



Notitie noodvoorraad PBM's voor essentiële processen

Aan: Directeurenoverleg Covid-19 (DOC-19)/ Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdiensten (ICBR)

Van: Directeurenoverleg persoonlijke beschermingsmiddelen voor essentiële processen.

Onderwerp: Inrichting strategische noodvoorraad persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) voor essentiële processen.

Datum: 13-7-2020

1 Aanleiding voor deze notitie

Tijdens de huidige crisis is gebleken dat in Nederland niet voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) voorradig zijn, om de zorg en de essentiële processen in vitale sectoren te bevoorraden.

Om te voorkomen dat de maatschappelijke, essentiële bedrijfsactiviteiten in Nederland stilvallen, is voor de vitale processen bij het LOT-C een centraal coördinatiepunt opgericht.

Door deze ontwikkeling is er een aantal zaken duidelijk geworden:

- Omdat Nederland geen lokale productie of opslag heeft, is Nederland aangewezen op leveringen uit het buitenland (met name China);
- Wanneer de bevoorrading vanuit het buitenland onderbroken wordt, kan het tot 3 maanden duren voor een nieuwe supply chain ingericht en volledig functioneel is;
- Er is geen nationale planvorming voor de coördinatie en verdeling van schaarse middelen voor de essentiële processen in vitale sectoren
- Er bestaat een politiek risico op dit onderwerp met betrekking tot de gevoeligheid tijdens een crisis en de veiligheid van de werknemer.
- Bij de limitatie van levering van PBM aan essentiële processen in vitale sectoren blijkt dat een aantal processen, zoals de uitvaartsector, wetenschappelijk onderzoek naar infectieziekten, en vuilverwerking, buiten de scope vallen, terwijl deze processen wel bijdragen aan het goede verloop van de crisis. Vanwege de dynamische aard van de crisis is de scope van het LOT-C project verbreed, waardoor ministeries zelf kunnen aanmerken welke processen volgens hen essentieel zijn.

Voor een toekomstige crisis is een nieuw tekort aan PBM niet wenselijk. In voorbereiding voor een tweede golf in de huidige crisis, of een toekomstige crisis, moet onder andere de PBM bevoorrading en levering vanaf het begin van de crisis gegarandeerd zijn. Het IAO van 19 juni heeft aangegeven dat een nationale noodvoorraad voor essentiële processen wenselijk is, en heeft gevraagd het voorstel voor een noodvoorraad verder te concretiseren.

Het IAO heeft gevraagd om een uitwerking te maken op de volgende punten:

- Financiering: Wie betaalt de kosten voor de opstart, het onderhoud en de afbouw van de noodvoorraad?
- Publiek/privaat: Wordt de noodvoorraad alleen voor overheidsinstanties aangelegd, of ook voor private sectoren die essentiële processen beheren?
- Beheer: Wie gaat de noodvoorraad beheren?
- Scope: Hoe wordt er rekening gehouden met de gehele supply chain, niet alleen de opslag?
- Opdrachtgeverschap: Wie neemt het opdrachtgeverschap van de noodvoorraad op zich.
- Deadline: wanneer moet de noodvoorraad gereed zijn?

Deze notitie vraagt daarnaast ook aandacht voor de korte termijn waarop deze strategische noodvoorraad zou moeten worden aangelegd, en dat de financiën voor de aanschaf van de PBM's voor de noodvoorraad daarom zo snel mogelijk vrijgemaakt behoort te worden.

2 Beslispunten



Besispunt ICBR: Het ICBR wordt gevraagd akkoord te gaan met financieren van de noodvoorraad PBM voor essentiële processen volgens de ICBR verdeelsleutel. Departementen die geen beroep doen op de PBM noodvoorraad, worden uitgesloten van de verdeelsleutel, en kunnen ook geen beroep doen op de PBM uit de strategische noodvoorraad voor essentiële processen.

