

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Minister VWS

Deadline:  
11 februari 2021Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal  
Dir. Organisatie, Bedrijfsv en  
Personeel  
Afdeling VWS Flex

Ontworpen door

5.1.2e

5.1.2e @minvws.nl

## nota

(ter beslissing)

nota DOC inzet testbewijs

Datum  
9 februari 2021

Kenmerk

Zaaknummer

Paraaf directeur

Paraaf DGV

**1 Aanleiding voor deze nota**

Uw akkoord wordt gevraagd op de inzet van VWS voor een nota aan het DOC van 11 februari. In deze nota wordt een voorstel gedaan voor de afbakening van de sectoren waar de inzet van het testbewijs juridisch verplicht kan worden. Deze afbakening zal worden opgenomen in het wetsvoorstel om de inzet van het testbewijs mogelijk te maken. De nota zal na het DOC op donderdag 11 februari ook worden voorgelegd aan de ACC op maandag 15 februari en daarna aan de MCC.

Deze nota gaat niet in op vraagstukken rondom de uitvoerbaarheid van het testbewijs zoals de digitale applicatie, het soort testen dat gebruikt kan worden, de testcapaciteit en de gefaseerde invoering van het testbewijs. Deze vraagstukken komen uiteraard wel terug in het conceptwetsvoorstel dat aan u wordt voorgelegd.

**2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief**

U wordt gevraagd in te stemmen met:

- a) De afbakening van de sectoren
  - b) Het doel van het testbewijs
  - c) De planning voor het wetsvoorstel
- 
- a) Afbakening van sectoren.  
Voor de afbakening is het advies van de Gezondheidsraad gevolgd en wordt het volgende afwegingskader gehanteerd:
    1. testbewijzen moeten noodzakelijk en effectief zijn om de samenleving te heropenen en tegelijkertijd virusverspreiding terug te dringen;
    2. testbewijzen moeten de minst ingrijpende maatregel zijn om de doelstelling te bereiken;

3. testbewijzen moeten een proportionele maatregel zijn. Dat wil zeggen dat de gevolgen van het moeten kunnen tonen van een testbewijs in verhouding staan tot het doel dat daarmee wordt nagestreefd;
4. bij essentiële voorzieningen ligt het niet voor de hand om de inzet van een testbewijs juridisch verplicht te stellen vanwege de aard van deze voorzieningen en dat je daarom de toegang hiertoe niet wil beperken.
5. bij niet-essentiële voorzieningen kan is de inzet van een testbewijs wel passend zijn.
6. een testbewijs kan alleen ingezet wordt bij voorzieningen waarvoor geen redelijke alternatief denkbaar is
7. de testcapaciteit zal altijd gelimiteerd zijn waardoor binnen de niet-essentiële voorzieningen nog keuzes gemaakt moeten worden.

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Dir. Organisatie, Bedrijfsv en  
Personeel  
Afdeling VWS Flex

**Kenmerk**

Op basis van deze afbakening is interdepartementaal overeenstemming over het volgende:

- de inzet van het testbewijs voor essentiële voorzieningen uit te sluiten vanwege de inbreuk op grondrechten die een testverplichting voor toegang met zich meebrengt. Onder essentiële voorzieningen wordt in ieder geval verstaan publieke voorzieningen die vanwege hun aard ten alle tijden toegankelijk moeten zijn. Dat betekent dat publieke voorzieningen, openbaar vervoer, zorg en het PO en VO niet worden opgenomen in het wetsvoorstel.
- de inzet van het testbewijs uit te sluiten voor de werkomgeving in generieke zin (kantoren, productielocaties, bouwplaatsen, etc.), omdat de aard van de relatie tussen werkgever en werknemer een indirecte testverplichting niet past. Dat betekent dat de werkomgeving in algemene zin niet wordt opgenomen in het wetsvoorstel.
- te laten onderzoeken door EZK en SZW wat de mogelijkheden zijn van de inzet van een testbewijs voor werknemers en andere werkenden in voorzieningen of bij activiteiten waar het testbewijs verplicht wordt gesteld.
- het voorgestelde toetsingskader (zie pagina 4), in aanvulling op het ethisch/juridisch afwegingskader in het advies van de Gezondheidsraad, waarmee voor de in het wetsvoorstel opgenomen niet-essentiële voorzieningen een verdere afbakening kan worden aangebracht. Dit in relatie tot de beschikbare testcapaciteit, routekaart en de dan geldende maatregelen.
- Het testbewijs in ieder geval in te kunnen zetten voor de volgende niet-essentiële voorzieningen: sport- en jeugdactiviteiten, culturele instellingen, evenementen en restaurants en overige horeca
- de planning voor de behandeling van het wetsvoorstel.

