

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

MinVWS

CC: FEZ, WJZ, CDI-Office

**Directie OBP**  
Afdeling Bedrijfsvoering -  
Facilitair Management

**Contactpersoon**

5.1.2e  
T 088- 5.1.2e  
5.1.2e @minvws.nl

**Datum Document**  
29 juli 2022

**Kenmerk**  
3414891-1033461-OBP

**Zaaknummer**  
3414891-1033461-OBP

**Bijlage(n)**  
-

# nota

(ter beslissing)

Verantwoording voor afwijking inkoopbeleid VWS

	<b>Vooraf :</b>	<b>Achteraf: X</b>
x	1. Onrechtmatigheid – fout in relatie tot Europese wetgeving/Gids Proportionaliteit	
	2. Vrijwaring	
	3. Garantstelling	
	4. Inkoopvoorwaarden: beperking aansprakelijkheid of intellectueel eigendom	
	5. Voorschot	
	6. Anders <sup>1</sup> :	
	Zie bijlage 1 voor goedkeuringsflow per onderwerp	

## Verzoek akkoord

Op basis van de in deze nota vermelde gegevens wordt u verzocht akkoord te gaan met de verantwoording van de afwijking van het Inkoopbeleid VWS en de hieruit voortkomende risico's (of voor reeds aangegane afwijkingen).

Samenvatting impact/risico's en advies FEZ:

- Het verlengen van beide genoemde overeenkomsten is onrechtmatig. Met het oog op de toezegging die aan USP is gedaan is de onrechtmatige inkoop een voldongen feit en stemt FEZ in om de nota door te geleiden voor een bestuurlijk oordeel.
- Gezien het RIVM begonnen is met rechtmatig aanbesteden benadrukt FEZ om dit nauw te volgen en niet meer onrechtmatige verlengingen aangaan dan wel toezeggen te doen.
- FEZ onderstreept het belang dat voor het aangaan van inkopen de inkooprichtlijnen worden gevolgd en dat voor de start van een inkoop bij een afwijkingsprocedure vooraf goedkeuring is vereist. 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.
- 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 bedrijfsvoeringparagraaf van het VWS-jaarverslag.

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld andere afwijkingen van de algemene inkoopvoorwaarden anders dan punt 4 of bijv. overschrijding WNT/ duurzaamheidsverplichting/VN verdrag (Wgbh/cz)

**Samenvatting juridische impact/risico's en advies jurist WJZ:**

Deze overeenkomst komt onrechtmatig tot stand nadat de oorspronkelijke overeenkomst op grond van dwingende spoed is aangegaan. Bij deze verlenging is sprake van een onrechtmatigheid in de vorm van een afwijking. Een aanbestedingsprocedure had gevolgd moeten worden. Er is geen duidelijke reden aangegeven waarom er niet eerder/te laat over is gegaan tot aanbesteden. RIVM-IUC heeft aangegeven voor de periode na afloop van deze verlening wel voornemens te zijn een aanbesteding in te zetten. Het risico op klachten of claims wordt door WJZ als aanwezig ingeschat, des te meer omdat dit een sterk bevochten markt is.

**Directie** OBP  
Afdeling Bedrijfsvoering -  
Facilitair Management

**Kenmerk**  
3414891-1033461-OBP

**Onderdeel A.**  
**(In te vullen door Behoeftesteller(klant/beleid))**

Naam opsteller: 5.1.2e  
 Organisatieonderdeel: **DVP - LCC**  
 Datum: 25-07-2022

**Directie** OBP  
 Afdeling Bedrijfsvoering -  
 Facilitair Management  
**Kenmerk**  
 3414891-1033461-OBP

**1. Omschrijving opdracht**

De Dienst Vaccinvoorziening en Preventieprogramma's (DVP), een onderdeel van het RIVM, zorgt voor de publieke vaccinvoorziening, de organisatie van de uitvoering van het Rijksvaccinatieprogramma en de coördinatie van de pre- en neonatale screenings. Het Logistiek Coördinatiecentrum COVID-vaccinatie verzorgt daarnaast de logistiek omtrent de vaccinaties voor COVID-19, incl. de opslag en distributie van vaccins en medische hulpmiddelen.

