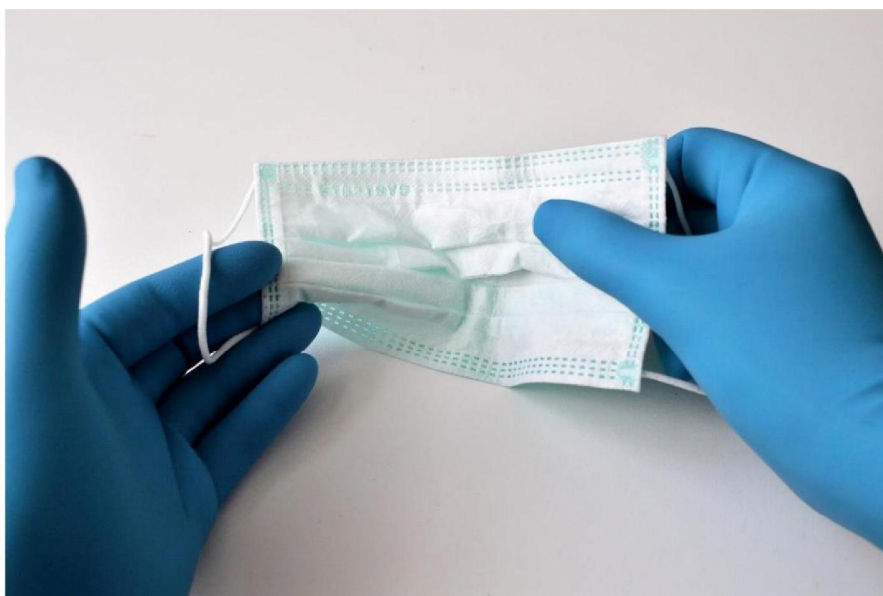


Bevindingen huidige situatie met
conclusies en aanbevelingen voor de toekomst

Inventarisatie LCH



Datum

4 februari 2021

Opdrachtgever

CIBG, onderdeel van ministerie van VWS

Contact

5.1.2e /KA – 5.1.2e dvka.nl
5.1.2e AEF – 5.1.2e i@aef.nl

Referentie

GV624/rapportage inventarisatie lch - aef vka

Andersson Elffers Felix

**VERDONCK
KLOOSTER &
ASSOCIATES**

Inhoudsopgave

1	Introductie	3
2	Aanpak	4
3	Bevindingen	5
3.1	1. Financiën.....	5
3.2	2. Informatievoorziening en data	8
3.3	3. Personeelszaken	10
3.4	4. Inkoop en contractmanagement.....	11
3.5	5. Communicatie.....	14
3.6	6. Juridische zaken	15
3.7	7. Security.....	19
3.8	8. Archief.....	21
4	Conclusies en aanbevelingen	22
4.1	Conclusies	22
4.2	Aanbevelingen	25

De gesprekspartners en gehanteerde documentatie zijn in een afzonderlijke bijlage beschikbaar

1 Introductie

Ten tijde van de coronacrisis is het LCH als tijdelijke noodvoorziening opgezet

Vanaf de start van de coronacrisis hebben zorginstellingen te maken gehad met een vraag naar persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) en medische hulpmiddelen of apparatuur die het aanbod ruimschoots oversteeg. Door het opzetten van het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH) is voorzien in de bestaande extra behoefte: het ministerie van VWS heeft samen met een aantal private partijen de middelen centraal ingekocht en gedistribueerd en ook de voorraden aan beschikbare middelen beheerd.

Nu is de wens de activiteiten van het LCH voor de toekomst duurzaam te borgen

Na de eerste twee golven van besmettingen lijkt de noodzaak van de voorziening af te nemen en is de behoefte er om van een crisisorganisatie naar een stabiele organisatie te bewegen. Het Agentschap CIBG, een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), is zich aan het voorbereiden om de taken per 2021 van het LCH over te nemen. Daarmee wordt de huidige opzet van het LCH (LCH 1) beëindigd en gaat het CIBG als regie-organisatie de fases LCH 2 en 3 in.

Een projectorganisatie is bezig met de inventarisatie van het huidige LCH

In opmaat naar een duurzaam vervolg is het van belang goed zicht te krijgen op wat er door het CIBG precies overgenomen wordt. Dit gaat onder meer om voorraden, financiële verplichtingen (contracten en openstaande vorderingen), personeelszaken, security en het archief. Op de hieruit voortvloeiende knelpunten, risico's en aanbevelingen zal snel geacteerd moeten worden, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de nieuwe opzet van het LCH.

Ons is gevraagd de risico's te inventariseren en advies te geven richting het vervolg

Als fundament voor de nieuwe organisatie is een uitgebreide inventarisatie van het 'hier en nu' nodig. In deze rapportage schetsen wij het beeld per januari 2021. Naast bevindingen, geven wij in de conclusies onder andere de belangrijkste aandachtspunten en risico's weer. Daarbij doen wij ook aanbevelingen om meer zicht te krijgen op deze aandachtspunten en deze risico's te mitigeren.

2 Aanpak

Er is gewerkt in twee fasen (A en B) met beide een rapportage als eindproduct

A. Inventarisatie van de acht clusters (tussenrapportage d.d. 8 januari 2021)

De eerste fase was gericht op het zo volledig mogelijk in kaart brengen van de staat der dingen voor het einde van 2020, wanneer de overname wordt afgerond. Na de opstart en het voeren van kennismakende gesprekken met de verschillende projectonderdelen, is waar mogelijk verdieping gezocht. Wekelijks is in een overleg met de projectgroep gesproken over de stand van zaken voor de acht clusters zodat waar nodig tijdig activiteiten kunnen worden bijgestuurd op basis van de bevindingen en vervolgafspraken zijn gemaakt. In een tussenrapportage zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen gedeeld op basis van de inzichten tot eind december 2020.

B. Aanscherpen inventarisatie en rapportage (11 januari t/m 29 januari 2021)

Na de bespreking van de tussenrapportage begin januari 2021 is er verdiept en aangescherpt op een aantal onderwerpen. Ook zijn we tot scherpere aanbevelingen gekomen, welke gecombineerd met advies over de vervolgstappen zijn opgenomen in deze eindrapportage.

Samen met het huidige projectteam zijn we aan de slag gegaan

Sinds oktober is er door de projectmedewerkers van het CIBG hard gewerkt om de huidige situatie in beeld te brengen. Eind november zijn wij op de rijdende trein gesprongen en hebben we uitkomsten getoetst en meegedacht over mogelijkheden inzichten of processen te optimaliseren. Daarbij hebben we steeds geprobeerd om met de 80/20-regel van de verzameling van de verschillende informatie tot prioritering en een totaaloverzicht te komen.

We hebben betrokkenen gesproken en de belangrijkste documenten bestudeerd

Er zijn veel verschillende professionals bij het LCH en CIBG betrokken. Door ons is met een deel gesproken. In de bijlage is de lijst met gesprekspartners opgenomen, dit zijn met name medewerkers van het CIBG. Veelal op operationeel en tactisch niveau: er zijn geen gesprekken gevoerd met de bestuurlijke laag. Ook is er een overzicht opgesteld van de gehanteerde documentatie waarmee we tot onze bevindingen zijn gekomen. In de bevindingen proberen we zo goed mogelijk aan te geven wanneer we het zelf hebben kunnen constateren o.b.v. een document en wanneer we het in een gesprek hebben opgehaald.

Veel bevindingen hebben we niet kunnen valideren met bronnen of eigen beelden

In veel gevallen zijn we niet zo ver of diep gekomen als we zouden willen. Deels doordat informatie niet beschikbaar is, soms ook doordat er andere beperkingen speelden. Verificatie van (totstandkoming) van berekeningen of stellingname en validatie van gedeelde inzichten uit gesprekken hebben zeer beperkt plaatsgevonden. Wij zullen hier in de conclusies en aanbevelingen meer over zeggen om in de vervolgstappen deze slag wel te kunnen maken.

3 Bevindingen

De opgenomen bevindingen zijn gebaseerd op de gevoerde gesprekken en beschikbaar gestelde documentatie tot en met 26 januari 2021. In de gesprekken hebben wij gemerkt dat er door gesprekspartners veel aannames gedaan worden, die wij niet hebben kunnen valideren a.d.h.v. bronnen. In de aanbevelingen dringen wij aan op onderbouwing, om inzichten ook feitelijk te kunnen toetsen en daarmee de analyse te verdiepen en te versterken.

De periode vanaf eind november is gebruikt om ze breed mogelijk een inventarisatie te doen van de huidige stand van zaken. In dit hoofdstuk kijken we per cluster naar de volgende punten:

- **Opgave:** omschrijving van cluster en belangrijkste activiteiten
- **Onderbouwing:** documentatie waarop huidige situatie gebaseerd is
- **Stand van zaken:** inventarisatie huidige situatie, inclusief op de rol staande acties
- **Samenhang met andere clusters:** de wijze waarop ontwikkelingen andere clusters raken
- **Aandachtspunten en risico's:** belangrijkste aandachtspunten en (type) risico's.