Besispunt DOC-19: Het DOC-19 wordt na akkoord van de ICBR over de financiering gevraagd om akkoord te gaan met het verstrekken van een opdracht door de programmadirectie Samenleving en Covid-19 aan LOT-C om een strategische noodvoorraad PBM inclusief beheers- en uitvoeringsorganisatie in te richten op basis van de volgende uitgangspunten:

- De strategische noodvoorraad PBM moet per 1 oktober 2020 voor 60 dagen op nationaal niveau voor essentiële processen, inclusief voor processen die door private partijen worden uitgevoerd, toereikend zijn.
- De strategische noodvoorraad betreft een rollende voorraad, waarbij PBM met een korte houdbaarheidsdatum verkocht worden en vervangen voor PBM met een langere houdbaarheid.
- De gelden voor de strategische noodvoorraad moeten zo snel mogelijk vrijgemaakt worden om Rijksinkoop in staat te stellen om verplichtingen aan te gaan betreft de inkoop van PBM's.
- Reguliere inkooplijnen behoren zo goed mogelijk in stand gehouden worden tijdens een crisis, en als deze kunnen leveren moeten deze bij voorkeur gebruikt worden.
- Voor de inrichting van de totale noodvoorraad wordt ingeschat dat er een voorraad van in totaal 3 maanden nodig is. Om in totaal 3 maanden aan PBM op te slaan, wordt voorgesteld om een voorraad voor 30 dagen per departement te organiseren en door het desbetreffende eigen departement in voorraad te houden.
- Hierbij uit te gaan van een reikwijdte van alle door individuele ministeries als essentieel geormerkte processen. NB! Vanwege de veranderlijke natuur van crises is het niet haalbaar om een complete lijst aan processen te beschrijven.
- Contractmanagement t.a.v. aanschaf, opslag en beheer te beleggen bij Categoriemanagement Rijk, onderdeel van de Rijksinkooporganisatie.
- De verantwoordelijkheid voor de kwaliteitstoets van de PBM te beleggen bij de leveranciers.
- De supply chain Europees in te richten, om afhankelijk van Aziatische landen te vermijden.
- Onder beheer brengen van de strategische noodvoorraad bij bijvoorbeeld een private partij. **PM**

Alternatief:

In plaats van het aanleggen van een strategische noodvoorraad van 2 maanden, waarbij elk departement of elke organisatie voor een initiële 30 dagen hun eigen noodvoorraad aanlegt, kan er ook gekozen worden voor het aanleggen van een nationale strategische noodvoorraad voor de volledige 3 maanden voor **5.1.2b**. Het is wellicht budgettair voor departementen makkelijker en sneller om dit tegelijk in te regelen, zeker wanneer we stellen dat de individuele noodvoorraden ook in Q4 2020 gerealiseerd dienen te zijn.

3 Samenvatting

Een totale noodvoorraad aan PBM van ten minste 90 dagen is nodig voor het opvangen van onderbrekingen in de supply chain, zodat essentiële processen doorlopend kunnen blijven functioneren. Deze notitie raadt een strategische noodvoorraad van 60 dagen aan te leggen met daarnaast individuele noodvoorraden van minstens 30 dagen door de individuele ministeries zelf. Deze notitie gaat om de 60 dagen strategische noodvoorraad. Een initiële schatting van de kosten van 2 maanden voorraad aan PBM voor essentiële processen komt neer op eenmalig **5.1.2b**. **5.1.2b** De kosten voor opslag en beheer komen neer op **5.1.2b** per jaar. Deze voorraad zou onder andere Mondmaskers van verschillende soorten, handschoenen, schorten, desinfectiemiddelen, spatbrillen en gezichtsschilden bevatten. **De kosten zijn nog exclusief personele kosten. PM.**

De programmadirectie Samenleving en Covid-19 zal als opdrachtgever functioneren voor het LOT-C en de Rijksinkooporganisatie.



Ten aanzien van de financiële ondersteuning van dit project wordt het ICBR van 21 juli 2020 gevraagd om, door middel van de ICBR financieringsleutel, het strategische noodvoorraadproject te financieren. Vanwege de korte termijn waarop de strategische noodvoorraad moet worden opgesteld, is het wenselijk dat de financiering op korte termijn vrijgemaakt wordt, gezien Rijksinvoer geen verplichting tot aankoop kan aangaan voor het budget beschikbaar is gesteld.

