

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Minister

CC: WJZ, FEZ, CDI-Office

VWS

contactpersoon

5.1.2e
5.1.2e @mivvws.nl
+31 5.1.2e

Datum Document

15-11-2021

Kenmerk

3286024-1020364- PDC19

Bijlage(n)

nota

(ter beslissing) Afwijking van de aanbestedingsregels

Workflow:	opmerking
(C)FA	Parafeert voor gezien
Directeur	Keurt goed/af (altijd)
WJZ	Parafeert indien afwijking > € 33.000
FEZ	Parafeert indien afwijking > € 33.000
DG	Keurt goed/af indien afwijking > € 33.000
SG en Minister	Keurt goed/af indien afwijking > EA grens

Verzoek akkoord met afwijking

Op basis van de in deze nota vermelde gegevens wordt u verzocht akkoord te gaan met de hieronder beschreven afwijkende inkoopprocedure die leidt tot onrechtmatige uitgaven.

Onderdeel A.

Naam opsteller: 5.1.2e

Organisatieonderdeel: PDC-19

Datum: 15-11-2021

Paraaf:

1 Omschrijving opdracht

Verlenging van de (X)L-paviljoens in spoor 1. Spoor 1 is de testcapaciteit voor het testen bij de GGD bij klachten of bij een hogere a priori kans op besmetting. Op 27 oktober 2020 heeft deze leverancier de opdracht gekregen om 4 XL-paviljoens en 1 L-paviljoen te bouwen. Op 18 december 2020 heeft deze leverancier de opdracht gekregen om 2 L-paviljoens bij te bouwen. Op 29 juli 2021 is deze opdracht verlengt tot 31 december 2021.

De huidige opdracht is een verlenging van de voorgaande opdrachten voor 3 XL-paviljoens, te weten Rotterdam The Hague Airport, Jaarbeurs, Schiphol, en twee L-paviljoens, te weten Amsterdam Noord en Amsterdam Sloterdijk tot uiterlijk 31 juni 2021.

De (X)L-paviljoens zijn in te zetten voor testen, maar ook bruikbaar als vaccinatielocatie of een combinatie van beide functies.

2 Voorstel afwijkende inkoopprocedure en onderbouwing

De huidige overeenkomst loopt af op 31 december 2021 en contractueel is vastgelegd dat deze niet verlengd kan worden. De juridische afwijking is om desondanks de opdracht toch nog een keer met 6 maanden te verlengen.

VWS
pEMA
Kenmerk
1567721-194112-PEMA

VWS heeft in de periodieke overleggen en in de bilaterale contacten met GGD GHOR Nederland en de betreffende DPG'en duidelijk aangegeven dat deze overeenkomst inhoudt dat GGD zelf een alternatieve voorziening zouden moeten regelen voor de periode na 31 december 2021.

Medio oktober kwamen enkele DPG-en bilateraal op de lijn bij VWS met het verzoek om – ondanks de afspraken en eerdere signalen van GGD GHOR – toch de (X)L-paviljoens verlengen. Definitieve inventarisatie en verzoek is begin november gegeven.

Appreciatie FEZ:

De voorgestelde verlenging van de opdracht komt onrechtmatig tot stand. Er dient bestuurlijke weging plaats te vinden of het voorgestelde advies wordt overgenomen, gelet op de onrechtmatige verlenging van de opdracht.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat er, bij tijdig ondernomen actie door in de eerste plaats GGD GHOR Nederland en in de tweede plaats VWS, wellicht rechtmatige routes gevolgd hadden kunnen worden. FEZ onderstreept het belang dat voor het aangaan van inkopen de inkooprichtlijnen worden gevolgd. Onrechtmatige inkopen staan op gespannen voet met de toezegging van de minister van VWS aan de Kamer om het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid omlaag te brengen.

Mocht ervoor worden gekozen om de opdracht (onrechtmatig) te verlengen via directe gunning aan de huidige partij dan zal er eerst budget moeten worden geregeld en dienen de Kamers te worden geïnformeerd (middels een ISB en Nota van Wijziging) alvorens er een overeenkomst kan worden gesloten of een toezegging kan worden gedaan. Indien dit niet in deze volgorde gebeurt, zal dit tot een begrotingsonrechtmatigheid leiden.

Onderbouwing

Op 29 juli 2021 was de redenering van de GGD dat de (X)L-paviljoens maximaal tot en met het najaar van 2021 nodig zouden zijn. In overleg met GGD GHOR Nederland is afgesproken dat de XL-testpaviljoens door VWS niet verlengd zouden worden na 31 december 2021 vanwege de overtuiging dat de noodzaak zou ontbreken bij een toegenomen vaccinatiegraad en toenemend gebruik van zelftesten. Als de XL-testpaviljoens toch nog nodig zouden zijn, dan zou de GGD zelf verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van deze locaties.

