

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan: Dienst Testen, coördinatoren Inkoop &
Contractmanagement en Financiën en de Auditdienst Rijk

Afschrift aan: Programma Verbetering Financieel Beheer,
en Coördinerend Directeur Inkoop

SG
Financieel-Economische
Zaken
Project Herstel

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34

www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

Bijlage

1 overzicht inkoopdossiers

Datum

6 januari 2022

Aantal pagina's

3

memo

Verslag werkzaamheden en uitkomsten controle
inkoopdossiers Dienst Testen

Aanleiding

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft voor de controle van de jaarrekening van VWS 43 posten geselecteerd van de Dienst Testen (DT) met het verzoek hiervoor het inkoopdossier aan te leveren. Dit betreft een selectie van posten over ongeveer de eerste 9 maanden van 2021. In dit memo wordt verslag gedaan van de werkwijze en de uitkomsten. Tot slot wordt ook advies gegeven aan Dienst Testen, CDI en het project Structurele borging om het inkoopbeheer te verbeteren. FEZ zal de uitkomsten van de controle meenemen in haar rechtmatigheidsdashboard.

Kernpunten

- Van geen van de 43 posten is een volledig inkoopdossier aanwezig.
- Bij 20 van de 43 dossiers is de overeenkomst aangegaan met een beroep op dwingende spoed. Dit betreft dossiers voor laboratoria en zelftesten. De afwegingskaders hiervoor zijn opgesteld.
- WJZ heeft uitspraak gedaan op de afwegingskaders voor laboratoria. Het oordeel van WJZ is dat de MML en HVL labs met een terecht beroep op dwingende zijn aanbesteed. Van de verlenging van 3 HVL labs in 2021 zegt WJZ dat daar geen beroep op dwingende spoed meer gedaan kon worden.
- WJZ beoordeelt de afwegingskaders voor de zelftesten op dit moment nog.
- Een omvangrijk deel van de inkopen waar dwingende spoed niet speelt is onrechtmatig.
- DT heeft geen gestructureerd inkoopproces (waaronder archivering) ingericht en heeft inkopen niet via HIS verricht. Hierdoor is het voor DT zeer lastig gebleken, en dus niet volledig gelukt, om ontbrekende stukken terug te vinden.
- Dienst Testen is onbekend met de eisen en interne procedures welke gelden voor het samenstellen van inkoopdossier. Project Herstel adviseert dat DT hier vanuit FEZ en CDI ondersteuning bij krijgt. Zeker als DT zelf (een deel) van haar inkopen blijft doen.
- Op dit moment worden door DT twee grote Europese aanbestedingen afgerond. Dit betreft de contractering voor aanschaf zelftesten (loopt via de HIS, afgerond in december 2021) en de contractering voor laboratoria (afronding voorzien in januari 2022). Deze maken geen onderdeel uit van de dossiers die nu gevraagd worden maar zullen zeker als dossier compleet aangeleverd moeten worden. Hier kan DT laten zien dat er verbetering in haar interne beheersing en proces zit.

• Er dient ook erkent te worden dat Dienst Testen veel van haar inkopen onder tijdsdruk uitvoert en te maken krijgt met opdrachten die het uit 'moet' voeren.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Project Herstel

Datum
17 december 2021

Hierdoor bleek het voor Dienst Testen niet altijd mogelijk om rechtmatig in te kopen. Dit zou echter geen effect mogen hebben op de wijze van dossiervorming. Ook voor een onrechtmatige inkoop dient een dossier aanwezig te zijn. Tevens heeft het lange tijd ontbroken aan goede uitleg en ondersteuning op het vlak van kaderstelling aan Dienst Testen.

Toelichting

In de toelichting wordt vervolgens ingegaan op de volgende punten:

1. Overall beeld van de uitkomsten van de herstelacties: opleveren volledige inkoopdossiers t.b.v. de controle van de ADR.
2. Gevolgde werkwijze
3. Normenkader
4. Advies
5. Omvang onrechtmatigheid

1. Overall beeld van de uitkomsten van de herstelactie

In haar interim rapport stelt de ADR dat door het ontbreken van controleerbare informatie er een onzekerheid is van € 3,5 miljard op de inkoop van zowel DT als PDC-19. Het aanleveren van (delen van) inkoopdossiers is in elk geval bedoeld om de ADR (en ons zelf) wel van controleerbare informatie te voorzien om zo een oordeel te vellen.

