



Stuurgroep Programma PBM

Ontworpen door

5.1.2e

GMT

5.1.2e@minvws.nl

en

5.1.2e

LCH

5.1.2e@minvws.nl

Datum

10 juni 2021

Kenmerk

Zaaknummer

nota

(ter beslissing)

Stuurgroep PBM 8 juli 2021

1 Aanleiding voor deze nota

Overwegende dat:

- Op dit moment het nog niet duidelijk is wanneer de coronapandemie 'voorbij' is en de noodvoorraad gesloten kan worden;
- Het doelmatig eventueel afbouwen van de noodvoorraad tot 26 weken piekvoorraad en (deels) overdragen aan de voorziene structurele voorziening (ijzeren voorraad) tijd vraagt, mede gezien de omvang van de noodvoorraad;
- Dit leidt tot expiratie van vitale dienstverleningscontracten ten behoeve van de noodvoorraad PBM en medische hulpmiddelen.
- Er door de huidige politiek bestuurlijke situatie nog geen besluitvorming (mogelijk) is over de eindsituatie: de zorg duurzaam beschermd door middel van «dijken», ijzeren voorraad en meldpunt (verder "ijzeren voorraad" te noemen);
- De (huidige) opdracht van GMT aan het CIBG luidt: de continuïteit van LCH te garanderen en waar mogelijk de dienstverlening verbeteren.

2 Besispunten, advies en mogelijk alternatief

Gaat u akkoord dat het programmateam de minister voor MZS, respectievelijk de minister van VWS, positief adviseert over de volgende punten:

- de definitie van de 26 weken aan te houden noodvoorraad te bepalen conform model 1 (MMZS, zie onder paragraaf 3);
- het CIBG krijgt de opdracht, inclusief benodigde mandaten, de afbouw van de noodvoorraad te realiseren door verkoop, schenking of duurzaam verwerken en eventueel over te dragen aan ijzeren voorraad conform de goederen exit-strategie (MMZS);
- de dienstverlening van de noodvoorraad wordt niet aanbesteed (MVWS);

- het voornemen om de dienstverlening tbv de ijzeren voorraad aan te besteden ('Dijk 2'), wordt opgeschort tot nadat het nieuwe kabinet het voorstel heeft vastgesteld (MMZS);

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH

Kenmerk

3 Toelichting bij de besispunten

In de toelichting behandelen we de volgende onderwerpen:

- omvang noodvoorraad
- afbouw noodvoorraad
- exit strategie / mandaat CIBG uitvoeren exit strategie
- operationele kosten 2022 en 2023 bureau LCH / opslag / verwerking
- aanbesteding dienstverlening noodvoorraad / ijzeren voorraad
- aflopen contracten dienstverlening noodvoorraad / verlengen / onrechtmatigheid
- uitwerken voorstel ijzeren voorraad

Omvang noodvoorraad

Met het huidige verloop van de coronapandemie is starten met het afbouwen van de huidige noodvoorraad een eerste noodzakelijke stap. In de onderstaande tabel is de omvang van de noodvoorraad weergegeven.

PBM-item*	Noodvoorraad**	aantal pallets	vrachtwagens
Brillen	1.886.111	371	11
Chirurgische Maskers	1.033.989.063	33.861	1.026
FFP2 Maskers	109.150.712	8.858	268
KN95 Maskers	94.941.411	8.973	272
Handschoenen	842.485.078	13.269	402
Jassen	77.751.825	61.128	1.852
Overige FFP Maskers	2.570.308	180	5
Schorten	18.755.967	2.180	66
Totaal	2.181.530.475	128.820	3.904

* Desinfectans, ic apparatuur en spuiten en naalden zijn in dit overzicht niet opgenomen.

