

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:

- Stemt u in met variant 4 van de wijze waarop de kosten worden verdeeld, namelijk: de overheid financiert alle toegangstesten in fase 1 (tot en met april) terwijl er wordt toegewerkt naar een verrekenmethode om de kosten (gedeeltelijk) toe te rekenen aan de sectoren?

Proces:

- Het wetstraject voor het testbewijs staat geagendeerd voor de MCC van 8 maart en de MR van 19 maart as. 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 met één aandachtspunt, namelijk het profijtbeginsel (zie advies pag. 5).
- Streven is om te besluiten over de verdelingsvariant in de MCC van dinsdag 2 maart (zie advies op pag. 5).
- Vervolgens zal op basis van de gekozen variant de vervolgoopdracht worden verstrekt voor fase 1 van de uitrol van testcapaciteit in spoor 2a. Een besluit hierover wordt genomen in de MCC van 5 maart.
- 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 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.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Fase 1

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 of te stoppen. De testcapaciteit wordt opgebouwd in twee onderdelen: de opdracht voor uiteindelijk 225.000 laag sensitieve testen per dag en de opdracht voor 195.000 hoog sensitieve testen per dag.

Voor het totaalplaatje dienen de kosten van de beide opdrachten en de reeds ingekochte antigeentesten te worden opgeteld. Waar de opdracht voor hoog sensitieve testcapaciteit ziet op zowel de exploitatie/afname kosten als de materiaalkosten van de test, zijn deze bij de opdracht voor laag sensitieve testcapaciteit apart opgenomen. Over de kosten voor de inkoop van (antigeen)testen wordt apart besluitvorming georganiseerd. Deze zijn voor een deel reeds ingekocht. De kosten van laag sensitieve testcapaciteit zijn als volgt:

Fases van 4 weken en opbouw testcapaciteit p.d.	Totale exploitatie kosten	Kosten antigeensneltesten	Gemiddelde kosten per test
Fase 0 - opstart	5.1.2b	5.1.2b	5.1.2b
Fase 1: 25.000-105.000	5.1.2b	5.1.2b	5.1.2b
Fase 2: 105.000-175.000	5.1.2b	5.1.2b	5.1.2b
Fase 3: 175.000-225.000	5.1.2b	5.1.2b	5.1.2b
Fase 3b: 225.000	5.1.2b	5.1.2b	5.1.2b
Totaal	5.1.2b	5.1.2b	

Per fase kan een GO gegeven worden, of kan er besloten worden om de testcapaciteit opbouw te vertragen. 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 5.1.2b 5.1.2b. 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.

De kosten voor de inkoop van antigeensneltesten zijn voor deze periode van deze fasen (4 maanden) reeds gemaakt, maar zijn voor de volledigheid hier wel meegegeven. Dat is in totaal 5.1.2b. De reden dat er gebruik gemaakt kan worden van al eerder ingekochte antigeen testen vanwege de inkooporders van ca. 5.1.2b 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 de precieze offerte nog niet beschikbaar is. Wel is er een goede inschatting te geven, waarbij voor de zekerheid met een hogere prijs per test dan nu verwacht is gerekend om tegenvallers te voorkomen. Het hier gehanteerde schema is onder voorbehoud. Of een gefaseerde besluitvorming over deze opdracht -zoals bij de opdracht aan VNO-met GO/NO GO momenten mogelijk is, is op dit moment nog niet duidelijk. Zeer waarschijnlijk zullen pas vanaf april/mei testen worden geleverd, maar dan wel meteen hogere aantallen. Voor deze opdracht wordt nu uitgegaan van:

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Periode en aantal tests	Totale kosten	Gemiddelde kosten per test
1 maart- 1april (0-20K)	€ 5.1.2b	5.1.2b
April- mei: (20K-70 K)	€ 5.1.2b	5.1.2b
Mei-juni: (70K-195K)	€ 5.1.2b	5.1.2b
Juli-aug (195K)	€ 5.1.2b	5.1.2b

Dit resulteert in een totaalbedrag voor de gehele periode op ongeveer 5.1.2b

Het totaal nog te besteden bedrag komt dus uit op 5.1.2b

Het totaal inclusief de (reeds ingekochte) antigeensneltesten komt uit op 5.1.2b

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.

