

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Betreft: Principenotitie Financiering Toegangstesten Spoor 2a

Aanleiding

In het kader van het openen en continueren van de samenleving zijn de ministeries van VWS, EZK en OCW gezamenlijk spoor 2a aan het vormgeven. In dit spoor is het de bedoeling dat burgers een testbewijs kunnen krijgen waarmee ze tijdelijk toegang kunnen krijgen tot evenementen, musea, theater, horeca etc. Om dit mogelijk te maken lopen voorbereidingen voor een wetstraject, digitale ondersteuning via een app, en dient een fijnmazige infrastructuur van testcapaciteit te worden gerealiseerd.

Beslispunt:

- Instemmen met variant 4 van de wijze waarop de kosten worden verdeeld, namelijk: de overheid financiert alle toegangstesten in fase 1 (tot en met april). Daarna worden de kosten in principe deels toegerekend aan sectoren of consumenten op basis van het principe van het profijtbeginsel tenzij blijkt dat dit niet uitvoerbaar is.
- Instemmen met het verstrekken van de opdracht voor fase 1.

Proces:

- Het wetstraject voor het testbewijs staat ook geagendeerd voor de MCC van 5 maart en de MR in eind maart of begin april, afhankelijk van de looptijd van onder andere de AP. Hiermee wordt de juridische basis gelegd voor testen spoor 2a – heropenen van de samenleving.
- Parallel bereiden VWS, EZK, OCW en Financiën besluitvorming over de financiering van de benodigde testcapaciteit voor.
- Allereerst met deze principenotitie, waarmee inzicht wordt geboden op de kosten, baten en varianten worden voorgesteld over de verdeling van de kosten (publiek-privaat). Deze notitie is geaccordeerd door het DOC en aangepast op advies van de ACC
- Daarnaast zijn EZK, OCW en VWS-Sport in gesprek met relevante sectoren over nieuwe pilots in maart waarmee praktijkervaring wordt opgedaan om op grotere schaal te werken met inzet van testbewijs. Ook verkennen zij op welke wijze de schaarse testcapaciteit in fase 0 en fase 1 kan worden verdeeld binnen de sectoren.
- Interdepartementaal vinden intussen voorbereidingen plaats om de besluitvormingsprocedure vorm te geven waarmee kan worden bepaald welke ruimte er is om sectoren te heropenen met behulp van een testbewijs in de routekaart.

1. Kosten uitrol spoor 2A

Hieronder volgt een korte samenvatting betreffende de testcapaciteit opbouw.

Fase 0

In afstemming met de ministers van EZK, OCW en FIN, is besloten tot het verstrekken van een opdracht tot het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden voor de uitrol van laag sensitieve testcapaciteit. Hiermee kunnen de benodigde voorbereidingen slagvaardig worden getroffen, en wordt testcapaciteit gerealiseerd van 25.000 testen/dag begin maart. Hier is een bedrag van circa 5 mln euro generaal voor vrijgemaakt. Voor de goede orde, besluitvorming over de inzet van testbewijzen, het benodigde wetsvoorstel, de daadwerkelijke realisatie van de testcapaciteit en de prioritering van sectoren/voorzieningen volgt dus nog.

Met de uitrol van spoor 2a wordt uitvoering gegeven aan de wens om toegangstesten mogelijk te maken om stapsgewijs de samenleving te heropenen. De opbouw van testcapaciteit is verdeeld

over fase 0 (voorbereiding) tot en met fase 3b. Alle fasen duren 4 weken, waarna er een beslismoment plaatsvindt waar de keuze gemaakt wordt om naar een volgende fase te gaan. Er kan dus besloten worden om langer in een fase te blijven en de verdere opbouw uit te stellen, af te schalen of te stoppen. De totale testcapaciteit bestaat uiteindelijk uit 225.000 laag sensitieve testen per dag en 195.000 hoog sensitieve testen per dag. Over de kosten voor de inkoop van testen is apart besluitvorming georganiseerd. Deze zijn voor een deel reeds ingekocht. De kosten van de testcapaciteit voor laag sensitieve testen zijn als volgt:

Fases van 4 weken en opbouw testcapaciteit p.d.	Totale exploitatie kosten	Kosten antigeensneltesten	Gemiddelde kosten per test
Fase 0 - opstart			
Fase 1: 25.000-105.000			
Fase 2: 105.000-175.000			
Fase 3: 175.000-225.000			
Fase 3b: 225.000			
Totaal			

5.1.2b

Per fase kan een GO gegeven worden, of kan er besloten worden om de testcapaciteit opbouw te vertragen, af te schalen of te stoppen. De kosten die momenteel in bovenstaande tabel benoemd zijn, gaan uit van fasen van 4 weken. Het totaalbedrag voor de exploitatie voor alle fasen zou neerkomen op ongeveer € [redacted]. In dit bedrag zijn ook alle kosten rondom de raming exploitatie, ontwikkelinvestering IT platform en een callcenter opgenomen, maar dus niet de kosten van de sneltesten zelf.