**Achtergrond en context bij de UPS contracten**

In november 2020 is een uitvraag onder dwingende spoed gedaan voor een back-up logistiek dienstverlener, welke zou functioneren naast de hoofd logistiek dienstverlener (Movianto). Daar hebben 2 partijen (DHL en UPS) een offerte op ingediend. De beperking in het aantal inschrijvingen had te maken met de beschikbaarheid van ULF-capaciteit (Ultra Low Freezers, -80 graden). Het contract is gegund aan UPS. In dit contract zijn 30 ULF (20m3) vriezers opgenomen bij UPS Roermond. Deze overeenkomst met UPS loopt tot 7 dec 2022. Medio 2021 is de ULF capaciteit bij UPS opgezegd omdat de voorraad vaccins welke opgeslagen moeten worden bij -80 dermate laag was dat de capaciteit bij Movianto voldoende was om aan de vraag te voldoen. In november 2021 is een eveneens een addendum opgesteld inzake het transport van Roermond naar Oss (locatie van Movianto), omdat UPS Roermond geen outbound activiteiten kon doen in verband met onoverkomelijke problemen rond de informatiebeveiliging (Amerikaanse partij).

Deze situatie veranderde in 2022 toen we te maken kregen met toenemende voorraad doordat verwachte donaties geen doorgang vonden en ook de mogelijkheid om leveringen uit te stellen of te annuleren er niet was. Dit heeft geleid tot uitbreiding van ULF-capaciteit bij Movianto door in gebruik name van locatie Weert met 22 vriezers, het opnieuw in gebruik nemen van 10 vriezers bij UPS Roermond per maart 2022, (opdrachtbrief vanuit DVP verzonden) - overige vriezers zijn verhuurd aan andere klant -, en de uitbreiding van het contract met UPS naar de subcontractor Marken GmbH van 20 vriezers tot eind augustus 2022 (Addendum 2 gemaakt, per mei 2022). De totale omvang van de dienstverlening door UPS is ten opzichte van het oorspronkelijke contract niet toegenomen, maar zal de komende maanden nog wel iets toenemen doordat UPS Roermond op basis van onze vraag de ULF's weer beschikbaar maakt voor het RIVM (19 stuks extra). Telkens weer bleek dat het beschikbaar krijgen van ULF capaciteit een grote uitdaging is vanwege lage beschikbaarheid en de enorme mondiale vraag.

Parallel aan de uitbreidingen is gestart met de voorbereiding van een Europese aanbesteding voor het contracteren van een tweede logistiek dienstverlener vanwege het aflopende contract met UPS. De definitieve gunning zal op zijn vroegst kunnen plaatsvinden in de tweede helft van

oktober 2022. Hierna zal nog een implementatie met de nieuwe opdrachtnemer moeten plaatsvinden. Hier lopen we tegen mogelijke risico's aan, zoals beschikbare resources gedurende de komende vakantieperiode, mogelijk extra tijd voor de beoordeling van de ingediende stukken, de audit welke na voorlopige gunning moet plaats vinden bij de winnende inschrijver en de implementatie. Voor een zorgvuldig implementatietraject met de nieuwe dienstverlener hebben we tijd nodig om de inhoud van de 49 vriezers van UPS over te brengen naar de nieuwe dienstverlener. Dit betreft complex transport bij -80 condities waarbij de nieuwe dienstverlener direct aan het begin van het contract al moet beschikken over een capaciteit van 49 ULF's. Dit is onwaarschijnlijk, omdat er een enorme krapte op de markt is en de aanschaf van nieuwe ULF's ca. 16 weken met zich meebrengt. Een overeenkomst voor deze periode is dus onmisbaar om de benodigde ULF capaciteit tot 1 maart 2023 te garanderen en te voorkomen dat er vaccins niet ontvangen dan wel vernietigd moeten worden.