In het DOC liggen de volgende bespreekpunten nog voor:

- Opname van MBO, HBO en WO in het wetsvoorstel op initiatief van OCW. OCW ziet de inzet van testbewijzen als mogelijkheid om de anderhalvemetermaatregel los te laten en daardoor (gelet op beperkte fysieke ruimte van instellingen) voor meer studenten fysiek onderwijs mogelijk te maken. Voorstel is niet om een algemene testplicht in te voeren maar om onderscheid te maken tussen studieonderdelen (praktijklessen/colleges/werkgroepen) waar wel, en waar niet de 1,5 meter kan worden losgelaten. Een testbewijs in het MBO, HBO en WO vraagt een zeer zware motivering. Het gaat immers om een indirecte testplicht bij een essentiële voorzieningen, waarvan we met elkaar vinden dat deze vanwege zijn aard altijd toegankelijk moet zijn. VWS stelt zich op

het standpunt dat fysiek onderwijs van groot belang is maar dat dit ook mogelijk wordt met testen op vrijwillige basis en zo veiliger studeren in combinatie met de basismaatregelen zoals anderhalve meter afstand houden mogelijk wordt.

- De verdere afbakening van een aantal sectoren: hierbij zijn opname van restaurants, horeca (vanwege fijnmazigheid, hoogfrequente passage bij de entree, omvang en mogelijkheid om basismaatregelen in acht te nemen) en doorstroomlocaties (mogelijkheid om basismaatregelen in acht te nemen) nog bespreekpunten.

Voor de niet-essentiële voorzieningen kan aan de hand van de volgende criteria verder worden afgebakend:

<p><b>Invoering van het testbewijs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het testbewijs wordt gekoppeld aan de systematiek van de routekaart en zal worden ingezet als maatregel om versnelde heropening van een voorziening/activiteit te bewerkstelligen of ter vervanging van andere maatregelen, <i>niet</i> als een extra beperkende maatregel.</li> <li>• Dit betekent dat met een testbewijs een voorziening/activiteit eerder verantwoord heropend kan worden of langer open kan blijven.</li> <li>• Een andere mogelijkheid is dat beperkende maatregelen uit de routekaart met de inzet van het testbewijs versoepeld, aangepast of opgeheven worden.</li> </ul> <p><b>Toegevoegde waarde van het testbewijs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het testbewijs heeft de meeste toegevoegde waarde op plekken waar het risico op besmetting relatief hoog is. Het gaat dan bijvoorbeeld om plekken waar veel mensen samen komen en waar afstand houden moeilijk is (zonder zitplaatsen). Te denken valt aan evenementen, nachtclubs. Het testbewijs heeft toegevoegde waarde als een substantieel deel van de samenleving/economie eerder heropend kan worden/langer open kan blijven door het invoeren van het testbewijs.</li> </ul> <p><b>Praktische uitvoering van het testbewijs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het testbewijs heeft toegevoegde waarde in sectoren waar bezoek <i>laagfrequent</i> de entree passeert. Een constante in- en uitstroom van bezoekers zorgt voor grote last op de toegangscontrole en is daarmee niet meer handhaafbaar.</li> <li>• Het testbewijs heeft toegevoegde waarde in sectoren waar bezoekers een maximum x aantal uur (OMT advies volgt) verblijven en in een gesloten omgeving zijn.</li> </ul> <p><b>Nabijheid en beschikbaarheid van testafname / teststraten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De testcapaciteit moet voldoende beschikbaar zijn en in verhouding staan tot de maatschappelijke en/of economische opbrengst van het doel, de voorziening/activiteit.</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Op basis van het ethisch/juridisch afwegingskader van de Gezondheidsraad in combinatie met bovenstaand toetsingskader, is het voorstel om de volgende sectoren op te nemen in het wetsvoorstel: restaurants, overige horeca, sport- en jeugdactiviteiten (in dat laatste geval de volwassen begeleiding), culturele instellingen<sup>1</sup>, en evenementen<sup>2</sup> (de benaming komt overeen met de benaming op de routekaart). Wat betreft restaurants en overige horeca wordt nog nader uitgezocht of een

<sup>1</sup> de gebruikelijke openstelling van instellingen zoals bioscopen, theaters, concertzalen, podia, bowlinghallen, casino's, arcadehallen en speelhallen.

