



Aan

Minister VWS

Deadline: 18 januari  
2022

# nota

Verlenging opdracht SON voor overbruggingsperiode en  
overdracht taken aan Dienst Testen per 1 september

## TER BESLISSING

Directoraat Generaal  
Volksgezondheid  
Programmadirectie COVID19  
Team B

Datum  
20 december 2021

Kenmerk

Uw kenmerk

Zaaknummer

PDC19-1023397

## 1. Aanleiding

Bijlage(n)  
1

Uit het verloop van de pandemie van de afgelopen maanden en de ontwikkelingen m.b.t. de Omikron-variant kan worden afgeleid dat de behoefte om het coronatoegangsbewijs (ctb) in te kunnen blijven zetten het komende jaar ook nog blijft bestaan en daarmee ook het testen voor een ctb. Deze testen – ook bekend als testen voor toegang – worden uitgevoerd door testaanbieders die in opdracht van VWS door Stichting Open Nederland (SON) zijn gecontracteerd. SON is in februari 2021 opgericht als maatschappelijk initiatief in overleg met VWS om bij te dragen aan de heropening van het sociale leven in Nederland. De huidige opdracht aan SON voor de coördinatie van testen voor ctb's verloopt op 28 februari 2022 en binnen deze overeenkomst is geen mogelijkheid voor verlenging of transitie. Dit geeft aanleiding tot het uitwerken en nemen van vervolgstappen.

Daarbij heeft de Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit (LCT) in oktober in opdracht van de vorige MVWS een advies vastgesteld over mogelijke aanpassingen aan de testinfrastructuur en de testcapaciteit voor de overgangsfase (periode najaar 2021 tot aan endemische fase) (zie *bijlage 1*). Eén van de adviezen was om het takenpakket van de coördinerende taken van SON ten aanzien van spoor 2 bij Dienst Testen (DT) onder te brengen, dat momenteel reeds coördinerende taken uitvoert voor spoor 1. Alvorens hier toe te besluiten diende wel een uitvoeringstoets uitgevoerd te worden. Dit is opgepakt door de stuurgroep uitvoeringstoets (DT, SON en GGD GHOR). Op dinsdag 21 december 2021 hebben SON, DT en GGD-GHOR de uitvoeringstoets opgeleverd (zie *bijlage 2*). Het advies van de LCT en de aanbevelingen die voortkomen uit de uitvoeringstoets vormen de basis voor de hieronder geadviseerde besluiten.

## 2. Geadviseerd besluit

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat een overdracht van de taken van SON naar DT uitvoerbaar is, maar dat het te grote risico's voor de operationele continuïteit van Testen voor Toegang en Testen voor Klachten met zich meebrengt om dit al per 1 maart te laten ingaan, zeker met de huidige druk op het testlandschap. Daarom wordt u geadviseerd om:

- Het besluit te nemen om de opdracht aan SON (zie voor toelichting opdracht 3. Kernpunten) over te dragen aan DT per 1 september 2022;

- Na akkoord op het budget in de MCC de opdracht te geven aan SON en DT om de voorbereidingen te treffen om deze overdracht per 1 september 2022 te kunnen effectueren;
- De opdracht aan SON tot 1 november (1 september + twee maanden vanwege afwikkeling) in het kader van dwingende spoed te verlengen en hiertoe een nieuwe overeenkomst aan te gaan met SON (zie bijlage voor het Afwegingskader).
- De feitelijke overeenkomst met SON pas aan te gaan nadat het besluit in de MCC/MR is genomen om dit beleid voort te zetten en het budget is geaccordeerd.

**Datum**  
20 december 2021  
**Kenmerk**

### 3. Kernpunten

- De opdracht aan SON voor de coördinatie van testen voor ctb's verloopt op 28 februari 2022. Uit het verloop van de pandemie van de afgelopen weken en de ontwikkelingen m.b.t. de Omikron-variant blijkt dat de behoefte om het ctb in te kunnen blijven zetten het komende jaar blijft bestaan en daarmee ook het testen voor een ctb.
- Het onderbrengen van het takenpakket van SON bij DT heeft als doel om op weg naar de volgende fase van de pandemie de testcapaciteit en de coördinatie daarvan meer geïntegreerd en efficiënt te organiseren. Dit biedt kansen om de uitvoeringskwaliteit te versterken en mogelijk doelmatigheidswinst te boeken.
- Het alternatief voor een overdracht aan DT zou zijn:
  - o Het organiseren van een nieuwe aanbesteding. Hierbij zou de inhoud van de taken van SON zodanig moeten worden omschreven dat de opdracht zal leiden tot zo veel mogelijk continuïteit. Hiervoor is de input van SON noodzakelijk, wat de deelname van SON aan de aanbesteding discutabel zou kunnen maken. Daarnaast is SON een stichting en heeft ze zelf weinig eigen middelen om aan een aanbesteding mee te doen. Hier moet dus rekening worden gehouden met de uitkomst dat er een geheel nieuwe partij uit de aanbesteding komt. Een aanbesteding duurt 4-5 maanden. Daarna zou dan de overdracht c.q. het inwerken van de organisatie nog moeten gaan beginnen. Een aanbesteding brengt risico's voor de operationele continuïteit met zich mee, gezien SON vanwege juridische risico's beperkt kan meewerken aan de voorbereiding voor een aanbesteding waar zij zelf op zouden kunnen inschrijven. Daarom is het wenselijk om deze taken, wanneer dat verantwoord mogelijk is, aan DT als onderdeel van VWS over te dragen.
  - o Onrechtmatig een nieuwe opdracht aan SON geven. Dit zou continuïteit in de uitvoering betekenen, maar is een onwenselijke situatie, die ook niet te verantwoorden is gezien de termijn waarop de overdracht nu is voorzien.
- Uit de uitvoeringstoets van de uitvoerende partijen blijkt dat een overdracht op korte termijn, terwijl er sprake is van een hoge druk op de operatie, niet mogelijk is zonder aanzienlijke risico's voor de operationele continuïteit. Daarom wordt een overdracht per 1 maart door de uitvoerende partijen niet als mogelijk gezien. Dit onder meer omdat de SON-operatie een complex en onderling afhankelijk geheel is van technische infrastructuur, licenties, softwareoplossingen, aangesloten

testaanbieders, en leveranciers van een diversiteit aan diensten, van een helpdesk tot SMS-verificatie.

**Datum**  
20 december 2021  
**Kenmerk**

- Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de uitvoerende partijen en integratie per 1 september, met inachtneming van randvoorwaarden - met name een beheerbare testvraag vanaf Q2 2022, voldoende aanlooptijd en beheersing van de grootste risico's – haalbaar achten. Ook dan blijft een succesvolle integratie een majeure uitdaging.
- Aangezien het niet mogelijk is om de taken van SON eerder dan 1 september bij DT onder te brengen, is het noodzakelijk om een hernieuwde opdracht met SON af te sluiten voor een overbruggingsperiode van 1 maart tot aan 1 november 2022. De aanvullende twee maanden van 1 september tot 1 november zijn nodig voor een zorgvuldige afronding door SON en warme overdracht naar Dienst testen. Deze overeenkomst kan onder dwingende spoed rechtmatig worden afgesloten. Zie hiertoe ook het bijgevoegde afwegingskader.
- Deze nieuwe overeenkomst betreft een voortzetting van de huidige werkzaamheden, zoals opgenomen in de huidige DVO met SON voor het organiseren en coördineren van Testen voor Toegang, waaronder het beheren van het afsprakenportaal, de teststraatapplicatie en de helpdesk, de controle op de kwaliteit van de afgenomen testen en de controle op de financiering van de afgenomen testen.
- Om een integratie op een goede manier voor te bereiden en de slaagkans te vergroten, is (tijdelijke) aanvullende capaciteit, mét de juiste kennis, naar verwachting noodzakelijk. Ook dit brengt een HR- en een budgettair vraagstuk met zich mee en zal meelopen in de besluitvorming.

#### 4. Toelichting

##### a. *Draagvlak politiek*

- In de TK is het meermaals gegaan over de rol van SON en zijn vraagtekens geplaatst bij de uitbesteding van de uitvoering van testen door een niet-overheidspartij.
- Hoewel de uitvoering van testen zelf niet door DT zal worden gedaan (net zomin als dit in spoor 1 het geval is), is de verwachting dat integratie van coördinatietaken door het takenpakket van SON op termijn onder te brengen bij DT op steun van de TK kan rekenen.
- Bij Financiën worden ambtelijk vragen gesteld bij de meerwaarde en kosten van de overdracht naar DT ten opzichte van een aanbesteding. Dit ondanks het feit dat FIN zitting had in de stuurgroep overgangsfase en dus nauw betrokken was bij de totstandkoming van het advies, waarin deze afweging is gemaakt. Het streven zal zijn om de kosten voor DT in ieder geval niet hoger (en waar mogelijk lager) uit te laten vallen dan die voor SON, maar dat kan pas later in het integratieproces met zekerheid worden gesteld. Deze onzekerheid zou er ook zijn bij een aanbesteding.
  - o NB: de uitvoering van coördinatietaken bij SON (stichtingskosten) is relatief doelmatig georganiseerd, maar er zijn wel veel mensen van consultancybureaus ingehuurd door SON om de opdracht onder toentertijd geldende tijdsdruk te realiseren.

##### b. *Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie*

- Integratie van de coördinatietaken heeft weinig zichtbare impact op burgers, aangezien dit vooral de operatie achter de schermen betreft.

- Desalniettemin heeft SON enige naamsbekendheid bij het publiek en zeker bij de media. Daarom is het goed denkbaar dat het verlopen van de opdracht van SON per 1 september voor positieve dan wel negatieve publiciteit zorgt.

**Datum**  
20 december 2021  
**Kenmerk**

*c. Financiële en personele gevolgen*

- De kosten van het testen zelf zullen afhankelijk van de breedte van het maatregelenpakket worden geraamd en maandelijks ter besluitvorming aan de MCC worden voorgelegd. Dit valt dus buiten de scope van deze besluitvorming.
- Wel kan reeds worden vastgesteld wat de kosten zullen zijn voor:
  - o De stichtingskosten van SON voor de periode van 1 maart tot 1 november.
  - o De kosten gemaakt door SON en DT voor de uitvoering van de overdracht van de coördinatietaken aan DT.
- De maandelijks stichtingskosten van SON bedragen 4 miljoen euro en zullen voor een periode van 6 maanden (maart tot september) moeten worden gedragen. Dit betreft een totaal bedrag van 24 miljoen euro. De afwikkeling m.b.t. de financiën, verantwoording, juridisch en IT bedragen in totaal 3 miljoen euro. Deze werkzaamheden vinden plaats van 1 september tot 1 november (of eerder als het contract met SON wordt opgezegd). Het totaalbedrag aan stichtingskosten komt daarmee uit op 27 miljoen euro.
- De overdrachtskosten voor de voorbereiding tot september bedragen 3 miljoen euro en worden bij dit besluit geclaimd. Voor de overdrachtskosten van de warme overdracht (periode na 1 september) is een bedrag van 6 miljoen afgesproken, maar dit wordt in overleg met FIN nog niet geclaimd. Gedurende de warme overdracht wordt de complexe opdracht van SON geheel overgedragen naar een derde partij, waaronder de complexe IT-systemen. Om dit probleemloos te laten voorlopen schat SON in dat hier rekenen gehouden moet worden met een overdracht gedurende 8 weken.
- De verwachte kosten tot 1 september ter voorbereiding op de integratie bij Dienst Testen bedragen naar schatting € 0,75 - € 1 mln., waarvan € 0,5 mln. personele uitgaven (bemensing transitieteam) en € 0.25 mln. - € 0,5 mln. programmabudget (ondersteuning, eventuele onderzoeks- en rapportage uitgaven).
- Door dit besluit in te brengen voor besluitvorming zal in ieder geval tot 1 september budget gevraagd worden om de kosten van SON in de overbruggingsperiode te kunnen dragen, evenals de aanvullende voor DT, voor een totaal van 31 miljoen euro.
- Deze middelen staan nog niet op de begroting van het ministerie van VWS. Het is noodzakelijk om deze middelen middels een claim mee te laten lopen in een volgende besluitvormingsronde – alvorens een verlenging door te voeren of een opdracht aan een partij te gunnen. Tevens is het noodzakelijk om voorafgaand aan opdrachtverlenging de Staten-Generaal te informeren om een onrechtmatigheid te voorkomen.

*d. Juridische aspecten haalbaarheid*

- De overeenkomst van SON loopt af op 28 februari 2022. In de overeenkomst is niet voorzien in verlengingsmogelijkheden en evenmin transitiebepalingen. Eind december 2021 is de uitvoeringstoets uitgevoerd door DT, SON en GGD-GHOR en definitief, waaruit eerst is gebleken dat

de overgang van de taken van SON naar DT uitvoerbaar dan wel haalbaar is. In dit geval is er dan geen sprake van een aanbesteding.

- De aanhoudende inzet van CTB's en de breedte hiervan betekenen dat de druk op de operatie van SON en DT groter is dan voorzien. Hier komt nog bij dat de uitzonderlijke Omikron-variant ook heeft geleid tot aanvullende en langdurige benodigde inzet van CTB's.
- Overdracht van taken door SON aan DT per 1 maart 2022 kan onder deze onvoorziene omstandigheden leiden tot grote risico's voor de operationele continuïteit. Teneinde de operationele continuïteit te waarborgen is een overbruggingsperiode noodzakelijk. Gelet op het voornoemde is een beroep op dwingende spoed voor de overbruggingsperiode tot 1 september 2022 dan ook juridisch verdedigbaar.

**Datum**  
20 december 2021  
**Kenmerk**

*e. Afstemming met veldpartijen*

- De uitvoeringstoets is met medewerking van SON uitgevoerd door DT en GGD-GHOR. Bij het advies hierover is met FEZ en WJZ afgestemd.
- Met FIN zijn via FEZ reeds gesprekken gevoerd over de financiële kant van dit voorstel. Afstemming en besluitvorming vindt plaats in de DOC, ACC, MCC en MR.
- Het voorstel om de opdracht van SON tot 1 november te verlengen is in de DOC van afgelopen dinsdag 11 januari behandeld.

*f. Gevolgen administratieve lasten*  
N.v.t.

*g. Toezeggingen*  
N.v.t.

*h. Fraudetoets*  
N.v.t.

## **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Vermeld hier de informatie waarvan openbaarmaking evident in strijd is met het belang van de Staat (art. 68 Grondwet). Herhaal eventueel kopjes uit de nota om de informatie te structureren. Kijk in hoofdstuk 2 van de Beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's voor de aspecten die een rol spelen bij invulling van het "Belang van de Staat".

### **Motivering**

Motiveer hier waarom de informatie onder het kopje "niet openbare informatie", niet aan het parlement verstrekt kan worden. Dat doe je door hier redenen op te geven waarom de informatie in het belang van de Staat niet verstrekt wordt.

Bijvoorbeeld: In deze nota zijn de bedrijfsvertrouwelijke gegevens onleesbaar gemaakt.

Neem sowieso de volgende zin op:

*In deze nota zijn alle tot personen herleidbare gegevens op ambtelijk niveau onleesbaar gemaakt.*

**Advies LCT overgangsfase  
19-10-2021**

## Inhoudsopgave

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hoofdstuk 1 - Inleiding</b>                                                   | <b>3</b>  |
| <b>1.1 Aanleiding</b>                                                            | <b>3</b>  |
| <b>1.2 Opdracht stuurgroep</b>                                                   | <b>3</b>  |
| <b>1.3 Centrale begrippen</b>                                                    | <b>4</b>  |
| 1.3.1 Overgangsfase                                                              | 4         |
| 1.3.2 Bestaande testcapaciteit                                                   | 4         |
| <b>1.4 Aanpak</b>                                                                | <b>5</b>  |
| <b>Hoofdstuk 2 - Uitgangspunten</b>                                              | <b>7</b>  |
| <b>2.1 Inleiding</b>                                                             | <b>7</b>  |
| <b>2.2 Vasthouden aan de huidige doelen van testen</b>                           | <b>7</b>  |
| <b>2.3 Tekort aan testcapaciteit is geen optie</b>                               | <b>7</b>  |
| <b>2.4 Fijnmazigheid zoveel als mogelijk behouden</b>                            | <b>7</b>  |
| <b>2.5 Maximale flexibiliteit is wenselijk (mogelijkheden op- en afschaling)</b> | <b>7</b>  |
| <b>2.6 Zo veel mogelijk eenduidigheid en efficiëntie</b>                         | <b>7</b>  |
| <b>2.7 Conclusie</b>                                                             | <b>8</b>  |
| <b>Hoofdstuk 3 - De huidige situatie</b>                                         | <b>9</b>  |
| <b>3.1 Inleiding</b>                                                             | <b>9</b>  |
| <b>3.2 Huidige situatie risicogericht testen</b>                                 | <b>9</b>  |
| 3.2.4 Organisatie van de testketen                                               | 9         |
| 3.2.1 Beschrijving huidige uitvoering risicogericht testen                       | 10        |
| 3.2.2 Gegevensstroom                                                             | 10        |
| 3.2.3 Testmix                                                                    | 11        |
| 3.2.5 Huidige capaciteit                                                         | 11        |
| 3.2.6 Vraagprognose                                                              | 11        |
| <b>3.3 Beschrijving huidige situatie preventief testen</b>                       | <b>12</b> |
| 3.3.1 Organisaties testen voor CTB                                               | 12        |
| 3.3.2 Gegevensstroom                                                             | 13        |
| 3.3.3 Organisaties zelftesten in het onderwijs                                   | 13        |
| 3.3.4 Vraagprognose                                                              | 14        |
| 3.3.5 Huidige capaciteit testen voor CTB                                         | 14        |

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.6 Specifieke doelgroepen binnen preventief testen.....                                                        | 14        |
| <b>3.4 Huidige governancestructuur Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit.....</b>                        | <b>15</b> |
| <b>Hoofdstuk 4 - Mogelijke aanpassingen (in de organisatie) van de testcapaciteit.....</b>                        | <b>16</b> |
| <b>4.1 Inleiding .....</b>                                                                                        | <b>16</b> |
| <b>4.2 Mogelijkheden voor optimalisatie .....</b>                                                                 | <b>16</b> |
| 4.2.1 Risicogericht testen.....                                                                                   | 16        |
| 4.2.2 Preventief testen.....                                                                                      | 20        |
| <b>4.3 Scenario 1 – integratie van de coördinatie .....</b>                                                       | <b>23</b> |
| 4.3.1 Coördinatie taken van Stichting Open Nederland .....                                                        | 23        |
| 4.3.2 Coördinatie in de waakzame fase .....                                                                       | 25        |
| <b>4.4 Scenario 2 – integratie van de randvoorwaardelijke processen .....</b>                                     | <b>25</b> |
| 4.4.1 ICT/IV.....                                                                                                 | 25        |
| 4.4.2 Inkoop testmaterialen.....                                                                                  | 26        |
| 4.4.3 Labcontractering.....                                                                                       | 26        |
| <b>4.5 Scenario 3 – integratie tot en met de uitvoering .....</b>                                                 | <b>27</b> |
| 4.5.1 Borging en afstemmen kwaliteit .....                                                                        | 27        |
| 4.5.2 (Juridische) mogelijkheden om te integreren in de uitvoering .....                                          | 27        |
| <b>Hoofdstuk 5 Conclusie en advies .....</b>                                                                      | <b>30</b> |
| <b>5.1 Inleiding .....</b>                                                                                        | <b>30</b> |
| <b>5.2 De vraagprognose .....</b>                                                                                 | <b>30</b> |
| <b>5.3 Mogelijkheden om aanpassingen te doen in de infrastructuur van de testcapaciteit.....</b>                  | <b>30</b> |
| <b>5.4 Mogelijkheden om aanpassingen te doen in de coördinatie en organisatie van de testinfrastructuur .....</b> | <b>31</b> |
| <b>5.5 Uitvoeringstoets.....</b>                                                                                  | <b>31</b> |
| <b>5.6 Aanpassing governance structuur.....</b>                                                                   | <b>32</b> |

# Hoofdstuk 1 - Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De sterk opgelopen vaccinatiegraad betekent dat we een andere fase van de covid-19 pandemie betreden. Sinds september heeft iedereen (volwassenen en jongeren vanaf 12 jaar) die dat wilde zich kunnen laten vaccineren. Hoewel het verdere verloop van de pandemie nog onzeker is, biedt deze fase de kans om te kijken of er mogelijkheden zijn om de wijze waarop we de huidige testcapaciteit hebben georganiseerd aan te passen om meer flexibiliteit, efficiëntie en eenduidigheid te creëren. De minister van VWS heeft de Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit (LCT) gevraagd te adviseren over deze overgangsfase. Hiertoe heeft de LCT een stuurgroep opgericht om deze opdracht uit te voeren. Vanwege de wens om reeds op korte termijn besluitvorming voor te bereiden over Q4 heeft de stuurgroep eerder al een separaat advies uitgebracht over mogelijke aanpassingen voor Q4 2021.

## 1.2 Opdracht stuurgroep

De stuurgroep heeft de volgende opdracht gekregen van het LCT:

- Adviseren van de LCT over de wenselijkheden en mogelijkheden om aanpassingen te doen aan (de coördinatie van) de testcapaciteit richting de volgende fases (overgangsfase en fase virus onder controle).
- Betreft capaciteitsprognose, governance/inrichting testcapaciteit en daartoe benodigde coördinatiestructuur

### Scope stuurgroep:

Alle (publiek) beschikbare testcapaciteit in Nederland. Dit includeert de testcapaciteit bij de GGD, Testen voor Toegang, testen van reizigers en het testen in werksituaties en in het onderwijs.

### Kernvragen

Uit deze opdracht kunnen de volgende kernvragen worden gedestilleerd:

- Welke vraagprognose wordt als uitgangspunt genomen en wat betekent dit voor de mogelijkheden om tot aanpassingen te komen in de komende periode?
- Welke mogelijkheden zijn er om de komende periode aanpassingen te doen in de infrastructuur van de testcapaciteit?
- Welke mogelijkheden zijn er om de komende periode aanpassingen te doen in de coördinatie/organisatie van de testcapaciteit?
- Welke aanpassingen zijn er wenselijk om door te voeren?
- Wat betekent dit voor de governance structuur?

### Een realistisch advies

In de opdracht wordt een onderscheid gemaakt tussen mogelijkheden en wenselijkheden. Het huidige beleid van risicogericht testen van mensen met klachten en de brede inzet van het coronatoegangsbewijs (CTB) en het testen daarvoor gelden als startpunt van dit advies. Verder worden de wenselijkheden in dit advies weergegeven door de uitgangspunten die eerder zijn geformuleerd door politiek, beleid en LCT. De mogelijkheden van verschillende aanpassingen worden in hoofdstuk 4 geïnventariseerd;

Het uiteindelijk advies, zoals geformuleerd in hoofdstuk 5 zal zich echter vooral richten op hetgeen realistisch is om in de komende periode te realiseren. Er wordt rekening gehouden met een potentiële afnemende testvraag en andere onzekerheden op weg naar de endemische fase van deze pandemie. Juist om die reden is het belangrijk om op tijd de koers met de daarbij te nemen besluiten te bepalen, zodat op weg naar een aantal belangrijke mijlpalen de juiste voorbereidingen getroffen kunnen worden. Een aantal adviezen vraagt nog zorgvuldige toetsing aan de praktijk (uitvoeringstoets) om tot de juiste vormgeving te komen.

### 1.3 Centrale begrippen

Om de opdracht verder af te bakenen en aan te scherpen zijn de centrale begrippen in dit advies als volgt gedefinieerd:

#### 1.3.1 Overgangsfase

Bij de afbakening van dit advies is allereerst van belang om te markeren dat dit advies als doel heeft om de huidige covid-19 testinfrastructuur te optimaliseren, waarbij aanpassingen aan de inrichting en coördinatie hiervan binnen de huidige juridische en politieke kaders mogelijk moeten zijn. Op andere tafels en in andere adviezen wordt op basis van de reeds geleerde lessen van de covid-19 pandemie bekeken hoe de infectieziektebestrijding en de testinfrastructuur voor mogelijke volgende pandemieën eruit zou moeten zien. De directie Publieke Gezondheid van VWS werkt op basis van onder andere het Verweij-Jonker rapport 'versterken van de publieke gezondheid' (2021) aan pandemic preparedness en de mogelijke inrichting van een Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding (LFI). Hoewel dit advies eventueel als input kan dienen voor deze trajecten, is niet het primaire doel om hier aan bij te dragen.

De term overgangsfase is voor het eerst in de afgelopen zomer in de Kamerbrief stand van zaken COVID-19 van 18 juni jl.<sup>1</sup> gebruikt om de periode te duiden tot aan het moment dat het coronavirus als endemisch kan worden beschouwd. Er is niet met zekerheid te stellen wanneer de endemische fase precies aanbreekt en daarmee de overgangsfase afloopt. De tijdspanne waarop dit advies betrekking heeft beperkt zich in ieder geval totdat het testen voor het coronatoegangsbewijs niet meer noodzakelijk is, waarbij het wenselijk is om na Q2 2022 te bezien of een nieuwe evaluatie- en adviesronde noodzakelijk is. Aandachtspunt is een zorgvuldige aansluiting op het traject LFI.

De mate waarin het realistisch wordt geacht om mogelijke aanpassingen te doen wordt beïnvloed door het risiconiveau waarin we ons bevinden. Hierbij wordt aangesloten bij de risiconiveaus zoals gedefinieerd in de 'Aanpak najaar'<sup>2</sup> (zie bijlage). Belangrijk is de bandbreedte die deze risiconiveaus weergeven, omdat dit bepaalt op welke situaties de testinfrastructuur gedurende de overgangsfase voorbereid moet zijn. Er moet zowel rekening worden gehouden met een scenario 'waakzaam', waarbij preventief testen niet of nauwelijks voorkomt en risicogericht testen op beperkte schaal, als met het scenario van een immuniteitsdoorbraak waarbij vaccins onvoldoende bescherming bieden en beide testvormen weer op grote schaal noodzakelijk zijn.