Factoren van invloed op de kosten en opzet van het project zijn:

- De tijdsperiode waarin de noodvoorraad tekorten zou moeten opvangen
- Het verbruik van PBM tijdens een volgende crisis
- De inkoopkosten van de PBM waaruit de noodvoorraad zal bestaan
- De jaarlijkse financiering van de opslag en het beheer.

Deze factoren zijn verder uitgewerkt in bijlage 1.

4 Financiële inrichting

Voor verschillende fases in het aanleggen van een strategische noodvoorraad is budget benodigd. De wijze waarop de kosten gefinancierd kunnen worden, kan verschillen per fase. De fases voor de financiering die we onderkennen zijn de initiële, operationele en afbouwende fase. De programmadirectie Samenleving en Covid-19 beschikt niet over eigen financiële middelen voor het aanleggen van deze strategische noodvoorraad.

Initiële fase

De strategische noodvoorraad wordt tijdens de operationele fase ingericht om instanties en organisaties uit de vitale processen en cruciale beroepen tijdens een volgende crisis in voorkomend geval van PBM te voorzien. Voor de initiële fase kan er nog geen verrekening met de eindgebruikers plaatsvinden. Om die reden is het advies om in deze fase de financiering middels de reguliere verdeelsleutel van de ICBR over de verschillende departementen te verdelen. De kosten tijdens deze fase bestaan uit de initiële aanschafkosten voor de strategische noodvoorraad en de beheer en opslagkosten tijdens deze fase.

Operationele & afbouwende fase

Gedurende de operationele fase van de strategische noodvoorraad blijven de opslag- en beheerkosten onveranderd. Het advies blijft dan onveranderd om deze via de genoemde verdeelsleutel te verdelen onder de verschillende departementen. De aanschafkosten die het vervangen van verbruikte voorraad met zich mee brengt kan worden gefinancierd door de eindgebruikers bij afname uit de strategische noodvoorraad een marktconforme prijs te laten betalen. De reden om de kosten van het beheer en de opslag niet door te berekenen aan de eindgebruikers is, om het voor de eindgebruikers financieel aantrekkelijk te houden om hun PBM via de strategische noodvoorraad te betrekken. Het advies ten aanzien van de financiering van de afbouwende fase is identiek aan de operationele fase.

Departementen die geen beroep doen op de PBM noodvoorraad, worden uitgesloten van de verdeelsleutel, en kunnen ook geen beroep doen op de PBM uit de strategische noodvoorraad voor essentiële processen.



Bijlage 1 Factoren van invloed

Om op een onderbouwde manier een noodvoorraad aan te kunnen leggen dient eerst te worden bepaald hoe groot deze noodvoorraad moet zijn. Om dit goed in kaart te brengen is besloten om deze opdracht door LOT-C in samenwerking met Categoriemanagement Rijk uit te laten voeren. LOT-C heeft dezelfde opdracht gekregen voor de niet-zorgsectoren.

Om de grootte van de noodvoorraad PBM goed onderbouwd te kunnen bepalen zijn een aantal factoren belangrijk.

