

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Deadline: 2 maart 2021

pSG
Directie Informatiebeleid /
CIO
Programma Realisatie Digitale
Ondersteuning

Bezoekadres
Pamassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

nota

(ter beslissing)

Paraaf directeur

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e

M + 5.1.2e

5.1.2e 5.1.2e@minvws.nl

5.1.2e

M + 5.1.2e

5.1.2e 5.1.2e@minvws.nl

Datum

23 februari 2021

Kenmerk

1833212-218890-DICIO

Zaaknummer

218890

1. Aanleiding voor deze nota

- De vaccinatie tegen Covid-19 wordt uitgevoerd door verschillende zorgverleners. Uitgangspunt daarbij is registratie aan de bron; de zorgverlener dient de vaccinatie te registreren in een medische dossier.
- Omdat niet alle bronsystemen van de zorgverleners geschikt zijn voor doorlevering van informatie aan het centrale registratie systeem van het RIVM (CIMS), heeft VWS 15 december 2020 besloten een webapplicatie te ontwikkelen genaamd BRBA (Beveiligde Registratie Bijzondere Assets).
- Doordat project BRBA onder stoom en kokend water is uitgevoerd (de eerste vaccinaties werden reeds voorzien op 8 januari 2021) is sprake van een aantal gedane, onrechtmatige uitgaven.
- U bent hierover eerder mondeling geïnformeerd (o.a. tijdens uw PO met 5.1.2e van 19 januari 2021).
- Deze nota beschrijft de omvang en achtergrond van de uitgaven. Daarnaast wordt uw akkoord op de onrechtmatige uitgaven gevraagd. Dit akkoord is nodig om de inkoopdossiers te kunnen sluiten.

2. Wat vooraf ging

- De inkoopbehoeften houden verband met een gebeurtenis die door VWS – als aanbestedende partij – niet tijdig kon worden voorzien. Dat blijkt uit het gevolgde proces op basis van onderstaande tijdlijn:
 - Op 9 december 2020 is een expert van VWS door de Landsadvocaat gevraagd om vanuit inhoudelijke expertise mee te kijken op de zogenoemde Data protection impact assessment (DPIA) van het vaccinatieregistratiesysteem van het RIVM. Organisaties onder de AVG, Wpg en Wjsg zijn verplicht een DPIA uit te voeren.

- o Uit deze toetsing bleek onder meer dat in het systeem de functionaliteit ontbrak dat bevoegde en geregistreerde zorgverleners de door hen uit te voeren vaccinaties konden aanmelden.
- o Ook bleek dat nog onzeker was of het RIVM de systemen tijdig (dat wil zeggen: voor 8 januari 2021, het moment dat de eerste vaccinaties werden voorzien) op orde kon krijgen.
- o Op 15 december 2020 is derhalve het project BRBA (Beveiligde Registratie Bijzondere Assets) van start gegaan. Met dit project is in tijdsbestek van circa drie weken een mogelijkheid ontwikkeld om op een veilige manier vaccinaties te melden aan het RIVM die niet op een andere manier kunnen worden gemeld, evenals een systeem dat eventueel tijdelijk zou kunnen functioneren als meldsysteem voordat de voorzieningen van het RIVM in productie zouden zijn.

Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal
 Directie Informatiebeleid /
 CIO
 progr. Realisatie Digitale
 Ondersteuning

Kenmerk

3. Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

5.1.2b

- o Het publiek-maatschappelijke belang om de vaccinatiemeldingen veilig te kunnen doen is tijdens de uitvoering van het project voorop gesteld;
- o De onrechtmatige uitgaven zijn grotendeels gedaan als gevolg van de geboden haast van het project (de eerste vaccinaties werden voorzien op 8 januari jl. terwijl het project 15 december jl. van start ging);
- o VWS wilde geen concessies doen ten aanzien van testen en toetsen op o.a. privacy en informatieveiligheid, ook al om incidenten in latere fasen te voorkomen;
- o Bij de inkoop van diverse diensten en services is een beroep gedaan op doelmatigheidsoverwegingen. Het bleek in een aantal gevallen het meest efficiënt om leveranciers met voorkennis en een goede reputatie direct enkelvoudig, onderhands opdrachten te verlenen;
- o 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;
- o Het feit dat de kans zeer aannemelijk is dat zowel de ADR als de AR de genoemde uitgaven als onrechtmatig zal markeren, kan politiek kwetsbaar zijn.

5.1.2b

- o Gelet op het spoedeisende karakter van dit project is op dit moment nog geen concrete lange termijnplanning voorhanden. Tegelijkertijd is de doorlooptijd van de in deze nota vermelde overeenkomsten beperkt.
- o Daarom kan in deze fase van het proces niet worden uitgesloten dat – uit hoofde van doelmatigheidsoverwegingen en continuering van werkzaamheden - een aantal overeenkomsten wordt verlengd cq. uitgebreid.