De selectie van 43 posten bevat in financieel opzicht het merendeel van de verplichtingen van DT. Eind november bedroeg de omvang van de aangeane verplichtingen 3,9 miljard euro en hiervan zit 3,2 miljard in de scope van deze controle.

	Aangeane VPL 2021	Aantal posten
Dienst Testen Totaal	€ 3,9 mrd	179
Dienst Testen selectie posten	€ 3,2 mrd	43

Als we kijken naar de uitkomsten van de controle zien we het volgende beeld.

Stroom	Oordeel rechtmatig heid	toelichting op oordeel rechtmatigheid	Aantal posten
Laboratoria	Twijfel	Afhankelijk van beoordeling afwegingskader dwingende spoed	9
Zelftesten	Twijfel	Afhankelijk van beoordeling afwegingskader dwingende spoed	11
Logistiek	Ja	Afgesloten onder Rijksbrede raamovereenkomst	2
Testen	Ja	Opdracht aan RIVM voor testen bij GGD'en	1
Materialen	Nee	Dossier niet compleet / directe unning	8
Inhuur	Nee	Afgesloten onder een verlopen ROK (buiten schuld VWS)	1
Geen controle	n.v.t.	Posten niet gecontroleerd omdat VPL in 2020 is aangeaan of volledig is afgeboekt zonder realisatie hierop	11
			43

Laboratoria en zelftesten zijn zowel in aantal als in financiële omvang de grootste stroom. Deze overeenkomsten zijn afgesloten en/of verlengd met een beroep op dwingende spoed. Hiervoor zijn alsnog afwegingskaders opgesteld welke ter beoordeling aan WJZ voorgelegd zijn. Het oordeel van WJZ op deze kaders is leidend zijn voor hoe VWS tegen de rechtmatigheid van deze stromen aankijkt. De uitkomst van het oordeel is:

SG
Financieel-Economische
Zaken
Project Herstel

Datum
17 december 2021

	Rechtmatig	Onrechtmatig
laboratoria	604.734.436	404.912.866
Zelftesten	132.730.708	352.027.748
	737.465.144	756.940.614

Van de inkoop waar geen afwegingskaders voor nodig zijn is het merendeel onrechtmatig doordat er geen compleet inkoopdossier is en/of er een onjuiste procedure gevolgd is. Dit gaat over de aanschaf van laboratoria materialen en verbruiksartikelen. De omvang van de aangegane verplichting hiervan in 2021 bedraagt € 89.380.706,- en is onzeker. Het is nu niet mogelijk hier een exact bedrag aan te koppelen.

2. Gevolgde werkwijze

De vorming van dossiers had in 2021 niet de aandacht die het behoeft waardoor verzoeken van de ADR lange tijd onbeantwoord bleven. Om dit vlot te trekken hebben project Herstel en DT afspraken gemaakt om maximale inzet te plegen op het aanleveren van dossiers.

Op 12 november is afgesproken dat project Herstel en DT zich gezamenlijk ingespanssen om op de 43 gevraagde dossiers te leveren. Hiervoor zijn 5.1.2e (project Herstel), 5.1.2e en 5.1.2e (beide DT) aan de slag gegaan en hebben zij 2x per week afstemming over de voortgang gehad. De werkverdeling was dat project Herstel de in SAP 3F beschikbare informatie tevoorschijn haalde en oordeelde over de volledigheid van de dossiers en DT ging op zoek in haar 'archief'. Het archief betrof in deze vooral persoonlijke mailboxen van (oud) medewerkers van Dienst Testen.

De dossiers zijn opgeslagen op een schijf waar FEZ, DT en ADR gezamenlijk toegang tot hebben.

De ADR is wekelijks op de hoogte gehouden in het periodieke overleg dat DT, FEZ en ADR hebben. Op 26 november is de tussenstand van de werkzaamheden gedeeld met o.a. management DT, CDI en ADR.

Op 10 december is in het Audit Committee van VWS de stand van zaken van het verbeterplan financieel beheer besproken. Daar lag ook het signaal op tafel dat de werkdruk bij PDC-19 en DT ontzettend hoog is. Ook het project Herstel heeft nog veel op zijn bord liggen. 5.1.2e heeft toen opdracht gegeven om de werkzaamheden voor de inkoopdossiers af te ronden. De verwachting is niet dat nog meer inzet hierop substantieel meer informatie gaat opleveren. Mede omdat er bij DT ook sprake is geweest van uitstroom van inkoopers die over de historische kennis beschikken.

