

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal  
Nafase Covid-19

Aan Directeur NC-19

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

Datum  
3 juni 2022

Kenmerk

Zaaknummer

# nota

(ter bespreking)

Opties kabinetsreactie eerste deelrapport onderzoek  
inkoop persoonlijke beschermingsmiddelen

## 1 Aanleiding voor deze nota

De minister voor Langdurige Zorg en Sport heeft de Kamer in april jl. toegezegd – in lijn met de aangenomen motie door de Kamer – zich maximaal in te spannen om ervoor te zorgen dat het onderzoeksbureau alles op alles zet om het eerste deelrapport (mét kabinetsreactie) van het onderzoek naar de inkoop van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) voor het begin van het aankomende zomerreces op te leveren. Dit deel van het onderzoek ziet toe op de overeenkomst met Relief Goods Alliance B.V. (RGA).

Vanwege de mogelijke verlenging van de termijn voor wederhoor bij een betrokken externe partij heeft de minister de Kamer op 13 mei jl. geïnformeerd dat er hierdoor twee mogelijkheden resteren: de Kamer ontvangt het rapport zónder kabinetsreactie naar verwachting aan het begin van het zomerreces. Óf de minister stuurt het rapport met kabinetsreactie naar de Kamer tijdens of na het zomerreces.

De Kamer heeft inmiddels tijdens de procedurevergadering van de commissie voor VWS (op 25 mei jl.) in reactie hierop besloten om voor deze eerste mogelijkheid te gaan mét het verzoek om de kabinetsreactie op een later moment te ontvangen.

Deze nota dient als intern discussiestuk en schetst hiervoor een drietal opties ter ondersteuning bij de afweging hoe en in welke mate deze kabinetsreactie vorm dient te krijgen.

## 2 Samenvatting en conclusies

In de Kamerbrief van 13 mei jl. heeft de minister toegelicht dat het betreffende rapport van het onderzoeksbureau een feitenrelaas betreft zonder conclusies (of aanbevelingen). Ook geeft zij aan dat in de reactie van het kabinet conclusies worden getrokken aan de hand van dit feitenrelaas.

De nota beschrijft een drietal opties op welke wijze een kabinetsreactie vorm kan krijgen, namelijk:

1. Een inhoudelijke reflectie en conclusies door VWS toegespitst op onderdelen van het rapport. De reikwijdte hiervan beperkt zich tot de antwoorden van de onderzoeksvragen.
2. Een algemene – beperkte - reactie zonder inhoudelijke reflectie en conclusies door VWS.
3. VWS geeft een algemene – beperkte – reactie zonder inhoudelijke reflectie en conclusies en vraagt een onafhankelijke organisatie binnen de rijksoverheid om duiding en conclusies te vormen over het betreffende rapport.

Kenmerk

Per optie wordt vervolgens een aantal voordelen en risico's weergegeven.

Inmiddels is in overleg met de minister besproken om de haalbaarheid van optie 3 te onderzoeken en daarnaast voorbereidingen te treffen voor de uitwerking van optie 1. Bij laatstgenoemde optie is het advies om daarbij een aantal uitgangspunten te hanteren

### 3 Belangrijkste punten van informatie

#### 3.1 Politieke context

Zowel in het debat van 7 april jl. als tijdens de procedurevergadering van de commissie VWS op 25 mei jl. - als reactie op de Kamerbrief van 13 mei jl. - heeft de Kamer aangegeven het van groot belang te vinden dat het eerste deelrapport zo spoedig mogelijk – aan het begin van het zomerreces – wordt opgeleverd. De kabinetsreactie wil zij op een later moment ontvangen.

In de Kamerbrief van 13 mei jl. heeft de minister toegelicht dat het betreffende rapport van het onderzoeksbureau een feitenrelaas betreft zonder conclusies (of aanbevelingen). Ook geeft zij aan dat in de reactie van het kabinet conclusies worden getrokken aan de hand van dit feitenrelaas.

#### 3.2 Uitwerkingen opties kabinetsreactie

Voordat de mogelijke varianten van een kabinetsreactie worden omschreven, wordt eerst een korte toelichting gegeven over de wijze van rapporteren betreffende het trekken van conclusies bij het eerder opgeleverde rapport door Grant Thornton (GT) in haar onderzoek naar de overeenkomst tussen het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH) en RGA. Hierbij wordt een korte vergelijking gemaakt met de benadering van Deloitte.

##### *Grant Thornton*

In juni 2021 heeft Grant Thornton (GT) in opdracht van CIBG een rapport opgeleverd over het onderzoek naar de overeenkomst tussen LCH en RGA waarin feiten en omstandigheden op een rij zijn gezet. Volgens GT bevat het rapport feitelijke bevindingen en daarop gebaseerde (samenvattende) conclusies. Deze conclusies worden niet als zodanig in het rapport (letterlijk) beschreven, maar komen terug in de beantwoording van de onderzoeksvragen waarbij de wijze van formulering van de onderzoeksvraag concrete richting geeft voor de conclusies.