- De eerste factor is de **tijdsperiode**, met andere woorden: hoe lang is de periode dat de noodvoorraad moet afdekken. Ten aanzien van de tijdsperiode is de aanname dat een nationale noodvoorraad van twee maanden, in aanvulling op de bestaande voorraad van de verschillende instanties en organisatie die onderdeel uitmaken van de vitale processen en cruciale beroepen, voldoende ruimte moet bieden om in voorkomend geval een goede en betrouwbare supply chain in te richten die de noodvoorraad weer kan aanvullen en de verschillende sectoren kan bevoorraden met de benodigde PBM.
- De tweede factor is het **verbruik**. Het totale verbruik van PBM door de vitale processen en cruciale beroepen is te berekenen door het totale aantal medewerkers in de vitale processen en cruciale beroepen die PBM gebruiken (regulier / extra verbruik veroorzaakt door de dan heersende crisisvorm (bijv. 2^e pandemie Covid-19)) te vermenigvuldigen met het gemiddelde verbruik PBM per persoon. Het is noodzakelijk om hierin aannames te doen, waardoor er borging plaatsvindt van eventueel noodzakelijke behoeften. In bijlage 3 worden deze aannames verder toegelicht.
- De derde factor in deze opzet zijn de **inkoopkosten** van een noodvoorraad. Een methodiek om naar de omvang en kosten te kijken is door het vaststellen van een zogeheten virtueel persoonlijk PBM pakket. In een dergelijk pakket worden de hoeveelheden van de verschillende artikelen in verschillende scenario's opgenomen die benodigd zijn om aan de totale behoefte van een individuele medewerker behorende tot een specifieke groep medewerkers uit een vitaal proces, dan wel medewerker met een cruciaal beroep te kunnen voldoen. Op basis van de vaststelling van dit pakket, kun je de totale behoefte PBM extrapoleren.
Dit pakket is een rekentool waarmee makkelijker gerekend kan worden met een dagelijks verbruik van PBM per persoon. (Dit houdt in dat op basis van dit pakket per persoon, vermenigvuldigd met het totaal aantal personen en het aantal dagen, dat de voorraad moet afdekken, je gemiddeld genomen voldoende voorraad hebt. (Het pakket is dus slechts een rekenmethode, geen uitgifte hoeveelheid) Met een dergelijke PBM-pakket liggen de gemiddelde aanschafkosten per persoon per dag op **5.1.2b**
Als voorbeeld: iemand die in een biolab werkt en 10 FFP3 maskers per dag gebruikt, 1 schort en 5 paar handschoenen is per dag meer kwijt dan een medewerker van bijvoorbeeld een hulpdienst die 2x per dag bij een huis/gezin naar binnen moet met een FFP2 masker en handschoenen.)
Een andere term die gebruikt wordt voor deze rekenmethode is een SDOS (Standard Day Of Supply). Ook dit geeft een gemiddeld verbruik per persoon, per dag weer. Waardoor er een eenvoudige manier ontstaat om een prognose te doen van een totaal verbruik PBM over een langere periode van een grotere groep mensen. Beide rekenmethoden staan volledig los van een uitgifte hoeveelheid. De uiteindelijke fysieke uitgifte wordt gedaan aan de hand van een daadwerkelijke aanvraag van een instantie nadat er bij die betreffende instantie een behoefte aan PBM is ontstaan en door een gemandateerde eventueel wordt toegewezen.
 - Een dergelijk pakket voorziet in de gemiddelde verdeling van de behoefte aan PBM. Door gebruik te maken van een dergelijk pakket, ontstaat er een evenwichtige opbouw van de algemene voorraad. Uit deze voorraad kan dan vervolgens de noodzakelijke behoefte van een organisatie geleverd worden. Het huidige pakket is samengesteld op basis van de meest voorkomende behoefte aan PBM van instanties en organisaties uit de vitale processen en cruciale beroepen.
- Een vierde factor is de **jaarlijkse financiering** van de opslag en het beheer. Doordat de strategische noodvoorraad voor langere tijd opgeslagen en beheerd dient te worden, moet bij het inrichten van de strategische noodvoorraad ook rekening gehouden worden met de kosten hiervan.



In de bijlage 3 is een uitwerking gemaakt op basis van een aantal reeds bekende aantallen personeelsleden bij de Operationele diensten. Daarnaast is er een aanname gedaan dat de gemiddelde aantallen gebruikers van PBM in de Rijksdiensten, de vitale processen en de cruciale beroepen overeenkomt met het aantal medewerkers van de operationele diensten. Deze aanname wordt gedaan, omdat er op dit moment geen andere cijfers beschikbaar zijn. Op basis van deze huidige berekening, zijn de kosten van PBM ten behoeve van een strategische noodvoorraad eenmalig 5.1.2b. Daarbij komt dan nog een veel lagere periodieke kostenpost om de voorraad op te (laten) slaan en te beheren. Deze kostenpost staan uitgewerkt in bijlage 5.