Dit doen we voor de acht clusters, zoals ook aangegeven in ons plan van aanpak:

1. Financiën, 2. Informatievoorziening en data, 3. Persoonszaken, 4. Inkoop en contractmanagement, 5. Communicatie, 6. Juridische zaken, 7. Security en 8. Archief.

In hoofdstuk 4 komen we tot conclusies en aanbevelingen op basis van deze bevindingen.

3.1 1. Financiën

Factor	Bevindingen
Opgave	— Zicht in financiële boekhouding en bijbehorende processen — Koppeling tussen geld en goederen — Kwaliteit van administratie — Voorspelbaarheid, duidelijkheid over hoe de processen (van alle ingehuurde partijen) lopen — Besluit over waardering van voorraad — Zicht in debiteuren, crediteuren en nog openstaande betalingen — Zicht op eventuele claims. Plus daarbij de financiële aandachtspunten uit de gesloten contracten en aangegane afspraken.
Onderbouwing	— Gesloten contracten: financiële paragraaf met verplichtingen

	– Registratiesystemen Mediq en Centraal Boekhuis (systemen niet kunnen beoordelen) – Accountantsverklaring en audit EY (bevindingen niet ontvangen) – Lopende bedrijfsprocessen zoals die nu uitgevoerd worden (processchema's zijn in ontwikkeling)
Huidige stand	– Koppeling geld- en goederenstromen Accountant EY voert momenteel controle uit op inkopen-verkopen in relatie tot de bestaande voorraad: constateert marginaal verschil. CIBG en LCH brengen financiële procesgang (registratiestromen en dossiervorming) in kaart. – Inzichtelijk maken van de bedrijfsprocessen Vanuit ontwerpgedachte naar de toekomst relevant als je het wel zelf moet of wil organiseren. Belangrijke overweging is of je dat zou moeten willen omdat veel van die bedrijfsprocessen geen core business zijn van CIBG of VWS. Het zelf organiseren zien we als een zeker risico. Daarnaast is het zonder (ervarings)deskundigheid aan- of uitbesteden of er regie op voeren ook geen sinecure. – Eigenaarschap voorraad Verskil van inzicht over positionering voorraad in boekhouding tussen Mediq en VWS. Zie voor standpunten verdieping punt 1. – Vulling database producten: proces herkomst en informatiestroom Proces van totstandkoming voorraad is nog onvoldoende in beeld: oorsprong/leverancier, eenduidig gehanteerde definities, kwaliteit van geregistreerde gegevens, etc. Dat roept vragen op over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de op deze gegevens gebaseerde informatie.
Samenhang	Sterk verband met 4. Inkoop en 6. Juridische Zaken
Aandachtspunten en risico's	– Koppeling geld- en goederenstromen – Check op uitkomsten audit van EY op de registratie van goederen door Mediq: voorlopige resultaten zijn bekend. Op basis van mondelinge uitspraken stemt de uitkomst voorlopig tevreden, maar we hebben zowel de opdrachtomschrijving als de (voorlopige) uitkomsten niet kunnen valideren. Zowel niet door ons als door de leden van de projectgroep. – Financiële registratiestromen en dossiervorming: gewenste situatie (SOLL) en huidige situatie (IST) als het gaat om financiële vastlegging worden momenteel in kaart gebracht. Daarbij speelt dat de organisatie in de SOLL-situatie een regieorganisatie is en daar aanvullende zaken nodig zijn dan gedurende de crisisorganisatie voor is vastgelegd. – Zie ook opmerkingen in inspectierapport over vastlegging – Inzichtelijk maken van de bedrijfsprocessen

- Worden momenteel in kaart gebracht. Onze werkhypothese dat we kunnen vertrouwen op bestaande werkprocessen van professionele, specialistische bedrijven, wordt in twijfel gebracht. De aanname klopt op hoog abstractieniveau vermoedelijk wel in die zin dat er bijvoorbeeld een deugdelijk warehousesysteem aanwezig is zodat men weet welke goederen zijn opgeslagen. Echter op het niveau van opslag van medische goederen deugt het vermoedelijk niet, daar waar het gaat om transparantie en traceerbaarheid van de gehele bestel-, productie-, en leveringsketen inclusief registratie en bewaren van monsters, registratie van kwaliteitstoetsen, bewaarcondities en uiterste houdbaarheidsdatum van goederen. Dit gaat ook over herkomst (land, fabriek) Zo is ook te lezen in het inspectierapport. Voor een crisisorganisatie is het tijdelijk acceptabel, voor een beheerorganisatie van noodvoorraad van medische goederen echter niet. Het overnemen van een crisisorganisatie door een beheerorganisatie is vanuit dat perspectief risicovol. De registratie van nieuwe producten moet voldoen aan de standaarden. En voor zover nog redelijkerwijs mogelijk moet de registratie aangevuld worden voor de 'oude' producten. De realiteit is ook dat dit slechts zeer beperkt mogelijk blijkt en dat levert risico's op in omvang afhankelijk van de mate van onvolledigheid van de gegevens.

– Eigenaarschap voorraad

- Verschil van inzicht over van wie de voorraad nu is. Mediq en accountant vinden dat het eigenaarschap van VWS is, zo is ons medegedeeld. (standpunt A). De notitie van de projectmanager F&C LCH (Memo Finance en control-kaders Programma PBM) aan de stuurgroep zegt juist andersom: de voorraad is van Mediq (standpunt B). Het overdrachtsrapport beschrijft de verhoudingen in nog weer andere termen en is net als de andere notities ook niet altijd even zuiver in de onderbouwing van standpunten. Juridische-, financiële- en doelredeneringen lijken in meer of mindere mate door elkaar te lopen.

– Vulling database producten: proces herkomst en informatiestroom

- Wat er niet is, kan niet meer gemaakt worden. Er is geen specifiek zicht op aanlevering gegevens Mediq en CB. Zie ook punt koppeling geld- goederenstroom.

Verdieping punt 1 Verschillende standpunten eigenaarschap voorraad

Standpunt A: VWS eigenaar

Mediq heeft gekocht en verkregen maar uit alles blijkt (feitelijke macht, garantstellingen, beschikkingsbevoegdheid over goederen) dat Mediq verkreeg als (middelijk) vertegenwoordiger voor VWS. VWS is daarmee eigenaar. VWS kan op elk gevraagd moment de voorraad opeisen uit warehouses van CB.

**Standpunt B: Mediq eigenaar**

Mediq heeft de contracten gesloten met leveranciers en opslaglocaties. Mediq heeft daarmee gekocht en verkregen en is dus eigenaar. VWS heeft Mediq een voorschot gegeven, dat VWS (grotendeels) weer terug zou krijgen bij verkoop van de goederen.

3.2 2. Informatievoorziening en data

Factor	Bevindingen
Opgave	– Rapporteren van noodvoorraad: inkoop, opslag en verkoop – Berekenen en aanvullen van noodvoorraad o.b.v. data – Verzamelen en structureren van data – Koppeling tussen geld, goederen en proces op grond van consistente data uit het primaire (bestel/inkoop) proces
Onderbouwing	– Excelsheet met gegevens over inkoop, opslag en verkoop – Specifieke beleidsstukken over wijze van totstandkoming informatievoorziening en gebruik data (zijn in ontwikkeling)
Huidige stand	– Ontwikkeling datamodel voor inzicht in noodvoorraad Er wordt gewerkt aan een rekenmodel waarin de data uit verschillende bronnen worden samengebracht tot een informatieoverzicht. – Er vindt momenteel dataschoning plaats t.b.v. de database Wolf Dit betreft met name voor CIBG in algemene zin. Door 'superusers' zijn fouten uit Excelbestanden gehaald, mutaties worden gelogd. – Berekeningen voor toekomstige noodvoorraad uit huidige noodvoorraad Vanuit de huidige noodvoorraad moet toegewerkt worden naar een gewenste noodvoorraad. Dit wordt o.b.v. beschikbare data over de huidige voorraden en het actuele verbruik berekend. – Doorontwikkeling managementrapportages vraag en aanbod De huidige rapportages bestaan uit beschikbare noodvoorraad. Insteek is om deze te verrijken met meer informatie: kwaliteit van de voorraad, wat er is uitgeleverd en wat retour komt (met welke reden). De gegevens worden nu uit diverse bronnen betrokken en in een database samengevoegd (Wolff). Rapportages putten uit die database. De achterliggende bronbestanden en de integriteit hiervan raakt zo uit het zicht.
Samenhang	Verband met 3. Financiën 4. Inkoop en ook met 7. Security en 8. Archief

Aandachtspunten
en risico's— **Geen duidelijkheid over informatiebehoefte vanuit data**

We zien geen duidelijke informatiebehoefte die vervuld moet worden met bepaalde gegevens/data. Dat zou naar ons idee de volgorde moeten zijn, waardoor wij met een aantal vragen zitten. Is nu al helder welke informatiebehoefte er is? Hangt dat ook niet samen met de toekomstige taken van het LCH en de opdracht die zij krijgt vanuit VWS alsmede de wijze waarop hier invulling aan gegeven wordt samen met marktpartijen? Worden de juiste definities gehanteerd? Welke financiële gegevens worden gebruikt?