Daarnaast is de realistische publicatiedatum van de tender 1 september 2022. Gezien de genoemde risico's zien wij ons genoodzaakt de huidige overeenkomst met UPS voor het deel Marken GmbH te verlengen van september 2022 t/m februari 2023 en de totale overeenkomst met UPS incl. UPS Marken van 7 december 2022 tot 1 maart 2023.

**Directie** OBP  
Afdeling Bedrijfsvoering -  
Facilitair Management  
**Kenmerk**  
3414891-1033461-OBP

## 2. Politieke en/of bestuurlijke context van de opdracht?

De overeenkomst voorziet in het veiligstellen van ULF capaciteit tijdens het Europese aanbestedingstraject en de daarop volgende implementatieperiode met de nieuwe logistiek dienstverlener. Zonder deze overeenkomst is er onvoldoende opslagcapaciteit voor de vaccins die nodig zijn in de komende vaccinatiecampagnes (al vanaf week 36 in september), wat leidt tot vernietiging van voorraad en daarmee gemoeid kapitaal. Ook is er een groot politiek afbreukrisico wanneer vaccins niet beschikbaar zijn voor de komende campagnes ten gevolge van onvoldoende opslagcapaciteit.

## 3. Indien van toepassing: samenhang met andere opdrachten/gevolgen administratieve lasten/ toezeggingen.

De benodigde activiteiten voor de opslag van COVID-19 vaccins en medische hulpmiddelen worden uitgevoerd door zowel UPS als Movianto, de andere gecontracteerde partij. Aan UPS is inmiddels een toezegging gedaan aangaande de overeenkomst om te voorkomen dat de beschikbare capaciteit wordt verstrekt aan een derde en we vanaf september 2022 niet meer over opslagcapaciteit zouden beschikken.

## 4. Geraamde financiële waarde van de opdracht

Uitgaande van een *onrechtmatige* uitbreiding van het contract met UPS Roermond tussen 1 september 2022 en 7 december 2022: 5.1.1c euro exclusief BTW.

Uitgaande van een *onrechtmatige* verlenging van het contract met UPS Roermond tussen 7 december 2022 en 1 maart 2023: 5.1.1c euro exclusief BTW.

Uitgaande van *onrechtmatige* verlenging van het addendum met UPS-Marken tussen 1 september 2022 en 1 maart 2023: 5.1.1c euro exclusief BTW.

Dit komt neer op een afgerond totaalbedrag van 678.700 euro exclusief BTW. Voor UPS Roermond geldt Nederlandse BTW (21%) en voor UPS Marken geldt Duitse BTW (19%). Inclusief BTW komt het totaalbedrag op 815.900 euro.

UPS Roermond					Directie OBP UPS Marken					
Periode	Activiteit	Maanden	Kosten/maand	Totaal	Periode	Activiteit	Maanden	Kosten/maand	Totaal	
Uitbreiding: 1 september tot 7 december	Uitbreiding 10 ULF's (dmv omkatten -20 vriezers)	3	€	€	Verlenging: 1 september tot 7 december	Verlenging 20 ULF's	3	€ 5.1.1c	€ 5.1.1c	
	Implementatiekosten 10 ULF's (dmv omkatten -20 vriezers)			€		Additionalle inbound, pick/pack en outbound kosten	3	€	€	
	Uitbreiding 9 ULF's (met 15% meer volume)	3	€	€ 5.1.1c						
	Implementatiekosten 9 ULF's (met 15% meer volume)			€						
	Additionalle inbound, pick/pack en outbound kosten	3	€	€		Sub-totaal				€ 134.590,11
	Sub-totaal			€		€ 135.706,00				
Verlenging: 7 december tot 1 maart	Verlenging huidig contract	3	€	€	Verlenging: 7 december tot 1 maart	Verlenging 20 ULF's	3	€	€ 5.1.1c	
	Verlenging uitbreiding 10 ULF's (dmv omkatten -20 vriezers)	3	€	€ 5.1.1c		Additionalle inbound, pick/pack en outbound kosten	3	€	€	
	Verlenging uitbreiding 9 ULF's (met 15% meer volume)	3	€	€						
	Additionalle inbound, pick/pack en outbound kosten	3	€	€		Sub-totaal				€ 134.590,11
	Sub-totaal			€		€ 273.825,00				
	Totaal (excl. BTW)			€		409.531,00	Totaal (excl. BTW)			€
Nederlandse BTW 21%			€	86.001,51	Duitse BTW 19%			€	51.144,24	
Totaal (incl. BTW)			€	495.532,51	Totaal (incl. BTW)			€	320.324,46	
Totaal (excl. BTW)			€	678.711,22						
Totaal (incl. BTW)			€	815.856,97						