5.1.2b

Samenstelling PBM pakket is een rekenmethode waarbij een totaal aan producten dat gebruikt wordt in bepaalde sectoren in één pakket geplaatst wordt en hiervoor de prijs per persoon per dag voor wordt berekend. Door deze pakketprijs vast te stellen, is vervolgens eenvoudig een totaalprijs vast te stellen, wanneer de aantallen personen dat gebruik maakt van PBM bekend is. Dit PBM pakket is slechts een rekenmethode en geen levereenheid. De daadwerkelijk fysieke leveringen worden gedaan op basis van daadwerkelijke aanvragen van eindgebruikers en staan derhalve los van de samenstelling van dit pakket.

* De gehanteerde prijsstelling, is gebaseerd op de pre-Corona situatie met 30% marge vanwege de ervaringen van de afgelopen periode. De laatste maanden hebben geleerd dat de PBM-markt erg grillig is en zaken als een tweede golf of grootschalig opkoop van productie (-units) in Europa en/of China van grote invloed kunnen zijn op het prijspeil. A-leveranciers stemmen het productiebeleid af op de actuele vraag (binnen enkele weken kan deze veranderen). Hierdoor worden bepaalde producten minder geproduceerd omdat productielocaties van deze producten nu in gebruik zijn voor andere producten met een hogere vraag. (beperkt assortiment en kwaliteitsaanpassing zijn het gevolg)

Buiten het prijsniveau is beschikbaarheid ook een belangrijk punt om rekening mee te houden. Hoe korter de levertermijn (uitgaande dat deze überhaupt te realiseren is) hoe hoger de prijs. Echter, kan het zo maar zijn dat bepaalde producten, in combinatie met de gevraagde hoeveelheden en ongeacht de prijs een erg lange doorlooptijd hebben.

Bovenstaande zaken hebben een sterke invloed op de prijs en zijn daarmee een bepalende factor op de actuele prijs. Bij A-leveranciers zullen deze prijsconsequenties leiden tot 20% à 30% verhoging. Echter op moment dat er een enorme vraag komt rondom één product (bijvoorbeeld zoals bij FFP2 maskers) kan dit maar zo oplopen met factor 2 - 3. De producenten in de Zuid-Europese en Aziatische landen zullen op bovenstaande zaken heftiger reageren. Daar kunnen prijzen binnen enkele dagen verviervoudigen en wordt er verkocht aan de hoogste bieder ongeacht reeds gepleegde aankoop.

De leverancier kan op het moment van opdrachtverstrekking binnen 3 weken een concreet aanbod maken, afgestemd op de dan geldende situatie inclusief levertijden en mogelijke alternatieven.



Bijlage 3 Berekening aantallen personen vitale processen en cruciale beroepen

Definitie vraagstelling

25% van de totale aantallen medewerkers in de instanties en organisaties in de vitale processen en cruciale beroepen kunnen 60 aaneengesloten dagen werken met PBM uit de nationale strategische voorraad wanneer de reguliere (inter-)nationale supply chain van PBM is weggevallen of niet toereikend is.

Toelichting vraagstelling

25% is gebaseerd op een aantal zaken:

- Een individuele medewerker werkt maximaal 5 van de 7 dagen per week;
- In veel sectoren wordt er parttime gewerkt;
- Niet iedere medewerker heeft PBM nodig voor zijn/haar werkzaamheden;
- Operationele diensten, rijksoverheidsdiensten en organisaties in de vitale processen hebben een eigen voorraad welke primair aangesproken zal worden in de eerste 30 dagen;
- Het pakket is zo samengesteld dat de totale inhoud van een pakket de gemiddelde behoefte van een medewerker beslaat.

60 dagen is gebaseerd op de huidige kennis en ervaring dat het tot ongeveer 3 maanden duurt voordat je een (inter-)nationale supply chain hebt ingericht en er voldoende goederen geleverd worden om de sectoren te kunnen bedienen, met de wetenschap dat instanties en organisaties in de vitale processen en cruciale beroepen gemiddeld de eerste dertig dagen middels een eigen voorraad in hun PBM behoefte zullen voorzien.