** De aantallen zijn het totaal van wat leverbaar en niet leverbaar is, plus wat nog te ontvangen is

Om enigszins gevoel te geven hoe omvangrijk de noodvoorraad is, zijn per item in bovenstaande tabel het aantal pallets en vrachtwagenladingen weergegeven. De noodvoorraad staat in 11 pakhuisen opgeslagen. Om strategische overwegingen is de totale PBM-portfolio verspreid over deze 11 pakhuisen in plaats van concentratie van specifieke items per pakhuis.

afbouw noodvoorraad

Op basis van verschillende modellen kan worden geconstateerd dat de omvang van de huidige noodvoorraad meer dan ruim voldoende is. De minister voor MZS is eerder akkoord gegaan met het afbouwen van de noodvoorraad tot een omvang die minimaal nodig is om de functie van noodvoorraad te behouden; meer concreet: een omvang waarmee de Nederlandse zorg zes maanden voorzien kan worden. De redenen dat gekozen wordt voor de periode van zes maanden zijn:

- De levertijd van PBM vanaf het moment van bestelling is doorgaans 8-12 weken. Zekerheidshalve houden we een periode aan die twee keer zo lang is.
- In deze tijd kan ook de productie van PBM opgeschaald worden, zowel binnen Nederland als internationaal.

Ten behoeve van het uitvoering geven aan het afbouwen van de noodvoorraad tot een omvang van zes maanden wordt voorgesteld een aanpassing te doen van het verbruikmodel dat gehanteerd wordt. De minister is tot nu toe uitgegaan van:

- Een noodvoorraad ter grootte van pieklevering tijdens de tweede golf geëxtrapoleerd naar 26 weken aangevuld met scenario 5 uit Accenture rapport (model 2). NB scenario 5 gaat ervan uit dat de leveringsketen net als bij de eerste golf niet functioneert.

Voorgesteld wordt echter om uit te gaan van:

- Een noodvoorraad ter grootte van pieklevering tijdens de tweede golf geëxtrapoleerd naar 26 weken (model 1). De signalen zijn dat de voorraden ook in het veld (bij zorginstellingen en internationale leveranciers) zodanig ruim zijn dat de leveringsketen niet opnieuw zal disfunctioneren.

In onderstaande tabel is de noodvoorraad voor de 2 modellen weergegeven. Alle goederen in voorraad daarboven moeten als 'overtollig' beschouwd worden.

Planningscategorie	model 1	model 2
Brillen	120.000	586.000
Chirurgische Maskers	41.000.000	98.000.000
FFP2 Maskers	3.100.000	17.300.000
Handschoenen	77.000.000	172.000.000
Jassen	25.000.000	9.900.000
Schorten	3.500.000	4.200.000
Totaal	149.720.000	301.986.000

exit strategie / mandaat CIBG uitvoeren exit strategie

Voor deze afbouw zijn een aantal oriëntaties gedaan. De belangrijkste kanalen waarlangs de noodvoorraad afgebouwd kan worden zijn: verkoop, schenken, lopende orders stop te zetten of te beperken en duurzaam verwerken.

De wereldhandel in BPM's is door de zeer grote aankopen van nationale overheden meer dan verzadigd. Er is niet of nauwelijks vraag naar BPM en de noodvoorraad die de Nederlandse overheid in bezit heeft lijkt hierdoor nauwelijks verhandelbaar. In overleg met Domeinen Roerende Zaken van het ministerie van Financiën (wettelijk aangewezen als verantwoordelijke dienst bij overtollige goederen van de Rijksoverheid) wordt in het derde kwartaal van 2021 gekeken wat de potentie is van verkoop, waaronder een online veiling welke in september 2021 gaat plaatsvinden. In de bijgevoegde presentatie is te zien op slide 8 dat de handelsprijs totaal is ingestort en zelfs lager ligt dan voor corona.

