

Vergaderjaar 2021–2022

32 805

Hulpmiddelenbeleid in de gezondheidszorg

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR LANGDURIGE ZORG EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2022

Op 5 juli jongstleden heb ik uw Kamer bericht over de laatste stand van zaken van het aanvullend onderzoek naar de inkoop van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM). Hierin gaf ik aan dat Deloitte Forensic and Dispute Services B.V. (hierna: het onderzoeksbureau) het eerste deelrapport – dat ziet op de overeenkomst met Relief Goods Alliance B.V. (RGA) – medio september 2022 aan mij zou opleveren (Kamerstuk 32 805, nr. 142).

In reactie op mijn brief van 13 mei jongstleden¹ heeft uw Kamer mij gevraagd² om het rapport direct na ontvangst aan uw Kamer te doen toekomen. Via deze brief ontvangt u het betreffende rapport «Onderzoek inkoop PBM – (deel)Verslag van Handelingen inzake transacties Relief Goods Alliance B.V.». Zoals uw Kamer is geïnformeerd³ heeft het onderzoeksbureau in dit onderzoek de feitelijke bevindingen en relevante omstandigheden weergegeven zonder daarbij conclusies te trekken. Volgens mijn eerdere toezegging⁴ vindt u in deze brief na eerste lezing mijn reactie op dit rapport waarin ik inhoudelijk reflecteer op deze bevindingen en ook een aantal conclusies weergeef. Het doel daarnaast is om lessen te trekken voor de toekomst.

Met het toesturen van dit rapport aan uw Kamer voldoe ik ook aan de toezegging⁵ van de toenmalig Minister voor Medische Zorg en Sport om onafhankelijk feitenonderzoek te laten verrichten naar de overeenkomst met RGA en hierover te rapporteren.

¹ Kamerstuk 32 805, nr. 141.

² Commissie VWS.

³ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 326.

⁴ Kamerstuk 32 805, nr. 141.

⁵ Kamerstukken 32 805 en 25 295, nr. 117.

Vooraf

Zoals u weet heeft de totstandkoming en oplevering van dit rapport langer geduurd dan vooraf was ingeschat. Na het lezen van het rapport is mij de reden hiervan – de omvang, grondigheid en zorgvuldigheid van het onderzoek – volstrekt duidelijk geworden.

Ten aanzien van het proces voorafgaande aan de ontvangst van dit rapport door mij informeer ik u als volgt. In de overeenkomst tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en het onderzoeksbureau is opgenomen dat voorafgaand aan publicatie VWS als opdrachtgever in de gelegenheid zal worden gesteld om te toetsen of het onderzoeksbureau aan de onderzoeksopdracht heeft voldaan. Het rapport is daartoe op 5 september jongstleden ter controle op ambtelijk niveau aan VWS voorgelegd. Met de aanbidding van het definitieve rapport aan mij op 14 september jongstleden is dit deel van de opdracht afgerond.

Dit eerste rapport bevat de bevindingen rondom de overeenkomst met RGA. Er volgen nog twee deelonderzoeken, niet zijnde RGA, naar de overige inkopen van PBM. Mocht dit eventueel nodig zijn dan informeer ik u aanvullend wanneer zich nieuwe informatie aandient rondom dit eerste deelrapport. Wanneer de andere deelonderzoeken gereed zijn, stuur ik deze met een reactie naar uw Kamer. Op dat moment kan er ook een vergelijking en algemene conclusie gemaakt worden tussen de bevindingen van de verschillende rapporten als het gaat om de transacties die onderzocht zijn.

In Bijlage A «Overzicht toezeggingen en wensen» in het rapport staat aangegeven waar het onderzoeksbureau in het rapport de verschillende onderzoeksvragen betreffende de RGA-transacties heeft beantwoord. Ook zijn hier de toezeggingen opgenomen – inclusief eerdere Kamervragen over dit onderwerp – met verwijzingen naar de verschillende hoofdstukken in het rapport.

Uit het rapport blijkt dat het onderzoeksbureau heeft aangegeven dat de informatieverzameling voor het onderzoek in zijn geheel toereikend is om in voldoende mate een beeld te krijgen van de feiten en omstandigheden. Wel merkt het onderzoeksbureau op dat er sprake is geweest van beperkingen in de beschikbaar gestelde gegevens door Stichting Hulptroepen Alliantie (SHA) en RGA.

Voor de volledigheid verwijs ik ook naar mijn brief van 26 april jongstleden⁶.

Het rapport geeft een uitvoerige en gedetailleerde weergave van de relevante feiten rondom de genoemde overeenkomst. In mijn reactie concentreer ik mij op de hoofdpunten, namelijk een reflectie op het handelen van de belangrijkste partijen. Daarna kom ik tot het benoemen van een aantal belangrijke lessen die hieruit getrokken kan worden.

