

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

Bijlage(n)

4

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 19 juni 2023
Betreft Deelrapporten onderzoek inkoop persoonlijke
beschermingsmiddelen

Geachte voorzitter,

In oktober 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de oplevering van de overige deelrapporten van het onderzoek naar de inkoop van persoonlijke beschermingsmiddelen (hierna: PBM). Onderzoeksbureaus Deloitte Forensic & Dispute Services B.V. (hierna: Deloitte) en EBBEN Partners B.V. (hierna: EBBEN) – tezamen de onderzoeksbureaus – gaven aan ernaar te streven hun onderzoekswerkzaamheden in het voorjaar van 2023 af te ronden.¹ Ik informeer u dat dit is gelukt en daarom ontvangt u hierbij deze rapporten ‘Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties’ en ‘Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM’.

Zoals bij het eerste deelrapport ‘Onderzoek inkoop PBM – (deel)Verslag van Handelingen inzake transacties Relief Goods Alliance B.V.’ hebben de onderzoeksbureaus in de rapporten de feitelijke bevindingen en relevante omstandigheden weergegeven zonder daarbij conclusies te trekken.² Na eerste lezing van de rapporten vindt u in deze brief mijn reactie op deze rapporten met een vergelijking van de transacties die zijn onderzocht.³ Ook reflecteer ik inhoudelijk op de bevindingen. Daarbij benoem ik een aantal conclusies en betrek ik de eerdere genoemde punten uit mijn algemene reflectie uit mijn Kamerbrief van 16 september 2022.⁴

Vooraf

Graag licht ik u kort toe op welke wijze u eerder bent geïnformeerd over de keuze voor de onderzoeksbureaus en de prioriteiten van het onderzoek. Op 8 juni 2021 heeft de toenmalig minister voor Medische Zorg en Sport uw Kamer bericht dat een externe onafhankelijke partij met forensische-, inkoop-, fiscale- en data-expertise gevraagd wordt om een breder en aanvullend onderzoek

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 150

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 148

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 167

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 148

uit te voeren naar de overeenkomst met Relief Goods Alliance B.V.(hierna: RGA) en op de inkoop van PBM tijdens de coronacrisis.⁵ Vervolgens bent u op 18 juni 2021 geïnformeerd dat Deloitte de opdracht voor dit onderzoek heeft gekregen.⁶ Na een 'conflict of interest check' van Deloitte is uw Kamer op 5 juli 2022 geïnformeerd dat EBBEN de opdracht heeft gekregen om een aantal inkooptransacties te onderzoeken.⁷ Deze selectie is door de onderzoeksbureaus bepaald door een analyse te verrichten op het niveau van de leveranciers van PBM. Met de oplevering van deze rapporten is aan de verschillende prioriteiten uit het onderzoek invulling gegeven. Naast het eerder opgeleverde rapport naar de transacties met RGA vindt u in deze rapporten de bevindingen van de andere twee leveranciers met transacties van een totaalwaarde van meer dan 100 miljoen euro. Daarnaast hebben de onderzoeksbureaus zich gericht op de overige overeenkomsten waarbij door de onderzoeksbureaus uit de transacties een risicogerichte selectie is gemaakt. Hier is vervolgens verdiepend onderzoek naar verricht. De bevindingen van de overige transacties zijn weergegeven in bijlagen van de rapporten van de onderzoeksbureaus. De tienduizenden leads en aanbiedingen voor PBM die in de betreffende onderzoeksperiode aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (hierna: LCH) en het CIBG zijn gedaan, hebben bij ruim honderd leveranciers tot inkopen van PBM geleid voor een bedrag van circa €1,4 miljard.

Zoals ik u eerder heb geïnformeerd ben ik als minister voor Langdurige Zorg en Sport verantwoordelijk voor het proces 'coördinatie verantwoording COVID-19' bij VWS.⁸ Daaronder valt ook dit onderzoek naar de inkoop van PBM.

Het proces voorafgaand aan de ontvangst van deze rapporten door mij is als volgt verlopen. In de overeenkomst tussen het ministerie van VWS en de onderzoeksbureaus is opgenomen dat voorafgaand aan publicatie VWS als opdrachtgever in de gelegenheid zal worden gesteld om te toetsen of de onderzoeksbureaus aan de onderzoeksopdracht hebben voldaan. De rapporten zijn daartoe achtereenvolgens op 15 mei en 22 mei jongstleden ter controle op ambtelijk niveau aan VWS voorgelegd. Na die controle vond de aanbidding van de definitieve rapporten aan mij door beide onderzoeksbureaus op 9 juni jongstleden plaats. Vanaf dat moment ben ik ook in de gelegenheid geweest om kennis te nemen van de inhoud van deze rapporten. De minister van VWS is door mij bericht over de ontvangst van deze rapporten. Tot slot is het ministerie van Defensie geïnformeerd over de casus Lasaulec voordat deze Kamerbrief is verstuurd.

In het rapport van Deloitte vindt u in Bijlage A 'Overzicht toezeggingen en wensen' verwijzingen opgenomen naar de betreffende hoofdstukken in het rapport waar de behandeling van het betreffende onderwerp plaatsvindt.⁹ In navolging van het eerste deelrapport merkt Deloitte in dit rapport op dat de informatieverzameling voor dit deel van het onderzoek in zijn geheel toereikend is geweest om in voldoende mate een beeld te krijgen van de feiten en omstandigheden.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022 25 295, nr. 1279

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022 32 805 en 25 295, nr. 117

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32805, nr. 142

⁸ Portefeuilleverdeling kabinet-Rutte IV | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl)

⁹ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», pagina 498 t/m 537

De beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen door EBBEN vindt u terug in hoofdstuk 5 van het rapport.¹⁰ Ook EBBEN geeft aan dat het bij het uitvoeren van het onderzoek voldoende informatie heeft gekregen uit interviews en beschikbare bronnen om een deugdelijke grondslag te verkrijgen voor de bevindingen die noodzakelijk waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.¹¹

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

In het onderzoek van EBBEN vindt u mede de bevindingen terug van de onderzochte transacties inzake Bunzl.¹² Het betreft hier een onderzoek dat aanvullend is verricht op het eerdere onderzoek van Grant Thornton Forensic & Investigation Services B.V. (hierna: GT).¹³ Zoals ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd, heeft het ministerie uit de bevindingen van GT opgemaakt dat er een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden. Het betrof heimelijk bedongen commissies ter waarde van ongeveer twee miljoen euro door toedoen van functionarissen van Bunzl die werkzaam waren binnen het LCH. Zoals uw Kamer eerder is bericht, is dit rapport van GT niet openbaar gemaakt, aangezien inhoudelijke mededelingen over de positie van de Staat het procesbelang van de Staat kunnen schaden.¹⁴ Nu VWS beschikt over het rapport van EBBEN is beoordeeld dat het openbaar maken van de bevindingen van EBBEN en GT over Bunzl geen belemmering (meer) vormen voor openbaarmaking. In de bijlage vindt u daarom ook het rapport van GT over deze transacties.

Aangezien de rapporten naar personen herleidbare gegevens en bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten zijn deze gegevens waar mogelijk gepseudonimiseerd en waar nodig met een blanco kader onleesbaar gemaakt.

Na het eerder toesturen van het eerste deelrapport over de transacties met RGA voldoe ik met het toesturen van deze rapporten aan uw Kamer aan de toezegging van de toenmalig minister voor Medische Zorg en Sport om onafhankelijk feitenonderzoek te laten verrichten naar de inkoop van PBM.¹⁵ Het onderzoek is hiermee afgerond. Ook na het lezen van deze rapporten is gebleken dat de onderzoeksbureaus grondig en zorgvuldig onderzoek hebben verricht en ik wil hen hiervoor bedanken. Door het voltooiën van dit onafhankelijk onderzoek naar dit thema zijn voor mij als bewindspersoon de mogelijkheden van het uitvoeren van een dergelijk onderzoek maximaal benut.