Van de totale noodvoorraad is nog niet alles geleverd en betaald. Van de noodvoorraad wordt dit en volgend jaar 17% geleverd. Het gaat met name om diverse maskers. Het overgrote deel van de noodvoorraad die nog geleverd gaat worden, wordt geproduceerd door ProductieNL. Op dit moment wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om deze leveringen af te

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH

Kenmerk

zeggen. Waarschijnlijk zullen er kosten mee samenhangen. Anderzijds worden er kosten uitgespaard, zoals kosten om geleverd te krijgen en de goederen op te slaan. Zie slide 17 van de exit strategie. De aanschafkosten van de leveringen van ProductieNL zijn € 60 miljoen en jaarlijkse bijkomende kosten worden geschat op € 1,5 miljoen. Door deze levering volledig of grotendeels af te zeggen wordt met name een besparing bereikt op de aanschafkosten.

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH

Kenmerk

Er is continu contact met Buitenlandse Zaken, mede Nederlandse overheden, onderwijsinstellingen en goede doelen instellingen om partijen PBM te schenken.

De realiteit gebiedt echter te constateren dat door verkoop en schenken de omvang van de noodvoorraad niet substantieel zal afnemen. Dus naast het verder verkennen van de mogelijkheden van verkoop en schenken moet parallel het traject van duurzaam verwerken worden ingezet.

Op dat punt heeft er ook een zeer korte oriëntatie plaatsgevonden. Om de huidige noodvoorraad terug te brengen tot de benodigde piekvoorraad zijn 30 maanden nodig na positief besluit om deze duurzaam te verwerken.

Om de noodvoorraad af te voeren naar verwerkers is 24 maanden nodig. Daar is capaciteit bij verwerkers voor nodig en circa 3.900 vrachtwagens moeten worden ingezet om de opslaglocaties leeg te maken. Daar komt vooraf nog 6 maanden bij omdat deze dienst eerst moet worden aanbesteed. Voor deze dienst heeft de overheid geen mantelovereenkomst. Daarbij is het van belang vooraf te weten op welke wijze de duurzame verwerking moet plaatsvinden. Er is namelijk prijsverschil in de verschillende verwerkingsarrangementen.

2.57.1 AanbW 2012

Om verkoop zo min mogelijk te verstoren en de kosten zoveel mogelijk te drukken, wordt als eerste de voorraad die niet meer leverbaar is en binnenkort de THT gaat verlopen als eerste duurzaam verwerkt.

De totale exit strategie is beschreven in de bijgevoegde presentatie, zie bijlage 1. Los van de economische principes die hiervoor zijn beschreven, zijn er in de exit strategie nog drie aanvullende principes:

- duurzaamheid: bij alle kanalen wordt een afweging gemaakt op de "footprint". Uitgangspunt daarbij is een zo beperkt mogelijk belasting van milieu en omgeving.
- reputatie: gezien de omvang van de noodvoorraad en de maatschappelijke belangstelling moet er rekening gehouden worden met een negatieve (publieke) opinie. Om deze reden is het verstandig om vooraf een goede communicatiestrategie uit te werken.
- doorlooptijd: in de afbouw wordt er continue gecalculeerd op een zo snel en reëel mogelijke afbouw.

Het CIBG vraagt voor het uitvoeren van deze strategie mandaat, zodat gehandeld kan worden en dat er niet voor elke transactie voorafgaand

toestemming verkregen moet worden. In de strategie is een hardheidsclausule opgenomen. Indien die aan de orde is, wordt de transactie pas na overleg met GMT uitgevoerd.

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH

Omdat duurzaam verwerken allereerst aanbesteed moet worden is dit kanaal pas eind dit jaar of begin volgend jaar aan de orde. Tot die tijd zullen de andere kanalen zoveel mogelijk worden ingezet. Op basis van de ervaringen in de komende maanden, waar onder de online veiling, wordt de exit strategie opnieuw gewogen en eventueel aangepast. In de stuurgroep van oktober 2021 zal hierover worden gerapporteerd.

