

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

(10)(2e)

(10)(2e)

Directie Informatiebeleid /
C10
Programma Realisatie Digitale
Ondersteuning

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 (10)(2e)
F 070 (10)(2e)
www.rijksoverheid.nl

Ontworpen door
(10)(2e), (10)(2e) (10)(2e)
(10)(2e)

M +31(0)6 (10)(2e)
(10)(2e) @minvws.nl

Datum
21 oktober 2020

Kenmerk**Zaaknummer**

nota

(ter beslissing)

Risico op onrechtmatigheden in realisatietraject
CoronaMelder

Paraaf directeur

1. Aanleiding voor deze nota

- In de totstandkoming van CoronaMelder is sprake van een mogelijk risico op onrechtmatigheden.
- Oorzaak hiervan is de spagaat tussen noodzakelijke snelheid enerzijds en het volgen van de aanbestedingsprocedures anderzijds. Vanwege het politieke afbreukrisico is in een aantal gevallen kozen voor de eerste (snellere) route.
- In deze nota wordt u gevraagd:
 - a. Kennis te nemen van de nu mogelijk voorliggende onrechtmatigheden (periode tot landelijke uitrol CoronaMelder);
 - b. Handelingsperspectief te bieden voor de verdere werkzaamheden rond CoronaMelder (doorontwikkeling en beheer) en voor de realisatie van Oplossing2.

2. Besispunten / punten ter informatie

- a. Kennis nemen van het nu voorliggende risico op onrechtmatigheid ad circa (10)(2b)
- b. Instemmen met het voorstel om in de komende periode eventuele aanvullende onrechtmatige uitgaven te kunnen doen ten aanzien van de doorontwikkeling en het in beheer nemen van CoronaMelder en uitgaven die samenhangen met de totstandkoming van Oplossing2¹. Uiteraard

¹ Voor het sneller kunnen benaderen van vermoede gevallen is het noodzakelijk dat het BCO-proces wordt ondersteund. Oplossing2 maakt het voor positief geteste personen o.a. mogelijk contactgegevens digitaal bij de GGD aan te leveren. Hierdoor kan de GGD sneller en vollediger over relevante contactgegevens van vermoede gevallen beschikken en kan er sneller worden gehandeld.

alleen en voor zover er geen juridische mogelijkheden zijn om rechtmatig opdrachten te verstrekken.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

3. Toelichting

A. Huidige mogelijke risico's op onrechtmatigheden

Kenmerk

- Uitgangspunt bij de in de nota beschreven inkopen is dat vanwege de bijzondere omstandigheden van de COVID-19-crisis het noodzakelijk is gebleken om met de grootst mogelijke spoed verschillende maatregelen te treffen om de COVID-19-crisis op een zo adequaat mogelijk wijze te bestrijden. Een van deze maatregelen is de ontwikkeling van CoronaMelder.
- Onderstaande tabel geeft een overzicht van met CoronaMelder samenhangende uitgaven die mogelijk als onrechtmatig kunnen worden aangemerkt in verband met het niet volgen van de aanbestedings- en inkoopregels. De uitgaven worden onder de tabel toegelicht.
- Het risico op onrechtmatigheden is grotendeels ontstaan als gevolg van de geboden haast in verschillende fasen van het realisatietraject van CoronaMelder. Zo was sprake van een strak bouwproces waarbij cruciale onderdelen tussentijds moesten worden getest en is de geldigheidsduur van offertes in de IT-branche over het algemeen zeer beperkt. Daarnaast wilde VWS geen concessies doen ten aanzien van toetsen op o.a. privacy, informatieveiligheid, toegankelijkheid en vrijwillig gebruik door externe leveranciers, ook al om voldoende draagvlak voor de app te creëren.
- De onrechtmatige inkopen kunnen niet meer worden teruggedraaid, omdat de werkzaamheden reeds zijn afgerond of in gang zijn gezet. Wel zijn alle inkoopprocessen zo goed mogelijk gedocumenteerd. Tevens is bij het verstrekken van de opdrachten getracht om zo veel mogelijk conform de algemene aanbestedingsbeginselen te handelen, ondanks dat de procedures uit de Aanbestedingswet niet zijn gevolgd. Een voorbeeld hiervan is dat er niet openbaar is aanbesteed, maar dat er wel competitie is gesteld door het aanvragen van diverse offertes. Hiermee wordt naar verwachting de conclusie van de ADR dat de uitgaven onrechtmatig zijn en daardoor de programmadirectie niet in control, zo veel mogelijk gemitigeerd.
- Het gaat om de volgende uitgaven:

#	Omschrijving	Budgettair beslag in C
1	Wortell ICT-inhuur	
2	Splunk/Deloitte ICT-inhuur	
3	Radically Open Security	
4	NFIR pentesten	
5	Helpdesk/klantcontactcenter*	
6	VodafoneZiggo	(10)(2b)
7	Motiv (partner Akamai) website security	
8	Appathon	
9	Leden bouwteam inhuur expertise	
Totaal		

* Dit betreft een voorlopige opdrachtwaarde. De verwachting is dat dit bedrag nog in omvang toeneemt.

