



# Rapport

Onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden in relatie tot het Landelijk Consortium Hulpmiddelen – Relief Goods Alliance

In opdracht van Agentschap CIBG – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport

**17 juni 2021**



# Inhoud

1. Aanleiding en doel opdracht	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel van de opdracht	3
2. Onderzoeksvragen, reikwijdte en aard opdracht en rapportage	4
2.1 Onderzoeksvragen	4
2.2 Reikwijdte van de opdracht	4
2.3 Aard van de opdracht	4
2.4 Rapportage	5
3. Beantwoording onderzoeksvragen	6
4. Verrichte werkzaamheden	9
4.1 Afstemmen en 'finetunen' onderzoeksdoel en plan van aanpak	9
4.2 Inrichten projectorganisatie	9
4.3 Verkrijging en kennisneming van onderzoeksmateriaal en oriëntatie op de onderzoeksmogelijkheden	9
4.4 Verkrijgen en kennisneming van informatie over het normenkader	9
4.5 Achtergrondonderzoek betrokken partijen	9
4.6 Interviews	9
4.7 Onderzoek administratie	10
4.8 Analyse	10
4.9 Afstemmen conceptbevindingen en conceptrapportage	10
5. Weergave van het normenkader en procesafspraken	11
5.1 Algemeen	11
5.2 Principe-afspraken	11
5.3 Convenant Landelijk Consortium Hulpmiddelen	12
5.4 Overeenkomst VWS-Mediq	12
5.5 Processen en procesafspraken	13
5.6 Mandaten en bevoegdheden	14
6. Bevindingen ten aanzien van de bij Relief Goods Alliance geplaatste orders	15
6.1 Feitelijke gang van zaken ten aanzien van de RGA orders	15
6.2 Achtergrondonderzoek	20
6.3 Nadere analyse en bevindingen	22
Slotopmerking	26
Bijlage: Proces van afstemming	27



# 1. Aanleiding en doel opdracht

## 1.1 Aanleiding

Op 10 februari 2021 hebben wij onze opdrachtgever, het Agentschap CIBG, uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: "Ministerie van VWS" of "VWS") desgevraagd een voorstel doen toekomen voor een onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden in relatie tot het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (hierna: "LCH"). In dit voorstel hebben wij de achtergrond en aanleiding voor het onderzoek als volgt beschreven:

*"Vanaf maart 2020 is het LCH geïnitieerd door het Ministerie van VWS. Binnen het LCH werken verschillende deskundigen in de zorgsector samen, met name die betrekking hebben op de inkoop en distributie van Persoonlijke Beschermingsmiddelen. Eén van de partijen die betrokken is bij het LCH betreft Mediq Nederland B.V. (hierna: "Mediq"), die onder meer haar financiële infrastructuur ter beschikking heeft gesteld voor het doen van inkopen en het uitvoeren van transacties. Afgesproken is een tussentijdse verantwoording van het LCH te verstrekken naar direct betrokken partijen, waaronder VWS en Mediq. In dit proces van verantwoording zijn signalen naar voren gekomen van mogelijke onregelmatigheden. Op basis daarvan bestaat de behoefte aan een forensisch accountantsonderzoek."*

De genoemde signalen die aanleiding hebben gegeven voor het onderzoek waar dit rapport betrekking op heeft, zijn in het voorstel als volgt samengevat:

*"In april 2020 zijn een tweetal orders geplaatst bij Relief Goods Alliance B.V. Deze orders hebben plaatsgevonden op initiatief van VWS. Naar verluidt hebben meerdere betrokkenen bij het LCH hun zorgen geuit over deze orders, mede door mogelijk gebrek aan noodzaak. De orders zijn vervolgens onder mogelijk oneigenlijke druk tot stand gekomen. De klachten zijn gedocumenteerd en ter beschikking gesteld aan de integriteit- en beveiligingsofficier. Het is niet geheel duidelijk wat er met de klachten gedaan is. Daarnaast is niet duidelijk of de klachten zouden kunnen duiden op daadwerkelijke onregelmatigheden."*

## 1.2 Doel van de opdracht

Op basis van de door u verstrekte informatie is in het voorstel van 10 februari 2021 de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd:

*"Grant Thornton doet onderzoek naar relevante feiten en omstandigheden ten aanzien van mogelijke onregelmatigheden ten aanzien van een aantal orders in relatie tot het LCH en rapporteert haar bevindingen in een duidelijk en begrijpelijk rapport van feitelijke bevindingen, tenzijnde de gebruikers van het rapport in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de aard en omvang van de mogelijke onregelmatigheden."*

Ons voorstel van 10 februari 2021 is door onze opdrachtgever Agentschap CIBG – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport geaccepteerd, hetgeen heeft geleid tot een door beide partijen op 17 februari 2021 getekende dienstverleningsovereenkomst. Op grond daarvan hebben wij ons onderzoek uitgevoerd, zoals beschreven in dit rapport.



## 2. Onderzoeksvragen, reikwijdte en aard opdracht en rapportage

### 2.1 Onderzoeksvragen

Op grond van de onderzoeksdoelstelling hebben wij in ons onderzoeksvoorstel de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Door wie is het initiatief genomen voor de samenwerking met Relief Goods Alliance BV (RGA) en waar blijkt dit uit?
2. Hoe zijn de orders tot stand gekomen en hoe is uitvoering gegeven aan de orders en waar blijkt dit uit?
3. Welke partijen zijn daarbij betrokken geweest en welke rol hadden zij en waar blijkt dat uit?
4. Wie zijn er betrokken geweest bij de uiteindelijke besluitvorming en handelden deze personen binnen hun bevoegdheden en waar blijkt dat uit?
5. Is door of namens het LCH vastgesteld dat de bestelde hoeveelheid en kwaliteit overeenkomt met hetgeen is geleverd, en waar blijkt dat uit?
6. Hoe verhoudt de inkoopprijs van de ingekochte artikelen zich tot de marktprijs, is sprake geweest van commissies, zijn de inkoopprijs en de commissies geautoriseerd door of namens het LCH en waar blijkt dat uit?
7. Zijn er relaties tussen bij de orders betrokken personen en partijen? Zo ja, wat was hierover bekend bij betrokkenen ten tijde van de besluitvorming en waar blijkt dat uit?
8. Welke vragen zijn er gesteld over de orders met RGA door partijen in relatie tot het LCH en waar blijkt dat uit?
9. Hoe is er met deze vragen omgegaan?
10. Wat heeft de integriteit- en beveiligingsofficier gedaan met de ontvangen zorgen en vragen over de orders met RGA?
11. Bevatten de gedocumenteerde zorgen en vragen signalen van mogelijke onregelmatigheden?
12. Is er reden om aan te nemen (en zo ja, nader te onderzoeken) of de oneigenlijke druk die betrokkenen hebben ervaren om de orders door te laten gaan, zijn grondslag vindt in mogelijke integriteitschendingen, waaronder bijvoorbeeld belangenverstrengeling en/of kickbacks?

### 2.2 Reikwijdte van de opdracht

Zoals beschreven in de aanleiding en de doelstelling heeft dit onderzoek betrekking op een tweetal door het LCH bij Relief Goods Alliance geplaatste orders. De reikwijdte van ons onderzoek is dan ook beperkt tot de context van het LCH en vangt aan vanaf het moment van het contact met LCH over de orders. Dit impliceert dat mogelijke contactmomenten en communicatie tussen VWS en RGA en mogelijk eerder gedane voorstellen of gemaakte afspraken geen deel uitmaken van dit onderzoek. Het handelen van de entiteit Relief Goods Alliance BV en/of personen verbonden aan Relief Goods Alliance is evenmin onderwerp van onderzoek.

### 2.3 Aard van de opdracht

De volgende elementen ten aanzien van de aard (I), reikwijdte (II) en randvoorwaarden (III) van onze opdracht zijn van toepassing:



- I. Grant Thornton volgt bij haar opdrachten de gebruikelijke gedrags- en beroepsregels en richtlijnen van het NBA. Deze opdracht betreft geen assurance-opdracht en omvat derhalve geen oordeel (goed/fout) als uitkomst van onze werkzaamheden of ten aanzien van de door ons aangereikte documenten en gegevens. Voorts is dit geen zogenaamde NV COS 4400N opdracht (overeengekomen specifieke werkzaamheden), omdat er partijen belang hebben bij de uitkomsten, die geen deel uitmaken van deze overeenkomst en uitsluitend de doelstelling overeengekomen wordt. Wij beschouwen deze opdracht als een overige opdracht, waarop de fundamentele beginselen die gelden voor accountants volledig van toepassing zijn.
- II. De door ons onderzochte periode betreft de periode maart 2020 tot en met februari 2021.
- III. Ons rapport is opgesteld voor u als onze opdrachtgever. Ons rapport is specifiek afgestemd op gebruik ten behoeve van de vermelde doelstelling. Het rapport is dan ook niet bedoeld, en mogelijk ook niet geschikt, voor enig ander gebruik, aangezien dan niet noodzakelijkerwijs is gewaarborgd dat derden, die niet op de hoogte zijn van het doel en de reikwijdte van de verrichte werkzaamheden, de inhoud van het rapport op juiste wijze weten te interpreteren. Daarom is gebruik van ons rapport, en verspreiding van ons rapport zonder onze toestemming, niet toegestaan.

## 2.4 Rapportage

Dit rapport is een weergave van de uitgevoerde werkzaamheden en de bevindingen en is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 3 beantwoorden we de onderzoeksvragen, die voor aanvang van het onderzoek zijn gedefinieerd.
- Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de door Grant Thornton ontvangen gegevens en verrichte werkzaamheden, waarbij de gebruikte onderzoeksmethoden alsmede de gevolgde stappen in het onderzoek worden beschreven.
- In hoofdstuk 5 beschrijven wij het voor dit onderzoek relevante normenkader.
- In hoofdstuk 6 worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Dit hoofdstuk bevat de onderbouwing van de beantwoording van de onderzoeksvragen, zoals weergegeven in hoofdstuk 3.

Ons rapport bevat feitelijke bevindingen en daarop gebaseerde (samenvattende) conclusies. Ter behoud van de objectiviteit houden onze conclusies geen oordeel in, maar stellen de bevindingen en conclusies u en andere beoogde gebruikers van ons rapport wel in de gelegenheid om tot een gefundeerd oordeel te komen.

Dit rapport betreft een geanonimiseerde versie waarin de namen van personen en de functietitels die tot individuele personen herleidbaar zijn, veralgemeniseerd zijn.



### 3. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk herhalen we de bij aanvang van het onderzoek gedefinieerde onderzoeksvragen en beantwoorden we deze op hoofdlijnen. Voor een goed begrip en duiding van de antwoorden benadrukken we dat kennisname van de volledige inhoud van dit rapport, inclusief de beschrijving van de uitgevoerde werkzaamheden en de beperkingen, relevant is.