In deze brief vind ik het van belang om mijn waardering uit te spreken aan de direct betrokkenen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Ik realiseer mij goed dat dit opnieuw uitzonderlijk veel van hen heeft gevraagd. Dit was niet alleen het gevolg van het eerste deel van dit onderzoek (naar de transacties met RGA). Medewerking was namelijk ook vereist bij andere onderzoeken naar dit onderwerp door bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer en de Onderzoeksraad voor Veiligheid.¹⁶ Ook kan niet worden uitgesloten dat tijdens de aankomende parlementaire enquête corona op dit thema wordt ingegaan. Tot slot verwijs ik

¹⁰ «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM», pagina 400 t/m 416

¹¹ «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM», bijlage 1; Volledigheidshalve hebben beide onderzoeksbureaus bij de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden in een aantal gevallen niet de beschikking gekregen tot data van onderzochte partijen/medewerking gekregen van betrokkenen.

¹² «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM», pagina 39 /m 281

¹³ «Rapport Onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden in relatie tot het Landelijk Consortium Hulpmiddelen- Bunzl casus»

¹⁴ Tweede Kamer Vergaderjaar 2021-2022, 32805, nr. 129

¹⁵ Kamerstuk 32 805 en 25 295, nr. 117

hierbij ook naar de passage in het rapport van Deloitte waarin wordt opgemerkt dat de hoeveelheid aandacht voor de onderzochte transacties, de daarbij betrokken ambtenaren, voormalig medewerkers van het LCH en betrokkenen groot is.¹⁷

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

Analyse en vergelijk transacties

Door de opzet van het onderzoek en de omvang van de onderzochte transacties is nu voldoende informatie beschikbaar om tot onderstaande analyse, reflectie en conclusies te komen. Volledigheidshalve vind ik het goed om erop te wijzen dat het mogelijk is dat als gevolg van eventuele andere openbaarmakingen of de diverse (civiel- en strafrechtelijke) juridische procedures die nog lopen of mogelijk worden opgestart - rond de inkoop van PBM - aanvullende informatie beschikbaar komt. Deze reactie is gebaseerd op de door de onderzoeksbureaus opgestelde rapporten over dit onderwerp waarover ik op dit moment beschik.¹⁸ Ook benadruk ik dat het onderzoek ziet op de inkoop van PBM en niet op het beleid van het gebruik van PBM.

De bevindingen uit de beide rapporten spreken voor zich, maar ik heb ervoor gekozen om een analyse te doen aan de hand van de elementen uit het gehanteerde inkoopproces uit de verschillende onderzochte fases. Hiermee blijf ik dicht bij de opdracht van dit onderzoek namelijk 'hoe is de inkoop van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) geweest gedurende de verschillende fases in de tijd van de inkoop vanaf januari 2020 tot en met het afronden van de laatste overeenkomst door het LCH dan wel VWS?'. Ook sluit ik hieronder aan bij de opbouw van de rapporten van de onderzoeksbureaus.

Onder andere in de eerste termijn van het commissiedebat over de mondkapjesdeal d.d. 21 december 2022 heb ik uw Kamer toegezegd om na oplevering van de deelrapporten een vergelijking te maken van de transacties met RGA en de overige transacties.¹⁹ Uw Kamer heeft in de afgelopen periode onder gevraagd of de overeenkomst met RGA op verschillende punten afwijkt van de overige gesloten overeenkomsten met PBM-leveranciers. Hierbij heeft uw Kamer met name de nadruk gelegd op de totstandkoming van de transacties, de prijsstelling, de beoordeling of de controle bij de Kamer van Koophandel bij de transacties met RGA op een andere wijze is verlopen dan bij andere transacties met een vergelijkbare omvang.²⁰ Deze vraag vloeide voort uit de wens van uw Kamer om een antwoord te krijgen op de vraag of men binnen het LCH of VWS wist welke natuurlijke personen er winst - en welk winstdeel - zouden maken bij het sluiten van transacties (met RGA).²¹

Tijdsgewricht en inkopen PBM

Allereerst sta ik stil bij het tijdsgewricht uit het rapport van Deloitte: *“Veel bij de inkopen PBM betrokken medewerkers van LCH en VWS verwijzen naar het belang van de tijdsdruk waaronder en het tijdsgewricht waarin de inkopen PBM hebben plaatsgevonden”* en *“Momenteel lijkt het alsof het crisisgevoel van destijds is vergeten”*.²² Ik vind dit een belangrijke bevinding, want soms lijkt het er inderdaad

¹⁶ Daarnaast hebben ook organisaties zoals IGJ, RIVM en GT onderzoek gedaan naar de opzet, procedures en transacties van het LCH,

«Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 206

¹⁷ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 1855

¹⁸ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 77

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 805, nr. 155

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 167

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 167

²² «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummers 12 en 261

op dat de moeilijke omstandigheden en periode van dat moment nu niet goed meer op ons netvlies staan. Een periode tijdens de coronacrisis waarin betrokkenen binnen en buiten VWS hard gewerkt hebben om zo snel mogelijk voldoende voorraden PBM voor de zorg aan te leggen. Deloitte beschrijft daarbij dat 'kopen, kopen, kopen' en 'maximaal inkopen' veel door deze betrokkenen worden aangehaald als een uitgangspunt voor de inkopen PBM in het voorjaar van 2020.²³

Uit het genoemde tijdsgewricht in het rapport van Deloitte wordt wederom duidelijk dat de wens en opdracht vanuit de politiek en samenleving in de eerste maanden van de coronacrisis was om alles op alles te zetten om voor voldoende PBM voor het zorgpersoneel te zorgen. Zo wordt in het rapport opnieuw ingegaan op de breed aangenomen motie van 26 maart 2020 die hiermee samenhangt.²⁴ In mijn brief van september 2022 ben ik ingegaan op de in het rapport genoemde oprichting van een VIP-team dat ook hier wordt genoemd.²⁵ De druk en omstandigheden om in te kopen waren zodanig dat dit team werd opgericht. Er waren 'leads' via bewindspersonen en Kamerleden, aanbiedingen van grote bedrijven en bekende Nederlanders. Vertraging was geen optie: er werd van het LCH/VWS verwacht om snel en voldoende te leveren. Ook wordt de opdrachtmail van VWS aan het LCH beschreven met de opdracht om maximaal in te kopen zonder rekening te houden met een vooraf begrensde voorraadomvang. Hierbij wordt ook de opdracht van VWS aan het LCH uit mei 2020 toegelicht om te blijven inkopen tot één miljard chirurgische mondmaskers.²⁶

Deloitte onderscheidt in het tijdsgewricht drie fasen van berichtgeving in de Nederlandse media en parlementaire documenten over (de inkoop van) PBM in de eerste maanden van de pandemie:²⁷

- Fase 1: 20 januari t/m 15 maart 2020: **de aanloop**, waarin er nog relatief weinig aandacht is voor PBM.
- Fase 2: 16 maart t/m 10 mei 2020: de fase waarin de **aandacht piekt**. De media-aandacht neemt toe, met dagelijks meerdere items in landelijke dagbladen en op televisie, en met een piek in de media-uitingen in de weken van 6 tot en met 19 april 2020 en in de parlementaire documenten in de week van 13 tot en met 19 april 2020.
- Fase 3: 11 mei t/m 31 juli 2020: **Nabeschouwingen**, waarin de berichtgeving qua media-uitingen zichtbaar afneemt.²⁸ Er is in deze fase om de week een piek zichtbaar in de berichtgeving in de parlementaire documenten.²⁹

De totale inkoop PBM door VWS en door het LCH in de periode van januari 2020 tot 1 juni 2021 omvat ruim 300 transacties met 106 leveranciers.³⁰ Naast de bovengenoemde fasen van aandacht voor het thema PBM wordt de inkoop van

