan had een Europese Aanbesteding dienen te worden uitgevoerd.

6. Geraadpleegde adviseurs

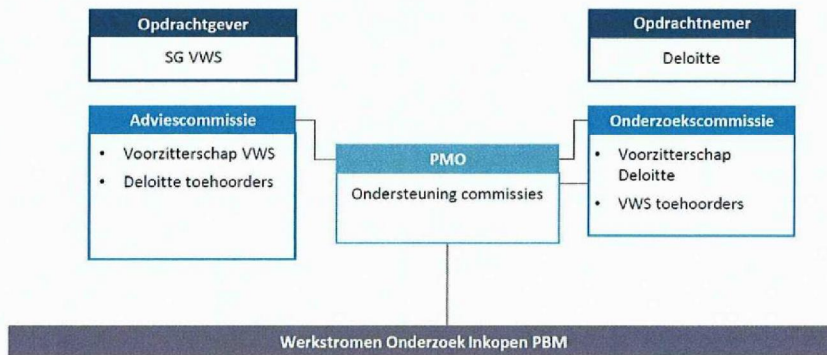
Ten tijde van de aanbesteding is advies gevraagd aan de inkooporganisatie. De (voortdurende) overschrijding van de kosten heeft zich echter voorgedaan na afsluiting van het contract.

7. Maatregel(en) ter voorkoming van herhaling

Er is een concrete Governance structuur opgezet waarbij in alle overleggrema zeer nadrukkelijk wordt stilgestaan bij de voortgangsrapportage en de kostenoverschrijdingen. De besturingsstructuur van dit onderzoek is vanaf juli 2021 ingericht. Hierbij vindt besturing van het onderzoek plaats op twee niveaus; operationeel (Onderzoekscommissie) en strategisch (Adviescommissie). Eens in de twee weken vindt de onderzoekscommissie plaats onder voorzitterschap van Deloitte. De pSG van VWS is voorzitter van de maandelijkse Adviescommissie. De financiële component van het onderzoek hangt samen met de planning en het – tot dusver – zeer weerbarstige onderzoeksproces dat meer tijd in beslag neemt dan van te voren was ingeschat. Na de eerste afwijkingnota van december 2021 is er tevens een maandelijks financiële overleg toegevoegd waarbinnen de maandelijks facturen besproken worden voorafgaand aan de daadwerkelijke



facturering samen met de coördinerend Financieel Adviseur pSG.



Onderdeel B

In te vullen door:

- de inkoopadviseur van ISP of van HIS (en His jurist) of van Inhuurdesk of inkoopadviseur van RIVM (+jurist RIVM)

Naam 5.1.2e
 Naam 5.1.2e
 Naam organisatie(onderdeel): HIS
 Datum: 25-05-2022

- 1. Afwijking volgens** 5.1.2e
 Er wordt een ophoging van 5.1.1c van de opdrachtwaarde doorgevoerd bovenop de oorspronkelijke opdrachtwaarde van 5.1.1c en de reeds eerder doorgevoerde ophoging van 5.1.1c. De huidige ophoging van 5.1.1c komt boven de aanbestedingsgrens uit van het verlicht regime van de sociale- en specifieke diensten 5.1.1c. Er dient in dit geval een Europese aanbesteding te worden uitgevoerd.
- 2. Impact/risicoanalyse van** 5.1.2e
 - (i) Nu er geen Europese aanbesteding wordt uitgevoerd kunnen andere marktpartijen bezwaar maken tegen de directe gunning van een extra opdrachtwaarde van 5.1.1c
 - (ii) De Tweede Kamer kan vragen stellen waarom deze onrechtmatige uitgave van 5.1.1c nodig is.
 - (iii) Voorts zal de Tweede Kamer willen weten waarom het eerste deelrapport niet eerder dan na de zomer van 2022 wordt opgeleverd.?
 - (iv) De Algemene Rekenkamer kan bezwaaronderzoek starten naar de onrechtmatigheid van deze publieke uitgaven en kan op grond van de resultaten besluiten om al dan niet bezwaar te maken tegen deze ophoging.



3. Geef een samenvatting van de impact/risicoanalyse en een advies in het kader op het voorblad van deze nota.

(i) De ophoging van 5.1.1c heeft impact op de begroting van het onderzoek. De totale verhoging van 1^e en 2^e afwijkingsnota bedraagt gezamenlijk 5.1.1c. Dat is een stijging van ruim 2000% van de oorspronkelijke opdrachtwaarden van 5.1.1c.

(ii) Er bestaat een risico dat er wederom een ophoging dient te komen en een risico in het overeengekomen tijdsplan, nl. dat de oplevering van de deelrapporten vertraging oploopt.

In te vullen door FEZ:

Naam opsteller: 5.1.2e

Datum: 25-5-2022

1. Impact/risicoanalyse van FEZ

Beschrijf de impact van de geconstateerde afwijking en de daaruit voortvloeiende risico's

Herhaling vorige advies met een nu grotere impact (in euro's) en risico op politieke druk op VWS, zie ook kader op voorblad.

2. Geef een samenvatting van de impact/risicoanalyse en een advies in het kader op het voorblad van deze nota.

NB: Voeg na akkoord deze Nota toe aan het inkoopdossier



Bijlage 1: Goedkeuringsflow per item

1.onrechtmatigheid (EA fout/gids proportionaliteit)	
Workflow	Opmerking
(C)FA	Afstemming
ISP/HIS inkoper	Afstemming en risico analyse
Directeur betrokken directie	Keurt goed/af (altijd)
WJZ	Parafeert indien afwijking >33.000
FEZ	Parafeert indien afwijking >33.000
DG	Keurt goed/af indien afwijking >33.000
SG en Minister	Keurt goed/af indien afwijking > EA grens

2.vrijwaring	
Workflow	Opmerking
(C)FA	Afstemming
ISP	Afstemming en risicoanalyse
Directeur	Keurt goed/af (altijd)
WJZ	Parafeert
FEZ	Parafeert
DG	Keurt goed/af indien afwijking >100.000
SG en Minister	Keurt goed/af indien afwijking > EA grens

3. garantstelling	
Workflow	Opmerking
(C)FA	Afstemming
ISP	Afstemming en risicoanalyse
Directeur	Keurt goed/af (altijd)
WJZ	Parafeert
FEZ	Parafeert
DG	Keurt goed/af indien afwijking >100.000
SG en Minister	Keurt goed/af indien afwijking > EA grens

4. afwijking inkoopvoorwaarden (beperking aansprakelijkheid of intellectueel eigendom)	
Workflow	Opmerking
ISP	Afstemming en risicoanalyse
Directeur	Keurt goed/af (altijd)
WJZ	Parafeert
FEZ	Parafeert in geval van financiële implicaties
DG	Keurt goed/af

5. voorschot	
Workflow	Opmerking
ISP	Afstemming en risicoanalyse
Directeur	Parafeert (altijd)
FEZ	Parafeert
DG	Keurt goed/af
SG en minister	Keurt goed/af voorschot >100.000



6. Anders	
Workfow	Opmerking
ISP	Afstemming en risicoanalyse en overlegt met WJZ en FEZ en gezamenlijk wordt daarna route bepaald. Maatwerk. Routing wordt in adviesnota specifiek opgenomen.