#### 1. Door wie is het initiatief genomen voor de samenwerking met Relief Goods Alliance BV (RGA) en waar blijkt dit uit?

Uit het onderzoek komt naar voren dat de personen verbonden aan Relief Goods Alliance in eerste instantie in contact zijn getreden met vertegenwoordigers van VWS. Dat verklaart ook de indruk, die een aantal geïnterviewden heeft, dat RGA door VWS is aangedragen. Het eerste contact is volgens deze geïnterviewden gelegd via VWS, terwijl volgens het reguliere proces het 'trade team' van LCH in de lead was. Na het contact via VWS heeft het LCH de orderaanvraag in behandeling genomen. Vanaf het moment dat de orderaanvraag door het LCH in behandeling is genomen, zijn de reguliere processtappen gevolgd.

#### 2. Hoe zijn de orders tot stand gekomen en hoe is uitvoering gegeven aan de orders en waar blijkt dit uit?

De orders zijn tot stand gekomen op basis van het proces, zoals dat gold voor in die periode door LCH geplaatste orders. Zoals bij elke potentiële leverancier en potentiële order was ook hier de kernvraag drieledig: is de leverancier in staat de beoogde producten te leveren, is de kwaliteit goed en is de prijs redelijk? De antwoorden op deze vragen waren in de onderhavige casus volgens de geïnterviewden positief, waarna op de gebruikelijke wijze uitvoering is gegeven aan de transactie. Voorafgaande discussies ten aanzien van de kwaliteit (o.a. juistheid aanwezige certificaten) zijn opgelost, alvorens de order werd geplaatst. En ook kwaliteitsdiscussies die achteraf plaats hebben gevonden zijn na het uitvoeren van aanvullende tests en analyses opgelost.

Ten aanzien van de discussie omtrent het volume leefde op het moment van ons onderzoek nog twijfel bij een aantal geïnterviewden over de noodzaak tot het plaatsen van een order van een dergelijk volume. De uiteindelijke goedkeuring van deze order wordt door de personen, die de goedkeuring hebben verleend, onderbouwd vanuit de politieke wens om nooit meer geconfronteerd te worden met tekorten in combinatie met een op dat moment nog onduidelijk verloop van de pandemie en nog onbekende eisen ten aanzien van het dragen van mondkapjes. De politieke wens heeft daarmee geprevaleerd boven de bedrijfseconomische analyse van de noodzaak.

#### 3. Welke partijen zijn daarbij betrokken geweest en welke rol hadden zij en waar blijkt dat uit?

Bij de totstandkoming en de uitvoering van de orders, inclusief de administratieve verwerking en controles, autorisatie en de uitvoering van de transacties, zijn dezelfde personen betrokken geweest als bij andere orders die door het LCH geplaatst zijn. Zij handelden binnen hun takenpakket en bevoegdheden.

#### 4. Wie zijn er betrokken geweest bij de uiteindelijke besluitvorming en handelden deze personen binnen hun bevoegdheden en waar blijkt dat uit?

De uiteindelijke besluitvorming heeft plaatsgevonden door Functionaris LCH en Functionaris VWS. Beiden handelden binnen hun bevoegdheden.



**5. Is door of namens het LCH vastgesteld dat de bestelde hoeveelheid en kwaliteit overeenkomt met hetgeen is geleverd, en waar blijkt dat uit?**

Ten aanzien van de certificaten en gebruikte materialen zijn zowel voorafgaand aan het plaatsen van de order als bij ontvangst van de producten kritische vragen gesteld die adequaat zijn beantwoord. Er zijn geen vragen gerezen over de bestelde hoeveelheden in relatie tot de geleverde hoeveelheden.

**6. Hoe verhoudt de inkoopprijs van de ingekochte artikelen zich tot de marktprijs, is sprake geweest van commissies, zijn de inkoopprijs en de commissies geautoriseerd door of namens het LCH en waar blijkt dat uit?**

De beoordeling van de inkoopprijs wordt bemoeilijkt door de sterk fluctuerende prijzen van dat moment, waardoor er feitelijk geen sprake is van een objectieve marktprijs. De waarborg dat een redelijke prijs voor de producten betaald wordt, dient gezocht te worden in het proces op basis waarvan de prijs tot stand komt. Het gevolgde proces ten aanzien van de beoordeling van de geoffreerde prijs is conform de geldende werkafspraken van dat moment. De feitelijke inkoopprijs lag in lijn met de verwachte inkoopprijs en onder de maximum inkoopprijs.

In aanvulling op de inkoopprijs zijn vrachtkosten vergoed. Deze kosten zijn gebaseerd op feitelijke onkosten, die op basis van facturen door derden in rekening zijn gebracht aan RGA en door RGA in rekening zijn gebracht bij het LCH.

Uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden is geen informatie naar voren gekomen dat door LCH commissies zouden zijn betaald in relatie tot de orders bij RGA.

**7. Zijn er relaties tussen bij de transacties betrokken personen en partijen? Zo ja, wat was hierover bekend bij betrokkenen ten tijde van de besluitvorming en waar blijkt dit uit?**

Op basis van het open bronnen onderzoek, aangevuld met informatie zoals verkregen tijdens interviews, zijn ons geen relaties bekend geworden tussen de direct bij het order- en besluitvormingsproces in de context van het LCH betrokken personen en partijen, die zouden kunnen duiden op of leiden tot belangenverstrengeling.

**8. Welke vragen zijn er gesteld over de transacties met RGA door partijen in relatie tot het LCH en waar blijkt dit uit?**

De vragen die gesteld zijn over de transacties met RGA handelden kort gezegd over de relatie met RGA als leverancier, mede vanuit het perspectief dat RGA een geheel nieuwe partij in de markt was, (het ontbreken van) de noodzaak van de omvang van de order, vragen over de juistheid van de bijgeleverde certificaten en vragen over de kwaliteit in relatie tot gebruikte materialen.

**9. Hoe is er met deze vragen omgegaan?**

De vragen zijn in meerdere gesprekken en communicatie via e-mails aan de orde gesteld. Hierna volgt een korte toelichting op de beantwoording van deze vragen:

- Ten aanzien van de relatie met RGA als leverancier zien we dat de vragen zijn beantwoord op basis van de drie genoemde criteria (kunnen ze leveren, met de juiste kwaliteit en tegen een acceptabele prijs).



- Ten aanzien van de noodzaak in relatie tot de omvang van de orders zien we dat deze vragen beantwoord zijn vanuit de (politiek ingegeven) wens om geen tekorten meer te krijgen.
- Ten aanzien van de certificaten en gebruikte materialen zien we dat de vragen voor het plaatsen van de order respectievelijk na ontvangst van de producten adequaat zijn beantwoord.
- Over de prijzen zijn geen vragen gesteld, deze lagen in lijn met de verwachte inkooprijzen en onder de maximum inkooprijzen van dat moment, en werden daarmee als redelijk gezien.

#### **10. Wat heeft de beveiligingscoördinator gedaan met de ontvangen zorgen en vragen over de transacties met RGA?**

Bij de beveiligingscoördinator zijn vragen geuit over de onderwerpen zoals hiervoor behandeld. De beveiligingscoördinator heeft onder meer geadviseerd om vragen kenbaar te maken via memo's en e-mails. De opvolging en afwikkeling ervan is vervolgens door andere personen binnen LCH en VWS overgenomen.

#### **11. Duiden de gedocumenteerde zorgen en vragen op mogelijke onregelmatigheden?**

Voor deze vraag verwijzen we naar het antwoord op de hierna volgende vraag.

#### **12. Is er reden om aan te nemen (en zo ja, nader te onderzoeken) of de oneigenlijke druk die betrokkenen hebben ervaren om de transacties door te laten gaan, zijn grondslag vindt in mogelijke integriteitschendingen, waaronder bijvoorbeeld belangenverstrengeling en/of kickbacks?**

Op basis van de door ons uitgevoerde werkzaamheden en de bevindingen die hieruit voortvloeien hebben wij geen indicaties verkregen dat zich mogelijk integriteitschendingen hebben voorgedaan in relatie tot de door LCH geplaatste orders bij RGA. Veeleer is de gevoelde druk een gevolg van de aanvankelijke onduidelijkheden rondom de positie van RGA ten opzichte van het LCH en de bestaande onbalans tussen het enerzijds zoeken naar een bedrijfseconomisch optimum (te veel voorraad aanhouden leidt tot aanvullende kosten) en het anderzijds voldoen aan een politiek gedreven wens om geen tekorten aan beschermingsmiddelen meer te hebben. Zoals ook in de beantwoording van vraag 2 reeds aangegeven heeft de politieke wens geprevalleerd boven de bedrijfseconomische analyse van de noodzaak.

Voor het doel van dit onderzoek is de focus vooral gericht op de feitelijke gang van zaken ten aanzien van de totstandkoming en uitvoering van de orders binnen het LCH. Het handelen van de entiteit Relief Goods Alliance BV en/of personen verbonden aan Relief Goods Alliance is geen onderwerp van onderzoek.





## 4. Verrichte werkzaamheden

Teneinde uitvoering te geven aan onze opdracht hebben wij op hoofdlijnen de volgende werkzaamheden verricht:

### 4.1 Afstemmen en ‘finetunen’ onderzoeksdoel en plan van aanpak

Aangezien meerdere partijen belang hebben bij het onderzoek, hebben wij de doelstelling en aanpak voor aanvang afgestemd met alle belanghebbende partijen, uiteraard voor zover mogelijk en redelijk.

### 4.2 Inrichten projectorganisatie

Gegeven de gewenste doorlooptijd en de hoeveelheid betrokken partijen hebben wij een projectorganisatie ingericht, waarbij de tijdslijnen zo helder mogelijk zijn vastgelegd en waarbij wekelijkse afstemmomenten met alle belanghebbende partijen hebben plaatsgevonden.

### 4.3 Verrijging en kennisneming van onderzoeksmateriaal en oriëntatie op de onderzoeksmogelijkheden

Om meer duidelijkheid te krijgen over de vermoedens van onregelmatigheden en de manier waarop deze door ons kunnen worden onderzocht, hebben wij ons georiënteerd op bij u beschikbare documentatie betreffende de transacties met Relief Goods Alliance en het van toepassing zijnde normenkader. Middels een informatieverzoek hebben wij deze informatie opgevraagd.

### 4.4 Verkrijgen en kennisneming van informatie over het normenkader

Ter voorbereiding op de onderzoekswerkzaamheden hebben wij inzicht verkregen in de belangrijkste aspecten van het normenkader die van toepassing zijn geweest op de genoemde transacties, waaronder procedures, protocollen, reglementen, bevoegdheden, mandaten etc.

### 4.5 Achtergrondonderzoek betrokken partijen

Wij hebben achtergrondonderzoek uitgevoerd naar de bij de specifieke transacties betrokken partijen (entiteiten en personen) op grond van open source intelligence (onderzoek naar digitale open bronnen, waaronder officiële registers, databases en (social) media) om eventuele relaties tussen deze partijen en bij het LCH betrokken personen te kunnen identificeren.

