Verzoek uitzondering Regeling Financieel beheer van het Rijk t.b.v. Stichting Open Nederland (SON)

Aanleiding
Het coronatoegangsbewijs (ctb) kan worden gehanteerd in onder andere de horeca, culturele locaties (zoals musea en bioscopen), evenementen, beurzen en congressen, bruiloften of een publieke locatie, doorstroomevenementen, plekken waar kunst of cultuur worden beoefend, sportlocaties binnen en professionele wedstrijden (voor publiek). Niet gevaccineerde mensen of mensen zonder een doorgemaakte ziekte kunnen voor het verkrijgen van een coronatoegangsbewijs een test bij Testen voor Toegang halen. Dit noemen we Spoor 2a: Testen om de samenleving op te houden.

Stichting Open Nederland (SON) coördineert de gehele testcapaciteit voor Testen voor Toegang en faciliteert onder andere de IT hiervoor. Het huidig contract met SON loopt t/m 28 februari 2022. Uit het verloop van de pandemie van de afgelopen weken en de ontwikkelingen m.b.t. de Omikron variant is besloten dat er gerekend moet worden op een blijvende behoefte aan de inzet van het ctb en daarmee ook het testen voor een ctb. Hierin was ten tijde van het opstellen van de huidige opdracht was deze langdurigere benodigde inzet van ctb's niet voorzien.

Momenteel wordt er daarom een nieuwe opdracht verstrekt aan SON, die onder dwingende spoed tot stand is gekomen. Juist omdat het Testen voor Toegang ook de komende periode van belang zal zijn om de samenleving open te houden. Met de nieuwe opdracht aan SON voor de komende maanden zal SON de coördinatie doen van de gehele testcapaciteit in spoor 2a en faciliteert zij onder andere de IT voor spoor 2 (net als vorige opdracht). Deze opdracht wordt verstrekt tot uiterlijk 1 november 2022. Het is op dit moment nog niet vast te stellen wat de maximale bevoorschotting zal zijn. Dit is mede afhankelijk van de ontwikkeling van het virus en benodigde inzet van ctb hierbij. Voor de maanden januari 2022 en februari 2022 is reeds uitgegaan van een raming van € 215 miljoen. Januari is reeds bevoorschot (80% van de ingediende begroting, het voorschot bedroeg €89,7 miljoen); voor februari zal dit geschieden op basis van een begroting conform staande werkwijze. Uiteraard geldt dat ongeacht de hoeveelheid bevoorschotting, uiteindelijk wordt nagecalculeerd op geleverde diensten. Daarom zal aan het einde van de opdracht een definitieve eindafrekening volgen. Wel zal op korte termijn besluitvorming plaats moeten vinden binnen de daarvoor bestemde gremia, onder andere in aanwezigheid van de minister van Financiën over de budgettaire ruimte voor de testcapaciteit in de periode van de opdracht. Naar verwachting zal deze raming gebaseerd worden op een referentiemaand, met dien verstande dat er mee- of tegenvallers in deze raming kunnen optreden als gevolg van een hogere of lagere testvraag dan de referentiemaand.

Er is in het Advies Overgangsfase (zie bijlage 1) opgenomen dat de werkzaamheden van SON kunnen worden overgedragen naar een derde partij. Uit de Uitvoeringstoets (zie bijlage 2) komt naar voren dat deze overdracht van SON naar een derde partij niet op 1 maart 2022 als mogelijk wordt gezien, maar dat dit in het derde kwartaal van 2022 wel mogelijk is.
Vervolgens is bekeken welke derde partij hiervoor in aanmerking kan komen. Er is vervolgens besloten dat SON per 1 september alle taken overdragen aan de dienst testen (onderdeel van het ministerie van VWS), waarna SON de overdracht van taken goed borgt en er in de twee maanden daarna gezorgd wordt voor een gehele financiële, juridische en IT afhandeling.

De opdrachtverstrekking aan SON blijft grotendeels gelijk aan de vorige opdracht aan SON. Maandelijks zal SON met een begroting komen, welke door VWS moet worden goedgekeurd. Hierbij geldt dat de bepalingen uit de vorige dienstverleningsovereenkomst blijven staan als uitgangspunt, waaronder het verstrekken van een voorschot van 80% op basis van die begroting. Deze begroting is gebaseerd op een testvraag-prognose en deze dient aan te sluiten op de geldende maatregelen voor welke sectoren open zijn, en waar een ctb vereist is.