- o Met uw akkoord op deze nota wordt ook gevraagd om een akkoord op het doen van eventuele aanvullende onvermijdelijke onrechtmatigheden ter hoogte van een per saldo bedrag ad 5.1.2b Uiteraard alleen en voor zover er geen juridische en/of doelmatige mogelijkheden zijn om rechtmatig opdrachten te verstrekken.

Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal
 Directie Informatiebeleid /
 CIO
 progr. Realisatie Digitale
 Ondersteuning

Kenmerk

4. Toelichting

- 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 crisis op een zo adequaat mogelijk wijze te bestrijden. Een van deze maatregelen betreft het project BRBA.
- Onderstaande tabel geeft een overzicht van de met BRBA samenhangende uitgaven die als onrechtmatig kunnen worden aangemerkt in verband met het niet volgen van de aanbestedings- en inkoopregels. De uitgaven worden onder de tabel nader toegelicht.

5.1.2e

5.1.2b

1. ProLocation

- Prolocation B.V. levert de hosting en beheersdiensten voor het vaccinatieregistratiesysteem. Vanwege de omvang van de opdrachtsom (groter dan 5.1.2b) had VWS een meervoudig offertetraject via de HIS in gang moeten zetten. Evenwel is er geen bestaande raamovereenkomst voorhanden met betrekking tot hostingservices.
- VWS heeft – vanwege de geboden snelheid – besloten om de opdracht door middel van een meervoudig onderhands offertetraject zelf uit te vragen. Er zijn vervolgens gemotiveerd drie marktpartijen (Intermaxx (tevens hoster van HSM voor GGD Contact), Denit en ProLocation) benaderd om een offerte uit te brengen en de inschrijvingen zijn geanonimiseerd en objectief beoordeeld.
- De overeenkomst met Prolocation wordt mogelijk nog uitgebreid met een opdrachtwaarde van maximaal 5.1.2b. Door deze uitbreiding te maximeren worden onder de Europese Aanbestedingsdrempel gebleven.

Risico

- Er is afgeweken van het inkoopbeleid van het Rijk. Evenwel is er gehandeld in de geest van het inkoopbeleid door (hetzij zonder betrokkenheid van de HIS) een meervoudig onderhands offertetraject te doorlopen.

Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal
 Directie Informatiebeleid /
 CIO
 progr. Realisatie Digitale
 Ondersteuning

2. Hack Defense

- Hack Defense is verantwoordelijk voor de uitvoering van doorlopende pentesten tot 6 januari jl. VWS had deze opdracht conform de inkoopregels via de HIS moeten uitzetten binnen een Rijksbrede raamovereenkomst. Hiervoor is daarna rechtmatig bij RDO een pentester aangetrokken.
- De opdracht is rechtstreeks aan Hack Defense verstrekt omdat hun algemene reputatie ten aanzien van pentesten zeer goed is. Eerder is door hen ook een kwetsbaarheid in het traject rond de totstandkoming van CoronaMelderesignaleerd.

Kenmerk

Risico

- Door deze opdracht niet uit te vragen binnen de raamovereenkomst loopt VWS het risico dat de partijen binnen de raamovereenkomst zich bij VWS zullen beklagen 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. Dit kan ook leiden tot aanvullende juridische gevolgen.

3. Compumatica

- Voor een veilige opslag van sleutels ter beveiliging van de vaccinatieregistratie zijn Hardware Security Modules ('HSM's') nodig. Deze bestelling is gedaan aan Compumatica. Compumatica heeft eerder HSM's geleverd (o.a. ten behoeve van de applicatie GGD Contact) en hun reputatie is zeer goed.
- Gelet op de opdrachtwaarde had een meervoudig onderhands offertetraject moeten worden uitgezet bij de HIS. Dat is niet gebeurd.

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.

4. AMP-group

- Dit betreft de koeriersdienstverlening voor de bezorging van de documenten ten behoeve van de uitrol van het verbeterde vaccinatieprogramma.
- Reactie van de HIS na navraag of voor dergelijke dienstverlening een raamovereenkomst voorhanden was, liet helaas een week op zich wachten. Deze tijd was niet beschikbaar. Vanwege de geboden haast is daarom een offerteaanvraag bij AMP-group uitgezet. Nadat bleek dat voor deze dienstverlening toch een raamovereenkomst voorhanden was, zat VWS al dusdanig ver in het inkoopproces dat een terugtrekkende beweging onwenselijk was gelet op de betrouwbaarheid van de Rijksoverheid als partner.

