

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

## Analyse inkoopbeheer Q2 2021

Versie 0.2

Datum	oktober 2021
Status	Concept

## Colofon

	5.1.2e
	<b>Bezoekadres:</b> Parnassusplein 5 2511 VX Den Haag
Contactpersoon	5.1.2e
	+31(0) 5.1.2e
	5.1.2e @minvws.nl
Versie 0.1	
Opdrachtgever	
Auteur	5.1.2e
Projectnummer	
Bijlage(n)	
Termijn rubricering	
Datum vaststelling	
Behandeld door	
Vastgesteld door	
Aantal pagina's	12
Exemplaarnummer	

## Inhoud

Colofon—2  
Inhoud—3  
Inleiding—4

- 1      Algemeen beeld—5**
- 2      Splitsingsrisico—6**
- 3      Inkopen die Europees aanbesteed hadden moeten worden—6**
- 4      Inkopen buiten raamovereenkomsten om (maverick buying)—8**
- 5      Inkopen onder reeds verlopen raamovereenkomsten—8**
- 6      Inkopen die ontbreken in het contractenregister—8**
- 7      Inkopen buiten de HIS/ inhuurdesk om—9**
- 8      Overige aandachtspunten—9**

## Inleiding

CDI-office VWS voert periodiek een spendanalyse uit. Enerzijds om een inkoop technisch beeld te krijgen en anderzijds een analyse vanuit het control perspectief, genoemd inkoopbeheer. Deze rapportage betreft het inkoopbeheer. Hierbij wordt ingegaan op de volgende vragen:

- Zijn er meerdere afzonderlijke, maar vergelijkbare, inkopen verricht die ten onrechte niet in samenhang zijn beschouwd ('splittingsrisico');
- Zijn er inkopen die binnen de aanbestedende dienst hebben plaatsgevonden die boven de Europese aanbestedingsgrens uitgaan en niet Europees zijn aanbesteed;
- Zijn er inkopen verricht buiten reeds afgesloten (Europees aanbestede) (raam)overeenkomsten om ("Maverick Buying");
- Zijn er inkopen verricht onder een (raam)overeenkomst die inmiddels is verlopen, bijvoorbeeld omdat deze niet tijdig is verlengd;
- Zijn er inkopen verricht waarvan het contract niet in het contractenregister is opgenomen;
- Zijn er inkopen verricht die buiten eventuele verplichte inschakeling van de inkoopafdeling en/of juridische afdeling om zijn uitgevoerd.

In de eerste kwartaalrapportage is gemeld welke aandachtspunten er zijn en is gebleken dat de dossiers nog niet allen op orde waren. Voor 71% van de spend kon toen namelijk nog geen oordeel geveld worden.

CDI-office heeft voor het 2<sup>e</sup> kwartaal wederom de leveranciers die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 90% van de inkoopspend geanalyseerd. Hieruit blijkt:  
 44% = nog geen oordeel kunnen vellen  
 12% = onrechtmatig  
 26% = rechtmatig  
 18% = niet gedefinieerd als inkoop (garantieovereenkomst Mediq)

De situatie is daarmee nog steeds zorgwekkend. De projectlijn "herstel" van het verbeterprogramma Financieel Beheer van FEZ is van groot belang om vooral bij DT en de projectdirectie Covid dossiers te completeren, zodat er een oordeel geveld kan worden.

## 1 Algemeen beeld

Op advies van de ADR heeft CDI-office de werkwijze voor de spendanalyse veranderd. In plaats van een analyse uit te voeren op basis van de facturen, is besloten een analyse uit te voeren op basis van de openstaande verplichtingen in het eerste half jaar. De reden hiervoor is dat er dan nog mogelijkheid is om bij te sturen. Immers bij sommige verplichtingen die aangegaan worden in april, volgt de factuur in bijv. november en dan is bijsturen naar aanleiding van de factuur bijna niet meer mogelijk. De analyse is uitgevoerd voor het kerndepartement.

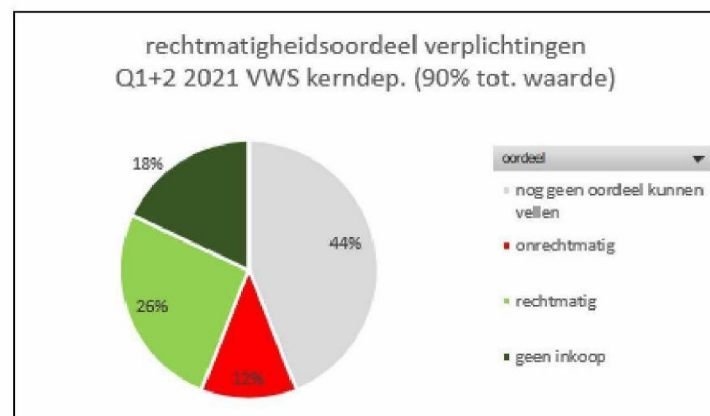
Onder het kerndepartement VWS wordt verstaan:

5.1.2e	CCMO	project EMA
BPZ	GR	DUS-I
5.1.2e	RVS	
DGV	PDZ	
	NSR	
	IGJ	

Binnen DGV zijn de Dienst Testen en de Programma Directie Covid de grootste spelers.