### 4.6 Interviews

Door middel van gesprekken met functionarissen, die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming en uitvoering van de transacties, hebben wij inzicht verkregen in de feitelijke gang van zaken. Interviews zijn gehouden door twee medewerkers van Grant Thornton. Van ieder interview is een verslag gemaakt



dat ter controle en goedkeuring aan de geïnterviewde is voorgelegd. We hebben interviews gehouden met de volgende functionarissen:

- **Functionaris LCH** (19/2/2021)
- **Functionaris Mediq** (22/2/2021)
- **Functionaris LCH** (22/2/2021)
- **Functionaris LCH** (23/2/2021)
- **Functionaris LCH** (23/2/2021)
- **Functionaris VWS** (24/2/2021)
- **Functionaris VWS** (3/3/2021)

## 4.7 Onderzoek administratie

Wij hebben de beschikbare gegevens met betrekking tot de geïdentificeerde onderwerpen, waar relevant, geanalyseerd aan de hand van de administratie, achterliggende overeenkomsten, inkooporders, inkoopfacturen en betalingen. Tevens hebben we, voor zover relevant, bij betrokkenen relevante communicatie opgevraagd, waaronder (interne) memo's en/of communicatie met in- en externe betrokkenen via e-mailverkeer.

## 4.8 Analyse

Wij hebben de door ons verkregen informatie uit interviews, ons administratieve onderzoek, het normenkader en het achtergrondonderzoek geanalyseerd. De resultaten van deze stap hebben ons in staat gesteld om conceptbevindingen te formuleren.

De werkzaamheden zoals beschreven in paragraaf 4.1 tot en met 4.8 zijn door ons uitgevoerd in de periode van februari 2021 tot en met maart 2021.

## 4.9 Afstemmen conceptbevindingen en conceptrapportage

In het onderzoeksvoorstel hebben wij toegelicht dat het onderzoek ten dele gericht kan zijn op het handelen van natuurlijke personen, en daarmee voor dat deel het karakter van een zogenoemd persoonsgericht onderzoek zou kunnen krijgen. Op basis van de voorlopige bevindingen en het voortschrijdend inzicht dat daaruit is voortgevloeid, hebben wij geen personen geïdentificeerd op wiens handelen of nalaten het onderzoek specifiek gericht is. We hebben daarom ook geen betrokkenen gekwalificeerd in de zin van de praktijkhandreiking persoonsgerichte onderzoeken.

Naar aanleiding van de documentenanalyse en de interviews hebben wij een conceptrapportage opgesteld waarvan wij uit hoofde van zorgvuldigheid en kwaliteit de relevante delen ter afstemming hebben gedeeld met **Functionarissen** verbonden aan het LCH, met overige belanghebbenden en met het Ministerie van VWS als opdrachtgever. In de bijlage bij dit rapport lichten we het proces van afstemming en de daaruit voortgekomen aanpassingen meer in detail toe



## 5. Weergave van het normenkader en procesafspraken

In dit hoofdstuk hebben we een beschrijving opgenomen van voor het onderzoek relevante aspecten van het normenkader en van gemaakte procesafspraken.

### 5.1 Algemeen

Het LCH is tot stand gekomen in een periode waarin er een grote noodzaak was om beschermingsmiddelen voor de zorg in voldoende hoeveelheden ter beschikking te krijgen. Het LCH is geen zelfstandige (juridische) entiteit, maar, zoals het woord 'consortium' al aangeeft, een samenwerkingsverband tussen verschillende partijen. Bij aanvang van de samenwerking zijn een aantal principe-afspraken gemaakt, die later een concretere uitwerking hebben gekregen in werkaafspraken. In dit hoofdstuk geven we de verschillende aspecten van het normenkader ook zoveel mogelijk in die volgorde weer, dat wil zeggen van principieel naar operationeel, en van afspraken in de beginperiode naar afspraken die in de loop der tijd zijn gaan gelden.

### 5.2 Principe-afspraken

In een PowerPoint-presentatie die aan ons ter beschikking is gesteld, getiteld '*Ketensamenwerking Corona Problematiek*' is onder de titel '*Ketensamenwerking als topprioriteit*' het volgende opgenomen:

De huidige situatie vereist regie in de keten om de acute zorg in Nederland te voorzien van medische hulpmiddelen. Samenwerking heeft de grootste kans op succes. Hiermee is het niet opgelost, maar behalen wij gezamenlijk wel het beste resultaat.

Samenwerking gebeurt op basis van eerlijkheid en open communicatie tussen alle deelnemende partijen: ziekenhuizen, producenten, medische distributeurs, transporteurs en het ministerie VWS.

#### Rules of Play

1. Alle partijen die kunnen bijdragen aan de problematiek zijn welkom mits dit niet ten koste gaat van effectiviteit.
2. Alle deelnemende partijen onderschrijven transparantie met betrekking tot voorraden, leveringen en kosten.
3. Alle deelnemende partijen hebben geen winstoogmerk met betrekking tot de huidige problematiek.
4. Alle deelnemende partijen maken geen misbruik van onzekerheden en schaarste in de huidige situatie.
5. Alle partijen geven openheid en eerlijkheid die bijdraagt tot het doel.

Uit de documenteigenschappen van de presentatie maken wij op dat het document gemaakt en laatst gewijzigd is op 19 maart 2020.



De principes 'transparantie', 'geen winstoogmerk' en 'openheid' zijn door meerdere geïnterviewden genoemd als belangrijke afspraken tussen de aan het consortium verbonden partijen.

### 5.3 Convenant Landelijk Consortium Hulpmiddelen

Het 'CONVENANT Landelijk Consortium Hulpmiddelen' dat aan ons ter beschikking is gesteld ten behoeve van het onderzoek vermeldt als datum 27 maart 2020. Het convenant is opgesteld om de samenwerkingsafspraken vast te leggen, die door deelnemende partijen in het LCH in gesprekken zijn gemaakt. In het convenant worden de in paragraaf 5.2 beschreven vijf principes ('rules of play'), met soms licht afwijkende bewoording, als 'kernafspraken' benoemd. Tevens is er een zesde kernafpraak toegevoegd. Voor de volledigheid geven wij hieronder de zes kernafspraken weer:

#### Kernafspraken

1. Alle partijen die kunnen bijdragen aan de problematiek zijn welkom mits dit niet ten koste gaat van effectiviteit.
2. Alle deelnemende partijen onderschrijven transparantie met betrekking tot voorraden, leveringen en kosten.
3. Alle deelnemende partijen werken mee zonder winstoogmerk met betrekking tot de huidige problematiek.
4. Alle deelnemende partijen maken geen misbruik van onzekerheden en schaarste in de huidige situatie.
5. Alle partijen geven openheid en eerlijkheid die bijdraagt aan het verwezenlijken van het doel.
6. Alle partijen betrachten geheimhouding van (bedrijfs)gevoelige informatie die ten behoeve van het werk van het LCH wordt uitgewisseld en ondertekenen daartoe dit convenant met geheimhoudingsclausule.

Uit het document leiden wij af dat het de bedoeling is geweest dat alle partijen die betrokken zijn bij het LCH het convenant zouden ondertekenen.

Het convenant bevat tevens een passage over de rol van het Ministerie van VWS. Daarin staat dat het Ministerie van VWS geen onderdeel uit maakt van het LCH, maar dat VWS het LCH erkent als samenwerkingsverband, de scope van het LCH bepaalt en het LCH faciliteert.

### 5.4 Overeenkomst VWS-Mediq

Er is een overeenkomst gesloten tussen de Staat der Nederlanden (verder: de Staat) en Mediq Nederland B.V. Deze overeenkomst is op 23 maart 2020 ondertekend door Functionaris VWS. Op 24 maart 2020 is de overeenkomst ondertekend door een tekeningsbevoegde functionaris van Mediq.



De contractpartners hebben bij de totstandkoming van het contract onder meer het volgende in aanmerking genomen:

- f. <sup>1</sup>De Minister heeft het consortium waar Mediq partij bij is gevraagd om de inkoop en coördinatie van de distributie van deze Producten<sup>2</sup> in Nederland te verzorgen;
- g. Mediq zich bereid heeft verklaard om voor Nederland op grote schaal 'bovengenoemde Producten' in te kopen en door te leveren aan en te factureren bij de zorgaanbieders.
- h. Mediq wil hierbij zoveel mogelijk open en transparant handelen en neemt hierbij als uitgangspunt dat zij deze diensten verleent zonder winstoogmerk.

Geïnterviewden hebben aan ons toegelicht dat Mediq gevraagd is deze activiteiten te verzorgen, omdat LCH geen juridische entiteit is en daarom niet zelfstandig producten kan inkopen en administreren op grote schaal. Mediq is hierbij uitvoerend, LCH beslist over welke goederen bij welke partij op welk moment worden ingekocht.

In het vervolg van de overeenkomst wordt onder meer de garantstellingsverklaring van de Minister ten behoeve van Mediq verder uitgewerkt en vastgelegd.

Op 23 april 2020 respectievelijk 29 april 2020 ondertekenen Mediq en VWS een addendum op de overeenkomst.

Op 22 juli 2020 respectievelijk 23 juli 2020 ondertekenen Mediq en VWS een tweede addendum op de overeenkomst.

Gegeven de scope van dit onderzoek behandelen we de overeenkomst en addenda tussen VWS en Mediq hier verder niet in detail.

In aanvulling op de overeenkomst zijn tussen VWS en Mediq afspraken gemaakt over de kostenverrekening ter dekking van kosten voor operationele activiteiten. Dergelijke afspraken zijn eveneens overeengekomen met twee andere consortiumpartners.

## 5.5 Processen en procesafspraken

In ons informatieverzoek hebben wij gevraagd om procesbeschrijvingen en procesafspraken, die van toepassing zijn voor het LCH, aan ons ter beschikking te stellen. Wij hebben een document genaamd 'memo processen inkoop PBM's en test LCH' van 15 december 2020 ontvangen. Dit memo bevat een voorstel van het programmateam aan de stuurgroep, waarin processtappen en bevoegdheden worden beschreven. Aangezien de transacties in ons onderzoek in april 2020 hebben plaatsgevonden, is dit document niet relevant voor ons onderzoek. Andere procesbeschrijvingen zijn niet aangeleverd.

Uit de door ons gehouden interviews begrijpen wij dat, gezien de hectiek bij de opstart van het LCH en de directe noodzaak tot het plaatsen van orders, direct is gestart met de uitvoering, waarbij geen tijd is besteed aan het vooraf beschrijven dan wel vastleggen van werkprocessen. Wel zijn procesafspraken deels vastgelegd in e-mailwisselingen en kunnen autorisatie-afspraken indirect worden afgeleid uit templates voor bijvoorbeeld orders en order request formulieren. Ten slotte hebben wij in de interviews gevraagd hoe bevoegdheden ten aanzien van het order-, factuur- en betaalproces waren ingericht. In de volgende paragraaf gaan wij hier nader op in.