5. I2rs

- Dit betreft de inhuur van een tweetal IT-consultants ten behoeve van beheerwerkzaamheden.
- 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.

Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal
 Directie Informatiebeleid /
 CIO
 progr. Realisatie Digitale
 Ondersteuning

Kenmerk

Risico

- Door deze opdracht niet uit te vragen binnen de raamovereenkomst loopt VWS het risico dat de partijen binnen de raamovereenkomst zich bij VWS zullen beklagen 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. Dit kan ook leiden tot aanvullende juridische gevolgen.

6. Nibble IT/PostgreSQL

- Dit betreft de inhuur van experts op het terrein van specifieke advies- en ondersteuningsdiensten.

Risico

- Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor 2Irs (zie hierboven).

7. 5.1.2e

- Dit betreft de inhuur van een expert ten behoeve van documentatiewerkzaamheden en ondersteuning. Gelet op het feit dat dit geen resultaatgerichte opdracht betreft, had deze opdracht moeten worden uitgezet via een raamovereenkomst.

Risico

- Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor 2Irs (zie hierboven).

8. Chameleon Associates

- Dit betreft een opdracht voor het opzetten en begeleiden van de aanmeldingsprocedure in het vaccinatieregistratiesysteem. Daar dit een adviesdienst betreft had VWS gebruik moeten maken van een bestaande raamovereenkomst. Hun kennis en kunde is zeer specifiek en moeilijk elders in de markt te betrekken.

Risico

- Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor 2Irs (zie hierboven).

9. Initfour

- Dit betreft de inhuur van een senior security beheer analyst voor projectondersteuning op het terrein van Linux beheer. VWS had deze opdracht binnen de raamovereenkomst voor de inhuur van ICT-expertise moeten uitvragen.

Risico

- Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor 2Irs (zie hierboven).

10. PA-consulting I

- Dit betreft de inhuur van experts voor de levering van een aantal specifieke ICT-koppelingen. Het betreft hier een BSN validatie service, een KvK opvraagservice, een koppeling met het BIG register en een naam validatie.

Risico

- Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor 2Irs (zie hierboven).

11. PA-consulting II

- Dit betreft de inhuur van experts voor o.a. de ontwikkeling van het applicatiedesign en het raamwerk in Python. Voorts dragen deze experts bij aan de verbetering van de algemene stabiliteit in de Python-backend en aan nieuwe functionaliteiten die zich lopende het project voordoen.

Risico

- Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor 2Irs (zie hierboven).

12. Innerheight Internet Diensten BV

Dit betreft de inzet van specifieke kennis op onderstaande deelreinen:

1. Het leveren van een technical lead/ontwikkelaar als onderdeel van het aansturingsteam (CAB Forum);
2. Het leveren van vier ontwikkelaars voor de ontwikkeling van de screeningsmodule, de backend BRBA en de invoerapplicatie;
3. Expertise op het gebied van veilig programmeren en codereviews;
4. Het aansturen van ontwikkelaars in het hele project.

Risico

- Hiervoor gelden dezelfde overwegingen en risico's als voor 2Irs (zie hierboven).

5. Juridische aspecten

- Met betrekking tot de bovengenoemde uitgaven die tussen de € 5.1.2b en € 5.1.2b liggen, is door het enkelvoudig onderhands gunnen van de opdrachten in strijd gehandeld met de Circulaire grensbedragen van de rijksoverheid.
- Voor de inkopen onder de grens ad € 5.1.2b - zijn raamovereenkomsten beschikbaar waar gebruik gemaakt van had moeten worden.

6. Advies FEZ

- 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 van VWS aan de Kamer om het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid omlaag te brengen.
- Voor een ordentelijke afwikkeling van de onrechtmatigheden is tussen FEZ en RDO afgesproken dat RDO de dossierstukken doorgeleidt naar OBP/CDI voor registratie en archivering. Zo kan invulling worden gegeven aan het

Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal
 Directie Informatiebeleid /
 CIO
 progr. Realisatie Digitale
 Ondersteuning

Kenmerk

organiseren van in- en overzicht en kan ten tijde van verantwoording worden aangetoond dat VWS inzicht heeft in de afwijkingen cq. onrechtmatigheden en dat de dossiervorming op orde is. De onrechtmatigheid wordt door FEZ opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het VWS-jaarverslag.

Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal
Directie Informatiebeleid /
CIO
progr. Realisatie Digitale
Ondersteuning

7. Afstemming

- De nota is afgestemd met:
 - WJZ;
 - FEZ.
- De nota is door OBP/CDI-office ter kennisgeving aangenomen. OBP/CDI-office ontvangt alle dossierstukken (incl. deze nota en uw reactie daarop) ter registratie en archivering.

Kenmerk