<sup>2</sup> een speciale, tijd- en plaatsgebonden gebeurtenis die door een initiatiefnemer (individu, groep of organisatie) bewust is gepland en die gericht is op een bepaalde doelgroep om met een bewust gekozen vorm een bepaald doel te realiseren'. waarbij muziek, kunst, cultuur, sport, religie, wetenschap of een combinatie van deze centraal staat.

Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal  
Dir Organisatie, Bedrijfsv en  
Personeel  
Afdeling VWS Flex

Kenmerk

testbewijs vanwege de omvang en fijnmazigheid van deze sector maar ook vanwege de hoogfrequente passage bij de entree wel uitvoerbaar is. Zo kan een testbewijs voor een restaurant waar je een avond verblijft meer voor de hand liggen dan een kroeg waar men in en uit loopt. En zo kan een discotheek wellicht wel gebruik maken van het testbewijs (overeenkomstig een evenement).

Op basis van het wetsvoorstel, zal vervolgens bij ministeriële regeling, met in achtneming van de epidemiologische situatie (OMT-advies), de uitvoerbaarheid in een sector en de beschikbare testcapaciteit, prioritering en precisering worden aangebracht. Daarnaast zal daadwerkelijke inzet worden bepaald aan de hand van de systematiek van de routekaart.

Een voorbeeld: in het wetsvoorstel worden evenementen opgenomen. In de ministeriële regeling wordt opgenomen voor welke soort evenementen het testbewijs kan worden ingezet, bijvoorbeeld evenementen binnen met zitplaatsen en buiten met of zonder zitplaatsen. Aan de hand van een OMT-advies kan het kabinet vervolgens besluiten, volgens de systematiek van de routekaart, dat in het risiconiveau waakzaam evenementen binnen en buiten met testbewijs mogelijk zijn voor een onbeperkt aantal bezoekers met in achtneming van de anderhalvemeter maatregel. Er zit dus een bepaalde fasering in de besluitvorming over de inzet van het testbewijs waar iedere drie weken aan de hand van een OMT-advies kan worden besloten hoe het testbewijs daadwerkelijk kan worden ingezet. In dit voorbeeld kan bij de besluitvorming ook gebruik worden gemaakt van de resultaten uit de fieldlabs.

Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal  
Dir. Organisatie, Bedrijfsv en  
Personeel  
Afdeling VWS Flex

Kenmerk

VWS acht inzet van testbewijzen alleen voor deze sectoren kansrijk. Dit komt ook overeen met het advies van het OMT (o.a. OMT-advies 88 en 89) dat zij alleen voor eenmalige activiteiten en ruimtes waarin de toegang gereguleerd kan worden de inzet van testbewijzen mogelijk achten. Het testbewijs wordt dus niet ingezet bij publieke voorzieningen die vanwege hun functie voor iedereen toegankelijk moeten zijn. De enige uitzondering hierop is wellicht de inzet van het testbewijs voor mbo, hbo en wo. Dat zal blijken uit het DOC en de ACC.

EZK heeft al aangegeven dat zij graag minimaal de doorstroomlocaties (zoals pretparken, dierentuinen en musea), kermissen en bruine vloot toegevoegd zien aan sectoren waarin de inzet van het test bewijs mogelijk wordt en wil nog in overleg met de sectoren/VNO-NCW over welke sectoren zij kansrijk en uitvoerbaar achten. Ook vanwege de grote rol die de achterban speelt bij het organiseren van testen voor dit doel.

- Gaat u akkoord met dit afwegingskader?
- Gaat u akkoord met de aanvullende criteria voor niet-essentiële voorzieningen?
- Gaat u akkoord met in ieder geval de voorgestelde afbakening van sport- en jeugdactiviteiten, culturele instellingen en evenementen? De opname van restaurants en horeca wordt nog nader uitgezocht. Uit de bespreking in het DOC en de ACC kan volgen dat in het wetsvoorstel ook het mbo, hbo en wo worden opgenomen evenals doorstroomlocaties, de bruine vloot en kermissen. .