Kenmerk

Operationele kosten 2022 en 2023 bureau LCH / opslag / verwerking

Omdat de noodvoorraad over een periode van 24 maanden wordt uitgereden komen naast deze verwerkingskosten er ook nog kosten bij voor de organisatie van het bureau LCH en opslag van de noodvoorraad tot dat deze wordt afgevoerd. De kosten voor het jaar 2021 zijn gedekt. Uitgaande dat er spoedig een besluit komt om de duurzame verwerking van de noodvoorraad aan te besteden wordt er uitgegaan dat er zeker tot eind 2023 kosten worden gemaakt. Omdat in 2023 inmiddels een deel van de noodvoorraad zal zijn verwerkt, wordt voor de opslagkosten in 2023 gerekend met de helft van de kosten in 2022.

Voor de jaren 2022 en 2023 zullen er minimaal de volgende kosten worden gemaakt en dient er dekking voor gevonden te worden.

2.57.1 AanbW 2012

Aanbesteding dienstverlening noodvoorraad / ijzeren voorraad

Ter voorbereiding op het starten van de aanbesteding noodvoorraad en/of ijzeren voorraad heeft een marktconsultatie plaatsgevonden, zie bijlage 2. Uit de marktconsultatie is gebleken dat voor een aanbesteding van alleen de noodvoorraad vanuit de markt geen interesse is. De verwachting is dat daar kwalitatief en kwantitatief geen goede aanbiedingen op binnen gaan komen. Voor het aanbesteden van de ijzeren voorraad is het nog te vroeg. Eerst moet een voorstel tot ijzeren voorraad politiek bestuurlijke steun krijgen om deze dienstverlening te kunnen aanbesteden.

Aflopen contracten dienstverlening noodvoorraad / verlengen / onrechtmatigheid

Ten aanzien van de noodzakelijke dienstverlening rond de noodvoorraad zijn er contracten afgesloten. Deze contracten zijn niet door aanbesteding tot stand gekomen in verband met de 'dwingende spoed' van de situatie toen. De contracten zijn op verschillende momenten gesloten en expireren op verschillende momenten in 2021.

De vitale contracten voor de noodvoorraad zijn/worden verlengd. Hiermee wordt een grootschalige logistieke operatie voorkomen om de noodvoorraad, verdeeld over 11 opslaglocaties en opgeslagen op 117.000 pallets, naar andere opslaglocaties onder te brengen. Deze grootschalige logistieke

operatie (ruim 3.900 vrachtwagenladingen) zou veel tijd en budget (verplaatsingskosten) hebben gevraagd. Door het verlengen van de contracten is dit voorkomen. Immers een dergelijke operatie is ondoelmatig en genereert negatieve publiciteit.

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH**Kenmerk**

Deze 'gewone' verlenging van de huidige overeenkomsten tot dienstverlening is echter zonder meer onrechtmatig, omdat de 'dwingende spoed' waaronder deze in 2020 tot stand kwamen, niet meer van toepassing is. Als alternatief wordt daarom geprobeerd om gebruik te maken van een overbruggingsregeling tot het moment van afbouw van de noodvoorraad. In het geval van Mediq op basis van stevige onderhandelingen overigens mogelijk in de vorm van een addendum op de bestaande overeenkomst, met expliciet opgenomen dat per startdatum van het addendum er geen sprake is van 'dwingende spoed', geen inkooptransacties door Mediq en ook geen 'verlengde garantie'. Op de afbouwregeling heeft een "sanity check" plaatsgevonden door de Landsadvocaat, zie bijlage 3. Daaruit blijkt dat ook een overbruggingsregeling mogelijk onrechtmatig is, omdat dit een uitzondering is die alleen op grond van bepaalde omstandigheden toegepast kan worden. Zo moet een aanbestedende dienst die een beroep doet op een overbruggingsfase zelf voortvarend handelen in de voorbereiding van de nieuwe aanbesteding. Bij de vraag of een overbruggingscontract rechtmatig is, speelt de looptijd van het overbruggingscontract tevens een rol. De looptijd van een overbruggingscontract mag op basis van de geldende rechtspraak niet langer duren dan de tijd die nodig is om een geslaagde aanbesteding voor te bereiden en te doorlopen. Wanneer geen sprake is van (voorbereidingen tot) een aanbestedingsprocedure, komt de rechtmatigheid van de overbruggingscontracten in het geding.