3. Normenkader

4. VWS heeft kaders en interne afspraken over de eisen waar een inkoopdossier aan moet voldoen. Voor de niet covid-directies wordt dat gewaarborgd doordat die inkoop in bijna alle gevallen via de HIS of de Inhuurdesk lopen. Dienst Testen verricht een groot deel van haar inkoop zelf en is daarmee ook zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van een inkoopdossier. Deze uitzonderingspositie is bij de oprichting van Dienst Testen (gestart per 01-01-2021) bepaald vooral vanwege de benodigde snelheid waarmee gehandeld moest worden alsmede het specifieke karakter van de producten die ingekocht moesten worden.

5. De gevolgde procedure bepaalt wat er precies in een inkoopdossier moet zitten maar er moet in elk geval gedacht worden aan:

SG
Financieel-Economische
Zaken
Project Herstel

Datum
17 december 2021

Vereisten inkoopdossier	
Welke procedure is er gevolgd: (evo/mvi, EA/ SAS/O&O)	
Is er een uitzonderingsgrond toegepast, zoals bijv dwingende spoed en is deze onderbouwd?	
Is er een afwijkingsnota en aanwezig?	
Beschrijving van de behoeftestelling	
Motivering keuze inkoopprocedure	
De offerteaanvraag	
De ontvangen offertes	
Gunning-/beoordelingsmatrix	
Motivering leverancierskeuze	
Afwijzingsbrieven	
Afgesloten overeenkomst en eventuele verlengingen	

6.

7. Advies

Project Herstel kent geen besluit dat Dienst Testen in 2022 al haar inkopen via de HIS zal gaan laten lopen. Ook op dit moment koopt Dienst Testen nog steeds zelf in. Dit wordt nu deels gedaan door inkopers die net gestart zijn. Zonder duidelijke uitleg over de interne normen en vereisten voor dossiervorming loopt VWS het risico dat ook nu nog de inkoop en de dossiervorming niet goed gaat.

Project Herstel adviseert dat er vanuit FEZ en/of CDI op korte termijn toelichting aan DT wordt gegeven¹. Om het gehele inkoopbeheer volledig op orde te krijgen² is veel nodig maar afspraken en praktische tips voor de dossiervorming kan snel geregeld worden.

8. Omvang onrechtmatigheid

De omvang van de onrechtmatigheid op de inkopen (verplichtingen) van Dienst Testen is een optelling uit controles via lijnen:

1. De spend analyse welke regulier door CDI-office wordt opgesteld
2. De door Dienst Testen via een afwijkingsnota aangegeven onrechtmatigheden
3. De uitkomst van de controle op inkoopdossiers en dwingende spoed via het project Herstel

Het is aannemelijk dat er overlap zit in de geconstateerde onrechtmatigheden via de drie lijnen. In bijlage 2 is overzicht opgenomen van alle verplichtingen die Dienst Testen in 2021 is aangegaan of heeft verlengd met per verplichting een (voorlopig) oordeel van de rechtmatigheid door project Herstel. In de periode tot 04 februari zal project Herstel dit met Dienst Testen, FEZ/OBP en CDI-office afstemmen om zo tot een volledig en juist overzicht te komen.

¹ Project Herstel heeft begrepen dat CDI in 2021 al wel hulp hiervoor gegeven heeft.

² Zo is bijvoorbeeld ook het contractbeheer niet goed ingericht.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Project Herstel

Datum
17 december 2021

Reactie Dienst Testen

Een concept versie van dit memo is voorgelegd aan Dienst Testen. Hun is deels reactie verwerkt in deze eindversie. De volledige reactie van Dienst Testen luidt:

