



LOT-C

Landelijk Operationeel Team Corona
Sectie 2, Continuïteit en Schaarste

Aan: Interdepartementaal Afstemmings Overleg (IAO)

10.2e



Onderwerp: Inrichting noodvoorraad PBM voor cruciale processen in vitale sectoren.

Datum: 11 juni 2020

Advies

- **Een opdracht verstrekken ten einde de noodvoorraad PBM inclusief een beheers- uitvoeringsorganisatie in te richten.**
 - **In deze opdracht uit te gaan van een berekende noodvoorraad PBM voor twee maanden;**
 - **In deze opdracht uit te gaan van de reikwijdte 'cruciale processen in vitale sectoren' uit de lijst vitale sectoren en cruciale beroepen;**
 - **Als kengetal voor de bepaling van de noodvoorraad de in de bijlage toegevoegde berekening te gebruiken**
- **In te zetten op het gezamenlijk optrekken op het gebied van de planvorming omtrent noodvoorraden voor zowel de cruciale processen in vitale sectoren en de zorgsector**
- **Een vervolgoopdracht te geven inzake het opstellen van een notitie inzake de coördinatie en verdeling van schaarse middelen ten tijde van crisis**

Aanleiding

Tijdens de huidige crisis is duidelijk geworden, dat er in Nederland voor een dergelijke situatie niet voldoende PBM voorradig zijn. Om dit probleem voor de zorg te ondervangen heeft VWS besloten om de bevoorrading van de zorg op het gebied van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) centraal in te richten. Hiervoor is door het Ministerie van VWS het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH) opgericht.

Echter, naast de zorg, hebben ook organisaties en instanties die verantwoordelijk zijn voor cruciale processen in vitale sectoren een structurele behoefte aan PBM. Deze organisaties en instanties hebben de PBM nodig om te voorkomen dat deze maatschappelijke bedrijfsactiviteiten stilvallen. Om tijdens de crisis aan deze vraag te kunnen voldoen, is in opdracht van het Ministerie van VWS bij het LOT-C een centraal coördinatie punt PBM ingericht. Deze ontwikkelingen beslaan in totaal een tijdsbestek van meerdere weken/maanden.



Door deze ontwikkelingen is een aantal zaken duidelijk geworden:

- Nederland had bij aanvang van de crisis niet voldoende PBM voorradig
- Productie van PBM was bijna volledig gelokaliseerd in Aziatische landen (met name in China)
- Het duurt langere tijd om een werkende supply chain in te richten waarmee de bevoorrading van PBM gegarandeerd kan worden.
- Opstart van productie in eigen land heeft tijd nodig
- Er is geen nationale planvorming inzake inrichting van coördinatie en verdeling van schaarse middelen voor vitale en cruciale sectoren.

Dit is voor een toekomstige crisis niet wenselijk. Voor een eventuele toekomstige crisis, waaronder een pandemie, moeten onder andere de PBM bevoorrading en levering vanaf het begin van de crisis gegarandeerd zijn. Het Veiligheidsberaad heeft daarom in algemene zin aangegeven, dat Nederland voor de toekomst over een noodvoorraad PBM zou moeten beschikken. VWS onderschrijft dat een noodvoorraad gewenst is. Deze noodvoorraad zou tijdens de beginperiode van een eventuele volgende pandemie moeten kunnen voorzien in de eerste behoeften op het gebied van PBM. Daarnaast zou een dergelijke noodvoorraad de tijd genereren, die benodigd is om een goede en betrouwbare PBM supply chain in te richten, zonder dat in de tussentijd verschillende sectoren met tekorten op het gebied van PBM te kampen krijgen.

Vervolgstappen

Om op een onderbouwde manier noodvoorraad aan te kunnen leggen dient eerst te worden bepaald hoe groot de noodvoorraad dient te zijn. Om dit goed in kaart te brengen is besloten om deze opdracht deels door LCH en deels door LOT-C in samenwerking met Rijks Inkooporganisatie uit te laten voeren. De eerste, om de grootte van de aan te leggen noodvoorraad PBM voor de zorgsector te bepalen. LOT-C heeft dezelfde opdracht gekregen voor de niet-zorgsectoren.

Om de grootte onderbouwd te kunnen bepalen is een aantal factoren belangrijk.