Het verschil met het huidig lopende onderzoek naar de inkoop van PBM, is dat de aanleiding bij het onderzoek van GT signalen betrof van mogelijke

onregelmatigheden bij enkele orders die tijdens de accountantscontrole over de financiële verantwoording 2020 van het LCH naar voren kwamen. Bij dergelijke signalen is het gebruikelijk dat er vervolgens een onderzoek door een forensisch accountant plaatsvindt.

Kenmerk

De aanleiding van het onderzoek door Deloitte betreft de aankondiging van de toenmalig minister voor MZS aan de Kamer dat zij Deloitte breder en aanvullend onderzoek laat doen naar de inkoop van PBM. Het onderzoeksbureau heeft in haar opdrachtbevestiging van 19 juli '21 aangegeven dat het zelf geen conclusies trekt: *'...wij rapporteren alleen de relevante feiten en omstandigheden, opdat u op een degelijke en gefundeerde wijze conclusies kunt trekken. Deze scheiding tussen feiten vaststellen en conclusies trekken, vinden wij van belang om de onafhankelijkheid én onpartijdigheid van het onderzoek te waarborgen...'* en *'Het is de bedoeling dat de lezer zichzelf een oordeel vormt over de werkzaamheden en over de in Het verslag van handelingen weergegeven bevindingen en op basis daarvan zijn eigen conclusie trekt.'*

#### *Oplevering 1<sup>e</sup> deelrapport*

Het onderzoeksbureau levert uitkomsten in de vorm van feitelijke bevindingen en relevante omstandigheden, inclusief analyse(s), verrichte werkzaamheden en verwerkte informatie. Dit wordt het verslag van handelingen genoemd<sup>1</sup>. Het onderzoeksbureau heeft toegelicht dat dit verslag waarschijnlijk uit elf onderdelen zal bestaan en deze opbouw wordt hieronder beschreven.

Hieronder volgt een weergave van een drietal mogelijkheden van een kabinetsreactie op het eerste deelrapport. Voor een aantal hoofdstukken zijn voorbeelden weergegeven van mogelijke deelreacties en/of conclusies door VWS. Daarnaast worden per optie de verschillende voordelen en risico's van deze keuze benoemd.

#### *Optie 1. Inhoudelijke reflectie en conclusies toegespitst op onderdelen van het rapport*

Binnen deze variant reageert VWS via een inhoudelijke reflectie op de verschillende feiten en bevindingen van het onderzoeksbureau uit onderdelen van het verslag van handelingen en trekt hierbij ook conclusies.

Het advies is om hierbij de volgende uitgangspunten te hanteren:

- 4 De reikwijdte van de reflectie en conclusies beperkt zich tot de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen door het onderzoeksbureau. Dat betekent dat er niet op detailniveau een reactie wordt gegeven.
- 5 Bij het voorgenoemde zal er ook gebruik gemaakt worden van eerdere verwijzingen in de communicatie tussen VWS en de Kamer over de casus RGA. Als uit de bevindingen van het onderzoeksbureau kan worden vastgesteld dat dit overeenkomt met eerdere communicatie dan zal dit als bevestiging hiervan worden benoemd.
- 6 Waar mogelijk wordt bij overige door het onderzoeksbureau geconstateerde punten een algemene reactie gegeven in lijn met het standpunt van de

<sup>1</sup> Opdrachtbevestiging Deloitte-VWS, 19 juli '21

minister dat het rapport ook bedoeld is om lessen te trekken voor de toekomst en hiermee ook een leermoment is voor de organisatie.

Kenmerk

Hieronder wordt per onderdeel van het verslag van handelingen een voorstel gedaan voor het geven van een reactie en zo ja, welke keuzes hierin mogelijk zijn:

1. Inleiding (zoals achtergrond, doelstelling onderzoek en reikwijdte)
2. *Geen reactie*
- 3.
4. Verloop onderzoek (zoals aanloop opdracht, werkstromen en data)
5. *Geen reactie*
- 6.
7. Onderzoeksinformatie (zoals verrichte werkzaamheden, medewerking betrokken partijen en personen en toelichting data)
- 8.
9. *Mogelijke reactie:*
  - a. *Beperkt inhoudelijke reactie via verwijzing naar eerdere Kamerbrieven.*
  - b. *Inhoudelijke reactie door nogmaals te schetsen waarom VWS gekozen heeft voor het doorlopen van het proces betreffende collectie en overdracht van data.*
  - c.
10. Normenkader (zoals wet- en regelgeving inkoop, betrokken partijen PBM en RGA, normenkader inkoop PBM betreffende RGA, LCH (juridische status, verhouding tot VWS, convenant) en inkoopproces)