— **Weinig gestructureerde data voor datamodel en inzichten**

Het LCH is opgezet als crisisorganisatie, met steeds aangevulde data. Het inzicht blijft nog wat mager. Documentatie met bedrijfsprocessen en beleidsdocumenten waarin data gebruikt wordt zijn verouderd of niet beschikbaar.

— **Overzicht van leveranciers van de brongegevens voor managementrapportages Wolf ontbreekt tot op heden**

Er is geen compleet overzicht van de leveranciers die brongegevens aanleveren voor Wolf: wie levert welke informatie op welk moment vanuit welk systeem. Dit is een risico voor de juistheid en volledigheid van de managementinformatie. Dit verdient urgentie. De wens/eis is te komen tot ontsluiting van de data uit de bedrijfsprocessensystemen op grond waarvan een rechtstreekse koppeling kan worden gemaakt tussen geld- en goederenstroom.

— **Rapportages m.b.t. monitoring uitputting en verplichtingen van contracten zijn er, maar gegevens zijn vaak onvolledig**

Zie ook 4. Inkoop en contractmanagement en 6. Juridische zaken

— **Er is nog geen toets uitgevoerd op de bestendigheid van de bedrijfsvoering door ingehuurde partijen en de daar gecreëerde data**

Dit is een punt van aandacht in de nieuw te sluiten contracten met externe partijen en kan worden ge-audit door externen, of de procesanalisten. Wel worden weekrapportages aangeleverd door deze partijen. Onduidelijk is welke data er nog meer aanwezig is.

— **Voor de berekening van de gewenste noodvoorraad zou gesteund kunnen worden op data. We weten niet of dat zo is**

Indien het CIBG als data-gedreven organisatie voor de toekomst wil opereren, is een stabiele basis van gegevens noodzakelijk. De huidige noodvoorraad is goed in beeld, maar de toekomstige gewenste noodvoorraad wordt naar ons idee niet berekend o.b.v. data. De gedachte: 'We weten het, want het was eerst ook 6 maanden' is te dun. N is 1. Anticiperen op de volgende zwarte zwaan vraagt grotere robuustheid in het systeem: eigen productie met eigen grondstoffen e.d. geeft meer vertrouwen naar de toekomst toe (ProductieNL). NB: ten aanzien van het rekenmodel begint wel een soort consensus te ontstaan ten aanzien van de voorspellende waarde daarvan. Die is echter geheel gebaseerd op de modelmatige en beleidsmatige uitgangspunten die hiermee impliciet geaccepteerd worden als juist.

3.3 3. Personeelszaken

Factor	Bevindingen
Opgave	— Personele bezetting om van crisisorganisatie te komen tot een stabiele organisatie
Onderbouwing	— Personeelsplan 2021 Projectbureau LCH
Huidige stand	— Formatieoverzichten huidige situatie We hebben geen zicht op hoe de huidige situatie eruit ziet of heeft gezien. Na intern overleg met de 5.1.2e blijkt dat de lopende contracten inzichtelijk zijn gemaakt en er zicht komt op de behoefte. — Formatieoverzichten toekomstige situatie Contouren van nieuwe organisatie zijn zichtbaar, maar om tot personeelsinrichting te komen is nadere uitwerking noodzakelijk. De eerste stappen zijn gezet maar uit intern overleg binnen de projectgroep blijkt andermaal dat ook hier de noodzaak van een helder omschreven doelorganisatie met duidelijke doelen en werkzaamheden randvoorwaardelijk is voor een adequaat inrichtingsadvies en formatieoverzicht. Momenteel staan al wel diverse vacatures uit.
Samenhang	Indirect afhankelijk van alle andere clusters
Aandachtspunten en risico's	— Er wordt veel gewerkt met tijdelijke krachten en inhuur, wat borging van kennis en kwaliteit kwetsbaar maakt Kwetsbaarheid van veel ingehuurde mensen, van veel verschillende partijen, die ook snel ergens anders ingeschakeld kunnen worden. Voor duurzame borging is dat funest. Er is wel een lijst met namen beschikbaar, maar niet bekend welke taken zij exact uitvoeren en competenties zij bezitten en hoeveel fte zij besteden. — Invulling van toekomstige organisatie kan pas als duidelijk is wat de taken en verantwoordelijkheden zijn We kunnen niks zeggen over LCH 3 nu we niet weten wat de taakstelling van de organisatie is. De verwachting is nu dat het een regieorganisatie vanuit CIBG wordt, met uitvoering in de vorm van beheer, verkoop en levering van PBM's door een externe partij. Gelet op de huidige omvang van de noodvoorraad gaat een ieder er voorlopig van uit dat inkoop niet geregeld hoeft te worden, zo valt ons op. Dat kan een risico worden op een moment dat de voorraad onder de noodvoorraad zakt.

Bovenstaande beschrijving blijft ook wat abstract. Concretisering is nodig om invulling te geven, zeker omdat de tijd dringt voor het opzetten van de nieuwe organisatie (inrichten regieorganisatie, organiseren van aanbestedingen). En als je niet wederom in een crisisorganisatie wilt geraken. Het regie voeren op een uitvoeringsorganisatie die de noodvoorraad PBM beheert alsmede het contractmanagement uitvoert zal in taakomvang zeer beperkt zijn, verwachten wij. Regievoering vergt echter wel expertise. Niet valt uit te sluiten dat deze expertise binnen huidige organisatie CIBG schaars is.

— **Inzichtelijk maken van de getekende inhuurovereenkomsten**

De rechtmatigheid van de inhuur ten tijde van de oprichting/inrichting blijft soms onduidelijk. Niet altijd is bekend wie de behoeftesteller is geweest en wie contractspartij en op welke gronden deze persoon of personen bevoegd waren te besluiten tot inhuur. Gelet op het feit dat inhuur leidt tot betalingen en hier geen 'gedoe' of ophef is ontstaan bestaat het vermoeden dat veel inhuur via Mediq is gelopen en betaald.

- Vanzelfsprekend kan met veel effort de gang der dingen (deels) worden achterhaald. Ook hier doet zich de vraag voor wat het nut hiervan gaat zijn ten behoeve van het toekomstige LCH. Tot op heden zijn ons geen voorbeelden bekend van (evident) misbruik. Wel verdient het aanbeveling bij de 'lessons learned' ook hier aandacht aan te schenken.

— **Vastlegging hoe snel te komen tot de inrichting van een crisisorganisatie verdient de aanbeveling**

Het CIBG brengt het LCH van een crisisorganisatie naar een stabiele organisatie. Voor een toekomstige crisissituatie zou een lijst met belangrijke namen of functionarissen en contactgegevens erg nuttig zijn. Met een koppeling van de aanwezige expertise, om in korte tijd tot een nieuwe crisisorganisatie te komen als de situatie daarom vraagt.

3.4 4. Inkoop en contractmanagement

Factor	Bevindingen
Opgave	— Zicht bieden in inkoopproces en de daaruit voortvloeiende goederen: — Inkoopcontracten — Contractmanagement — Waar nodig voorzien in actuele inkoopbehoefte — Voorbereiden aanbesteden vervanging vitale contractpartners, optuigen sourcingstrategie
Onderbouwing	— Diverse inkoopdocumenten: mails, faxen, offertes en contracten
Huidige stand	— Beleidsregels voor inkoopbehoefte noodvoorraad t.t.v. crisis

Er is bestaande documentatie, dit lijkt weinig onderbouwd: rekenkundige modellen hebben wij niet gezien. Berekening omvang noodvoorraad lijkt over de duim genomen te zijn en aansluitend meermaals vermenigvuldigd. Er is duidelijk een onderscheid tussen LCH 1 en opvolgers. In het voorjaar is er gekocht wat men krijgen kon. Beleidsmatig lijkt dit alleen afgedekt te worden met een brief aan de Kamer. Omdat dit een politiek risico wordt, moet uitgezocht worden of er meer is dan alleen een Kamerbrief om dit te rechtvaardigen. Hier wordt ook weer het verschil tussen een crisisorganisatie en een beleidsorganisatie duidelijk.

— **Inkoopbeleid voor LCH 2 en 3 moet beter vormgegeven worden**

De vraag is of dat op korte termijn er van gaat komen gelet op de enorme omvang van de voorraden. Zij het dat met referte aan het recente inspectierapport van IGJ dit een deels vertekend beeld is, want gebaseerd op de huidige voorraad en minimale afname wegens herstel van de markt voor PBM's. De werkelijk noodvoorraad indien het volledige gebruik moet worden geleverd is slechts 20 weken. Opmerkelijk indien men er verder vanuit gaat dat de markt in een half jaar herstelt.

— **Aanbestedingen hebben niet plaatsgevonden**

Aanbestedingsprocedure heeft vanwege crisissituatie niet plaatsgevonden. Inkoopcontracten zijn niet gestandaardiseerd, van wisselende kwaliteit en volledigheid, soms zelfs niet aanwezig en wordt volstaan met een e-mail. Dwingende spoed ontbreekt vaak in de contracten. Sommige contracten zijn in buitenlandse taal, waaronder vermoedelijk Chinees, opgesteld. Domicilie/forum keuze, toepasselijk recht. Dit alles ontbreekt vaak bij de inkoopcontracten.