5.1.2b

1 Bron: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie/het-verhaal-van-defensie/aantallen-personeel>

2 Bron: Brief minVenJ aan Voorzitter Tweede Kamer 03-09-2019 Ontwikkeling bezetting operationele functies...

3 Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/25/personeelsbestand-brandweer-niet-verder-gegroeid>

4 Bron: <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html>



Bijlage 4 Berekening kosten en samenstelling voorraad

In bijlage 1 is de samenstelling van het PBM pakket toegelicht. De kostprijs per persoon per dag is

5.1.2b

In bijlage 2 is de totale groep vastgesteld op 230.000 mensen, waarvan we voor 25% een PBM pakket per dag als noodvoorraad aanleggen en dit voor de duur van 60 dagen

De totale aanschafkosten voor het inkopen van de strategische noodvoorraad PBM zijn:

5.1.2b

In het geval dat er over een aantal jaren wordt besloten om de voorraad af te bouwen, kan de voorraad weer in de reguliere markt verkocht worden. Of wanneer de noodvoorraad aangesproken moet worden in verband met een crisis, zullen de afnemers hiervoor een marktconforme moeten betalen. De strategische noodvoorraad behoudt wat dat betreft redelijkerwijs zijn waarde.

De jaarlijkse kosten voor opslag en beheer van de noodvoorraad zijn hierin nog niet meegenomen. Dit is afhankelijk van de partners met wie deze afspraken gemaakt worden. Van deze kosten is al wel een inschatting door een tweetal marktpartijen gemaakt. De berekening van de jaarlijkse kosten zijn opgenomen in bijlage 5.

Totaal strategische noodvoorraad PBM

5.1.2b



BIJLAGE 5: Kosten strategische noodvoorraad PBM beheer en opslag

De onderstaande berekeningen zijn gebaseerd op informatie van 2 leveranciers.

Aantal stuks per artikel op een palletplaats

Artikel	Aantal stuks per pallet	Berekende behoefte vanuit notitie	Aantal benodigde pallets op basis van de notitie
Handschoen chirurgisch	540 ds à 100st	17.250.000	320
Handschoen niet-chirurgisch	540 ds à 100st	34.500.000	640
Beschermbril	1200	1.725.000	1438
Face-shield	4000	1.725.000	4313
Schort	1280	1.725.000	13477
FFP2	5760	17.250.000	2995
FFP3	7200	10.350.000	1438
Chirurgische masker	25200	34.500.000	1370
Mondmasker niet-medisch	25200	17.250.000	685
		Totaal Pallets	26.676

Kosten opslag en beheer van een palletplaats:

€ 3,50 per week per pallet.

Totale jaarlijkse opslag en beheerkosten:

€ 3,50 * 52 weken * 26.676 pallets = € 4.855.032

Een mogelijk goedkopere optie is hele loodsen af te huren voor de opslag. Voor het bovengenoemde aantal artikelen moet dan rekening gehouden worden met huurkosten per jaar. Hier komt dan nog een deel beheerkosten bovenop.

Een korte samenvatting van de inhoud (maximaal tien zinnen)

Denk hierbij, indien van toepassing, ook aan:

- het toevoegen van een leeswijzer, waaruit blijkt welke delen van het stuk voor bewindspersonen relevant zijn
- de samenhang met andere relevante stukken die in omloop zijn, zoals Kamervragen
- het toevoegen van de reden van eventuele vertraging

4 Draagvlak politiek

Wat is de politieke context?

Denk hierbij ook aan aangekondigde debatten of eerder gestelde Kamervragen of -brieven, inclusief het betrokken Kamerlid/partij.

5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Inclusief:

- Communicatie naar betrokken doelgroepen
- Publiciteit, geweest/te verwachten/te initiëren
- Komen de gebruikte cijfers overeen met de cijfers van de Staat van Volksgezondheid en Zorg (check op StaatVenZ.nl) ? Zo nee, geef dan een onderbouwing waarom wordt afgeweken. De StaatVenZ is leidend voor heel het departement.