- De eerste factor is de tijdperiode, met andere woorden: hoe lang is de periode dat de noodvoorraad moet afdekken. Ten aanzien van de tijdperiode is de aanname dat een voorraad van twee maanden voldoende moet zijn 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 het verbruik. Het totale aantal medewerkers voor de niet-zorg sectoren die PBMs gebruiken (regulier verbruik of extra verbruik ten aanzien van de crisisvorm (bijv. pandemie Covid-19) en het verbruik per persoon is op dit moment niet exact vast te stellen. Het is daarom noodzakelijk om hierin een aantal aannames te doen, waardoor er borging plaatsvindt van eventueel noodzakelijke behoeften. In bijlage 2 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 dergelijke pakket worden de hoeveelheden van de verschillende artikelen opgenomen die benodigd zijn om aan de totale behoefte van een individuele medewerker behorende tot een specifieke groep medewerkers uit een vitale sector, 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.

Defensie heeft in het verleden al een dergelijk virtueel persoonlijk PBM-pakket bepaald. 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 zouden de gemiddelde kosten per persoon per dag op [REDACTED] liggen.

10.2g

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 om deze rekenmethode te benoemen 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 methode staan volledig los van een uitgifte hoeveelheid. De uiteindelijke fysieke uitgifte wordt gedaan aan de hand van een daadwerkelijke aanvraag van een instantie na dat er bij die betreffende instantie een behoefte aan PBM in ontstaan.

- Een dergelijke pakket voorziet in de gemiddelde verdeling van de behoefte aan PBM. Door gebruik te maken van een dergelijke pakket, ontstaat er een evenwichtige opbouw van de algemene voorraad. Uit deze voorraad kan dan vervolgens de noodzakelijke behoeftstelling van een organisatie geleverd worden. Het huidige pakket is samengesteld op basis van de meest voorkomende behoefte aan PBM van organisaties buiten de zorg.

In de bijlagen is een uitwerking gemaakt op basis van een aantal reeds bekende aantallen personeelsleden bij de Operationele diensten. Daarnaast is er een aannname gedaan dat de gemiddelde aantallen gebruikers van PBMs in de Rijksdiensten in de vitale sector en de overige organisaties in de vitale sectoren overeenkomt met het aantal medewerkers van de operationele diensten. Deze aannname 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 nationale noodvoorraad eenmalig [REDACTED]. Daarbij omen dan nog een veel lagere periodieke kostenpost om de voorraad op te (laten) slaan en te beheren.

10.2g

Overwegingen

Indien over gegaan wordt tot het daadwerkelijk inrichten van een noodvoorraad PBM voor buiten de zorg, dan zijn er een paar overwegingen die bij de inrichting daarvan meegenomen dienen te worden.

De eerste overweging betreft de houdbaarheid van PBM. Door de beperkte houdbaarheid van PBM is het niet kostenefficiënt om een fysieke noodvoorraad aan te leggen in een warehouse welke enkel ten tijde van een crisis benut kan worden. Het risico is groot, dat tijdens de eventuele volgende crisis de noodvoorraad PBM niet meer bruikbaar is. Het is dan ook noodzakelijk dat er een doorloop van de fysieke noodvoorraad is, zodat de houdbaarheid van de PBM in de landelijke noodvoorraad gegarandeerd kan blijven over meerdere jaren. Dit kan in samenspraak met producenten, leveranciers en eindgebruikers. Een dergelijke doorloop van voorraad, waarbij artikelen met de kortste houdbaarheidsdatum hebben vervangen worden door nieuwe artikelen met een nog lange houdbaarheidsdatum. De vervangen artikelen worden dan regulier door de markt verbruikt.

De tweede overweging betreft schaalgrootte en eenvoud in coördinatie. Doordat er twee verschillende organisaties de opdracht hebben gekregen de noodvoorraad voor twee verschillende deelgebieden te inventariseren, wordt de indruk gewekt, dat het inrichten van de noodvoorraad ook door twee verschillende instanties gaat plaatsvinden. Dit is in



het kader van schaalgrootte niet wenselijk. Economisch gezien is het wenselijker om dit soort projecten eenhoofdig aan te lopen. Hierdoor krijgt de inkopende organisatie een sterkere positie in de markt, waardoor bijvoorbeeld quantumkorting, of andere gunstigere regelingen kunnen worden bedongen. Daarnaast wordt het voor de verschillende sectoren en voor de inrichtende organisatie(s) veel eenvoudiger en eenduidiger, als de hele noodvoorraad door één instantie ingericht en beheerd wordt. De sectoren hebben dan een 'single point of contact'.