— **Behoeftestelling toekomstig gewenste noodvoorraad**

Blijvende opgave is de berekening van de toekomstig gewenste noodvoorraad. Welke samenhangt met de ijzeren voorraad (buiten scope). Verbanden op grond waarvan de berekening wordt gemaakt zijn ons nog niet helemaal duidelijk. Op grond van hoeveelheid gebruik i.c.m. levertijden? Waar gaat deze voorraad fysiek liggen? Wie beheert?

— **Inhuurcontracten voor personeel zijn niet volledig in beeld**

De 'vitale contracten' (contracten met leveranciers die voor het draaien van de operatie noodzakelijk zijn) voor de operatie zijn uitgezocht. Er wordt (o.a. door personeelszaken) bezien welke contracten er voor personeel zijn gesloten. Momenteel zijn deze nog niet volledig in beeld.

— **Contractmanagement inrichten en standaardiseren**

Dit is in ontwikkeling. Nu driekwart van de goederen zijn betaald en geleverd zal het contractmanagement zich voornamelijk bezighouden met afhandeling van de nog lopende contracten en een beperkt aantal disputen. Gelet op de grote voorraden zal er voorlopig weinig nadruk meer liggen op nieuwe inkoop. Aandacht met name op lopende en nieuwe dienstverleningscontracten en de afwikkeling van garanties.

Samenhang	Contractueel sterk met 6. Juridische zaken
Aandachtspunten en risico's	– Beleidsregels voor inkoopbehoefte noodvoorraad Onderbouwing blijft erg dun. Beroepen op noodsituatie kan ook met terugwerkende kracht. We hebben begrepen dat VWS hiervoor een document in voorbereiding heeft. – Aanbestedingen hebben niet plaatsgevonden Dit zal voor de lopende contracten ook niet meer komen. Dit lijkt gelet op de dringende noodzaak een acceptabel risico. Standaardiseer in toekomstige gevallen bij aanvang de contracten en benoem hierin ok de dringende noodzaak. – Behoeftestelling toekomstig gewenste noodvoorraad De noodvoorraad gaat uit van de gedachte dat er altijd een minimum voorraad van bepaalde middelen aanwezig is. De gedachte is nu om ten minste een halfjaar gebruik in voorraad te hebben, omdat dan de markt nadien weer hersteld is. De vraag is in de eerste plaats of die termijn altijd hetzelfde is. Zie de verdieping op punt 4: toekomstig gewenste noodvoorraad. – Vervanging contractpartners: sourcingstrategie ontwikkelen De strategie om een vervangende partij voor o.a. Mediq in de markt te zoeken is in ontwikkeling. Eind februari moet hier een concretiseringsslag in gemaakt zijn: dit vraagt een strak proces in tijd. – Contractmanagement inrichten en standaardiseren Is in ontwikkeling, nieuwe contracten worden gesloten conform richtlijnen CIBG.

Verdieping punt 4: berekening toekomstig gewenste noodvoorraad

Er speelt nog het volgende. De redenering is dat indien zorgpartijen niet meer kunnen voorzien in hun normale behoefte, zij een beroep kunnen doen op de noodvoorraad van VWS. Het beroep op de noodvoorraad zal dus altijd worden gedaan als de markt verstoord is door een vraagpiek of leveringsuitval of een combinatie van beiden. Uitleveren betekent zakken onder de minimum noodvoorraad. Om de noodvoorraad dan op pijl te houden zal ook deze partij zich tot de markt wenden voor aanvulling van de noodvoorraad tot het minimum gewenste niveau. Dat zal derhalve altijd in crisistijd zijn. De inkooporganisatie zal dan ook zo bezien altijd een crisisorganisatie zijn of worden. Dit tenzij men accepteert dat de noodvoorraad in 6 maanden naar nul gaat in tijden van crisis en de markt in die periode dan is hersteld zodat tegen de tijd dat de noodvoorraad is uitgeput weer tegen normale condities kan worden ingekocht.

Is de redenering dat de ondergrens 6 maanden voorraad is en de hersteltijd van de markt 6 maanden dan zal de voorraad naar ons idee 12 maanden moeten zijn ter voorkoming van de verplichting tot inkoop in tijden van crisis (met een hogere marktprijs). Verder is zorgvuldige definitie en communicatie over de omvang dringend noodzakelijk.

Het inspectierapport getuigt van een andere visie op de voorraad dan huidige beleving in de wandelgangen op basis van "het model". Gerekend met de huidige afname is de noodvoorraad substantieel te hoog (>15 jaar), maar gerekend in een crisissituatie is de noodvoorraad 20 weken. Het is maar de vraag of je voorraad te hoog is, als je hem inricht voor een nieuwe crisissituatie.

3.5 5. Communicatie

Factor	Bevindingen
Opgave	— Juiste wijze van communiceren: intern en extern langs verschillende lagen van de organisaties – bestuurlijk, tactisch en operationeel
Onderbouwing	— We hebben een concept communicatieplan LCH vanuit CIBG ontvangen dat nog verder moet worden vervolmaakt. Tevens ontvingen we een evaluatie uit juni 2020 van VWS met een analyse van wat er goed ging en beter moet alsmede aanbevelingen op communicatiegebied voor het vervolg.
Huidige stand	— Communicatieplan opstellen en opdracht verhelderen Uit intern overleg is ons gebleken dat recent de contouren van de taakopdracht van de communicatie vanuit het LCH duidelijker begint te worden. Er is een concept communicatieplan met daarin geformuleerd communicatiedoelstellingen en inventarisatie van risico's. Deels overlapt de communicatie vanuit VWS en CIBG. — Communicatie verzorgen in afstemming met dienst Testen Het LCH zal voor wat betreft de communicatie ook de communicatie voor Testen verzorgen. Samengevat vergt dit nogal wat afstemming van de communicatieadviseur.
Samenhang	Is overkoepelend aan alle clusters.
Aandachtspunten en risico's	— Concept communicatieplan kent nog onduidelijkheid Het plan betreft voornamelijk externe communicatie en kent de noodzaak tot nauwe afstemming met VWS. Een en ander bevindt zich ook nog in de planfase. — Interne communicatie behoeft aandacht Doordat de taak-, rolverdeling en governance (positionering) tussen CIBG en LCH niet voor iedereen duidelijk is, valt een groot deel van de interne communicatie weg: — Beperkt duidelijkheid over opgaven verschillende niveaus ▪ Bestuurlijk: waarom doen we wat we doen? ▪ Tactisch: hoe gaan we dat doen? ▪ Uitvoerend: wat doe ik daar dan in, incl. prioritering? — Beperkt duidelijkheid over verantwoordelijkheid op niveaus ▪ Bestuurlijk: verantwoording van keuzes aan de voorkant is groot risico. Maar beperkt te repareren met communicatie. Wat hier nu de status van is, is onduidelijk. ▪ Tactisch: management zou meer naar boven kunnen kijken en bestuurlijke koers vragen en terugkoppeling geven naar boven en naar beneden. Wij constateren dat dit stroef loopt. ▪ Uitvoerend: communicatie tussen verschillende clusters verloopt niet of beperkt, hier is een wereld te winnen. ▪ NB zie ook autonome opinies die ontstaan over zaken als de omvang van noodvoorraad indien er geen sturing is.

— **Leerervaringen van communicatie in crisissituatie**

Deze analyse is in juni 2020 gemaakt en vastgelegd in een document door VWS

- Huidige opzet vergt erg veel afstemming met aanpalende domeinen en het Ministerie.

3.6 6. Juridische zaken

Factor	Bevindingen
Opgave	— Inzicht bieden in juridische gronden van verschillende onderwerpen: eigendom van de goederen, waardering en risico's in contracten, plus hieruit voortvloeiende financiële risico's
Onderbouwing	Zie documentatie uit 1. Financiën en 4. Inkoop en contractmanagement
Huidige stand	— Juridische analyse op inkoopcontracten goederen Alle inkoopcontracten worden in beeld gebracht en juist gerubriceerd en gedocumenteerd. Het gebruik van de check middels de risicomatrix is losgelaten. Zonder context bieden de contracten weinig houvast. De controle op volledigheid van de contracten/leveranciers wordt aangevlogen vanuit een controle van de aan leveranciers verstrekte betalingen versus het aantal leveranciers in contracten. Zie voor de uitwerking ook verdieping punt 6. — Analyse op dienstverleningsovereenkomsten Er is nog beperkt zicht op de dienstverleningsovereenkomsten en daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen. Een prognose zal nog gemaakt moeten worden. — Andere aanpalende risico's: politiek en financieel De volledigheid van de contractvorming is een groot risico dat nog slechts deels gerepareerd kan worden. Met addenda is er nog reconstructie mogelijk. Financieel effect wordt in kaart gebracht. — Rechtmatigheidsonderzoek projectgroep Finance & Control Er loopt een rechtmatigheidsonderzoek (audit EY op boeken Mediq), uitgezet door de projectgroep Finance & Control. In de uitkomst zit een zeker risico indien er onrechtmatigheid wordt geconstateerd in de uitgaven op basis van lopende contracten die onder de vlag van het CIBG moeten worden gecontinueerd. De vraag is dan of deze onrechtmatigheid moet worden gecontinueerd of dat per ommegaande een nieuw contract moet worden afgesloten. Punt van aandacht is dan wel dat de dwingende spoed niet meer van toepassing is dus dat een en ander waarschijnlijk aanbesteed moet worden. Een aanbesteding kost tijd, waardoor de geconstateerde onrechtmatigheid zal blijven bestaan bij continuering gedurende de aanbesteding. Wij hebben begrepen dat dit punt inmiddels is geadresseerd.
Samenhang	Directe link met 1. Financiën en 4. Inkoop en contractmanagement

Aandachtspunten
en risico's— **Juridische analyse op inkoopcontracten goederen**

Voor de analyse van de juridische risico's van contracten zouden we voor nu willen volstaan met de constatering dat een groot deel van de contracten inkoopcontracten betreft. Inkoopcontracten voor PBM die in overgrote mate al geleverd en betaald zijn en er slechts een zeer beperkt aantal disputen zijn. Inkoopactiviteiten zijn voor de toekomst naar verwachting zeer beperkt. Focus ligt op de lopende dienstverleningscontracten en de risico's die daar in zitten, ook voor wat betreft de overname van activiteiten, delen van informatie en het vaststellen van betalingsverplichtingen waar het garantstellingen betreft.