²³ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 12

²⁴ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», voetnoot 186

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 805, nr. 148

²⁶ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 1065 en «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM», paragraaf 3.2.2.2.5

²⁷ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 244

²⁸ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 2013

²⁹ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 2015

³⁰ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen», randnummer 2

PBM door Deloitte ook in fases aangegeven.³¹ Achtereenvolgens wordt dit verricht door:

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

- VWS (**Inkoopfase 1**): VWS heeft in deze fase PBM ingekocht bij 35 leveranciers, voor een totaalbedrag van circa €117 miljoen.³²
- Het LCH (**Inkoopfase 2**): in deze fase heeft het LCH bij 73 leveranciers ingekocht voor een totaalbedrag van circa €1.196 miljoen.³³
- Het CIBG (**Inkoopfase 3**): er is bij 5 leveranciers voor een totaalbedrag van circa €49 miljoen PBM door het CIBG ingekocht.³⁴

Voor een overzicht van onder andere het bestelde soort PBM, de omvang van betalingen en de mogelijke marge die er is gemaakt door de leveranciers bij de verdiepend onderzochte transacties van het gehele onderzoek verwijs ik naar het overzicht in de bijlage. In onderstaande analyse ga ik vooral nader in op de zaken die opvallen bij het lezen van de door de onderzoeksbureaus opgetekende transacties. Volledigheidshalve wijs ik uw Kamer op de gedetailleerde uiteenzetting van de transacties in de rapporten.

Inkoopbehoefte

Het bepalen van de inkoopbehoefte is de start van het al dan niet overgaan tot het sluiten van inkooptransacties. Uit de rapporten blijkt dat het bepalen van de inkoopbehoefte - wat is er nodig - in de verschillende inkoopfasen op andere wijze geschiedde. Gedurende Inkoopfase 1 - waarin VWS de PBM zelf inkocht - doen VWS (en andere ministeries) medio maart 2020, wanneer er een tekort aan PBM dreigt te ontstaan, via de media een oproep aan de samenleving om mee te werken aan het verkrijgen van PBM.³⁵ Het primaire belang dat VWS in deze inkoopfase voor ogen heeft, is de snelle levering van PBM van voldoende kwaliteit.³⁶ Er lijkt in deze inkoopfase geen sprake van een vastgestelde hoeveelheid of soorten PBM die nodig waren. Dat inzicht wordt duidelijker in Inkoopfasen 2 en 3 (door het LCH en het CIBG) waarin het LCH prognosemodellen opstelde om een inschatting te kunnen maken van de behoefte aan PBM. Het LCH en VWS (CIBG) hebben die prognosemodellen tussen maart 2020 en januari 2021 gebruikt om in te schatten hoeveel PBM er nodig zijn in de zorg en om de (minimale) inkoop hierop af te stemmen.³⁷

Uit de door de onderzoeksbureaus verdiepend onderzochte transacties kan worden opgemaakt dat de wijze van het bepalen van de PBM-inkoopbehoefte voor VWS en het LCH in de praktijk niet altijd overeenkwam. Zoals ik in mijn brief van 16 september 2022 aan uw Kamer heb laten weten, was er tussen het LCH en VWS geen overeenstemming over de inkoopbehoefte die er op dat moment van het

³¹ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 2

³² «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 14 hoofdstuk 4

³³ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 22 hoofdstuk 4

³⁴ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 24

³⁵ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 143

³⁶ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 144

³⁷ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 170. En zie randnummer 221 voor Inkoopfase 3: na 23 oktober 2020 worden de binnen het LCH bestaande processen door het CIBG in stand gelaten en overgenomen.

sluiten met de overeenkomst met RGA rondom 22 april 2020 was.³⁸ Het argument 'voldoende voorraad' volgens/van het LCH was voor VWS in die tijd geen argument om aanbiedingen – waaronder die van RGA – af te wijzen. Het valt hierbij op dat dit argument niet is genoemd bij het aangaan van transacties met Unit17, die op 21 april 2020 (een dag voor de transacties met RGA) een order krijgt voor 13 miljoen KN95 mondkmaskers. Volgens het LCH was er op het moment van het sluiten van de order met Unit17 sprake van problemen tussen het LCH en de leverancier RGA.³⁹ Het lijkt erop dat bij het bepalen van de inkoopbehoefte - met de instructie om in te kopen zonder begrensde voorraadomvang - in een dergelijk tijdsgewricht een rol is weggelegd voor mogelijk subjectieve factoren naast objectieve prognosemodellen.⁴⁰

Aanbiedingen (team inbox en VIP-team)

Uit de rapporten kan worden opgemaakt dat VWS en het LCH - na de oproep aan de samenleving om mee te werken aan het verkrijgen van PBM - vanaf 16 maart 2020 tot 15 juli 2020 circa 23.000 leads en aanbiedingen ontvangt via daartoe beschikbaar gestelde e-mailadressen.⁴¹ Hieruit volgen circa 3.600 aanbiedingen en leads die betrekking hebben op PBM. Uit documentatie van het LCH van september 2020 volgt dat 5% van de aanbiedingen/leads PBM is doorgezet naar het Trade-team van het LCH.⁴² Ook wordt in het rapport van Deloitte toegelicht dat van de circa 3.600 PBM-aanbiedingen er 239 aanbiedingen en leads door het VIP-team zijn opgepakt.⁴³ Deze aanbiedingen en leads werden aangemerkt als 'complex dossier'. Dertien 'VIP-leads' resulteren in een overeenkomst voor het leveren van PBM.⁴⁴ Kort gezegd waren er dus twee teams die de aanbiedingen en leads beoordeelden, het team inbox en het VIP-team. Van de verdiepend onderzochte transacties is er bij drie leveranciers sprake van een 'VIP-lead'. Dit zijn RGA, Arch & Hook en Afpro. De overige zeven leveranciers zijn via andere wegen bij VWS/het LCH terecht gekomen.

Uit de rapporten valt op te maken dat naast het directe contact via e-mail ook werd geprobeerd om via andere wegen aanbiedingen kenbaar te maken aan VWS en het LCH. Zo kan uit de rapporten worden opgemaakt dat aanbiedingen uit het (persoonlijke) netwerk van LCH-functionarissen binnenkwamen.⁴⁵ Doordat er

³⁸ De wens en opdracht vanuit de politiek en samenleving in de eerste maanden van de coronacrisis: zet alles op alles om zorg te dragen voor voldoende PBM voor het zorgpersoneel. Ook stond volgens VWS in Fases 1 en 2 het bestellen van PBM niet gelijk aan het ook daadwerkelijk ontvangen en beschikbaar komen van PBM; de ervaring was dat veel spullen niet of niet op tijd aankwamen of kwalitatief niet in orde waren. Zie ook «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 268

³⁹ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 1287

⁴⁰ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummers 1239 en 1261

⁴¹ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 283 en 284. Van deze aanbiedingen en leads is geen centrale registratie of opvolging aangetroffen in de voor Deloitte beschikbaar gekomen onderzoeksinformatie.

⁴² «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 271

⁴³ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 275

⁴⁴ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummers 286 en 287. Uit de LCH-documentatie blijkt hierbij het volgende: "Deze dossiers werden door een apart team (ook wel VIP-team genoemd) behandeld. Het grootste verschil met 'gewone' mails was dat er telefonisch contact werd opgenomen en relatiebeheer een belangrijk aandachtspunt was".