#### 1.3.2 Bestaande testcapaciteit

Het is de stuurgroep meegegeven dat voor het advies moet worden uitgegaan van de bestaande (publiek georganiseerde) testcapaciteit. Dit advies zal zich daarom richten op de testcapaciteit zoals deze is georganiseerd rondom de testafname bij de GGD teststraten en de testcapaciteit zoals georganiseerd door Stichting Open Nederland (SON) en de distributiefaciliteiten van de zelftesten in het onderwijs.

Toen de stuurgroep werd geformeerd was de regeling voor de werkgevers reeds afgelopen. Het project "Testen voor je Reis", waarbij reizigers zich gratis konden laten testen voor hun reis naar het buitenland liep van 1 juli tot 1 oktober. Dit betrof een open house regeling, waarbij SON adviserend heeft opgetreden en tevens het afsprakenportaal heeft gefaciliteerd. Voor het onderwijs is gekozen voor het organiseren van de distributie van zelftesten en bij uitbraken moet men zich laten testen bij de GGD. Er is geen aparte testcapaciteit georganiseerd voor het onderwijs, op een aantal pilots na.

#### *Het advies betreft risicogericht testen en preventief testen*

Er kunnen verschillende vormen van testen worden onderscheiden:

##### 1. Diagnostiek en monitoring

Testen voor het stellen van een diagnose bij mensen die zorg nodig hebben en het testen voor monitoring (veelal een afgeleide vorm van testen, waarbij gebruik wordt gemaakt van

---

<sup>1</sup> Kamerbrief over stand van zaken COVID-19, 18-6-2021, (2380119-1011202-PDC19)

<sup>2</sup> De 'Aanpak najaar' is aan de Kamer meegestuurd met de corona stand van zaken brief van 1414-9-2021 (3252055-1014961-PDC19)

testen die zijn afgenomen voor diagnostiek, risicogericht testen om zicht te krijgen/houden op het virus) vallen buiten scope, maar zijn wel relevant om mee te nemen in de te maken overwegingen.

2. Risicogericht testen (testen met hogere a priori kans)

Testen van mensen met een hogere a priori kans op besmetting. Dit betreft het testen zoals dat nu in de GGD teststraten wordt uitgevoerd.

3. Preventief testen

Testen van mensen zonder dat er sprake is van een hogere a priori kans op een besmetting. Dit betreft het testen zoals dat nu in spoor 2a wordt uitgevoerd en zelftesten die actief gedistribueerd worden in het onderwijs.<sup>3</sup>

Het adviesbeperkt zich tot risicogericht testen en preventief testen.

Aandachtspunt daarbij is wel dat het testen voor een diagnose ook test- en analysecapaciteit behoeft, met name bij de medische microbiologische laboratoria (MML's) en dat dit wel in de overwegingen meegenomen moeten worden. Ook zal bij mogelijke aanpassingen de impact op de mogelijkheden van monitoring meegenomen moeten worden. Bij PCR-testen worden nu secundaire analyses gedraaid voor monitoring (variantanalyses, sequentieonderzoek e.d.). Dit wordt door het RIVM gebruikt als een van de surveillance tools om zicht te houden op het virus.

*Onderdelen van testcapaciteit*

Om te testen is er een infrastructuur nodig oftewel een testketen. De testketen wordt opgebouwd vanuit een aantal elementen, waarbij de uiteindelijke samenstelling kan verschillen. Zo zal de testketen voor een PCR-test er anders uitzien dan een testketen voor een antigeentest, omdat de analyse van een PCR-test veelal niet op de afnamelocatie plaatsvindt. Daarnaast kunnen er andere eisen worden gesteld aan een testketen, afhankelijk van het doel. Denk bijvoorbeeld aan de doorlooptijden van een test. Grofweg gezegd bestaat een testketen uit de volgende onderdelen: de afname, de analyse en de data-uitwisseling (men maakt een afspraak tot aan het verkrijgen van de uitslag). Bij elk onderdeel zijn er materialen, bemensing, apparatuur en ICT nodig. En daarnaast moeten de onderdelen met elkaar worden verbonden. Enerzijds door data-uitwisseling, maar ook fysiek (een afgenomen PCR-test moet van een afnamelocatie naar een analyselocatie). In dit advies wordt de gehele keten meegenomen. De inzet van specifieke apparaten, zoals STRIP, in de keten zal wel buiten beschouwing blijven.

## **1.4 Aanpak**

### Projectstructuur

Het advies wordt uitgebracht door de stuurgroep overgangsfase. Deze stuurgroep is samengesteld uit een delegatie van de LCT (GGD -GHOR, RIVM, EZK, OCW, IenW, SON, Dienst Testen (VWS) en PDC-19 (VWS)) en vertegenwoordiging vanuit het Ministerie van Financiën.

Het advies is voorbereid door een werkgroep met deelnemers van VWS, EZK, OCW, IenW, Dienst Testen (DT), GGD -GHOR en SON.

Tevens is er een klankbordgroep ingesteld waarin betrokken beleidsdirecties van VWS zitting hebben genomen om de aansluiting met andere lopende trajecten te waarborgen.

### Deskresearch

Als startpunt voor het advies is de brief van 18 juni jl. genomen waarin de contouren zijn geschetst voor de overgangsfase tot en met februari. De besluitvorming vanaf 18 juni tot aan het vaststellen van het advies die van invloed zijn op het testbeleid en de inzet van coronabewijzen zijn meegenomen. Naast de Kamerbrieven<sup>4</sup> waarin het testbeleid is geformuleerd zijn er ook een aantal rapporten verschenen die op basis van de huidige ervaringen in de coronacrisis adviezen hebben geformuleerd over de toekomstige aanpak van pandemieën en op welke manier de

---

<sup>3</sup> Zelftesten worden overigens ook naar sociale minima via voedselbanken en het Armoedefonds en naar mensen die vanwege een kwetsbare gezondheid in thuisisolatie leven gedistribueerd. Daarnaast zijn betaalbare zelftesten breed voor alle Nederlanders beschikbaar via de drogist, supermarkt of apotheek.

<sup>4</sup> Kamerbrieven stand van zaken COVID-19, o.a. van 18-6-2021 en 14-9-2021

testcapaciteit daarvoor het beste georganiseerd en gecoördineerd kan worden. Deze rapportages zijn ook meegenomen in de voorbereiding van het advies.<sup>5</sup>

#### (ronde tafel) gesprekken met betrokken partijen

Naast de vertegenwoordiging van de verschillende partijen in de stuur- en werkgroep zijn er ook verschillende (ronde tafel) gesprekken gevoerd met verschillende partijen. Enerzijds waren dit gesprekken om met een brede vertegenwoordiging van betrokken partijen in gesprek te komen en anderzijds om specifieke onderwerpen dieper aan de orde te kunnen stellen. Zo is er geparticipeerd aan een ronde tafelsessie met de GGD'en, de GGD GHOR en het RIVM, heeft de LCT een rondetafelsessie georganiseerd met de verschillende typen laboratoria die nu betrokken zijn in het huidige testlandschap en zijn er aparte sessies georganiseerd met SON en DT. Ook is er een aparte ronde tafel gewijd aan de ICT, waar vertegenwoordigers van GGD-GHOR, SON, Dienst Testen, RIVM en VWS aan deel hebben genomen. De opbrengsten van deze gesprekken zijn meegenomen in dit advies.

---

<sup>5</sup> AEF rapport *Tussentijdse evaluatie van het convenant 'Versterking corona testketen'*  
AEF rapport *Crisisregie testen en inbedding functies Dienst Testen*  
Verweij Jonker rapport *Versterking van de publieke gezondheid*  
WRR rapport *Anticiperen en navigeren in onzekere tijden*

## Hoofdstuk 2 - Uitgangspunten

### *2.1 Inleiding*

Bij het opstellen van het advies zijn een aantal expliciete uitgangspunt benoemd die relevant zijn om in ogenschouw te houden bij mogelijke aanpassingen in het testlandschap. Deze uitgangspunten zijn in lijn met de beleidsmatig en politiek gewenste richting van de doorontwikkeling van de testcapaciteit en de opdracht aan de LCT.

### *2.2 Vasthouden aan de huidige doelen van testen*

Het huidige testbeleid kent twee hoofddoelen<sup>6</sup>:

- Bestrijding en zicht houden op het coronavirus
- Openen / open houden van de samenleving

Deze twee hoofddoelen staan nog steeds centraal en worden dan ook als uitgangspunt genomen voor dit advies.

### *2.3 Tekort aan testcapaciteit is geen optie*

Belangrijk uitgangspunt is dat er voldoende testcapaciteit beschikbaar is. Dit betreft voldoende afnamelocaties, voldoende capaciteit bij laboratoria en het afdoende beschikbaar hebben van testmaterialen en disposables. Vooral voor risicogericht testen mogen er geen tekorten ontstaan en dient dus bij de inrichting van de testcapaciteit rekening mee gehouden te worden. Dat betekent dat marges moeten worden aangenomen en dat snel opschalen van essentieel belang is om tijdig aan een eventuele vraagtoename te kunnen voldoen. Hierbij kunnen wel andere inschattingen worden gemaakt afhankelijk van de vraagprognose en het risiconiveau waarin we ons bevinden. Ook bij preventief testen is het van belang om te sturen op voldoende testcapaciteit, hoewel een zekere vorm van incidentele (regionale) schaarste acceptabeler is.

### *2.4 Fijnmazigheid zoveel als mogelijk behouden*

Fijnmazigheid van het netwerk van afnamepunten is meermaals een belangrijk (politiek) onderwerp gebleken. Een beperkt reistijd (per auto) wordt van belang geacht. De Gedragsunit van het RIVM adviseert ook fijnmazigheid omdat dit de testbereidheid ten goede komt. Daarom is in het advies gekeken naar mogelijkheden om fijnmazigheid zo veel als mogelijk te behouden, ook bij eventuele afschaling. De fijnmazigheid van de labcapaciteit betreft de rijtijden tussen afnamelocaties en laboratoria indien de analyse bij laboratoria plaatsvindt. Wanneer labcapaciteit meer gecentraliseerd wordt, zullen de rijtijden worden verlengd.

### *2.5 Maximale flexibiliteit is wenselijk (mogelijkheden op- en afschaling)*

In het licht van het vorige uitgangspunten is het wenselijk om vanuit doelmatigheid wel te streven naar maximale flexibiliteit, zodat in rustige tijden zoveel als mogelijk afgeschaald kan worden en er geen lege teststraten zijn. Tegelijkertijd is het wenselijk om geen risico's te lopen zodat er ook weer tijdig kan worden opgeschaald. Belangrijk hierbij is om inzichtelijk te hebben hoe lang het duurt om weer op te schalen, zodat een risico inschatting kan worden gemaakt bij mogelijke afschaling en een kostenanalyse gemaakt kan worden bij een eventuele opschaling. Ook moet voor de testaanbieders de gewenste flexibiliteit wel vooraf duidelijk zijn, zodat hier rekening mee kan worden gehouden (bijv. personeelsplanning).

### *2.6 Zo veel mogelijk eenduidigheid en efficiëntie*

In de opbouw van de bestaande testcapaciteit zijn op verschillende momenten besluiten genomen, waarbij afhankelijk van doel en doelgroep voor specifieke vormgeving is gekozen. Hoe begrijpelijk dit achteraf gezien ook is, is het ook wenselijk om naar de toekomst toe te kijken op welke manier meer eenduidigheid en efficiëntie tot stand kan worden gebracht.

---

<sup>6</sup> Kamerbrief over stand van zaken COVID-19, 18-6-2021, (2380119-1011202-PDC19)

## ***2.7 Conclusie***

De uitgangspunten zoals deze zijn geformuleerd zijn stuk voor stuk wenselijk, maar leveren in combinatie wel dilemma's op. Zeker op het moment dat we met een lage/ afnemende testvraag worden geconfronteerd en het wenselijk is vanuit het oogpunt van efficiency om de testcapaciteit af te schalen, terwijl dit tegelijkertijd een mogelijk negatief effect kan hebben op de fijnmazigheid en/of op de (snelle opschaling van) beschikbare testcapaciteit indien er weer een stijgende behoefte aan testcapaciteit is. De prioritering van de uitgangspunten en de daarbij behorende risico inschatting is een beleidsmatige afweging.

## Hoofdstuk 3 - De huidige situatie

### 3.1 Inleiding

Voordat er wordt gekeken naar mogelijkheden tot aanpassingen zal eerst de huidige situatie in beeld worden gebracht, waarbij voor zowel risicogericht testen als preventief testen een aantal belangrijke elementen van de testketen aan de orde komen.

### 3.2 Huidige situatie risicogericht testen

#### 3.2.1 Organisatie van de testketen

Bij de testketen van risicogericht testen zijn de volgende organisaties betrokken:

- GGD-GHOR/ GGD
- Laboratoria
- Dienst testen
- RIVM

#### GGD-GHOR / GGD

De GGD'en voeren, als gemeentelijke gezondheidsdienst in het kader van hun taken onder de Wet publieke gezondheidszorg, de afname van de testen uit op bevel van de minister. Daarvoor hebben de afzonderlijke GGD testlocaties in beheer. De kosten die voor het testen worden gemaakt kunnen worden gedeclareerd middels de meerkostenregeling. Er is sprake van locaties met verschillende omvang. De GGD'en maken gebruik van de testmaterialen die ingekocht worden door Dienst testen. Daarnaast maken ze gebruik van de materialen die door de laboratoria ter beschikking worden gesteld

Tijdens een crisis coördineert de GGD-GHOR de samenwerking tussen de verschillende geneeskundige hulpdiensten, zodat ze samen één hulpverleningsketen vormen. Voor de COVID pandemie heeft GGD GHOR een Corona programma ingericht om haar coördinerende taken uit te kunnen voeren. Voorzien is dat met het afnemen van de pandemie de organisatie ook weer wordt afgebouwd. Voor het uitvoeren van de overkoepelende taken zijn met het ministerie DVO's afgesloten.

#### Dienst Testen

Dienst testen heeft 4 kerntaken: ketenregie, het datalab, inkoop- en contractmanagement en kwaliteit. Ketenregie monitort het testlandschap en coördineert de teststromen tussen de GGD teststraten en de laboratoria.

Daarnaast verzamelt het datalab data over testen (bv. de verwachte testvraag, beschikbare laboratoriumcapaciteit en doorlooptijden), voert het analyses uit en ontwikkelt het voorspellingsmodellen.

Om voor alle GGD'en en laboratoria genoeg testmaterialen en beschermingsmiddelen te kunnen leveren, heeft Dienst Testen een team Inkoop- en contractmanagement. Dit team koopt over de hele wereld testmaterialen in. Men voert centraal voorraadbeheer en draagt zorg voor tijdige aanvulling. Bij testinnovaties zorgt team Inkoop in afstemming met team Kwaliteit voor de doorvoering hiervan in de testketen. Inkoop zorgt ook voor de gecoördineerde contractering van analysecapaciteit van de laboratoria.

De kwaliteit en betrouwbaarheid van de testen is van vitaal belang om het virus te traceren en terug te dringen. Team Kwaliteit checkt of kwaliteitsdoelen, gericht op het opsporen en bestrijden van het virus, behaald worden. Men werkt daarbij nauw samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Raad voor Accreditatie en het RIVM.

#### Laboratoria

Dienst testen heeft de laboratoria gecontracteerd voor de analyses van de PCR testen. Hiervoor zijn zowel regionale laboratoria als hoog volume laboratoria gecontracteerd. Op dit moment loopt voor de NAAT een aanbesteding voor de nieuwe contractering. In de aanbesteding is uitgegaan

van regionale percelen en landelijke percelen en is het de bedoeling dat 40% van de teststroom naar de regionale percelen gaat en 60% naar de landelijke percelen. De contracten lopen in principe tot eind 2021, maar kunnen worden verlengd. Daarnaast zijn er ook laboratoria gecontracteerd die de uitvoering van de antigeentesten in de GGD teststraten uitvoeren c.q. ondersteunen.

### RIVM

Hoewel het RIVM geen uitvoerende partij is binnen de risicogerichte testketen, speelt het RIVM wel een belangrijke adviserende rol op het gebied van testen t.b.v. publieke gezondheid. Het RIVM adviseert o.a. over de gevolgen van epidemiologische ontwikkelingen voor de testcapaciteit, over kwaliteit van verschillende testen en is verantwoordelijk voor de LCI-richtlijnen die worden gevolgd voor de uitvoering van testen en voor communicatie richting GGD-en over testen en testbeleid.

### 3.2.2 Beschrijving huidige uitvoering risicogericht testen

Onderstaande figuur laat de route zien die de burger aflegt op het moment dat hij/zij naar aanleiding van klachten, Bron- en contactonderzoek (BCO) of een melding van de coronamelder, een afspraak maakt.

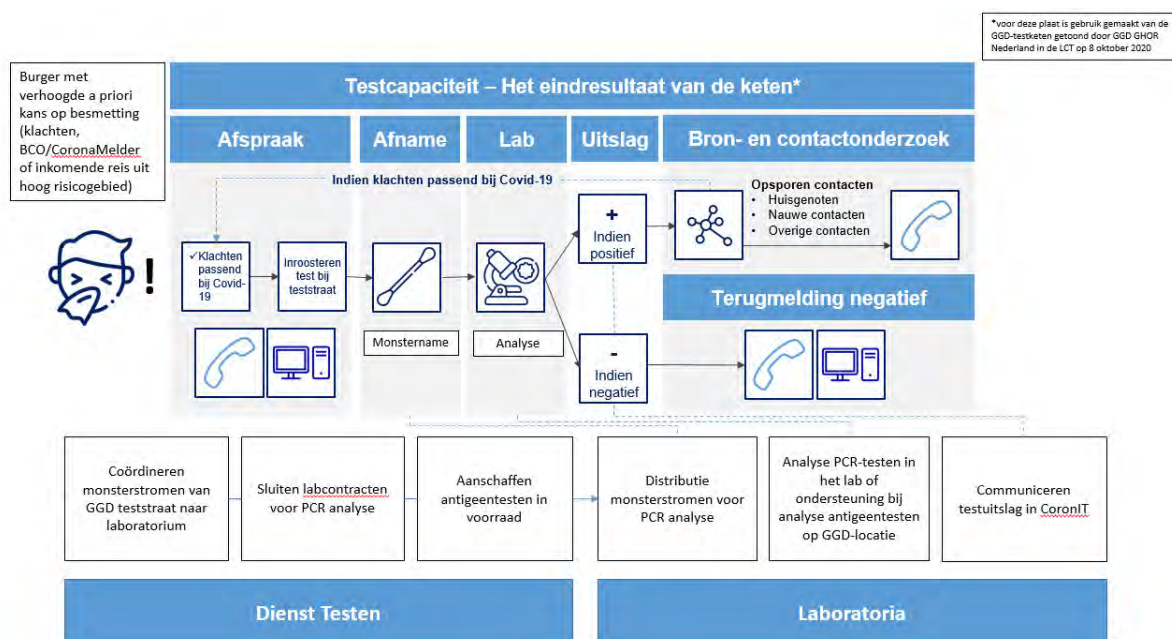


Fig. 1 - Customer journey testketen risicogericht

### 3.2.3 Gegevensstroom

De regiegroep Digitale Ondersteuning Testen en Traceren (DOTT) heeft in opdracht van de LCT de gegevensstroom in kaart gebracht voor het risicogericht testen samen met de gegevensstroom voor traceren en vaccineren (zie hiervoor bijlage 2). Bij de start van de Coronapandemie bleek al snel dat de bestaande IV voorzieningen op het gebied van infectieziektebestrijding (IZB) bij o.a. GGD'en en RIVM niet berekend waren op de volumes die tijdens de pandemie ontstonden. Met behulp van tijdelijke noodvoorzieningen en veel extra handen is het desondanks gelukt de operatie draaiende te houden en stuurinformatie te genereren. Vanwege de vele kwetsbaarheden in deze IV-ketens is eind 2020 besloten de Regiegroep DOTT op te richten onder onafhankelijk voorzitterschap. Deze Regiegroep rapporteerde wekelijks aan de Stuurgroep Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit (LCT), en brengt betrokken partijen op tactisch/strategisch niveau samen. Recent heeft de stuurgroep zijn eindrapportage opgeleverd, waaruit blijkt dat regievoering op de digitale test- en traceerketen, maar ook afstemming tussen partijen op het gebied van digitale ondersteuning blijvend gewenst is..

### 3.2.4 Testmix

Voor risicogericht testen bestaat de testmix uit PCR testen en antigeentesten. Vanwege de hogere mate van sensitiviteit heeft het OMT o.a. in advies 92 en 94 aangegeven in bepaalde situaties de voorkeur te geven aan de inzet van PCR testen bij risicogericht testen. Naast de sensitiviteit van de PCR testen wordt ook belang gehecht aan de inzet van PCR testen vanwege de mogelijkheid om te kunnen sequensen in het kader van monitoren. Wel heeft het OMT reeds aangegeven dat ook antigeentesten ingezet kunnen worden t.b.v. risicogericht testen. Daarom hebben GGD'en nu ook al de mogelijkheid om antigeentesten in te zetten in hun teststraten, maar geven zij momenteel de voorkeur aan de inzet van PCR. Redenen die verscheidene GGD'en hiervoor geven zijn o.a. de hogere sensitiviteit en de beschikbaarheid van analysecapaciteit. In tegenstelling tot de antigeentesten worden de PCR testen naar laboratoria gebracht voor analyse.

### 3.2.5 Huidige capaciteit

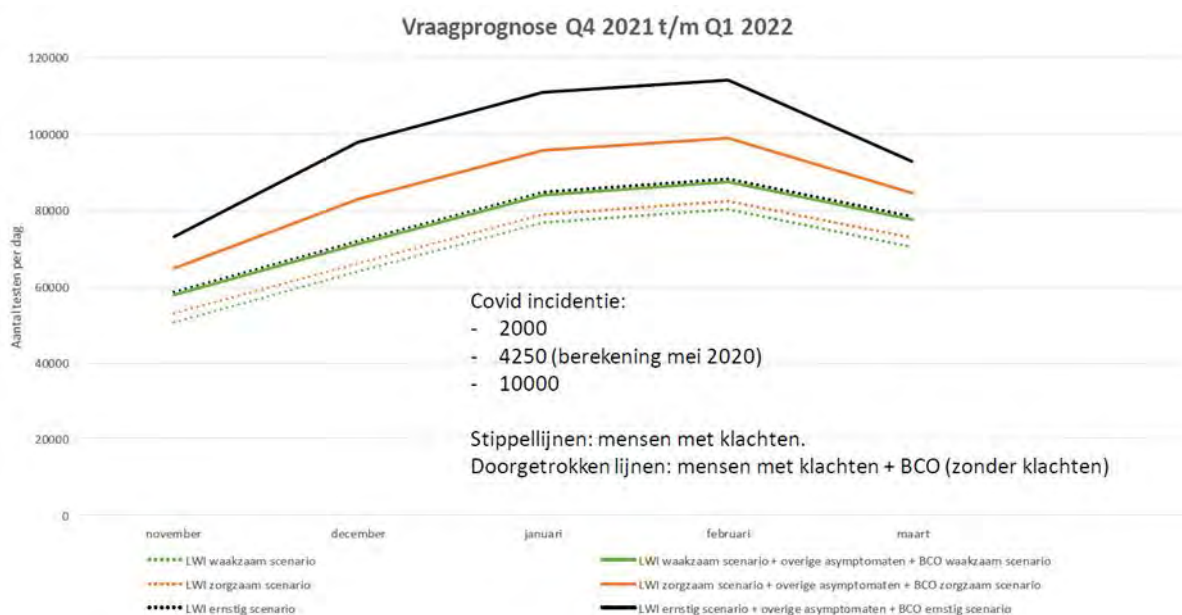
Op basis van de in het LCT vastgestelde vraagprognose (zie volgende kopje voor toelichting) en de Roadmap Q4 van de GGD-GHOR is bepaald dat de GGD'en voor Q4 2021 een basiscapaciteit van 40.000 testen per dag gereed houden, met de mogelijkheid om binnen drie weken op te kunnen schalen naar 80.000 a 90.000 per dag. De Dienst testen is in navolging hiervan gevraagd om deze capaciteit ook van de benodigde analyse capaciteit bij de laboratoria te voorzien.

### 3.2.6 Vraagprognose

Recent is in de LCT de vraagprognose t/m Q1 2022 opnieuw vastgesteld voor het risicogericht testen (zie onderstaand figuur). De prognose is langs verschillende scenario's uitgewerkt en laat een bandbreedte zien van tussen de 80.000 tot ongeveer 118.000 testen per dag op de piek in februari. De vraagprognose laat in elk scenario ook een stijgende lijn zien tot en met februari. De vraagprognose doet een voorspelling over het aantal mensen in Nederland dat luchtweginfectieziekte klachten krijgt. Dit naar aanleiding van het huidige testbeleid voor iedereen (ongeacht covid-vaccinatie status) om zich bij klachten te laten testen. Daarmee geeft de vraagprognose vooral een inschatting van hoeveel mensen zich maximaal zouden kunnen melden voor een test bij het huidige testbeleid.

Dit betekent niet dat deze hoeveelheid mensen zich ook daadwerkelijk zal gaan laten testen. Dit hangt veelal af van een aantal (gedrags)elementen, zoals testbereidheid, wat kan toenemen met meer ziekenhuisopnames, maar ook vanwege feestdagen of meer aandacht in de pers voor corona. Gedragscomponenten worden echter een te onzekere factor gevonden om de prognose op aan te passen.

Fig 2 – vraagprognose risicogericht Q4 2021 t/m Q1 2022



### 3.3 Beschrijving huidige situatie preventief testen

#### 3.3.1 Organisaties testen voor CTB

De overheid heeft Stichting Open Nederland (SON) de opdracht gegeven om de testcapaciteit voor toegangstesten te organiseren. Bij de uitvoering van het preventief testen voor een CTB zijn verder de commerciële testaanbieders en Dienst testen betrokken. VWS (RDO) beheert en is verantwoordelijk voor CoronaCheck applicatie.

