

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Minister/ 5.1.2e

CC: WJZ, FEZ, CDI-Office

VWS

contactpersoon

Datum Document

Kenmerk  
1567721-194112-PEMA

Bijlage(n)

# nota

(ter beslissing) Afwijking van de aanbestedingsregels

Workflow:	opmerking
(C)FA	Parafeert voor gezien 08/12
5.1.2e	Keurt goed/af (altijd)
WJZ	Parafeert indien afwijking > € 33.000
FEZ	Parafeert indien afwijking > € 33.000
5.1.2e	Keurt goed/af indien afwijking > € 33.000
5.1.2e en Minister	Keurt goed/af indien afwijking > EA grens

## Verzoek akkoord met afwijking

Deze nota beschrijft de reeds doorlopen afwijkende inkoopprocedure die leidt tot onrechtmatige uitgaven. Er is sprake van een voldongen feit. De opdracht is reeds verstrekt. U wordt gevraagd de afwijking van de aanbestedingsregels in de reeds verstrekte opdracht te bekrachtigen.

### Oordeel FEZ

- Vanuit programmadirectie Nafase Covid-19 is een inkoop-afwijkingprocedure 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 afwijkingprocedure 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.
- Daarnaast wijst FEZ erop dat de directie niet beschikt over de benodigde middelen voor deze inkoop. De uitgaven zijn dus niet voorzien van dekking en hiermee wordt ook niet voldaan aan het budgetrecht van beide Kamers.
- Gelet op het feit dat de overeenkomsten reeds zijn aangegaan en de

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Minister/ 5.1.2e

CC: WJZ, FEZ, CDI-Office

**VWS**

**contactpersoon**

**Datum Document**

**Kenmerk**  
1567721-194112-PEMA

**Bijlage(n)**

## nota

juridische gevolgen daarmee een voldongen feit zijn kan met het afwijkingsverzoek 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.

### Onderdeel A.

**Naam opsteller:** 5.1.2e

**Organisatieonderdeel:** NC-19

**Datum:** 5 november 2021

**Paraaf:** .....

#### 1 Omschrijving 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 Hulptroepen 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<sup>1</sup> 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.

#### 2 Voorstel afwijkende inkoopprocedure en onderbouwing

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

<sup>1</sup> Kamerbrief 32 805, 25 295, nr. 117

Deloitte veel meer uren nodig te hebben dan voorzien, waarmee de contractwaarde fors zal worden overschreden. Dit is direct na constatering gemeld aan de 5.1.2e en de 5.1.2e

**VWS**  
pEMA  
**Kenmerk**  
1567721-194112-PEMA

De oorzaken van de overschrijding in uren (en dus in kosten) hangt samen met de vertraging die is opgetreden in het onderzoek. De kamerbrief van 15 september<sup>2</sup> en van 25 oktober<sup>3</sup> geven een nadere inkleuring van de vertraging, waardoor deze wordt veroorzaakt en dat deze factoren en hun impact bij aanvang niet was overzien. Het gaat hier om elementen zoals het eigenaarschap van de data van het LCH en de overdracht van de data van het ministerie naar het onderzoeksbureau die zorgvuldig dient te geschieden en te voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving (waaronder de privacywetgeving). Partijen die gevraagd worden data over te dragen, dienen deze te toetsen aan de privacywetgeving op onder meer de proportionaliteit en de subsidiariteit voordat de data kunnen worden gedeeld. Het gaat dus om een complex datalandschap met een omvangrijke hoeveelheid data. Zo betreft de data die het onderzoeksbureau van het Ministerie van VWS gaat betrekken een aanzienlijk aantal mailboxen en ook netwerkschijven, datasystemen en chatberichten. Bij het filteren van deze data gaat het om miljoenen documenten om tot een voor het onderzoek relevante dataset te komen.