De derde overweging betreft de inrichting van het beheer van de noodvoorraad PBM. Het is aan te raden om het inrichten en beheer centraal te laten regelen. Ook uitgifte uit de noodvoorraad zou centraal aangestuurd moeten worden. Bovenstaande betekent echter niet dat de voorraad ook fysiek door een landelijke coördinatiepunt beheerd moet worden. Ten tijde van een crisis neemt dit landelijke coördinatiepunt de verdeling over, zodat dan de PBM bij die sectoren terechtkomen, die er het meeste behoefte aan hebben.

Hieruit volgt dan ook de vierde overweging, betreffende marktpartijen. Gezien de eerste overweging in het kader van de houdbaarheid van PBM is het aan te raden om de fysieke voorraad bij een of zelfs meerdere marktpartijen, of (overheids-)partners zoals Defensie te beleggen. Deze partij kan dan voor een natuurlijk verloop van de voorraad zorgen, zolang de 'ijzeren' voorraad maar gegarandeerd blijft, ook in kwaliteit. Hierdoor is een risico op het gebied van houdbaarheid niet aan de orde. Door deze groep van producenten, leveranciers en partners aan de voorkant op de juiste wijze te selecteren en kwaliteitseisen te stellen, is een testcapaciteit zoals deze op dit moment is ingericht minder noodzakelijk, aangezien je in de vorming van de voorraad al eisen aan de kwaliteit hebt gesteld. Voor de zekerheid, moet een bepaalde mate van testcapaciteit wel geborgd worden in de planvorming.

Ten vijfde is het zinvol om de mogelijkheid uit te werken om bedrijven en organisaties die verantwoordelijk zijn voor cruciale processen in vitale sectoren ook zelf meer te laten voorbereiden op mogelijke tekorten door middel van het in stand houden van een eigen voorraad. Wanneer vitale sectoren en cruciale beroepen een eigen voorraad positie hebben ingericht, dan is er een mate van onafhankelijkheid op het moment dat reguliere PBM ketens niet kunnen leveren. Dit levert op het moment dat een volgende crisis zich aandient reactie tijd op en tevens kan dit bijdragen in het verlagen van de hoogte van de nationale voorraad PBM.

Tot slot is gebleken, dat ten tijde van crisis er geen eenduidige sturing is van bovenaf op de verdeling van schaarse middelen en op de toewijzing van deze middelen. Voorbeelden uit landen om ons heen zoals Duitsland en België geven aan dat er ruimte voor verbetering is in de coördinatie van PBM-voorziening zodat de bedrijven en organisaties een betere uitgangspositie en prioritering hebben bij leveranciers en/of producenten om voor schaarse middelen in aanmerking te komen.



Bijlage 1 kostenberekening PBM pakket

PBM pakket voor berekening

PBM pakket	Stuksprijs	Prijs p.p.p.d.
Mondmasker, Niet-medisch (5 stuks)		
IIR, chirurgisch masker (10 stuks)		
FFP 2 (5 stuks)		
FFP 3 (3 stuks)		
Niet-chirurgische handschoenen (10 stuks)		
Chirurgische handschoenen (5 stuks)		
Desinfecterende Handgel (3 stuks per maand)		
Desinfecterende doekjes (à 500 stuks per maand)		
Schorten (0,5 stuks)		
Spatbrillen (0,5 stuks)		
Faceshields (0,5 stuks)		
Totaal	Per dag	

10.2g

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 mensen dat gebruik maakt van PBMs bekend is.



Bijlage 2 Berekening aantallen mensen vitale sector en cruciale beroepen

Definitie vraagstelling

25% van de totale aantallen werknemers in de vitale sectoren en cruciale beroepen kunnen 60 aaneengesloten dagen werken met PBM's wanneer de reguliere (inter-)nationale supply chain van PBM's 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 part-time gewerkt;
- Niet iedere medewerker heeft PBM's nodig voor zijn/haar werkzaamheden;
- Operationele diensten, rijksoverheidsdiensten en vitale organisaties hebben een eigen voorraad welke primair aangesproken zal worden in de eerste 60 dagen.
- Het pakket is zo samengesteld dat de totale inhoud van een pakket de behoefte van meerdere medewerkers beslaat.