Inhoudelijke reflectie en conclusies

Allereerst vind ik het van belang om stil te staan bij de uitzonderlijke omstandigheden waarin de betrokkenen binnen en buiten VWS tijdens de coronacrisis hebben gewerkt. Bij het uitbreken van de coronapandemie ontstonden wereldwijd acute problemen bij de levering van PBM. Al snel bleek dat de reguliere toevoerkanalen niet in staat waren om in de plots fors toegenomen vraag te voorzien. In maart 2020 is daarom het samen-

⁶ Kamerstuk 32 805, nr. 140.

werkingsverband het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH) gestart: een samenwerking tussen overheid, academische centra, zorginstellingen en het bedrijfsleven. In opdracht van VWS heeft het LCH PBM, medische hulpmiddelen en laboratoriumartikelen voor de zorg ingekocht met als doel om zo snel mogelijk voldoende noodvoorraden aan te leggen voor de zorg in Nederland. Ik wil mijn dank en waardering uitspreken voor de inzet van alle betrokkenen en de unieke samenwerking die tijdens hectische omstandigheden tot stand is gekomen.

Inkoopbehoefte PBM: «maximaal inkopen» vs. «voldoende in bestelling»

Het rapport beschrijft 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. Het onderzoeksbureau benoemt hierbij dat in de interviews veelvuldig het credo «kopen, kopen, kopen» aangegeven wordt. Ook lag er een breed aangenomen motie van 26 maart 2020⁷. Daarnaast was er op 12 april 2020 een email van VWS aan het LCH met als opdracht af te stappen van een voorraad aan PBM van 3 maanden en over te stappen naar «maximaal inkopen». Volgens VWS stond op dat moment 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. Het rapport beschrijft ook dat het op dat moment onduidelijk was of met het toenmalig verbruik van PBM ook de toekomstige behoefte voorspeld zou kunnen worden. De onzekerheid over de ontwikkeling van de pandemie speelde daarbij een rol. Het rapport geeft aan dat het daarom volgens VWS de missie was om maximaal PBM in te kopen («oversupply»). Het argument «voldoende voorraad» volgens/van het LCH was geen argument om aanbiedingen – waaronder die van RGA – af te wijzen. Hiermee heeft VWS de onzekerheid van dat moment zwaarder laten wegen. Op dat moment was de spanning tussen de politieke opdracht – via VWS – en de uitvoering door het LCH in het aanleggen van voorraden reeds zichtbaar.

VIP-team

Het rapport gaat in op het ontstaan van een zogenaamd VIP-team. Naast politieke druk ontstond er ook veel publieke aandacht voor het LCH in het aannemen van aanbiedingen. Er waren «leads» via bewindspersonen en Kamerleden, maar ook aanbiedingen van grote bedrijven en bekende Nederlanders. De omstandigheden en druk waren hier zodanig dat een VIP-Team werd opgericht. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een laag percentage inkooptransacties PBM.

RGA-transacties: handelen VWS en LCH

Het onderzoeksbureau geeft een gedetailleerde weergave van de bevindingen op welke wijze de betrokkenen van SHA/RGA in contact komen met VWS en het LCH en er voorstellen worden gedaan om tot afspraken te komen voor de levering van PBM. Ik verwijs u hiervoor naar het rapport. Het rapport beschrijft dat SHA/RGA ingang heeft proberen te vinden bij de politieke leiding van VWS. Dit rapport bevat ten opzichte van het debat van 7 april jongstleden geen nieuwe feiten over de betrokkenheid van de toenmalige Minister van VWS als het gaat om berichtenverkeer behoudens twee WhatsApp-berichten (Handelingen II 2021/22,

⁷ Kamerstuk 25 295, nr. 197.

nr. 70, items 3 en 9). Een bericht betrof de onderzoeksperiode waar dit rapport op ziet en een ander bericht dateert van 17 mei 2021.⁸

Daarnaast blijkt dat VWS en het LCH consistent en veelvuldig in de verschillende gesprekken en contacten met SHA/RGA hebben aangegeven geen tweede inkoop- en distributiekanaal naast het LCH te wensen. De vrees was namelijk dat verschillende distributiekanaalen met elkaar zouden concurreren terwijl er een enorme vraag naar PBM was, hetgeen een onverantwoord risico zou zijn. Het voorstel aan SHA/RGA was om te verkennen of het mogelijk was om deel te nemen aan het samenwerkingsverband LCH of als leverancier «preferred partner» van het LCH.