— **Analyse op dienstverleningsovereenkomsten**

Dit is nog beperkt inzichtelijk gemaakt. Wordt aan gewerkt.

— **Andere aanpalende risico's: politiek en financieel**

De andere risico's zitten rond eigenaarschap, pandrecht, aanbestedingen, inkoopcontracten (uniformiteit en aanbestedingsrisico i.r.t. spoedeisendheid contracten). Aangezien 75% is betaald en opgeslagen, is dit maar een beperkt risico (als je de kosten in opbrengsten terugkrijgt). Ook met betrekking tot inhuur is het de vraag of alle formele regels alsmede de mandaat regeling altijd correct is gevolgd. Nu de inhuur grotendeels is afgelopen en de nog noodzakelijke inhuurcontracten op rechtmatige wijze worden afgesloten is het de vraag wat verdere analyse nog bij gaat dragen aan een oplossing. Wel zou voor de volgende crisisorganisatie of situatie de lessons learned rondom inhuur meegenomen kunnen worden en expliciet onderdeel van contractmanagement gemaakt kunnen worden.

— **Beleidsuitgangspunten prijsvorming ontbreken**

Er ontbreken op dit moment beleidsuitgangspunten op prijsvorming van PBM's zowel voor wat betreft inkoop (is iedere prijs goed als er schaarste is?) en verkoop (is iedere prijs goed als er sprake is van overschot? Of word je beperkt door het verbod op marktverstoring en hoe is die dan gedefinieerd?).

— **Rechtmatigheidsonderzoek projectgroep Finance & Control**

In de uitkomst zit een zeker risico indien er onrechtmatigheid wordt geconstateerd in de uitgaven op basis van lopende contracten die onder de vlag van het CIBG moeten worden gecontinueerd. De oplossing zal zijn gelegen in het op rechtmatige wijze contracteren.

Verdieping punt 6: risicoanalyse juridische zaken

Onderdeel van onze opdracht is het beoordelen van de risico's in contracten die VWS heeft gesloten of laten sluiten door LCH en/of Mediq in het kader van de verwerving, opslag en distributie van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM). De opgave is om inzicht te krijgen in de risico's die CIBG loopt bij overname van het LCH. Gelet op aantallen contracten (>200) en de korte doorlooptijd is in het plan van aanpak een voorstel gedaan om tot een snelle selectie van contracten met een hoog risico te komen en die aan nader onderzoek te onderwerpen.

Bij aanvang van het project zijn een zestal contracten geselecteerd door de projectgroepleden Juridische Zaken (JZ) en deze zijn 'door de matrix gehaald', de resultaten zijn nadien besproken. Onderstaand is deze matrix getoond en worden een aantal bevindingen beschreven.

Contract	Waarde	Fysiek contract	Einddatum verstreken	Aanbesteed	Inkoopvoorwaarden	Betaald	Geleverd cf. contract	Score risico	Opmerkingen
	<i>Impact</i>	<i>Kans</i>				<i>Knock-out</i>		<i>Impact x kans x knock-out</i>	
	< € 100K = 1 > € 100K < € 1 miljoen = 2 > € 1 miljoen = 3	Aanwezig = 0 Niet aanwezig = 1	Niet verstreken = 0 Verstreken = 1	Correct = 0 Niet correct = 1	Gehanteerd = 0 Niet van toepassing = 1	Ja = 0 Nee = 1	Conform = 0 Niet conform = 1	Laag: < 2 Medium: 2 tot 5 Hoog: 5 en hoger	
1 Wijzigings-overeenkomst inzake Demcon Macawi Ventilator	2,3	0	NB	0?	1	NB	NB	Hoog	Betreft wijziging op bestaand contract, bestaand contract niet bijgevoegd. Status levering onbekend
2 DHL Supply Chain Netherlands	2,3	0	0	1	1	NB	NB	Hoog	Betreft continue dienstverlening in periode, totaal offertebedrag, levering en betaling onbekend. DHAL voorwaarden van toepassing
3 Mediq overeenkomst met de Staat	3	0	0	1	1	NB	NB	Hoog	Mantel- en veeg overeenkomst met verwijzing naar addenda Fout in tekst Garantstelling met onbekende hoogte. Handtekening Staat ontbreekt
4 Mediq addendum bij overeenkomst met staat	3	0	0	1	1	NB	NB	Hoog	Uitbreiding omvang contract en garantstelling
5 Mediq prijs addendum bij overeenkomst met staat	3	0	0	1	1	NB	NB	Hoog	Prijs addendum
6 Mediq addendum op overeenkomst met staat	3	0	0	1	1	NB	NB	Hoog	Herdefiniëring van garantstelling, in feite uitbreiding, verlenging

Wij constateren bij het beoordelen via de matrix het volgende:

- **Een document valt niet of maar ten dele op (juridische) risico's te beoordelen zonder de bijbehorende (operationele) status informatie. Voorbeelden zijn:**
 - Is het contract volledig uitgevoerd, zijn er disputen, is er betaald?
 - Indien het een addendum betreft is de beoordeling niet volledig te maken zonder het onderliggende contract;
 - Indien het een contract betreft met een onderaannemer moet worden beoordeeld of ook het voorliggende deel van de contractketen op orde is;
 - De follow-up van toezeggingen in het contract met juridische gevolgen. Voorbeeld: in het contract met Mediq dient VWS zich in te spannen om voor wat betreft de verhoudingen tussen Mediq en OneMed een letter of comfort te krijgen bij de ACM in het kader van de mededinging. Is die er, komt die er, is die wellicht geweigerd of nog niet aangevraagd?
 - Mediq is contractueel verplicht om in te kopen onder haar inkoopvoorwaarden. Dat lijkt waterdicht voor wat betreft de inkoopvoorwaarden. Niettemin zijn er contracten gesloten waar de inkoopvoorwaarden van Mediq niet gelden en waarbij de voorwaarden van de leverancier van toepassing zijn. Omvang in aantal is niet bekend.
- **De matrix is niet volledig genoeg en moet anders worden geformuleerd.**
Er ontbreekt een controleslag op de volledigheid van het aantal contracten. Zijn ze allemaal in beeld? Inmiddels is hiermee een aanvang gemaakt. Tevens was de knock-out in ons model niet goed genoeg geformuleerd. De aanpassing die we hebben gedaan is als volgt: een contract wordt niet beoordeeld vanwege zeer gering risico indien er is geleverd en betaald en er geen dispuut is.
- **Er is ook een aantal andere contracten en daarmee risico's**
Het wordt door de analyse duidelijk dat er ook een aantal andere contracten zijn dan inkoopcontracten voor beschermingsmiddelen, bijvoorbeeld garantstellingen, levering van diensten gedurende een bepaalde periode, onderaanneming, etc.. Dat levert ook andere risico's op zoals onzekerheid over de precieze kosten, onzekerheid over de hoogte van de garantstelling en daarmee financiële risico's, overdracht van gegevens bij einde contract, operationele risico's bij uitvoering van een contract, etc. De dienstverleningscontracten en garantstellingen zullen wellicht in aantal en financiële omvang achterblijven bij de inkoopcontracten, niettemin gaat het daarbij wel om cruciale voorwaarden en dienstverlening voor de uitvoering c.q. levering van de beschermingsmiddelen zoals de contracten met Mediq, CB, DHL etc..

Voor de analyse van de juridische risico's van contracten zouden we voor nu willen volstaan met de constatering dat een **groot deel van de contracten inkoopcontracten betreft**. Inkoopcontracten voor PBM die in overgrote mate al geleverd en betaald zijn en er slechts een zeer beperkt aantal disputen zijn. Inkoopactiviteiten zijn voor de toekomst naar verwachting zeer beperkt. De inhoud en structuur van de diverse contracten verschilt in structuur, gedetailleerdheid, schrijfstijl etc. Opmerkelijk is ook dat de exceptie 'dwingende spoed' soms wel en soms niet is opgenomen, hetgeen consequenties kan hebben voor het niet aanbesteden.