In reeds gedane verzoeken tot afwijking van de Regeling Financieel beheer (art 13) over het verlenen van voorschotten zonder bankgarantie en groter dan € 500.000, is uiteengezet dat SON niet in staat is een bankgarantie te overleggen maar wel genoodzaakt is een voorschot te ontvangen voor een goede uitvoering van de gegeven opdracht. Deze situatie bestaat nog steeds waardoor wederom een beroep gedaan wordt op de minister van Financiën om een uitzondering te verlenen tot en met 1 november 2022.

In verband met de wens om meer rust te creëren in de opdrachtverlening aan SON, wordt gevraagd het verzoek tot afwijking van de Regeling Financieel beheer toe te kennen voor de gehele opdrachtverstrekking tot november 2022 (de overeenkomst wordt immers ook voor die periode

aangegaan). De beslissing over de inzet van Testen voor Toegang in deze periode is een kabinetsbrede beslissing welke in MR definitief genomen wordt. Dit maakt het op voorhand inschatten van de verwachte verleende voorschotten in die periode lastig. Voor de maanden januari en februari 2022 wordt uitgegaan van een maximale bevoorschotting, gebaseerd op de beschikbare financiële middelen van € 215 miljoen. Afhankelijk van de ontwikkeling van het virus en de behoefte aan capaciteit van Testen voor Toegang zal er de cf. nieuwe overeenkomst per maand worden bevoorschot. SON levert hiervoor maandelijks een begroting aan die aan dient te sluiten op de testvraag-prognose passend bij de geldende maatregelen. In de verstrekking van de opdracht aan SON wordt expliciet weer opgenomen dat de overeenkomst opgezegd kan worden met inachtneming van één maand opzegtermijn.

Risicoanalyse

Risico	Kans	Impact	Score	Toelichting
SON levert de gevraagde prestatie niet (tijdig) af	1	3	3	In de DVO met SON zijn de prestaties expliciet gedefinieerd. Indien er sprake is van wanprestatie dan kan VWS een boete opeisen van SON naast het recht om de prestaties alsnog te leveren en/of schadevergoedingen te incasseren (artikel 2.3 DVO). Het is mogelijk dat een deel van de prestaties niet (tijdig) wordt geleverd. De impact hiervan is beperkt omdat de commerciële testaanbieders onder de geldende Open House de testcapaciteit leveren. Tevens wordt er enkel betaald op de geleverde prestaties. SON betaalt de testaanbieders per afgenomen test. Een groot deel van de testaanbieders gebruikt de applicatie van SON om testen in te boeken. Er vindt een controle plaats of het aantal ingeboekte afspraken overeenkomt met de hoeveelheid gedeclareerde testen. Indien een testaanbieder niet de applicatie van SON gebruikt voor het inboeken van testafspraken, dan dient deze testaanbieder een onafhankelijk accountantsonderzoek toe te voegen bij de factuur. Dit onderzoek moet aantonen wat de hoeveelheid afgenomen testen zijn geweest. Hierdoor kunnen we met zekerheid zeggen dat er enkel betaald wordt voor de hoeveelheid afgenomen testen. Daarnaast bekijken de controllers van VWS alle facturen van SON en kijken hierbij ook of de gevraagde prestatie is opgeleverd.
SON levert minder of geen teststraten die een landelijk dekkend netwerk vormen	1	3	3	SON werkt met onderaannemers die middels een Open House gecontracteerd zijn. Bij deze aanbesteding zijn eisen gesteld aan de ervaring en capaciteit van de testaanbieder. SON dient facturen aan VWS te onderbouwen (art 3.6 DVO) waarbij transparante en controleerbare vastlegging vereist is. Dit geldt daarmee ook voor de betalingen die SON doet aan de testaanbieders (art 3.5 DVO). Sinds 11 oktober wordt er door middel van een nieuwe Open House testcapaciteit gecontracteerd. Alle testaanbieders die voldoen aan de criteria die gesteld zijn in de Open House mogen deelnemen aan de Open House. SON ziet hierbij toe op de geleverde kwaliteit. Onder de huidige contractuele voorwaarden kunnen elke