## 5. Omschrijving afwijking Inkoopbeleid VWS

Het betreft een overeenkomst met UPS Roermond voor de periode van 1 september 2022 t/m 28 februari 2023 en UPS Marken voor de periode van 1 september 2022 t/m 28 februari 2023. Hiervoor dient de huidige overeenkomst als basis voor deze nieuwe overeenkomst. Dit zijn dezelfde partijen waar nu een raamovereenkomst mee is afgesloten. Op deze nieuwe overeenkomsten zijn andere voorwaarden van toepassing dan op de aflopende overeenkomsten. Deze afwijking is geconstateerd door het IUC-RIVM.

## 6. Geraadpleegde adviseurs

Bij deze afwijking zijn binnen het RIVM de volgende functies betrokken:

- Hoofd IUC-RIVM
- Programmamanager Covid-19
- Hoofd CPO/pDG
- Stafhoofd FCI
- Hoofd DVP
- Aanbestedingsjurist IUC-RIVM
- Tactisch inkoper IUC-RVIM

## 7. Maatregel(en) ter voorkoming van herhaling

Om meer zicht te krijgen op benodigheden aangaande contractinkoop is een intensievere samenwerking tussen contractmanagement (uitvoerend en advies), DVP en inkoop van belang. Op dit moment zijn er diverse projecten opgestart waarin deze verbetering in de toekomst zichtbaar moet worden. Eén van de projecten is de herijking van Logistiek Contractmanagement binnen het RIVM, waarbij de samenwerking omtrent logistieke contracten opnieuw gedefinieerd wordt. Daarnaast is het van belang dat een toekomstige aanbesteding, waarvan de einddatum nu al bekend is, op de aanbestedingskalender wordt geplaatst zodat deze tussen de afdeling en de strategisch inkoopadviseur regelmatig wordt doorgenomen en hierdoor tijdig gestart wordt met de aanbesteding.

Directie OBP  
Afdeling Bedrijfsvoering -  
Facilitair Management

Kenmerk  
3414891-1033461-OBP

## Onderdeel B

### In te vullen door:

- **de inkoopadviseur van ISP of van HIS (en HIS jurist) of van Inhuurdesk of inkoopadviseur van RIVM (+jurist RIVM)**

Naam inkoopadviseur: 5.1.2e  
Naam HIS/RIVM jurist: 5.1.2e  
Naam organisatie(onderdeel): IUC-RIVM  
Datum: 25-07-2022

### 1. Afwijking volgens inkoop- en juridisch adviseur van HIS/RIVM

De afwijking heeft betrekking op het overbruggen van de periode tot aan de afgeronde implementatie bij de via de lopende Europese aanbesteding te selecteren dienstverlener, aangaande de opslag en distributie van COVID-19 vaccins en medische hulpmiddelen.

In zowel de overeenkomst als in het addendum (welke onder deze overeenkomst) is afgesloten is het niet mogelijk om deze te verlengen, aangezien er geen verlengingsopties zijn opgenomen en er sprake is van een einddatum.

De initiele overeenkomst is middels "dwingende spoed" tot stand gekomen waarbij de einddatum is vastgesteld op 07-12-2022. Het addendum met onderaannemer Marken GmbH - welke valt onder de initiele overeenkomst - heeft een einddatum van 31-08-2022.