- b) Het doel van het testbewijs.  
Het voorstel is het testbewijs te koppelen aan de systematiek van de routekaart en zo het kabinet iedere drie weken te laten besluiten op welke

wijze het testbewijs kan worden ingezet. Met het testbewijs kunnen beperkende maatregelen uit de routekaart worden versoepeld of (deels) worden losgelaten.

In het laatste geval kan het testbewijs in plaats van een beperkende maatregel worden ingezet. De vraag is of met het testbewijs ook basismaatregelen kunnen worden losgelaten en dan met name de anderhalve-meter-maatregel. In de Fieldlabs wordt hiermee geëxperimenteerd. Op dit moment gaat dit, gelet op de bestrijding van het virus, wellicht te ver. Om dit op een later moment wel mogelijk te maken moet dit nu wel worden opgenomen in het wetsvoorstel, een afweging kan niet wachten tot de ministeriële regeling.

Het advies is om dit mogelijk te maken in het wetsvoorstel maar in de memorie van toelichting te verduidelijken dat in eerste instantie alleen naar de beperkende maatregelen in de routekaart wordt gekeken en daarna pas, indien de epidemiologische situatie het toelaat, ook te kijken naar de basismaatregelen.

- Gaat u ermee akkoord dat het testbewijs als doel heeft om sneller bepaalde voorzieningen en activiteiten te heropenen en zo toegang te verlenen aan bezoekers?
- Gaat u ermee akkoord in het wetsvoorstel het ook mogelijk te maken dat het testbewijs, onder strikte voorwaarden en alleen als de epidemiologische situatie dat toelaat, kan worden gebruikt om de basismaatregelen te versoepelen?

c) Planning wetsvoorstel

De inwerkingtreding staat gepland (afhankelijk van de Kamer) in april op basis van de volgende planning:

- Week van 1 maart conceptwetsvoorstel DOC en ACC.
- 5 maart conceptwetsvoorstel MCC.
- 8 maart ontwerpvoorstel voor advisering en toetsing naar College rechten van de mens en Adviescollege toetsing regeldruk. Wellicht is het gezien de krappe tijdplanning onmogelijk, maar we zullen een poging doen de IGJ en NVWA een lichte versie te laten doen van een Toezichts- en handhavingstoets. Het ontvangen advies moet verwerkt worden, waarna het wetsvoorstel opnieuw interdepartementaal (minimaal met J&V en BZK) afgestemd zal worden. Vervolgens gaat het via de onderraden en voorportalen naar de MR.
- 19 maart MR
- 19 maart verzoek advies RvS, in deze termijn zit ook de verwerking van het advies in het nader rapport en zeer waarschijnlijk minimaal aanpassingen aan de Memorie van toelichting.
- 29 maart indiening wetsvoorstel TK
- afhankelijk van behandeling door (nieuwe) TK en daarna EK: inwerkingtreding in april

Deze planning loopt voor op de planning rondom de vaccinatiebewijzen. Daar is het voorstel om eerst met de Kamer in debat te gaan over het advies van de Gezondheidsraad en de beleidsreactie van het kabinet daarop. Inhoudelijk zal er worden gewaakt dat de standpunten op elkaar aansluiten waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen en overeenkomsten tussen testen en testbewijs aan de ene kant en vaccineren en een vaccinatiebewijs aan de andere kant.

Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal  
Dir Organisatie, Bedrijfsv en  
Personeel  
Afdeling VWS Flex

Kenmerk

→ Gaat u akkoord met bovenstaande planning?

Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal  
Dir. Organisatie, Bedrijfs- en  
Personeel  
Afdeling VWS Flex

### 3 Samenvatting en conclusies

Woensdag 10 februari zal in de DOC de samenhang tussen het proces rondom de testbewijzen en vaccinatiebewijzen worden besproken. Op maandag 15 januari zal in de ACC zowel het proces rondom vaccinatiebewijzen als testbewijzen worden besproken als de afbakening en het doel van het testbewijs.

Kenmerk

### 4 Draagvlak politiek

In de Kamerbrief van 2 februari is aangekondigd dat het kabinet de Kamer naar aanleiding van het advies van de Gezondheidsraad zal informeren over haar standpunt bij de volgende stand van zaken brief. In de reactie wordt bovenstaande lijn uiteengezet en het wetstraject aangekondigd.

De motie van het lid Azarkan over geen indirecte testplicht wordt hiermee zoveel mogelijk gevolgd. Of de motie volledig zal worden gevolgd, ligt aan de uitkomst van de bespreking in het DOC en ACC over het opnemen van het MBO, HBO en WO in het wetsvoorstel.