Focus ligt op de lopende dienstverleningscontracten en de risico's die daar in zitten, ook voor wat betreft de overname van activiteiten, delen van informatie en het vaststellen van betalingsverplichtingen waar het garantstellingen betreft.

De aanbeveling is om een afdeling contractmanagement op te zetten voor het nieuwe LCH waarin gewerkt wordt met een beperkt aantal standaardcontracten die ook administratief goed gevolgd kunnen worden.

— In aanvulling op de juridische risico's komt er door de analyse ook zicht op de gevoeligheid van dit dossier en de daarbij behorende risico's

1. Risico in beeldvorming:

Wat is het beeld dat er buiten de ministeries zal ontstaan over deze operatie als er met een WOB-verzoek stukken worden opgevraagd? Dit hangt samen met de aanwezigheid van beleidsuitgangspunten en scenario's bij aanvang van de werkzaamheden op basis waarvan de totale gang der dingen achteraf kan worden beoordeeld en in een context kan worden geplaatst. Bij het ontbreken van een duidelijk handelingskader en toetsingskader ontstaat er veel ruimte voor interpretatie door de beoordelaar achteraf, met alle risico's van dien. Wij hebben geen andere documentatie kunnen vinden anders dan de verwijzing naar een kamerbrief van maart 2020. Dat laat veel ruimte voor interpretatie achteraf.

De aanbeveling is voor het vervolg de doelstellingen en uitgangspunten van het LCH duidelijk te omschrijven.

2. Financieel risico:

Hoe groot is het risico dat VWS met een de huidige voorraad blijft zitten en daarmee met een aanzienlijk financieel nadeel? Wat zijn de risico's als VWS de beschermingsmiddelen verkoopt? Is er dan mogelijk sprake van ongewenste marktverstoring die mogelijk leidt tot claims? Onderliggend hieraan speelt de discussie over het aanhouden van een noodvoorraad of een ijzeren voorraad, de omvang daarvan en hoe het beheer te organiseren.

De aanbeveling is om zowel over nut en noodzaak als de wijze van organiseren van het aanhouden van deze voorraad als de omvang daarvan heldere besluiten te nemen bij het opzetten van een nieuw LCH. Ten aanzien van de huidige voorraad adviseren we om een projectgroep op te richten die zich bezighoudt met het vinden van een oplossing voor de verkoop van de voorraad tegen acceptabele voorwaarden. Wij hebben begrepen dat hiervoor al een advies gereed is vanuit het LCH, de 'goederen exit-strategie'.

3.7 7. Security

Factor	Bevindingen
Opgave	— Inzichtelijk maken werkmethoden digitale en fysieke beveiliging
Onderbouwing	— Plan fysieke veiligheid — Plan cybersecurity ontbreekt — Privacy Impact Assessment (PIA)
Huidige stand	— Plan fysieke veiligheid opslaglocaties en transport actualiseren Gezien de veranderde situatie en afname van druk op capaciteit, is het risico op diefstal van producten afgenomen. Het beveiligingsplan zal hierop moeten worden aangepast. Een locatiebezoek door ons in Vianen is niet mogelijk gebleken vanwege de aangescherpte maatregelen. — Digitale veiligheid wordt ingeregeld De werkgroep is bezig om werkafspraken te maken over digitale veiligheid en hierop een analyse te doen.

	– De uitgevoerde PIA voor het LCH constateert geen risico's Er is een privacy impact assessment (PIA) gemaakt voor het LCH. Deze heeft de status 'concept' en dateert van juni 2020. Hierin wordt geconstateerd dat er sprake is van laag tot normaal privacy risico. Er is geen aanleiding deze conclusies ter discussie te stellen. Wel merken we nog op dat de activiteiten van het huidige LCH in omvang en reikwijdte afnemen.
Samenhang	Wordt samengevoegd opgepakt met 2. Informatievoorziening en data en 8. Archief
Aandachtspunten en risico's	– Plan fysieke veiligheid opslaglocaties en transport actualiseren Lijkt geen relevant gevaar meer te vormen. Wel verdient het aanbeveling om wijzigingen in het dreigingsniveau ergens te monitoren en te beleggen. Op basis daarvan kan beveiliging worden op- of afgeschaald. – Digitale kant van security De PIA dateert van zomer 2020. Er zou vanuit dat perspectief een nieuwe PIA voor de huidige situatie rondom het LCH gemaakt kunnen worden maar daartoe bestaat ons inziens geen noodzaak. Wij zien hier de normale risico's. We hebben geen omstandigheden gevonden die bovengemiddelde aandacht vergen nu er geen sprake is van medische gegevens of andere bovengemiddelde vertrouwelijkheid. Wel verdient het aanbeveling waar derde partijen worden ingeschakeld bij de uitvoering van de activiteiten van het LCH in de contracten het privacy en security aspect middels ISO-certificering (24001)) en op de gemaakte afspraken te auditen. Bezoekregistratie en bewaartermijn van de beelden van beveiligingscamera's bij de opslagruimten zijn voorbeelden van zaken die aandacht behoeven. Overheidssystemen lijken goed te werken en volstaat. We hebben geen audit gedaan op de digitale overheidsdiensten. – Kracht van beveiliging van bestelportal is niet bekend Punt van aandacht is nog wel de portal waar de PBM's besteld kunnen worden. Omdat sprake is van een noodvoorziening zal deze te allen tijde in de lucht moeten blijven om bestellingen te kunnen doen. Derhalve zullen hier zware eisen gesteld moeten worden om hacken te voorkomen en DDOS-aanvallen etc. te kunnen weerstaan.

3.8 8. Archief

Factor	Bevindingen
Opgave	— Het juist documenteren van beschikbare en relevante gegevens
Onderbouwing	Geen documentatie ontvangen
Huidige stand	— Ontwikkelen spelregels werkwijze en archiveringsmethode Werkwijze en archiveringsmethode zijn in ontwikkeling — Gebruik van gegevens in digitale omgeving Er wordt gezocht naar een uniforme wijze waarop gegevens in de digitale omgeving worden gedocumenteerd.
Samenhang	2. Informatievoorziening en data en 7. Security
Aandachtspunten en risico's	— Ontwikkelen spelregels werkwijze en archiveringsmethode Doordat er geen lijstje is met spelregels over een uniforme werkwijze en archiveringsmethode, wordt hier verschillend mee omgegaan. Dit leidt tot onoverzichtelijkheid en in-efficiency. — Gebruik van gegevens in digitale omgeving Map structuur is aanwezig. Werkdocumenten worden nog niet altijd geüpdatet op de gedeelde schijf. Er lijkt in de communicatie ook geen verplichting voor het delen van documenten. — Eigendom van data Delta-N Er wordt gebruik gemaakt van de infrastructuur van derde partijen. Toegang tot de gegevens wordt momenteel geregeld. Er dient bijzondere aandacht in de contractering te worden besteed aan een exit-strategie, zeker waar het de overdracht en archivering van de aldaar opgeslagen data betreft. Een (eigen) infrastructuur is nodig om de data op een goede wijze over te kunnen dragen.

producten is de aansluiting te maken om de voorraad ook financieel te waarderen. Hier wordt momenteel ook naar gekeken en vindt audit op plaats.

Er lijkt behoefte aan een integraal en zo volledig mogelijk beeld van de situatie

Velen zijn druk bezig met onderzoek en analyse vanuit eigen deelperspectief. De ontwikkelingen gaan snel. Wij constateren dat de uitwisseling en communicatie van ontwikkelingen tussen de clusters soms niet voor iedereen duidelijk zijn of spreken elkaar tegen, wat de complexiteit eerder vergroot dan reduceert. Een gedragen en eenduidig beeld van de huidige situatie draagt vermoedelijk bij aan duidelijkheid. Wij hopen middels de tussenrapportage en deze eindrapportage hier een positieve rol in te spelen. We zien dat een aantal aanbevelingen uit de tussenrapportage inmiddels is opgepakt.

Doordat we veel hebben gehoord en weinig hebben gezien, is de analyse dun

Er is vooral veel gesproken met beleidsmedewerkers en adviseurs richting de operationele kant van het CIBG. In de gesprekken zijn veel aannames voorbij gekomen, die voortkomen uit gesprekken met anderen die dezelfde aannames doen. Daardoor lijkt dit soms een soort feitelijke status te krijgen die niemand kan weerleggen, doordat er veel afstand is tussen de praktische werkelijkheid en de beleidsmatige kant met weinig zicht op de feitelijke uitvoering. Het gevoel is dat dit niet alleen voor ons geldt, maar ook voor de leden van de projectgroep.

We bespeuren een verschil in benadering van de huidige situatie tussen LCH en CIBG

Het is belangrijk om de inhoudelijke conclusies te lezen vanuit twee verschillende organisatieperspectieven: LCH die gegeven de omstandigheden een uitstekende prestatie heeft geleverd in een crisissituatie. En daarnaast het CIBG dat vanuit een gebrek aan geschreven beleid, beschreven processen, eenduidige opdracht en acceptabele risico's zelfstandig onderzoek doet naar de stand der dingen die zij overnemen en van daaruit probeert te begrijpen wat zij dient te organiseren voor een stevig verankerd LCH 3. Dat maakt dat je anders naar de huidige situatie kijkt. Indien de analyses van CIBG onvoldoende opleveren is de neiging dieper te graven. De vraag is echter of er meer te vinden is en het niet verstandiger is meer vooruit te kijken, dan achteruit. Per januari 2021 is het beeld een streep onder de inventarisatie te zetten, dat lijkt ons verstandig.