Eind juni 2021 heeft de stuurgroep Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit, die de opdracht heeft van de minister van VWS om hem te adviseren over de testcapaciteit, een heroverweging van de vraagprognose opgesteld. Op basis van deze inschatting heeft Dienst Testen een testcapaciteit van maximaal 92 duizend testen aanbesteed voor eind 2021.

Op 21 oktober 2021 heeft u de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de roadmap Q4 'Testen, Traceren en Vaccineren' van de GGD'en. Daarin bevestigt u de geplande testcapaciteit van 40.000 testen per dag en sorteert u voor op een boostervaccinatiecampagne voor 200.000 – 400.000 Nederlanders met een verzwakt immuunsysteem. U heeft ook opgemerkt dat de testvraag snel kan stijgen en dat een snelle opschaling mogelijk moet zijn.

VWS
PEMA

Kenmerk
1567721-194112-PEMA

De praktijk is weerbarstiger. Het aantal gemaakte testafspraken bij de GGD lag op 8 november 2021 op 104.829 testen (weekgemiddelde ca. 89 duizend), waarvan er 77.995 testen (weekgemiddelde ca. 80 duizend) zijn afgenomen. Ter vergelijking; de verwachte testvraag op basis van luchtweginfectieklachten (LWI) en geschat aantal testen na BCO lag eind juni 2021 op ca. 65 duizend testen per dag in het realistische scenario. Dit betekent dat er nu op sommige dagen meer dan 25 duizend testen meer worden afgenomen dan in de zomer voorspeld was. De stijging in het aantal testafnamen loopt ongeveer gelijk met de versoepelingen in de maatschappij vanaf 25 september 2021.

Daarnaast heeft de Gezondheidsraad op 2 november 2021 geadviseerd om een boosterprik aan te bieden aan alle mensen met een gecompromitteerd immuunsysteem (eerder advies van 6 juli 2021), alle 60-plussers, en alle bewoners van zorginstellingen. Op 12 november 2021 heeft de minister deze boostervaccinatiecampagne versneld.

De directeur publieke gezondheid van de GGD Utrecht geeft aan dat dagelijks 8.736 minder testen kunnen afnemen en 2.000 minder vaccinaties kunnen zetten als de XL-locatie bij de Jaarbeurs wegvalt. "Dat zou – zeker nu, met de oplopende besmettingen en de boosters coming up – echt een ramp zijn voor de volksgezondheid/coronabestrijding. Een dergelijke capaciteit op zo'n centrale locatie is niet te vinden."

De GGD Kennemerland geeft aan dat de XL-locatie een centrale ligging in de regio heeft, gebruikt wordt voor testen en vaccineren en zeker de komende tijd van essentieel belang is voor de regio Schiphol en Amstelveen. Dagelijks worden er bij deze locatie 2.500 testen afgenomen en de maximale testcapaciteit is 7.000 testen per dag. Vanwege het aangesloten lab, kan de GGD een doorlooptijd van 4,5 uur bewerkstelligen. Dagelijks worden er nu nog 150 vaccinaties per dag gezet. De maximale capaciteit voor vaccineren is 2.600 vaccinaties per dag, mits er voldoende personeel beschikbaar is. De locatie vormt een cruciale pijler in de boostervaccinatiecampagne.

De GGD Amsterdam maakt gebruik van 2 L-locaties. De maximale capaciteit vaccineren in noord is 960 vaccins per dag en 1500 testen per dag. Voor locatie Sloterdijk geldt een maximale testcapaciteit van 3000 testen per dag. Afhankelijk van de test- en vaccinatievraag schalen we de capaciteit op en af. Deze locaties zijn noodzakelijk om aan onze opgave m.b.t. testcapaciteit te voldoen. Daarnaast is het van belang dat we een goede regionale spreiding behouden en daarmee de burgers laagdrempelig een test of vaccinatie aan te kunnen bieden.

De GGD Rotterdam maakt gebruik van één XL-locatie. De helft van de locatie doet dienst voor testen met een max. capaciteit van 5.000 per paviljoen waarbij we nu aanwerken tegen 2.000 testen per dag die verder kan groeien nav de behoefte in de regio. Voor het vaccineren wordt het andere paviljoen nu ingericht met een max capaciteit van 3.000 per dag, waarvan regulier 2.000 uitgevoerd gaan worden met de beschikbare bemensing. Daarnaast wordt de locatie ingezet als trainingslocatie voor GGD personeel en dient als hub voor materialen.