5.1.2b

Voor de kosten voor de inkoop van antigeensneltesten zijn voor deze periode van deze fasen (4 maanden) is apart besluitvorming georganiseerd. Dat is in totaal € [redacted]. De reden dat er gebruik gemaakt kan worden van al eerder ingekochte antigeen testen vanwege de inkooporders van ca. [redacted] per maand - met als doel om deze in te zetten voor het maandelijks testen van een groot deel van de bevolking. Voor de antigeentesten die nodig zijn voor Spoor 1 bij de GGD'en, zijn er ook voldoende.

Voor de hoog sensitieve testcapaciteit opbouw geldt dat in drie fasen kan worden gewerkt, waarbij in elke fase 4 XL-testlocaties worden gebouwd die 5 maanden lang in gebruik kunnen worden genomen. De kosten voor de exploitatie/testafname van deze testlocaties zijn per maand. De hier onder weergegeven kosten zien op de bouw en het beheer van de XL-testlocaties en op de kosten voor de testafname. De kosten voor de testen zelf zijn meegenomen in de algemene raming voor aankoop testen en dus niet inbegrepen in de gemiddelde prijs per test.

Periode en aantal tests	Totale kosten bouw testafnamelocaties	Totale kosten exploitatie	Gemiddelde kosten voor testafname
Fase 1 (t/m eind april) 0-60.000			
Fase 2 60.000-120.000			

5.1.2b

Fase 3
120.000-195.000

5.1.2b

Dit resulteert op een bedrag (exclusief de kosten van testen zelf) van ongeveer [redacted] euro¹ voor 5 maanden aan hoog sensitieve testafname. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat in fase 1 alleen 30 dagen exploitatie mogelijk is en in juli en augustus fase 3 doorloopt.

Het totaal nog te besteden bedrag komt dus uit op [redacted] euro.
Het totaal inclusief de (reeds ingekochte) antigeensneltesten komt uit op [redacted].
De kosten voor ademtesten en LAMP-testen zijn in dit bedrag nog niet meegeteld.

5.1.2b

Fase 1

Voor fase 1 geldt dus dat er een totaal van [redacted] euro wordt besteed voor de periode t/m eind april, waarvan [redacted] additioneel (omdat de testen al zijn ingekocht). De testcapaciteit loopt hierbij op van 25.000 begin maart tot maximaal 165.000 testen per dag eind april. Aan het einde van fase 1 volgt besluitvorming over het vervolg.

2. Kosten en baten van toegangstesten

Aannames

Om tot een financieringssysteem te komen, is het van belang inzicht te hebben in de kosten en baten van een toegangstest. Hiertoe heeft EZK een eerste analyse van de kosten en baten van een toegangstest gemaakt. Dit is een sterk vereenvoudigde weergave van de (maatschappelijke) kosten en baten van toegangstesten.

EZK is uitgegaan van de volgende aannames m.b.t. de testen en bijbehorende bewijzen:

- Inzet van testen heeft geen effect op de epidemiologische ontwikkeling of op gedragsmaatregelen, behalve op de maatregelen die zien op de directe doelstelling van de inzet van de testen²;
- Totale inzet: 49 miljoen testen (400.000 per dag in de maanden mei t/m augustus);
- Test ongeveer [redacted] per stuk (totale kosten [redacted], inclusief uitvoering);
- Testbewijs na negatieve testuitslag is 48 uur geldig;
- De gemiddelde uitgaven die een consument doet per testbewijs worden geschat op [redacted]; op verzoek van FIN ook een scenario waarbij de consument gemiddeld [redacted] per testbewijs uitgeeft.