#### 5.1.2i Procespositie Staat

- c.
11. Tijdsgewricht (PBM in brede zin en kent mogelijke punten zoals aanloop, hoogtepunt aandacht en nabeschoouwingen (tijdlijn en detailanalyses).
- 12.
13. *Geen reactie. Het betreft hier namelijk een overzicht van politiek/maatschappelijke ontwikkelingen en berichtgeving in de media. Voorstel om wel kort te reageren als blijkt dat er elementen ontbreken (bijvoorbeeld aangenomen moties over PBM).*
- 14.
15. Inkopen PBM (financiële toelichting zoals ontvangen data betreffende inkooptransacties, leveranciersdata LCH, Mediq, en werkzaamheden inzake transacties)

#### 5.1.2i Procespositie Staat

## 5.1.2I Procespositie Staat

## Kenmerk

- c.
16. RGA (management summary, onderzoeksanpak, achtergrond (oprichting Hulptroepen Alliantie (HA) en RGA, bestuurders), inkoopprocedure LCH vs. gevolgen inkoopprocedure RGA, inkoopbehoefte VWS, detailbeschrijving van gesprek (HA) tot overeenkomst (LCH met RGA) inclusief toelichting prijsstelling, kwaliteit, vooruitbetaling en transport. Ook worden de rollen van bewindspersonen en Kamerleden beschreven (vervolgaanbiedingen RGA) en wordt er ingegaan op de tegenstellingen bij winstoogmerk (HA en RGA))
- 17.
- Mogelijke reactie op een aantal deelonderwerpen:*
- Voorbeeld: kwaliteit -> reflectie op de gang van zaken bij de beoordeling van de kwaliteit van de geleverde mondmaskers.*
  - Voorbeeld: prijsstelling -> reflectie op het proces van de beoordeling van de prijs voor de mondmaskers en goedkeuring van de order.*
  - Reflectie op bijvoorbeeld de rol van de toenmalig minister van VWS, rol Kamerlid/leden en betrokkenen bij LCH.*
  -
18. Beschrijving opstelling meldpunt (hoeveel meldingen betreffende RGA)
19. *Geen reactie*
20. Slotopmerkingen
21. *Geen reactie*
22. Lijsten
23. *Geen reactie*
24. Bijlagen (eventueel reacties betrokken partijen)
25. *Geen reactie*

Hieronder volgt een analyse van de verschillende voordelen en risico's in geval van de keuze voor optie 1.

*Voordelen*

- Er wordt voldaan aan de wens van de Kamer om kabinetsreactie te verstrekken.
- Door het sturen van een reactie wordt de inhoudelijke lijn en standpunten (narratief) van het kabinet helder en dit geeft richting en inzicht – reactie van Kamer en samenleving – voor de voorbereiding op het debat over dit deelrapport.
- Behoud van de eigen regie door de keuze voor een reactie op onderdelen van het rapport en welke toon daarin te hanteren. Ook wordt hiermee de voorbereiding en de lijn voor het debat duidelijk.

*Risico's*

- Gezien bovengenoemde omschrijving van mogelijke deelreacties dient zich de volgende relevante vraag aan: is het wenselijk dat een partij – in dit geval het ministerie van VWS dat onderwerp van onderzoek is – mede reflecteert op conclusies die zij zelf trekt? Zie ook de kern van het opiniestuk in het FD van hoogleraar Marcel Pheijffer<sup>2</sup>.
- En zo ja, welke conclusies kan het ministerie in dat geval trekken? Het betreffen namelijk feiten en omstandigheden die in kaart zijn

<sup>2</sup> 'Slager keurt eigen vlees in mondkapjesonderzoek' (FD, 17 mei '22)

gebracht. De nadruk binnen een inhoudelijke reactie komt mogelijk te liggen op het weerleggen van deze bevindingen door VWS. En welke conclusies zouden getrokken moeten worden als het bijvoorbeeld gaat om de eventueel beschreven positie van bewindspersonen zoals omschreven in onderdeel 7?

- i. De onvrede in zowel de maatschappij als de Kamer over dit thema is groot en richt zich in grote mate op VWS. Dit is duidelijk zichtbaar binnen de langdurige berichtgeving over dit onderwerp in de media en parlementaire aandacht (zie recente debatten). De verwachting is dat deze onvrede na het toesturen van het rapport naar de Kamer verder zal toenemen. Een dergelijke reactie op het rapport laat deze kans naar verwachting aanzienlijk toenemen aangezien de toon naar alle waarschijnlijkheid als defensief van aard wordt beschouwd.
- j. De afweging om op bepaalde onderdelen te reageren brengt ook een risico met zich mee van het verwijt dat er selectief op het rapport wordt gereageerd.