##### Stichting Open Nederland

SON heeft een coördinerende taak bij de uitvoering van testen voor CTB. SON is onder andere verantwoordelijk voor het berekenen van de verwachte capaciteitsbehoefte aan de hand van de verschillende beleidsopties. Op basis van deze berekening is het mogelijk voor VWS om de benodigde testcapaciteit en middelen vast te stellen. Daarnaast heeft SON een coördinerende rol in de Open House, richting de testaanbieders rondom de benodigde capaciteit en monitort zij of de testaanbieders voldoen aan de wettelijke vereisten, privacy en informatiebeveiligingsnormen en faciliteert zij VWS bij de informatievoorziening richting organisatoren, gemeenten en veiligheidsregio's. Tevens is SON de ontwikkelaar en beheerder van de achterliggende ICT – zoals het aanmeldportaal – en hebben zij een helpdesk in beheer voor vragen rondom testbewijzen.

##### Commerciële testaanbieders

Het uitvoeren van testafnames wordt gedaan door de aangesloten commerciële testaanbieders. Sinds 11 oktober jl. zijn dit partijen die zich hebben ingeschreven voor de open house regeling die door SON is uitgezet voor testen t.b.v. coronatoegangsbewijzen. Om deel te mogen nemen dienen de testaanbieders te voldoen aan bepaalde voorwaarden en kwaliteitseisen. De testaanbieders moeten niet alleen voldoen aan onder andere de LCI-richtlijn opgesteld voor testen buiten de GGD teststraat, maar ze moeten ook voldoen aan o.a. de ICT vereisten voor de aansluiting op de corona check app.

##### Dienst testen

Dienst testen levert voor preventief testen antigeentesten vanuit de centrale voorraad, zolang als de voorraad er nog is. Daarna zullen de testaanbieders zelf voor de benodigde antigeentesten zorgen die wel dienen te voldoen aan de daartoe gestelde eisen. De prijs per afgenomen antigeentest wordt op dat moment met een vast forfaitair bedrag verhoogd ter dekking van deze inkoopkosten. Daarnaast levert het datalab van Dienst testen ook wekelijks overzichten over de afgenomen testen in spoor 2a.

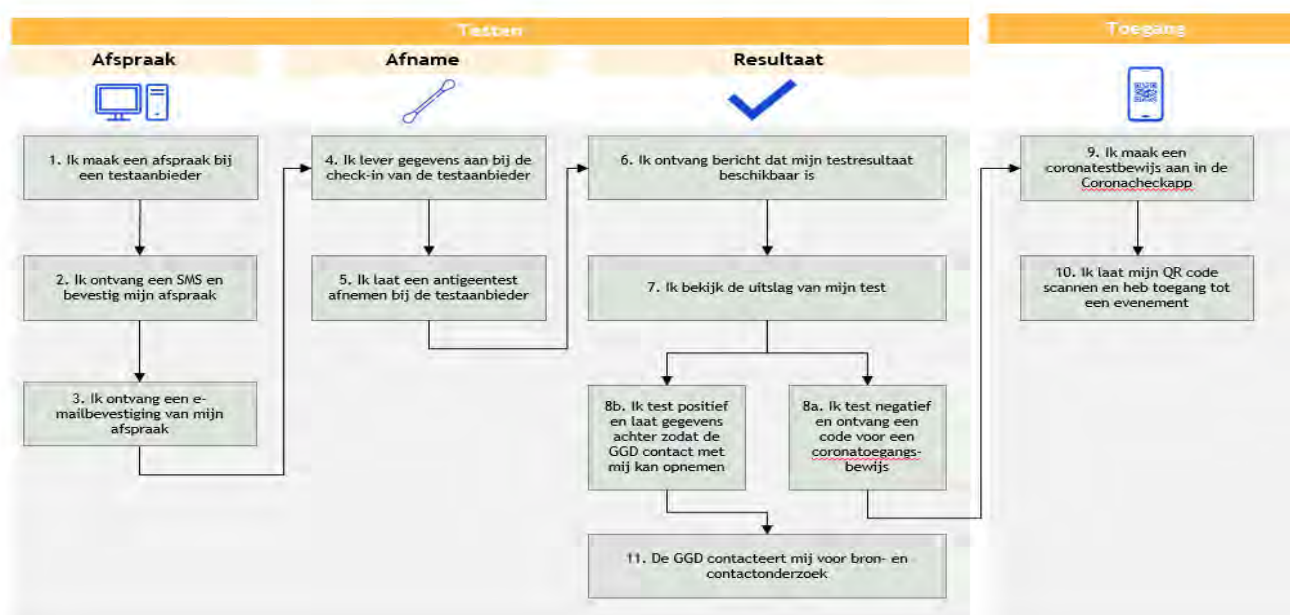


Fig 3 - Customer journey SON

Het bovenstaande schema maakt inzichtelijk hoe een burger zich door de testketen van een test voor een coronatoegangsbewijs beweegt. Nadat een afspraak is gemaakt bij het afsprakenportaal gaat een burger naar een testaanbieder die is gecontracteerd door SON en wordt de test afgenomen. Indien iemand negatief test krijgt bij een code. Is de uitslag positief dan worden de gegevens door de burger achtergelaten zodat de GGD contact kan opnemen voor BCO.

### 3.3.2 Gegevensstroom

Onderstaand figuur maakt de gegevensstroom bij het preventief testen inzichtelijk

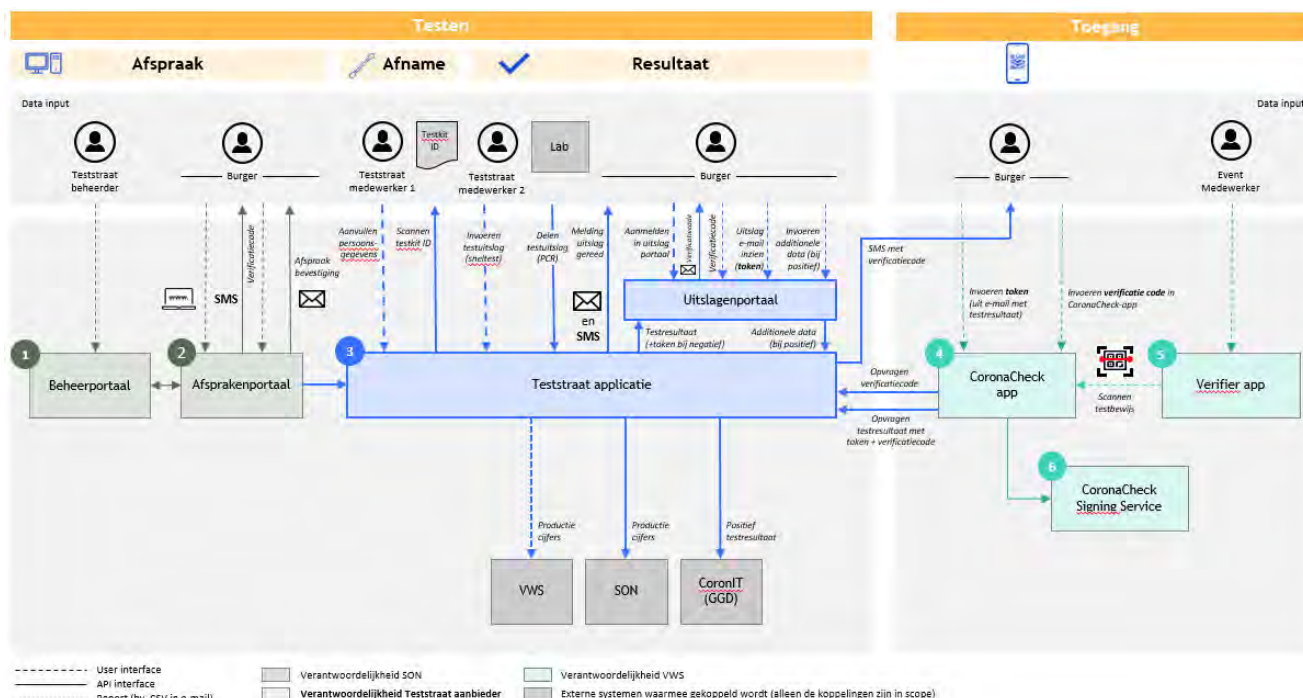


Fig 4 - Data Journey SON

Bij preventief testen is het uitgangspunt dataminimalisatie. Dit betekent dat er zo min mogelijk gegevens worden vastgelegd. Daarnaast is het van belang om te benoemen dat als iemand positief getest wordt, de testaanbieder verplicht is om hier melding van te doen bij de GGD. Dit omdat COVID-19 een A-status heeft.

### 3.3.3 Organisaties zelftesten in het onderwijs

In het onderwijs wordt geen gebruik gemaakt van de SON-capaciteit voor preventief testen. In het onderwijs wordt een zelftestadvies voor niet-immune personen gehanteerd. Deze zelftesten worden via twee distributiestructuren van het ministerie van OCW aan studenten, (VO) leerlingen en personeel beschikbaar gesteld. De zelftesten worden enerzijds voor alle onderwijssectoren op aanvraag gedistribueerd aan locaties van de onderwijsinstellingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Interdepartementale Post- en Koeriersdienst. Anderzijds is er voor het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs een landelijk portaal ingericht ([www.zelftestonderwijs.nl](http://www.zelftestonderwijs.nl)) in samenwerking met SURF<sup>7</sup> om zelftesten op aanvraag via brievenbuspost te verzenden aan huisadressen van individuele studenten of medewerkers. Dienst Testen stelt voor beide onderwijsstructuren de benodigde zelftesten beschikbaar.

<sup>7</sup> SURF is een coöperatieve vereniging van de Nederlandse onderwijs- en onderzoeksinstituten op het gebied van ICT.

### 3.3.4 Vraagprognose

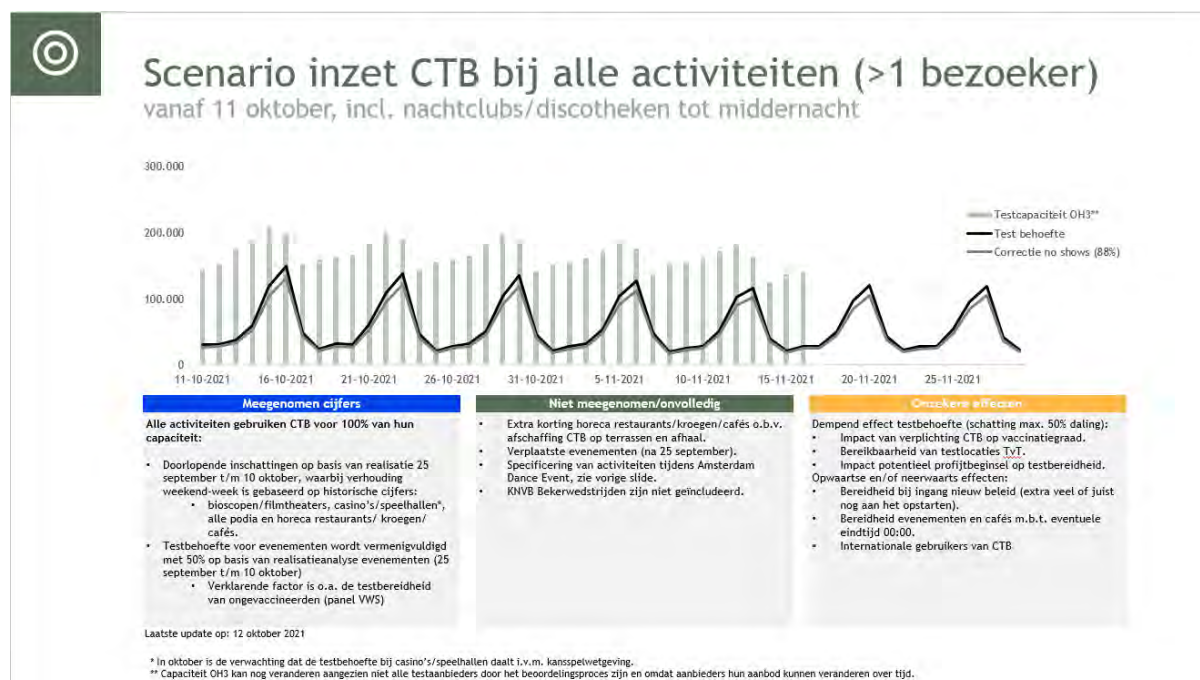


Fig 5 – Vraagprognose CTB

De vraag naar testen voor een coronatoegangsbewijs is afhankelijk van het beleid ten aanzien van het gebruik van CTB, de vaccinatiegraad en de bereidheid om te testen voor toegang. Met de huidige open house systematiek is het minder van belang om de precieze vraag te voorspellen, aangezien via de markt testvraag en aanbod bij elkaar worden gebracht.

### 3.3.5 Huidige capaciteit testen voor CTB

Tot aan 11 oktober werd er gestuurd op de beschikbare testcapaciteit en was er gegarandeerde inzet tot maximaal 400.000 testen per dag mogelijk, verspreid over 120 locaties. Sinds 11 oktober wordt er gewerkt met een open house regeling. Naar aanleiding van de eerste ronde van inschrijving zijn 28 aanbieders gecontracteerd die gezamenlijk meer dan 400 locaties te kunnen inzetten voor testen voor toegang. Daarbij is het zo dat de beschikbare capaciteit en openingstijden door de testaanbieders zelf wordt bepaald. Door de locaties en de capaciteit van de locaties beschikbaar te stellen op het afsprakenportaal laten de testaanbieders hun beschikbare capaciteit zien. Dit kan ten alle tijden weer worden aangepast. Dit betekent dus dat SON geen controle meer heeft over de beschikbare capaciteit c.q. daar op kan sturen. Ook op het aantal beschikbare locaties en waar deze locaties zijn kan Dienst testen geen invloed meer uitoefenen, anders dan zorgen dat vraag en aanbod elkaar vinden.

### 3.3.6 Specifieke doelgroepen binnen preventief testen

Preventief testen wordt op dit moment alleen ingezet voor het testen voor CTB's. Dat neemt niet weg dat dit kan veranderen. Zo is preventief testen eerder ook voor reizen ingezet. Daarnaast kan het ook nodig zijn om preventief testen op een andere manier vorm te geven voor specifieke doelgroepen..

#### Testen voor reizen

Eerder hebben IenW en VWS van 1 juli tot 1 oktober middels een open house regeling en de GGD testen voor reizen beschikbaar gesteld. In de beginfase hebben de GGD'en daar ook nog

testcapaciteit beschikbaar voor gesteld, totdat de markt voldoende op gang kwam. De burger kon via de website testen voor reizen een afspraak maken bij de aangesloten testaanbieders. Testen voor reizen is per 1 oktober geëindigd. Het is op dit moment geen beleid om gratis reistesten te verstrekken. Desondanks geldt wel dat – ongeacht of de test is afgenomen door een commerciële aanbieder, via SON of door de GGD - een negatieve test altijd moet kunnen leiden tot een DCC certificaat. Dat betekent dat elke testaanbieder in Nederland aangesloten moet kunnen zijn op de CoronaCheck app.

#### Onderwijs

Voor het onderwijs is tot nu toe vooral ingezet op zelftesten voor preventief testen. OCW heeft een bestelportal gerealiseerd waar studenten zelftesten kunnen bestellen en een infrastructuur opgezet om scholen en onderwijsinstellingen te voorzien van zelftesten. De focus ligt daarbij op niet-immune (VO) leerlingen en docenten. Inzet van CTB's is nog niet aan de orde geweest in het ho en mbo, maar wettelijk gezien bestaat die mogelijkheid wel. Voordat die mogelijkheid benut kan worden, moet dit per Algemene Maatregel van Bestuur en ministeriële regeling geregeld worden. Hiervoor dient eerst besluitvorming in de MCC plaats te vinden. In het uiterste geval dat in het mbo en ho CTB's worden ingezet, zal dit ook gevolgen hebben voor de gevraagde testcapaciteit.

#### Werknemers

Momenteel is er geen testbeleid specifiek gericht op werknemers. Eerder is wel een open house regeling vanuit VWS ingesteld geweest waardoor werkgevers in specifieke sectoren werkgevers onder bepaalde omstandigheden preventieve konden aanbieden. Maatschappelijk speelde verder discussie over inzet van CTB's voor bepaalde beroepsgroepen. Hoewel inzet van CTB's voorlopig in deze context niet waarschijnlijk lijkt, dient de testinfrastructuur voor preventief testen hier ook aanpasbaar op te zijn.

#### Mensen die zich niet/moeilijk kunnen laten vaccineren en/of testen

Naast verschillende sectoren zijn er ook specifieke groepen burgers die aandacht behoeven. Voor mensen die zich niet of moeilijk kunnen laten testen is het vooral van belang dat er voldoende aandacht en tijd voor deze mensen is om ze hierin te begeleiden. Op dit moment loopt er een pilot bij de GGD om te kijken hoe deze mensen het beste geholpen kunnen worden.

### ***3.4 Huidige governancestructuur Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit***

De oprichting van de stuurgroep Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit (LCT) is op 31 maart 2020 aan de Tweede Kamer gemeld. Onderdeel van de LCT destijds waren het ministerie van VWS, het RIVM, de laboratorium- en de leverancierssector en de speciaal gezant. Het primaire doel van de LCT was het vergroten van de testcapaciteit. Later sluiten ook GGD GHOR Nederland, de IGJ en externe ondersteunende partijen aan. Opdracht van de LCT is om de omvang van de beschikbare testcapaciteit goed in kaart te brengen, de testcapaciteit zo goed mogelijk in te zetten, alternatieve testcapaciteit te ontwikkelen en om vast te stellen aan welke kritische producten tekort dreigt te ontstaan.

Vanwege de noodzakelijke introductie van sneltesten en de toevoeging van het doel 'testen voor het heropenen van de samenleving' is in het najaar van 2020 besloten de structuur van de LCT uit te breiden met een aantal stuurgroepen en bijbehorende werkgroepen. Deze stuurgroepen zagen toe op zaken als innovatie (Sneltesten), ICT (regiegroep DOTT), testen voor toegang, testen in het onderwijs en bij werkgevers (2bc) en risicogericht grootschalig testen. Met de uitbreiding van de structuur werd ook het deelnemersveld van de LCT uitgebreid met andere beleidsministeries EZK, OCW en I&W en met de uitvoerende partij voor het testen voor toegang, Stichting Open Nederland (SON). Recent hebben de regiegroep DOTT en de stuurgroep 2bc décharge verleend gekregen. Op dit moment zijn de stuurgroepen Sneltesten, Overgangsfase en Toegangstesten met bijbehorende werkgroepen nog actief onder de regie van de LCT.

## Hoofdstuk 4 - Mogelijke aanpassingen (in de organisatie) van de testcapaciteit

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden verkend om aanpassingen te doen in de huidige (organisatie van de) testcapaciteit. Allereerst wordt aangegeven welke mogelijkheden er bestaan om aanpassingen te doen die tot optimalisatie leiden zonder dat er sprake is van integratie tussen de (organisatie van) risicogericht en preventief testen. Vervolgens worden de verschillende mogelijkheden voor integratie tussen risicogericht en preventief testen besproken. In de eerste advisering van de stuurgroep 'overgangsfase' voor Q4 2021 werd integratie van spoor 1 en spoor 2 als wenkend perspectief benoemd. De wenselijkheid hiervan wordt ook in meerdere rapporten onderschreven. Zo wordt in het rapport 'Versterking van de Publieke Gezondheid' van Verwey Jonker geadviseerd om één landelijke functionaliteit in te richten om zo aan de uitgangspunten, van onder andere eenduidigheid en flexibiliteit, te kunnen voldoen. In dit hoofdstuk zullen een aantal scenario's voor integratie worden besproken op hun (on)mogelijkheden. Het betreft het scenario waarbij de coördinatie bij 1 partij wordt neergelegd, maar de uitvoering nog in twee pijlers plaatsvindt, het scenario waarbij randvoorwaardelijke processen worden geïntegreerd en het scenario waarbij ook de uitvoering wordt geïntegreerd.

### 4.2 Mogelijkheden voor optimalisatie

Binnen de afzonderlijke pijlers van de twee testvormen zoals die nu zijn ingericht, zijn aanpassingen te doen om meer bij te dragen aan het realiseren van de uitgangspunten zoals benoemd in hoofdstuk twee. Per pijler zullen deze mogelijke aanpassingen worden besproken.

#### 4.2.1 Risicogericht testen

##### 4.2.1.1 Aanpassingen testmix

###### A) Verandering in de verhouding binnen bestaande testmix

In de LCT van 25 augustus jl. is vastgesteld dat voorlopig wordt uitgegaan van een testmix die bestaat uit PCR-testen met neus- en keelwab, de antigeentest en zelftesten. Dat voorlopig van deze type testen wordt uitgegaan, betekent niet dat er geen aanpassingen kunnen worden aangebracht in de verhouding van de inzet van de typen testen.

Op dit moment wordt er een vast aantal PCR-testen gebruikt voor sequencing. Dit bepaalt dus de minimale inzet van de PCR testen in de teststraten van de GGD. Daar bovenop kan wel gekeken worden naar de verhouding tussen PCR-testen en antigeentesten.

Voorname reden om het aandeel antigeentesten te vergroten is dat voor een PCR-test altijd een analyse in een laboratorium nodig is. Hiermee wordt de keten verlengd en de doorlooptijd ook, waardoor een potentiële drempel in de snelle opschaling wordt gecreëerd. Er moet immers behalve voldoende afnamecapaciteit ook voldoende labcapaciteit zijn om op te kunnen schalen. De langere doorlooptijd vanwege analysetijd betekent ook dat mensen langer op hun uitslag moeten wachten. Zeker bij een plotselinge piek in de testvraag is de mogelijkheid om analyse op locatie te kunnen doen daarom wenselijk. Ook vanuit een kosten oogpunt is een grotere inzet van antigeentesten wenselijk. Hoewel er meer GGD personeel nodig is op locatie als de analyse ook op locatie wordt uitgevoerd, zijn de kosten voor antigeentesten onder de streep alsnog aanzienlijk lager dan de kosten van een PCR test.

Het feit dat er meer mensen op locatie nodig zijn indien meer antigeentesten worden ingezet kent voor- en nadelen. Het vraagt van de GGD om aanvullend personeel dat beschikbaar moet zijn. Tegelijkertijd is behoud van personeel ook lastig, o.a. omdat er op veel locaties zonder piek in de testvraag weinig werk is en door aflopende contracten waarbij hercontractering soms lastig is.

- *Voordelen:* snellere doorlooptijden, nuttig bij opschaling, minder kosten
- *Nadelen:* antigeen minder sensitief en kan niet voor sequencing worden gebruikt. Wel meer druk op personele capaciteit in de teststraten.
- *Conclusie:* vergroot het aandeel antigeentesten in de testmix bij risicogericht testen, aangezien dit kan helpen bij snelle opschaling en kostenbesparing. Tegelijkertijd moet er altijd voldoende basis aan PCR blijven voor sequencing.

#### B) Inzet zelftesten

Zelftesten vormen momenteel al onderdeel van de testmix voor preventief testen in het onderwijs. Daarnaast is in de zomermaanden ingezet op het stimuleren van het gebruik van zelftesten door burgers onder andere door een publiekscampagne, het uitdelen van zelftesten op vliegvelden en het bieden van de mogelijkheid om gratis twee zelftesten per huishouden te laten bezorgen. De afgelopen maanden is het gebruik van zelftesten aanzienlijk toegenomen en de toepassing hiervan verbreed. Beleid is dat als iemand positief test met een zelftest hij/zij naar de GGD moeten gaan voor een confirmatie test. Uit gegevens van de GGD en het RIVM blijkt dat een deel (circa 5%) van de testen en een aanzienlijk deel van de positieve testen (circa 40%) bij de GGD conformatietesten zijn van een zelftest. Verder blijkt uit onderzoek dat mensen zelftesten vaak niet preventief maar risicogericht gebruiken.

Het is denkbaar dat op een gegeven moment aan het OMT wordt gevraagd of bij bepaalde doelgroepen primair een zelftest uitgevoerd kan worden in het kader van risicogericht testen en dat mensen dan alleen nog voor een confirmatie test naar de GGD teststraten hoeven te komen. Hiermee zou de benodigde basiscapaciteit aanzienlijk kunnen verminderen. Daarbij kunnen zelftesten ook worden ingezet juist als knelpunten in de opschaling dreigen om zo een groot deel van potentiële bezoekers bij de teststraten af te vangen.

Indien het testbeleid wijzigt en het advies wordt (algemeen of voor een bepaalde doelgroep zoals gevaccineerden) om eerst een zelftest te doen en pas ter confirmatie of in specifieke situaties een test bij de GGD af te laten nemen, kan de benodigde afnamecapaciteit worden afgeschaald. Dit betekent een aanzienlijke potentiële kostenbesparing. Aandachtspunt hierbij is wat dit betekent voor de fijnmazigheid en daarmee toegankelijkheid van de GGD teststraten. Als zelftesten niet alleen worden ingezet om pieken op te vangen maar structureel onderdeel worden van het testbeleid, is één van de belangrijkste voordelen dat de basiscapaciteit kan worden afgeschaald omdat er minder mensen naar de teststraten komen. Hierbij is het van belang om de impact op de toegankelijkheid van teststraten af te wegen. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat bij overgang naar de inzet van zelftesten bij lichte klachten de distributie van zelftesten in het onderwijs wordt heroverwogen.