De top 30 leveranciers is gezamenlijk verantwoordelijk voor 3,8 miljard van de totale 4,4 miljard (+/-90%) van de totale inkoopverplichtingenstand. Aangezien het niet mogelijk is automatisch een oordeel te vellen over de rechtmatigheid, is veel handwerk vereist. Om een beeld te geven van de huidige situatie is de spend VWS kerndepartement breed bekeken en per kolom. Gezien het vele handwerk, is per kolom getracht een oordeel te geven over 80% van de inkoopspend van de desbetreffende kolom.

VWS breed is de situatie zorgwekkend, omdat voor 44% van de inkoopverplichtingen nog geen oordeel is te vellen, omdat geen onderbouwing en/of aanvullende informatie is aangeleverd. In de bijlagen zijn de grafieken per kolom opgenomen.



In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de controle aspecten voor het inkoopbeheer.

## 2 Splitsingsrisico

Op basis van de huidige analyse, waarbij per kolom voornamelijk de grootste bedragen zijn geanalyseerd, zijn geen opdrachten gevonden waarbij opdrachten zijn gesplitst.

## 3 Inkopen die Europees aanbesteed hadden moeten worden

Bij dit onderwerp is het van belang onderscheid te maken tussen verplichtingen die zijn aangegaan in 2020 en waarvoor nog kosten worden betaald in 2021 versus verplichtingen die in 2021 tot stand zijn gekomen.

Met FEZ en de ADR is overeengekomen dat onrechtmatige verplichtingen die zijn aangegaan in 2020, maar waarvoor nog kosten worden betaald in 2021, de kosten van 2021 niet voor de onrechtmatigheid worden meegenomen in 2021.

Voor onrechtmatige overeenkomsten die tot stand zijn gekomen in 2020, maar waarvoor in 2021 een verlengingsovereenkomst wordt opgesteld, geldt dat de kosten verbonden aan de verlengingsovereenkomst van 2021 worden meegerekend voor de onrechtmatigheid in 2021.

Nieuwe onrechtmatige overeenkomsten die tot stand komen in 2021 worden in hun geheel als onrechtmatig bestempeld voor 2021.

De volgende inkopen hadden Europees aanbesteed moeten worden, maar hiervoor zijn/worden afwijkingen van de EA-wetgeving aangevraagd.

RDO	BRBA	585k
RDO	Corona check	235k
RDO	Coronamelder	1220k
RDO	expertteam en redteam	2403k
RDO	verlenging helpdesk coronacheck	125k
RDO	gegevensuitwisseling /risico analyse PA	82k
RDO	uitbreiding klantcontactcentrum intern. reizen	2822k
RDO	uitbreiding corona check	108k
RDO	logging en monitoring NFIR	116k
RDO	hosting en database ZKVI i.s.m. LNAZ	56k
RDO	uitbreiding coronamelder app	66k
RDO	CIMS	99k
MEVA	regelingenbeheer	70k
MEVA	inzet mensen/ Disgover	163k
Dienst Testen	continuering ICT	200k
Covid directie	verlenging reflectieonderzoek NSOB	280k
Covid directie	inzet mensen/ Disgover	560k
Covid directie	thuisvaccinatie	1314k
Covid directie	compensatie huisartsen	103k
Covid directie	inzet specialist (P.O.)	56k
DCO	monitoren desinformatie sociale kanalen	557k

Nog in onderzoek in verband met instrumentkeuze:  
Covidirectie bekostiging intramurale zorg 840k

Overbruggingsovereenkomsten voor:

- IMOA (interim-management en organisatieadvies)
- Inkoop advies
- Auditdiensten

Dit zijn onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten in het kader van het rijksbrede categoriemanagement. Doordat VWS deelnemer is aan deze categoriemanagement overeenkomsten leidt dit tot geïmporteerde onrechtmatigheid. De totaalsom van de bedragen van nieuw aangegane onrechtmatige verplichtingen in de periode januari tot en met juni 2021 staat vooralsnog op 3,1 miljoen incl. btw.