---

<sup>1</sup> De nummering verwijst naar de betreffende passages uit de overeenkomst

<sup>2</sup> In de overeenkomst is specifiek vastgelegd op welke producten de overeenkomst toeziet.



## 5.6 Mandaten en bevoegdheden

### 5.6.1 Goedkeuring inkooporders

In de eerder genoemde overeenkomst tussen VWS en Mediq is vastgelegd: *'Mediq sluit voor de producten rechtstreeks overeenkomsten af met leveranciers'*.

Het LCH maakt gebruik van standaard templates voor onder andere het order request en de purchase order. In deze templates is de vereiste orderinformatie vermeld en wordt door middel van 'teken boxen' aangegeven wie de documenten dient te autoriseren. In het template voor het order request is ruimte voor autorisatie door: 1) de indiener, 2) teamlead trade, 3) finance (**Functionaris** LCH) en 4) procuratie. Op basis van onze deelwaarnemingen stellen wij vast dat de ruimte voor de autorisatie van de procuratiehouder kort na aanvang van het LCH aan het formulier is toegevoegd, maar dat voor die tijd al wel door de procuratiehouder werd getekend.

In het template voor het purchase order is ruimte voor autorisatie door **Functionaris** LCH en de leveranciers.

In de samenvatting van de procesafspraken tussen LCH en 'Hulptroepen'<sup>3</sup>, die op 17 april 2020 per e-mail wordt bevestigd door en aan medewerkers binnen VWS, staat ten aanzien van de goedkeuring van orders het volgende *'De uiteindelijke beslissing of een order geplaatst wordt ligt in het LCH'*. Deze e-mail wordt dezelfde dag ter informatie doorgestuurd door **Functionaris** VWS aan **Functionaris** LCH.

### 5.6.2 Goedkeuring inkooporders > 5 miljoen euro

Op 3 april 2020 stuurt een medewerker van LCH een e-mail aan onder andere **Functionaris** VWS, **Functionaris** LCH, **Functionaris** VWS en in cc onder andere **Functionaris** LCH. Hierin worden de besluiten / acties genoteerd van 'het overleg vandaag 3 april'. Een van die besluiten luidt: *'... Orders: Voor orders boven de € 5m documentatie / registratie aan Functionaris VWS<sup>4</sup> toezenden...'*.

In het volmachtenregister van VWS over de periode april tot en met september 2020 is **Functionaris** VWS nog niet opgenomen. Door VWS is aan ons toegelicht dat **Functionaris** VWS in deze periode de bevoegdheden had, die in algemene zin verbonden zijn aan zijn positie als Directeur-Generaal. Per 1 januari 2021 wordt **Functionaris** VWS in het volmachtenregister opgenomen binnen de Dienst Testen (niet persoonlijke beschermingsmiddelen).

### 5.6.3 Goedkeuring facturen en betalingen

Verschillende geïnterviewden hebben toegelicht dat facturen en betalingen door **Functionaris** LCH werden geautoriseerd. De autorisatie van facturen gebeurde soms schriftelijk (paraaf op de factuur), soms digitaal (binnen een beveiligde workflow). Betalingen werden niet uitgevoerd zonder autorisatie van **Functionaris** LCH.

---

<sup>3</sup> In paragraaf 5.1 wordt een nadere toelichting gegeven op de organisatie Hulptroepen

<sup>4</sup> De originele e-mail bevat de naam van deze persoon, in dit rapport hebben wij deze naam vervangen door de functietitel



## 6. Bevindingen ten aanzien van de bij Relief Goods Alliance geplaatste orders

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen die voortvloeien uit de onderzoekswerkzaamheden in relatie tot de bij Relief Goods Alliance BV geplaatste orders. Het gaat hierbij om twee orders bij twee verschillende Chinese leveranciers voor in totaal 40.000.000 mondkapjes. De orders zijn door het LCH geplaatst in april 2020 voor een totale orderomvang van € 100.800.000.

Voor het doel van dit onderzoek is de focus vooral gericht op de feitelijke gang van zaken ten aanzien van de totstandkoming en uitvoering van de orders binnen het LCH. Het handelen van de entiteit Relief Goods Alliance BV en/of personen verbonden aan Relief Goods Alliance is geen onderwerp van onderzoek.

In dit hoofdstuk beschrijven wij achtereenvolgens:

1. De feitelijke gang van zaken;
2. Informatie uit achtergrondonderzoek;
3. Een nadere analyse van de feitelijke gang van zaken in het licht van de gerezen vragen.

### 6.1 Feitelijke gang van zaken ten aanzien van de RGA orders

De gang van zaken ten aanzien van de twee RGA orders kan op basis van de door ons verkregen onderzoeksinformatie als volgt worden weergegeven.

#### 6.1.1 Introductie RGA bij het LCH

Op 17 april 2020 stuurt **Functionaris VWS** een e-mail naar **Functionaris VWS** met als titel '*samenvatting gesprek Hulptroepen en LCH*'. In deze e-mail wordt onder andere beschreven dat Hulptroepen beschikt over een grote database van fabrieken in China, waarvan zij de kwaliteitseisen in kaart hebben gebracht, en wordt beschreven dat Hulptroepen zich aanbiedt om als preferred partner van het LCH productielijnen voor FFP2 maskers in China op te starten. Deze e-mail bevat vervolgens een opsomming van de uitgangspunten voor de samenwerking tussen Hulptroepen en het LCH en gaat daarbij onder andere in op het delen van expertise, selectie van de beste fabrieken door Hulptroepen, het door Hulptroepen verstrekken van inzicht in kwaliteit van FFP2 maskers, het door Hulptroepen verstrekken van inzicht in de opbouw van de prijs en de opmerking dat de uiteindelijke beslissing tot het plaatsen van een order bij het LCH ligt. Deze e-mail wordt op 17 april 2020 door **Functionaris VWS** *ter informatie* doorgestuurd aan **Functionaris LCH**.

In de interviews is ons toegelicht dat (de oprichters van) RGA samen met een aantal andere grote partijen onderdeel uitmaakten van de Hulptroepen Alliantie. In de aan ons ter beschikking gestelde e-mailcommunicatie en in de interviews worden de termen Hulptroepen en RGA door elkaar gebruikt. In het vervolg van dit rapport spreken wij steeds over RGA, omdat dit de partij is bij wie de orders uiteindelijk zijn geplaatst.

Uit de aan ons ter beschikking gestelde e-mailcommunicatie en uit de interviews blijkt dat er bij verschillende partijen binnen het LCH vragen bestonden over de positie van RGA ten opzichte van het LCH. RGA was een nieuwe partij in de markt, was zeer recent opgericht en had geen track record in de zorg. In eerste instantie was ook niet duidelijk of RGA gezien moest worden als een partner binnen het LCH consortium, die zich in dat geval ook zou moeten houden aan de binnen het LCH opgestelde regels, of dat RGA gezien moest worden als een leverancier. De geïnterviewden lichten toe dat RGA uiteindelijk geen onderdeel is geworden van het LCH en daarmee dus is gekwalificeerd als leverancier.



Op 20 april 2020 wordt de License to Operate voor RGA getekend door **Functionaris** VWS. Hierin is onder andere het volgende vastgelegd:

*'...Mediq and the Dutch Ministry of Health, Welfare and Sport have authorised Relief Goods Alliance BV (RGA) as a preferred partner in sourcing, quality assurance and logistics of Medical Respiratory Masks that are needed to support the Netherlands during the COVID-19 crisis by granting Relief Goods Alliance BV (RGA) this License to operate...;*

*'...This License to operate will be granted from the 22nd of April 2020 until 1st of July 2020 for orders of the above mentioned supplies with the following manufacturers: A) Anhui Ryzur Medical Equipment Manufacturing Co., Ltd (B) en B) Shandong Shengquang New Materials Co., LTD....;*

Deze license to operate werd door VWS op verzoek van het inkoopteam opgesteld voor leveranciers van het LCH ten behoeve van de Chinese overheid, die alleen wilde leveren aan partijen die voor de Nederlandse overheid optraden.

#### **6.1.2 Tot stand komen order**

Op 19 april 2020 stuurt een van de oprichters en bestuurders van RGA (hierna: contactpersoon RGA) een e-mail aan **Functionaris** LCH en **Functionaris** LCH, met in cc **Functionaris** VWS. In deze e-mail bevestigt de contactpersoon RGA de gemaakte orderafspraken en voegt hij twee order request formulieren en de documenten in relatie tot het CE certificaat en de kredietcheck toe. Een aantal van de geïnterviewden geeft aan dat de manier, waarop de order bij het LCH terecht is gekomen, afwijkt van het reguliere proces, waarbij het 'trade team' in de lead was. Twee van de geïnterviewden lichten toe dat het LCH van alle kanten aanbiedingen kreeg en dat er geen vast proces was op basis waarvan mogelijke orders bij het LCH terecht kwamen. In de periode dat de RGA orders geplaatst werden was het van groot belang (reserve)voorraden op te bouwen en RGA had volgens hen een goed product, kon de volumes leveren, tegen een redelijke prijs. Dit was de achtergrond voor deze orders. RGA had zich in eerste instantie bij VWS gemeld en kwam om die reden via VWS zelf bij het LCH terecht.





### 6.1.3 Order request en purchase order

Op 22 april 2020 worden er twee orders geplaatst bij RGA. De beide orders samen omvatten een totaal aantal van 40.000.000 stuks KN95 mondmaskers met een totale inkoopwaarde van € 100.800.000 exclusief BTW. In onderstaande tabel zijn de orderdetails van de order request en de order samengevat.

	Fabrikant Ryzur		Fabrikant ShenQuan	
	Order request	Purchase order	Order request	Purchase order
Datum	22/4/20	22/4/20	22/4/20	22/4/20
Product	Mondmasker KN95	KN95	Mondmasker KN95	
Fabriek	KN95 Ryzur	Ryzur	ShengQuan I, II, III	ShengQuan I, II, III
Bedrag in EUR	45.200.000	45.200.000	55.600.000	55.600.000
Aantallen	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Unit prijs in EUR	2,26	2,26	2,78	2,78
<b>Autorisatie<sup>5</sup></b>				
Opsteller	Trader		Trader	
Teamlead trade	Teamlead trade (i.o)		Teamlead trade (i.o)	
Procuratie	Procuratiehouder		Procuratiehouder	
Finance	Functionaris LCH		Functionaris LCH	
VWS		NB1 (zie hierna)		NB1 zie hierna)
Namens LCH		Functionaris LCH		Functionaris LCH
Namens Leverancier		Relief Goods Alliance BV (contactpersoon RGA)		Relief Goods Alliance BV (contactpersoon RGA)

Ad NB1:

Op 3 april 2020 stuurt een medewerker van LCH een e-mail aan onder andere **Functionaris VWS**, **Functionaris LCH**, **Functionaris VWS** en in cc onder andere **Functionaris LCH**. Hierin worden de besluiten / acties genoteerd van 'het overleg vandaag 3 april'. Een van die besluiten luidt: '... Orders: Voor orders boven de € 5m documentatie / registratie aan **Functionaris VWS**<sup>6</sup> toezenden...'.<sup>5</sup>

Voor de RGA orders hebben wij geen document ontvangen waaruit de voorafgaande goedkeuring van **Functionaris VWS** blijkt. Een van de geïnterviewden heeft aangegeven dat er geen goedkeuring heeft plaatsgevonden, omdat deze order door VWS werd aangedragen. Twee andere geïnterviewden hebben echter aangegeven dat voor deze order in eerste instantie telefonisch goedkeuring is gegeven en dat deze goedkeuring later per e-mail is bevestigd.