- *Voordelen:* snelle uitslag, geen afnamecapaciteit nodig, snelle uitrol mogelijk, veel minder kosten
- *Nadelen:* minder zicht op het virus, minder sensitiviteit, minder controle
- *Conclusie:* voor de inzet van zelftesten bij risicogericht testen is een wijziging van het testbeleid nodig en derhalve ook een OMT advies. Indien epidemiologisch verantwoord zou hier vanuit de uitvoering gezien wel op ingezet moeten worden vanwege de forse kostenbesparing en flexibiliteit. Wel moet de toegankelijkheid van de teststraten daarbij bewaakt worden

#### C) Mogelijkheden tot introductie nieuwe uitontwikkelde testmethoden

Het is in deze fase van de pandemie niet wenselijk om op korte termijn geheel nieuwe innovaties te introduceren, waarbij ook nog validatiestudies uitgevoerd moeten worden. In een vroeg stadium bij innovaties betrokken zijn kost van veel partijen veel capaciteit zonder dat duidelijk is wat de baten zullen zijn. Dat neemt niet weg dat er al innovaties in de 'pijplijn' zitten die wellicht nog wel rendabel zijn om in te zetten. Zo wordt er op dit moment gekeken naar speekseltesten, een niet invasieve testmethode die een positief effect op de testbereidheid kunnen hebben.

Deze methodes zijn ook al gevalideerd. Ook methodes die reeds in andere EU-lidstaten gebruikt worden moeten wel in ogenschouw worden genomen, mits gevalideerd en/of gecertificeerd.

Aandachtspunt daarbij is dat als een afnamemethode langer duurt dan nu, dit de afnamecapaciteit verlaagt (immers minder testen per dag). Bovendien beperkt een te veel aan variatie in afnamemethoden de opschaalbaarheid. Dit omdat mensen in dat geval getraind moeten worden in meerdere methoden en ook andere materialen nodig zijn. Er moet dus kritisch worden afgewogen of een innovatie in deze fase van de pandemie nog meerwaarde oplevert.

Tegelijkertijd neemt hiermee niet de noodzaak af om innovaties op het gebied van testen te blijven volgen. Daarom blijft binnen de LCT aandacht voor innovatie, zij het via een hiervoor ingerichte werkgroep of doordat Dienst testen dit vanuit hun expertise inbrengt in de LCT.

- *Voordelen*: innovaties kunnen flexibiliteit, snelheid en testbereidheid vergroten
- *Nadelen*: introduceren nieuwe methodes kost tijd, minder eenduidigheid
- *Conclusie*: introduceer alleen nieuwe innovaties als deze uitontwikkeld zijn, bijdragen aan minder invasieve handeling en relatief makkelijk zijn te incorporeren in bestaande processen. Blijf echter wel innovaties volgen.

#### 4.2.1.2 Aanpassingen in beschikbare testcapaciteit (afschaling)

Bij het bestrijden van de pandemie was en is beschikken over voldoende testcapaciteit van groot belang. Toch kan er met het oog op de overcapaciteit van de afgelopen maanden gekeken worden naar mogelijkheden om structurele kosten te verminderen waar mogelijk. Niet alleen hoge structurele kosten maken dat afschaling wenselijk is, het is o.a. ook moeilijk om personeel vast te houden indien door overcapaciteit te weinig werk in de teststraten is.

Voor risicogericht testen wordt er in ieder geval tot en met Q2 2022 van uitgegaan dat er voldoende basiscapaciteit moet zijn om binnen afzienbare tijd aan de testbehoefte te kunnen voldoen. Voor dit najaar behoudt de GGD daarom testcapaciteit voor 40.000 testen per dag, met de mogelijkheid om binnen 3 weken naar 90.000 testen per dag op te schalen. Zolang het testbeleid blijft dat iedereen met klachten zich moet laten testen ligt het niet voor de hand om eerder af te schalen, maar het is wel aan te bevelen om hier kritisch naar te blijven kijken.

##### A) Personeelspool om personeel voor opschaling veilig te stellen

De GGD heeft een landelijke pool van werknemers ingericht binnen het Landelijk Service Team (LST), van ongeveer 700-800 mensen, om vanuit de GGD-GHOR snel lokaal in te zetten als vanwege significante oplevingen of een immuniteitsdoorbraak toch op korte termijn meer personeel nodig is. De vraag is of deze aanvullende pool voldoende is of dat ook aanvullende opties verkend moeten worden, zoals de inzet van Defensie personeel, afspraken met uitzendbureaus en afspraken met andere werkgevers. Of deze opties daadwerkelijk mogelijk zijn vraagt om nader onderzoek door de GGD-GHOR en GGD'en. Een bepaalde overcapaciteit van 20-25% in personeel is sowieso noodzakelijk om voldoende roosterblokken open te kunnen zetten om acceptabele doorlooptijden van afspraak tot afname te kunnen realiseren.

- *Voordelen*: door afschaling minder structurele kosten, personeel dat overblijft gemotiveerder door voldoende werk
- *Nadelen*: mogelijk langere opschalingstijd, afhankelijk van opties voor reservepersoneel,
- *Conclusie*: tot en met Q1 2022 wordt ingezet op minder overcapaciteit en afgeschaald naar een basiscapaciteit van 40.000 testen per dag, met mogelijkheden tot opschaling binnen 3 weken. Voor periode daarna verder verkennen welke mogelijkheden er zijn voor grotere flexibiliteit.

##### B) Kleine afnamelocaties reserveren voor noodzakelijke opschaling

Bij het kijken naar mogelijkheden om afnamelocaties aan te passen, kan enerzijds worden gekeken naar het aantal locaties en anderzijds naar de omvang van de locaties.

De GGD beschikt nu over 150 locaties. Indien wordt besloten de testcapaciteit af te schalen voor een langere periode, dient bezien te worden of deze locaties behouden kunnen worden of dat het mogelijk is om met flexibele contracten of vergunningen deze locaties meer op afroep beschikbaar te hebben. Dit om de mogelijkheid van snelle opschaling toch mogelijk te maken. Hierbij blijkt uit

ervaring dat het makkelijker is om afspraken te maken voor kleinere locaties. Door aan de voorkant afspraken te maken met gemeenten, onderwijsinstellingen en werkgevers over 'designated' locaties kan indien nodig snel worden opgeschaald. Daarmee wordt het aantal operationele locaties teruggebracht tot een beperkter aantal basislocaties, met mogelijkheid om snel regionaal op te schalen met aanvullende van te voren geselecteerde locaties. Daarnaast worden reeds de mogelijkheden onderzocht voor integratie met vaccinatie locaties.

- *Voordelen:* minder structurele kosten, testvraag wordt geconcentreerd daardoor voor personeel meer werk bij lage testvraag, door slapende locaties kan de opschaling worden versneld.
- *Nadelen:* tijdelijk minder fijnmazigheid, risico dat je locaties kwijt bent op moment dat je weer moet opschalen
- *Conclusie:* werk om meer flexibiliteit in de op- en afschaling te creëren met een aantal vaste basislocaties die snel kunnen worden aangevuld met regionale satellietlocaties.

#### C) Gebruik ervaring uit het verleden en beschikbare databronnen om (lokaal) testcapaciteit op te schalen

Op dit moment wordt er met een ruime marge rekening gehouden bij het bepalen van de benodigde testcapaciteit. Dit zorgt er echter in de praktijk voor dat relatief veel testcapaciteit onbenut blijft en personeel soms moeilijk vast te houden is, omdat ze te weinig te doen hebben. Gegeven de wens om voorlopig voldoende testcapaciteit paraat te houden om aan de vraagprognose te kunnen voldoen, is het wenselijk om te kijken of de zekerheidsmarge enigszins kan worden afgebouwd. Daarbij is het belangrijk dat er tijdig weer kan worden opgeschaald. Opschaling kost echter tijd, terwijl het eerdere verloop van de pandemie heeft getoond dat een toename van de testvraag zich snel kan ontwikkelen. De ervaring leert dat deze testvraag door een aantal zaken wordt beïnvloed, maar dat het zicht op het virus niet 1 op 1 door te vertalen is naar een potentiële testvraag. Een groot deel van de mensen die zich in de teststraat laat testen heeft immers geen COVID. De GGD'en zijn al langer bezig om beter te kunnen voorspellen hoe de testvraag zich ontwikkelt. De ontwikkeling van het virus en dan met name het aantal ziekenhuis- en IC-opnames heeft hier zeker invloed op. Daarnaast zijn er echter ook andere aspecten die van belang zijn. Zo zien we dat op maandag de testvraag over het algemeen hoger ligt in de GGD teststraten en rondom feestdagen. Ook rondom persconferenties die worden gehouden om mogelijke nieuwe maatregelen aan te kondigen. Gedragselementen laten zich echter moeilijk voorspellen.

Daarnaast is ook het geldend testbeleid van belang. Momenteel moeten alle mensen met klachten zich laten testen bij de GGD'en. Dat is de reden dat het RIVM ook de luchtweginfecties als basis neemt voor de vraagprognose. Deze mensen hebben immers de klachten waarmee ze zich moeten laten testen. Een klein deel daarvan zal ook daadwerkelijk COVID hebben. RIVM gebruikt de zogenaamde infectieradar om een beeld te geven van het aantal mensen met luchtweginfecties in de tijd. Als het aandeel personen met klachten toeneemt, neemt ook de testvraag toe. De informatie uit de infectieradar kan in combinatie met andere databronnen en ervaringen van de GGD mogelijk worden gebruikt om dichter op de testvraag te sturen. Zo heeft bijvoorbeeld een recent beeld van de infectieradar eerder een stijging laten zien dan de testvraag. Op basis van deze informatie kan de testcapaciteit mogelijk eerder worden op- of afgeschaald.

- *Voordelen:* door gebruik databronnen als infectieradar kan met testcapaciteit mogelijk dichter op de testvraag worden gestuurd.
- *Nadeel:* gedrag blijft belangrijke en lastig te voorspellen component.
- *Conclusie:* maak gebruik van beschikbare databronnen en van ervaring van de GGD om veranderingen in de testvraag in te schatten

#### *4.2.1.3 Analysecapaciteit afschalen/opschalen*

Voor risicogericht testen gebeurt de analyse op dit moment grotendeels in laboratoria omdat voornamelijk wordt ingezet op PCR. Het covid-19 laboratorium landschap bestaat uit verschillende soorten laboratoria: medisch microbiologische laboratoria (MML's), publiek-private laboratoria (PPL's) en hoog-volume laboratoria (HVL's). Om de volledige bandbreedte van risiconiveaus te

kunnen bedienen is een combinatie van deze laboratoria wenselijk. Bij afschaling moet het echter wel zo zijn dat het dan voor alle laboratoria aantrekkelijk blijft om capaciteit beschikbaar te houden.

Als eerste schil gelden de MML's. De capaciteit van deze laboratoria geldt als de basiscapaciteit die tijdens waakzaam wordt ingezet als er een beperkte testvraag is. Deze basiscapaciteit wordt toegepast in de reguliere zorg voor diagnostische handelingen en de eerste stap van het Risicogericht Testen, indien dat weer aan de orde zou zijn. Tegelijkertijd is het niet wenselijk dat MML's de gehele capaciteit in moeten zetten voor COVID-testen. In de huidige aanbesteding hanteert Dienst testen daarom dat regionaal maximaal 40% van de testen worden weggezet en dat de overige 60% van de te analyseren testen naar HVL's gaat. Als de behoefte aan analysecapaciteit boven de beschikbare capaciteit van de MML's uitkomt of de analysecapaciteit voor diagnostiek of onderzoeksdoeleinden dreigt te verdringen, wordt overgeschakeld naar PPL's en HVL's. Met de huidige aanbesteding zal al aanzienlijk worden teruggedaan in het aantal gecontracteerde laboratoria. Daardoor blijft het voor de laboratoria langer aantrekkelijk om capaciteit te leveren. Bij het verder teruglopen van de testvraag, maar het risico van nieuwe piekbelasting blijft het belangrijk om de testcapaciteit wel te borgen. Hiertoe dienen (langlopende) contracten te worden afgesloten met de HVL's en PPL's.

- *Voordelen:* contractering gaat nu al niet meer met garanties. Doordat nu minder laboratoria gecontracteerd worden blijft het voor laboratoria langer aantrekkelijk. Door ook te blijven werken met verdeling van teststromen over regionale en landelijke labs is dat ook zo.
- *Nadelen:* om de tweede schil van laboratoria wel aangehaakt te houden zijn er wellicht wel aanvullende afspraken/ zekerheden nodig.
- *Conclusie:* Belangrijk om bij contractering van labcapaciteit balans te vinden in het contracteren van verschillende laboratoria voor regionale en landelijke capaciteit.

## 4.2.2 Preventief testen

### 4.2.2.1 Testmix

#### A) Testmix behoeft geen aanpassing

Meer nog dan bij risicogericht testen is het voor preventief testen van belang dat er snel een testuitslag bekend en omgezet naar een bewijs is. Het testbewijs heeft immers een beperkte geldigheidsduur vanwege het risico dat de geteste persoon pas na het testmoment besmettelijk is geworden. Daarom wordt voor preventief testen voor de testmix primair ingezet op antigeentesten. Negatieve testuitslagen van antigeentesten kunnen binnen 2 uur omgezet zijn in een testbewijs.

- *Voordeel:* er is geen noodzaak om huidige gebruikte testmethode aan te passen.
- *Nadeel:* antigeentesten zijn minder sensitief dan PCR-testen maar vanwege doorlooptijden PCR is dat geen reële optie.
- *Conclusie:* geen aanpassingen in de testmix nodig.

#### B) Inzet zelftesten

Voor testen voor toegang is een reguliere zelftest op de korte termijn geen oplossing. Een begeleide zelftest behoort tot de opties die enige mogelijkheden biedt, vooral waar het de fijnmazigheid betreft. Het begeleide zelftesten kan digitaal op afstand of op een fysieke locatie worden gedaan, waarbij er een geborgde uitslag gegenereerd wordt. Dit systeem kan binnen enkele maanden op de markt zijn, compleet met een ICT infrastructuur. In het 118<sup>e</sup> OMT-advies geeft het OMT aan dat zij de inzet van digitaal begeleide zelftesten als mogelijkheid ziet om beperkt en heel gericht bepaalde gebieden te bedienen. Dit kan helpen bij het terugbrengen van het aantal afnamelocaties of om geografische witte vlekken te bedienen die vanuit de open house bestaan omdat het inrichten van een testlocatie in bepaalde gebieden niet rendabel is. De uiteindelijke inzet vraagt om een epidemiologische en beleidsafweging, maar het verkennen van de mogelijkheden kan al worden gedaan.

- *Voordeel:* kosten besparing, flexibiliteit, fijnmazigheid, testbereidheid
- *Nadeel:* minder betrouwbare afname
- *Conclusie:* inzet voorlopig niet aan de orde maar verken mogelijkheden

#### C) Mogelijkheden introductie nieuwe testmethoden

Voor het preventief testen gelden dezelfde overwegingen als bij risicogericht testen voor de introductie van innovatieve testmethoden.

#### *4.2.2.2 Aanpassingen in de beschikbare testcapaciteit (afschaling)*

##### A) Afschaling testcapaciteit

Voor preventief testen geldt dat de potentiële bandbreedte die bediend moet worden enorm is. Indien sprake is van risiconiveau waakzaam dan is de totale testvraag nul. Immers, er is in dat geval geen druk op de zorg waardoor er geen contact beperkende maatregelen nodig zijn en derhalve geen inzet van CTB's. Aan de andere kant van het spectrum staat de immuniteitsdoorbraak. In dat scenario bieden vaccinaties onvoldoende bescherming tegen ernstige ziekte en transmissie, waardoor vaccinatiebewijzen niet meer kunnen worden ingezet. Om sluiting van sectoren te voorkomen, zouden toegangstesten – eventueel aangevuld met herstelbewijzen – op zeer grote schaal nodig zijn, bijvoorbeeld mogelijk ook in het mbo en ho. De testvraag zou dan in potentie kunnen oplopen tot honderdduizenden per dag.

Met de huidige open house is er geen directe sturing mogelijk op de testcapaciteit. Op het moment dat de testvraag afneemt zal de capaciteit naar verwachting afnemen. Vanuit kosten bezien is dit het grote voordeel van de open house constructie. Er wordt niet langer en meer dan nodig betaald voor testcapaciteit, maar het geeft mogelijk een risico bij een noodzaak tot snelle opschaling na een periode zonder testen. Het kan zijn dat vanuit de aangesloten testaanbieders nog enige tijd testcapaciteit in de lucht wordt gehouden, omdat verwacht wordt dat inzet op korte termijn weer nodig is, maar hoe langer inzet van CTB's is gestopt hoe minder aanbieders actief zullen blijven. Bij noodzaak tot snelle opschaling kan dit een risico zijn, aangezien er geen garanties zijn dat de markt op het benodigde moment snel kan inspringen. De huidige overeenkomsten in de open house die thans tot 1 januari 2022 zijn gesloten, kunnen viermaal worden verlengd met een uiterste einddatum van 31 december 2022. Wanneer de testvraag naar een niveau daalt waardoor het niet langer rendabel is om een testlocatie open te houden, kunnen testaanbieders wel aangesloten blijven zodat zij wanneer dat weer wel nodig is opnieuw testlocaties kunnen opvoeren wanneer de testvraag toeneemt. Met de aangesloten testaanbieders kan contractueel onder de huidige overeenkomst een voor alle gelijklopende afspraak worden gemaakt op basis waarvan testaanbieders een bepaalde minimale periode de tijd krijgen om van al dan niet totale stilstand weer te starten met testen. Zodoende zou het niet nodig zijn om een nieuwe open house uit te schrijven voor opschaling mits op dat moment dezelfde methodiek (betalen per afgenomen test) volstaat. Er kan voor een te bepalen vergoeding de afspraak worden gemaakt met partijen over het leveren van capaciteit. Met dergelijke afspraken zou de benodigde opschalingstijd naar verwachting naar 3-4 weken kunnen worden teruggebracht indien er binnen deze periode voldoende gekwalificeerd personeel gevonden kan worden en locaties kunnen worden her-/geopend.

Als de huidige overeenkomsten volledig eindigen en bij een toenemende testvraag de markt opnieuw dient te worden betrokken bij het uitvoeren van testen, dan is als de huidige systematiek wordt aangehouden, de verwachting dat 6-8 weken nodig zijn voor de markt om weer op te starten. De duur kan enerzijds afhankelijk zijn van hoe lang is gestopt met de inzet van CTB's en anderzijds hoe lang het duurt om testaanbieders aan te sluiten op alle IT (CoronaCheck -app en ICT-systemen SON). In principe geldt dat hoe langer de periode is tussen het stoppen en weer starten met de inzet van CTB's, hoe groter de kans is dat voor opschaling 6-8 weken nodig is.

Een nog snellere variant is waarbij testaanbieders – conform de systematiek van vóór 11 oktober – een vergoeding voor paraat stelling ontvangen. In het laatste geval wordt een bepaalde basiscapaciteit in de lucht gehouden zodat binnen 2 weken kan worden opgeschaald. Om snel

genoeg paraat te kunnen staan moeten testaanbieders in dat geval in ieder geval een deel van het personeel behouden. Net als voor de GGD, geldt ook voor commerciële testaanbieders dat het moeilijk kan zijn om personeel te behouden. Verder zijn de kosten hiervan aanzienlijk hoger, zeker omdat niet duidelijk is voor hoe lang dit nodig blijft en hoeveel capaciteit in stand moet worden gehouden.

- *Voordeel:* afschalen bij afnemende vraag gebeurt met open house vanzelfsprekend. Er is momenteel geen sprake van een instandhoudingsvergoeding. Wanneer de open house overeenkomst niet wordt beëindigd maar slechts terug wordt gebracht naar nul, is het mogelijk om de overeenkomst opnieuw te activeren tot en met 31 december 2022 zodat deze overeenkomst opnieuw kan worden ingezet wanneer de testvraag toeneemt.
- *Nadeel:* mogelijk lange opschalingstijd bij langere periode van lage testvraag en geen garantie voor testcapaciteit afhankelijk of de open house overeenkomst wordt beëindigd, periode van stillegging en ontbreken van afspraken om paraat te staan.
- *Conclusie:* bij de huidige systematiek bestaat een mogelijk risico dat bij volledige afschaling onvoldoende snel kan worden gereageerd op een plotselinge opleving of doorbraak. Het is daarom verstandig om een fallbackoptie te creëren, bijvoorbeeld door hierin te voorzien in de huidige overeenkomsten al dan niet in de vorm van slapende contracten met beschikbaarheidsbijdrage of een paraatstellingsvergoeding.

#### C) Afschalen afnamelocaties

Net als bij de algehele testcapaciteit geldt ook voor de afnamelocaties dat bij de open house regeling de testaanbieders zelf bepalen waar zij hun testlocaties openen. Hier is dus geen noodzaak tot actief afschalen. Momenteel geldt de richtlijn/eis dat elke Nederlander binnen 30 minuten bij een teststraat kan zijn. In de systematiek die door SON is gehanteerd tot aan 11 oktober 2021 kon gericht gestuurd worden op de locaties van teststraten. Met het open house mechanisme vanaf 11 oktober is dat niet meer mogelijk en zal moeten worden bezien of de gewenste fijnmazigheid kan worden bereikt. Tegelijkertijd kan het aanbod zich veel makkelijker aanpassen aan de vraag, omdat testaanbieders elke dag nieuwe locaties kunnen toevoegen en omdat de open house nieuwe testaanbieders maandelijks de mogelijkheid biedt om zich in te schrijven.

Hoewel de testcapaciteit met de huidige systematiek niet dwingend gestuurd kan worden, kunnen wel plekken waar schaarste is wordenesignaleerd en kunnen de markt en gemeenten met elkaar in contact worden gebracht om oplossingen te vinden voor schaarste. Ook kan onderzocht worden welke testaanbieders bereid zijn om tijdelijk of op bepaalde dagen/tijden, bijvoorbeeld via mobiele testcapaciteit, testen op plekken van schaarste testen aan te bieden.

De inzet van alternatieven is complexer dan het lijkt en kan niet zo maar naast de open house worden toegepast. Een hybride vorm waarbij enerzijds de markt bepaalt waar testlocaties worden opgezet en anderzijds op witte plekken door betaling testcapaciteit wordt gegarandeerd gaat niet samen. Dat geldt ook voor de inzet van de GGD op witte vlekken. In beginsel dient dat tegen dezelfde voorwaarden plaats te vinden als met de aangesloten testaanbieders. SON onderzoekt momenteel in overleg met VWS of andere partijen waaronder apothekers kunnen worden aangesloten gezien hun verspreiding over Nederland. In het uiterste geval kan teruggevallen worden op contractering met beschikbaarheidsbijdrage.

- *Voordeel:* met de open house kan het aanbod zich aanpassen aan de vraag. Actief afschalen is daarmee dus niet mogelijk, maar ook niet nodig.
- *Nadeel:* op plekken waar weinig vraag naar preventieve testen bestaat is het mogelijk niet rendabel om een testlocatie te openen, maar is er voor het Rijk wel een wettelijke verplichting om testcapaciteit te regelen. De markt kan met gemeenten in overleg treden en andersom om samen tot afspraken te komen over tijdelijke testlocaties.
- *Conclusie:* actief afschalen is niet mogelijk, maar ook niet nodig. Er zijn meerdere zachte manieren om op de markt vraag en aanbod in contact met elkaar te brengen. In het uiterste geval kan teruggevallen worden op contractering met beschikbaarheidsbijdrage.

#### D) Monitoring

Het preventief testen is onlosmakelijk verbonden met de maatregelen die worden genomen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. De inzet van het corona toegangsbewijs is immers ingezet om de samenleving eerder te kunnen openen c.q. langer op te kunnen houden door maatregelen te kunnen afbouwen. Voor de inzet van preventief testen is er daarmee ook een meer directe relatie met het monitoren van het virus. Monitoring van de ontwikkeling van het coronavirus gebeurt nu ook al en vormt (mede) de basis voor advisering door het OMT en de besluitvorming hierover, waaronder die over de inzet van CTB's. Er is dus geen noodzaak tot aanpassing, maar uit de ketenanalyse van preventief testen kwam sterk naar voren dat het belang van monitoring nog groter wordt naarmate verder wordt afgeschaald. Om dit belang te benadrukken is het daarom onder dit hoofdstuk opgenomen

- *Voordelen:* monitoring helpt bij het tijdig signalering van noodzaak tot inzet preventieve testen t.b.v. CTB's.
- *Nadeel:* wordt al op ingezet dus beperkte ruimte voor optimalisatie.
- *Conclusie:* blijf inzetten op monitoring.

### **4.3 Scenario 1 – integratie van de coördinatie**

Bij integratie van de coördinatie wordt de centrale regie onder één organisatie gebracht. Dit betekent dat de twee uitvoeringspijlers blijven bestaan, maar dat de aansturing gebeurt vanuit 1 centrale organisatie. Hierbij gaat het dan vooral om de regiefunctie. Hierbij moet overwogen worden of:

- Het voordelen heeft om de coördinatie te integreren;
- Dat de taken door de organisatie die de coördinatie oppakt (juridisch) uitgevoerd kunnen worden;
- Dat de organisatie ook de juiste expertise in huis heeft om de taken uit te voeren.

Er zijn op dit moment drie organisaties die in de testinfrastructuur een coördinerende taak hebben: Dienst testen, GGD GHOR en Stichting Open Nederland. Daar waar Dienst testen vooral een coördinerende rol heeft rondom de aansluiting van de afnamelocaties op de laboratoria bij risicogericht testen, hebben GGD GHOR en SON vooral een coördinerende rol bij de testafnames in respectievelijk risicogericht en preventief testen voor een coronabewijs. Bij het integreren van hun taken zijn verschillende opties mogelijk.:

Belangrijkste aanleiding om tot integratie van de coördinatie over te gaan is het aflopen van de opdracht aan SON. Deze opdracht kan nog één keer verlengd worden tot eind februari. Het is niet mogelijk om rechtmatig de opdracht aan SON te verlengen. Daarom zullen vanaf 1 maart de taken van SON opnieuw ergens moeten worden belegd.