Eindconclusie tussenstand Q2 2021:

De waarden van alle onrechtmatige overeenkomsten voor de eerste twee kwartalen van 2021 opgeteld leidt tot het voorlopig onrechtmatig eindbedrag van 16,3 miljoen incl. btw.

#### 4 Inkopen buiten raamovereenkomsten om (maverick buying)

Een deel van de inkopen van de eerdergenoemde afwijkingsnota's van RDO had ingekocht moeten worden onder de ICT inhuur mantels. Van de overige inkopen die in de selectie zijn betrokken, zijn geen inkopen buiten daartoe bestemde mantels geconstateerd.

#### 5 Inkopen onder reeds verlopen raamovereenkomsten

VWS neemt deel aan categorie management binnen het Rijksinkoopstelsel. Bij de aanbesteding voor IMOA, (interim en organisatieadvies), Auditdiensten en inkoopadviesdiensten zijn kortgedingen ingediend. Momenteel worden door categoriemanagement hiervoor nieuwe Europese aanbestedingen uitgevoerd. Er is in 2020 reeds een integraal afwijkingsverzoek opgesteld en goedgekeurd. Voor verplichtingen die in 2020 zijn aangegaan en die doorlopen in 2021 geldt dat de totale verplichting al als onrechtmatigheid is gerapporteerd over 2020. Dat betekent dat alle verlengingen en nieuwe overeenkomsten die zijn aangegaan in 2021 meetellen in de onrechtmatigheid.

Zoals gemeld in paragraaf 3 bedraagt het totaalbedrag in de periode januari tot en met juni 2021 3,1 miljoen incl. Btw.

Dit betreffen geïmporteerde onrechtmatigheden als gevolg van categoriemanagement stelsel.

#### 6 Inkopen die ontbreken in het contractenregister

Bij deze controle is geconstateerd dat voor een groot deel van de corona inkopen het dossier ontbreekt of incompleet is. Dit betreft vooral de dossiers bij Dienst Testen, Covid directie en oude corona inkopen bij GMT waarvoor nog inkoopverplichtingen in de boekhouding openstaan. Onder leiding van het project Financieel beheer op orde, projectlijn herstel, worden deze directies aangespoord, en daar waar mogelijk geholpen, de dossiervorming conform de vereisten te completeren.



## 7 Inkopen buiten de HIS/ inhuurdesk om

De reguliere beleidsinkopen lijken voldoende in control. De grootste uitdaging ligt bij de Covidirectie, Dienst Testen en RDO voor inkopen om het coronavirus te bestrijden.

CDI-office constateert dat ondanks alle inspanningen, het inkoopproces daar nog niet in control is. Doordat inkopen buiten de HIS/inhuurdesk omgedaan worden, ontstaan o.a. risico's ten aanzien van rechtmatigheid.

## 8 Overige aandachtspunten

Afwijkingsverzoeken te laat

Ongeveer 90% van de afwijkingsverzoeken, om af te wijken van de EA-regels, wordt laat achteraf aangevraagd. Dit is niet in lijn met de interne afspraken en stelt onze bewindspersonen voor voldongen feiten. Indien er daadwerkelijk geen tijd is om van tevoren een solide afwijkingsnota op te stellen, luidt het advies om in ieder geval aan de voorkant per mail aan [5.1.2e](#) en de minister akkoord te vragen op de onrechtmatigheid om daarna, refererend naar het per mail verkregen akkoord, binnen twee weken een formeel afwijkingsverzoek in te dienen waarin deugdelijk wordt gemotiveerd waarom er geen alternatief is.

Geen zicht op uitzonderingsgronden

Doordat inkopen buiten de HIS/inhuurdesk omgedaan worden, ontstaan niet alleen risico's ten aanzien van rechtmatigheid, maar ook ten aanzien van contractbeheer en een matig risicomangement als sturingsinstrument.

Voor het beroep doen op een in de Europese aanbestedingswet genoemde uitzonderingsgrond is in de AO/IC de uitzonderingsprocedure afgesproken. Deze borgt dat WJZ bij bepaalde uitzonderingsgronden vooraf wordt betrokken, dat het gebruik van de uitzonderingsgrond deugdelijk wordt gemotiveerd, dat de uitzonderingen centraal worden gelogd en geanalyseerd en gerapporteerd kunnen worden. CDI office constateert dat voor grote (voornamelijk corona gerelateerde) inkopen die buiten de HIS omgedaan worden waarbij een beroep gedaan wordt op een uitzonderingsgrond, het proces niet goed verloopt. Hierdoor is de dossiervorming zwak en is er momenteel geen centraal inzicht te geven van de dossiers waarbij een uitzonderingsgrond is toegepast. Hierdoor kan de analyse en rapportageplicht niet uitgevoerd worden.

10 - 16

5.1.2i Procespositie Staat