5.1.2b

Door de ontwikkeling van de crisis en de bijbehorende maatregelen, kunnen de getallen die in de aannames worden gebruikt veranderen. Belangrijke variabelen in deze zijn:

- Hoe lang een testbewijs geldig is: Bij een kortere geldigheidsduur kunnen minder mensen per dag gebruik maken van de ontstane ruimte door het testbewijs. Daarmee nemen de baten van de testen af, terwijl de kosten gelijk blijven. Het kabinet kiest in de Kamerbrief van 23 februari 48 uur als uitgangspunt, ervan uitgaand dat testbewijzen worden ingezet in verantwoorde situatie, waarbij ook de uitslag van een antigeentest 48 geldig is.
- De (zwaarte van de) maatregelen: In de huidige berekening is verondersteld dat het maatregelenpakket ongewijzigd blijft tot en met Q3. De baten zijn daarmee nadrukkelijk een maximumschatting. Op het moment dat de coronamaatregelen worden afgeschaald, zullen meer sectoren verder opengaan zonder toegangstest en bijbehorend testbewijs. Daarmee neemt de toegevoegde waarde per test af en is dit bij het afbouwen van steun in

¹ Eén keer fase 1 ([redacted]), één keer fase 2 ([redacted]) en drie keer fase 3 ([redacted]). Dit bedrag is een indicatie op basis van een eerste offerte.

² Overigens suggereert het rapport 'Hoe verder in 2021' van KPMG (februari 2021) dat toegangstesten een positief effect kunnen hebben op de beperking van de besmetting.

5.1.2b

Q3 mogelijk negatief, al zijn de positieve effecten van sneltesten op deze afbouw buiten beschouwing gelaten. Immers gaat het dan niet meer om open of dicht, maar om het opschalen van capaciteit, het loslaten van basismaatregelen etc. Dat zorgt voor een andere kosten-baten afweging, die ook per sector kan verschillen. Het is dus belangrijk de toegevoegde waarde van het testbewijs in elke sector te blijven evalueren, indachtig het dan geldende maatregelenpakket.

EZK heeft de volgende aannames gedaan m.b.t. het effect op de steunmaatregelen:

- Heeft alleen betrekking op TVL en NOW-steun;
- Pakket wordt verlengd tot Q3 onder de nu geldende voorwaarden (dus 85% vergoedingspercentage), waarbij wordt opgemerkt dat Q1 en Q2- percentages niet vanzelfsprekend voor Q3 gaan gelden. Momenteel worden hier scenario's voor uitgewerkt;
- Bedrijven blijven in aanmerking komen voor de steunmaatregelen;
- Om uitspraken te kunnen doen over de hoeveelheid bespaarde steun, zijn aannames gedaan m.b.t. de vaste en personele lasten. Het gewogen gemiddelde komt uit op 33% aan vaste lasten en 24% aan personele lasten als percentage van de omzet;
- Naast effect op steun van direct bediende sectoren, ook effect op steun van toeleveranciers. Dit effect wordt geschat op 3:1. Dit is gebaseerd op de gemiddelde inkoopwaarde van de omzet van de betreffende sectoren.

Uit bovenstaande aannames volgt dat [] extra omzet, leidt tot [] minder uitgekeerde steun per euro omzet. Daarnaast zal er ook nog [] aan steun voor toeleveranciers minder worden uitgekeerd. Daarmee wordt per euro omzet in een sector met een testbewijs dus [] steun bespaard.

5.1.2b

Steunmaatregelen Q3

Uiteraard is het een mogelijkheid dat mede vanwege het succes van sneltesten en/of een verbeterde epidemiologische situatie er wordt besloten tot afbouw of stopzetten van steunmaatregelen na Q2. Dit zou op verschillende wijzen effect kunnen hebben op de financiële gevolgen voor de overheid van de inzet van sneltesten.

- Het steunpakket ademt mee en steun zal dus zagezegd vanzelf afbouw, maar het is mogelijk dat de parameters aangepast worden om een extra sterke afbouw te realiseren, dit zou leiden tot een kleinere besparing op de steun. Indien de steun voor Q3 op 50% wordt gezet, wordt naar verwachting het omslagpunt van de financiële gevolgen voor de overheid bereikt. Dit percentage is gelijk aan TVL1 van Q3 2020.
- Indien de afbouw/stopzetting van steun voorkomt uit een sterk verbeterde epidemiologische situatie is het waarschijnlijk dat ook de noodzaak voor sneltesten zal verminderen en dat de kosten die hiermee gepaard gaan zullen afnemen.
- Indien de afbouw/stopzetting van steun deels voortkomt uit de succesvolle uitrol van sneltesten en daarmee de mogelijkheden voor ondernemers om omzet te realiseren ligt het voor de hand deze besparingen deels toe te rekenen aan de invoering van sneltesten. Hierdoor zal dus de besparing op steun toenemen.
- Intussen wordt de evenementensector ook gesteund via het evenementengarantiefonds waarbij een deel van het risico rond annuleringen ook door de Staat wordt opgepakt. Hier is in bovenstaand voorbeeld geen rekening mee gehouden, dit zou een positief effect hebben op de besparing van steun aangezien de garanties bij succesvolle uitrol van sneltesten niet uitbetaald zouden worden.