*Optie 2. Algemene reactie/reflectie op het rapport zonder conclusies*

Gezien de bovengenoemde gevolgen bij optie 1. kan VWS er ook voor kiezen om een algemene – beperkte - reactie te geven zonder inhoudelijke reflectie en conclusies. Een belangrijk kernpunt in deze brief is dat benoemd wordt dat het niet aan VWS is om conclusies te trekken – gezien het onderzoek naar haar handelen -, maar aan de Kamer en maatschappij.

In deze reactie zou eventueel wel beknopt – en schematisch - benoemd kunnen worden welke onderzoeksvragen het onderzoeksbureau heeft beantwoord. Mogelijk kan daarbij worden toegelicht dat het onderzoeksbureau ervoor heeft gekozen - of niet in staat was - om bepaalde onderzoeksvragen niet te beantwoorden. Tot slot kan in de Kamerbrief ook worden teruggekeken op de coronacrisis en de situatie rondom de inkoop van PBM. Nadrukkelijk wordt het belang van dergelijke onderzoeken benoemd om te kunnen leren voor de toekomst.

*Voordelen*

- k. Er ontstaat mogelijk waardering in zowel de Kamer als de maatschappij vanwege het standpunt van VWS door terughoudend te zijn en het noemen van conclusies aan anderen te laten.
- l. Deze optie laat eventueel ook ruimte voor een externe onafhankelijke partij om alsnog conclusies te trekken: VWS heeft een controlecheck verricht of en welke onderzoeksvragen het onderzoeksbureau heeft verzocht, de ADR zou daarnaast alsnog een appreciatie kunnen doen.

*Risico's*

- m. Hoewel er wordt voldaan aan de wens van de Kamer om een kabinetsreactie te geven, bestaat de kans dat – gezien de beperkte inhoudelijke reactie - de Kamer hier geen genoegen mee neemt.
- n. De voorbereiding voor een debat wordt complexer, omdat er een grote mate van afhankelijkheid is van de conclusies door derden; het ontbreekt aan conclusies die het startpunt vormen van een betoog voor het debat.

*Optie 3. Algemene beperkte reactie/reflectie zonder conclusies: VWS vraagt onafhankelijke organisatie om duiding en conclusies*

**Kenmerk**

Deze optie is een afgeleide van de tweede optie. In deze kabinetsreactie wordt ervoor gekozen om niet inhoudelijk te reageren, maar een algemene, beperkte reactie/reflectie te geven zonder conclusies. In aanvulling hierop kondigt VWS aan dat zij een onafhankelijke organisatie binnen de rijksoverheid heeft gevraagd om het eerste deelrapport te duiden en vervolgens conclusies te trekken. Deze conclusies worden – indien gereed – aan de Kamer aangeboden en betrokken in het debat dat vermoedelijk kort na de zomer zal plaatsvinden.

*Voordelen*

- o. Identiek aan optie 2. Daarnaast is de kans op brede acceptatie mogelijk aanzienlijk groter vanwege de keuze om een onafhankelijke organisatie binnen de rijksoverheid te vragen voor deze opdracht. Hiermee kiest VWS bewust voor het standpunt door terughoudend te zijn en uit te dragen van vindt dat het van belang is dat vooral anderen conclusies dienen te trekken. Zij draagt hiervoor zorg door een onafhankelijke partij te vragen om het feitenrelaas inhoudelijk te analyseren en te voorzien van conclusies.

*Risico's*

- p. Er kan mogelijk discussie ontstaan over de onafhankelijkheid of neutraliteit in de keuze voor een externe partij aangezien het VWS is die een betreffende partij inschakelt.
- q. Vertraging: het opleveren van conclusies door een dergelijke organisatie kan mogelijk lang op zich kan laten wachten (planning en beschikbaarheid).

Indien voor deze optie gekozen wordt, is het van belang om snel te inventariseren welke organisatie hiervoor gevraagd kan worden. ADR is een van de partijen die mogelijk een rol kan spelen in het formuleren van conclusies.

*6.1 Overig*

Ongeacht de keuze voor een van bovengenoemde opties zullen de komende weken gebruikt worden om maximaal voorbereid te zijn op het schrijven van een reactie. Hiervoor zal binnen VWS een schrijfteam worden geformeerd.

Hoewel deze nota alleen ziet op het rapport over RGA worden er nog meer rapporten verwacht in dit onderzoek. Het is daarom van belang om vast te stellen of de bovengenoemde wijze van reageren alleen van toepassing is op het rapport over RGA of op alle rapporten.

- 4. 
- 5. 