Wortell Enterprise Architects/Wortell Group B.V.

Dit betreft het ontwerpen en inrichten van de Azure-omgeving voor publiceren van de TEK's en de uitvoering van SOC-monitoring voor de regio's. VWS had deze opdracht binnen de raamovereenkomst voor de inhuur van ICT-expertise moeten uitvragen. Hiervoor is niet gekozen vanwege de geboden haast (er was geen tijd om de minicompetitie te doorlopen) en vanwege het feit dat er experts met specifieke topkwaliteiten nodig waren voor de uitvoering van de opdracht, waarvan het onduidelijk was of die binnen de raamovereenkomst beschikbaar waren.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

Risico

Door deze opdracht niet uit te vragen binnen de raamovereenkomst loopt VWS het risico dat de partijen binnen de raamovereenkomst bij VWS zullen klagen dat VWS ten onrechte buiten de raamovereenkomst een opdracht heeft verstrekt, er sprake is van contractbreuk door VWS en dat zij in hun commerciële belangen zijn geschaad.

Splunk/Deloitte

Dit betreft IT-support waarvoor VWS de opdracht had moeten uitzetten binnen de raamovereenkomst voor de inhuur van ICT-expertise.

Risico

Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor Wortell (zie hierboven).

Radically Open Security

Dit betreft IT-support waar VWS de opdracht had moeten uitzetten binnen de raamovereenkomst voor de inhuur van ICT-expertise.

Risico

Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor Wortell (zie hierboven).

NFIR

Dit betreft een tweetal pentesten waarvoor VWS de opdracht had moeten uitzetten binnen een Rijksbrede raamovereenkomst. De opdracht is echter rechtstreeks aan NFIR verstrekt omdat hun algemene reputatie ten aanzien van pentesten zeer goed is. Relevant in dit kader is dat het kwaliteitsverschil tussen bedrijven ten aanzien van pentesten groot is; zo kwam uit eerder uitgevoerde pentesten van raamcontractanten naar voren dat specifieke kwetsbaarheden niet werden blootgelegd, hetgeen voor VWS in dit kader wel van cruciaal belang is. Voorts werkt NFIR conform open standaarden en levert NFIR verslaglegging met positieve testen (met andere woorden: in tegenstelling tot andere partijen geeft NFIR volledig aan wat is getest, waarbij niet alleen melding wordt gemaakt van de onderdelen die niet goed zijn).

Risico

Door deze opdracht niet uit te zetten binnen de Rijksbrede raamovereenkomst loopt VWS het risico dat de partijen binnen de raamovereenkomst bij VWS zullen klagen dat VWS buiten de raamovereenkomst een opdracht heeft verstrekt, er sprake is van

contractbreuk door VWS en dat zij daardoor in hun commerciële belangen zijn geschaad.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Klant Contact Center/Helpdesk door Webhelp

Bij de landelijke lancering van CoronaMelder moeten gebruikers contact kunnen zoeken met een helpdesk om vragen te stellen over de app (bijvoorbeeld met vragen over hoe de app technisch werkt). De helpdesk-service wordt uitgevoerd door Webhelp. Vanwege de budgettaire omvang had deze opdracht Europees moeten worden aanbesteed. Vanwege de geboden snelheid is er in overleg met de HIS echter voor gekozen om de opdracht door middel van een meervoudig onderhandse offerte uit te vragen. Er zijn vervolgens gemotiveerd drie marktpartijen benaderd om een offerte uit te brengen. Deze marktpartijen moesten actief zijn in Nederland (het gaat om behandelen van inkomend belverkeer van Nederlandse burgers; in die zin is er geen grensoverschrijdend belang). De inschrijvingen zijn vervolgens geanonimiseerd beoordeeld.

Kenmerk

Risico

De beginselen van deel 1 van de Aanbestedingswet blijven wel van toepassing. De gunning aan Webhelp is gemotiveerd tot stand gekomen. De gunning dient wellicht nog achteraf te worden bekend gemaakt om te voldoen aan een 'passende mate van openbaarheid' zoals dat in deel 1 van de Aanbestedingswet is opgenomen. Eventuele openbaarmaking achteraf kan wellicht tot bezwaren leiden bij ondernemers die geen offerteaanvraag hebben gehad.

VodafoneZiggo

De telefonische helpdesk (zie hierboven) maakt gebruik van de telecomservices van VodafoneZiggo omdat er in eerste instantie – na overleg met HIS – vanuit werd gegaan dat sprake was van een raamovereenkomst met VodafoneZiggo. De dienstverlening in deze raamovereenkomst wijkt echter af van de specifieke dienstverlening die voor deze opdracht werd gevraagd (het activeren van een servicenummer). Dit kwam pas naar voren toen de telefonische helpdesk reeds in de lucht was.