Duidelijkheid over inrichting en taken van het nieuwe LCH is nodig om verder te komen

We zien dat de projectorganisatie en andere betrokkenen soms vast lijken te lopen in hun werkzaamheden, doordat er geen beslissingen worden genomen of duidelijkheid is. Onduidelijk is wat de volgende stap is of waarvoor het onderzoek nou precies dient. Meer duidelijkheid over het eindplaatje (waar werken we naartoe?) lijkt nodig om beter zicht te krijgen op het totaalplaatje. En de grote lijnen zien helpt niet te verdrinken in de details. Hier wordt begin 2021 meer aandacht aan gegeven.

Inhoudelijk: belangrijkste risico's en aandachtspunten uit bevindingen acht clusters

Wij zien de volgende punten als de belangrijkste aandachtspunten voor dit moment:

We steunen op de werkhypothese dat (deelnemers van) het LCH gezien hun ervaring in staat zijn de standaard bedrijfsprocessen goed in te regelen, maar hebben dit niet kunnen valideren. Oorsprong van (bron)gegevens is beperkt inzichtelijk.

Gegeven het feit dat partijen als Mediq, Centraal Boekenhuis en OneMed al jaren een specialist zijn in hun markt, vertrouwen wij erop dat de belangrijkste processen om de bedrijfsvoering te laten draaien, vrij soepel verlopen. Dit hebben wij niet kunnen bevestigen doordat er geen direct contact is geweest met deze partijen en zicht in systemen. Doordat er ook niet gesproken is met medewerkers van de operatie LCH is ons niet duidelijk hoe goed zij de zaken zelf op orde hebben. Dit heeft als mogelijk effect dat de huidige noodvoorraad veel

minder courant (kwaliteit, houdbaarheidsdatum) is dan op dit moment wordt ingeschat. Maximaal financieel effect is daarmee groot indien een significant deel van de voorraad afgeboekt en afgewaardeerd dient te worden.

Ook de brondocumentatie voor het opstellen van de managementrapportages is afkomstig van de organisaties binnen LCH. Momenteel ontbreekt een overzicht van wie, welke informatie uit welk systeem op welk moment aanlevert. Dit geeft een risico van de continuïteit van de kwaliteit van de sturingsinformatie.

Prioriteit ligt op beslissingen over het eigenaarschap van de goederen in noodvoorraad

Er is verschil van inzicht over van wie de huidige noodvoorraad, die in opdracht van VWS door Mediq is ingekocht, nu is. Het lijkt er in elk geval op dat niemand eigenaar wil zijn van deze goederen. LCH zegt dat het van VWS is als betalende partij en VWS geeft aan dat het van Mediq is vanwege de aangegane contractuele afspraken. Het is ons tot op heden nog niet duidelijk, waardoor we dit als belangrijk aandachtspunt zien.

Het verkopen van het verschil tussen de toekomstig gewenste noodvoorraad en huidige noodvoorraad is een risico

De berekeningen van de in de toekomst gewenste noodvoorraad is gemaakt. Dat deze substantieel lager is dan de huidige noodvoorraad, en er dus buitenproportioneel meer goederen zijn dan in de nabije toekomst nodig, is iedereen duidelijk. De vraag is, of dit ook echt zo is. Dat hangt af van de uitgangspunten: met welk gebruik reken je? In een crisissituatie wordt de voorraad namelijk in 20 weken besteed. Is de tweede golf representatief?

Er is al een aantal initiatieven gestart om de voorraad nuttig te besteden, maar gezien de (maatschappelijke) waarde zien wij een mogelijke afwaardering van de goederen als groot (politiek) risico. Dit zal dan met name gericht zijn op het doelmatig besteden van maatschappelijke middelen. Ook de productie die momenteel door ProductieNL wordt geleverd, zal hierbij moeten worden meegenomen.

Daarbij moet ook gelet worden op het fiscale risico voor een claim van de douane indien niet aan de zorg of zorgaanbieders geleverd wordt. De hoogte van het bedrag kunnen wij momenteel niet inschatten, aangezien onbekend is op welk deel van de voorraad dit betrekking heeft.

De mogelijk komende financiële naheffingen zijn nog niet volledig in kaart

Er is in veel dienstverleningscontracten een garantstelling van VWS opgenomen. Dit betekent dat er middels een naheffing nog operationele inzet van contractpartijen in rekening kan worden gebracht. We hebben wel een overzicht gezien van de huidige kosten, maar nog geen geprognostiseerd eindtotaal per partij. Dit brengt een mogelijk financieel risico met zich mee. De hoogte hiervan is derhalve nog onbekend, maar dit zou zeker over enkele miljoenen euro's kunnen gaan.

De stempel 'crisissituatie' is nog niet juridisch verwerkt in beleid en contracten

Dat er gegeven de situatie in maart 2020 enkele beslissingen genomen die gezien haast en urgentie niet de volledige procedures hebben gevolgd zal iedereen begrijpen. Doordat hierover nog geen 'reparerende' beleidsdocumenten zijn opgesteld of dit verwerkt is met addenda bij contracten, blijft dit een groot risico als er op termijn vragen worden gesteld over de handelwijze. Dit overkoepelende crisisdocument zou bijvoorbeeld de wijze waarop de contracten gesloten zijn, gezamenlijk verklaren. VWS neemt hiervoor nu het initiatief.

Er kan een streep onder 2020 volgens de accountant, op welke manier is onduidelijk

We hebben vernomen dat de Auditdienst Rijk (ADR), pragmatisch ingestoken, zou hebben gezegd dat onder de boekhouding van 2020 een streep kan. Er is geld uitgegeven, er zijn goederen ingekocht en verkocht, hoe dat verder verlopen is, is voor nu niet meer relevant. Dit zou het hierboven genoemde risico kunnen wegnemen, maar doordat wij het specifieke standpunt niet kennen blijft deze voorlopig staan.

4.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf doen wij aanbevelingen op basis van de conclusies die hebben getrokken uit onze bevindingen. We combineren conclusies vanuit verschillende perspectieven en de mogelijke risico's, dit zullen we per risico kort introduceren. Sinds de tussenrapportage zijn er al acties in gang gezet, dit benoemen we dan kort (in cursief).

Het risico in doorlooptijd voor continuïteit van de operatie richting de zomer van 2021

Het lijkt erop dat Mediq het contract voorlopig niet wil verlengen en dit in juni 2021 het liefst af zou laten lopen. Wel hebben zij aangegeven het LCH niet direct te laten vallen. Dit betekent wel dat voor de continuïteit haast geboden is voor CIBG en een aantal dingen zal moeten worden uitgewerkt en voorbereid door zowel Mediq als LCH. Zeker ook als gekeken wordt naar de tijdlijn en acties die de Inspectie GJ in hun rapport schetst voor de korte termijn.

Kom op korte termijn tot concrete en duidelijke doelstellingen voor LCH 3

Om van de huidige situatie naar de gewenste eindsituatie te komen, is het van belang deze (in samenspraak met betrokkenen) zo specifiek mogelijk te duiden:

- Specificeer de toekomstige situatie zo concreet mogelijk: waar werken we naar toe? En zorg dat dit voor iedereen die bij het project betrokken is duidelijk.
- Maak duidelijkheid over de verdeling van taken: wat doe je als CIBG en LCH zelf? Wat besteed je uit en waar voer je regie over?
- Maak een helder tijdpad met mijlpalen en expliciteer de interne taak- en rolverdeling zowel binnen het projectbureau CIBG LCH als de operatie LCH
- Benoem eventueel een operationeel kwartiermaker die het in gaat richten om van de huidige situatie (IST) naar deze toekomstige situatie (SOLL) te komen (dit is in onze ogen een andere en aanvullende rol ten opzichte van de projectleider zoals die er nu aan de meer beleidsmatige en tactische kant wordt ingezet. Deze nieuwe rol gaat meer over de uitvoering van de transitie). Indien mogelijk kan dit dezelfde persoon zijn, maar wij betwijfelen of er dan formatief wel voldoende tijd voor beschikbaar is om beide rollen kwalitatief goed in te vullen.

Sinds januari is het zicht van het CIBG steeds meer op de komende SOLL-situatie gericht.

Prioriteer op taken die je over kunt nemen en de basis vormen voor het nieuwe LCH

Om het snel concreet te maken, een basis te leggen en vanuit daar verder uit te bouwen, lijkt het verstandig op korte termijn al een aantal taken voor te bereiden. Daarmee kan bij wijze van spreken morgen gestart worden.

