



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

TER BESLISSING

Buitendiensten Plv. SG
CIBG/Bureau LCH

Opgesteld door
5.1.2e

Datum
13 oktober 2022

Kenmerk

Uw kenmerk

Bijlage(n)
-

Deze nota wordt met een Kamerbrief meegestuurd: **Nee**

Aan **5.1.2e**
Agentschap CIBG

nota

Besluitvorming aanbesteding distributieketen
noodvoorraad

1. Aanleiding

In Q2 van 2022 heeft Bureau LCH van GMT de opdracht ontvangen om "de distributieketen noodvoorraad van de persoonlijke beschermingshulpmiddelen en medische hulpmiddelen" (hierna te noemen de distributieketen) tot eind 2023 veilig te stellen. Aanleiding voor deze opdracht is het verlopen van de overeenkomst met de huidige leverancier van de distributieketen (QRS) per 31-12-2022.

Om te onderzoeken wat nodig is om deze opdracht uit te kunnen voeren heeft er een analyse van de huidige situatie plaatsgevonden. Vervolgens is een marktconsultatie uitgevoerd om een beeld te krijgen van de (interesse vanuit de) markt en mogelijkheden voor de uitvraag van de dienstverlening.

Op basis van alle verkregen informatie heeft de projectgroep geconcludeerd dat het niet doelmatig is om de distributieketen voor het jaar 2023 veilig te stellen middels een aanbesteding. De complexiteit van de procesinrichting, de duur van de implementatie en bijbehorende kosten staan niet in verhouding tot de contractduur en de potentiële opdrachtwaarde.

In paragraaf 2 van deze nota geven wij u ons advies ter besluitvorming. In paragraaf 3 en 4 zal dit advies worden toegelicht en met paragraaf 5 en 6 sluiten wij af met een samenvatting en een aantal aandachtspunten. Voor een toelichting over de positie van Bureau LCH in relatie tot de verstrekte opdracht, verwijzen we u naar de bijlage (1).

2. Geadviseerd besluit

1. Geen aanbesteding starten voor het veiligstellen van de huidige distributieketen.
2. Continuïteit van de huidige distributieketen tot ten minste 31-12-2023 veilig stellen door het contract met de huidige leverancier onrechtmatig te verlengen.
3. Open en transparante communicatie met geïnteresseerde marktpartijen aangaande punt 1 en 2.
4. Op bestuurlijk niveau bij VWS en PDCZ aangeven dat het CIBG haar rol als uitvoerder van de distributieketen per 31-12-2023 als beëindigd beschouwd. Urgentie vragen voor beleid na 31-12-2023 indien CIBG hierin een rol wil spelen.

Datum
13 oktober 2022

Kenmerk

3. Uitgangspunten toelichting advies

In deze paragraaf zijn in het kort de uitgangspunten voor de toelichting van het advies beschreven.

1. Bureau LCH en zijn werkzaamheden in de huidige vorm stoppen per 31-12-2023.
2. De overeenkomst ten behoeve van de distributieketen met de huidige leverancier verloopt op 31-12-2022.
3. De markt voor de middelen heeft zich hersteld. Per 14 juni 2022 is het portaal van de distributieketen gesloten voor aanvragen vanuit de zorg. Het distributievolume is hierdoor zeer gering. De verwachting is dat dit zo blijft in de toekomst.
4. De distributieketen wordt momenteel alleen gebruikt voor transport met betrekking tot verkoop, donatie en duurzaam verwerken van de middelen uit de minimale noodvoorraad.
5. De distributieketen dient in ieder geval in gedurende de looptijd van de opdracht van bureau LCH (tot en met 31-12-2023) veilig gesteld te worden

4. Toelichting advies

In deze paragraaf leest u de toelichting op het advies zoals beschreven in paragraaf 2.

Samenvattend:

1. Huidige distributieketen is niet toekomstbestendig;
2. Beleid voor na 31-12-2023 ontbreekt;
3. Doorlooptijd implementatie (4-6 maanden) en aanbesteding (4-6 maanden) niet in verhouding tot daadwerkelijke uitvoeringstijd contract distributieketen (4 maanden)
4. Kosten implementatie (minimaal € 956.675) niet in verhouding tot looptijd contract (4 maanden) en potentiële opdrachtwaarde
5. Interesse marktpartijen op basis van huidige marktconsultatie onzeker

In onderstaande tekst zullen wij bovenstaande samenvatting motiveren:

