

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Betreft: Principenotitie

### **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.

Het wetstraject staat geagendeerd voor de MCC van 8 maart as. Hiermee wordt de juridische basis gelegd voor testen spoor 2a – heropenen van de samenleving.

Parallel aan het wetstraject loopt de afstemming met EZK, OCW en Financiën over de financiële kant van de verdere uitrol van fase 2a. Middels deze notitie wordt inzicht gegeven in de 1) totale kosten van de uitrol, 2) de onderbouwing van de noodzaak van de uitrol – MKBA en 3) een nadere duiding van de afweging kostenverdeling publiek-privaat.

### Fase 0

In afstemming met de ministers van EZK, OCW en Financiën, 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. Hier is een bedrag van circa **5.1.2b** 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.

### Fase 1

Met de uitrol van fase 1 wordt uitvoering gegeven aan de wens om toegangstesten mogelijk te maken om stapsgewijs de samenleving te heropenen. De uitrol van testen spoor 2a kent nog een aantal punten die nadere duiding vragen alvorens besluitvorming in de MCC plaatsvindt.

### Proces

De principenotitie staat geagendeerd:

- Bespreking MT niveau – 24 februari opdrachtgeversoverleg.
- DOC van donderdag 25 februari – 10:30.
- ACC van maandag 1 maart.
- MCC – inclusief besluitvorming van dinsdag 2 maart.

### **1. Kosten uitrol spoor 2A**

Hieronder volgt een korte samenvatting betreffende de testcapaciteit opbouw. Voor spoor 2a zal een opdracht worden gegeven voor het leveren van een aanvullende testcapaciteit oplopend tot 415.000 testen per dag. Deze testcapaciteit bestaat uit twee verschillende opdrachten: de opdracht voor uiteindelijk 225.000 laag sensitieve testen per dag en de opdracht voor 195.000 hoog sensitieve testen per dag.

Laag sensitieve testcapaciteit:

- De opdracht voor het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden voor de uitrol van laag sensitieve testcapaciteit (fase 0) is verstrekt.
- Er wordt een fijnmazig netwerk opgezet over het gehele land.

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

- 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.

Hoog sensitieve testcapaciteit:

- De opbouw van hoog sensitieve testcapaciteit vindt plaats door de opbouw van xl teststraten over Nederland.
- De opdracht bestaat niet uit deelfasen. Er wordt bij het geven van de opdracht direct gewerkt aan de opbouw van 195K 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. Deze komen uit de centraal ingekochte antigeentest voorraad. De kosten van laag sensitieve testcapaciteit zijn als volgt:

Fases van 4 weken en opbouw testcapaciteit p.d.	Totale exploitatie kosten	Kosten reeds ingekochte sneltesten	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		5.1.2b	
Fase 3b: 225.000			
<b>Totaal</b>			

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. 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 antigeentesten 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. 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	
April- mei: (20K-70 K)		
Mei-juni: (70K-195K)		
Juli-aug (195K)		

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 testen<sup>1</sup>;
- 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 uiteindelijke uitgave 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. In

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

- Heeft alleen betrekking op TVL en NOW-steun;

<sup>1</sup> 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

- Pakket wordt verlengd tot Q3 onder de nu geldende voorwaarden (dus 85% vergoedingspercentage);
- Bedrijven blijven in aanmerking komen voor steun;
- Om uitspraken te kunnen doen over de hoeveelheid bespaarde steun, zijn aannames gedaan m.b.t. de vaste lastenpercentages. Het gewogen gemiddelde komt uit op 33% aan vaste 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 4:1.

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 5.1.2b steun bespaard.

Uiteraard geldt ook voor deze conclusies dat variabelen kunnen gaan bewegen op het moment dat de maatregelen worden versoepeld of het steunpakket wordt gewijzigd. Een belangrijke variabele in deze is:

- De duur van het steunpakket.
- Als het steunpakket eerder wordt afgebouwd dan einde Q3 dalen de publieke baten van testbewijzen. Het is dus belangrijk de toegevoegde waarde van het testbewijs in elke sector te blijven evalueren, indachtig het dan geldende steunpakket.

#### Bestedingseffecten consumenten

- De testen zullen een positief effect hebben op het bbp, vergeleken met het basispad waarbij de testen niet worden ingevoerd. Het effect zal zo'n 5.1.2b van het BBP zijn (incidenteel).
- Op de lange termijn zijn er twee zaken van belang.
  - Het incidentele bbp-effect zal slechts beperkt teniet worden gedaan. Er is immers geen of nauwelijks inhaalgroei mogelijk (iemand kan immers maar X aantal keren naar horeca of festivals).
  - Er is een structureel positief effect zijn, omdat door het in stand houden van sectoren kapitaalsvernietiging worden voorkomen.
  -

Opbrengst BBP	
Besparing steun <sup>2</sup>	
TOTAAL opbrengst	5.1.2b
Kosten testen <sup>3</sup>	
<b>TOTAAL</b>	

#### Overige (niet altijd meetbare) economische effecten

- De sectoren waar toegangstesten veel potentie hebben (zoals horeca en evenementen), worden gekenmerkt door een groot aantal flexwerkers dat werkzaam is in de sector. Deze zelfstandigen worden hard geraakt door het sluiten van de sectoren<sup>4</sup>. Met toegangstesten wordt voor een deel van deze groep weer perspectief en inkomen geboden. Dit kan zich weer vertalen naar het doen van uitgaven door deze groep in de Nederlandse economie.