				maand nieuwe testaanbieders zich inschrijven. Daarnaast kunnen de huidige testaanbieders dagelijks testlocaties openen. Het is echter ook vrij aan testaanbieders om dagelijks te besluiten om locaties te sluiten, waardoor de reistijd toeneemt. Het testaanbod kan dus dagelijks veranderen aan de hand van de testvraag. De opdracht aan SON is om wanneer dat leidt tot plekken waar niet langer binnen 30 minuten reisafstand getest kan worden, om andere aanbieders te wijzen op de mogelijkheden en noodzaak om testen op of nabij die plek uit te voeren. Dit kan leiden tot een tijdelijk gat in de fijnmazigheid. SON is dagelijks bezig met analyses rondom de fijnmazigheid en onderneemt acties, d.m.v. communicatie met gemeenten en testaanbieders, indien blijkt dat de fijnmazigheid onvoldoende is. Het risico op een niet landelijk dekkend netwerk is ook nadrukkelijk een gesprek dat VWS met SON voert. De continuïteit op de Waddeneilanden heeft er bv. toe geleid dat SON hier met de betrokken testaanbieder, met instemming van VWS, nadere afspraken heeft kunnen maken.
Bij het niet naleven van de prestaties, is SON niet bereid het voorschot terug te betalen aan VWS	1	5	5	In het DVO is vastgelegd dat indien het voorschot groter is dan SON daadwerkelijk aan kosten heeft gemaakt, dit verrekend zal worden met een voorschot van een volgende fase of het teveel betaalde moet retourneren als er geen volgende fase is (art 3.4 DVO). Hiermee is de Stichting juridisch gebonden aan het terugbetalen van het voorschot indien dit niet uitgeput is danwel dat de prestaties niet zijn geleverd. De Stichting kan aansprakelijk worden gesteld als de terugbetaling niet plaatsvindt. De voorschotten die betaald zijn, zijn in sommige perioden geweest dan de daadwerkelijke kosten. Echter kan de verrekening van het voorschot pas geschieden o.b.v. de eindfactuur over de desbetreffende periode. Totdat de nacalculatie is afgerond, kan dat nog niet. VWS werkt al een klein jaar samen met SON. Deze samenwerking loopt voorspoedig. SON heeft altijd goed geleverd en volledig gefactureerd. SON heeft ook in 2021 inzicht gegeven in de processen die doorlopen worden en controles van facturen. De procesbeschrijving Controle systematiek facturatie laat een goed ontworpen proces zien met voldoende controlemaatregelen en functiescheidingen. Voor het aantonen van bestaan en werking van dit proces hebben we gebruik gemaakt van de selectie die door de extern controlerende accountant gedurende de interim-controle is uitgevraagd. Voor de definitieve afrekening is nog nader onderzoek nodig, maar voor nu kunnen we vaststellen dat het proces op hoofdlijnen door bewijsstukken wordt onderbouwd. Daarnaast heeft de nacalculatie en verrekening over voorschotten op een prettige

				manier plaatsgevonden in 2021 (voorlopige afrekening).
De nacalculatie van de eerdere fasen is nog niet afgerond. Daardoor kunnen ook de voorschotten niet afgerond worden.	5	2	10	Er is vastgelegd dat de fasen op nacalculatie basis worden afgerekend. Een vertraging van deze nacalculatie leidt ertoe dat de voorschotten niet afgeboekt kunnen worden. Het geld dat verkregen is voor eerdere fasen is dan nog steeds volledig verplicht en kan niet ter dekking van nieuwe fasen worden ingezet. Dat leidt ertoe dat er voor een nieuwe fase het volledige bedrag (budgettair) geclaimd wordt. Echter uiteindelijk zal de nacalculatie altijd plaatsvinden. Mogelijk kan dit op een volgend voorschot. Dit heeft ook in de vorige opdrachtverstrekking met SON plaatsgevonden. Destijds heeft de verrekening plaatsgevonden over het voorschot van november en december 2021.