### 5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Tot op heden is er met name interdepartementaal afgestemd. Over toegangstesten in het algemeen zijn wel al gesprekken geweest met VNO-NCW (traject met 5.1.2e) en rondom de opzet van de fieldlabs.

### 6 Financiële en personele gevolgen

n.v.t.

### 7 Juridische aspecten haalbaarheid

Om een testbewijs mogelijk te maken wordt gewerkt aan een wetsvoorstel, dit op advies van WJZ en in lijn met het advies van de Gezondheidsraad. BZK en JenV lezen mee op wetstechnische aspecten van het wetsvoorstel.

### 8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

- EZK wil het aantal sectoren zo breed mogelijk maken om nu nog geen keuzes te maken, maar ook om geen sectoren te vergeten en daar later kritiek op te krijgen. Verder heeft EZK nog geen overleg met de eigen achterban gevoerd (VNONCW) en wil het geen keuze maken voordat er met hen is afgestemd. Ook omdat zij de testcapaciteit in spoor 2a voor hun rekening nemen. EZK zou met name de doorstroombelastingen (pretparken, dierentuinen en musea), de bruine vloot en kermissen toegevoegd willen hebben.
- OCW ziet de toegevoegde waarde met name voor culturele instellingen en evenementen. Voor de culturele instellingen is OCW ambtelijk ook in gesprek om de routekaart aangepast te krijgen. Hoe soepeler het regime in de routekaart, hoe minder toegevoegde waarde het testbewijs kan hebben. OCW wil daarnaast ook de inzet van het testbewijs mogelijk maken voor het MBO, HBO en WO om zo meer fysiek onderwijs mogelijk te maken. Randvoorwaarden hiervoor is dat de anderhalvemetermaatregel wordt losgelaten en dat de pilots daartoe aanleiding geven. OCW lijkt hier dus met name nog niks uit te willen sluiten.
- SZW wijst vanzelfsprekend op de relatie tussen werkgever en werknemer, waarbij een directe testverplichting niet passend is. Tegelijkertijd geeft

SZW aan constructief mee te willen denken hoe hier mee om te gaan in de sectoren waar het testbewijs zal worden ingezet.

- BZK stelt zich constructief op en ziet met name bezwaren bij de inzet van het testbewijs bij essentiële voorzieningen zoals publieke plaatsen, zorg en OV. Zij volgende argumentatie van OCW voor het niet uitsluiten van het MBO, HO en WO.
- FIN is erg gespitst op de maatschappelijke kosten-batenanalyse en is voorstander van het inzetten van het testbewijs voor het vergroten van de mogelijkheden voor fysiek onderwijs in het MBO, HBO en WO.
- NCTV en DGSC-19 staan er constructief in, waarbij ook DGSC-19 voorstander is van het vergroten van de mogelijkheden voor fysiek onderwijs.
- In het DOC en ACC zal de afbakening een bespreekpunt zijn. Het zal dan gaan om welke niet-essentiële voorzieningen moeten worden opgenomen in het wetsvoorstel en of ook het MBO, HBO en WO moeten worden opgenomen in het wetsvoorstel. Een optie is de restaurants en horeca uit te ruilen tegen de doorstroomlocaties.
- Loslaten basismaatregelen: Wat betreft het doel van het testbewijs zijn met name EZK en OCW voorstander van de mogelijkheid om ook basismaatregelen los te kunnen laten als het testbewijs wordt ingezet. Dit met name vanwege de achterban van evenementen en met het oog op fysiek onderwijs. EZK wijst in dit verband ook op de fieldlabs waar deze maatregel al wordt losgelaten, juist om te onderzoeken wat hier de gevolgen van zijn. NCTV wijst op de risico's van het loslaten van de basismaatregelen. De verwachting is dat in het DOC en ACC zal worden ingestemd met het opnemen van de mogelijkheid van het loslaten van de basismaatregelen maar dat men in de MvT wel goed omschreven wil hebben onder welke voorwaarden dit eventueel mogelijk is.

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Dir Organisatie, Bedrijfsv en  
Personeel  
Afdeling VWS Flex

**Kenmerk**

#### **9 Gevolgen administratieve lasten**

N.v.t.

#### **10 Toezeggingen**

N.v.t.

#### **11 Fraudetoets**

N.v.t.

5.1.2e