60 dagen is gebaseerd op de huidige kennis en ervaring dat het tot ongeveer 2 maanden duurt voordat je een (inter-)nationale supply chain hebt ingericht en er voldoende goederen geleverd worden om de sectoren te kunnen bedienen

Totale aantallen werknemers in vitale sectoren en cruciale beroepen

Operationele diensten		
Defensie	33% van totaal van 57.000 militairen+reservisten welke inzetbaar zijn voor Vrede en Veiligheid ¹	± 19.027
Politie	operationele formatie politie ²	± 51.554
Brandweer	operationele brandweermensen ³	± 20.300
BOAs	operationele BOA's in verschillende sectoren ⁴	± 23.700
	Totaal operationele diensten:	± 114.581

Vitale sectoren en cruciale beroepen	
Aanname dat vitale sectoren en cruciale beroepen eenzelfde omvang heeft als de omvang van de operationele diensten.	± 114.581
	Totaal vitale sector & cruciale beroepen: ± 115.000

Totaal te bedienen groep: 230.000

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 3 Berekening kosten en samenstelling voorraad

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

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 kosten voor het inkopen van de PBM voorraad is

$$[redacted] \times 230.000 \times 60 \text{ dagen} \times 25\% = [redacted]$$

De kosten van deze voorraad zijn de eenmalige kosten. 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. De voorraad behoudt wat dat betreft redelijkerwijs zijn waarde.

10.2g

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. Dit zal in de vervolgopdracht verder uitgewerkt moeten worden.

Totaal nationale voorraad PBM

Mondmasker, Niet-medisch	[redacted] stuks
IIR, chirurgisch masker	[redacted] stuks
FFP 2	[redacted] stuks
FFP 3	[redacted] stuks
Niet-chirurgische handschoenen	[redacted] stuks
Chirurgische handschoenen	[redacted] stuks
Desinfecterende Handgel	[redacted] stuks
Desinfecterende doekjes	[redacted] stuks



BIJLAGE 4 overzicht vitale sectoren en cruciale beroepen

Vitale sectoren (NCTV)

Vitaal proces
Landelijk transport en distributie elektriciteit
Regionale distributie elektriciteit
Gasproductie, landelijk transport en distributie gas
Regionale distributie gas
Olievoorziening
Internet en datadiensten
Internettoegang en dataverkeer
Spraakdienst en SMS*
Plaats- en tijdsbepaling middels GNSS
Drinkwatervoorziening
Keren en beheren waterkwantiteit
Vlucht- en vliegtuigafhandeling
Scheepvaartafwikkeling
Vervoer van personen en goederen over (hoofd)spoorweginfrastructuur

Vitaal proces
Vervoer over (hoofd)wegennet
Grootschalige productie/verwerking en/of opslag (petro)chemische stoffen
Opslag, productie en verwerking nucleair materiaal
Toonbankbetalingsverkeer
Massaal giraal betalingsverkeer
Hoogwaardig betalingsverkeer tussen banken
Effectenverkeer
Communicatie met en tussen hulpdiensten middels 112 en C2000
Inzet politie
Basisregistraties personen en organisaties
Interconnectiviteit (transactie-infrastructuur voor informatie uit basisregistraties)
Elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing aan burgers
Identificatie en authenticatie van burgers en bedrijven
Inzet defensie

Cruciale beroepen (ministerie VWS)

- Zorg, Jeugdhulp en (Maatschappelijke) Ondersteuning, inclusief productie en transport van medicijnen en medische hulpmiddelen.
- Leraren en personeel benodigd op school, zoals voor afstandsonderwijs, opvang van kinderen en examens.
- Openbaar vervoer.
- Voedselketen: de voedselketen moet breed worden gezien. Deze bestaat uit supermarkten, de aanlevering van supermarkten, de verwerkende industrie en de transporten van deze industrie maar ook het ophalen van producten bij boeren, het aanleveren van bijvoorbeeld veevoer en andere producten bij boeren, de toegang van arbeiders voor de oogst.
- Transport van brandstoffen zoals kolen, olie, benzine en diesel, etc.
- Vervoer van afval en vuilnis.
- Kinderopvang.
- Media en communicatie: ten behoeve van informatievoorziening aan de samenleving die van noodzaak is om op de hoogte te blijven van wat er speelt.
- Continuïteit hulpverleningsdiensten (politie en defensie zijn reeds vitaal verklaard):
- Meldkamerprocessen; brandweezorg; ambulancezorg; GHOR; crisisbeheersing van de veiligheidsregio's
- Noodzakelijke overheidsprocessen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), bijvoorbeeld betalen uitkeringen en toeslagen, burgerzaken, consulaten en ambassades, justitiële inrichtingen en forensische klinieken.