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM» o.a. paragraaf 5.1, 5.1.1 en 5.3. en «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummers 1051 en 1434

binnen het LCH-functionarissen werkzaam waren die waren uitgeleend door een leverancier met een PBM-leveranciersnetwerk konden deze functionarissen ook aanbiedingen prioriteren uit het netwerk van hun eigen werkgever - Bunzl in dit geval -. Ook valt op dat er bij het aanbrengen van leverancier Lasaulec gebruik wordt gemaakt van het bestaande netwerk van het ministerie van Defensie. Het rapport tekent hierover op dat Defensie een toeleverancier informeert dat aanbiedingen aan het LCH via Lasaulec dienen plaats te vinden.⁴⁶

Bij het vergelijken van het aanbrengen van de aanbiedingen en leads kan op basis van de bevindingen over de verdiepend onderzochte transacties worden geconcludeerd dat er geen geijkte route was. Er waren 'leads' via bewindspersonen, (oud-)Kamerleden en LCH-functionarissen, maar ook aanbiedingen van grote bedrijven en bekende Nederlanders.⁴⁷ Bij de transactie met RGA is vastgesteld dat een bewindspersoon heeft voorgesteld een mogelijke lead (de heer Van Lienden) te bellen en zijn verhaal aan te horen hetgeen heeft geleid tot meerdere contactmomenten tussen een leverancier en andere betrokken partijen en personen van onder andere VWS en het LCH. Deze bewindspersoon is niet betrokken geweest bij de daadwerkelijke inkoop van PBM (inzake RGA).⁴⁸

Controle (beoordeling) van de aanbiedingen

Na het ontvangen van de aanbiedingen en leads moesten deze worden beoordeeld. Net zoals ik eerder aan uw Kamer heb laten weten, kan ik ook uit deze onderzoeksrapporten opmaken dat de focus bij het inkopen van PBM lag op vastgestelde criteria van kwaliteit, leveringszekerheid en prijs.⁴⁹ In de eerste inkoopfase - waarin VWS PBM inkocht - werden aanbiedingen - zo blijkt uit het door Deloitte opgetekende normenkader - vooral beoordeeld op basis van kwaliteit en geloofwaardigheid van (tijdige) levering en (in mindere mate) op basis van prijs.⁵⁰ In inkoopfasen twee en drie worden die genoemde criteria onderdeel van het inkoopproces. Dit valt onder andere op te maken uit het LCH-inkooporderformulier, een intern registratieformulier van door het LCH ontvangen en beoordeelde aanbiedingen. Dit formulier vormde de basis van het purchase order-formulier dat met de leveranciers werd gedeeld.⁵¹ Onder andere door deze formulieren werden de aanbiedingen getoetst op de vooraf gedefinieerde 'business rules' die kunnen worden samengevat onder leveringszekerheid (betrouwbaarheid leverancier, controle kredietwaardigheid), prijs (binnen de vastgestelde bandbreedte, vooruitbetalingscondities, budget toereikend) en kwaliteit (documentatie van kwaliteit van de PBM).⁵² Hierna ga ik nader in op enkele bevindingen die opvallen in de rapporten ten aanzien van de genoemde criteria.

Kwaliteit

Een belangrijke processtap binnen de inkoop van PBM was het toetsen van de kwaliteit van de te leveren PBM.⁵³ De documentatie (testrapporten en certificaten) over kwaliteit van aangeboden PBM werden voorafgaand aan

⁴⁶ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 333.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 148

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 156

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 167

⁵⁰ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 144

⁵¹ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 178

⁵² «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 180. De 'business rules' bestonden onder meer uit een controle op de betrouwbaarheid van de leverancier, de prijs, de vooruitbetalingscondities, de (documentatie van) kwaliteit van de PBM, alsmede uit een kredietwaardigheidscheck en een toets waarbij wordt nagegaan of het budget van het LCH toereikend is voor de order.

⁵³ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 25

het plaatsen van een order gecontroleerd.⁵⁴ Er vond ook een controle van de kwaliteit plaats bij de levering van de PBM. Zie voor deze controle hieronder het kopje 'ontvangst'.

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

In de verdiepend onderzochte transacties valt het op dat de controle op kwaliteit een belangrijke rol speelde in de discussies tussen het LCH/VWS en de leveranciers. Zo werd bij een controle van de kwaliteit van de documenten van Arch & Hook door VWS om een extra controle gevraagd aan het RIVM. Hierop heeft het RIVM vervolgens aan VWS laten weten dat de bedoelde mondmaskers "goed uit de test" zijn gekomen.⁵⁵

Een andere opvallende bevinding over de kwaliteitscontrole van PBM - voorafgaand aan het plaatsen van een order - zit in de betrokkenheid van een LCH-functionaris bij de transacties met Zhonghong. Het contact tussen het LCH en die leverancier verliep uitsluitend via één LCH-functionaris, een (kwaliteits-)expert van het LCH op het gebied van onderzoekshandschoenen. Deze functionaris werd ook formeel als contactpersoon van deze partij aangemerkt op de purchase order-formulieren, die aan de twee orders met die leverancier ten grondslag liggen. Naast voornoemde rollen als contactpersoon en (kwaliteits-)expert had deze LCH-functionaris via diens eigen onderneming betrokkenheid bij deze leverancier en diens transacties met het LCH. Zo was het ontwerp van het verpakkingsmateriaal waarin de onderzoekshandschoenen van Zhonghong geleverd worden aan het LCH afkomstig van de onderneming van deze functionaris en kocht deze functionaris onderzoekshandschoenen in bij Zhonghong. Het lijkt erop dat de specifieke kennis van PBM van deze functionaris geen beslissende maar wel invloedrijke rol heeft gehad.⁵⁶ Ten aanzien van de wenselijkheid van het vervullen van (dubbel)rollen binnen dit soort trajecten, verwijst ik naar mijn conclusies verderop in deze brief.

Leveringszekerheid

Voorafgaand aan het plaatsen van inkooporders vond een controle plaats of leveranciers op basis van hun bedrijfsactiviteiten aantoonbare ervaring hadden met het produceren en/of inkopen van PBM. Ook een screening van de kredietwaardigheid c.q. betrouwbaarheid van leveranciers maakte onderdeel uit van deze controle.⁵⁷

EBBEN tekent over deze kredietwaardigheidscontrole op, dat daarbij via kredietrapporten onder andere informatie werd opgevraagd over de inschrijving in de Kamer van Koophandel, de bedrijfsactiviteiten, de bedrijfsstructuur, het management, het betaalgedrag en de kredietscore.⁵⁸ In hetzelfde rapport staat tevens beschreven dat het LCH niet alle 'business rules' met dezelfde striktheid heeft toegepast. De kredietwaardigheidscheck is genoemd als een van de criteria die binnen het LCH minder strikt werden getoetst.⁵⁹ Dit kwam onder andere doordat veel potentiële leveranciers deze toets niet zouden kunnen doorstaan, omdat zij ófwel pas kort geleden waren opgericht en er derhalve geen historie is om de toets op te baseren, ófwel omdat zij in het verleden nimmer in dergelijke grote volumes hebben gehandeld.⁶⁰ Zo blijkt dat - ondanks dat er onvoldoende gegevens beschikbaar waren voor een

⁵⁴ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 172

⁵⁵ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 1004 en 1005

⁵⁶ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummers 1452 en 1453

⁵⁷ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 35

⁵⁸ «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM» paragraaf 5.9.11

⁵⁹ «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM» paragraaf 2.5.6.5

risicobeoordeling van Majestic - de transacties met deze partij toch doorgang hebben gevonden. Een soortgelijke bevinding heeft Deloitte bij de transacties met RGA opgetekend. Daarin staat dat er geen kredietcontrole is uitgevoerd voor RGA en dat "VWS accepteert risico mbt creditcheck".⁶¹ Volledigheidshalve merk ik op dat bij de controle van de bedrijfsstructuur er bij de verdiepend onderzochte transacties niet zichtbaar is dat er een grondige controle plaatsvond op de juridische constructie van leveranciers.