#### **4.3.1 Coördinatie taken van Stichting Open Nederland**

SON vervult op dit moment een coördinerende rol voor het testen voor een coronatoegangsbewijs. Met het overgaan naar een open house regeling vervalt weliswaar de capaciteitsmanagement, maar aan de andere kant vormt nu een veel grotere groep aanbieders de testinfrastructuur. Daarnaast vormt SON voor VWS een centraal aanspreekpunt, waardoor besluitvorming snel kan worden doorgevoerd in de uitvoering. Dit ook in combinatie met het beheer van de ICT systemen die voor testen voor het coronabewijs zijn ontwikkeld, zoals het afsprakenportaal, de teststraatapplicatie en het aanmeldportaal. Deze systemen spelen een belangrijke rol bij de coördinatie van de afzonderlijke testaanbieders. Zolang het coronatoegangsbewijs nog breed wordt ingezet blijft deze coördinerende rol van belang. Om geen risico's te lopen moet worden uitgegaan van het scenario dat ook na februari nog een coördinerende rol gewenst is op het testen voor CTB's. Op zijn minst slapend om snel weer te kunnen opstarten, maar ook een actieve vorm is nog denkbaar. Om dit te realiseren zijn 3 opties mogelijk:

- 1) een aanbesteding organiseren, waar ook SON zelf weer in zou kunnen meedingen;
- 2) de opdracht onderbrengen bij de programma organisatie van GGD GHOR;
- 3) de opdracht onderbrengen bij Dienst Testen.

### Optie 1: Organiseren aanbesteding

De opdracht aan SON kon twee keer worden verlengd tot maximaal eind februari. De opdracht is onder dwingende spoed tot stand gekomen en kan niet zondermeer rechtmatig opnieuw worden gegeven. Dat betekent dat er een aanbesteding moeten worden uitgeschreven. Een openbare procedure duurt minimaal 45 dagen.

Met een aanbesteding zou SON weer mee kunnen dingen, tegelijkertijd zou het ook kunnen zijn dat de opdracht aan een andere partij gegund zal worden. De verwachting is dat een aantal partijen hier wel op zullen inschrijven. In dat geval zal deze nieuwe partij de taken van begin af aan moeten opstarten. Dit kan pas op moment dat de opdracht gegund is. Om overdracht tussen SON en een mogelijke nieuwe partij mogelijk te maken zou dit dan zo snel mogelijk georganiseerd moeten worden.

### Optie 2: GGD GHOR

Het uitvoeren van preventief testen t.b.v. CTB zou door de GGD GHOR gecoördineerd kunnen worden. Vanuit organisatorisch oogpunt zou GGD GHOR een optie kunnen zijn. Hoewel niet op preventief testen gericht, heeft GGD GHOR nu ook een coördinerende rol voor een testtaak. Wel zijn er significante verschillen in de wijze waarop de twee uitvoeringspoten zijn opgebouwd. Het vraagt van de GGD GHOR om contractering met testaanbieders te beheren, andere kwaliteitseisen en normen te implementeren en toetsen, werken met verschillende ICT-systemen, etc.

Echter net als SON is GGD GHOR een private organisatie. Hierbij zal dus ook moeten worden onderbouwd waarom deze opdracht direct aan GGD GHOR gegund zou worden. GGD GHOR is een belangenvereniging die op dit moment alleen taken uitvoert die in het verlengde liggen van de taken van de afzonderlijke GGD'en en deze ondersteunen. Ze hebben dus geen taken in spoor 2 en daarmee is het lastig juridisch te onderbouwen waarom GGD GHOR deze opdracht direct gegund zou worden. Dit betekent dus dat er dan ook gewoon een aanbesteding uitgevoerd zou moeten worden met dezelfde risico's als bij de vorige optie beschreven.

### Optie 3: Dienst Testen

Een derde optie is dat de taak van SON wordt ondergebracht bij Dienst Testen. Dit zou een nieuwe taak zijn, omdat de Dienst testen zich nu niet bezighoudt met het organiseren van afnamecapaciteit en ook niet specifiek met de capaciteit in spoor 2, behalve dan dat ze de antigeentesten leveren. Dit zou betekenen dat zij hiervoor extra expertise zouden moeten organiseren, zeker ook op het gebied van ICT beheer. Dit brengt ook risico's met zich mee en de consequenties en benodigde stappen zullen hier vooraf wel goed in kaart moeten worden gebracht. Er zal onder meer in een uitvoeringstoets moeten worden gekeken naar de positie van Dienst Testen in het licht van de AVG wanneer Dienst Testen zelf overeenkomsten aangaat met testaanbieders. De wenselijkheid van deze positie onder de AVG zal onderzocht moeten worden.

De huidige overeenkomsten van de open house voorzien in een tussentijdse overdracht aan een andere opdrachtgever dan SON en kunnen aan Dienst Testen worden overgedragen. Voordeel is dat door het beleggen bij DT deze taak centraal wordt opgehangen binnen de Rijksoverheid, samen met de andere coördinerende taken die Dienst Testen reeds heeft. Op weg naar een waakzame fase waarbij de regiefunctie 'slapend' wordt gehouden maar wel snel geactiveerd moet kunnen worden is dit ook wenselijk. Hoewel ophanging binnen het Rijk een voordeel is, is een aandachtspunt wel de positie van DT binnen het ministerie van VWS. Voldoende afstand tussen beleid en uitvoering binnen de organisatie DT is daarom belangrijk. Net als SON gaat DT onder deze optie niet direct testen afnemen, maar is wel de verantwoordelijke uitvoerende organisatie.

- *Voordelen:* het onderbrengen van de coördinerende rol bij Dienst testen voorkomt een aanbestedingsprocedure en biedt de mogelijkheid om zo snel als mogelijk te starten met de voorbereiding, het geeft meer samenhang in de coördinatie van de testketen wat ook op weg naar de waakzame fase goed is.
- *Nadelen:* dienst testen mist vooral ten aanzien van het ICT beheer de nu nog expertise om de taken van SON zondermeer over te nemen. Hier zal dus goed geïnventariseerd moeten worden wat er nodig is om de taken van SON goed te laten landen bij Dienst Testen

- *Conclusie*: de opdracht van SON kan niet meer rechtmatig worden verlengd. Deze taak onderbrengen bij Dienst testen lijkt (juridisch) de beste optie, maar vraagt nog wel wat van de uitvoering. Daarom wordt geadviseerd in te zetten op onderbrengen bij Dienst Testen, maar wel eerst een uitvoeringstoets uit te laten voeren.

#### 4.3.2 Coördinatie in de waakzame fase

Op het moment dat de COVID-pandemie in een waakzame fase is gekomen zal de behoefte aan testen sterk afnemen, vooral ten behoeve van testen voor een coronabewijs (die dan niet zal worden gebruikt). Voor risicogericht testen hangt dat af van het testbeleid. Hoe dan ook is het wenselijk om de coördinerende taken slapend paraat te houden voor het geval dat er toch weer een opleving van het virus plaatsvindt en de activiteiten weer snel opgeschaald moeten worden. Ketenregie is dan wenselijk. Ook bij de coördinerende organisaties speelt, net als bij de uitvoering dat het behoud van personeel met de juiste kennis en ervaring moeilijk wordt op het moment dat het werk afneemt. Het is daarom ook belangrijk om tijdig te inventariseren welke mensen/functies cruciaal zijn om te behouden in de waakzame fase. Door coördinerende taken te integreren blijft het werk interessant. Tegelijkertijd is het ook belangrijk om medewerkers een perspectief te kunnen bieden.

- *Voordelen*: in de waakzame fase kan de coördinerende functie worden afgeschaald, wat structurele kosten zal verminderen
- *Nadelen*: zolang er nog rekening mee moet worden gehouden dat op enig moment het virus weer kan opleven, zal er wel een kernfunctionaliteit behouden moeten worden.
- *Conclusie*: coördinatie kan in waakzaam worden afgeschaald maar behoud kern functionaliteiten moet geborgd worden.

#### 4.4 Scenario 2 – integratie van de randvoorwaardelijke processen

In de basis worden bij risicogericht testen en preventief testen dezelfde processen doorlopen. Daardoor is in de randvoorwaardelijke processen, zoals ICT en inkoop en contractering integratie in theorie goed mogelijk. Deze integratie zou dan wel moeten leiden tot voordelen, bijvoorbeeld in kader van inkoopvoordeel en meer flexibiliteit.

##### 4.4.1 ICT/IV

Ook op het gebied van ICT/IV is er behoefte aan een centrale aanpak onder centrale(re) ketenregie. Het AEF rapport over de tussentijdse evaluatie van het convenant 'versterking corona testketen' geeft ook aan dat het beschikken over de juiste data cruciaal is voor een goed werkende testketen en dat het belangrijk is voor toekomstige opschaling dat de dataveiligheid en gegevensuitwisseling goed geborgd is. Echter door de snelle en plotselinge opschaling in de sporen en een scheiding van beide testketens, zijn de ICT-systemen voor risicogericht en preventief testen parallel aan elkaar ontwikkeld. Daarbij is een sterke afhankelijkheid ontstaan van ICT leveranciers in deze ketens. Hoewel integratie van ICT in theorie op de korte termijn zeer wenselijk is, blijkt de praktijk op dit vlak weerbarstiger. Daarom is integratie in de overgangsfase niet te adviseren aangezien er dan wordt voortgeborduurd op inderhaast gebouwde - en incomplete systemen.

Op dit moment bestaan er bij de verschillende betrokken organisaties DT, SON, GGD GHOR en VWS (RDO) verscheidene opvattingen en visies ten aanzien van de geldende wetgevende kaders, te volgen universele standaarden en datadefinities. Mede hierdoor bestaat er op ICT vlak verzuiling tussen de verschillende organisaties en is er onduidelijkheid over rol- en taakverdeling en verwerkingsverantwoordelijkheid van testgegevens.

- *Voordelen*: integratie van de ICT/IV maakt gegevensuitwisseling makkelijker en integratie van uitvoering.
- *Nadelen*: de huidige systemen maken een integratie niet mogelijk, daarbij zijn er nu te veel verschillende visies over uitgangspunten en (juridische ) mogelijkheden

- *Conclusie*: integreren van de huidige ICT systemen niet realistisch. Behoud huidige ICT systematiek voor de overgangsfase. Adviseren over hoe het landschap er daarna uit komt te zien valt buiten het kader van dit advies.

#### 4.4.2 Inkoop testmaterialen

Ten aanzien van de inkoop van testmaterialen, heeft Dienst testen centraal de inkoop van testmaterialen georganiseerd in tijden van schaarste toen snelle grootschalige inkoop geboden was. Op dit moment is er geen sprake van schaarste. In het begin van de pandemie was het tekort aan testmaterialen ook een beperkende factor in de opschaling van labcapaciteit en gedurende de pandemie is de voorraad testmaterialen een aandachtspunt. Tegelijkertijd laat de markt ook zien dat testaanbieders ook goed in staat zijn om zelf de inkoop te organiseren en ook contracten met laboratoria aan te gaan voor bijvoorbeeld PCR-testen, als het al niet de laboratoria zijn die zelf testen afnemen. Het feit dat er op tijd geïntervenieerd moet worden in tijden van schaarste wil daarmee dus niet zeggen dat er altijd centraal ingekocht moet worden.

Hoewel voor risicogericht testen (en zelftesten t.b.v. het onderwijs) Dienst testen de centrale inkoop doorlopend kan blijven doen, is dat voor de commerciële testaanbieders bij preventief testen niet noodzakelijk. Dat neemt echter niet weg dat het belangrijk is om wel vanuit een centraalpunt de markt in de gaten te houden. Enerzijds zodat tekorten snel over de afzonderlijke partijen heen kunnen worden gesignaleerd en hierop kan worden geacteerd. Anderzijds ook om ontwikkelingen op het gebied van testen te kunnen monitoren. In het AEF rapport over dienst testen wordt ook aangegeven dat een aantal functies buiten crisistijd behouden moeten blijven, zoals de inkoopfunctie.

- *Voordelen*: de centrale inkoopfunctie van Dienst testen heeft in het begin van de pandemie zijn meerwaarde bewezen en het is belangrijk om de markt vanuit een centraal punt te monitoren.
- *Nadelen*: werken vanuit een centrale voorraad is niet nodig als de markt functioneert en kan ook minder efficiënt zijn
- *Conclusie*: benut de markt waar het kan, maar blijf wel centraal monitoren om tekorten en nieuwe ontwikkelingen op tijd te signaleren. Beleg de centrale inkoopfunctie voor beide testvormen dus bij Dienst Testen, waarbij deze afhankelijk van de noodzaak hiertoe wordt benut voor preventief testen.

#### 4.4.3 Labcontractering

Op dit moment is er geen sprake van analyse in laboratoria voor preventief testen. Hier is integratie dus niet noodzakelijk. Indien er op een gegeven moment wel noodzaak is om PCR testen preventief uit te voeren heeft de ervaring bij de open house van I&W geleerd dat commerciële testaanbieders als er geen sprake van schaarste is zelf contracten met laboratoria kunnen aangaan. Centrale inkoop heeft in dat geval geen meerwaarde.

Voor risicogericht testen heeft Dienst testen het contracteren van de laboratoria voor de COVID-testen in zijn geheel overgenomen van de GGD' en. Hiermee is er meer coördinatie, maar is het ook voor laboratoria aantrekkelijker dan allemaal afzonderlijke contracten te moeten sluiten. Belangrijk daarbij is om wel oog te houden voor de noodzakelijke regionale afstemming voor signalering en samenwerking bij specifiek situaties.

Door de centrale coördinatie kan het proces wat nu is ingezet om met meerdere typen laboratoria in samenhang het testlandschap te organiseren, ieder vanuit hun eigen kracht, verder gebracht worden en ook op een goede manier geborgd gaan worden voor toekomstige situaties. Ook hierbij is gegevensuitwisseling een belangrijke pijler.

- *Voordelen*: de huidige centrale regie van Dienst testen op het contracteren van labcapaciteit is wenselijk;
- *Nadelen*: hierbij wel aandacht houden voor regionale afstemming.
- *Conclusie*: centrale regie op labcapaciteit is wenselijk en moet goed geborgd worden om ook te kunnen benutten voor toekomstige opleving.

## 4.5 Scenario 3 – integratie tot en met de uitvoering

Integratie van de uitvoering van risicogericht testen en preventief testen heeft een aantal voordelen. Zo kan de testcapaciteit flexibeler en efficiënter worden ingezet. Afhankelijk van de vorm van integratie die wordt gekozen, kan dit ook tot meer eenduidigheid voor burgers leiden. Randvoorwaarde bij dit scenario is dat in de uitvoering de optie open blijft dat (in bepaalde situaties) aan burgers t.b.v. testen voor CTB's in niet-essentiële sectoren een eigen bijdrage kan worden gevraagd. Hierdoor blijft voor toekomstige besluitvorming deze mogelijkheid bestaan.

### 4.5.1 Borging en afstemmen kwaliteit

#### Borging kwaliteit en veiligheid

Belangrijk aandachtspunt bij eventuele integratie is de borging van kwaliteit en veiligheid. Indien wordt besloten over te gaan tot één van de genoemde opties waarbij de GGD (een aantal) taken van preventief testen overneemt, mag dit niet ten koste gaan van de kwaliteit en veiligheid van het risicogericht testproces. Ook bij een noodzaak tot snelle opschaling in beide testsporen mag integratie niet ten koste van de gestelde kwaliteits- en veiligheidsnormen gaan. Dit onderwerp dient derhalve ook aan bod te komen bij de uitvoeringstoets.

#### Afstemmen kwaliteitsnormen

Bij integratie van de uitvoering is het van belang om rekening te houden met het huidige verschil in kwaliteitseisen, dataverwerking en protocollen tussen de testvormen. Door de geheel gescheiden ontwikkeling van de sporen Risicogericht en Preventief testen zijn de ontwikkelde uitgangspunten en kwaliteitssystemen in beide ketens niet in lijn met elkaar. De benaderingswijze bij risicogericht testen is in 2020 ingegeven door de MML's vanuit diagnostische optiek en de daarmee samenhangende ISO 15189 normering. Op basis van deze normering heeft de arts microbioloog van het MML een verantwoordelijkheid voor de testuitslag alsmede voor de pre-analytische fase in de teststraat. De inrichting van de GGD teststraten, en de daarmee samenhangende kwaliteitssystemen, is daar dan ook op gebaseerd. Vooralsnog is er nog geen aparte norm voor teststraten.

Bij de opschalingslaboratoria, zowel de PPL's als de HVL's, is het uitgangspunt de algemene reguliere kwaliteitsborging die vigerend is voor microbiologische en chemische laboratoria. De kwaliteitsborging van de laboratorium (test-) uitslag is hiermee goed geborgd. De pre-analytische fase (de teststraat) moet dan separaat worden geborgd.

### 4.5.2 (Juridische) mogelijkheden om te integreren in de uitvoering

Het risicogericht testen is een taak van de GGD'en op grond van de WPG. Het is daarom niet mogelijk om taken van de GGD over te hevelen naar commerciële testaanbieders. Daarmee kan bij integratie van de uitvoering alleen gekeken worden naar opties waarbij (een deel van de) uitvoering van preventief testen bij de GGD onder wordt gebracht. Voor integratie zijn drie opties mogelijk:

1. Bepaalde (publieke) doelgroepen voor CTB testen naar GGD
2. GGD als terugval optie voor CTB testen terwijl markt opschaaft
3. Volledige integratie uitvoering

#### Bepaalde (publieke) doelgroepen voor CTB testen naar GGD

Een minimale variant van integratie van de uitvoering van de twee testketens is als bepaalde doelgroepen voor een CTB test (ook) bij de GGD terecht kunnen. Voornaamste doelgroep hierbij zijn studenten van het mbo en ho. Mocht door een verslechtering van de epidemiologische situatie het noodzakelijk zijn om CTB's in te zetten in het mbo en ho, omdat anders de anderhalve meter maatregel ingevoerd zou moeten worden, kunnen onder dit scenario studenten voor hun test bij de GGD terecht. Van integratie van uitvoeringsorganisaties is in dat geval geen sprake, maar wel van een integratie van de testtaken. Hierbij worden in dit geval ook antigeentesten uitgevoerd door de GGD, aangezien de doorlooptijden van PCR testen niet geschikt zijn voor dit doel.

Reden om tot deze vorm van integratie over te gaan is dat bezoekers van publieke en essentiële voorzieningen hiermee meer zekerheid van beschikbare testcapaciteit hebben. Incidentele (regionale) schaarste voor niet-essentiële voorzieningen is ook onwenselijk, maar minder onoverkomelijk. In het geval van toegang tot essentiële voorzieningen is een andere afweging van de mate van risicoacceptatie wenselijk. Hierbij is het wel van belang om te bezien wat de impact voor bijvoorbeeld het onderwijs op de fijnmazigheid van de testcapaciteit is.

Met de huidige open house constructie voor spoor 2 is er minder sturing op de locaties van teststraten, waardoor het kan voorkomen dat er witte vlekken ontstaan voor het testen van onderwijs. Dit past ook goed binnen de wettelijke taak van de GGD op basis van de Wpg. Mocht op een gegeven moment het profijtbeginsel worden ingevoerd dan is het onderbrengen van het testen t.b.v. onderwijs bij de GGD ook wenselijk, aangezien testen t.b.v. essentiële voorzieningen bij wet zijn uitgezonderd van eventuele betaling. Nadeel van deze optie is dat het niet tot grotere eenduidigheid voor de burger leidt.

- *Voordelen:* grotere mate van zekerheid dat doelgroepen die voor een publieke/essentiële voorziening zich laten testen ergens terecht kunnen
- *Nadelen:* leidt niet tot grotere eenduidigheid
- *Conclusie:* gegeven de publieke taak van de GGD en de grotere mate van zekerheid die wordt gecreëerd zou deze minimale vorm van integratie moeten worden toegepast. Dit vraagt nog wel om een uitvoeringstoets en nadere afstemming door GGD-GHOR met de DPG'en.

#### GGD als terugval optie voor CTB testen terwijl markt opschaaft

Zolang de CTB nog zo breed wordt ingezet en de open house in principe tot voldoende testcapaciteit leidt is het geen gewenste optie om de GGD'en ook preventief te laten testen. Dat zou namelijk betekenen dat GGD teststraten concurreren met commerciële testaanbieders, hetgeen als marktverstoring gezien kan worden. Aangezien het verdere verloop van de epidemie onzeker is, zou het kunnen voorkomen dat na een periode van stopzetten van CTB's het toch weer nodig is om deze in te zetten om de druk op de zorg en IC te verlichten. Afhankelijk van het afschalingsmodel waarvoor wordt gekozen, is de verwachting dat het tussen de 2 (doorbetaling deel personeel) en 6-8 weken (nieuwe open house) duurt voordat commerciële testaanbieders gereed staan. Vanuit het oogpunt van kostenbesparing is het onwenselijk om commerciële testaanbieders in potentie maandenlang te betalen voor paraat stelling zonder daadwerkelijke inzet. De voorkeur zou dan uitgaan naar een model waarbij slapende contracten via een open house worden afgesloten, waardoor testaanbieders tegen een beperkte vergoeding wordt gevraagd om binnen 3-4 weken inzetbaar te zijn.

Om te voorkomen dat hiermee het risico bestaat dat er geen testcapaciteit beschikbaar is, omdat testaanbieders nog aan het opschalen zijn, zou van de GGD'en gevraagd kunnen worden dat zij in dat geval in eerste instantie beschikbaar zijn. Mensen kunnen dan tijdelijk bij teststraten van de GGD terecht totdat de commerciële testaanbieders onder de open house gereed zijn. Hoewel deze optie vanuit flexibiliteit en kostenbesparing zeer wenselijk is, zijn er wel een aantal nadelen en potentiële knelpunten. Allereerst betekent het opvangen van de eerste testvraag door de GGD dat er sprake is van een toename aan testvraag bij de GGD. Het risico bestaat dat mensen die voor risicogericht testen naar de GGD willen er niet terecht kunnen of te maken hebben met langere doorlooptijden doordat mensen er ook terecht willen voor een preventieve test. Hoe groot de impact hiervan is dient nader te worden onderzocht door de GGD'en en vraagt nadrukkelijk om een uitvoeringstoets. Verder draagt deze vorm van integratie niet bij aan grotere eenduidigheid, tenzij ook de afsprakenportalen kunnen worden geïntegreerd. Het kan voor de burger juist extra verwarrend zijn dat aanvankelijk naar de GGD en later naar commerciële testaanbieders moet worden gegaan. Als de burger wel op één punt terecht kan voor het maken van een afspraak valt dit nadeel weg.

- *Voordelen:* kosten besparing, efficiëntie door verdere afschaling, risico dat markt niet tijdig opgeschaald is wordt gemitigeerd
- *Nadelen:* geen sterkere eenduidigheid, risico knelpunten capaciteit GGD

- *Conclusie*: gezien de voordelen vanuit kosten en risico mitigatie zou deze optie verder verkend moeten worden. Dit vraagt om een uitvoeringstoets om de implicaties preciezer in kaart te brengen en om nadere afstemming met de DPG'en.

#### Volledige integratie van de uitvoering

De meest vergaande integratie op dit vlak zou zijn om de uitvoering volledig te integreren. Dat betekent dat alle testen onder de vlag van de GGD worden uitgevoerd. Voordeel van dit scenario is maximale eenduidigheid. Mensen kunnen op alle locaties terecht voor alle testvormen. Aangezien commerciële testaanbieders juridisch gezien geen risicogerichte testen kunnen uitvoeren, zou het benutten van de markt geen volledige integratie betekenen. Dan zouden immers bepaalde locaties bestaan waar alleen preventieve testen worden uitgevoerd. Daarom wordt bij deze optie ervan uitgegaan dat de GGD alle testen uitvoert.

Het samenvoegen van de afnamelocaties voor preventief en risicogericht testen biedt voordelen. De afnamepieken zijn complementair aan elkaar zodat het personeel ook efficiënt en goed verdeeld over de dagen van de week, ingezet kan worden. Het personeel kan ingezet worden voor beide sporen. Wel is van belang dat fysiek gescheiden ingangen voor mensen met klachten en mensen voor preventief testen worden ingericht.

Indien de wens is om afnamelocaties flexibel en voor beide sporen in te kunnen zetten, maakt dat er één systematiek moet komen om de kwaliteit van deze afnamelocaties te kunnen borgen. Hierbij moet met name worden gekeken naar de vereisten in de LCI richtlijnen en niet naar de ISO 15189. Daarom zou één richtlijn moeten worden ontwikkeld die voor alle afnamelocaties van toepassing zou zijn.

Hoewel deze optie voordelen biedt zijn er ook een aantal aanzienlijke nadelen, zeker op de korte termijn. Sowieso is het vanwege de huidige open house contracten niet mogelijk om nu overgegaan tot volledige integratie. Nu overgaan tot inzet van de GGD voor CTB testen zou als marktverstoring gezien kunnen worden, aangezien GGD'en oneerlijke concurrentie zijn voor commerciële marktpartijen. Bovendien is het onwenselijk om tijdens inzet van CTB een dergelijk impactvolle operatie uit te voeren, terwijl de baten hiervan beperkt zijn. Het levert geen kostenvoordeel en grotere fijnmazigheid, maar zal - in ieder geval aanvankelijk - juist duurder zijn en zorgen voor een minder fijnmazig testlandschap voor preventief testen.

- *Voordelen*: significante toename van eenduidigheid, efficiënter gebruik van afnamelocaties en personeel op de lange termijn
- *Nadelen*: niet wenselijk terwijl inzet van CTB nog plaatsvindt, op korte termijn duurder en minder fijnmazig, geen benutting markt. Daarbij zijn kwaliteitsnormen nog onvoldoende eenduidig.
- *Conclusie*: voorlopig niet overgaan tot volledige integratie van de uitvoering. Voor de lange termijn kan deze mogelijkheid verder worden verkend en op korte termijn zou beperkte rol van de GGD'en die niet interfereren met de huidige open house constructie wel verkend kunnen worden.