Dat er nog niet is aanbesteed, is om de volgende om technische redenen te rechtvaardigen:

- Er heeft een marktconsultatie plaatsgevonden. Daaruit is gebleken dat marktpartijen geen interesse hebben in een aanbesteding van alleen de noodvoorraad.
- Voorts is vanuit doelmatigheid te beargumenteren waarom niet is aanbesteed (tijd en budget dat hiermee gepaard gaat). Bij conflicterende geboden moet worden gekozen voor de minst slechte oplossing.
- Gelet op de marktconsultatie achten we de kans dat een partij om een dergelijke toetsing vraagt klein.
- Om de diensten te kunnen uitvoeren, zijn de leveranciers noodzakelijkerwijs overeenkomsten met diverse marktpartijen aangegaan, waaruit thans nog juridische verplichtingen voortvloeien.

Naast het voornoemde geldt dat de vitale partijen gedurende de overbruggingsperiode enige marktconforme zekerheid eisen ten aanzien van aansprakelijkheid en vrijwaring. Een beperking in aansprakelijkheid en enige vrijwaring richting een dienstverlener kan als een 'garantie' worden gezien die niet in lijn is met het beginsel om geen enkele garantie aan een dienstverlener te geven. De ADR is hiervan verwittigd. Gezien de voortzetting van deze specifieke werkzaamheden vanuit uitzonderlijke omstandigheden en daarom de instandhouding van een goede relatie, het feit dat deze partijen tot voor kort geen enkele aansprakelijkheid hadden en volledig gevrijwaard werden én gezien het feit dat een beperking in aansprakelijkheid en

vrijwaring ook na stevig onderhandelen een vereiste is en bovendien 'industry standard', vinden wij dit goed verdedigbaar.

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH

Kortom, wij vinden het risico op onrechtmatigheid van de overbruggingsregeling goed verdedigbaar. Voor de goede orde: indien door één van de marktpartijen een dergelijke toetsing wordt gevraagd en het oordeel van de rechter negatief voor VWS uitvalt, neemt GMT als opdrachtgever de verantwoording voor deze onrechtmatigheid.

Kenmerk

De overbruggingscontracten worden vooralsnog gesloten tot 31 december 2021. Onder de overbruggingscontracten zullen de dienstverleners meer risico lopen, ook ten aanzien van verplichtingen die zij tijdens de overbruggingsfase (moeten) aangaan met onder-leveranciers.

Eind september 2021 wordt aangegeven of na 31 december 2021 welke werkzaamheden en dienstverlening op de noodvoorraad nog noodzakelijk zijn. Indien dit het geval is, wat zeer aannemelijk is gezien de omvang van de huidige noodvoorraad, wordt een besluit voorgelegd om (bepaal)de werkzaamheden en contracten een kwartaal te verlengen.

Uitwerken voorstel ijzeren voorraad

Wel is duidelijk dat het thema leveringszekerheid en het voorkomen van de situatie van vorig voorjaar kan rekenen op een breed politiek draagvlak. Om dit politieke draagvlak te bestendigen is meer duiding nodig op de "zorg duurzaam beschermd". Het gaat om de beantwoording van vragen als: wat houdt het precies in en wat zijn de implicaties voor de stakeholders, benodigde regelgeving, financiering en organisatie. De Kamerbrief van 14 april 2021 en het VSO van juli 2021 wordt bij de nadere uitwerking van de ijzeren voorraad als uitgangspunt genomen. In het komend half jaar werken GMT en CIBG het voorstel uit. Door de overdracht van dit dossier naar het cluster Leveringszekerheid van GMT is de verwachting dat GMT en CIBG gezamenlijk voldoende capaciteit hebben het concept "de Ijzeren voorraad" uit te werken in een voorstel.