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 huidige overeenkomst is aangegaan voor onbepaalde tijd met de restrictie vanuit de offerte uitvraag en gedane offerte dat het hier de oplevering van een aantal prestaties betreft. Na oplevering van de prestatie<sup>4</sup> zal het contract daardoor ook stoppen. Dit geldt ook voor het eindbedrag, reeds bij de start zijn een aantal PM posten voorzien waardoor er geen exact eindbedrag te stellen was c.q. te stellen is. Het daadwerkelijke bedrag is en blijft afhankelijk van gedane meldingen/constateringen en hieruit volgend onderzoek. Wel is afgestemd dat zodra alle data voorhanden is er een aangepaste begroting zal

<sup>2</sup> Kamerbrief 32 805, nr. 120

<sup>3</sup> Kamerbrief 32 805, nr. 122

<sup>4</sup> Het betreft hier oplevering van de deelonderzoeken:

1 Inzicht in inkoop governance ten aanzien van de RGA casus

2 Inzicht in inkoop governance ten aanzien van de (andere) contracten >100 miljoen euro

3 Inzicht in de inkoop governance ten aanzien van de overige contracten <100 miljoen euro:

komen.

Er is NC-19 veel aan gelegen de geldende wet- en regelgeving rondom inkoop- en aanbestedingsprocedures te volgen en zo de rechtmatigheid van de uitgaven te garanderen. Door onvoorziene omstandigheden is dit voor de overeenkomst met Deloitte niet gelukt. NC-19 is op de hoogte van de regelgeving en zal bij twijfels m.b.t. de rechtmatigheid vooraf met de (C)FA en andere betrokken partijen zoals het CDI-office en de HIS afstemmen. Daarnaast zal NC-19 proactief de ambtelijke top informeren bij onregelmatigheden zodat sturing mogelijk is (en blijft).

**VWS**  
pEMA

**Kenmerk**  
1567721-194112-PEMA

### 3. Financiële consequenties en onderbouwing

De totale waarde van de opdracht betrof 490.000 euro excl. btw, waarbij gezien de aanwezigheid van enkele PM-posten intern rekening werd gehouden met een kostenplaatje van maximaal 750.000 euro excl. btw. 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 750.000 euro 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.

Tussen het onderzoeksbureau en dNC19 (VWS) is afgesproken dat het onderzoeksbureau een nieuwe begroting opstelt zodra de data van VWS, de overige departementen en het LCH aan het onderzoeksbureau zijn overgedragen. Deze afspraak is bekrachtigd in de Adviescommissie van 29 oktober, onder voorzitterschap van de <sup>5.1.2e</sup>

Tevens heeft VWS meermaals richting Deloitte benadrukt om steeds wanneer men spreekt over vertraging of uitloop of opties tav het onderzoek, de financiële consequenties te duiden en deze expliciet te benoemen.

In het licht van voorgaande, uitgaande van een doorrekening van de concept factuur van oktober richting het eerste kwartaal van 2021, is de verwachting dat de totale waarde 2.5 mln. euro excl. btw zal gaan bedragen.

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

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.

### 4. Politieke en/of bestuurlijke context?

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.

**5. Is er samenhang met andere opdrachten?**

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.

VWS

pEMA

Kenmerk

1567721-194112-PEMA

**6. Gevolgen administratieve lasten**

Nee

**7. Toezeggingen**

Ja, te weten dat de Kamer is toegezegd dat dit onderzoek wordt uitgevoerd en dat het streven is de eerste resultaten 1 september 2021 op te leveren. In de kamerbrief van 15 september jl.<sup>5</sup> en 25 oktober jl.<sup>6</sup> heeft de Staatssecretaris toegelicht dat het onderzoek meer tijd kost dan verwacht. Mochten de resultaten van het eerste deel van het onderzoek – de overeenkomst met HA/RGA – nog niet in het eerste kwartaal van 2022 definitief zijn dan deelt de Staatssecretaris uiterlijk aan het einde van dat kwartaal de stand van zaken van dat moment met de Kamer.

**8. Is er advies gevraagd aan de Inkooporganisatie?**

Ja, ten tijde van de aanbesteding is advies gevraagd aan de inkooporganisatie. De overschrijding van de kosten heeft zich echter voorgedaan na afsluiting van het contract. De inkooporganisatie is hiervan op de hoogte gesteld in aanloop van het opstellen van deze afwijkingsnota.