Voor het contracteren van een marktpartij voor de opslag en distributie van COVID-19 vaccins en medische hulpmiddelen is het in theorie mogelijk om een Europese aanbesteding te organiseren waarbij de ingangsdatum van 7 december 2022 gerealiseerd kan worden (uitgaande van de datum van opstellen nota). Hierbij loopt het RIVM wel risico's met betrekking tot de kwaliteit en zorgvuldigheid van de uitvraag en aansluitend de beoordeling van de ingediende offerte en de verificatie van de winnende inschrijver. Ook de beschikbaarheid van de benodigde resources voor een aanbestedingstraject kan voor vertraging zorgen.

Middels een overeenkomst tot 1 maart 2023 is het mogelijk om een zorgvuldig aanbestedingstraject uit te voeren waarbij ook het risico met betrekking tot de implementatie en overgang van de huidige leverancier naar de toekomstige leverancier zorg draagt dat de dienstverlening is geborgd.

### 2. Impact/risicoanalyse van inkoop- of juridisch adviseur

De bestaande overeenkomsten lopen af en kunnen niet worden verlengd. De behoefte aan vriezer capaciteit voor de COVID-19 vaccins zijn benodigd om te zorgen dat Nederland voorzien is op het moment dat er door olopende besmettingen behoefte is aan vaccineren.

De inkoopbehoefte overstijgt de Europese aanbestedingsgrens, wat betekent dat volgens de Europese aanbestedingsregels een Europese aanbesteding moet worden doorlopen voor het nieuwe contract. De voorbereidingen van een Europese aanbesteding zijn inmiddels gestart waarbij de verwachting is dat deze op 1 september 2022 gepubliceerd wordt.

Van belang is dat er gedurende de implementatiefase van de nieuwe overeenkomst een goede overgang plaatsvindt van de huidige naar de nieuwe dienstverlener.

**Directie** OBP  
Afdeling Bedrijfsvoering -  
Facilitair Management  
**Kenmerk**  
3414891-1033461-OBP

**3. Geef een samenvatting van de impact/risicoanalyse en een advies in het kader op het voorblad van deze nota.**

Een zorgvuldig aanbestedings- en implementatietraject, waarbij ook zorg gedragen wordt voor de overgang van de huidige naar een nieuwe leverancier, zal leiden tot minder risico's met betrekking tot de dienstverlening. Dit is op dit moment doelmatig waarbij de mogelijke maatschappelijke impact (bij het niet kunnen opslaan en leveren van COVID-19 vaccins) in deze van groter belang zijn dan een rechtmatige overeenkomst. Daarom is het advies om een overeenkomst met UPS af te sluiten tot 1 maart 2023.

**In te vullen door FEZ:**

Naam opsteller: 5.1.2e

Datum: 28-7-2022

**1. Impact/risicoanalyse van FEZ**

*Beschrijf de impact van de geconstateerde afwijking en de daaruit voortvloeiende risico's*

De toename van de voorraad vaccins is groter dan de afname (vaccineren/doneren).

- Gezien de specifieke bewaarvereisten is extra (koel)capaciteit nodig.
- RIVM en DGV hebben het volgende afgesproken wanneer de maximale capaciteit is bereikt:
  - Indien ULF opslagcapaciteit ontoereikend is, wordt voorraad huidig vaccin vervangen door voorraad nieuw vaccin op basis van "First Expired First Out"-principe.
  - Van het huidig vaccin wordt een ijzeren voorraad van 3 mio doses (doelgroep 70+) voor calamiteiten tot dat deze expireren.
- Derhalve is er geen groot risico dat er op termijn nog een extra inkoop van koelcapaciteit vereist is inclusief een eventuele onrechtmatigheid.

**2. Geef een samenvatting van de impact/risicoanalyse en een advies in het kader op het voorblad van deze nota.**

*Zie boven*

**NB: Voeg na akkoord deze Nota toe aan het inkoopdossier**