<sup>5</sup> De originele documenten bevatten de namen van deze personen, in dit rapport hebben wij deze naam vervangen door de functietitels

<sup>6</sup> De originele e-mail bevat de naam van deze persoon, in dit rapport hebben wij deze naam vervangen door de functietitel



Op 14 januari 2021 stelt een medewerker van VWS via e-mail de volgende vraag aan **Functionaris VWS**: *'...Zoals vandaag besproken; graag je akkoord op onderstaande twee punten...'*. Het eerste punt wat hij noemt betreft het volgende: *'...Relief Goods Alliance - Klopt het dat je destijds mondeling akkoord hebt gegeven aan **Functionaris LCH**<sup>7</sup> en kun je dat bij deze bevestigen? Dan beschouwen we met jouw akkoord op deze mail dat hiaat in het orderverleningsproces aangevuld...'*. Op 15 januari 2021 geeft **Functionaris VWS** via e-mail de bevestiging van het destijds gegeven mondelinge akkoord.

Op 3 februari 2021 stelt een medewerker van VWS per e-mail de volgende vraag aan **Functionaris VWS**: *'...Vanuit Mediq is behoefte aan een (her)bevestiging van de via het LCH bestelde goederen, ingekochte diensten en door VWS vastgestelde verkoopprijzen. Het betreft orders zowel boven als onder de € 5 miljoen. De reden hiervoor is dat er vragen zijn gerezen over de wijze waarop de operationele bevoegdheden zijn geregeld. In de bijlage zie je het overzicht van de bestellingen en betaalde orders tot heden...'*. Bij deze e-mail is het Excel bestand '20210127 Financieel overzicht LCH orders - tbv accorderen orders' bijgesloten waarin ook de orders aan RGA in totalen zijn weergegeven. Op 4 februari 2021 antwoordt **Functionaris VWS** op deze e-mail met de volgende tekst: *'medewerker LCH<sup>8</sup>, Dank voor de ordening. Ik ga akkoord met de inkoop en bestellingen van de twee door jou genoemde lijsten. Dit is een herbevestiging van mijn eerder akkoord geven. **Functionaris VWS**'*.

Een van de geïnterviewden licht toe dat deze goedkeuring achteraf heeft plaatsgevonden op verzoek van Mediq, met als doelstelling om hun (administratieve) dossier te completeren ten behoeve van de jaarrekeningcontrole.

Voor de order die door RGA is geplaatst bij de fabrikant Ryzur wordt in de periode april tot en met juni 2020 in totaal € 45.200.000 gefactureerd. Voor de order die door RGA is geplaatst bij de fabrikant ShenQuan wordt door RGA in de periode april tot en met juni 2020 in totaal € 55.600.000 gefactureerd. Deze bedragen stemmen overeen met de door **Functionaris LCH** getekende order request formulieren.

#### 6.1.4 Betaalafspraken en betalingen

Ten aanzien van de betaalafspraken tussen RGA en het LCH lichten twee van de geïnterviewde functionarissen van het LCH toe dat in de 'bijzondere markt' waarvan sprake was ten tijde van het plaatsen van de orders, vooruitbetaling de enige manier was om orders te kunnen plaatsen.

Op de getekende inkooporder RGA (KN95Ryzur) zijn de onderstaande betaalafspraken opgenomen:

- Downpayment: € 2.260.000
- Downpayment date: 24-4-2020
- Payment agreement: 100% payment after goods are finished and quality check has been done in factory
- Payment term (days): 1
- Other agreed terms: downpayment per delivery

Op de getekende inkooporder RGA (KN95 ShenQuan) zijn de onderstaande betaalafspraken opgenomen:

- Downpayment: € 4.170.000

<sup>7</sup> De originele e-mail bevat de naam van deze persoon, in dit rapport hebben wij deze naam vervangen door de functietitel

<sup>8</sup> De originele e-mail bevat de naam van deze persoon, in dit rapport hebben wij deze naam vervangen door de functietitel



- Downpayment date: 24-4-2020
- Payment agreement: 100% payment after goods are finished and quality check has been done in factory
- Payment term (days): 1
- Other agreed terms: downpayment per delivery

In de bijlage bij de getekende order van RGA (KN95Ryzur) zijn de volgende betalingsvoorwaarden vastgelegd:

- Bij het aangaan van deze opdracht: 50% van het totaalbedrag van de testorder (groot ShenQuan 3.000.000, Groot Ryzur 2.000.000), per direct
- De overige 50% wordt betaalbaar gesteld 4 dagen voorafgaand aan elke deellevering af-fabriek
- 50% zal worden aanbetaald 7 dagen voorgaande van het aangaan van het tweede gedeelte van de productieorder groot 17.000.000 stuks. De overige 50% wordt betaalbaar gesteld 4 dagen voorafgaande aan elke deellevering af-fabriek.

In de bijlage bij de getekende order van RGA (KN95 ShenQuan) zijn de volgende betalingsvoorwaarden vastgelegd:

- 50% bij testorder van 3.000.000 stuks bij Shengquan, danwel 2.000.000 stuks bij Ryzur ter waarde van de testorder
- SGS (onafhankelijke partij) test kwaliteit en telt de batch in de fabriek, daarna betaling
- Per deellevering restbetaling
- Voor definitieve productie wordt opnieuw 50% van de totale rest order vooruitbetaald en vervolgens per deellevering, zoals hiervoor beschreven

De aan ons ter beschikking gestelde order inzake RGA (Shenquan) bevat ook een tweede bijlage met daarin de voorwaarden die ook bij de order RGA (Ryzur) zijn beschreven.

Op basis van de inkoopfacturen van RGA en betaalgegevens hebben wij onderstaande overzichten opgesteld waarin de factuur- en betaalgegevens zijn samengevat:

Factuurnummer	202004006	202005001	202005004	202005008	202006001	202006007
Factuurdatum	24/4/20	4/5/20	9/5/20	25/5/20	1/6/20	9/6/20
Product	KN95 Ryzur	KN95 Ryzur	KN95 Ryzur	KN95 Ryzur	KN95 Ryzur	KN95 Ryzur
Leverancier	RGA BV	RGA BV	RGA BV	RGA BV	RGA BV	RGA BV
Bedrag in EUR	2.260.000	2.260.000	20.340.000	5.650.000	6.780.000	7.910.000
Betreft	Aanbetaling 50% voor levering van 2.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 2.000.000 stuks	Aanbetaling 50% voor levering van 18.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 5.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 6.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 7.000.000 stuks
Unit prijs in EUR	2,26	2,26	2,26	2,26	2,26	2,26
Betaaldatum	24/4/20	8/5/20	13/5/20	29/5/20	2/6/20	10/6/20



Factuurnummer	202004007	202005002	202005005	202005007	202006003	202006005
Factuurdatum	24/4/20	5/5/20	9/5/20	25/5/20	3/6/20	8/6/20
Product	KN95 ShenQuan	KN95 ShenQuan	KN95 ShenQuan	KN95 ShenQuan	KN95 ShenQuan	KN95 ShenQuan
Leverancier	RGA BV	RGA BV	RGA BV	RGA BV	RGA BV	RGA BV
Bedrag in EUR	4.170.000	4.170.000	23.630.000	5.560.000	8.340.000	9.730.000
Betreft	Aanbetaling 50% voor levering van 3.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 3.000.000 stuks	Aanbetaling 50% voor levering van 17.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 4.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 6.000.000 stuks	Restant betaling 50% voor levering van 7.000.000
Unit prijs in EUR	2,78	2,78	2,78	2,78	2,78	2,78
Betaaldatum	24/4/20	8/5/20	13/5/20	29/5/20	5/6/20	9/6/20

Verschillende geïnterviewden hebben toegelicht dat facturen en betalingen door **Functionaris LCH** werden geautoriseerd. De autorisatie van facturen gebeurde soms mondeling, soms schriftelijk (per e-mail). Betalingen konden niet gedaan worden zonder autorisatie van **Functionaris LCH**. Voor een selectie van de facturen inzake de RGA orders hebben wij vastgesteld dat de factuur en betaling is geautoriseerd door **Functionaris LCH**.

Naast de maskers worden door RGA ook vrachtkosten in rekening gebracht. De totale in rekening gebrachte vrachtkosten bedragen € 267.611. De in rekening gebrachte vrachtkosten en de autorisatie hiervan worden nader beschreven in paragraaf 6.3.5.

## 6.2 Achtergrondonderzoek

Uit de interviews en aan ons ter beschikking gestelde e-mailcommunicatie blijken HulpTroepen.nu en Relief Goods Alliance nauw aan elkaar verwant te zijn. Inkooporders en facturen staan op naam van Relief Goods Alliance, echter e-mailconversaties van de contactperso(o)n(en) van Relief Goods Alliance vinden eerst plaats met een Gmail account en later met e-mailadressen met als domeinnaam "hulptroepen.nu". Derhalve hebben wij achtergrondonderzoek verricht naar zowel Hulptroepen.nu als naar Relief Goods Alliance. Op basis van initiële bevindingen hebben wij tevens Stichting Hulptroepen Alliantie en Hulptroepen Alliantie B.V. toegevoegd aan het achtergrondonderzoek. Het achtergrondonderzoek hebben wij verricht op basis van open bronnen zoals het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK), Bureau van Dijk Orbis bedrijfsdatabase, Company.info, online zoekmachines en (social) media searches.

### 6.2.1 Hulptroepen.nu

Uit de akte van oprichting van 'Stichting Hulptroepen Alliantie' (KvK: 77713761) blijkt dat deze stichting is opgericht door twee individuele personen op 25 maart 2020 en ten doel heeft 'het bevorderen van het beschikbaar komen van medische hulpmiddelen en aanverwante producten voor de zorg in tijden van nood'. Uit de akte van oprichting blijkt dat de stichting niet beoogt om winst te maken. Uit het KvK uittreksel van 1 februari 2021 en de KvK historie blijkt dat het dagelijks bestuur van de stichting wordt gevormd door een van de oprichters (sinds 25 maart 2020) en de latere contactpersoon RGA (sinds



1 januari 2021). De tweede oprichter is bestuurder geweest vanaf 25 maart 2020 tot 1 september 2020. Stichting Hulptroepen Alliantie is de aandeelhouder en bestuurder van een werkmaatschappij genaamd 'Hulptroepen Alliantie B.V.'.