- Over het algemeen herkennen wij ons in het stuk;
- Met de komst de nieuwe 5.1.2e wordt verwacht een stuk van het 'gebrek aan kennis' te worden gedekt. 5.1.2e is momenteel 5.1.2e
- Goed om inkopers (en waar nodig financieel adviseurs) te trainen en een manier te vinden om dit binnen Dienst Testen te borgen. Hierbij zijn er denk ik wel bepaalde randvoorwaarden, zoals het beschikken over voldoende medewerkers.
- In de memo komen ook de aanbesteding zelftesten en aanbesteding NAAT-testen aan bod "Hier kan DT laten zien dat er verbetering in haar interne beheersing en proces zit." Dit zijn mogelijk juist trajecten die laten zien dat in tijden van crisis inkopen binnen de kaders heel lastig tot onmogelijk is. De zelftesten zijn gegund voordat de aanbesteding rond was, en de aanbestede capaciteit voor de NAAT-testen blijkt onvoldoende.
- Er wordt aangegeven dat DT onder grote tijdsdruk opereert, hierop aanvullend wellicht goed om toe te voegen dat Dienst Testen inkoopt in de context van een pandemie en dat inkopen binnen de richtlijnen niet past binnen de onvoorspelbaarheid van een pandemie.

Dienst Testen geeft als suggestie om bijv. de spoed opdracht voor zelftesten als voorbeeld te nemen: Dienst Testen ziet daar dat (waarschijnlijk) niet mogelijk is om voor dat soort spoed vragen (vooraf of überhaupt) een volledig inkoopdossier te maken (offerte-aanvraag, offerte leveringen, beoordelingen). Bij niet spoed natuurlijk wel.