De afbouw of stopzetting van steun vanwege het succes van sneltesten en/of een verbeterde epidemiologische situatie zal dus zowel positieve als negatieve effecten hebben op de financiële gevolgen voor de overheid van het sneltesttraject. Het is op dit moment niet te zeggen of dit zal leiden tot een verbetering of verslechtering van de overheidsfinanciën.

Financiële gevolgen overheid (bij geen bijdrage sector/individu)	Basisscenario	Scenario FIN consumentenuitgaven	Scenario einde grootschalige maatregelen uiterlijk Q2, Q3=0% steun
Besparing steun ³			
Kosten testen ⁴			
TOTAAL			

Bovenstaande tabel is een sterk versimpelde weergave van de financiële gevolgen;

5.1.2b

BBP-effecten

- De testen zullen een positief effect hebben op het bbp (bij de assumptie dat nog steeds corona volledig aanwezig is (zoals in Q1) en sneltesten nodig zijn om locaties open te kunnen krijgen) via de consumentenbestedingen, vergeleken met het basispad waarbij de testen niet worden ingevoerd. Het effect zal zo'n [] euro [] van het BBP) zijn (incidenteel).
- Op de lange termijn zijn er vier zaken van belang.
 - Het incidentele bbp-effect zal slechts beperkt teniet worden gedaan op de langere termijn. Er is immers geen of nauwelijks inhaalgroei mogelijk (iemand kan immers maar X aantal keren naar horeca of festivals).
 - Op de langere termijn zal er ook een positief effect uitgaan van het voorkomen van structurele schade bij faillissementen (kapitaalvernietiging en langdurige

3. Kostenverdeling

De verdeling van de kosten van het toegangstesten in aanloop naar heropening van de samenleving kent meerdere invalshoeken. De keuze voor de kostenverdeling is eerst en vooral een politiek vraagstuk, maar de technische en praktische uitvoerbaarheid speelt ook een rol. Voor de verdeling van kosten zijn vier opties:

	Voordelen	Nadelen
1. Rijk draagt alle kosten (generale middelen)	<ul style="list-style-type: none"> - Gelijk economisch speelveld; - Geen drempels voor burgers - Makkelijkst uitvoerbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - Keuzes vereist over inzet toegangstesten omdat er geen rem op de vraag staat - Risico op weinig doelmatige inzet testcapaciteit; - Groot risico op subsidie van mensen die zich sowieso wel zouden laten testen ('deadweight loss') - Druk op overheidsfinanciën (hogere staatsschuld). - Burgers die geen gebruik maken van testen betalen mee aan andermans uitje.

3 Omzet berekend op basis van uitgave consument per testbewijs ([]), vermenigvuldigd met het aantal uit te geven testbewijzen ([]). Betekent: [] .

4 Discussie financiering verderop in dit stuk.

5.1.2b

<p>2. De sector betaalt mee</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Profijtbeginsel; - Prikkelt doelmatig gebruik; - Beprijzing helpt in de rantsoenering - Beperkttere druk op overheidsfinanciën 	<ul style="list-style-type: none"> - Lastenverdeling onder de sectoren; - Bestaande financiële druk op sectoren; - Kosten doorberekend aan burger, kan sociaaleconomische ongelijkheid vergroten
<p>3. De burger betaalt mee</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Profijtbeginsel - Prikkelt doelmatig gebruikt - Beprijzing helpt in de rantsoenering - Beperkttere druk op overheidsfinanciën 	<ul style="list-style-type: none"> - Meewegen dat test gratis is bij GGD. - Toegankelijkheid lagere SES, kan sociaaleconomische ongelijkheid vergroten - Uitvoerbaarheid op juridisch en ICT gebied moet nog bekeken worden.
<p>4. Rijk draagt initiële kosten, ná fase 1 verdeling (fase 1 loopt tot en met april 2021)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tijd voor uitvoering om te werken aan verwerken andere betaalstromen - Profijtbeginsel - Prikkelt doelmatig gebruik - Beperkttere druk op overheidsfinanciering 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op onduidelijkheid omdat initiële verdeling anders is dan uiteindelijke. - Kosten doorberekend aan burger, kan sociaaleconomische ongelijkheid vergroten