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 overheidsmaatregelen, behalve op de maatregelen die zien op de directe doelstelling van de inzet van de testen¹;
- Totale inzet: 49 miljoen testen (400.000 per dag in de maanden mei t/m september);
- Test kost 5.1.2b per stuk (totale kosten 5.1.2b inclusief uitvoering);
- Testbewijs na negatieve testuitslag is 48 uur geldig;
- De gemiddelde uitgaven die een consument doet per testbewijs worden geschat op 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 uur 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 testbewijs. Daarmee neemt de toegevoegde waarde per test af. 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:

¹ 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.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

- Heeft alleen betrekking op TVL en NOW-steun;
- Pakket wordt verlengd tot Q3 onder de nu geldende voorwaarden (dus 85% vergoedingspercentage);
- 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 5.1.2b extra omzet, leidt tot 5.1.2b minder uitgekeerde steun per euro omzet. Daarnaast zal er ook nog 5.1.2b aan steun voor toeleveranciers minder worden uitgekeerd. Daarmee wordt per euro omzet in een sector met een testbewijs dus 5.1.2b steun bespaard.

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. 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 zogezegd 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 afbouw/stopzetting van steun voortkomt 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.

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	
Besparing steun ²	5.1.2b
Kosten testen ³	5.1.2b
TOTAAL	5.1.2b

BBP-effecten

- De testen zullen een positief effect hebben op het bbp via de consumentenbestedingen, vergeleken met het basispad waarbij de testen niet worden ingevoerd. Het effect zal zo'n 5.1.2b 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).

² Omzet berekend op basis van uitgave consument per testbewijs 5.1.2b vermenigvuldigd met het aantal uit te geven testbewijzen (49 mln). Betekent: 49 mln * 5.1.2b

³ Discussie financiering verderop in dit stuk.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

- 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"> - 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 anderzans uitje.
2. De sector betaalt mee	<ul style="list-style-type: none"> - Profijtbeginsel; - Prikkelz doelmatig gebruik; - Beprijzing helpt in de rantsoenering - Beperkte 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
3. De burger betaalt mee	<ul style="list-style-type: none"> - Profijtbeginsel - Prikkelz doelmatig gebruikt - Beprijzing helpt in de rantsoenering - Beperkte druk op overheidsfinanciën 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Shopgedrag' in GGD-teststraten waar test gratis is. - Toegankelijkheid lagere SES, kan sociaaleconomische ongelijkheid vergroten - Juridische bezwaren; - ICT uitdagingen.
4. Rijk draagt initiële kosten, na fase 1 verdeling	<ul style="list-style-type: none"> - Tijd voor uitvoering om te werken aan verwerken andere betaalstromen - Profijtbeginsel - Prikkelz doelmatig gebruik - Beperkte 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

Advies

- Na discussie in het DOC is het advies te kiezen voor optie 4, waarbij in fase 1 gestart wordt met volledige vergoeding door de overheid maar de overheidsbijdrage stapsgewijs wordt afgebouwd en er gaandeweg (een deel van) de kosten van de testen worden overgenomen door de sectoren.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

- Enig verschil van inzicht zat in het *volledig* toepassen profijtbeginsel of het maken van een totaalweging waarbij de opbrengsten in brede zin er toe kunnen leiden dat er meer bijdrage vanuit het rijk is. In weging zijn drie hoofdargumenten betrokken: maatschappelijk doel is gediend met overheidsfinanciering en simpele uitvoering(1), de macro-economische afweging tussen steun en kosten van testen is ongeveer neutraal (2) en de wens het profijtbeginsel toe te passen (3). In het DOC is afgesproken dit punt expliciet aan de orde te stellen in de ACC.
- 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 draagt ongeveer 5.1.2b per afgenomen test bij.
 - o 50%-50%: sector draagt ongeveer 5.1.2b per afgenomen test bij.
 - o 75%-25%: sector draagt ongeveer 5.1.2b 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.
- Het advies is om te kiezen voor een verdeling waarbij de 'opslag' op de prijs voor deelname aan een activiteit/evenement ergens tussen de 5.1.2b ligt om de drempel niet te hoog te maken.

Reden dat wordt geadviseerd te kiezen voor deze variant:

- Door te kiezen voor een initiële bekostiging door het Rijk is er tijd voor de uitvoering om te werken aan het kunnen verwerken van meerdere geldstromen.
- 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.
- 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. Belangrijke praktische overweging hierbij is bovendien dat 'shopgedrag' bij de GGD-teststraten wordt voorkomen: daar zijn testen immers al gratis.

Tabel. verdeling kosten in percentage

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

Verdeelsleutel	Rijk	Sector/burgers
100% / 0%	5.1.2b	5.1.2b
75% / 25%	5.1.2b	5.1.2b
50% / 50%	5.1.2b	5.1.2b
25% / 75%	5.1.2b	5.1.2b

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. Voornaamste bezwaar

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

zit bij het meebetalen door de burger op het ondervangen van aanvullende juridische/privacy en ICT problemen. 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.