SG
Financieel-Economische
Zaken
Project Herstel

Datum
17 december 2021

Bijlage 1 – overzicht 43 dossiers

Post	Stroom	Oordeel rechtmatigheid	toelichting op oordeel rechtmatigheid	Soort procedure	Naam leverancier	Omschrijving	Referentienr.
1	Labs	ja	WJZ oordeel dwingende spoed	Technische uitzondering art. 2.32b	Stichting Saltra	Saltra Labcontract	4069-26222
2	Sneltest	nvt	Geen afname, VP, naar nul	ROK met dwingende spoed	Becton Dickinson	Becton Dickinson	4069-25567
3	Labs	nee	WJZ oordeel dwingende spoed	dwingende spoed	Synlab Belgium SRL	Synlab Belgium SRL	4069-26243
4	Labs	nee	WJZ oordeel dwingende spoed	Dwingende Spoed	Eurofins Nederlands Molecular Diagnostisch Laboratorium B.V.	Eurofins	4069-26242
5	Labs	ja	WJZ oordeel dwingende spoed	Dwingende Spoed	PGL Finance B.V.	Pure Genetic Lifestyle Labcontract	4069-26233
6	Mediq	nvt	nvt	Nvt	Mediq Nederland B.V.	LCH inkoop van testmaterialen	4069-25398
7	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Open House Procedure	Biosynex SWISS SA	Biosynex zelftesten	4069-26419
8	Verbruiksartikelen	nee	Directe opdrachtverstrekking	Open House Procedure	Breathomix B.V.	Sprinoses en consumables	4069-25722
9	Labs	ja	WJZ oordeel dwingende spoed	Diverse beelden	(niet gebruiken) Dummy retour niet E-facturen en onvolledig	spoedopdracht <35 labs	4069-26329
10	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende Spoed	Becton Dickinson	Becton Dickinson zelftesten	4069-26418
11	Testen bij GGD	ja	geen inkoop		Rijksinstituut voor Volksgezondheid/Milieu (RIVM)	RIVM testen bij GGD	4069-26586
12	Zelftesten	o	afhankelijk van afwegingskader		Siemens HealthCare Nederland B.V.	Siemens zelftesten	4069-26417
13	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende Spoed = aanbesteding en minicompetitie	Benelux Medical B.V.	Benelux Medical zelftesten per stuk verpakt	4069-26558
14	Zelftesten	nee	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende Spoed	Roche Diagnostics Nederland B.V.	Roche antigeen zelftesten	4069-26439
15	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende spoed	Core Supply Group B.V.	Core Supply zelftesten onderwijz	4069-26572
16	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende Spoed	Cor. Blad Beheer B.V.	extra	4069-26485
17	LAMP	nvt	VPL naar nul (zie post 35)	Dwingende spoed	MolG3n	Cor. Blad Beheer Zelftesten 25 stuks	4069-26485
18	Pinhuur	nee	Verlopen ROK		MolG3n	Molgen pilotovk	4069-25916
19	Testmateriaal	nee	Dossier niet volledig	Open House Procedure	Supply Value B.V.	M. van Gers LCH	4069-25439
20	Sneltest	nvt	VPL naar nul	ROK met dwingende spoed	Hamilton Medical Nederland B.V.	Hamilton	4069-25568
21	Verbruiksartikelen	nvt	viel in controle 2020	o	Benelux Medical B.V.	Benelux Medical addendum antigeen sneltesten	4069-25569
22	Verbruiksartikelen	nvt	viel in controle 2020	o	MolG3n	Molgen B.V.	4069-25500
23	Sneltest	nvt	VPL naar nul	ROK met dwingende spoed	MolG3n	Molgen B.V.	4069-25800
24	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende Spoed	Siemens HealthCare Nederland B.V.	Siemens antigeen sneltesten	4069-25302
25	Testmateriaal	nee	Dossier niet volledig	Open House Procedure	Siemens HealthCare Nederland B.V.	Siemens addendum DT	4069-25364
26	STRIP 2-6	nee	Dossier niet volledig	o	Applied Biosystems h.o.d.n. Life Technologies Europe B	Life Technologies Europe Thermo	4069-25390
26	Labs	nee	WJZ oordeel dwingende spoed	Dwingende Spoed	U-Diagnostics B.V.	Fisher	4069-25390
27	Labs	ja	WJZ oordeel dwingende spoed	Dwingende Spoed	T.L.R. Technisch Laboratorium RotteB.V.	U-Diagnostics Labcontract	4069-26241
28	Overig	ja	Via ROK	Dwingende Spoed	Djimmy Logistiek	TLR labcontract	4069-26250
29	Zelftesten	nee	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende Spoed	Djimmy Logistiek	Djimmy Opslag zelftesten	4069-26438
30	STRIP 2-6	Twijfel	Enkelvoudig onderhands	Dwingende Spoed = aanbesteding en minicompetitie	ACON Biotech (Hangzhou) Co., Ltd	ACON Biotech antigeen sneltest	4069-26500
31	Overig	ja	Via ROK		Tecan Benelux B.V.B.A.	Tecan robot 2/6	4069-26533
32	STRIP 2-6	ja	Dossier niet volledig	Enkelvoudig onderhands	DHL International B.V.	DHL Transport Shanghai Wijkken	4069-26744
33	Testmateriaal	nee	Dossier niet volledig		Hubrecht Instituut voor Ontwikkelingsbiologie en Stamcelonderzoek	STRIP 1 Robot	4069-26753
34	LAMP	nvt	viel in controle 2020	Openbare Europese procedure sociale en andere specifieke diensten	Fresco Farma B.V.	600 Centrifugebuizen 50 ml Fresco Farma	4069-27175
35	LAMP	nee	Dossier niet volledig	Enkelvoudige onderhandse procedure	MolG3n	Molgen B.V. LAMP	4069-25343
36	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Technische uitzondering art. 2.32b	MolG3n	Molgen LAMP	4069-26589
37	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Onder rijksovereenkomst	Roche Diagnostics Nederland B.V.	Roche Sneltest Nasal	4069-26130
38	Zelftesten	Twijfel	afhankelijk van afwegingskader	Dwingende Spoed, art. 2.32b	Roche Diagnostics Nederland B.V.	Roche zelftesten per 25 verpakt	4069-26403
39	ADEM	nvt	viel in controle 2020		Biosynex SWISS SA	Biosynex zelftesten 25 verpakt	4069-26486
40	Labs	ja	WJZ oordeel dwingende spoed	Dwingende Spoed	Breathomix B.V.	Breathomix	4069-24551
41	labmaterialen	nvt	viel in controle 2020		Fenelab Consortium COVID-19 Labcontract	Fenelab Consortium COVID-19 Labcontract	4069-26234
42	labs	ja	WJZ oordeel dwingende spoed	Dwingende Spoed	EWIC Diagnostics Trade B.V.	EWIC Diagnostics Trade B.V.	4069-25399
43	labmaterialen	nvt	Id dubbel zie post 19		HOW ARE YOU DIAGNOSTICS B.V.	How Are you Diagnostics Labcontract	4069-26237
					Hamilton Medical Nederland B.V.	Hamilton	4069-25568

Gehele document staat op locatie:

5.1.2h

5.1.2h