Uitvoeringsaspecten

Het is van belang om aan te geven dat er vanuit oogpunt van de uitvoering het mee laten betalen van de burger en het bedrijfsleven zal leiden tot hogere uitvoeringskosten. De uitvoerbaarheid op juridisch en ICT gebied moet nog bekeken worden. Indien burgers meebetalen leidt dit tot de noodzaak om meer data op te slaan en persoonsgegevens te verwerken, met risico's voor de AVG-compliance. In beide situaties geldt dat het voor de app en achterliggende ICT de toevoeging van een betaalfunctie betekent, wat voor een hogere mate van complexiteit zorgt. Ook de administratieve lasten nemen in beide gevallen toe door het ontstaan van een extra financiële stroom.

Advies

- Instemmen met variant 4 van de wijze waarop de kosten worden verdeeld, namelijk: de overheid financiert alle toegangstesten in fase 1 (tot en met april). Daarna worden de kosten in principe deels toegerekend aan sectoren of consumenten op basis van het principe van het profijtbeginsel tenzij blijkt dat dit niet uitvoerbaar is. Dit wordt komende maand verder uitgewerkt en komt terug voor besluitvorming.
- In de ACC kozen FIN, BZK, I&W, SZW en JenV voor optie 4. EZK, OCW kozen voor optie 1. VWS heeft ook een voorkeur voor optie 1, vanwege de uitvoeringsconsequenties van doorvoering van het profijtbeginsel, die in de ogen van VWS vertragend zullen werken.
- Waarbij het positieve effect vooral wordt veroorzaakt door het uitgangspunt dat de steun in Q3 gelijk is aan de lock-down kwartalen Q1 en Q2. Bij afbouw van de steun slaat dit effect om in negatieve baten.
- In de ACC is afgesproken het profijtbeginselpunt expliciet aan de orde te stellen in de MCC. In de MCC van 19 februari is aangegeven dat het in de rede ligt om het profijtbeginsel toe te passen tenzij blijkt dat het niet uitvoerbaar is.

- Het is zaak om dit in het begin duidelijk te communiceren richting deelnemende sectoren zodat er geen 'rechten' worden ontleend. Onderdeel van de uitwerking is welk deel van de rekening voor de overheid is en welk deel voor de sectoren.
- Verschillende verdeelsleutels zijn denkbaar:
 - o 0-100%: Rijk draagt alle kosten.
 - o 25%-75%: sector/consument draagt ongeveer ██████ per afgenomen test bij.
 - o 50%-50%: sector/consument draagt ongeveer ██████ per afgenomen test bij.
 - o 75%-25%: sector/consument draagt ongeveer ██████ per afgenomen test bij.
- Praktisch is het denkbaar dat een organiserende partij een aantal testslots inkoop voor een bepaalde periode ten behoeve van zijn klanten, en de kosten daarvan doorberekent via de ticketprijs. OCW geeft aan dat er ook minder kapitaalcrachtige sectoren zijn, die dit niet kunnen dragen. Het is ook denkbaar dat consumenten bij afgifte van de toegangstest een eigen bijdrage betalen.

5.1.2b

Reden dat wordt geadviseerd te kiezen voor variant 4:

- Door te kiezen voor een initiële bekostiging door het Rijk, kunnen we nu starten met het toegangstesten.
- Initiële bekostiging door het Rijk past bij de rol van de overheid om trajecten te subsidiëren/stimuleren die anders niet van de grond waren gekomen.
- Het geeft tijd om te werken aan een passende verdeelsleutel voor de verdeling van kosten tussen Rijk en sectoren/consumenten.
- Voordeel van het laten betalen via de sector en niet direct de burger – indien niet wordt gekozen voor volledige betaling door het Rijk - is dat de geldstroom dan wordt gekoppeld aan het testdoel en niet de test zelf.

Tabel. verdeling kosten in percentage

In onderstaande tabel wordt uitgegaan van de kostenverdeling voor de gehele 1,1 mld aan testkosten.

<i>Verdeelsleutel</i>	<i>Rijk</i>	<i>Sector/burgers</i>
100% / 0%		
75% / 25%		
50% / 50%		
25% / 75%		

5.1.2b