De oprichtingsakte van Hulptroepen Alliantie B.V. (KvK: 77714806) van 25 maart 2020 beschrijft als een van de doelstellingen van de vennootschap *'het importeren, exporteren, verkopen, distribueren, het handelen in, de marketing van medische hulpmiddelen en daaraan verwante producten, alsook andere producten die van belang zijn of kunnen zijn voor de vennootschap'*.

Op de website, [www.hulptroepen.nu](http://www.hulptroepen.nu)<sup>9</sup>, staat op 9 maart 2021 het volgende vermeld: *'Begonnen als non-profit leverancier van mondkapjes uitgegroeid tot betrouwbare en snelle leverancier van producten voor covid-19. Ons doel is het creëren van een betrouwbaar aanbod van kwalitatief hoogwaardige spullen, tegen scherpe prijzen en dezelfde dag verzonden'*. Op de website is ook te lezen dat de 'Hulptroepen Alliantie' samen werkt met Flexport, KLM, Randstad en Coolblue.<sup>10</sup> KLM stelt in samenwerking met de overheid vliegtuigen beschikbaar om een aantal keer per week heen en weer naar Shanghai te vliegen. Flexport haalt in China de goederen op, maakt deze klaar voor de vlucht en zorgt op Schiphol voor inklaring en transport naar Coolblue. Coolblue verspreidt zonder winsttoegmerk de beschermingsmiddelen door heel Nederland met behulp van zijn magazijn, webshop en bezorgdienst. Randstad Groep faciliteert personeel ten behoeve van de dagelijkse operationele zaken binnen de Hulptroepen Alliantie. Coolblue verzorgt het transport binnen Nederland, zodat de mondkapjes bij de eindbestemming terecht komen<sup>11</sup>.

In (social) media uitingen van een van de bestuursleden van Stichting Hulptroepen worden de activiteiten van de Stichting regelmatig besproken, waarbij wordt toegelicht dat de 'Hulptroepen Alliantie' zonder winsttoegmerk handelt.

## 6.2.2 Relief Goods Alliance BV

Uit de in de KvK opgenomen akte van oprichting blijkt dat 'Relief Goods Alliance B.V. (KVK: 77836464) is opgericht op 14 april 2020 middels aandeelhouderschap via de volgende besloten vennootschappen:

- Pologos Holding B.V. (omgezet naar Sphinx Holding B.V in 2020, KVK: 77836189) : Eigenaar en tevens enige bestuurder; de contactpersoon RGA
- Laborare omnia vincit B.V. (KVK: 56512015): Bestuurder: een van de oprichters van Stichting Hulptroepen Alliantie
- Noah Holding B.V. (KVK: 55151426): Bestuurders: de tweede oprichter van Stichting Hulptroepen Alliantie en een tweede aan hem gelieerde natuurlijke persoon

De oprichtingsakte van Relief Goods Alliance B.V. van 14 april 2020 beschrijft als een van de doelstellingen van de vennootschap *'het importeren, exporteren, verkopen, distribueren, het handelen in, de marketing van medische hulpmiddelen en daaraan verwante producten, alsook andere producten die van belang zijn of kunnen zijn voor de vennootschap'*.

Volgens het uittreksel en historisch overzicht van de KvK van 5 februari 2021 van Relief Goods Alliance B.V. wordt het bestuur van Relief Goods Alliance B.V. gevormd door Sphinx Holding B.V. (bestuurder sinds 30 juni 2020) en Laborare omnia vincit B.V. (bestuurder sinds 4 januari 2021).

In de periode 14 april 2020 tot met 30 juni 2020 was de contactpersoon RGA enig bestuurder van Relief Goods Alliance B.V.

<sup>9</sup> Uit domeinnaam-onderzoek komt naar voren dat het domein van [hulptroepen.nu](http://hulptroepen.nu) op 23 maart 2020 is aangemaakt.

<sup>10</sup> <https://hulptroepen.nu/onze-missie/>

<sup>11</sup> <https://www.consultancy.nl/nieuws/30221/issuemakers-levert-communicatieadvies-aan-hulptroepen-alliantie>



Relief Goods Alliance heeft voor zover wij hebben kunnen nagaan geen website.

Uit dit deel van het achtergrondonderzoek blijkt dat de oprichters/bestuurders van Relief Goods Alliance via hun holdings deels dezelfde personen zijn als de (voormalige) bestuurders van de Stichting Hulptroepen Alliantie.

Wij hebben geen directe (een op een) relatie aangetroffen tussen enerzijds RGA of bij RGA betrokken personen en anderzijds de direct bij het order- en besluitvormingsproces in de context van het LCH betrokken personen of partijen.

Gegeven de doelstelling en scope van ons onderzoek hebben wij niet gesproken met de bestuurders en andere betrokken personen of partijen van Hulptroepen.nu en RGA.

## 6.3 Nadere analyse en bevindingen

Uit de weergave van feiten blijkt dat door het LCH bij RGA 40.000.000 stuks KN95 mondkmaskers met een totale inkoopwaarde van € 100.800.000 exclusief BTW zijn gekocht. De productie vindt plaats bij twee verschillende fabrieken. De inkoopprijs die LCH betaalt aan RGA, verschilt per leverancier. Voor 20.000.000 stuks mondkmaskers bedraagt de inkoopprijs voor LCH € 2,26 per masker. Voor 20.000.000 stuks mondkmaskers bedraagt de inkoopprijs voor LCH € 2,78 per masker. Het is niet bekend wat de inkoopprijs is die RGA betaalt aan de twee fabrieken.

In de hierna volgende paragrafen gaan wij in op de analyse van de prijs, de positie van RGA ten opzichte van LCH, het volume, de kwaliteit en de vrachtkosten.

### 6.3.1 Analyse van de prijs

Op basis van het door LCH aan ons ter beschikking gestelde orderbestand hebben wij vastgesteld dat het totaal aantal ingekochte KN95 maskers in de periode maart 2020 tot en met begin februari 2021 47.566.760 stuks bedroeg. Hiervan zijn 1.021.000 stuks via donaties om niet ter beschikking gesteld aan het LCH. Deze hebben we buiten de analyse van de prijzen gelaten. De prijzen en aantallen in het ons ter beschikking gestelde orderbestand zijn door ons niet gecontroleerd op basis van orders en facturen, met uitzondering van de orders geplaatst bij RGA.

De ingekochte KN95 maskers zijn, op basis van het orderbestand, op de volgende data en voor de volgende prijzen ingekocht.

In dit overzicht zijn de om niet verkregen orders niet opgenomen:

	Leverancier	Aantal	Gemiddelde prijs
20-4-2020	Leverancier	6.500.000	1,77
22-4-2020	Relief Goods Alliance	40.000.000	2,52
14-5-2020	Leverancier	32.000	1,16
27-5-2020	Leverancier	13.760	1,16

Alle geïnterviewden lichten toe dat op het moment dat de order werd geplaatst er sprake was van een ongewone markt, waarbij de vraag vele malen hoger was dan het aanbod en waarbij prijzen sterk fluctueerden. De hoge vraag dreef de prijs op. Binnen het LCH vond er een keer per week een vergadering plaats met inkopers vanuit de consortiumpartners. Tijdens deze vergadering werd voor de acht productgroepen voor de daarop volgende week een indicatie van een reële prijs bepaald. Naar aanleiding van dit overleg werd een overzicht gemaakt (aan betrokkenen binnen het LCH en VWS) met daarin per productcategorie en per week de verwachte inkoopprijs en de maximum inkoopprijs. Aanbiedingen werden vergeleken met deze weekprijzen. Uit de wekelijkse e-mails met de inkoopprijs en



maximale prijs per productsoort blijkt voor de categorie mondkapjes in de week van 20 april 2020 tot en met 26 april 2020 een verwachte inkoopprijs van 2,50 en een maximum van 3,00 euro.

Alle geïnterviewden lichten toe dat de prijs die RGA op het moment van plaatsen van de order hanteerde, binnen de wekelijks bepaalde prijsindicatie viel.

### 6.3.2 Analyse positie RGA ten opzichte van LCH

Uit de uitspraken van de geïnterviewden maken wij op dat RGA geen onderdeel vormde van het consortium, maar werd gezien als een leverancier. Hiermee gold dat de binnen de leden van het LCH gemaakte kernafspraken, zoals het meewerken zonder winstoogmerk, niet van toepassing waren voor RGA.

Alle geïnterviewden lichten eveneens toe dat er geen inzicht bestond in eventuele marges die een leverancier zou maken. Dit gold voor alle leveranciers. Voor leden van het consortium was de afspraak dat er geen sprake mocht zijn van een winstoogmerk, echter hierbij merken een aantal van de geïnterviewden op dat de regels van het consortium niet konden worden opgelegd aan leveranciers die niet waren aangesloten bij het consortium. Het was niet de bedoeling dat het LCH de hele markt zou ontregelen.

### 6.3.3 Analyse ten aanzien van het volume

Op basis van het ons ter beschikking gestelde orderbestand hebben wij vastgesteld dat het totaal aantal ingekochte KN95 maskers in de periode maart 2020 tot en met begin februari 2021 47.566.760 stuks bedroeg. Naast KN95 maskers heeft het LCH in deze periode ook ruim 80.000.000 stuks FFP2 maskers ingekocht en een relatief klein aantal FFP1 en FFP3 maskers. Deze maskers worden alle gekwalificeerd als 'niet-chirurgische' mondkapjes. Ons is toegelicht dat het Chinese type mondkapje KN95 door de Europese Commissie, in het kader van de ontstane schaarste naar beschermingsmiddelen op de wereldmarkt en Europa in het bijzonder, is gelijkgesteld aan het Europese type FFP2 of soms FFP3 voor gebruik door medewerkers in de zorg.

Uit e-mailwisselingen en uit interviews blijkt dat er binnen het LCH twijfel was over de noodzaak tot het bestellen van 40.000.000 stuks KN95 maskers. In e-mails van 17, 18 en 19 april 2020 van **Functionaris Mediq**, die hij mede namens een inkoper van een andere consortiumspartner verstuurt aan **Functionaris LCH**, deelt **Functionaris Mediq** zijn zorgen over de positie van Hulptroepen en twijfels over de aantallen. Deze mails worden gevolgd door een mail op 22 april 2020 van **Functionaris Mediq** aan **Functionaris LCH** met in cc onder andere **Functionaris VWS**, **Functionaris VWS**, **Functionaris LCH** en **Functionaris LCH**, waarin **Functionaris Mediq** aangeeft dat hij nogmaals wil wijzen op de twijfels die bestaan ten aanzien van het volume van de order en licht hij toe dat **Functionaris LCH** en **Functionaris LCH** de order mee hebben getekend '*onder de vermelding dat de order vanuit de marktbehoefte niet nodig was*'. Dit laatste is overigens niet expliciet zichtbaar op de order.