1. Huidige distributieketen is niet toekomstbestendig
2. De huidige distributieketen is ontstaan ten tijde van crisis. Een periode waarin er schaarste was op het gebied van tijd en beschikbare middelen. Dit heeft geleid tot een distributieketen die goed heeft gefunctioneerd in de recente crisis, maar welke niet toekomstbestendig wordt geacht. De inrichting van de distributieketen is niet geschikt voor een beheerste, doelmatige uitvoering. De werkwijze is zeer arbeidsintensief, foutgevoelig en niet gebaseerd op de meeste recente inzichten op het gebied van automatisering. De huidige bedrijfsvoering (op basis van de huidige inrichting) overzetten naar een nieuw datasysteem is voor een beperkte periode, maar ook voor een langere termijn, niet verantwoord. Als voor de toekomstige pandemische paraatheid het CIBG een rol krijgt is het nadrukkelijke advies de distributieketen niet in te richten volgens de huidige 'houtje-touwtje' structuur.
- 3.
4.
 - **Conclusie:** Het is niet doelmatig om voort te borduren op een crisis-fundament. De huidige inrichting is een slechte basis voor

Datum
13 oktober 2022

Kenmerk

toekomstig crisismanagement m.b.t. het distribueren van goederen voor de zorg.

5. Beleid voor na 31-12-2023 ontbreekt

6. Op dit moment is niet bekend of, en op welke wijze VWS na 31-12-2023 een (regie) rol zal spelen in de distributieketen van de persoonlijke beschermingsmiddelen, medische hulpmiddelen en/of andere middelen. Hierdoor is er geen budget voor na 31-12-2023, is er niet bekend of, dan wel op welke wijze de werkzaamheden van Bureau LCH nog noodzakelijk zijn, of er nog een minimale noodvoorraad moet worden aangehouden en daarmee samenhangend of de distributieketen na 31-12-2023 nog operationeel moet zijn. Op basis van de huidige opdracht van het CIBG moet de distributieketen aanbesteed worden tot 31-12-2023, een periode van maximaal één (1) jaar. Het gebrek aan perspectief is nadelig voor leveranciers, men moet immers een investering doen voor deze opdracht en de terugverdientijd is relatief kort.

7.

- *Conclusie:* Het is niet doelmatig om de distributieketen aan te besteden met een korte looptijd.

8. Doorlooptijd implementatie (4-6 maanden) en aanbesteding (4-6 maanden) niet in verhouding tot daadwerkelijke uitvoeringstijd contract distributieketen (4 maanden)

9. In geval van aanbesteding van de distributieketen zijn hier twee situaties te schetsen; in beide situaties staan de doorlooptijd van de aanbesteding en die van de implementatie niet in verhouding tot de looptijd van de overeenkomst voor de distributieketen.

- A. *De suboptimale distributieketen:* Deze situatie gaat uit van een aanbesteding en implementatie van de distributieketen gebaseerd op het crisis- fundament zoals beschreven onder punt 1 van de toelichting. De voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding, nemen in het gunstigste geval vier tot zes maanden in beslag. In geval van een nieuwe leverancier dient de dienstverlening geïmplementeerd te worden, dit duurt naar verwachting ook vier tot zes maanden. Indien de aanbesteding nu (lees oktober 2022) wordt gestart resulteert dit op zijn vroegst per april 2023 in een overeenkomst. In geval van een nieuwe leverancier kan deze vermoedelijk pas per september 2023 starten met de dienstverlening. Effectief resteren er dan nog slechts vier maanden tot het einde van de overeenkomst.
- B. *De toekomstbestendige distributieketen:* Deze situatie gaat uit van een aanbesteding en implementatie van de toekomst bestendige distributieketen, zoals aanbevolen onder punt 1 van de toelichting. Benodigde tijd voor aanbesteding wordt geschat op acht maanden en vier tot zes maanden voor implementatie.
- C. Indien de aanbesteding nu (lees oktober 2022) wordt gestart resulteert dit op zijn vroegst per juni 2023 in een overeenkomst. In geval van een nieuwe leverancier kan deze vermoedelijk pas na 31 december 2023 starten met de dienstverlening. Dit is geen uitvoerbare optie.

- *Conclusie:* Het is niet doelmatig om een suboptimale dan wel optimale distributieketen aan te besteden.

Datum
13 oktober 2022

Kenmerk

10. Kosten implementatie (minimaal € 956.675) niet in verhouding tot looptijd contract (4 maanden) en potentiële opdrachtwaarde
11. De kosten voor de aanbesteding en implementatie (hierna: aanbesteding) worden in een eerste inschatting geraamd op minimaal € 956.675, waarbij de kosten die de leverancier maakt nog niet zijn meegerekend. Zie bijlage voor een toelichting.
12. Deze kosten op zich zijn niet bijzonder hoog voor een aanbesteding. Echter als deze kosten voor de aanbesteding worden afgezet tegen enerzijds de korte looptijd van het contract (zie paragraaf 2, punt 3) en anderzijds tegen de onzekerheid van de potentiële opdrachtwaarde (zie paragraaf 3, punt 3) zijn deze kosten niet in verhouding.
13.
 - *Conclusie:* Het is niet doelmatig om een suboptimale distributieketen aan te besteden tegen hoge kosten.
 -
14. Interesse marktpartijen op basis van huidige marktconsultatie onzeker
15. Uit de marktconsultatie komt naar voren dat de drie leveranciers die in de crisisperiode bij de distributieketen betrokken zijn geweest mogelijk geïnteresseerd zijn in de opdracht. Echter hebben zij aangegeven dat de informatie in de huidige marktconsultatie nog te veel onduidelijkheden bevat, onder andere over de vergoeding, de potentiële opdrachtwaarde en het toekomstperspectief. Maar ook met betrekking tot de vraag; Hoe verhouden de hoeveelheid werk en kosten van de implementatie zich tot de toekomst?
16. De combinatie met de korte doorlooptijd maken het een zeer onaantrekkelijke opdracht, wat de kans op inschrijvingen verkleint.
 - *Conclusie:* Het is niet doelmatig om een aanbesteding te starten indien er nog zoveel onduidelijkheden zijn naar aanleiding van de marktconsultatie