VWS
PEMA

Kenmerk
1567721-194112-PEMA

De onverwacht sterk toegenomen testvraag en de verwachte verdere toename van de testvraag danwel een hoog plateau richting de winter. De noodzaak tot een grootschalig en versnelde boostervaccinatie voor mensen met een gecompromitteerd immuunsysteem, 60-plussers en bewoners van zorginstellingen. De noodzakelijkheid van deze locaties in de winter is vastgesteld door de betreffende directeuren publieke gezondheid. Locaties afbouwen en onder hetzij een ander contract, hetzij door een andere leverancier hetzij in een andere vorm weer opbouwen geeft discontinuïteit die niet past bij deze staat van de pandemie. U wordt geadviseerd om deze overeenkomst te verlengen, omdat het risico van afschuiven op het overnemen door de GGD'en (conform afspraak) te groot is voor de continuïteit van de organisatie. GGD'en zijn volledig bezig met testen, traceren en vaccineren.

U wordt geadviseerd niet te kiezen voor het alternatief, waarbij de regionale GGD'en de contracten kunnen overnemen. Dit is niet tijdig gereed, tenzij de gemeente zelf een mogelijke onrechtmatigheid aangaat. Er dienen dan gesprekken gevoerd te worden tussen elke gemeente en de leverancier. De leverancier moet begin december weten of hij moet starten met de afbouw. De regionale GGD'en zijn op dit moment volledig toegewijd om de testvraag aan te kunnen en de boostervaccinatiecampagne te starten en geven aan niet in staat te zijn om dit nu tijdig te organiseren. Als we toch voor deze route kiezen, lopen we het risico dat er één of meerdere regio's niet kunnen voldoen aan de testvraag of vaccinatievraag.

Analyse van de aanloop naar deze afwijking

In de zomer van 2021 verwachtten we – na overleg met GGD GHOR NL – dat de XL-paviljoens niet meer nodig zouden zijn in het najaar. De XL-paviljoens kunnen heel veel testen per dag aan, maar kleinere testlocaties dragen meer bij aan de fijnmazigheid. GGD'en zouden de val in testcapaciteit kunnen compenseren door meerdere kleine straten zo was de gedachte. Of er zou überhaupt geen noodzaak meer zijn voor zoveel test- en vaccinatiestraten. Vanwege de lage testvraag en het groeiende personeelsprobleem als gevolg van de lage testvraag hebben GGD testlocaties afgebouwd. Als gevolg van de marginale stijging van de vaccinatiegraad de laatste twee maanden hebben GGD'en ook veel vaccinatiestraten gesloten.

VWS heeft in de periodieke overleggen en in de bilaterale contacten met GGD GHOR Nederland en de betreffende DPG'en duidelijk aangegeven dat deze overeenkomst inhoudt dat GGD zelf een alternatieve voorziening zouden moeten regelen voor de periode na 31 december 2021. Terugkijkend op deze periode had VWS er bij GGD GHOR NL en de betreffende directeuren publieke gezondheid meer op moeten aandringen dat zij ofwel de overeenkomst tijdig

moesten overnemen, ofwel tijdig een alternatieve voorziening moesten treffen, ofwel bewust moeten kiezen voor een afbouw van deze locaties. Dit gesprek is nooit voldoende tot stand gekomen.

VWS
pEMA
Kenmerk
1567721-194112-PEMA

Verbeterplan ter voorkoming van een toekomstige afwijking

VWS heeft deze zomer in principe in lijn met de adviezen van de juristen gehandeld door de looptijd van de overeenkomst te maximaleren. De overeenkomst was gegund op basis van dwingende spoed en een langlopende verlenging van 5 maanden bood voldoende ruimte om een alternatief te organiseren voor de GGD.

Echter dit is buiten de (in de zomer) onverwacht sterke stijging van de testvraag gerekend en de snelle roep om een breed beschikbare boostervaccinatiecampagne. VWS had op meerdere momenten in de tijd sterker kunnen aandringen op het organiseren van een alternatief door de GGD'en. Bijvoorbeeld op momenten van versoepeling (25 september 2021) of wanneer er een adviesaanvraag voor boostervaccinatie gesteld wordt aan de Gezondheidsraad (medio oktober 2021).

De looptijd van de te sluiten verlenging van de overeenkomst zal daarom opnieuw gemaximeerd worden. Om niet opnieuw in een situatie te komen van gedwongen verlenging, zal de looptijd van de verlenging van 1 januari 2022 tot en met 31 juni 2022 lopen met een maandelijkse opzegclausule. GGD GHOR Nederland zal de schriftelijke opdracht krijgen de GGD'en te ondersteunen bij het onderzoeken van een alternatief voor deze XL-paviljoens. Wanneer deze oplossing eerder gereed is, dan zal VWS de overeenkomst met de leverancier eerder kunnen beëindigen.

VWS zal dit onderwerp blijvend agenderen op de agenda van het periodiek overleg met GGD GHOR Nederland.

3. Financiële consequenties en onderbouwing

De looptijd voor de verlenging van de overeenkomst is 6 maanden, waarbij de paviljoens afzonderlijk maandelijks opzegbaar zijn. De kosten voor één XL-paviljoen bedragen naar schatting €308.000,- excl. btw per maand met daarbij naar schatting éénmalige kosten voor de afbouw van €275.000,- excl. btw. De kosten voor één L-paviljoen bedragen naar schatting €134.000,- excl. btw per maand met daarbij naar schatting éénmalige kosten voor de afbouw van €155.000,- excl. btw. De financiële consequenties voor verlenging bedragen in totaal maximaal €8.287.000,- excl. btw. Deze middelen zijn niet voorhanden op de VWS begroting.

4. Politieke en/of bestuurlijke context?

De politiek wil de samenleving zo open mogelijk houden. De testvraag loopt op als gevolg van de huidige maatregelen.

Daarnaast is er veel politieke druk op de snelheid van het verloop van de boostervaccinatiecampagne.

U kunt erop staan dat de GGD zelf de locaties moet contracteren zoals initieel de afspraak was. Het risico van discontinuïteit is echter groter als 4

gemeenten dit traject nu moeten doorlopen, dan wanneer VWS dit doet. Elk falen zal afstralen op het ministerie van VWS.

VWS
pEMA

Kenmerk
1567721-194112-PEMA

5. Is er samenhang met andere opdrachten?

De GGD heeft de opdracht gekregen het testen voor de publieke gezondheid op zich te nemen en heeft een wettelijke taak bij vaccinatie.

6. Gevolgen administratieve lasten

N.v.t.

7. Toezeggingen

N.v.t.

8. Is er advies gevraagd aan de Inkooporganisatie?

N.v.t.

Onderdeel B

(In te vullen door de Inkooporganisatie (HIS/inhuurdesk/IUC RIVM))

Naam opsteller:

Inkooporganisatie:

Datum:

Paraaf:

10. Beschrijving afwijking

De huidige overeenkomst loopt af op 31 december 2021 en contractueel is vastgelegd dat deze niet verlengd kan worden. Indien er desondanks toch wordt overgegaan tot een verlenging, dan is deze verlenging onrechtmatig.

11. Wordt er afgeweken van de opdracht onder een Raamovereenkomst?

Er bestaat geen raamovereenkomst voor dit type opdrachten.

12. Juridische analyse afwijking

De huidige overeenkomst loopt af op 31 december 2021 en contractueel is vastgelegd dat deze niet verlengd kan worden. Indien er desondanks toch wordt overgegaan tot een verlenging, dan is deze verlenging onrechtmatig.

13. Wat is de omvang van de afwijking?

De financiële consequenties voor verlenging bedragen in totaal maximaal €8.287.000,- excl. btw.

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

Ja (dan goedkeuring SG)

15. Is er collegiaal advies gevraagd aan WJZ?

Ja, (voeg advies bij)

De huidige overeenkomst loopt af op 31 december 2021 en contractueel is vastgelegd dat deze niet verlengd kan worden. Indien er desondanks toch wordt overgegaan tot een verlenging, dan is deze verlenging onrechtmatig.

VWS

pEMA

Kenmerk

1567721-194112-PEMA

14. Conclusie / advies/ alternatieven

Het is niet mogelijk de opdracht te verlengen zonder een mogelijke onrechtmatigheid aan te gaan.

Het advies is gegeven de politieke druk en de druk op de uitvoering, zijnde de organisatie van de GGD, de opdracht als VWS te verlengen.

Wanneer de opdracht niet verlengd wordt, zijn de alternatieven:

1. De opdracht opnieuw aanbesteden als VWS. De testlocaties zullen worden afgebouwd per medio december 2021. Rekening houden met (verkorte) inkoopprocedures zal het alternatief op zijn vroegst in januari 2022 beschikbaar zijn. Dit maakt dat er gedurende de periode rond de Kerst minder getest en minder gevaccineerd kan worden.
2. De opdracht opnieuw laten aanbesteden door de regionale GGD. De testlocaties zullen worden afgebouwd per medio december 2021. Rekening houden met (verkorte) inkoopprocedures zal het alternatief op zijn vroegst in januari 2022 beschikbaar zijn. Dit maakt dat er gedurende de periode rond de Kerst minder getest en minder gevaccineerd kan worden.
3. De regionale GGD neemt de overeenkomst met de leverancier van de testlocatie over. De GGD gaat hiermee een jurisiche onrechtmatigheid aan die relatief groter is dan de onrechtmatigheid voor VWS. Het effect is gelijk. De kosten kunnen gedeclareerd worden volgens de meerkostenafpraak. Dit alternatief vereist overeenstemming tussen de leverancier en de 4 gemeenten voor begin december 2021.
4. De XL-paviljoens niet verlengen en geen alternatieve locatie (laten) bouwen. Het testaanbod en de vaccinatieaanbod vervalt.

NB: Dit document toevoegen aan het inkoopdossier