- Denk na wat je kunt doen voor de taken die het huidige LCH het liefst snel kwijt wil voor wat betreft de taken die je als CIBG wenst over te nemen:
 - Neem bijvoorbeeld de financiële administratie over van Mediq. Nu lopen de facturen van LCH dwars door hun financiële huishouding. Door dit over te nemen ervaar je zelf meer zicht en grip en is Mediq geholpen en mogelijk bereid langer aan te haken.
 - Voor de kortere termijn kan Mediq separaat al in een losse entiteit alle administratieve verwerkingen van het LCH onttrekken uit de boekhouding. In een

later stadium kan dit dan soepel en snel overgezet worden naar CIBG of andere marktpartij.

- Zet daarvoor nu al een los onderdeel binnen het CIBG op met bankrekeningen en juiste vergunningen. Of beleg dit bij een andere marktpartij.

Een deel van deze aanbevelingen wordt momenteel al opgepakt, zoals de mogelijkheid tot het opzetten van het betaalverkeer.

Werk daarbij meer integraal en stem onderling af: zowel intern en extern

Er wordt naar ons idee nog veel in 'zuilen' gewerkt, veel verticaal en weinig horizontaal door de organisatie heen. Inzicht, overzicht is niet altijd aanwezig, maar met name ontbreekt ruimte voor het gesprek en de discussie tussen de 'nieuwe en oude' organisatie. Een warme overdracht van LCH naar CIBG is zoveel waardevoller. Daarbij willen we in elk geval tips meegeven die dit versimpelen:

- Voorkom te veel versnippering in de taken: reduceer complexiteit door taken te bundelen en verantwoordelijkheid hiervan te beleggen bij één persoon
- Stem binnen de teams eenduidig af met een nieuwsbrief of weekoverzichten, zodat iedereen weet waar het totaal staat en zich hier verantwoordelijk voor voelt
- Combineer alle lopende onderzoeken: leg de verbanden tussen deelonderzoeken vast en beleg overleggen zodat ontwikkelen en aanpalende effecten bij iedereen bekend zijn.

Krijg zicht op systemen en gegevens zodat validatie van aannames plaats kan vinden

Zoals aangegeven zoeken zowel wijzelf als de projectgroep naar de praktische feiten: hoe zit het nou echt? Het valt niet mee, maar het is erg belangrijk de verkregen inzichten te valideren en vanuit die basis verder te kijken wat nodig is:

- Verkrijg zicht in de feitelijke werking van processen en systemen in de huidige situatie bij marktpartijen
- Beschrijf de benodigde transitie tussen de verschillende systemen IST en SOLL: dit gaat om de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Maar ook bijbehorende capaciteit en middelen.

Het financiële en politieke risico op de huidige en toekomstige noodvoorraad

De noodvoorraad is nu hoger dan gewenst: de vraag is of je alle goederen nog verloopdatum verkocht krijgt als er op korte termijn geen nieuwe crisissituatie ontstaat. Gezien de bedragen die hiermee gemoeid zijn, kan dit leiden tot vragen uit de Kamer of een parlementaire enquête. Ook wordt er gewerkt vanuit de huidige noodvoorraad naar toekomstig gewenste noodvoorraad, de berekening en definitie van deze noodvoorraad is hierin een belangrijk element. Belangrijk is tegen die tijd niet weer in een crisissituatie terecht te komen.

Leg met terugwerkende kracht politieke verantwoording af hoe dingen gelopen zijn en expliciteer de risico's

Nu is een relatief rustig, maar vers moment om met kennis van toen en van nu, bepaalde keuzes te verklaren. Over een jaar wordt er al anders naar de beginsituatie van crisis gekeken, nu is een goed moment nog een aantal dingen te repareren. En de risico's te benoemen.

- Schrijf een notitie waarin de situatie en gemaakte keuzes in grote lijnen gereconstrueerd worden. Baseer dit op feitelijkheden, zonder schuldaanwijzing
- Maak de risico's zo expliciet mogelijk: wat is het te verwachten effect? Hoe waarschijnlijk is dit? Wat is er nodig om deze risico's te mitigeren?

Beslis over eigenaarschap van de noodvoorraad en pas de contracten daarop aan

Niemand lijkt eigenaar te willen zijn van de huidige voorraad, terwijl dit moment richting afronding en verantwoording van boekjaar 2020 steeds dichterbij komt. Wij zien VWS als

meest voor de hand liggende eigenaar en zouden hier vanuit hun maatschappelijke rol ook het nemen van verantwoordelijkheid van. Duidelijkheid voor alle partijen is gewenst.

- Beleg een gesprek met financiële experts van zowel LCH als CIBG/VWS om de verschillen van inzicht goed te duiden
- Weeg politiek af welke consequenties de verschillende scenario's van belegging van het eigendom hebben
- Verwerk de keuze helder in contracten, bijvoorbeeld door gebruik pandrecht op voorraad

Beslis over de hoogte van gewenste noodvoorraad en verkoop de resterende voorraad

Dit hangt samen met het eigenaarschap van de noodvoorraad. *Dit wordt nu uitgewerkt in de goederen exit-strategie.* Er wordt gewerkt aan de berekening van de gewenste noodvoorraad. Wij hebben de definitieve berekeningen nog niet gezien, maar adviseren te leren van de hoogte van de huidige noodvoorraad en de behoefte in tijden van crisis.

- Werk de verschillende scenario's uit indien de hoogte van de gewenste voorraad bekend is, om van de resterende noodvoorraad af te komen indien nodig
 - Betrek daarbij ook de ziekenhuizen en zorgaanbieders om bestaande en toekomstige (nood)voorraden te kunnen monitoren (zie ook notie in inspectierapport IGJ)
- Maak hiervoor een afwegingskader met financiële, juridische, politieke en operationele effecten per scenario
- Laat onder voorzitterschap van het ministerie van VWS de politieke, bestuurlijke stuurgroep een keuze maken voor een scenario en documenteer dit
- Zorg dat het scenario wordt uitgevoerd

Financieel risico op nog niet in beeld zijnde kosten

Momenteel wordt er nog amper ingekocht op PBMs, maar de dienstverlening loopt nog wel door. Het is zaak de komende financiële verplichtingen zo volledig mogelijk in beeld te krijgen. Dit geldt onder andere ook voor ProductieNL: hoe noodzakelijk is dit? Wat is hun bestaansrecht als de markt (zoals nu) weer is gestabiliseerd? Inzicht in afspraken over toekomstige afnames is niet volledig in beeld. Inventarisatie van deze toezeggingen op toekomstige afnames is van belang voor het inzicht in de verplichtingen en ook i.r.t. het in de markt zetten van de noodvoorraad. Daar moet rekening worden gehouden met deze ProductieNL toegezegde afnames.

Breng resterende kosten in kaart en zet een streep onder financiële verwerking 2020

Momenteel brengt LCH Finance per leverancier in kaart wat de te verwachten kosten zijn. Een deel van de prognoses zijn in zicht, bijvoorbeeld de transportkosten. Dit beeld lijkt organisatiebreed (voor alle totale verplichtingen van LCH) nog niet volledig. Ook voor wat betreft de contracten die VWS zelf is aangegaan met verschillende partijen. Wij adviseren snel tot een volledig beeld te komen (o.a. met behulp van de audit van EY) en vervolgens het jaar ook financieel af te sluiten.

- Maak een prognose van de kosten die komen uit afgesloten contracten inkoop, inhuurkrachten en dienstverlening
- Kijk scherp mee op opdracht en conclusies audit van EY
- Sluit 2020 financieel zo veel mogelijk af en zet er een streep onder

Bereid je voor op een nieuwe crisis en leer van het verleden

We weten niet wat de toekomst brengt. Een nieuwe crisis ligt altijd op de loer. Met de kennis van de crisissituatie in maart 2020 is een klein draaiboek te maken met belangrijke activiteiten: wie je waarvoor kunt inzetten en aan welke randvoorwaarden gedacht kan worden. Er wordt al een document ter lering opgesteld, compleet dat en probeer het van tijd tot tijd te actualiseren.

Samenvattend zien wij drie belangrijke, te nemen stappen:

1. Werk vanaf nu vanuit de toekomstige (SOLL) situatie: hoe LCH 3 eruit ziet, welke taken en verantwoordelijkheden het heeft en wat hier voor nodig is.
2. Als dit vastgesteld is: baken de onderzoekscapaciteit af in overzichtelijke onderwerpen en benut die met name aan het inzichtelijk maken van wat je al hebt, hoe dit eventueel beter kan en wat je dan aanvullend nog nodig hebt.
3. Breng daarnaast de bestaande risico's met financieel effect in kaart en dek deze zoveel mogelijk af zodat LCH 1 ook financieel kan worden afgesloten.

Daarbij gelden naar ons idee twee belangrijke randvoorwaarden:

- A. Houd in het achterhoofd dat een crisisorganisatie echt iets anders is dan een beleidsmatig gestuurde uitvoeringsorganisatie in een stabiele markt. Dit heeft een andere dynamiek en vraagt daardoor een andere benadering.
- B. Zorg dat er een gedeeld beeld is van de belangrijkste zaken, zoals: mogelijke termijn uitputting noodvoorraad in huidige en crisissituatie, eigenaarschap van voorraad, gehanteerde parameters in berekening gewenste noodvoorraad, taak- en rolverdeling LCH 2 en voor toekomstige situatie LCH 3, et cetera.