---

**Onderdeel B****(In te vullen door de Inkooporganisatie (HIS/inhuurdesk/IUC RIVM))****Naam opsteller:** 5.1.2e**Inkooporganisatie:** UBR|HIS JZ**Datum:** 23-11-2021**Paraaf:** .....**10. Beschrijving afwijking***Financiële omvang*

De opdracht is vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (hierna: DVO). In artikel 3.1 is een voorlopige schatting van de opdrachtwaarde overeengekomen van EUR 490.000,00 ex btw. In het offerte stadium werd rekening gehouden met een mogelijke financiële overschrijding van EUR 250k, zodat de drempel van EUR 750k niet zou worden overschreden.

*Looptijd*


---

<sup>5</sup> Kamerstuk 32 805, nr. 120

<sup>6</sup> Kamerstuk, 32 805, nr. 122

De in de oorspronkelijke offerte uitvraag beoogde looptijd was 4,5 maand. In de overeenkomst is echter een onbepaalde looptijd opgenomen. In artikel 2.2 van de DVO is nl. overeengekomen dat *de overeenkomst met terugwerkende kracht intreedt per 18 juni 2021 en voortduurt totdat het resultaat van de Diensten is geaccepteerd door Opdrachtgever*. Dit is dus een afwijking ten opzichte van de offerte uitvraag.

VWS  
pEMA

Kenmerk  
1567721-194112-PEMA

**11 Wordt er afgeweken van de opdracht onder een Raamovereenkomst?**  
Nee

**12. Juridische analyse afwijking**

*Financiële omvang*

Met de voorgestelde financiële uitbreiding komt de totale opdrachtwaarde uit op minimaal EUR 2.5 mio excl. btw, zodat sprake is van een vervijfvoudiging van de oorspronkelijke opdrachtwaarde (in aanbestedingsrechtelijke zin is dit een wezenlijke wijziging (2.163g Aw 2012)).

Met de ophoging komt de opdrachtwaarde ook uit boven de drempel van EUR 750k. Boven de EUR 750k is deel 2 van de aanbestedingswet van toepassing en dienen bepaalde procedure stappen te worden gevolgd. Zie artikel 2.39 Aw 2012.

*Looptijd*

De voorgestelde uitbreiding van de opdracht overstijgt de beoogde maximale looptijd van de opdracht van 9 maanden (inclusief verlenging zou de opdracht uiterlijk tot medio begin februari lopen).

In beide gevallen (*financiële omvang en looptijd*) is er sprake van schending van het transparantiebeginsel.

**13 Wat is de omvang van de afwijking?**

Financiële omvang minimaal EUR 2,5 mio ex btw.  
Looptijd is voor onbepaalde tijd.  
Leverancier Deloitte.

**14. Komt de initiële opdracht inclusief de waarde van de afwijking boven de aanbestedingsgrens?**

Ja (*dan goedkeuring* )

**15. Is er collegiaal advies gevraagd aan WJZ?**

Nee, omdat besluit tot uitbreiding opdracht door VWS is bepaald.

Aanvulling WJZ: De waarde van de opdracht is vervijfvoudigd waardoor kan worden geconcludeerd dat de raming niet op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Door de vervijfvoudiging van de waarde van de opdracht wordt de toepasselijke aanbestedingsdrempel van EUR 750.000 voor sociale- en specifieke diensten zoals in casu het geval is, ruimschoots overschreden. Voor opdrachten die de aanbestedingsdrempel van EUR 750.000

overschrijden, moeten bepaalde verplichtingen uit de Aanbestedingswet worden gevolgd, zoals een (voor)aankondiging van de opdracht. Dit is niet gebeurd. Voorts is er sprake van een wezenlijke wijziging, wat er toe leidt dat de opdracht opnieuw had moeten worden aanbesteed. De verhoging van de waarde van de opdracht is dan ook onrechtmatig. 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.

**VWS**  
pEMA  
**Kenmerk**  
1567721-194112-PEMA

#### **14. Conclusie / advies/ alternatieven**

**NVT**

**NB: Dit document toevoegen aan het inkoopdossier**