5. Conclusie en aanbevelingen

Op basis van het feit dat de huidige overeenkomst met QRS afloopt per 31-12-2022 zal er conform de Aanbestedingswet 2012 een opdracht middels een aanbesteding op de markt gezet moeten worden om de huidige werkwijze van de distributieketen rechtmatig veilig te stellen.

Echter op basis van alle verkregen informatie, zoals in paragraaf 4 beschreven, is de conclusie van de projectgroep dat het niet doelmatig is om de distributieketen voor het jaar 2023 veilig te stellen middels een aanbesteding. De complexiteit van de procesinrichting, de duur van de implementatie en bijbehorende kosten staan niet in verhouding tot de contractduur en de potentiële opdrachtwaarde.

Naast het advies zoals beschreven in paragraaf 2, heeft de projectgroep tevens een tweetal aanbevelingen:

Datum
13 oktober 2022

Kenmerk

Aanbeveling 1: Indien een distributieketen in de toekomst gewenst is, dan is het aan te bevelen met een nieuw fundament te starten dat voldoet aan de eisen op gebied van wet- en regelgeving en meest recentste technische mogelijkheden.

Aanbeveling 2: Een eventuele opdracht vanuit het CIBG voor een distributieketen na 31-12-2023 pas op de markt zetten wanneer er is vastgesteld of het CIBG hierin een rol gaat hebben en het beleid voor na 31-12-2023 helder is.

6. Aandachtspunten

Tot slot sluiten we deze nota af met de vermelding van een aantal aandachtspunten waar rekening mee gehouden moet worden.

a. Draagvlak politiek

Momenteel is er geen (eenduidig) beleid voor de periode na 31-12-2023.

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Zonder politiek draagvlak is er geen maatschappelijk draagvlak

c. Financiële en personele gevolgen

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is sprake van hoge implementatie kosten die niet in verhouding staan tot de werkzaamheden en contractduur.

d. Juridische aspecten haalbaarheid

Drie partijen hebben op de marktconsultatie gereageerd en hun interesse kenbaar gemaakt. Een van die partijen is de huidige dienstverlener QRS. De overige twee partijen zijn eerdere samenwerkingspartijen van Bureau LCH, te weten Mediq en CB Healthcare. Begin september 2022 hebben gesprekken met deze drie partijen plaatsgevonden. Nu is gebleken dat er interesse vanuit de markt is, de waarde van de opdracht boven de drempelwaarde is en er geen juridische uitzonderingen mogelijk zijn dient de opdracht voor het verzorgen van de distributieketen Europees te worden aanbesteed. Door dit niet te doen is sprake van een juridische onrechtmatigheid.

Wanneer de opdracht direct aan QRS wordt gegund is er een risico dat andere partijen bij de rechter zullen vorderen dat de overeenkomst moet worden vernietigd, de opdracht alsnog Europees moet worden aanbesteed, een schadevergoeding moet worden betaald of een vordering tot een verbod op uitvoering van de overeenkomst. Uitgaande van het feit dat slechts 3 partijen gereageerd hebben op de marktconsultatie, acht Bureau LCH de kans op procedures vanuit de markt laag. De kans dat een van de twee andere geïnteresseerde partijen zal klagen en een eventuele procedure zal starten, acht Bureau LCH aanwezig en is derhalve een reëel risico.

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit risico te managen. De projectgroep adviseert om open en transparant te communiceren met de geïnteresseerde marktpartijen over de ondoelmatigheid van een aanbesteding. Het is belangrijk de goede relatie te behouden en te versterken als eerste gesprekspartner in geval van nieuwe crisis.

e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Datum
13 oktober 2022

Kenmerk

De nota is binnen Bureau LCH afgestemd met en akkoord bevonden door BIZ, Inkoop en **5.1.2e** Bureau LCH. Interdepartementaal is deze nota afgestemd met UBR|HIS.

f. Toezeggingen
N.v.t.

g. Fraudetoets
N.v.t.

7. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
n.v.t