Het onderzoeksbureau laat ook zien dat het LCH druk door VWS heeft ervaren en vraagtekens plaatste bij de voorgenomen overeenkomst met RGA. Betrokkenen bij het LCH geven daarnaast aan zich niet te kunnen vinden in de wijze waarop de orders met RGA tot stand zijn gekomen en zich onder druk gezet voelden. Ook wordt aangegeven dat de order op uitdrukkelijk verzoek van VWS door het LCH wordt getekend. Dit laat opnieuw het spanningsveld van dat moment zien tussen het LCH en VWS. Ambtenaren hebben gehandeld conform de hiervoor genoemde opdracht van 12 april 2020. Doel was om maximaal in te kopen. Daarnaast was het doel een tweede distributiekanaal – naast het LCH – te voorkomen, omdat VWS beducht was voor concurrentie op deze toch al overspannen markt.

Uit het rapport valt op te maken dat er een verschil van inzicht bestaat tussen VWS en het LCH over de vraag welke partij de (eind)verantwoordelijkheid heeft voor de prijsbeoordeling van de overeenkomsten met RGA. De conclusie kan getrokken worden dat op dit vlak de afspraken tussen het LCH en VWS op dat moment onvoldoende duidelijk waren.

Het onderzoeksbureau beschrijft dat door de wijziging in de keuze van het vrachtvervoer – van lucht- naar zeevracht – er vooraf geen check in Nederland gedaan kon worden op de kwaliteit van de PBM. VWS was daarnaast niet op de hoogte van deze besluitvorming in de wijziging van het transport door het LCH. Het besluit door het LCH om de prioritering in de levering van PBM mogelijk te maken, vind ik begrijpelijk gezien de tekorten voor specifieke PBM van dat moment. Ook hier kan geconcludeerd worden dat de rollen en verantwoordelijkheden tussen het LCH en VWS in deze periode van de crisis niet goed op orde waren.

In het hoofdstuk «Kwaliteit» wordt de controle van de kwaliteit van de geleverde RGA-mondmaskers als onderdeel in het inkoopproces van het LCH beschreven en de rol van het RIVM. Hoewel er bij aanvang verschillende vragen waren over de kwaliteit van de geleverde PBM, is uiteindelijk door een zogeheten notified body vastgesteld dat de kwaliteit van de door

⁸ Alinea 728 bevat het volgende Whatsapp-bericht:

Op 16 april 2020 communiceren Functionaris 1 VWS en Functionaris 3 VWS en Minister van VWS via WhatsApp in de groepsapp «VWS Afstemmingsoverleg». Functionaris 1 VWS deelt daarbij de link naar de webshop van Hulptroepen en vraagt daarbij of dit een positieve uitkomst is. Functionaris 3 VWS antwoordt daarop met Van Lienden te hebben gebeld. Van Lienden had daarbij aangegeven dat het om een «eigen toko» ging. Het gesprek met het LCH is nog niet afgerond, maar gaat de goede kant op. Minister van VWS stuurt vervolgens een foto van de opening van de webshop, waarop Functionaris 3 VWS antwoordt: «Daar hebben we hem niet van kunnen weerhouden. Wisten we ook wel. Belangrijkers dat hij een grote deal sluit met lch. Ook voor Ffp2. Daarover lopen gesprekken nog, en signalen zijn niet slecht, maar zoals ik zei we moeten het zien. Het is bijzondere jongen.»

Alinea 509 bevat voetnoot 417:

Blijkens het volgende WhatsApp bericht van Lienden aan (Minister van VWS) op 17 mei 2021: «Goedemorgen (Minister van VWS), mocht je (kort) willen overleggen n.a.v. extreem beschadigende VK-artikel afgelopen zaterdag», «(...)», «(geen verwachtingen naar jou gezien je ook niet betrokken bent geweest, maar (Minister voor MZS). Gr. Sywert»».

RGA geleverde producten in orde was zoals met de Kamer is gecommuniceerd. Nu is ook vast komen te staan dat de producten geen grafieken bevatten. Tot slot licht het rapport toe dat er tussen VWS en RIVM verschil van inzicht bestond over de rol en taken van het RIVM binnen de kwaliteitscontrole.

RGA-transacties: handelen SHA/RGA

Binnen de beschreven feiten en omstandigheden valt een aantal zaken op als het gaat om het handelen van SHA/RGA. Ik verwijs u hierbij naar de verschillende beschrijvingen in het rapport zoals de transcripten van de geluidsopnamen.

Tijdens de verschillende gesprekken en contacten was onduidelijk hoe de bv's en stichting van SHA en RGA zich tot elkaar verhielden. Er was duidelijk sprake van vermenging. Uit het rapport blijkt niet waarom SHA/RGA voor het uiteindelijk construct – een aparte bv RGA – heeft gekozen. Daarnaast laat het rapport zien dat betrokkenen van RGA forse druk – via publieke opinie, social media en politieke ingangen – op VWS uitoefenden, een onjuiste voorstelling van zaken door SHA/RGA plaatsvond en dat SHA/RGA zelfs partijen bewust tegen elkaar uitspeelden. VWS en het LCH gaven echter volgens het rapport consistent aan geen tweede inkoop- en distributiekanaal naast het LCH te willen.