Risico

Of deze dienst mogelijk binnen een andere raamovereenkomst had moeten worden uitgezet is een vraag die nog antwoord behoeft. Nu de inkoop van deze diensten van VodafoneZiggo wordt betrokken is er een eventueel risico op onrechtmatigheid.

Motiv (partner van Akamai)

Dit betreft een opdracht aan Motiv voor dienstverleningen met betrekking tot de cybersecurity van de website CoronaMelder.nl.

Risico

Hoewel de opdracht - gezien de budgettaire omvang van de opdrachtverstrekking – niet Europees hoefde te worden aanbesteed, is wel afgeweken van het inkoopbeleid van het Rijk.

Appathon

Op zaterdag 18 en zondag 19 april heeft VWS als onderdeel van een marktconsultatie de zogenoemde Appathon georganiseerd om de werking van potentiële slimme digitale oplossingen te kunnen testen. Voor de voorbereiding op en uitvoering van deze Appathon is circa € 0,4 mln uitgegeven (denk hierbij aan productie, livestream, ontwikkeling website, ICT-voorzieningen, moderating, tolken, communicatie en campagne). Vanwege de grote spoed waarmee dit traject in gang is gezet en doorlopen, zijn de opdrachten rechtstreeks aan verschillende opdrachtnemers gegund. Hiervoor heeft VWS een beroep gedaan op de in de Aanbestedingswet genoemde uitzondering van dwingende spoed in afstemming met de Landsadvocaat via WJZ.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

Risico

VWS is van oordeel dat er voor de opdrachten die in het kader van de Appathon zijn verstrekt, een rechtvaardig beroep gedaan kan worden op de uitzondering van dwingende spoed in de zin van de Aanbestedingswet. Echter, of een dergelijk beroep daadwerkelijk gerechtvaardigd is, is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen.

Inhuur experts realisatieteam

Voor de realisatie van CoronaMelder is een groot aantal externe experts aangetrokken om diensten te verlenen. Het gaat om circa 50 medewerkers:

- o 15 medewerkers hebben op grond van inbesteding een opdracht tot dienstverlening gekregen. Dit is juridisch gezien rechtmatig.
- o In overleg met de Landsadvocaat hebben 25 medewerkers op grond van de in de Aanbestedingswet genoemde uitzondering van dwingende spoed een dienstverleningsopdracht gekregen. VWS is daarmee van oordeel dat de verstrekte opdrachten rechtmatig zijn.
- o Een aantal medewerkers is in een later stadium aangetrokken om diensten te verlenen. Echter, hierdoor is het discutabel of ook voor deze medewerkers nog een gerechtvaardigd beroep kan worden gedaan op de uitzondering van dwingende spoed als bedoeld in de Aanbestedingswet. Risico is dat de inkoop daardoor mogelijk als onrechtmatig wordt aangemerkt.

Een deel van de experts uit het realisatieteam wordt ingezet voor de realisatie van Oplossing2. In overleg met de Landsadvocaat wordt nog nader bezien of de nieuwe werkzaamheden onder de lopende overeenkomsten kunnen worden uitgevoerd.

B. Handelingsperspectief komende periode

- Ten aanzien van de doorontwikkeling en het in beheer nemen van CoronaMelder en uitgaven die samenhangen met de totstandkoming van Oplossing2, is het uitgangspunt om rechtmatig in te kopen.
- Voor zover er geen juridische mogelijkheden zijn om rechtmatig opdrachten te verstrekken zal de verplichte AO/IC Uitzonderings- en afwijkingsprocedure gevolgd worden, indien het drempelbedrag voor Europese aanbestedingen wordt overschreden.
- Ten aanzien van opdrachten onder het drempelbedrag verloopt de uitzonderings- en afwijkingsprocedure in twee fasen:

- Voorafgaand aan de opdrachtverstrekking:
 - Zal de motivatie om af te wijken worden vastgelegd en wordt de inkoop geacordeerd op directeurs-niveau.
 - Zal de SG per mail geïnformeerd worden over het voornemen, de financiële omvang van de opdracht en het totaal van de opdrachten inzake doorontwikkeling en het in beheer nemen van CoronaMelder en uitgaven die samenhangen met de totstandkoming van Oplossing2.
- Achteraf zal ter gelegener tijd de volledige AO/IC Uitzonderings- en afwijkingsprocedure worden gevolgd voor deze inkopen.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Kenmerk

4. Afstemming

- De nota is afgestemd met:
 - UBR|HIS;
 - CDI-office;
 - WJZ.
- De nota is door FEZ ter kennisname aangenomen.