Mitigerende maatregelen:

1) Er wordt momenteel een juridisch bindende DVO opgesteld met Stichting Open Nederland voor periode 1 maart 2022 tot en met 31 oktober 2022 waarin afspraken worden gemaakt over de te behalen prestaties behorende bij de opdracht, de verantwoording en op welke wijze nacalculatie plaatsvindt. Deze DVO zal overeenkomen met de vorige DVO.
   i. Er is overeengekomen dat eindafrekening plaatsvindt op basis van nacalculatie.
   ii. SON staat in voor een grondige onderbouwing van de ingediende facturen, waarbij de vastlegging transparant is en onderbouwd. Dit geldt ook voor betalingen die zij doen aan onderaannemers. Hier is tevens voor bepaald dat aangetoond moet zijn dat de facturen van ondernemers door SON zijn gecontroleerd op geleverde prestaties (al dan niet voorzien van een accountantsverklaring).
   iii. De monitoring van de prestaties vindt als volgt plaats: Er zijn wekelijkse kwantitatieve updates en kwalitatieve besprekingen tussen VWS en SON en de Opdrachtgever (VWS) kan de betreffende testlocaties bezoeken.
2) SON levert maandelijks een begroting aan. VWS dient hiermee akkoord te gaan, waarna een voorschot over de betreffende maand verstrekt kan worden of verrekent kan worden met de nacalculatie. De nacalculatie betreft dezelfde periode als waarvoor het voorschot verleend is, waardoor het voorschot in het licht van dezelfde periode wordt bezien.
3) VWS heeft een opzegtermijn van een maand. Dit zorgt ervoor dat bij het niet nakomen van prestaties of nihil behoefte aan Testen voor Toegang, VWS de mogelijkheid heeft om de samenwerking niet te continueren.
4) De voorlopige verrekening wordt consequent gemonitord door de controllers van VWS waarbij een goede samenwerking bestaat tussen VWS en SON om de benodigde informatie te ontvangen. De eindafrekening wordt voorzien van een accountantsverklaring.

Voor 2021 is per fase voorlopig afgerekend. Hiervoor heeft VWS met SON afspraken gemaakt. VWS heeft daartoe de volgende activiteiten ondernomen:

- De DVO's afgesloten in 2021 zijn bekeken;
- De procesbeschrijving controle systematiek facturatie is opgevraagd;
- De bewijsstukken zijn opgevraagd voor de prestatieleveringen (alle facturen en de vaststellingsovereenkomst). Factuurcontroles zijn uitgevoerd om rekenkundig de juistheid van de verantwoording vast te stellen en te bespreken met SON;
- Met de nieuwe Open House regeling zijn extra beheersmaatregelen ingebouwd (o.a. afspraken over facturatie) die zorgen voor extra zekerheid over de geleverde prestatie.
- Op basis van een steekproef en accountantsverklaring van Mazars zal over 2021 in 2022 definitief worden afgerekend. De opzet van de steekproef is met VWS en de ADR besproken. De eerste inzichten die SON en controllers van VWS gezamenlijk hebben gedaan (inzicht in facturen, procesbeschrijving) geven vertrouwen in de afrekening over 2021. Het boekjaar van SON loopt tot en met 31 maart 2022, waardoor de accountantsverklaring niet binnen zal zijn voor de jaarafsluiting 2021 van VWS.

Bovendien heeft VWS met het bestuur van SON goede ervaringen in spoor 1 en uit de reeds uitgevoerde werkzaamheden in spoor 2a sinds februari 2021. De risico's die zijn geïdentificeerd hebben zich in de afgelopen fasen niet voorgedaan. Zo heeft SON zich een betrouwbare partij getoond en zijn er, ondanks een achtergebleven testvraag, goede gesprekken gevoerd over welke capaciteit in de vervolgfasen nodig zullen zijn.

Conclusie
Op basis van de gemaakte risicoanalyse en de afspraken met SON, is VWS van mening dat het risico op niet geleverde prestaties en de kans op oninbare vorderingen dusdanig klein is dat een bevoorschotting zonder bankgarantie acceptabel is. De kans wordt groot geacht dat SON in staat is om de gevraagde prestaties te leveren, mede op basis van de ervaringen in de periode tot en met de dagtekening van dit verzoek. Indien dit onverhoopt niet gebeurt, is de inschatting dat SON zich zal houden aan de gemaakte afspraken over terugbetaling. Bij het aflopen van de opdracht, inclusief de afwikkeling, zal een eindafrekening worden opgesteld. Daarmee zal het verleende voorschot aan SON, afgerekend worden. Eventuele overschotten vloeien terug naar VWS.