## Hoofdstuk 5 Conclusie en advies

### 5.1 Inleiding

De opdracht van de stuurgroep is vertaald in een aantal kernvragen aan het begin van dit advies:

- Welke vraagprognose wordt als uitgangspunt genomen en wat betekent dit voor de mogelijkheden om tot aanpassingen te komen in de komende periode?
- Welke mogelijkheden zijn er om de komende periode aanpassingen te doen in de infrastructuur van de testcapaciteit?
- Welke mogelijkheden zijn er om de komende periode aanpassingen te doen in de coördinatie/organisatie van de testcapaciteit?
- Welke aanpassingen zijn er wenselijk om door te voeren?
- Wat betekent dit voor de governance structuur?

In dit hoofdstuk zullen we aan de hand van het beantwoorden van deze vragen op basis van de analyse het advies formuleren. Het advies wordt geformuleerd in relatie tot de uitgangspunten, zoals benoemd in hoofdstuk 2:

- Vasthouden aan huidige doelen van testen (druk op zorg voorkomen, zicht houden op het virus en samenleving open houden)
- Voldoende testcapaciteit noodzakelijk
- Fijnmazigheid zo veel mogelijk behouden
- Flexibiliteit wenselijk
- Zoveel mogelijk eenduidigheid en efficiëntie

Voor het daadwerkelijk implementeren van de adviezen zal op onderdelen beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Daarbij kan ook een OMT advies noodzakelijk zijn.

### 5.2 De vraagprognose

De vraagprognose die recent is vastgesteld in de LCT voor risicogericht testen en de vraagprognose die SON voor de korte termijn opstelt, leren ons dat we in deze fase nog steeds te maken hebben met grote onzekerheden. Daarbij heeft beleidsvorming mogelijk grote impact in de Overgangsfase. Denk hierbij aan grote invloed van de mogelijke invoering van het profijtbeginsel en toevoeging dan wel loslaten van doelgroepen bij CTB's. De vraagprognoses bieden ons in die in weinig aangrijpingspunten om op korte termijn met voldoende zekerheid grote ingrepen te doen in het testlandschap.

### 5.3 Mogelijkheden om aanpassingen te doen in de infrastructuur van de testcapaciteit

Bij de analyse van de testketens kunnen veel van de knelpunten terug worden gebracht tot een centraal dilemma, waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen kostenbesparing, opschalingssnelheid en kwaliteit/sensitiviteit van de test. Hoe meer testinfrastructuur in de lucht wordt gehouden, hoe sneller kan worden opgeschaald maar hoe groter de kosten. Op het moment dat er wordt afgeschaald worden risico's groter dat er tekorten ontstaan of dat er niet op tijd kan worden opgeschaald. Toch zijn er mogelijkheden om aanpassingen te doen en is het belangrijk om die met elkaar te verkennen en af te wegen. Epidemiologische ontwikkelingen, impact op de maatschappij en economie en politiek draagvlak spelen bij het maken van de afweging allemaal een rol.

#### Adviezen voor optimalisatie

Er zijn een aantal aanpassingen binnen de afzonderlijke uitvoeringspijlers te maken die leiden tot optimalisatie t.a.v. de uitgangspunten:

1. Creëer grotere flexibiliteit bij risicogericht testen door bij opschaling meer gebruik te maken van antigeentesten.
2. Verken de mogelijkheden en consequenties van de inzet van zelftesten bij risicogericht testen.
3. Behoud bij preventief testen voor toegang antigeentesten, maar onderzoek wat de mogelijkheden zijn voor de inzet van (digitaal) begeleid zelftesten.

4. Blijf innovatieve methoden volgen, maar zet ze alleen in als ze zich volledig hebben bewezen. Voordeel t.a.v. snelheid en testbereidheid moeten duidelijk opwegen tegen impact van implementatie.
5. Zorg bij de afschaling van de testcapaciteit voor risicogericht testen voor voldoende reserves in personeel en locaties om snel weer op te kunnen schalen.
6. Verken de mogelijkheid van slapende contracten om testcapaciteit voor preventief testen sneller op te schalen.
7. Blijf investeren in monitoring om sneller te kunnen opschalen, zodat verdere afschaling mogelijk wordt zonder een groter risico te nemen.

#### ***5.4 Mogelijkheden om aanpassingen te doen in de coördinatie en organisatie van de testinfrastructuur***

De wens om de bestaande testvormen meer te integreren is al meerdere keren uitgesproken en aan de hand van een aantal opties voor integratie zijn de mogelijkheden verkend.

##### Adviezen voor integratie

###### *Coördinatie*

- Begin met de voorbereidingen om de coördinatie-taken van SON bij DT onder te brengen, zodat de coördinatie-taken hier vanaf 1 maart en mogelijk eerder kunnen landen. Dit vraagt om een nadere uitvoeringstoets.
- Borg de ketenregiefunctie op zo'n manier dat deze bij toekomstige opleving snel kan worden uitgerold en functionaliteiten zo geborgd worden dat ze zich wel blijven ontwikkelen.
- Zet alvast stappen in het in lijn brengen van de gehanteerde kwaliteitsnormen en criteria tussen de twee pijlers.

###### *Rand voorwaardelijke processen*

- Integreren van de huidige ICT systemen is op korte termijn niet realistisch. Behoud daarom de huidige ICT systematiek voor de overgangsfase. Adviseren over hoe het landschap er daarna uit komt te zien valt buiten het kader van dit advies.
- Benut bij inkoop de markt waar het kan, maar blijf wel centraal monitoren om tekorten en nieuwe ontwikkelingen op tijd te signaleren. Beleg de centrale inkoopfunctie voor beide testvormen dus bij Dienst Testen, waarbij deze afhankelijk van de noodzaak hiertoe wordt benut voor preventief testen.
- Centrale regie op labcapaciteit is wenselijk en moet goed geborgd worden om ook te kunnen benutten voor toekomstige opleving.

###### *Uitvoering*

- Gegeven de publieke taak van de GGD en de grotere mate van zekerheid die wordt gecreëerd zouden publieke/essentiële doelgroepen ook bij de GGD terecht moeten kunnen voor een preventieve test t.b.v. een CTB. Dit vraagt nog wel om een uitvoeringstoets en nadere afstemming door GGD-GHOR met de DPG'en.
- Gezien de voordelen vanuit kosten en risico mitigatie zou vanuit de uitvoering bezien de optie om GGD als flexibele schil voor preventief testen in te zetten wenselijk zijn. Dit vraagt om een uitvoeringstoets om de implicaties preciezer in kaart te brengen en om nadere afstemming met de DPG'en.
- Voorlopig niet overgaan tot volledige integratie van de uitvoering. Voor de lange termijn kan deze mogelijkheid verder worden verkend en op korte termijn zou beperkte rol van de GGD'en die niet interfereren met de huidige open house constructie wel verkend kunnen worden.

#### ***5.5 Uitvoeringstoets***

Een aantal van de adviezen die in dit hoofdstuk worden gedaan vragen om een verdergaande toets op de uitvoerbaarheid dan voor dit advies mogelijk was. Het gaat met name om een aantal adviezen die zien op de mogelijkheden tot integratie. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag welke expertise, systemen of processen nodig zijn om een nieuwe taak uit te kunnen voeren en

hoe dit tijdig georganiseerd kan worden. Het vraagt van de partij die een taak overdraagt (SON) om in kaart te brengen wat overgedragen moet worden en aan de ontvangende partij (DT of GGD) hoe deze taken overgenomen kunnen worden. De verwachting is dat voor de uitvoeringstoets 3-4 weken nodig zullen zijn. Op basis van de uitvoeringstoets kan definitieve besluitvorming plaatsvinden en kunnen werkzaamheden voor de overdracht worden gestart zodat deze – indien hiertoe besloten wordt – vóór 1 maart afgerond kunnen zijn.

### **5.6 Aanpassing governance structuur**

Op 2 juli 2021 is het rapport van AEF opgeleverd over de tussentijdse evaluatie van het convenant 'versterking corona testketen' van de LCT. Het rapport doet drie aanbevelingen, namelijk 1) maak na oktober 2021 nieuwe afspraken over de samenstelling en vertegenwoordiging van de LCT passend bij de overgangsfase, 2) benut de kennis en expertise in de LCT om invulling te geven aan de overgang naar afschaling van de testcapaciteit en de besturingsstructuur van de LCT en 3) ga geleidelijk terug naar de reguliere sturingslijnen en kijk welke functie de LCT daar als toegevoegde waarde in kan vervullen.

In reactie op dit rapport heeft de LCT met betrekking tot de overgangsfase vastgesteld dat:

- het huidige convenant met betrekking tot de samenwerking tussen partijen in de LCT volstaat;
- de functie van de LCT in de endemische fase, indien noodzakelijk, moet worden ingebed in een reguliere structuur;
- het van belang is dat de vormgeving van de infectieziektebestrijding in de endemische fase parallel moet lopen met de noodzakelijke informatievoorziening;
- in de huidige overgangsfase van een pandemische naar een endemische fase de LCT toegevoegde waarde houdt in het – met betrokkenheid van alle relevante partijen – zorgdragen voor een afgestemde visie en eventuele escalatie om te zorgen dat de testcapaciteit soepel wordt georganiseerd en optimaal wordt benut;
- in dit advies bekeken moet worden in welke mate stappen gezet kunnen worden richting het inbedden van functies binnen de reguliere structuren;
- er aandacht moet zijn voor de rol van laboratoria in de test- en traceerketen en dat deze sector ook meegenomen moet worden in dit advies.

Gegeven de voorgaande conclusies met betrekking tot de integratie en de aanbevelingen in het AEF rapport is het logisch om ook te kijken naar de governance van de LCT in de overgangsfase. Herziening is wenselijk vanwege de inzet om tot een verbetering van de integratie tussen de testsporen te komen, de vermenging van beleids- en uitvoeringsvraagstukken, de beperkte agenda van de huidige stuurgroepen en het (verschil in) niveau van de vertegenwoordiging van de deelnemers in de stuurgroepen. Daarom worden de volgende adviezen gedaan:

1. De LCT behoudt haar functie als coördinatiestructuur waar samenwerking op de uitvoering versterkt wordt, consensus kan worden gezocht op verschillende complexe uitvoeringsvraagstukken en de mogelijkheid geboden kan worden tot escalatie.
2. De LCT zal als zelfstandige stuurgroep blijven fungeren. Onderliggende stuurgroepen zullen decharge worden verleend. Wel blijven (thematische) werkgroepen onder de LCT bestaan. De LCT kan altijd nieuwe werkgroepen instellen als de situatie hier om vraagt, maar voorlopig het voorstel voor de werkgroepen en deelnemende partijen:

- **Werkgroep Testcapaciteit en operatie**

Scope:

- Kwaliteit van het testproces
- Verschuivingen in testmix
- Testcapaciteit: locaties, personeel, witte vlekken
- Ad hoc vraagstukken aangaande de operatie

Deelnemers:

- PDC-19 (VWS) - Voorzitter
- DT (VWS)
- GGD-GHOR

- IGJ
- RIVM
- SON

- **Werkgroep Ketenoeverleg**

*Scope:*

- Voorzien in de informatiebehoefte van de LCT m.b.v. Cockpit
- Monitoren en signaleren van veranderingen in het test- en traceerlandschap
- Werkgroepen onder LCT voorzien van gedeelde informatiepositie

*Deelnemers:*

- DT (VWS) - Voorzitter
- GGD GHOR
- RIVM
- PDC-19 (VWS)

- **Werkgroep Innovatie**

*Scope<sup>8</sup>:*

- Overnemen reeds lopende trajecten (begeleide zelftesten en speekseltest)
- Adviseren van de LCT over de wenselijkheid en haalbaarheid van (uitontwikkelde) innovatieve technieken en testmethoden.

*Deelnemers:*

- PDC-19 (VWS) - Voorzitter
- DT (VWS)
- GGD GHOR
- Experts op het gebied van (implementatie van) Sars-Cov-2 testen
- RIVM

*NB: Het is de verwachting dat regelmatig periodiek overleg op dit thema niet nodig is. Voorstel is om een werkgroep in te richten die geactiveerd kan worden op verzoek van LCT of deelnemende partijen in de werkgroep.*

- **Werkgroep Integratie (vervolg uitvoeringstoets):**

*Scope:*

- Integratie van (onderdelen van) de testsporen n.a.v. advies overgangsfase en uitkomsten uitvoeringstoets
- Bespreken en informeren LCT over voortgang integratieproces

*Deelnemers:*

- PDC-19 (VWS) - Voorzitter
- GGD GHOR
- DT (VWS)
- SON

3. De rol van onafhankelijk voorzitter zal komen te vervallen.<sup>9</sup> Daarmee wordt advisering aangaande de uitvoeringsaspecten van het testbeleid, in het bijzonder gerelateerd aan de testcapaciteit, aan de minister van VWS teruggebracht naar de reguliere lijn.
4. De LCT zal bestaan uit een gelijkwaardige afvaardiging van vertegenwoordigers van het ministerie van VWS en de verschillende uitvoerende organisaties en kennispartijen, te weten GGD, GGD GHOR Nederland, Stichting Open Nederland (tot maximaal eind februari), Dienst Testen, RIVM, IGJ. Daarmee wordt de strategische discussie over de coördinatie en de uitvoering van de testcapaciteit in beide sporen verlegd naar de LCT.
5. Het ministerie van VWS fungeert als beleidsvertegenwoordiging. Andere departementen zijn agenda lid en nemen alleen actief deel aan de LCT en werkgroepen indien zij betrokken zijn bij de uitvoering van het testbeleid. Daarmee worden de onderwerpen in de LCT beperkt tot uitvoeringsvraagstukken met betrekking tot de coördinatie van de testcapaciteit als gevolg van (verwacht) beleid.

<sup>8</sup> Conform het in de LCT van 28 oktober vastgestelde voorstel.

<sup>9</sup> Het voorstel is om de plaatsvervangend directeur-generaal covid-19 te benoemen tot voorzitter.

6. Interdepartementale afstemming over beleidsvraagstukken vindt plaats via een beleidsoverleg en/of de reguliere lijnen. Interdepartementale besluitvorming loopt altijd via het DOC, ACC en de MCC.
7. De LCT zal periodiek evalueren of een herziening van de governance richting de endemische fase wenselijk is.<sup>10</sup> Daarnaast zal na afronding van de uitvoeringstoets worden bezien of de hier geadviseerde governance structuur nog steeds goed passend is, met de mogelijkheid de werkgroepen met bijbehorende scope en deelnemers aan te passen.

Indien de LCT instemt met het voorstel voor de nieuwe governance structuur, wordt geadviseerd om het volgende tijdspad aan te houden:

- 21-10-2021: voorstel aanpassingen governance structuur LCT voorleggen in LCT.
- 01-11-2021: décharge stuurgroepen en voorzitter LCT.
- 01-11-2021: ingang nieuwe governancestructuur en start nieuwe voorzitter LCT.
- 01-12-2021: indien nodig bevestiging/aanpassing governance structuur na de uitvoeringstoets.

Totdat de nieuwe governance structuur ingaat blijven in ieder geval de werkgroepen waar nodig doorgaan binnen de huidige structuur. Voor de stuurgroepen geldt dat de meeste al niet meer bij elkaar komen vanwege beperkte agenda's. In dat geval rapporteren de werkgroepen waar nodig in de tussentijd al direct aan de LCT.

---

<sup>10</sup> Voorgestelde frequentie is één keer per drie maanden.

**Bijlage 1 – Aanpak Najaar**

**Bijlage 2 – ICT plaat regiegroep DOTT**

**Uitvoeringstoets integratie coördinatietaken SON**  
**Versie 1.0 - 21-12-2021**

## **1. Managementsamenvatting**

### **1.1 Uitgangspunten en opdracht**

In het LCT-advies over de overgangsfase wordt aanbevolen een uitvoeringstoets te doen op de integratie van de coördinatietaken binnen spoor 1, uitgevoerd door Dienst Testen (DT), en de coördinatietaken in spoor 2, uitgevoerd door Stichting Open Nederland (SON). De opdracht aan SON loopt af op 1 maart 2022. Aan SON, GGD GHOR en DT is gevraagd advies uit te brengen over de manieren waarop integratie van deze coördinatietaken mogelijk is, waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

- voldoende testcapaciteit, met behoud van kwaliteitsniveau en zo min mogelijk verstoring in de dienstverlening aan de burger;
- geen grote aanvullende uitvoeringsrisico's hierbij;
- doelmatigheid en rechtmatigheid besteding publieke middelen.

NB: er is hiermee een analyse uitgevoerd op of, wanneer en onder welke voorwaarden de coördinatietaken kunnen worden geïntegreerd. Het gaat dus in de voorliggende uitvoeringstoets niet om de integratie van de uitvoerende taken in spoor 1 en 2.

### **1.2 Gevolgd proces**

Vanaf 26 oktober tot en met 1 december 2021 is door een stuurgroep met vertegenwoordigers van SON, GGD GHOR en DT een uitvoeringstoets opgesteld. Hierbij zijn functies en producten, verschillen en overlap tussen taken in beeld gebracht, evenals kwetsbaarheden, risico's en kansen voor integratie. Voor elk van de werkstromen zijn scenario's voor integratie ontwikkeld en wordt een advies gegeven. De 0.9-versie, waarin de mondelinge en schriftelijke inbreng van de leden van de LCT is verwerkt, is op 1 december 2021 aan de stuurgroep LCT aangeboden.

### **1.3 Integratie van coördinatietaken is op korte termijn niet mogelijk**

In eerste instantie is bekeken, met het oog op de aflopende termijn van de opdracht aan SON, om te bezien in hoeverre integratie van de coördinatietaken van SON en DT per 1 maart 2022 mogelijk is. Zelfs in de context waarin het eerder genoemde LCT-advies overgangsfase werd uitgebracht, bij een ogenschijnlijk relatief stabiele epidemiologische situatie met een beheersbare testvraag, is een dergelijke termijn zeer ambitieus, waarbij serieuze operationele risico's worden gesignaleerd. De termijn van voorbereiding en overgang is met enkele maanden zeer kort. Doordat de operatie(s) in spoor 2 continu moet blijven draaien, is hiernaast personele continuïteit absoluut noodzakelijk; een overgang van dit personeel is echter niet op rechtmatige wijze te realiseren. Hiernaast ontbreekt de tijd om de noodzakelijke aanbestedingen te organiseren voor diensten die SON thans heeft uitbesteed, zoals het klantcontact. Hier komt de huidige context nog bij: onder een gesternte waarbij de besmettingscijfers nooit hoger waren, en de organisaties GGD GHOR, SON en DT op hun volle capaciteit moeten draaien om regie op de testketen te voeren, wordt een succesvolle integratie van coördinatietaken niet realistisch geacht. Hierom raden deze partijen een integratie van coördinatietaken per 1 maart 2022 sterk af.

#### **Aanbeveling:**

- besluit niet tot een integratie van de coördinerende taken per 1 maart 2022.

### **1.4 Integratie op langere termijn is mogelijk, maar alleen met zorgvuldige voorbereiding en de randvoorwaarden op orde**

Als een later moment wordt gekozen, schatten SON, GGD GHOR en DT in dat een integratie van de coördinatietaken van SON en DT haalbaar is. Het biedt ook kansen om de uitvoeringskwaliteit te versterken en – mogelijk – de doelmatigheid te bevorderen. Uit de uitgevoerde analyses blijkt namelijk dat zowel SON als DT sterke punten in hun uitvoeringspraktijk hebben, maar ook hun

eigen aandachtspunten en kwetsbaarheden. Een integratie per 1 september 2022 wordt, met inachtneming van randvoorwaarden, met name een beheerbare testvraag vanaf Q2 2022, voldoende aanlooptijd en beheersing van de grootste risico's, als haalbaar gezien. Ook dan is een succesvolle integratie een majeure uitdaging:

- Onderken de organisatorische complexiteit en doorwerking: de SON-operatie is een complex en onderling afhankelijk geheel van technische infrastructuur, licenties, softwareoplossingen, aangesloten testaanbieders, en leveranciers van een diversiteit aan diensten, van een helpdesk tot SMS-verificatie. De overdracht hiervan vergt nadere analyse, nog te maken keuzes en, in meerdere gevallen, een aanbesteding. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de testaanbieders in spoor 2, maar ook om het applicatiebeheer en de dienstverlening op het gebied van klantcontact. NB: hierbij moet tevens notie worden genomen van het LCT-advies ten aanzien van de overgangsfase, waarin wordt aanbevolen om ook de eventuele harmonisatie en/of integratie van de *uitvoering* van spoor 1 en 2 te onderzoeken. Dit valt, zoals onder 2.1 vermeld, buiten de scope van de voorliggende uitvoeringstoets, maar moet in de komende maanden, lopende een eventuele integratie van coördinatietaken, in een aparte uitvoeringstoets nader worden bekeken.
- Personeel met specialistische kennis en vaardigheden: de kennis, vaardigheden, organisatorische expertise en samenwerkingsrelaties die aanwezig zijn in de SON-organisatie vormen de kern van zijn functioneren. De huidige personele bezetting van SON is flexibel inzetbaar, en heeft, naast de operationele kennis en ervaring, specifieke competenties, bijvoorbeeld op het gebied van inrichting en beheer van een financiële administratie, IT-beheer, data-analyse en organisatieontwerp. De markt voor deze vaardigheden is krap, en de overheid is beperkter dan de private sector in zijn mogelijkheden om in deze *staffing* te voorzien, en is aan meer voorschriften en regelgeving gebonden. Indien tot integratie van de coördinatietaken wordt besloten, dan moet lopende de transitieperiode de werving, selectie en training van personeel prioriteit krijgen, om de overdracht van taken zo soepel mogelijk te laten verlopen; dit zal een inspanning van zowel SON als DT vergen. De DT-organisatie moet vervolgens tijdig zijn voorbereid om klaar te staan voor de overdracht van taken vanuit SON.
- Randvoorwaarden moeten op orde zijn: heldere rollen en verantwoordelijkheden binnen de testketen, voldoende budget en tijdige helderheid hierover, en, in het verlengde van wat hierboven genoemd is, voldoende en voldoende toegeruste personele capaciteit zijn allen onontbeerlijk.
- Noodzakelijke capaciteit voor een gedegen voorbereiding: ook een integratie die verder in de toekomst ligt, vergt al op korte termijn tijd en inzet, bij twee organisaties (SON en DT) die op dit moment met de nodige moeite hun dagelijkse operatie draaiende houden, en waar personele knelpunten spelen. Om een integratie op een goede manier voor te bereiden en de slaagkans te vergroten, is (tijdelijke) aanvullende capaciteit, mét de juiste kennis, naar verwachting noodzakelijk. Ook dit brengt een HR- en een budgettair vraagstuk met zich mee.
- Aandacht voor gegevensverantwoordelijkheid en –verwerking: De gegevensverantwoordelijkheid en de taken van SON ten aanzien van het afsprakenportaal en de teststraatapplicatie vormen een probleem indien integratie van coördinatietaken wordt overwogen. Een dergelijke integratie zorgt voor een samenstelling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de minister van VWS waarvoor in ieder geval op dit moment geen wettelijke basis lijkt te zijn. Het beheer en onderhoud van de ICT-applicaties van SON zou hierom moeten worden uitgezonderd indien tot een integratie van deze taken binnen Dienst Testen wordt besloten. Hierover moet tijdig, en eerder dan over de rest van de integratie, besluitvorming plaatsvinden, omdat het gaat om complexe ondersteunende processen die cruciaal zijn voor de operatie van de testketen.
- Aandacht voor onwenselijke rolvermenging: indien tot integratie wordt besloten, vinden er op termijn, nog meer dan nu het geval is, uitvoerende activiteiten plaats onder directe verantwoordelijkheid van Dienst Testen, en hiermee VWS. Als dit tot schuring leidt tussen

met name de uitvoering en het toezicht, moet hier vooraf een oplossing voor worden gevonden.

**Aanbevelingen:**

- bereid, indien hiertoe wordt besloten, de integratie zeer zorgvuldig voor, met een *road map* waar overeenstemming over bestaat tussen de verschillende betrokken partijen, met verschillende ijkmomenten waarop resultaten en risico's worden gewogen, en actieve besluitvorming plaatsvindt hoe wordt voortgegaan;
- voer een zorgvuldige nadere analyse uit van de te integreren taken, producten en organisatieonderdelen, en diep de gesignaleerde risico's verder uit, waarbij zeker gebruik gemaakt moet worden van verdiepende sessies, interviews en werkbezoeken in de gehele keten;
- leg nadruk op het behouden en/of aantrekken van voldoende personele capaciteit met de juiste kennis, vaardigheden en ervaring om een geïntegreerde uitvoeringsorganisatie te bemensen.
- draag (tijdelijk) zorg voor aanvullende capaciteit om een integratie voor te bereiden, zonder hiermee de primaire processen van SON, GGD GHOR en DT overmatig te belasten;
- draag, in het verlengde van bovenstaande punten, tijdig zorg voor voldoende budget en een zo helder mogelijk perspectief voor organisaties, dienstonderdelen en mensen;
- als tot integratie wordt besloten, overweeg dan sterk om het beheer van ICT-applicaties bij een geschikte derde partij onder te brengen. Waarborg ook hier de continuïteit van operatie en beheer, en zorg voor tijdige voorbereiding en besluitvorming op dit terrein;
- bij een integratie van coördinatietaken zijn de verschillen tussen SON en DT in hun benadering van kwaliteitsborging een punt van aandacht, waarbij bekeken moet worden of en hoe harmonisering mogelijk en wenselijk is;
- schep vooraf helderheid over de rollen en verantwoordelijkheden van beleid, uitvoering en toezicht.