Ten aanzien van de controle of leveranciers aantoonbare ervaring hadden met het produceren en/of inkopen van PBM, merkt Deloitte op dat zes van acht door hen verdiepend onderzochte leveranciers geen aantoonbare ervaring hadden met het produceren en/of inkopen van PBM. Voor de door EBBEN onderzochte transacties valt het op dat er bij die leverancierscontrole bij verscheidene transacties genoeg wordt genomen met de kwalificatie dat een leverancier 'Bunzl preferred supplier' is.⁶²

Uit de rapporten blijkt dat daar waar de kwaliteitscontrole van de te leveren PBM een grote rol speelde in de beoordeling van de PBM, daar bij de leverancierscontrole minder sprake van was.

Prijs

Zoals hierboven aangegeven, speelde de beoordeling op basis van prijs in Inkoopfase 1 in mindere mate een rol. Hierover is aan Deloitte toegelicht dat prijzen veel hoger waren dan voorafgaand aan de COVID-19 pandemie en dat het prijscriterium ondergeschikt was aan de andere beoordelingscriteria.⁶³ Het primaire belang dat VWS voor ogen had gedurende Fase 1 was snelle levering van PBM van voldoende kwaliteit. Dat prijzen hoger waren dan gebruikelijk, was bekend en dat werd ook geaccepteerd. Dit nam niet weg dat VWS wel aanbiedingen van PBM afwees op het prijscriterium, zonder daarbij te beschikken over een prijsmatrix.⁶⁴

Deloitte merkt op dat de prijsvolatiliteit van PBM vanwege de sterk toegenomen wereldwijde vraag enorm was toegenomen. Het LCH hanteerde daarom per week een bandbreedte voor de verwachte en maximale inkooprijzen van de verschillende soorten in te kopen PBM.⁶⁵ Bij de verdiepend onderzochte transacties blijkt dat er geen bandbreedte van toepassing was op de transacties met O2 Health en Afpro. Deze transacties werden gesloten door VWS in een periode waarin er geen beschikking was over een bandbreedte.

Ten aanzien van de andere verdiepend onderzochte transacties passen de prijzen van de ingekochte PBM bij Lasaulec en deels bij ADM niet binnen de bandbreedte. De prijzen van de PBM uit de overige verdiepend onderzochte transacties pasten wel binnen de bandbreedte.

⁶⁰ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 179

⁶¹ «Onderzoek inkoop PBM - (deel)Verslag van Handelingen inzake transacties Relief Goods Alliance B.V.», randnummer 862

⁶² Zie bijvoorbeeld «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM» paragraaf 3.2.2.2.3 pg. 88

⁶³ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 144

⁶⁴ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 145

⁶⁵ «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 20

Het valt overigens op dat er in de rapporten geen zichtbare onderhandeling door het LCH is met als doel om te komen tot een prijs richting de onderkant van de bandbreedte.⁶⁶ Bij de transacties met Lasaulec en Bunzl is het tegenovergestelde zichtbaar. Bij de transacties uit fase 3A van het onderzoek door EBBEN is bijvoorbeeld zichtbaar dat er actief commissies zijn bedongen voor een totaal van omgerekend circa twee miljoen euro. Bij de transacties met Lasaulec had niet het LCH, maar Defensie contact met de leverancier over de prijs. In die onderlinge communicatie is onder andere te lezen dat er tweemaal vijf procent opslag op de inkoop prijs werd aangeboden. Dit onderdeel van de prijsopbouw wordt echter niet door Lasaulec of Defensie met het LCH gedeeld.⁶⁷ De opslagpercentages, waar het LCH later kennis van nam, waren voor het LCH echter geen 'red flag', omdat de focus op de snelheid van leveren lag.⁶⁸ In een later stadium blijkt dat in de communicatie tussen Defensie en Lasaulec het belang van Lasaulec boven dat van het LCH wordt geplaatst wanneer het LCH Lasaulec verzoekt om de order te beperken.⁶⁹

Naast het toevoegen van opslag en commissies op de prijs, zijn er ook andere elementen die maken dat leveranciers marges konden maken op de verkoop van PBM aan VWS en het LCH. Zoals ik reeds aan uw Kamer heb gecommuniceerd waren betrokkenen van het LCH en VWS er mee bekend dat overeenkomsten zouden kunnen leiden tot winst aan de kant van leveranciers, waaronder RGA. Het mogen maken van winst door leveranciers was als criterium voor het LCH en VWS niet relevant.⁷⁰

Ten aanzien van het maken van winst wijs ik u op de door EBBEN opgenomen uitleg bij de beantwoording op de vraag wat er aan een transactie is verdiend.⁷¹ Zo geeft het onderzoeksbureau aan dat die vraag op verschillende manieren te beantwoorden is waarbij het benoemt dat voor het vaststellen van de hoogte van winst volledige toegang en inzicht in de administratie van een leverancier noodzakelijk is. Nu dit inzicht niet bij alle leveranciers het geval is geweest, kan winst niet bij de verdiepend onderzochte transacties worden vastgesteld. Van een deel van de transacties hebben Deloitte en EBBEN de marge/(belastbare) winst/commissies kunnen vaststellen. Voor die percentages verwijs ik naar de rapporten en de bijlage bij deze brief.

Gelet op het bovenstaande kan ik concluderen dat, ondanks dat er afspraken waren over de controle van de aanbiedingen voorafgaand aan het plaatsen van orders, deze controles niet altijd volledig werden uitgevoerd of dat men bij sommige transacties andere afwegingen maakte dan bij anderen. Het is opvallend dat orders bij leveranciers konden worden geplaatst waarbij de controle op leverancier of prijs niet altijd verliep volgens de vastgestelde 'business rules'. Uit de rapporten blijkt dat niet alleen bij de transacties met RGA, maar ook bij andere leveranciers niet alle controles werden uitgevoerd. Een laatste opvallende bevinding ten aanzien van de controle van de aanbiedingen is dat de voorwaarden zoals prijs, leveringsvoorwaarden en betalingschema's in belangrijke mate werden gedictieerd door de aanbieders.

⁶⁶ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 35

⁶⁷ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummers 465 t/m 468

⁶⁸ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 469

⁶⁹ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 618

⁷⁰ O.a. in Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 805, nr. 167

⁷¹ «Rapport aanvullend (deel)onderzoek inkoop PBM» paragraaf 5.9.10

Verstrekken van de opdracht

Na de goedkeuring van de aanbiedingen op kwaliteit, leveringszekerheid en de prijs, werd een inkooporder geplaatst bij leveranciers: de opdrachtverstrekking. In Inkoopfase 1 werden middels door VWS ondertekende opdrachtbevestigingen inkooporders bij de betreffende leveranciers geplaatst. Bij Inkoopfasen 2 en 3 werd na de goedkeuring door de coördinator van het LCH het LCH-inkooporderformulier overgezet naar een purchase order-formulier.

Na ondertekening van het purchase order-formulier plaatste de inkoper van het LCH de order bij de leverancier. Dit proces vroeg om een grote handelingssnelheid. Een inkoper informeerde de leverancier daarom vaak na de goedkeuring van de aanbieding alvast dat de order geplaatst zou worden. Op deze manier kon het productieproces in gang worden gezet, terwijl de administratieve stappen (nog) werden afgerond. Voor orders met een waarde boven € 5 miljoen moest vanaf 3 april 2020 toestemming worden gegeven door VWS voordat de opdracht kon worden verstrekt.

Uit de door de onderzoeksbureaus opgetekende bevindingen omtrent het verstrekken van de opdrachten valt op, dat bij bijna alle transacties het tijdsgewricht en de druk die dat opleverde een grote rol hebben gespeeld. Hierdoor leek er bijvoorbeeld geen tijd te zijn om de exacte productspecificaties vast te leggen. Ook zijn toezeggingen in gesprekken met leveranciers of in correspondentie (zoals 'open boek', 'zonder winstoogmerk', 'inkoopprijs plus opslag') niet vertaald naar contractuele voorwaarden in de purchase order-formulieren, anders dan het opnemen van de prijs. Ook was de tijdsdruk zichtbaar doordat bijvoorbeeld niet alle inkooporders door beide partijen waren ondertekend. Hierdoor werden de algemene voorwaarden niet geaccepteerd hetgeen in een later stadium - bijvoorbeeld bij ADM en O2 Health - tot discussies heeft geleid. De nadruk lag bij de orderverstrekking vooral bij het plaatsen van de opdracht in verband met de noodzaak om zo snel mogelijk PBM voor de zorg naar Nederland te halen. Het 'wat' kreeg meer aandacht dan het 'hoe'. De formalisatie van aanvullende afspraken en de bevestiging daarvan leken bij het verstrekken van de opdracht in mindere mate relevant.