3

2.57.1 AanbW 2012

Zie paragraaf 2 voor de nadere toelichting.

4 Juridische aspecten haalbaarheid

Er zijn dienstverleningsovereenkomsten zonder aanbesteding tot stand gekomen onder 'dwingende spoed'. Nu die dwingende spoed niet meer van toepassing is, zijn de contracten die vanaf heden met de huidige leveranciers worden gesloten (zoals overbruggingscontracten) vatbaar voor een rechtmatigheidstoets. Dit is mogelijk uitlegbaar en te rechtvaardigen vanwege nog lopende juridische verplichtingen die noodzakelijkerwijs zijn aangegaan vanwege crisisbeheersing. Aanbestedingsrechtelijke risico's worden derhalve zoveel mogelijk beheerst en beperkt door beëindiging van

zowel de dienstverlening (zodra die niet meer nodig is) en gelijktijdig beëindigen van lopende juridische verplichtingen.

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH

5 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

De nota is in goed en gemeen overleg tussen GMT en CIBG tot stand gekomen en wordt gezamenlijk gedragen.

Kenmerk

6 Gevolgen administratieve lasten

Nihil: het CIBG gaat door met de aan haar opgedragen uitvoeringstaak, namelijk: het waarborgen van de noodvoorraad voor de zorg als gevolg van de COVID 19 pandemie.

Bijlage 2: marktconsultatie

5.1.2e

CIBG
Bureau LCH

Kenmerk

Tijdens de marktconsultatie zijn marktpartijen gevraagd mee te denken over de situatie van de inrichting van het LCH. Door deze vragen te publiceren op de aanbestedingskanalen, zijn onze vragen voor alle geïnteresseerden partijen toegankelijk geweest.

Daarvoor is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Op welke manier kan de markt de noodvoorraad PBM voor de zorg beschikbaar houden in de COVID-19 crisis en zorgen voor een gecontroleerde afbouw als de COVID-19 crisis voorbij is?*

De richtinggevende vragen hadden betrekking op de inrichting van de dienstverlening en voorraad, de keten, samenwerking, inrichting aanbesteding en mogelijke contractvormen.

De ingediende reacties zijn voornamelijk logistieke dienstverleners en groothandels van PBM. De logistieke partijen hebben een belang bij de lange termijn inrichting en opslag van de voorraad. De groothandels hebben belang bij inzicht in de hoogte en aantallen van de voorraad. Op het moment dat deze niet is bepaald kunnen zij geen passende aanbiedingen doen.

Partijen voelen niets voor het overnemen van de voorraad, omdat zij die niet kwijt kunnen (de reguliere kanalen zijn goed hersteld). Tevens geven zij aan dat een opdracht voor alleen de noodvoorraad voor hen niet interessant is. De investerings- en transitiekosten wegen niet op tegen de opbrengsten van de dienstverlening voor opslag, beheer en distributie. Wij verwachten daarom dat bij een dergelijke uitvraag voor alleen de noodvoorraad weinig tot geen reacties zullen komen.

Vanuit de ingediende reacties zijn geen hernieuwde inzichten naar voren gekomen, anders dan al door CIBG/GMT waren geschetst. Tevens zijn geen partijen naar voren gekomen die alle dienstverlening zoals deze nu door het LCH wordt geleverd, als geheel in kan voorzien. Wij verwachten daarbij, dat altijd afhankelijkheden en samenwerking tussen verschillende leveranciers noodzakelijk zal zijn.

Partijen die hebben gereageerd.

- Splendid
- De ridder BV/Bunzl
- Sterisets International B.V.
- AG Logistics
- Mediq Medeco
- CB Healthcare
- NTEU
- Fresco Farma
- Neelevat
- One Med

5.1.2e

5.1.2e

buiten verzoek

11 - 11

buiten verzoek