## 2. Inleiding en hoofdlijnen

Het LCT-advies over de overgangsfase, vastgesteld d.d. 21 oktober 2021, doet de aanbeveling om te bezien in hoeverre integratie mogelijk is bij:

1. de coördinatie van de testketen, zoals die nu vorm heeft bij Stichting Open Nederland (SON), GGD GHOR en Dienst Testen (DT);
2. de randvoorwaardelijke processen, zoals de ICT-systemen van ketenpartners;
3. de uitvoering van het testlandschap, door de GGD'en en private testaanbieders.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de pandemie zich op dit moment evident niet in de overgangsfase bevindt zoals die in september en oktober 2021 werd verwacht. Dit advies heeft echter vooral betrekking op de periode na 1 maart 2022. Deze uitvoeringstoets ziet uitsluitend op de integratie van coördinatie-taken binnen de testketen: het bezien in hoeverre de integratie van coördinatie-taken van SON mogelijk en wenselijk is, onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. De uitgangspunten van deze integratie worden nader toegelicht onder 2.2.

### 2.1 Opdracht

Op 21 oktober jl. is de LCT akkoord gegaan met de onderstaande opdracht aan de stuurgroep voor deze uitvoeringstoets, bestaande uit SON, GGD GHOR en DT.

Scope van de opdracht: SON, GGD GHOR en Dienst Testen brengen een uitvoeringstoets uit over de mogelijkheid tot integratie van de coördinatie-taken van SON:

- Welke scenario's hierin denkbaar zijn;
- Wat de haalbaarheid en wenselijkheid van deze scenario's is, en op welke termijn;
- Welke randvoorwaarden hieraan worden gesteld, waaronder de juridische kaders en budget;
- Welke risico's bij deze scenario's worden gezien, en wat gedaan kan worden om deze risico's te mitigeren.

Niet in scope: over de mogelijke verdere integratie van de uitvoering van spoor 1 (testen t.b.v. publieke gezondheid) en spoor 2 (testen om de maatschappij open te houden) dient volgens het LCT-advies overgangsfase eveneens een uitvoeringstoets plaats te vinden, maar dit valt niet binnen de reikwijdte van de uitvoeringstoets die in de komende drie weken plaatsvindt.

Product en termijn: SON, GGD GHOR en Dienst Testen brengen hier uiterlijk 18 november schriftelijk advies over uit aan de LCT, waaronder pSG/VWS als eigenaar DT én pDG/VWS als opdrachtgever SON en DT.

Governance: de stuurgroep van deze uitvoeringstoets bestaat uit de directeuren/voorzitters van SON, GGD GHOR en DT. Elk van deze organisaties hebben een projectleider aangesteld. De opdrachtgever van de uitvoeringstoets is de LCT.

Afstemming LCT: na afronding wordt het advies eveneens aan de LCT aangeboden. Tussentijds vindt afstemming/consultatie plaats met/bij de LCT-partijen. De LCT wordt tussentijds geïnformeerd en mogelijk geconsulteerd over de voortgang.

### 2.2 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de toets of en hoe integratie van coördinatie-taken binnen de testketen mogelijk is:

- behoud van voldoende testcapaciteit;
- borging van de ketenregiefunctie zodat opschaling snel mogelijk blijft;
- geen grote aanvullende risico's voor de uitvoering, ketenpartners en M.VWS;

- zo min mogelijk verstoring in de dienstverlening aan de burger;
- reductie in de uitvoeringscomplexiteit waar mogelijk;
- behoud en convergentie van kwaliteitsniveau: dit ziet op kwaliteit/betrouwbaarheid van het testen zelf, maar ook de doorlooptijden, bereikbaarheid en toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van het proces;
- doelmatigheid en rechtmatigheid van besteding van publieke middelen.

## 2.3 Werkwijze en beperkingen

### 2.3.1 Projectstructuur

Het advies wordt uitgebracht door de stuurgroep Uitvoeringstoets. Deze stuurgroep is samengesteld uit een delegatie van SON, Dienst Testen en GGD GHOR. Bij elk van deze organisaties is een projectleider aangesteld om de uitvoeringstoets te coördineren. Ook de deelnemers van de hieronder verder toegelichte werkgroepen zijn van SON, Dienst Testen en GGD GHOR. Het ministerie van VWS is agendalid van de stuurgroep. Om de werkstromen van SON systematisch te belichten is gewerkt met een vijftal werkgroepen:

1. Data en ICT;
2. Ketenregie;
3. Kwaliteitsborging;
4. Inkoop, contractmanagement en financiën;
5. Communicatie, klantcontact en relatiebeheer;

De werkgroepen hebben gekeken naar de haalbaarheid van de integratie van de genoemde taken per deelterrein. Aan elk van de werkgroepen is opdracht gegeven om de activiteiten en producten van SON, DT en, waar toepasselijk, GGD GHOR in beeld te brengen, waar mogelijkheden tot integratie bestaan, en welke scenario's hiervoor worden geïdentificeerd.

### 2.3.2 Beperkingen en aannames

- Onzekere toekomstige beleidsmatige en epidemiologische context: deze uitvoeringstoets beoogt kortweg twee vragen te beantwoorden:
  - o kan integratie plaatsvinden per 1 maart 2022?
  - o zo nee, is er dan een termijn waarop deze integratie dan wél kan plaatsvinden?
 De beantwoording van deze tweede vraag maakte het noodzakelijk om een blik op een toekomst te werpen: hoe ziet in 2022 het landelijk aangestuurd testbeleid eruit, en/of testen voor toegang? De bovenliggende vraag hierbij is de verwachting van de periode van tijd dat het testen in spoor 2 nog wordt doorgezet, en in hoeverre het een zinvolle investering is van tijd, middelen en personele inzet om deze integratie en bijbehorende organisatorische bijstelling binnen de testketen door te voeren. Ter illustratie hiervan: op moment van schrijven heeft Dienst Testen, de beoogde organisatie om de genoemde coördinerende taken uit te gaan voeren, een opdracht en kasruimte tot 1 juli 2022.
  - o Met het oog op de noodzakelijke aanlooptijd en de actuele opleving van het coronavirus, is het richtpunt gesteld op zomer tot najaar van 2022 om te bepalen wat een haalbare opleverdatum is, en onder welke voorwaarden.
  - o Hierbij wordt aangetekend dat, met de ervaringen van 2020 en 2021, een opleving van het virus kort na september zeker niet uitgesloten is, waarbij de operationele druk op een geïntegreerde organisatie kan toenemen. Veel ruimte voor vertraging is er dus niet.
- Tijd en capaciteit: het tijdspad voor de analyse was kort, en de deelnemers aan de werkgroepen waren op hetzelfde moment ook volledig betrokken in de operatie van hun respectievelijke uitvoeringsorganisaties gedurende de zich ontwikkelende vierde golf. Zodoende was de beschikbare personele capaciteit in deze periode ook gelimiteerd. Hiernaast speelde een knelpunt dat de deelnemende partijen binnen SON zich in hun deelname en advies moesten kunnen verhouden tot het eventueel meedingen naar

mogelijke opdrachten in het verdere verloop van de pandemie, zonder dat er potentiële belangenverstrengeling ontstond, of de schijn hiervan. Zodoende was de bijdrage van SON in het proces veelal feitelijk en schriftelijk. Het scheppen van helderheid over de handelingsruimte voor SON door VWS, omdat een aantal juridische vragen over de timing en wijze van overdracht nog niet duidelijk was, heeft een aanzienlijk deel van de genoemde tijdsperiode in beslag genomen. Om deze redenen is de uitgevoerde analyse slechts op hoofdlijnen. Kort gezegd: er zijn nog onderdelen en factoren binnen de SON-operatie die nog uitgebreider moeten worden bekeken in relatie tot de activiteiten van Dienst Testen, er bestaan mogelijk nog zaken die onderbelicht zijn gebleven, en *unknown unknowns*. Na een besluit van de LCT zal nog nadere verdieping moeten plaatsvinden om een tijdpad voor uitvoering vast te stellen, en mogelijke nadere knel- en aandachtspunten te identificeren. Gedurende een eventueel integratieproces zal deze verdieping op verschillende manieren moeten plaatsvinden, waarbij personele kruisbestuiving, verdiepende werkbezoeken en/of zelfs detachering mogelijkheden zijn.

## **2.4 Hoofdlijnen en algemene bevindingen**

De hoofdlijnen van de analyse worden hieronder weergegeven; hieruit valt al op te maken dat elke vorm van integratie per 1 maart 2022, de termijn van het aflopen van de opdracht aan SON, niet als reëel wordt gezien.

### **2.4.1 Integratie per 1 maart 2022 niet reëel: personele continuïteit is onontbeerlijk, maar staat op gespannen voet met rechtmatigheid van publieke uitgaven**

Voor een integratie op zeer korte termijn staan de operationele continuïteit van de testketen van SON en het minimaliseren van rechtmatigheidsrisico's op gespannen voet met elkaar.

- **Operationele continuïteit:** een integratie van de coördinatietaken van twee complexe organisaties op zeer korte termijn laten plaatsvinden, waarbij de operatie in zowel spoor 1 als spoor 2 continu moet blijven draaien, zorgt dat er een groot gebrek is aan tijd en capaciteit om een overdracht van taken plaats te laten vinden. De organisatie die vanaf 1 maart 2022 in de lucht zou moeten zijn, moet óók vanaf diezelfde datum fungeren als opdrachtgever voor de testaanbieders in spoor 2. De kans dat er bij een overdracht van taken én een overdracht van de personele invulling van deze taken verstoring optreedt in de continuïteit van dienstverlening is aanzienlijk. Mede hierom is personele continuïteit, waarbij de huidige mensen hun taken volgen, onontbeerlijk; er wordt echter aangetekend dat, de huidige epidemiologische context in acht nemend, een overdracht op korte termijn hoe dan ook zeer risicovol zou zijn
- **Personele continuïteit:** voor overdracht van de specifieke coördinatietaken wordt personele continuïteit, als bovengenoemd, als randvoorwaardelijk gezien; er mag immers weinig tot geen verstoring in de dienstverlening aan de burger zijn, en de huidige personele bezetting van SON bezit de kennis, vaardigheden, organisatorische ervaring en samenwerkingsrelaties die noodzakelijk zijn om de coördinatietaken voor spoor 2 uit te voeren.
- **Rechtmatigheidsrisico's:** met een overdracht van taken waarbij geen onrechtmatigheden worden aangegaan is het zeer onwaarschijnlijk dat in de hierboven als noodzakelijk benoemde personele continuïteit kan worden voorzien. Indien de coördinatietaken van SON worden overgenomen door Dienst Testen, onderdeel van het ministerie van VWS, dan kunnen de overeenkomsten met de partijen die nu het menselijk kapitaal leveren van SON niet onverkort worden doorgezet. Daarom zou een aanbesteding moeten worden georganiseerd, of gebruik moeten worden gemaakt van een toepasselijke Rijksbrede raamovereenkomst. Dit zet ernstige druk op de bovengenoemde personele continuïteit, hiernaast is het zeer onzeker dat de benodigde aanbesteding en contractering tijdig kan worden afgerond.

Naast het voorgaande speelt, als eerder genoemd, de epidemiologische context een rol. De besmettingscijfers zijn in december 2021 erg hoog, net als de testvraag. De timing voor de overweging tot taakherschikking op korte termijn is weinig gelukkig.

**Advies:** Gegeven het bovenstaande wordt een integratie van de coördinatietaken van SON en DT per 1 maart 2022 niet als haalbaar gezien.

#### 2.4.2 Integratie per 1 september 2022 is mogelijk, maar niet eenvoudig: de randvoorwaarden moeten op orde zijn, en tijd en inzet is nodig

Als een later moment wordt gekozen, achten SON en DT een integratie van de coördinatietaken van SON en DT op langere termijn haalbaar, na een relatief korte analyse van de verschillende werkstromen. De uitgangspunten van deze uitvoeringstoets moeten hierbij in acht worden genomen, de randvoorwaarden moeten op orde worden gebracht, en risico's moeten nader worden geanalyseerd en waar mogelijk worden gemitigeerd. In de verschillende werkgroepen werd evenwel relatief veel samenhang gevonden: dit gold met name voor de activiteiten rondom data (NB: buiten IT-beheer), communicatie, en, in mindere mate, ketenregie. De werkprocessen omtrent kwaliteit en inkoopbeheer wijken meer af. De conclusies ten aanzien van een te overwegen integratie en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen zijn veelal algemeen te trekken:

- Voldoende oog voor de uitvoeringscomplexiteit, en de hieruit voortvloeiende complexiteit om een verbouwing te realiseren terwijl de winkel geopend is;
- Voldoende tijd en capaciteit voor een integratie en de noodzakelijke verdiepende analyse;
- De randvoorwaarden op orde;
- Specifieke aandacht voor voldoende en passende personele capaciteit.

#### Oog voor de uitvoeringscomplexiteit

SON is een complex geheel van technische infrastructuur, licenties, softwareoplossingen, aangesloten test aanbieders, leveranciers van grote diversiteit aan diensten (van een helpdesk tot SMS-verificatie) en een multidisciplinair team waarin de verschillende expertises flexibel ingezet worden, en met elkaar zorgen dat de test operatie succesvol blijft verlopen. De omstandigheden van deze testoperatie zijn continue in beweging door de zeer regelmatige wijzigingen in het beleid. Deze puzzelstukjes op een goede manier overdragen aan Dienst Testen is een complexe transitie. keuzes maken welk onderdeel op welke manier te contracteren en/of over te dragen vraagt een zorgvuldig afweging en, in een aantal gevallen, waarschijnlijk een aanbesteding. De doorlooptijd om dit goed te kunnen doen is minimaal 6 maanden. Dit versnellen is mogelijk, dit heeft echter mogelijk gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening in de eerste periode na overdracht, en zal ook afhankelijk zijn van de testvraag. Er zal bepaald moeten worden in hoeverre bepaalde diensten die momenteel worden geleverd door derden op basis van contracten gesloten door SON door Dienst Testen moeten worden gecontinueerd. Het inventariseren hiervan, het aan de markt uitvragen en inkopen kost tijd. De contracten met de testaanbieders voorzien in een overdracht aan de Staat. De andere contracten niet, omdat dit destijds niet was te voorzien. Deze zullen, rekening houdend met de behoefte na de integratie, mogelijk opnieuw moeten worden ingekocht. In algemene zin wordt beoogd om het aantal koppelvlakken tussen organisaties binnen de testketen niet te vergroten, en vanuit één plek regie te voeren: de coördinatietaken moeten dus niet (verder) verspreid worden over verschillende organisaties. Om dezelfde reden wordt een gefaseerde overdracht, waarbij bepaalde taken en onderdelen van SON eerder overgaan dan andere, sterk afgeraden: het zou het aantal koppelvlakken en de complexiteit (tijdelijk) sterk vergroten. Parallel aan een traject tot integratie van de coördinatietaken moet worden gewogen of en hoe harmonisatie van de uitvoering in spoor 1 en 2 wenselijk en haalbaar wordt geacht, zoals is aanbevolen in het LCT-advies over de overgangsfase, en op welke termijn. Dit betreft een eigenstandige uitvoeringstoets.

### Tijd en ruimte voor een gedegen voorbereiding

Om de integratie van de coördinerende taken van SON naar Dienst Testen per 1 september te kunnen realiseren, worden een aantal (hoog-over) activiteiten onderscheiden die na de voorliggende uitvoeringstoets en besluitvorming hierover uitgevoerd moeten worden voor een gedegen integratie. De inschatting is dat deze periode naar schatting 8 maanden in beslag zal nemen. Bij een start op 1 januari 2022 zien de betrokken partijen het afronden van de integratie op 1 september 2022 als een realistisch tijdspad, bij het uitblijven van grote onvoorziene vertragende factoren. De doorlooptijden van de noodzakelijke aanbesteding die moet leiden tot contractering per 1 september 2022 (bestaande uit het bepalen van de scope van de uitvraag, het opstellen van het programma van eisen, het verifiëren van de inschrijvingen en de zogeheten *standstill*-termijn) zouden in een ongunstig scenario invloed kunnen hebben op de haalbaarheid van deze termijn. Ook kan een hoge testdruk die langer aanhoudt dan voorzien in het voorjaar en de zomer van 2022 tijdens de overdracht (fase 3) invloed hebben op de termijn. Het verdient aanbeveling om in elk van de ondergenoemde fasen een gezamenlijk ijkmoment aan te brengen, waarin de verantwoordelijke partijen – opdrachtgever en opdrachtnemers - actief besluiten hoe de integratie door te zetten. De genoemde fasen zijn volgtijdelijk: de analyses, uitwerkingen en besluitvorming zijn conditioneel voor de fase erna. Er zijn slechts beperkte mogelijkheden tot parallelle uitwerking. Gefaseerde overdracht wordt als bovengenoemd afgeraden, en ook het verwerven van extern en intern draagvlak is een aanvullende factor die het moeilijk maakt om versnelling aan te brengen.

Grofmazig worden de volgende fasen onderscheiden (indicatief, nadere uitwerking in bijlage):

- **Fase 0** – instellen programmastructuur, nadere analyses, opstellen PvA (2 mnd.)
  - o Inrichting programmastructuur plus governance programma;
  - o Nadere analyse op samenhang, risico's;
  - o Specificatie van randvoorwaarden (NB: nadere beschouwing op kaders wet- en regelgeving en positionering ICT);
  - o Mogelijkheden tot overdracht contracten of noodzaak aanbesteding;
  - o Vaststellen plan van aanpak.
- **Fase 1** – vaststellen voorgesteld organisatiemodel en governancestructuur (1 mnd.)
  - o Sondering en afstemming interne en externe belanghebbenden (bovenal personeel en medezeggenschap);
  - o Afstemming en besluitvorming over bijgestelde organisatie- en governancemodel, evenals beleggen ICT-beheer en -ontwikkeling;
  - o Eventuele bijstelling wet- en regelgeving in gang zetten.
  - o O&F-rapport over personele inrichting, gevolgd door *staffing* (NB: noodzakelijk om hier zo snel als mogelijk mee te starten).
- **Fase 2** – organisatieontwerp Dienst Testen na integratie (3 mnd.)
  - o Te contracteren diensten en/of partijen: bestaande contracten/mantels, inzicht in witte vlekken en noodzakelijke aanbestedingen;
  - o Zo mogelijk: overdracht en/of bijstelling contracten (met name aandacht voor partijen Open House, hierbij wordt aangetekend dat in de huidige contracten reeds is voorzien in een overdracht naar Dienst Testen);
  - o Bezien of en op welke termijn harmonisatie van standaarden en procedures gerealiseerd kan worden: dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteitsborging en monitoring. Dit is van belang, want het kan impact hebben op de testaanbieders en de contractering (zie ook 2.4.3.);
  - o Waar noodzakelijk: doorlopen aanbestedingsprocedures;
  - o Bijgestelde inrichting financieel beheer en planning- en controlcyclus, ICT- en dataondersteuning;
- **Fase 3** – implementatie en overdracht (2 mnd.)
  - o Afronding overdracht en inwerken medewerkers Dienst Testen;
  - o Formele overdracht taken en verantwoordelijkheden;
  - o Décharge programma en bestuur SON.

Het is noodzakelijk om na fase 3 rekening te houden met 'afhechttingsfase' waarin er mensen en middelen beschikbaar zijn die zorgdragen voor de afwikkeling van alle contracten, declaraties en de jaarrekening.

#### De randvoorwaarden op orde

In het verlengde van het voorgaande is het voor de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en van groot belang dat er tijdig en adequaat wordt voorzien in de noodzakelijke randvoorwaarden om de DT-organisatie in staat te stellen zijn geïntensiveerde takenpakket uit te voeren. Hiernaast moet, gedurende de periode van voorbereiding en uitvoering van de integratie, worden voorzien in de kunde en capaciteit om de gewenste organisatieontwikkeling vorm te geven, naast het primair proces dat momenteel bij zowel SON als DT op volle intensiteit doorloopt. De noodzakelijke capaciteit hiervoor moet aan de voorkant van een eventueel integratieproces beschikbaar worden gesteld om de voorbereiding van een integratie goed te laten verlopen. Hierbij wordt aangetekend, zoals ook in het verloop van de coronacrisis duidelijk is geworden en bovenstaand wordt geschetst, dat budget zich veelal niet per ommekeer en 1-op-1 laat vertalen in de juiste personele capaciteit.

Gegeven dat de personele bezetting van SON ongeveer 60 fte belooft, gaat het om de continuïteit en/of werving van aanzienlijke aantallen mensen: dit zou bijna een verdubbeling van de DT-organisatie betekenen. Ook hier spelen dus continuïteitsrisico's. Hiernaast moeten, waar noodzakelijk, de passende aanpassingen in wet- en regelgeving worden voorbereid, en moeten bijgestelde rollen, verantwoordelijkheden, relaties en mandaat van de verschillende organisaties worden vastgelegd (zie ook 2.4.3. ten aanzien van gegevensverantwoordelijkheid). Het gaat hierbij onder meer om VWS, GGD GHOR, de GGD'en, de testaanbieders in spoor 2 en mogelijk het RIVM en de IGJ.

#### **Kortweg moeten de volgende zaken tijdig geregeld zijn:**

- voldoende tijd om een integratie voor te bereiden en te realiseren;
- actief commitment van en participatie in het proces door de betrokken partijen;
- reallocatie van budget voor de operatie;
- allocatie van budget voor de transitie;
- bijstelling van wet- en regelgeving waar nodig;
- verankering van bijgestelde rollen, verantwoordelijkheden en mandaat;
- overeenstemming over taken, samenwerkingsrelaties en de governance van de testketen.

#### Toereikende staffing: het belang van kennis, ervaring en de juiste competenties om te voorzien in operationele continuïteit

Personeel dat voor zijn (nieuwe) taak is toegerust, is een belangrijke randvoorwaarde om de coördinerende taken met succes over te kunnen dragen naar Dienst Testen. Hierbij moet, ook als langer de tijd wordt genomen voor een integratie, zorg worden gedragen voor een goede overdracht van de opgedane kennis en ervaring, om op die wijze de continuïteit van de operatie te waarborgen. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat de huidige partijen binnen SON flexibeler zijn om personeel in te zetten (en te vervangen). Het zijn relatief grote private organisaties met een grote, flexibele pool aan medewerkers in dienst of samenwerkend met andere partijen. Deze medewerkers beschikken over zowel specifieke vaardigheden en kennis (o.a. IT-management, privacy/security, incidentmanagement, data-analyse, organisatieinrichting en ontwerp en beheer van een financiële planning- en controlcyclus), maar ook over vaardigheden op het gebied van project- en programmamanagement en adviesvaardigheden. Deze combinatie van vaardigheden heeft ertoe geleid dat de SON-organisatie snel is opgezet en is gaan draaien, in een continu veranderende context. Ook is er veel aandacht geweest om tussentijdse wisselingen op te vangen en aandacht te schenken aan *on-* en *offboarding*. Het is belangrijk dat hier bij een transitie ook voldoende aandacht voor is en mogelijkheden voor zijn. De markt voor deze vaardigheden is krap,

en de overheid is beperkter dan de private sector in zijn mogelijkheden om in deze *staffing* te voorzien, en is aan meer voorschriften en regelgeving gebonden.

#### 2.4.3 Specifieke overwegingen ten aanzien van werkstromen en -processen

##### Data - Overdracht van de taken van SON als verwerkingsverantwoordelijke en/of verwerker van persoonsgegevens naar DT verhoudt zich moeizaam tot de AVG

In de informatieketen ondersteunend aan het testlandschap in spoor 2 worden persoonsgegevens verwerkt; conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) gelden hiervoor scherpe regels en voorschriften. SON heeft in spoor 2 verschillende verantwoordelijkheden omtrent persoonsgegevens:

- **Afsprakenportaal:** in deze applicatie maakt een burger de testafpraak in spoor 2. Op dit moment is SON verwerkingsverantwoordelijk voor de persoonsgegevens van burgers vanaf het moment dat deze het afsprakenportaal gebruikt, totdat de burger een testaanbieder kiest. Daarna is SON verwerker, in opdracht van de testaanbieder die vanaf dat moment verwerkingsverantwoordelijke is.
- **Teststraatapplicatie:** SON biedt testaanbieders de mogelijkheid om gebruik te maken van een applicatie voor de administratie, registratie en verantwoording van het testen in spoor 2. Hier is SON de verwerker van persoonsgegevens, en is de testaanbieder de verwerkingsverantwoordelijke.

De minister van VWS is bij de **Coronacheck-app** reeds verwerkingsverantwoordelijke. Mocht tot integratie van de taken van SON en DT worden besloten, dan levert dit een rolvermenging op die schuurt met de uitgangspunten van de AVG:

- de rollen en verantwoordelijkheden van de minister en het bestuursorgaan zijn dan niet transparant, waarbij het van moment tot moment kan verschillen waar burgers hun privacyrechten kunnen uitoefenen.
- hiernaast worden door VWS – in aanzienlijke hoeveelheden persoonsgegevens verwerkt, waarbij ook nog de onwenselijke mogelijkheid bestaat dat data gekoppeld wordt en persoonsgegevens herleid kunnen worden;
- het doel of de doelen van de gegevensverwerking zijn dan onvoldoende duidelijk onderscheiden;
- de minister en het bestuursorgaan worden als gegevensverwerker opdrachtnemer van de testaanbieders, en moeten hiermee de instructies van de testaanbieders opvolgen, ook als deze strijdig zijn met de eigen eisen die de minister als systeemverantwoordelijke stelt aan de gegevensverantwoordelijkheid van de testaanbieders.

##### **Advies gegevensverwerking en -verantwoordelijkheid:**

- de inzet van IT in spoor 2 is fundamenteel voor het functioneren van de testketen: discontinuïteit van de IT-coördinatie vormt een groot risico voor de operationele continuïteit van het testen in spoor 2;
- indien tot integratie van de coördinatietaken van SON bij VWS/DT wordt besloten, zal een oplossing moeten worden gevonden of worden gecreëerd voor de taken die samenhangen met het beheer en de uitvoering van het afsprakenportaal en de teststraatapplicatie, bijvoorbeeld door de taak te beleggen bij een derde partij. Het vastleggen van rollen en verantwoordelijkheden tussen DT en deze derde partij, en hoe deze informatiestromen lopen vormen een punt van aandacht;
- indien een besluit tot integratie wordt genomen, moet dit aspect hierom vroeg in het traject prioriteit krijgen in de verdere besluitvorming tussen VWS, SON, GGD GHOR en Dienst Testen.