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Discussie financiering verderop in dit stuk.

<sup>4</sup> Onzekerheid houdt flexbranche in zijn greep (ING, december 2020) <https://www.ing.nl/zakelijk/kennis-over-de-economie/uw-sector/outlook/flexbranche.html>

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

- Mensen die deel willen nemen aan het sociaal verkeer, moeten naar de teststraat om een toegangstest te verkrijgen. Dit is een extra stap en daarmee ook een zekere mate van drempel voor mensen om aan een activiteit deel te nemen of toegang te willen tot een bepaalde locatie. Daarmee is dus al een zekere mate van prijs ingebouwd in het systeem, waardoor de toegevoegde waarde per test voor het individu en daarmee voor de maatschappij, toeneemt. Een nadeel hiervan is wel dat er op voorhand wordt geïnvesteerd in testcapaciteit voor spoor 2, waarvan nog niet 100% vast staat dat die ook in zijn volledigheid wordt afgenomen. Hierover worden nu gesprekken met sectoren gevoerd, waarbij hen wordt gevraagd een inschatting van de vraag naar testen aan te leveren. Eventuele kosten per sector en dus verdeling over sectoren is medebepalend voor hoe aantrekkelijk het voor een sector is om wel of niet met toegangstesten te willen werken.

Overige (maatschappelijke) effecten

- Een bepaald deel van de besmettingen wordt eerder gedetecteerd. Het aantal asymptomatische testen neemt immers toe, waardoor asymptomatische gevallen sneller geïsoleerd kunnen worden. Aangezien het systeem met toegangstesten uiteraard niet 100% waterdicht is, is wel de vraag of dat effect opweegt tegen de extra verspreiding die wordt gecreëerd door mensen die ondanks het doen van de toegangstest toch positief blijken te zijn.
- De coronacrisis drukt ook op de psychische gezondheid van veel Nederlanders<sup>5</sup>. Ook in België is te zien dat op het gebied van mentaal welbevinden een sterke correlatie bestaat met de coronasituatie in het land<sup>6</sup>. Bij soepelere maatregelen is het mentaal welbevinden hoger. Ook het Trimbos instituut in Nederland geeft aan dat mensen snakken naar perspectief<sup>7</sup>. Met toegangstesten kan perspectief worden geboden, krijgen mensen weer ruimte om aan fysiek sociaal verkeer deel te nemen en ontstaat er weer vertrouwen in de toekomst.

Conclusies

- De kosten-baten analyse lijkt, gegeven de huidige context, op macroniveau positief uit te vallen. Dat sterkt in de gedachte dat test- en/of testafnamecapaciteit in spoor 2A de moeite waard is.
- Het is raadzaam om bovenstaande kosten-baten analyse geregeld te herijken wanneer de context verandert. Relevante variabelen zijn daarbij de geldigheidsduur van een testbewijs, de geldende maatregelen en het steunpakket.

**3. Kostenverdeling**

Wie de kosten draagt voor het testtraject 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. De verdeling kent drie opties:

	<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
<b>1. Rijk draagt alle kosten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelijk economisch speelveld;</li> <li>- Geen drempels voor burgers → geen sociaal-economische ongelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risico op weinig doelmatige inzet testcapaciteit;</li> <li>- Groot risico op subsidie van mensen die zich sowieso wel zouden</li> </ul>

<sup>5</sup> Maatschappelijke gevolgen van corona (SCP, juli 2020).

<sup>6</sup> Mentaal welzijn in tijden van COVID-19: ups en downs van een bevolking onder druk (Universiteit Antwerpen, december 2020). <https://blog.uantwerpen.be/corona/mentaal-welzijn/>

<sup>7</sup> Mentaal gezond door de crisis (Trimbos Instituut). <https://www.trimbos.nl/kennis/corona/mentaal-gezond-door-de-crisis#:~:text=Zo%20gaf%2060%25%20van%20de,het%20maken%20van%20sociale%20contacten.>

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

	-	laten testen ('deadweight loss') - Grote druk op overheidsfinanciën (hogere staatsschuld).
<b>2. De sector betaalt mee</b>	- Profijtbeginsel; - Prikkel doelmatic gebruik; - Beprijzing helpt in de rantsoenering - Beperkt druk op overheidsfinanciën	- Lastenverdeling onder de sectoren; - Bestaande financiële druk op sectoren; - Kosten doorberekend aan burger, vergroot sociaaleconomische ongelijkheid
<b>3. De burger betaalt mee</b>	- Profijtbeginsel - Prikkel doelmatic gebruikt - Beprijzing helpt in de rantsoenering - Beperkt druk op overheidsfinanciën	- Toegankelijkheid lagere SES; - Juridische bezwaren; - ICT uitdagingen.

-

-

- *Uitvoering*

- 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 zit bij het meebetalen door de burger op de 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 betaal functie betekent, wat voor een hogere mate van complexiteit zorgt. Het ontwerp van de app is nu dusdanig dat er geen persoonsgegevens worden verwerkt. Dit verandert indien er ook betaald dient te worden door de burger. Ook de administratieve lasten nemen in beide gevallen toe door het ontstaan van een extra financiële stroom. Op zijn minst zal deze optie voor vertraging zorgen, maar het vraagt mogelijk om een aantal fundamentele wijzigingen in de ICT infrastructuur en van de app met afbreukrisico op het gebied van AVG-compliance.

-