Ontvangst

Na het verstrekken van de opdracht is de volgende stap in het inkoopproces het controleren van de bestelde goederen op aantallen en kwaliteit zodat kan worden overgegaan tot (rest)betaling. Deze processtap maakt deel uit van het reguliere inkoopproces dat binnen VWS werd gevolgd, maar tevens van het gedurende Inkoopfase 1 gevolgde inkoopproces voor PBM. Deze processtap wordt gedurende Inkoopfase 1 uitgebreid met de controles op de aantallen geleverde PBM en op de kwaliteit daarvan. Bij de ontvangst van PBM in Inkoopfasen 2 en 3 werden de goederen gecontroleerd op logistieke criteria, zoals de afmetingen en de verpakking van de goederen, en werd de levering vastgelegd in een ontvangstregeratierapport.

Met betrekking tot de controle op kwaliteit werden facturen van leveranciers in de beginperiode van Inkoopfase 1 betaalbaar gesteld op basis van enkel een controle op aantallen en/of een beoordeling van de kenmerken zoals was vermeld op de verpakking en/of de documentatie over de PBM zoals bij O2 Health. Vanaf 23 maart 2020 werd deze beoordeling op verzoek van VWS en in overleg met het RIVM middels een checklist nagelopen. In Inkoopfase 2 - vanaf 27 maart 2020 - voerde het RIVM controles uit op de kwaliteit van (samples van) de geleverde PBM,

onder meer als gevolg van de vaststelling door ziekenhuizen dat bepaalde geleverde PBM, ondanks de aanwezigheid van kwaliteitscertificaten, van onvoldoende kwaliteit waren. Het RIVM richtte daartoe een teststraat in. Daar werden 'normerende' testen uitgevoerd die niet gericht waren op het afgeven van enig (kwaliteits-)certificaat. Wanneer het RIVM de kwaliteit van PBM afkeurde kon in voorkomende gevallen besloten worden dat een zogenaamde 'hertest' door een notified body moest worden uitgevoerd. De leverancier en het LCH conformeerden zich in dat geval aan de uitkomst van die hertest. Leveringen van PBM, waarbij ook de hertest door een notified body een negatieve uitkomst gaf, werden niet uitgeleverd aan zorginstellingen. Bij een groot deel van de verdiepend onderzochte transacties komt het afkeuren van (een deel van) de geleverde PBM voor. Bij de transacties waarbij de PBM ook na het hertesten werden afgekeurd, heeft dat bijvoorbeeld bij O2 Health geleid tot het tussentijds stopzetten van de leveringen, gedeeltelijke afkeuring van de reeds geleverde PBM, niet betaling van de afgekeurde PBM en tot het bij deze leveranciers neerleggen van claims door VWS.

Kenmerk
3610761-1049649-NC19

Naast het hierboven genoemde, viel het ook op dat er in ieder geval bij één levering de PBM niet onder de naam van de leverancier maar de transporteur werden geregistreerd. Dit laat zien dat de tijdsdruk niet alleen zichtbaar was bij het plaatsen van de inkooporders, maar ook bij de ontvangst van de PBM.

Betaling

Bij slechts één van de verdiepend onderzochte transacties heeft geen aanbetaling voor PBM plaatsgevonden. In Inkoopfase 1 maakte - volgens VWS-functionarissen - de bijzondere marktomstandigheden het noodzakelijk om akkoord te gaan met voorschotten. Leveranciers verkochten de beperkt beschikbare PBM anders aan een andere koper. Voor Inkoopfase 2 gold dit argument ook nog. In deze fase gingen veel PBM-inkopen gepaard met een aanbetaling ter bevestiging van de order. Aanbetalingen zijn in korte tijd onderdeel geworden van de standaardwerkwijze van het LCH, in verband met de schaarste van PBM en het risico op het mislopen van potentiële inkopen. Naast het aanbetalen van orders werden de orders ook onder de Incoterm 'Free On Board (FOB)' ingekocht. Volgens geïnterviewden die betrokken waren bij het LCH, houden deze voorwaarden in dat de volledige factuur betaalbaar wordt gesteld zodra de goederen door de leverancier worden overgedragen aan de logistiek dienstverlener (in het buitenland). Het LCH maakte deze afspraken risicogericht en nam daarbij onder meer de betrouwbaarheid van de leverancier in ogenschouw. Echter, zonder het betalen van voorschotten of het toepassen van de Incoterm FOB-voorwaarden was het in de bijzondere marktomstandigheden gedurende Fase 2 nagenoeg onmogelijk om orders voor PBM te plaatsen. Bij de O2 Health-, Afpro- en Lasaulec-transacties wordt overigens niet louter onder FOB-voorwaarden ingekocht. Bij deze transacties vinden er wel aanbetalingen plaats. Het risico dat met het doen van aanbetalingen werd gelopen was dat aanbetalingen hoger (konden) zijn dan de waarde van de uiteindelijk geleverde prestatie. Indien er na levering bleek dat de kwaliteit bijvoorbeeld niet voldeed, heeft dat bij die leveranciers geleid tot het neerleggen van claims voor die bedragen door VWS.

Reflectie en conclusies

Hieronder reflecteer ik op de beschreven feiten en bevindingen uit beide rapporten en bovengenoemde analyse. Ook trek ik daarbij een aantal conclusies en benoem ik de punten uit de algemene reflectie uit mijn brief van september 2022.

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

Zoals ik hierboven heb toegelicht, dient de inkoop van PBM gezien te worden in het tijdsgewricht van dat moment. Betrokkenen van VWS en het LCH hebben toegelicht dat de invloed van de maatschappelijke en politieke druk op het inkopen van PBM waarneembaar was. Het rapport beschrijft hierbij een duidelijke piek medio april 2020. Ik verwijs hierbij ook naar mijn reactie op het eerste deelrapport van Deloitte en het credo van 'kopen, kopen, kopen' in die tijd. Volgens VWS speelde onzekerheid een grote rol. Zo stond het bestellen van PBM niet gelijk aan het ook daadwerkelijk ontvangen en beschikbaar komen van PBM (tijdigheid en kwaliteit). Ook het voorspellen van de toekomstige behoefte van PBM was onduidelijk en speelde de onzekerheid over de ontwikkeling van de pandemie een rol.

Daarnaast constateer ik dat met name in de eerste maanden - maart/april 2020 - in een enorm tempo en in zeer korte tijd op verschillende manieren is vormgegeven aan het proces van de inkoop van PBM, eerst door VWS en kort daarna door het LCH. Een dergelijke snelle overgang tussen en binnen deze verschillende fases - primair gericht op het voldoen aan de behoefte (aan PBM) - gaat gepaard met 'groei pijnen'. Dit kan mogelijk bijgedragen hebben aan het minder oog hebben voor bepaalde risico's die samengaan met de inkoop. Ik stel daarbij echter opnieuw vast dat er op dat moment een beperkte beschikbaarheid van PBM was.⁷² Door de inzet van betrokkenen is bereikt dat er voldoende PBM voor de zorg beschikbaar gekomen zijn.

Hoewel het hiervoor genoemde tijdsgewricht van belang is, wil ik ook benadrukken dat dit niet wegneemt dat het in tijden van crises ook noodzakelijk is om balans te vinden in zowel tempo houden bij het bestrijden ervan als ook bewust te zijn van de intentie van het handelen van de bij het inkoopproces betrokken - interne en externe - partijen. Dat is juist essentieel in geval van dergelijke samenwerkingen tussen publieke en private partijen zoals in die tijd plaatsvond tussen VWS - of andere ministeries -, het LCH en leveranciers. De rapporten maken ook duidelijk dat tijdens deze periode verschillende werelden binnen het LCH bij elkaar kwamen: de overheid en daarnaast ook enkele commerciële partijen, in een aantal gevallen gericht op het realiseren van bepaalde marges. Bij het ministerie van VWS was er onervarenheid vanuit een nieuwe rol waarbij niet eerder PBM is ingekocht. Enerzijds was deze onervarenheid ook aanwezig bij sommige leveranciers.⁷³ De druk was zo groot en de nood voor PBM dermate hoog dat zelfs met deze onervaren, kleine bedrijven - zonder of met nauwelijks enige ervaring met PBM - overeenkomsten voor grote orders PBM werden afgesloten. Aan de andere kant waren er juist ook grote leveranciers - met 'PBM-ervaring' - die via deze transacties aanzienlijke marges hebben behaald. Het is de vraag of dergelijke marges in crisistijd ethisch verantwoord zijn. De manier waarop sommige leveranciers en hierbij betrokken personen hebben gehandeld vind ik niet passen bij de omstandigheden van dat moment. Individuele belangen speelden daarbij een rol.

Als het gaat om de beschreven bevindingen over de transacties met Lasalec dan kan geconcludeerd worden dat er een onwenselijk hoge marge door deze

⁷² «Onderzoek inkoop PBM - (deel 2) Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummers 246 en 248.

⁷³ De inkoop van PBM voor de zorg is geen wettelijke taak van VWS.

leverancier is behaald als gevolg van een niet aan het LCH doorberekende prijsverlaging aan de kant van Lasaulec. Het rapport laat ook een dilemma zien: een goede relatie met leveranciers is belangrijk om in crisissituaties snel over producten/diensten te kunnen beschikken en een goed, betrouwbaar netwerk helpt hierbij. Het is echter van wezenlijk belang om hierbij de grenzen goed en scherp te bewaken. Dit raakt de eerder door mij genoemde kernvraag uit mijn reactie op het eerste deelrapport: hoe ga je om met de rolvastheid van – in dit geval – ambtenaren? De rol van Defensie was gericht op de rijksbrede inkoop van PBM waaronder voor meerdere cruciale beroepen buiten de zorg aan de hand van raamcontracten met leveranciers. Dit verklaart ook de verschillende contacten tussen Defensie en het LCH om PBM te verkrijgen. Hoewel de in het rapport beschreven wijze van handelen niet duidt op onrechtmatig handelen van Defensie, geeft het rapport echter in sommige gevallen het beeld dat Defensie – meer dan je zou verwachten – op de voorgrond trad en de genoemde leverancier positioneerde om als leverancier op te treden voor PBM. Zo stelt Defensie in een later stadium ook voor om Lasaulec als ‘tweede draaischijf’ naast het LCH te laten fungeren voor het leveren van PBM buiten de zorg.⁷⁴ Opvallend hierbij is dat het rapport ook beschrijft dat Lasaulec met ‘Hulptroepen’ heeft afgesproken om gezamenlijk op te trekken en in te kopen.⁷⁵ Tot slot gaf Defensie in een bepaalde situatie advies ter ondersteuning van Lasaulec in een geschil met LCH.

Gezien het hiervoor genoemde heeft Defensie aan mij aangegeven de lessen uit dit rapport te gaan evalueren door middel van gesprekken in haar inkooporganisatie in brede zin. Vervolgens zal Defensie deze lessen verwerken in de lesprogramma’s van de ‘Defensie Inkoop Academie’ en in relevante kaders en instructies. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar risicobewustzijn. Met deze aanpak zorgt Defensie dat medewerkers die betrokken zijn bij inkooptrajecten, met name in tijden van crises, rekening houden met de lessen uit dit rapport.

Een andere belangrijke vraag richt zich op het volgende. Hoe zorg je er in een crisis voor dat je – naast vooral oog hebben voor de behoefte van dat moment – je óók kritisch en bewust bent van de risico’s die worden gelopen in geval van grote uitgaven om te voldoen aan deze behoefte? In algemene zin kan geconcludeerd worden dat bij de verschillende inkoopfasen een (verhoogde) bewustwording en alertheid van eventuele te lopen risico’s ontbraken en/of niet de hoogste prioriteit had. Zoals ook in eerste deelrapport is beschreven, waren er met name drie criteria bij de inkoop van PBM van toepassing, namelijk prijs (bandbreedte), kwaliteit en leveringszekerheid. Met de kennis van nu is de les voor de toekomst om ervan bewust te zijn dat *met crisis komt risico*. Het is van belang om ervoor te zorgen dat bepaalde risico’s zo goed mogelijk gemitigeerd worden. In dit geval gaat om het inrichtingsvraagstuk door bijvoorbeeld prijsafspraken bij inkoop (beter) aan de voorkant procesmatig vast te leggen om te voorkomen dat er een ‘vrijbrief’ is voor het realiseren van forse marges. Andere modellen liggen dan meer voor de hand zoals het hanteren van een inkoopprijs plus opslag/vaste marge. Begrijpelijkerwijs lag in die tijd met name de nadruk op het voldoen aan de acute behoefte en niet/minder op de wijze waarop hieraan kon worden voldaan. Dit betekent in de toekomst een focus op het vervullen van de behoefte én het proces en bewustwording vooraf over beheersing van risico’s. In tegenstelling tot andere leveranciers laat het rapport bijvoorbeeld zien dat leverancier ADM

⁷⁴ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », pagina 140, randnummer 445

⁷⁵ «Onderzoek inkoop PBM – (deel 2)Verslag van Handelingen inzake overige transacties », randnummer 450. Het gaat hierom Hulptroepen.nl

transparant is geweest over de vooraf opgegeven marge op de kostprijs die behaald zou worden op de geleverde PBM. Hierbij valt echter wel op te merken dat deze lead voortkwam uit het eigen netwerk van een betrokkene. Dat betekent weer dat afspraken over het borgen van onafhankelijkheid van de verschillende rollen van betrokkenen ontbraken. Dit was ook van toepassing op de transacties met Zhonghong en RGA.

Kenmerk
3610761-1049649-NC19

Het laatstgenoemde punt raakt hiermee de tweede algemene kernvraag uit mijn eerdere reactie op het eerste deelrapport: hoe ga je ten tijde van een crisis om met rollen en verantwoordelijkheden wanneer er geen of weinig afspraken zijn gemaakt tussen de verschillende partijen? Ik verwijs hier opnieuw naar de reactie van het kabinet op het eerste deelrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake de coronacrisis als het gaat om het maken van heldere governance-afspraken.⁷⁶ Hierbij geeft het kabinet aan dat het duidelijkheid wil creëren over taken en verantwoordelijkheden in de gezondheidszorg in crisistijd en zorgen voor heldere regie en sturingsmechanismen die bijdragen aan sluitende samenwerkingsketens met doorzettingsmacht als dat nodig is. Daarnaast wil het kabinet de (netwerk)samenwerking tussen de verschillende crisispartners bij de gezamenlijke voorbereiding op en aanpak van crises versterken. Het tweede deelrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid bouwt hierop voort. Het kabinet geeft in haar reactie hierop aan dat de rolverdeling tussen de verschillende partijen zal worden verduidelijkt met een aanpassing van de Wpg. De minister van VWS verwacht het wetsvoorstel na de zomer van 2023 bij uw Kamer in te kunnen dienen.⁷⁷

Juridische analyse en vervolgstappen

Graag wil ik uw Kamer hierbij informeren dat ik tegelijkertijd met het toezenden van de rapporten aan uw Kamer, de rapporten aan het OM heb overgedragen om te beoordelen of er mogelijk sprake is van strafrechtelijk verwijtbaar handelen in de onderzochte transacties.

Ten aanzien van de stappen die de Staat via een civiele procedure zou kunnen ondernemen jegens partijen - naar aanleiding van de bevindingen van de onderzoeksbureaus- informeer ik u als volgt. Over de eerder door GT (en nu verdiepend door EBBEN) onderzochte transacties in relatie tot Bunzl, heeft de toenmalig staatsecretaris van VWS uw Kamer in december 2021 geïnformeerd dat er vaker overleg heeft plaatsgevonden tussen VWS en Bunzl om de bevindingen van GT te bespreken en een oplossing te vinden teneinde de door VWS vastgestelde onregelmatigheid weg te nemen.⁷⁸ Helaas hebben deze gesprekken niet tot het gewenste resultaat geleid. Aangezien VWS en Bunzl geen oplossing hebben kunnen vinden voor die kwestie, is de landsadvocaat verzocht om dit dossier over te nemen.

Zoals u uit het rapport van EBBEN kunt opmaken, is Bunzl van mening dat haar bijdrage aan het LCH zeer waardevol is geweest en het LCH heeft kunnen profiteren van de inzet van de medewerkers van Bunzl. Voor VWS staan die argumenten de kwestie - dat er heimelijk commissies zijn bedongen door toedoen van Bunzl ter waarde van ongeveer twee miljoen euro - niet in de weg. Mede dankzij het verdiepende onderzoek van EBBEN zal de landsadvocaat de

⁷⁶ Kamerstuk 25 295, nr. 1827

⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 25 295, nr. 1999

⁷⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 805, nr. 129

procespositie van de Staat verder kunnen definiëren zodat deze kwestie namens de Staat aan de rechter kan worden voorgelegd.

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

Daarnaast bestudeert de landadvocaat momenteel de rapporten van Deloitte en EBBEN en de transacties (naast Bunzl) die daarin worden behandeld. Hieronder valt dus ook de overeenkomst met RGA. De landsadvocaat is bezig om naar aanleiding daarvan de juridische positie van de Staat te beoordelen en neemt de stappen die eventueel nodig zijn om de rechten van de Staat veilig te stellen. De landsadvocaat heeft mij meegegeven dat bij die beoordeling ook wordt gekeken naar (het ondertekenen van) het LCH-convenant.⁷⁹ Hierover heeft uw Kamer mij in de afgelopen periode meermaals vragen gesteld. Op 9 augustus 2021 heeft de toenmalig staatssecretaris van VWS uw Kamer geïnformeerd over een advies dat hij hierover bij de landsadvocaat had ingewonnen.⁸⁰ Uit dat advies bleek dat er per geval beoordeeld dient te worden in hoeverre het mogelijk is om een partij aan te spreken op mogelijke onregelmatigheden.

Indien een beoordeling van de landsadvocaat leidt tot een concrete vaststelling van een onregelmatigheid, zullen er passende stappen worden ondernomen. Deze informatie zal uiteraard ook met u worden gedeeld, voor zover dit een mogelijke oplossing van die onregelmatigheid niet in de weg staat of een eventueel procesbelang van de Staat niet schaadt wanneer een gerechtelijke procedure wordt opgestart. Zoals ik reeds met uw Kamer heb gedeeld, is de landsadvocaat verzocht om de rechten van VWS te monitoren en waar nodig veilig te stellen om bijvoorbeeld verjaring te voorkomen.⁸¹ De landsadvocaat heeft mij bevestigd dat de verschillende verjaringstermijnen onderdeel uitmaken van die monitoring. De eerste stuitingsbrieven - om verjaring te voorkomen - zijn derhalve reeds door de landsadvocaat verzonden. VWS zet hiermee alles op alles om de slagingskans van een eventuele rechtszaak te vergroten.⁸²

Kosten onderzoek

In mijn brief van 16 september 2022 heb ik u geïnformeerd over de kosten die er ten aanzien van het eerste deelrapport zijn gemaakt over de periode tot en met juli 2022. Hierbij informeer ik u over de tot en met april 2023 gemaakte kosten voor alle fasen van het hele onderzoek naar de € 1,4 miljard inkoop van PBM. Tot en met april 2023 heeft Deloitte ruim € 9.500.000,- miljoen exclusief btw en EBBEN €974.000,- exclusief btw aan kosten gefactureerd voor het onderzoek naar de inkoop van PBM.

De aard, omvang en complexiteit van de opdracht aan Deloitte om tot een compleet feitenrelaas te komen heeft VWS vooraf en bij de start van het onderzoek niet goed kunnen inschatten. Bij EBBEN is daar mede dankzij het voortschrijdend inzicht - dat onder andere is verkregen naar aanleiding van de opdrachtverstrekking aan Deloitte en diens reeds verrichte datacollectie werkzaamheden - vooraf een beter beeld van geschetst waardoor daar geen uitloop is ontstaan. Het is goed om te weten dat aanvullende verzoeken om

⁷⁹ In het LCH convenant staan onder andere afspraken opgenomen over het meewerken zonder winstoogmerk. Uw Kamer heeft hierover meerdere malen vragen aan mij gesteld.

⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022 32 805, nr. 119. Het advies van de landsadvocaat is met uw Kamer gedeeld op 14 oktober 2021 bij: Tweede Kamer Vergaderjaar 2021-2022, 326, Aanhangsel

⁸¹ Kamerstuk 32 805, nr. 167

⁸² Kamerstuk 32 805, nr. 167

dienstverlening aan de onderzoeksbureaus ten aanzien van deze rapporten niet meer binnen de resterende budgetruimte vallen.

Kenmerk

3610761-1049649-NC19

Overig

Bij het schriftelijk overleg – waarbij ik op 2 juni jongstleden mijn antwoorden met uw Kamer heb gedeeld – heeft het lid Omtzigt gevraagd hoe de lijst die VWS bij de antwoorden op vragen bij het Jaarverslag 2020 heeft gedeeld zich verhoudt tot bijlage G van het eerste Deloitte rapport.⁸³ Ik heb toen medegedeeld dat ik op dat moment dat vergelijk niet kon maken, omdat ik nog in afwachting was van de overige deelonderzoeken. Nu ik beschik over alle rapporten, is het vergelijk gemaakt. In de bijlage heb ik een tweede tabel toegevoegd waarin kunt u zien hoe de lijsten van Deloitte en VWS zich tot elkaar verhouden.⁸⁴

Tot slot

Door de oplevering van de overige deelrapporten is het onderzoek naar de inkoop van PBM hiermee afgerond. Ik realiseer mij dat dit traject en de oplevering van de verschillende rapporten meer tijd heeft gekost dan van tevoren was ingeschat.

In deze brief heb ik mij geconcentreerd op de belangrijkste punten uit de rapporten, de reflectie en conclusies die uit het vergelijk op te maken zijn en de lessen die hieruit getrokken kunnen worden voor de toekomst. Net als het eerste deelrapport bevatten ook deze rapporten een aanzienlijke hoeveelheid informatie. Het is daarom opnieuw aan de lezer om hier ook zelf conclusies uit te kunnen trekken.

Hoogachtend,

de minister voor Langdurige Zorg
en Sport,

Conny Helder

⁸³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32805, nr. 167 en Kamerstuk 2020/21, 35830-XVI, nr. 8

⁸⁴ In de tabel bestaan verschillen tussen de bedragen die VWS en Deloitte hebben opgenomen. Deze zijn onder andere te verklaren doordat Deloitte totaalbedragen heeft gepresenteerd, waarbij bepaalde leveranciers zowel aan VWS alsook aan het LCH/CIBG hebben geleverd, terwijl de lijst van VWS alleen leveringen aan VWS betreffen alsmede het saldo aan verplichtingen.