### Kwaliteit en ketenregie – verschil in benadering monitoring en kwaliteitsborging

SON en DT streven beide hetzelfde doel na: borgen en bevorderen van een adequate kwaliteit in de testketen. Wel hebben de teams kwaliteit en ketenregie van DT en het team kwaliteit en risicomanagement van SON te maken met verschillende verantwoordelijkheden, verschillende kaders, verschillende benaderingen, verschillende definitie van kwaliteit en verschillende scope van werkzaamheden. De activiteiten van DT vinden plaats in het kader van de pandemiebestrijding en om de druk op de zorg beheersbaar te houden (spoor 1); die van SON zien op het testen om de samenleving zoveel mogelijk open te kunnen houden (spoor 2).

Als tot (gedeeltelijke) integratie van coördinatietaken wordt besloten, is het nog steeds mogelijk om voor de verschillende testsporen verschillende werkwijzen omtrent kwaliteitsborging te hanteren, zoals nu het geval is. Het wordt van groot belang geacht dat de huidige kwaliteitsstandaarden in spoor 1 en 2 overeind blijven, in lijn met de uitgangspunten van de uitvoeringstoets. Binnen de verschillende werkwijzen kan verder gezocht worden naar mogelijke synergiën en of harmonisering van kwaliteitsstandaarden, aandachtsgebieden en werkwijzen om te bezien of dit tot kwaliteitsverbetering kan leiden, waarbij externe expertise van partijen als de Raad voor Accreditatie, de Adviesgroep Kwaliteit, de IGJ en het RIVM kan worden benut.

### Kwaliteit – rol van de IGJ ten aanzien van de testketen

De Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) benadrukt dat uitvoerende of coördinerende taken ten aanzien van de testketen die zijn of worden belegd bij de Dienst Testen en hiermee, in de huidige constellatie van organisaties, bij het ministerie van VWS, kunnen resulteren in een ongebruikelijke rol voor de toezichthouder. Hiermee is het de facto aan de IGJ om toezicht te houden op het kerndepartement, wat op een bepaalde manier al speelt bij de coördinerende activiteiten die op dit moment worden uitgevoerd door de Dienst Testen. Deze rolverdeling is niet ongehoord in de breedte van de Rijksoverheid, maar niet gebruikelijk bij het medisch-inhoudelijk kwaliteitstoezicht in de gezondheidszorg.

### 3. Deelanalyses werkgroepen

#### 3.1 Data en ICT

##### 3.1.1 Introductie

Bij SON zijn dit de afdelingen "IT development and operations" (afgekort IT) en "Data en informatievoorziening (afgekort Data)". De IT-afdeling bij SON richt zich met name op het ontwikkelen van de "Testen voor Toegang" portaal, wat bestaat uit een afspraakportaal en een teststraatapplicatie. De Data afdeling van SON richt zich op het inrichten en onderhouden van een data-infrastructuur waarmee ze interne afdelingen kunnen helpen met stuurinformatie en andere data-behoefes.

De IT-applicaties die door SON zijn ontwikkeld vormen de kernsystemen waarmee burgers afspraken kunnen maken in spoor 2 en testaanbieders uitslagen in kunnen registreren. Dit is verbonden met o.a. de corona-check app wat de basis vormt van het coronatoegangsbewijs (CTB) voor ongevaccineerden. Ook is het afsprakenportaal gebruikt voor de periode dat reizigers zich konden testen voordat ze op reis gingen (zomerperiode 2021). De IT-systemen van SON lopen parallel aan die van de GGD, welke gebruikt maakt van CoronIT als centraal informatiesysteem. De data-infrastructuur vormt de basis voor o.a. stuurinformatie voor interne afdelingen van SON, maar ook de financiële afwikkeling bij testaanbieders en de cijfers welke naar het RIVM gaan voor epidemiologische monitoring.

##### 3.1.2 Functies en producten Data en ICT

#### IT development en Operations

Deze afdeling bestaat uit 10-12 FTE, welke onderverdeeld kunnen worden in de groepen: "Support en implementatie", "Product owners" en "Security/privacy". Primair zijn ze verantwoordelijk voor het organiseren van de ontwikkeling van het afsprakenportaal en de teststraatapplicatie. Hieronder worden de verschillende (overige) producten omschreven.

#### *Producten*

| Product                                    | Doorlooptijd | Doel                                                                           | Activiteiten                                                                                                      | Capaciteit              | Afhankelijkheden (intern / extern) | 1 september – beheersbare testvraag'                                                            |
|--------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afsprakenportaal                           | Real time    | Burgers mogelijkheid geven om een afspraak te boeken                           | Ontwikkeling en beheer                                                                                            | 2FTE (+ dev team 8 FTE) | Meerdere leveranciers              | Meer ruimte voor technische en organisatorische ontwikkeling om een transitie mogelijk te maken |
| Teststraatapplicatie                       | Real time    | Ondersteuning van de uitvoering de testoperatie op de teststraat               | Ontwikkeling en beheer                                                                                            | 2FTE (+ dev team 6 FTE) | Meerdere leveranciers              | Idem                                                                                            |
| Meldportaal organisatoren                  | Real time    | Organisatoren kunnen capaciteit opgeven                                        | Beheer                                                                                                            | 0,5FTE                  | Beperkt                            | Idem                                                                                            |
| Logging & Monitoring                       | Real time    | Monitoring van gebruik van de teststraatapplicatie in het kader van NEN 7513   | Monitoring en doorgeven van meldingen aan testaanbieders van afwijkend gedrag van gebruikers                      | 5 FTE                   | Extern                             | Idem                                                                                            |
| Support en Privacy, en security monitoring | Dagelijks    | Support leveren aan gebruikers en monitoren van privacy en security incidenten | Afhandelen van support tickets, vertalen naar nieuwe user stories en monitoren van privacy en security incidenten | 5FTE                    | Extern                             | Idem                                                                                            |

#### Data en informatie

Dit team bestaat uit 5-7 FTE. De skills in dit team bevinden zich op de terreinen van Data engineering, Data architectuur, Dashboarding en Data consultancy. Het team speelt zowel in op de data-behoefte van teamleads en de directie middels stuurinformatie als de algehele operatie ondersteunen in zaken als data-inzichten creëren voor het RIVM, factuurcontroles voor financiën en ad-hoc mediavragen oppakken.

#### Producten

| Product                          | Doorlooptijd        | Doel                                                                                                                   | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Capaciteit | Afhankelijkheden (intern / extern)                                                                                                                                                                                                                                       | 1 september – beheersbare testvraag                                                                                                                                                     |
|----------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Data Warehouse                   | Dagelijks           | Verzamelen en opslaan van data uit de gehele operatie                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Onderhouden van data warehouse</li> <li>Afspraken maken met leveranciers (bv nieuwe testaanbieders die eigen IT gebruiken)</li> <li>Data kwaliteit checks doen en leveranciers aanspreken wanneer dit niet goed gaat</li> <li>Bouwen van nieuwe pipelines</li> <li>Monitoring bestaande pipelines en problemen oplossen wanneer endpoint niet meer werkt</li> <li>Documentatie schrijven</li> </ul> | 4 fte      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Open house construct: hoe meer aanbieders hun eigen IT gebruiken, hoe meer API's gebouwd moeten worden &amp; hoe meer datachecks gedaan moeten worden</li> <li>Beschikbaarheid van API's</li> <li>Correctheid van data</li> </ul> | Meer ruimte voor technische en organisatorische ontwikkeling om een transitie mogelijk te maken. Met name ook afstemming met DT ter voorbereiding van een fusie van de twee data-teams. |
| Dashboard SON                    | Dagelijks           | Intern de belangrijkste inzichten uit de operatie delen en self-service analyse beschikbaar stellen                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tabbladen met visualisaties maken of aanpassen in PowerBI</li> <li>Stuurinformatie afstemmen met gebruikers (bv teamleads, directie)</li> <li>Updates doen op basis van nieuwe behoeften of veranderingen in dat</li> </ul>                                                                                                                                                                         | 1 fte      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaarheid data</li> <li>Wisselende scope van SON, zoals de verandering van betaling op basis van capaciteit naar afgenomen testen</li> </ul>                                                                                | idem                                                                                                                                                                                    |
| Informatieportaal SON            | Wekelijks           | Aanbieders voorzien van actuele informatie over boekingen & testafname                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Belangrijkste behoeften in kaart brengen</li> <li>Data uitdraaien, checken en inzichtelijk maken in grafieken</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                            | 0.2 fte    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Afstemmen met juristen welke data er getoond mag worden</li> <li>Security van website (bv geen verbinding met database)</li> </ul>                                                                                                | idem                                                                                                                                                                                    |
| Terugkerende interne rapportages | Wekelijks           | De belangrijkste inzichten rondom testrealisatie inzichtelijk maken in slides om te delen met SON teams, bestuur & VWS | <ul style="list-style-type: none"> <li>Data uitdraaien en inzichtelijk maken in grafieken</li> <li>Afstemmen met andere teams (capaciteitsmanagement) en VWS welke</li> <li>behoeften er zijn</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                   | 0.1 fte    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaarheid van data van testaanbieders die eigen IT gebruiken</li> <li>Kwaliteit van de data moet gevalideerd zijn</li> </ul>                                                                                                | idem                                                                                                                                                                                    |
| Uitdraai testuitslagen           | Wekelijks (maandag) | RIVM en VWS voorzien van het aantal positieve & negatieve testen per dag sinds start SON                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Automatische uitdraai van het aantal positieve en negatieve testuitslagen opzetten</li> <li>Controle van data kwaliteit</li> <li>Data versturen richting RIVM met eventuele toelichting</li> </ul>                                                                                                                                                                                                  | 0.1 fte    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaarheid van data van</li> <li>testaanbieders die eigen IT gebruiken</li> <li>Kwaliteit van de data moet</li> <li>gevalideerd zijn</li> </ul>                                                                              | idem                                                                                                                                                                                    |

### 3.1.3 Samenhang, aandachtspunten en risico's IT en Data

#### Uitdagingen IT

In de huidige Open House kunnen test-aanbieders kiezen voor gebruik van een eigen teststraatapplicatie wat grote problemen oplevert bij het koppelen aan het afsprakenportaal. Tevens leidt dit tot kwaliteits- en security monitoring-issues. De snel veranderende requirements

vanuit VWS en de korte tijdlijnen maken doorontwikkeling complex en vragen om veel inzet en expertise. Ook het aansluiten van testaanbieders op de Corona Check app is een uitdaging. Veel partijen hebben geen ervaring met informatie beveiliging en kunnen daardoor de IT-systemen niet snel en adequaat inrichten. De doorlooptijd voor aansluiting en bijbehorende support vraagt veel tijd.

#### Uitdagingen Data

In de huidige Open House kunnen test-aanbieders kiezen voor gebruik van een eigen test-aanbieder applicatie in plaats van die van SON. Dit betekent veel afstemming voor het data-team met verschillende partijen voor het inrichten van de data-koppelingen om de data-uitwisseling mogelijk te maken. Dit komt omdat voor iedere IT-applicatie aparte koppelingen ontwikkeld en onderhouden moeten worden. De kwaliteitstoetsing over de informatie die dan uitgewisseld wordt moet ook weer structureel herhaald worden en vraagt om veel extra manuele handelingen en afstemming. Dit is geen ideaal scenario voor de betrouwbaarheid en kwaliteit van data en vraagt naar verhouding veel tijd en energie.

#### Samenhang Dienst Testen

De werkzaamheden van het data-team van SON komen vrijwel overeen met die van het datalab van DT. De type werkzaamheden zijn gelijk, anders dan dat het datalab van DT ook capaciteitsmanagement analyses verzorgt. Dit laatste is bij SON weggelegd bij een aparte afdeling (capaciteitsmanagement) wat tijdens de uitvoeringstoets behandeld wordt in de werkgroep Ketenregie. Verder zijn de tooling ook exact hetzelfde, namelijk Microsoft Azure als cloud infrastructuur en PowerBI voor dashboarding.

Betreft IT beheert en onderhoudt de DT geen eigen IT systemen. Dus er is geen vergelijkbaar team en/of werkzaamheden dat daarop aansluit. Daarnaast is het, met het oog op de rollen die de minister van VWS al heeft omtrent gegevensverantwoordelijkheid en –verwerking, niet wenselijk als aanvullende verwerkingsverantwoordelijkheden bij het kerndepartement komen te liggen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4.3.

#### Samenhang GGD-GHOR

GGD GHOR heeft nadrukkelijk aangegeven dat er geen optie tot integratie mogelijk is tussen SON en GGD GHOR voor de taken op het gebied van data en ICT. Redenen hiervoor zijn zowel strategisch-tactisch van aard (rol/taak GGD is bevorderen publieke gezondheid, wat qua inhoud en prioriteit op gespannen voet kan staan met rol/taak SON) als operationeel (behoefte aan gescheiden werkstromen, geen capaciteit beschikbaar). Wel geeft het aan dat de werkzaamheden sterk overeenkomen aangezien ze een vergelijkbaar datateam hebben en ook vergelijkbare IT-systemen welke ze onderhouden en beheren.

### **3.1.4 Scenario's voor integratie**

#### IT

##### Scenario D1: volledige integratie van de datateams van SON en DT

Het voordeel van dit scenario is dat alle data van zowel spoor 1 als spoor 2 in één datawarehouse staat en er één data team is met dezelfde taak. Het nadeel is dat het volledig integreren van de teams veel tijd zal kosten om wederzijds wegwijs te raken in elkaars werkzaamheden. Deze cost/benefit analyse speelt met name op als het onbekend is hoe lang zowel de werkzaamheden van DT als van SON in de huidige vorm doorgang hebben. Als knelpunten en risico's worden benoemd dat volledige integratie veel commitment vraagt van de medewerkers en dat bekeken moet worden hoe bestaande leveringsovereenkomsten van SON naar DT kunnen worden overgenomen. Deze leveringsovereenkomsten omschrijven de data-uitwisseling tussen testaanbieders en SON. Daarnaast zullen de Azure resources geïntegreerd moeten worden met de bestaande Azure subscription met Office 365 omgeving.

### Scenario D2: Datateam van SON opereert afzonderlijk van Datalab DT onder vlag van DT

Dit scenario heeft als voordeel dat het veel sneller in te regelen is dan scenario D1, doordat de werkwijze van de afzonderlijke teams niet of nauwelijks verandert. De nadelen zijn daarentegen dat er toch afstemming ingeregeld moet worden tussen beide teams en dat het niet efficiënt is twee gelijkende teams los naast elkaar te laten opereren. Er zal dubbel werk plaatsvinden; voordelen van samenwerking worden niet ontwikkeld/gevonden. De knelpunten en risico's zijn het in de lucht houden van twee losse systemen en dat de huidige Azure subscription overgezet moet worden met Office 365.

### Scenario I1: IT-team van SON opereert afzonderlijk van DT onder vlag van DT

Als het IT-team van SON onder de vlag van DT gaat werken zorgt dit voor korte lijnen met de overige afdelingen van SON. Ook zit hierdoor beleid dichterbij de uitvoering wat een voordeel kan zijn maar tegelijkertijd ook een kwetsbaarheid is, aangezien ontwikkeling mogelijk vertraagd en bureaucratisch kan worden. De grootste nadelen voor dit scenario zijn dat alle rollen en verantwoordelijkheden, van opdrachtgever, beleidsmaker tot uitvoering, binnen VWS liggen. Daarnaast wordt als risico bij dit scenario benoemd dat de onderbrenging van het team naar een ambtelijke organisatie mogelijk tot schuring van organisatiecultuur kan leiden; dit kan ervoor zorgen dat er uitdagingen ontstaan in de personele bezetting. Als grootste struikelblok wordt gezien de wenselijkheid vanuit VWS dat het kerndepartement persoonsgegevens bezit en de wettelijke grondslag dat hiervoor nodig is. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er een wetswijziging nodig is, aangezien uit een eerdere juridische analyse is gebleken dat DT ook geen persoonsgegevens uit Spoor 1/CoronIT mag verwerken.

### Scenario I2: IT-team van SON opereert deels onder vlag van DT (Opdrachtgevend en controlerend) en deels eigen entiteit (uitvoerend en faciliterend)

Dit scenario verdient verdere uitwerking dan de uitvoeringstoets momenteel heeft geboden. Dit scenario zorgt voor een zuivere rolscheiding, doordat het opdrachtgevende en controlerende deel niet onder dezelfde organisatie valt als het uitvoerende en faciliterende deel waardoor de verwerkersverantwoordelijkheid niet binnen DT komt te liggen. Dit laatste zou een wetswijziging mogelijk kunnen voorkomen. De exacte activiteiten die hiermee gescheid worden kunnen als uitgangspunt in "bijlage c - Taken en verantwoordelijkheden SON en testaanbieders" terug gelezen worden, maar dienen verdere uitwerking voor na de uitvoeringstoets. Een nadeel en risico hiervan is dat meer afstand ontstaat tussen de twee onderdelen waardoor de communicatie en samenwerking achteruit kan gaan en ook impact kan hebben op de bredere operatie zoals het nu onder Son valt. Als een dergelijke externe entiteit als verwerkersverantwoordelijk gezien kan worden voor de teststraat applicatie, dan zou dit het mogelijk kunnen maken dat er één teststraat applicatie door alle testaanbieders verplicht gebruikt moet worden. Echter heeft ook dit een juridische toets nodig naar haalbaarheid.

| Scenario                                      | Voordelen                                                                                                                                                             | Nadelen                                                                                                                                                                          | Risico's en kwetsbaarheden                                                                                                |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| D1: volledige integratie data-teams           | <ul style="list-style-type: none"><li>- Eén datawarehouse</li><li>- Eén data-team</li></ul>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"><li>- Kost veel tijd en energie gedurende een kwetsbare operatie</li></ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>- Personele inzet vanuit SON</li><li>- Overdracht leveringsovereenkomsten</li></ul> |
| D2: Datateams werken separaat onder vlag DT   | <ul style="list-style-type: none"><li>- Snel operationeel</li></ul>                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>- Inefficiënt</li></ul>                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>- Twee losse systemen onderhouden</li></ul>                                         |
| I1: IT-team opereert direct onder vlag van DT | <ul style="list-style-type: none"><li>- Goede interne afstemming</li><li>- Beleid heeft directe invloed</li></ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>- Teveel rollen bij 1 organisatie</li><li>- Bureaucratisch door directe invloed beleid</li><li>- Schuring met organisatiecultuur</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Wettelijke grondslag voor gegevensverwerking door kerndepartement</li></ul>       |
| I2: IT-activiteiten deels in aparte entiteit  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Zuivere rolscheiding tussen opdrachtgevend en uitvoerend</li><li>- Kerndepartement geen verwerkersverantwoordelijke</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Meer afstand tussen interne afdelingen</li><li>- Operatie mogelijk gefragmenteerd</li></ul>                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>- Scheiden van SON-werkstromen kan de operatie in gevaar brengen</li></ul>          |

### **3.1.5 Conclusie en advies integratie coördinatieactiviteiten data**

De voorkeur voor scenario's hangt allereerst af van de termijn van het bestaan van de huidige werkzaamheden zowel SON als DT. Het wordt niet als zinvol gezien om voor slechts een aantal maanden volledig te integreren. Daarnaast spelen er ook zorgen betreft continuïteit van SON-werknemers bij integratie richting DT, dit is met name het geval van het datateam van SON; zij geven aan toe te zijn aan een nieuwe opdracht.

Over het algemeen heeft voor data de voorkeur om op korte termijn te kiezen voor D2, waarbij de data teams onder de vlag van DT separaat functioneren. Op de lange termijn heeft scenario D1, waarbij beide teams in elkaar op gaan, de voorkeur. Voor IT heeft I2 de voorkeur, waarbij *Opdrachtgevend en controlerend*) gescheiden wordt van *uitvoerend en faciliterend*). Enerzijds kan dit de slagvaardigheid van het IT-team ten goede kunnen komen, door onder meer autonoom te kunnen werken. Anderzijds, kan dit impact hebben op de kwaliteit en efficiëntie van de werkzaamheden van ICT en andere werkstromen van SON. Dit scenario vraagt ook verdere uitwerking waar gekeken moet worden naar de haalbaarheid van een aparte rechtspersoon en de juridische mogelijkheden hiervan.

In een situatie waarin de transitie plaats zou vinden later in 2022, Q2 of Q3, biedt dit meer voorbereidingstijd voor zowel het IT-team als het data-team om organisatorisch en technisch beter voorbereid te zijn voor een transitie. Met name het data-team van SON zou in nauwe afstemming met het data-team van DT enige voorbereiding al kunnen treffen voor gelijke wijze van inrichting van systemen en processen, wat een fusie makkelijker zou maken. Gezien het feit dat beide teams momenteel nog midden in een grote operatie verkeren, zou dit hen ook meer tijd geven om een duurzamere inrichting te verwezenlijken. Niet te vergeten dat alle systemen en processen in zeer korte tijd zijn ontwikkeld, wat niet altijd even duurzaam is ingericht gezien het gebrek aan ruimte in crisistijd. Dit zou ook kunnen leiden dat er duidelijkere rolomschrijvingen zijn binnen bepaalde structurele activiteiten, en mogelijk ook minder FTE als processen beter zijn uitgelijnd al dan niet geautomatiseerd. Dit alles helpt een eventuele transitie soepeler te verlopen.

Je zou kunnen stellen dat als er een duidelijke punt op de horizon verschijnt, lees een transitie met DT, dit beide partijen meer tijd geeft al richting dat punt te werken. Dit geeft ook de DT meer tijd te denken aan langdurige ophanging binnen de overheid, waar de activiteiten van SON dan al dan niet een onderdeel van zouden kunnen zijn.

## **3.2 Ketenregie en kwaliteitsborging**

### **3.2.1 Introductie**

SON en Dienst Testen streven beide hetzelfde doel na: borgen en bevorderen van een adequate kwaliteit in hun testketen. De activiteiten van Dienst Testen vinden plaats in het kader van de pandemiebestrijding en om de druk op de zorg beheersbaar te houden (spoor 1). De testketen van DT leunt op twee pijlers, te weten (1) de GGD'en die testafnamelocaties opzetten en beheren en (2) de laboratoria die testanalyses uitvoeren. Om dit testspoor met een landelijke dekking functionerend te houden, voert DT hier organisatie-overstijgende regie over. Dit gebeurt onder meer door Team Ketenregie en Team Kwaliteit. De werkzaamheden van SON zien toe op het testen om de samenleving zoveel mogelijk open te kunnen houden (Testen voor Toegang, spoor 2). Hierbij bestaat de testketen van SON uit commerciële testaanbieders. Het stellen van de kwaliteitseisen en het actief controleren hierop wordt uitgevoerd door het Team Kwaliteit en Risicomanagement. Het Team Capaciteitsmanagement zorgt voor de analyse van het aanbod (dekkingsgraad) en de vraag en informeert de testaanbieder hierover via een informatieportaal en de overige stakeholders.

DT en SON hebben bij hun taken te maken met verschillende testketens, verschillende verantwoordelijkheden, verschillende kaders, verschillende benaderingen, verschillende definitie van kwaliteit en verschillende scope van werkzaamheden.

**Team Ketenregie (DT)** is de spin in het web binnen spoor 1, en houdt zich voornamelijk bezig met twee hoofdactiviteiten:

- stuurhut (de testketen aanpassen voor landelijke stabiliteit, voorspellen testvraag);
- monitoring (KPI-monitoring, calamiteitenmonitoring, testvraag en testcapaciteit).

Daarnaast houdt Team Ketenregie nauw contact met vele stakeholders, beantwoordt ze vragen uit het testlandschap, adviseert ze in- en extern en houdt ze zich bezig met het herinrichten van het testlandschap.

**Team Kwaliteit (DT)** zorgt voor het borgen en bevorderen van kwaliteit in de testketen binnen spoor 1. Hierbij horen de volgende hoofdtaken:

- de deelnemers in het testlandschap van spoor 1 te voorzien van advies en kennis over validaties van nieuwe afnamemethoden in de teststraten, contaminatierisico-analyses en methoden om de betrouwbaarheid van uitslagen te monitoren;
- begeleiding van de aansluiting van nieuwe laboratoria, het toezien op kwaliteitsaspecten in de testketen met behulp van key performance indicatoren (KPI's) en incidentmanagement, de kwaliteitsborging van machines en verbruiksartikelen die door Dienst Testen aan de testketen worden geleverd;
- het ontwikkelen en uitvoeren van een kwaliteitsborgingsysteem voor het testlandschap in de toekomst.

Deze taken zijn van belang de betrouwbaarheid van het testlandschap in spoor 1 te kunnen waarborgen voor alle Nederlanders.

**Team Capaciteitsmanagement (SON)** monitort en analyseert testvraag en -aanbod t.b.v. verschillende in- en externe stakeholders. Dit betreft onder meer het doorrekenen van de vraaginschatting van verschillende beleidsopties, realisatie van historische en voorspelling van toekomstige testvraag, reistijdenanalyses, witte vlekken<sup>1</sup> en specifieke testvraaganalyses voor evenementen en regio's.

**Team Kwaliteit en Risicomanagement (SON)** kadert en prioriteert vereisten uit wet- en regelgeving, en monitort testaanbieders op het voldoen aan deze wettelijke eisen. Dit doet zij door het stellen van en actief controleren op kwaliteitseisen en KPI's door middel van wekelijkse self assessments, Document review/desk research van verplichte documenten/procedures en locatiebezoeken van zowel hoofdkantoor als testlocaties zelf. Door middel van de monitoring en de gehanteerde toetsingskaders ontvangen testaanbieders wekelijks observaties en verbeterpunten welke opgevolgd moeten worden. Wekelijks rapporteert SON per testaanbieder op 6 verschillende thema's/KPI's:

- Operationele processen;
- privacy;
- IT infrastructuur,
- