

Ministerie van Volksgezondheid, Datum Document  
Welzijn en Sport

Kenmerk

2361083-1006137

Bijlage(n)

-

Minister van VWS

Deadline: 17-05-2021

# nota

(ter beslissing)

Testen uitgaande reizigers

*Ter voorbereiding ook op  
het Testen overleg van a.s.  
dinsdagochtend 18 mei.*

## 1 Aanleiding voor deze nota

De EU-verordening over de Digital Green Certificate (DGC) regelt dat lidstaten een test, vaccin en/of herstel bewijs moeten faciliteren voor reizigers. Lidstaten zijn vrij om zelf invulling te geven in de manier waarop ze dit doen. Hiervoor worden momenteel al voorbereidingen getroffen met de corona app. Voor wat betreft de testcapaciteit moet nog worden bepaald waar de reizigers terecht kunnen. Het is al door de EU besloten dat het testcertificaat zelf moet gratis moet zijn, maar op dit moment wordt in de onderhandelingen tussen het Europees parlement en de Raad nog besproken of de test die hieraan ten grondslag ligt ook gratis moet zijn. Deze onderhandelingen zijn als het goed is eind mei afgerond. Deze besluitvorming is van invloed op het besluit of wij als overheid de testcapaciteit beschikbaar willen stellen en hoe.

Echter, omdat het DGC waarschijnlijk per 21 juni ingaat, en ook andere departementen een rol spelen bij de invoering, is het wenselijk dat de voorbereidingen op tijd gestart worden en daarom willen we de standpuntbepaling VWS over de vormgeving van de testmogelijkheden nu aan u voorleggen.

## 2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

- In het geval de testen niet gratis beschikbaar moeten worden gesteld, gaat u dan akkoord met uit laten voeren van deze testen door de commerciële markt zonder verdere bemoeienis van de overheid, zoals dat nu op dit moment ook gebeurt?
- In het geval dat de testen verplicht gratis uitgevoerd moeten worden, gaat u dan akkoord dat dit ook door commerciële teststraten wordt gedaan, waarbij dan gewerkt kan worden met bijvoorbeeld een vouchersysteem en vooraf gecontracteerde teststraten?
- Bent u er mee akkoord dat het inschakelen van de commerciële teststraten, bij gratis uit te voeren testen, primair door de departementen I&W en EZK moet worden opgepakt, waarbij VWS alleen een adviserende rol heeft?

Ad a) *Advies:* is om in deze situatie het testen volledig over te laten aan de commerciële markt, conform de huidige situatie. De verwachting is dat de prijs per

Directie PDC-19  
Testen en Traceren

Kenmerk  
2361083-1006137

test zal dalen wanneer meer mensen gebruik maken van reistesten en er daardoor mogelijk meer aanbieders op de markt komen.

*Ad b) Advies:* Is om dit als overheid dan ook aan de commerciële markt over te laten. Er is immers geen schaarste op de testmarkt (en die is ook niet verwacht) en daarom zou het ingrijpen in de markt door de overheid (door bijvoorbeeld het onder te brengen onder Spoor 2a) niet gerechtvaardigd zijn. Vanuit juridisch oogpunt wordt dit dan ook sterk afgeraden om deze testen te beleggen, omdat er een grote kans bestaat dat commerciële marktpartijen procedures aanhangig maken. Dit is ook één van de bezwaren die al wordt geuit bij de realisatie van de testcapaciteit voor spoor 2a en daarnaast ligt de opdracht aan SON ook nu al onder een vergrootglas. Aanvullend speelt nog dat SON geen PCR-testen aanbiedt en binnen de EU vooralsnog geen overeenstemming bestaat over het toestaan van niet-PCR testen ten behoeve van het DGC.

Gratis aanbieden van reistesten kan door:

- 1) het verstrekken van vouchers aan burgers. Het verantwoordelijk ministerie kan een bepaald aantal vouchers ter beschikking stellen aan burgers, al of niet verbonden aan leeftijd of inkomen.
- 2) een open-house regeling om teststraten te contracteren. Binnen de open-house regeling zouden dan contracten worden gesloten met aanbieders die aan de door de overheid gestelde eisen voldoen. Op die manier kan de burger, zonder ervoor te betalen, reistesten afnemen. Mochten er in deze open house regeling toch onvoldoende testen aangeboden worden door de markt, dan zou als terugvaloptie/achtervang de toegangstraten van Spoor 2a (via SON) gebruikt kunnen worden. Deze terugval optie stuit wel op dezelfde juridische bezwaren (zie hieronder bij punt 7).

*Alternatief:* Deze testen **direct** onder de overeenkomst met de SON in Spoor 2a te brengen. Hieraan zijn juridische bezwaren en risico's verbonden (zie hieronder bij punt 7). Ook speelt het punt dat nog niet vaststaat dat niet-PCR testen in EU-verband geaccepteerd worden voor het DGC.

*Ad c) Advies:* is om het organiseren van het vouchersysteem en/of contracteren van teststraten over te laten aan de gezamenlijke departementen die primair verantwoordelijk zijn voor reizigers. Op het moment dat het standpunt is dat vakantiegangers zich in eerste instantie gewoon in de commerciële teststraten moet laten testen en er geen aparte testcapaciteit wordt gerealiseerd vanuit de overheid dan is het daarmee ook niet meer vanzelfsprekend dat VWS hiervoor het verantwoordelijk departement is. Andere departementen zoals I&W of EZK zijn dan meer vanzelfsprekend dossierhouder. *(Zowel I&W als EZK waren tijdens de interdepartementale discussies, over de NLse inzet over de DGC voor de onderhandelingen in de EU, voorstander van het volledig gratis organiseren van deze testen. Op dat moment werd echter nog niet gesproken over welk departement verantwoordelijk zou zijn voor het organiseren van deze testen).* Wij adviseren u om een harde lijn te trekken: VWS heeft met het opzetten van spoor 2a voor het openen van de samenleving al een monsterklus geklaard. Het is een goed moment om andere departementen aan het werk te zetten. Uit de recente inzet van OCW op het testen in het onderwijs en BZK voor testen van grenswerkers blijkt dit –met advies van VWS- prima uit te kunnen pakken.

#### **d) Toelichting**

Het gaat hier om de groep uitgaande reizigers vanuit Nederland naar het

Directie PDC-19  
Testen en Traceren

Kenmerk  
2361083-1006137

buitenland. Elk land mag zelf eisen blijven stellen aan waar het testcertificaat aan moet voldoen. Sommige landen eisen alleen een antigeen test of een PCR testen, andere landen eisen een combinatie van beiden.

Het is nog onduidelijk hoe lang het DGC beschikbaar zal zijn, maar de EU wil dit maximaal 1 jaar gebruiken. Het is uiteraard ook sterk afhankelijk van de ontwikkelingen van het virus in de EU. Het DGC zal naar verwachting per 21 juni juridisch geregeld zijn. Vanaf dat moment kan het DGC gebruikt worden, maar dan hebben de lidstaten nog 6 weken de tijd om het uitvoeringstechnisch te organiseren. We gaan er dus vanuit dat het DGC er zal zijn van 1 juli tot in elk geval eind december, met de grootste verwachte piek in de testvraag verwacht in juli/augustus.

De verordening schrijft voor dat het testcertificaat zelf gratis moet zijn, en dat het voornamelijk aan de lidstaten zelf is om de test al dan niet gratis aan te bieden. Het Europees Parlement vindt echter dat de test zelf ook gratis moet zijn. Komende periode vinden de onderhandelingen tussen de Raad en het EP plaats, en eind mei weten we hierover meer. Omdat het de bedoeling is dat tussen 21 juni en uiterlijk eind juli het certificaat wordt ingevoerd is het belangrijk om de voorbereidingen op tijd te starten en daarom ligt deze besluitvorming nu al voor.

#### ***Koppeling reis testbewijs aan de CoronaCheck app:***

De CoronaCheck app wordt interoperabel gemaakt met de specificaties van het bewijs zoals vastgelegd in de EU Digital Green Certificate (DGC). Dit betekent dat de documentatie van een reistest ook via de CoronaCheck app gegenereerd zal kunnen worden en deze afgelezen kan worden t.b.v. reisverkeer. Dit betekent ook dat digitale testcertificaten van EU-burgers door de Nederlandse CoronaCheckScanner app afgelezen gaan kunnen worden. Commerciële teststraten kunnen op dit systeem worden aangesloten en dus gebruik maken van de CoronaCheck app.

Tevens zal, wanneer u akkoord gaat met bovenstaand advies, geregeld worden dat het testbewijs dat wordt afgegeven in Spoor 1 alleen gebruikt kan worden als toegangstest, maar niet als reistest. Hiermee zou immers overlap met marktactiviteiten ontstaan, en bovendien speelt ook hier het issue dat de GGD niet uitsluitend PCR-testen uitvoert.

#### **Testcapaciteit voor reizigers**

Wat betreft het beschikbaar stellen van de testen. Daar heeft het LCT op donderdag 1 april over gesproken. Daar kwam geen eenduidig advies uit en daar werd aangegeven dat dit gezien wordt als een politiek besluit.

#### ***Aantallen testen nodig voor uitgaande reizigers:***

Er is een inschatting gemaakt van het aantal uitgaande reizigers dat een test nodig zouden hebben om naar het buitenland te gaan. Er is gekeken naar de verwachte drukste maanden (Q3: juli, augustus, september) in 2019 en deze is 25% lager ingeschat omdat de verwachting is dat vanwege COVID-19 minder mensen op vakantie gaan. Er is ook rekening gehouden met de verwachte vaccinatiegraad. Deze berekening komt uit op ca. 165.000 reizigers p/d in juli, ca. 50.000 reizigers p/d in augustus en ca. 30.000 p/d september (zie bijlage). Er moet overigens rekening worden gehouden met een flinke piek in de testvraag aan het begin van de vakantie (o.a. zwarte zaterdag).

Uitgaande van de aantallen in figuur 1 zou dit voor heel juli uitkomen op ca. 5 mln. testen, augustus 1,5 mln., en september ca. 900k testen. In totaal dus ca.

Directie PDC-19  
Testen en Traceren

Kenmerk  
2361083-1006137

7,4 mln. testen voor juli, augustus en september. Voor de maanden oktober, november en december hebben we nog geen aantallen beschikbaar.

		juli	augustus	september	Totaal
Testen per maand	Reguliere vaka	2.883.000	888.000	481.000	4.252.000
	Zakenreizen en	2.265.377	697.764	377.956	3.341.097
Testen per dag		166.077	51.154	28.632	

### ***Opties voor het (gratis) beschikbaar stellen van testcapaciteit***

**Commerciële teststraten** zijn op dit moment de plek waar reizigers terecht kunnen om zich te laten testen. De verwachting is dat de commerciële teststraten voldoende testcapaciteit hebben om dit te organiseren, en dat wanneer blijkt dat deze testen door hen uitgevoerd mogen worden, er voldoende testcapaciteit wordt opgebouwd om te voldoen aan deze testvraag. Als het de bedoeling is dat de testen gratis worden aangeboden dan zal dit financieel georganiseerd moeten worden. De overheid kan dan burgers bijvoorbeeld een voucher ter beschikking stellen waarmee ze gratis een test kunnen afnemen bij vooraf gecontracteerde testaanbieders (gecontracteerd middels bijvoorbeeld een open house regeling).

### ***Mogelijkheden voor het gebruik van de gerealiseerde testcapaciteit in spoor 1 en 2***

Op het moment dat er sprake moet zijn van gratis testen zal waarschijnlijk de vraag worden gesteld of de reeds gerealiseerde testcapaciteit in spoor 1 en 2a, die immers al door de overheid is gefinancierd en ook gratis beschikbaar is voor burgers, hiervoor niet kan worden benut.

**Spoor 1:** De GGD'en hebben een publieke taak in het kader van infectieziektebestrijding. Extra activiteiten op het gebied van testen wordt niet gezien als een taak van de GGD'en. Dus ook het testen van reizigers valt daar niet onder. Daar komt bij dat met de huidige testcapaciteit de GGD' en niet zouden kunnen voorzien in de testvraag van de reizigers. Daarnaast is vrij recent bepaald dat de testcapaciteit van de GGD'en naar beneden bijgesteld kan worden op basis van de nieuwe testvraagprognose. Er zal daarom onvoldoende testcapaciteit zijn om de verwachte aantallen reizigers (zie informatie hieronder) hier naar toe te sturen. Er was overigens ook een tekort geweest wanneer de GGD'en wél de 175.000 testen p/d hadden aangehouden.

**Spoor 2a** voorziet in testcapaciteit voor toegang. Voor spoor 2a wordt een testcapaciteit gerealiseerd van 400.000 testen per dag vanaf juni. Als deze testcapaciteit zou worden ingezet voor gratis testen van reizigers dan zou dat betekenen dat ca. 160.000 testen p/d van de 400.000 testen p/d op zouden gaan aan het testen van reizigers. Dit betekent een aanzienlijke aanslag op de testcapaciteit die dan niet kan worden ingezet voor evenementen. Er spelen daarnaast echter nog een aantal zaken die de inzet van spoor 2a niet vanzelfsprekend maken:

- Zo biedt Spoor 2A met name antigeen testen en ademtesten met LAMP testen aan. Voor veel landen geldt nog steeds dat alleen een PCR test

Directie PDC-19  
Testen en Traceren

Kenmerk  
2361083-1006137

volstaat. Aangezien PCR testen alleen als controle test wordt ingezet in spoor 2a is hier dus onvoldoende volume van aanwezig.

- Ten tweede kunnen de reistesten juridisch gezien niet onder de huidige overeenkomst met SON in Spoor 2A worden ondergebracht, omdat dit buiten de scope van de opdracht valt. Daardoor is de uitbreiding van de opdracht juridisch onrechtmatig.  
Daar komt bij dat SON zich ook heeft moeten verzekeren voor mogelijke gevolgschade bij uitval van testcapaciteit (burgers kunnen bijvoorbeeld een evenement niet bezoeken doordat ze zich niet konden laten testen en ze claimen dan de kosten van het toegangskaartje en bijvoorbeeld bijbehorende hotelovernachting). Indien reizigers ook via spoor 2a getest worden dan zal de mogelijke gevolgschade vele malen hoger kunnen uitvallen en zal de verzekering daar ook op moeten worden aangepast.
- Omdat er een markt is voor het aanbieden van testen, is het risico op juridische procedures erg groot. Daarbij komt dat de opdracht aan SON nu al onder een vergrootglas ligt, waardoor dit ook politiek bestuurlijke risico's met zich brengt. (zie verder hieronder punt 7)

#### **e) Draagvlak politiek**

Vanuit de Tweede Kamer zijn er tijdens debatten en schriftelijke vragen gesteld over of dit gratis of betaald moet worden.

#### **f) Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie**

Vanuit de maatschappij zijn nog geen duidelijke signalen gekomen dat de testen op een bepaalde plek zouden moeten plaats vinden.

#### **g) Financiële en personele gevolgen**

Wanneer dit wordt ondergebracht bij een ander departement dan zijn er geen financiële gevolgen voor VWS. Vanuit organisatie en capaciteit perspectief bij zowel WJZ, FEZ als PDC-19 zou het erg veel vragen om dit er als een soort "derde spoor" naast de organiseren.

Als de testen niet gratis hoeven te worden aangeboden, dan zijn er geen financiële gevolgen.

Als de testen wel gratis door VWS (moeten) worden aangeboden dan zal dit financiële gevolgen hebben en moet hiervoor een additionele claim worden gedaan bij Financiën.

#### **h) Juridische aspecten haalbaarheid**

##### Gratis aanbieden d.m.v. open house

Het opzetten van een open house regeling voor het laten uitvoeren van de reistesten voor het Digital Green Certificate door de commerciële teststraten is juridisch haalbaar. In dat geval organiseert de overheid een open house voor het afnemen van reistesten, en kunnen alle partijen die aan de door de overheid gestelde eisen voldoen, een contract met de overheid krijgen. Burgers kunnen vervolgens zelf kiezen bij welke gecontracteerde teststraat zij gratis hun test afnemen. Relevant is om te realiseren dat de overheid geen invloed heeft op het aantal partijen dat zich zal inschrijven.

##### Gratis aanbieden d.m.v. onderbrengen overeenkomst SON

Juridisch gezien is het onrechtmatig om testbewijzen voor reizen onder de overeenkomst van SON te brengen omdat het buiten de scope van de (reeds onrechtmatig gegunde) opdracht valt.

Directie PDC-19  
Testen en Traceren

Kenmerk  
2361083-1006137

De risico's zijn ten eerste dat andere partijen (concurrenten) zich tot de rechter kunnen wenden, wat tot gevolg kan hebben dat de overeenkomst wordt vernietigd en alsnog moet worden aanbesteed (al kunnen deze om dwingende redenen van algemeen belang in stand worden gelaten). Een ander risico is dat de ADR en de AR de uitgaven die gepaard gaan met het uitvoeren van de opdracht, onrechtmatig verklaart.

Dit wordt vanuit juridisch oogpunt afgeraden. Ook politiek bestuurlijk gezien is deze optie kwetsbaar en risicovol. De opdracht aan SON ligt immers al onder een vergrootglas en er lopen meerdere discussies. Zo hebben diverse commerciële aanbieders van testen in april een kort geding aangespannen tegen SON en VWS.

Niet gratis aanbieden en volledig overlaten aan de markt (zonder bemoeienis overheid)

Er zijn geen juridische risico's.

Terugval optie: indien de markt niet voldoende aanbiedt, alsnog (deels) onderbrengen bij SON

Hiervoor gelden dezelfde juridische risico's als voor de optie dat de testen direct onder de overeenkomst met SON worden gebracht.

**i) Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)**

Er is afgestemd met FEZ en WJZ.

WJZ en FEZ hebben ook de voorkeur dit door een ander departement te laten organiseren.

**j) Gevolgen administratieve lasten**

N.v.t.

**k) Toezeggingen**

n.v.t.

**l) Fraudetoets**

n.v.t.

5.1.2e )

5.1.2e

Directie PDC-19  
Testen en Traceren

Kenmerk  
2361083-1006137

### Bijlage 1: testvraag berekend voor uitgaande reizigers.

#### Toelichting berekening:

Dit is gebaseerd op basis de aantallen vakantiegangers die vanuit NL naar het buitenland gaan, buitenlandse toeristen in Nederland die weer terugkeren en zakenreizigers uit Q3 in 2019. De verwachting is dat vanwege COVID-19 minder mensen reizen. Daarnaast is tegen die tijd een groot deel van de mensen gevaccineerd zij kunnen op basis van het vaccinbewijs reizen. Deze vaccinatiegraad onder Nederlanders is ook meegenomen.

Indicator	Daadwerkelijke aantallen Q3	Verwachting Q3 - 2021
Aantal vakantiegangers van NL naar buitenland	2019: 9,1 mln. (ca. 100.000 p/d)	75% vanwege corona 6,8 mln
Aantal buitenlandse toeristen in NL (die een test nodig hebben als zij terugkeren)	2017: ca. 7,2 mln. (ca. 80.000 p/d)	75% vanwege Corona 5,4 mln.
Zakenreizigers	2017: ca. 1,2 mln.	50% vanwege Corona 587k.

Wanneer de vaccinatiegraad wordt meegerekend komen we uit op onderstaande aantallen:

		juli	augustus	september	Totaal
Testen per maand	Reguliere vaka	2.883.000	888.000	481.000	4.252.000
	Zakenreizen en	2.265.377	697.764	377.956	3.341.097
<b>Testen per dag</b>		<b>166.077</b>	<b>51.154</b>	<b>28.632</b>	