In de interviews wordt door verschillende personen toegelicht dat de uiteindelijke beslissing tot het plaatsen van de order lag bij **Functionaris LCH** en **Functionaris VWS**. Ook wordt toegelicht dat deze order, zoals hiervoor ook al toegelicht, ten tijde van het plaatsen van de order, mondeling is goedgekeurd door **Functionaris VWS** en later schriftelijk nogmaals door deze functionaris is geaccordeerd.

Ten aanzien van het hoge volume licht **Functionaris VWS** in het met hem gehouden interview toe, dat de opdracht van de minister van VWS was om flink in te kopen. Er mocht nooit meer een tekort ontstaan, zoals in het begin van de COVID crisis was voorgekomen. De order van RGA paste qua volume bij de opdracht van de minister.



Tijdens interviews is tevens aan ons toegelicht dat op het moment dat de order werd geplaatst nog niet duidelijk was, wat de vereisten rondom het dragen van mondkapjes zouden worden voor verschillende beroepsgroepen, en zou voor een tweede keer 'nee' verkopen kunnen leiden tot politieke en maatschappelijke verontwaardiging.

#### 6.3.4 Analyse van de kwaliteit

De geïnterviewden lichten toe dat de kwaliteit van de ingekochte producten gewaarborgd werd door controle vooraf op de zogenaamde CE certificaten en het testen van een proeforder. In relatie tot de RGA orders stuurt een inkoper van LCH op 20 april 2020 een e-mail aan de contactpersoon RGA, waarin hij schrijft dat de geleverde CE certificaten onjuist dan wel 'nep' zijn en geeft hij aan dat hij een negatief advies zal geven aan het management van het LCH om deze order te plaatsen. Een trader van het LCH heeft op 16 juli 2020 een memo geschreven waarin hij alle stappen rondom de RGA order, en zijn zorgen daarover, achteraf beschrijft. Ten aanzien van het CE certificaat is door de trader in zijn memo opgenomen dat hij op basis van aanvullende documentatie op 22 april 2020 uiteindelijk heeft vastgesteld dat alles op het vlak van (CE) certificering kloppend leek te zijn.

Ook de geïnterviewden bevestigen dat de juiste certificaten waren overgelegd, dan wel dat er geen vraagtekens waren bij de kwaliteit, op het moment dat de orders werden getekend. Een van de geïnterviewden voegt hieraan toe dat er (in algemene zin) vaak sprake was van nepcertificaten, maar dat de inkopers bedreven waren om dit te signaleren. Hij voegt daaraan toe dat de order niet getekend zou zijn als er twijfel zou zijn geweest over het (uiteindelijke) CE certificaat.

Uit de testresultaten van het RIVM kwam naar voren dat er kennelijk grafeen aanwezig was in de mondkapjes. Dit kan worden herleid uit verschillende e-mailconversaties tussen medewerkers van VWS, het LCH en RGA in de periode juli en augustus 2020.

Uit de e-mailconversaties blijkt dat er over en weer aanvullende informatie is aangeleverd, waarna **Functionaris** VWS op 17 augustus 2020 aan RGA bevestigt (met in cc het LCH) dat voldoende aanvullende informatie is aangeleverd ten aanzien van de beoordeling en overwegingen van de 'notified body' en wordt bevestigd dat het masker voldoet aan de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van markttoelating van beschermingsmiddelen op de Europese markt.

#### 6.3.5 Analyse aanvullende vrachtkosten

Naast de kosten voor de mondkapjes worden door RGA ook vrachtkosten in rekening gebracht. De totale in rekening gebrachte vrachtkosten bedragen € 267.611. Deze kosten worden door RGA onderbouwd met een factuur van Icreate Pack (GuangDong Province, China) aan RGA van \$ 93.100 (door RGA doorbelast voor € 86.203) en een factuur van KLG-ITM Logistics Shanghai Ltd aan RGA van € 151.214. De kosten worden door RGA in rekening gebracht aan LCH onder creditering van € 16.251 met als omschrijving 'regulier transportkosten (38 transportbewegingen)'. Ten aanzien van de creditering licht de contactpersoon RGA in een e-mail van 23 juni 2020 aan **Functionaris** VWS en een trader van het LCH het volgende toe: *'...Zoals besproken vanmiddag met xxx<sup>12</sup> en zoals vermeld in de factuur zijn op dit bedrag de reguliere transportkosten (38 transportbewegingen - €16.251,46) in mindering gebracht. Deze kosten waren anders ook gemaakt door de fabriek bij vervoer naar de luchthaven. We krijgen dit bedrag niet terug, maar het lijkt ons na het gesprek met xxx inderdaad redelijk deze eraf te halen ...'*

<sup>12</sup> De originele e-mail bevat de naam van deze persoon, in dit rapport hebben wij deze naam vervangen door xxx





De factuur van Icreate Pack heeft betrekking op verpakkingsmaterialen, pallets en containers. De facturen van KLG – ITM Logistics hebben betrekking op onder andere 'trucking fee, customs declarations, pallet fee, cargo loaden, cargo receiving, booking fee en additional insurance'.

Uit zowel de interviews als de e-mailwisseling tussen de contactpersoon RGA en een trader van het LCH begrijpen wij dat in juni 2020 de wijze van transport op verzoek van het LCH is gewijzigd. Vervoer per luchtvracht was vanuit het oogpunt van snelheid niet meer nodig, omdat er op dat moment voldoende voorraad aanwezig was in het magazijn. Daarom heeft een aanpassing plaatsgevonden naar vervoer per zeevracht. Hiertoe moesten de mondmaskers vervoerd worden naar de zeehaven en was er sprake van (aanvullende) handling, transportkosten en douanefees.

Een van de geïnterviewden verklaart hierover: *'...Het vervoer was voor rekening van LCH dus het zou niet goedkoper worden...'* en *'...Normaal gesproken zou ik hierover onderhandeld hebben, maar dit was geen normale situatie...'*.

Een andere geïnterviewde verklaart hierover: *'...RGA is een van de enige of misschien zelfs de enige die significant extra kosten in rekening heeft gebracht. Deze hadden met name betrekking op de andere exportdocumenten die benodigd waren voor de boot i.p.v. de vlucht, want de boot of de vlucht werden betaald door LCH...'*.

Wij hebben geen stukken ontvangen waaruit de bedrijfseconomische onderbouwing van de beslissing (transportkosten per luchtvracht inclusief handlingkosten versus transportkosten van zeevracht) blijkt.

De facturen voor de vrachtkosten zijn geautoriseerd door **Functionaris LCH**.

De vrachtkosten die in rekening zijn gebracht zijn achteraf opgenomen in het orderbestand (met als datum 22 april 2020) dat op 15 januari 2021 is geaccordeerd door **Functionaris VWS**. Voor deze aanvullende order is geen officiële inkooporder opgesteld.



## Slotopmerking

Dit rapport is opgesteld ten behoeve van het Agentschap CIBG als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en is afgestemd op het gebruik ten behoeve van de vermelde doelstelling. Naast VWS zijn andere belanghebbenden geïdentificeerd, aan wie dit rapport ter beschikking zal worden gesteld. Deze partijen zijn op de hoogte van de doelstelling van het onderzoek.

Op 17 juni 2021 hebben wij toestemming verleend om deze geanonimiseerde versie van het rapport ter beschikking te stellen aan de Minister voor Medische Zorg en Sport om te kunnen voorzien in de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

Dit rapport is niet bedoeld, en mogelijk ook niet geschikt, voor enig ander gebruik, aangezien dan niet noodzakelijkerwijs is gewaarborgd dat derden, die niet op de hoogte zijn van het doel en de reikwijdte van de verrichte werkzaamheden, de inhoud van dit rapport op de juiste wijze interpreteren. Voor openbaarmaking van dit rapport dient door Grant Thornton voorafgaand schriftelijk toestemming te worden verleend.

**Grant Thornton Forensic & Investigation Services B.V.**



## Bijlage: Proces van afstemming

Zoals te doen gebruikelijk bij rapportages bij dit type opdrachten hebben wij, alvorens een definitief rapport uit te brengen aan de opdrachtgever, uit hoofde van professionaliteit en zorgvuldigheid een aantal stappen doorlopen, waarin afstemming van concept bevindingen en de concept rapportage heeft plaatsgevonden. Op verzoek van de opdrachtgever lichten wij de verschillende stappen in dit proces hierna toe en geven we tevens een overzicht van de tijdens dit proces gemaakte aanpassingen.

Voor een goed begrip van de gemaakte aanpassingen is kennisname van het volledige rapport essentieel.

### Stap 1: voorleggen concept bevindingen aan direct belanghebbenden

Op 11 maart 2021 hebben wij de concept bevindingen voorgelegd aan vertegenwoordigers van twee direct belanghebbende partijen. In deze fase is er nog geen sprake van een voldragen rapport. De afstemming in deze stap is gericht op het identificeren en aanpassen van feitelijke onjuistheden of onvolkomenheden. Deze stap heeft geleid tot een zeer beperkt aantal kleine aanpassingen.

### Stap 2: voorleggen concept rapport aan opdrachtgever

Op 23 maart 2021 hebben wij een concept rapport doen toekomen aan onze opdrachtgever, het Ministerie van VWS. De afstemming met VWS heeft geleid tot een aantal verschillende aanpassingen, die als volgt zijn samen te categoriseren:

1. Aanpassingen in de structuur van het rapport om de leesbaarheid te bevorderen. Meer concreet betekent dit dat de beantwoording van de onderzoeksvragen, die aanvankelijk in het laatste hoofdstuk was weergegeven, naar voren is gehaald en in hoofdstuk 3 is opgenomen. Tevens is de volgorde van de paragraaf inzake tot stand komen van de order (huidige paragraaf 6.1.2) naar voren gehaald in het rapport.
2. Het weglaten van een onderwerp vanwege de mogelijke politieke gevoeligheid van het onderwerp. De betreffende passages geven we hieronder weer. Op basis van onze professionele afwegingen hebben wij ingestemd met het verzoek van de opdrachtgever, om deze passages te verwijderen, omdat deze slechts dienden als mogelijke nadere verklaring voor de besluitvorming over de orders.
3. Het vervangen van een aantal quotes uit interviews, e-mails en notities door tekst die de essentie van de bevindingen meer feitelijk weergeeft. De betreffende passages waren door ons aanvankelijk opgenomen om kleuring te geven aan de meer feitelijke weergave van bevindingen. Voor een goed begrip van de bevindingen was in onze ogen kennisname van de quotes niet essentieel, zodat wij konden instemmen met het verzoek van de opdrachtgever om de quotes te verwijderen en/of te vervangen door meer feitelijke bewoordingen.
4. Het verwijderen van een paragraaf over de samenwerkingsovereenkomst VWS-LCH, omdat deze overeenkomst niet is gefinaliseerd en de inhoud van de paragraaf daarmee geen relevantie heeft voor het normenkader.
5. Het verwijderen van een paragraaf over media uitingen van de contactpersoon RGA, omdat dit buiten de reikwijdte van het onderzoek valt.