Met verbazing heb ik kennisgenomen van het transcript uit het rapport waarin beschreven wordt dat de bovengenoemde verwarring door SHA en/of RGA in de gesprekken met betrokkenen van VWS en het LCH bewust in stand werd gehouden. Bij het sluiten van de overeenkomst waren VWS en het LCH zich ervan bewust dat het RGA B.V. betrof. Ook beschrijft het rapport dat het beeld naar voren komt dat SHA/RGA bewust gebruik maakte van de kennis en «goedheid» van betrokken non-profit partijen ten behoeve van het «maken van profit» door RGA zelf.

Algemene reflectie

Het voorgaande roept de volgende vragen op:

1. Hoe ga je in een dergelijk tijdsgewricht – met grote publieke druk – om met de rolvastheid van zowel ambtenaren als bewindspersonen waarbij ambtenaren vanuit een politieke opdracht handelen binnen een omgeving waarin met verschillende partijen met andere belangen wordt samengewerkt?
2. 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 ben mij bewust van het dilemma van enerzijds tempo maken bij het bestrijden van een crisis en anderzijds het zorgvuldig volgen van geldende procedures en het organiseren van tegenspraak. Maar dat neemt niet weg dat het ook in tijden van een crisis het van belang is een balans te vinden in dit dilemma.

Hoewel er binnen het LCH – en tussen het LCH en VWS – enerzijds duidelijke afspraken zijn gemaakt over de verschillende rollen, was er anderzijds ook sprake van rolonduidelijkheid. Het model van het LCH en de rol van VWS zorgden voor de benodigde snelheid in het verkrijgen van PBM – dat van groot belang was in de coronacrisis – maar geeft tegelijkertijd ook te veel vrijblijvendheid als het bijvoorbeeld gaat om het krijgen van zicht op de belangrijke aspecten – zoals inzicht in de prijsopbouw – bij de totstandkoming van overeenkomsten van in dit geval PBM. Vanuit de blik van toen was dit misschien begrijpelijk, maar met de kennis van nu

vereist dit wellicht een andere aanpak. Ook speelde dit een rol bij de afspraken tussen het LCH, VWS en RIVM over de kwaliteitscontrole.

Als het gaat om het maken van heldere governance-afspraken verwijs ik naar de reactie van het kabinet⁹ op het eerste deelrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake de coronacrisis. 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. Ook wil het kabinet de (netwerk)samenwerking tussen de verschillende crisispartners bij de gezamenlijke voorbereiding op en aanpak van crises versterken.

Zoals ik eerder heb toegelicht betreft dit rapport het eerste deelrapport binnen het aanvullend onderzoek naar de inkoop van PBM. De overige transacties worden onderzocht in de twee resterende deelonderzoeken. Om een volledig beeld en vergelijking tussen de verschillende transacties te kunnen maken, is het van belang om deze onderzoeksresultaten af te wachten.

Als laatste informeer ik u dat wij uiteraard alle medewerking aan het Openbaar Ministerie verlenen bij haar strafrechtelijke onderzoek en informatie delen als daarom gevraagd wordt. Daarnaast laat ik mij adviseren over juridische stappen.

Update kosten onderzoek

In mijn brief van 5 juli jongstleden heb ik u geïnformeerd over de kosten die het onderzoeksbureau heeft gemaakt over de periode tot en met juni 2022. Hierbij informeer ik u dat de gemaakte kosten voor het gehele onderzoek – dus alle fasen van het hele onderzoek naar de verschillende overeenkomsten van de inkoop van PBM – tot en met juli 2022 ruim € 6 mln. exclusief btw betreffen. Van de gemaakte kosten heeft ongeveer € 1,3 mln. exclusief btw betrekking op het onderzoek naar de overeenkomst met RGA.

Tot slot

Via deze brief heeft uw Kamer het langverwachte rapport over het onderzoek naar de overeenkomst met RGA ontvangen. Ook heb ik mijn conclusies gedeeld waarbij ik mij geconcentreerd heb op de hoofdpunten en vervolgens op de lessen die ik kan trekken voor de toekomst. Het rapport bevat echter een enorme hoeveelheid informatie waaruit de lezer zelf conclusies kan trekken. Gezien de grote belangstelling voor dit onderwerp realiseer ik mij goed dat dit zowel in de samenleving als in uw Kamer veel vragen zal oproepen.

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder

⁹ Kamerstuk 25 295, nr. 1827.