Ad 2: Verwijderd onderwerp:

In de aan ons ter beschikking gestelde e-mailcommunicatie wordt een aantal maal gesproken over mogelijke politieke druk, die van invloed zou zijn geweest op het plaatsen van deze order. Daarbij wordt ook de relatie met China genoemd. *Ten aanzien van deze opmerking licht Functionaris VWS toe dat zijn opdracht was om te zorgen dat er nooit meer een tekort zou zijn. Hij licht toe dat toewijzing en goedkeuring van orders plaatsvond op basis van drie criteria: prijs, volume en kwaliteit. Op elk van deze drie criteria wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader ingegaan. Een andere geïnterviewde licht toe dat er, op het moment dat de RGA order*



*liep, ook een andere order liep bij een Chinees overheidsbedrijf die was afgekeurd. Deze afkeuring en de eerdere discussie omtrent mogelijke nepcertificaten vanuit de fabrieken die de RGA order zouden produceren, zorgde voor druk op de relatie met de Chinese overheid. Deze toelichting lijkt bevestigd te worden door een bericht in de media van 29 maart 2020, waarin wordt gesproken over het afkeuren van 600.000 mondkapjes uit China<sup>13</sup> en een twitterbericht van 29 maart 2020 van de heer Van Rijn waarin hij schrijft: 'Vandaag met de Chinese ambassadeur Xu Hong gesproken over de afgekeurde mondkapjes. Maar ook mijn dank uitgesproken aan China voor hun steun om het coronavirus in NL te bestrijden...'. Ook de hiervoor genoemde geïnterviewde licht daarbij toe dat de uiteindelijke beslissing om te bestellen is ingegeven door prijs, volume en kwaliteit.*

Ad 3: vervangen quotes:

Uit de aan ons ter beschikking gestelde e-mailcommunicatie en uit de interviews blijkt dat er bij verschillende partijen binnen het LCH weerstand en wantrouwen bestond ten opzichte van RGA. RGA zou zich richting VWS en in de media presenteren als 'de partij die de zorg zou gaan redden', zou zich niet aan wat geïnterviewden noemen de 'FairPlay-regels' houden en zou voor eigen gewin opereren. RGA was een nieuwe partij in de markt, was zeer recent opgericht en had geen track record in de zorg. Binnen het LCH bestond de indruk dat RGA op zoek was naar informatie zoals leveranciersbestanden en kwaliteitsspecificaties, die ze mogelijk voor eigen gewin zouden willen inzetten.

Uit de aan ons ter beschikking gestelde e-mailcommunicatie blijkt dat in overleg tussen VWS en het LCH besloten is dat het beter zou zijn om RGA betrokken te houden. De letterlijke tekst in een e-mail van **Functionaris** LCH aan verschillende personen binnen het LCH en aan **Functionaris** VWS luidt: "... xxx<sup>14</sup> citeerde daarbij President Lyndon Johnson toen hij het had over een gevaarlijke concurrent: "It's probably better to have him inside the tent pissing out than outside the tent pissing in."...

Een aantal van de geïnterviewden geeft aan dat er een bepaalde druk werd uitgeoefend op het tekenen van de order. De **Functionaris** VWS licht hierover toe dat de RGA order een lang voortraject had doorlopen en dat het derhalve van belang was dat die order, toen alle benodigde documentatie was aangeleverd en na mondeling akkoord door de **Functionaris** VWS, met prioriteit beoordeeld moest worden (door de beoordelaars in de opvolgende processtap) om problemen met de leveranciers, maar ook met de Chinese overheid, te voorkomen. Daarom heeft hij LCH verzocht de order met voorrang te verwerken.

Een **Functionaris** LCH heeft op 16 juli 2020 een memo geschreven waarin hij alle stappen rondom de RGA order, en zijn zorgen daarover, achteraf beschrijft. Ten aanzien van het CE certificaat is in het memo het volgende opgenomen: "...Op woensdagochtend 22 april 2020 werd er tijdens de Team Trade Standup gevraagd of iemand mee kon kijken naar de certificering van maskers. Ik heb mijn hulp hiervoor toen aangeboden en ben direct naar de vergaderzaal meegegaan omdat de betreffende leverancier daar al zat te wachten. Het bleek om Relief Goods Alliance (RGA) te gaan, toen vertegenwoordigd door **contactpersonen** RGA. Ook **Functionaris** VWS was aanwezig. RGA had aanvullende documentatie meegenomen om aan te tonen dat de door hen aangeboden maskers correcte certificeringen hebben. Ik heb dit ter plekke beoordeeld en alles leek op het vlak van (CE) certificering kloppend te zijn..."

<sup>13</sup> Minister Van Rijn heeft 'goed gesprek' met Chinezen na afgekeurde mondkapjes | Binnenland | Telegraaf.nl

<sup>14</sup> De originele e-mail bevat de naam van deze persoon, in dit rapport hebben wij deze naam vervangen door xxx



Ten aanzien van de tests door het RIVM wordt door een aantal van de geïnterviewden toegelicht dat er twijfel bestond over de door het RIVM uitgevoerde tests. Een van de geïnterviewden licht toe: *'...Een moeilijk onderwerp was de kwaliteitskeuring van het RIVM. Strikt genomen, als je een CE-certificaat hebt, is het artikel goed. Bij mondkapjes was dusdanig veel aan de hand dat het LCH aan het RIVM gevraagd heeft om bij het distributiecentrum te komen om de producten te testen in een teststraat. Er is heel veel discussie met het RIVM geweest over producten die werden afgekeurd, ondanks dat het om een leverancier ging die al tien jaar goede producten leverde...'* Een andere geïnterviewde licht toe: *'...het RGA masker was gemaakt met innovatieve oplossingen. Er is over de hele periode steeds discussie geweest over kwaliteit en testvereisten voor alle maskers. Daar heeft het LCH juist veel aandacht aan besteed...'*

#### Ad 4: verwijderde paragraaf

##### 4.4 Concept samenwerkingsovereenkomst VWS-LCH

*In het Convenant Landelijk Consortium Hulpmiddelen wordt gerefereerd aan een samenwerkingsovereenkomst tussen het LCH en VWS. Van de senior juridisch adviseur VWS begrijpen we dat dit document nooit is gefinaliseerd.*

#### Ad 5: (social) media uitingen contactpersoon RGA

*Omdat **contactpersoon RGA**, een van de oprichters en aandeelhouders van RGA, betrokken is bij de totstandkoming van de contacten met LCH en de orders, beschrijven wij hierna de uitkomsten van onderzoek naar uitingen en publicaties in (social) media. **contactpersoon RGA** is actief op Twitter en hij is regelmatig zichtbaar in de media (zowel kranten als televisie), waar hij toelichting geeft op mondkapjes in het algemeen, (Stichting) Hulproepen.nu en het doel van deze stichting, en zakendoen in China. In de media wordt **contactpersoon RGA** onder andere beschreven als politiek activist, lobbyist, opiniemaker, ondernemer, toezichthouder in de zorg en er wordt aangegeven dat hij 'meeschrijft' aan het CDA verkiezingsprogramma. In een NRC artikel van 29 mei 2020, naar aanleiding van een interview met **contactpersoon RGA**, wordt geschreven dat de 'Hulproepen Alliantie' zonder winst oogmerk handelt. Op Twitter geeft **contactpersoon RGA** eveneens aan dat 'Hulproepen het om niet doet'. In de door ons aangetroffen media-uitingen wordt Relief Goods Alliance niet genoemd.*

### Stap 3: toesturen aangepast concept rapport aan opdrachtgever

Na de verwerking van bovengenoemde aanpassingen hebben wij op 4 mei 2021 een aangepast concept rapport aan de opdrachtgever doen toekomen om deze in de gelegenheid te stellen na te gaan of de besproken aanpassingen op juiste wijze waren verwerkt.

### Stap 4: anonimiseren en tweede afstemmingsronde

Naar aanleiding van het verzoek van de Minister van Medische Zorg en Sport is op 7 juni 2021 een geanonimiseerde conceptversie van het rapport door ons beschikbaar gesteld, die wij uit hoofde van zorgvuldigheid nogmaals met direct belanghebbenden en onze opdrachtgever hebben gedeeld. Deze afstemmingsronde heeft tot een aantal wijzigingen geleid die wij hieronder nader toelichten.

1. Toevoeging van een paragraaf over de betaalafspraken en betalingen (paragraaf 6.1.4). Dit betreft een uitbreiding van het feitencomplex op deze aspecten gegeven de politieke en media aandacht van dat moment over deze onderwerpen
2. Verplaatsing van tekst van de paragraaf inzake de analyse van de prijs naar twee andere paragrafen in het rapport (paragraaf 6.3.2 respectievelijk normenkader).



3. Aanpassing van een passage naar meer neutrale (feitelijke) bewoordingen en verwijdering van een passage die gebaseerd was op de (persoonlijke) mening van een geïnterviewde.

#### Ad 3: Aangepaste en verwijderde passages

Tijdens interviews is tevens aan ons toegelicht dat op het moment dat de order werd geplaatst nog niet duidelijk was, wat de vereisten rondom het dragen van mondkapjes zouden worden voor verschillende beroepsgroepen, en zou voor een tweede keer 'nee' verkopen kunnen leiden tot een politiek debacle.

Deze passage is aangepast naar:

Tijdens interviews is tevens aan ons toegelicht dat op het moment dat de order werd geplaatst nog niet duidelijk was, wat de vereisten rondom het dragen van mondkapjes zouden worden voor verschillende beroepsgroepen, en zou voor een tweede keer 'nee' verkopen kunnen leiden tot politieke en maatschappelijke verontwaardiging.

Verwijderde passage:

*Een van de geïnterviewde inkopers plaatst de order van 40.000.000 stuks in de totale inkoop aan hulpmiddelen die door het LCH is gecoördineerd, waarbij voor meer dan 1 miljard euro beschermingsmiddelen zijn ingekocht. Hij noemt de order in dit kader een 'kleinigheid' en geeft aan dat er bij bestelling al was besproken dat eventuele overschotten ter beschikking gesteld zouden worden aan ontwikkelingslanden.*

Een beperkt aantal aanpassingen is doorgevoerd om (beter) recht doet aan de positie van een van de belanghebbenden. Deze aanpassingen lichten wij vanuit het belang van deze partij niet nader in detail toe.





Grant Thornton Forensic & Investigation Services B.V. is lid van Grant Thornton International Ltd (Grant Thornton International)  
© Grant Thornton Forensic & Investigation Services B.V. Alle rechten voorbehouden.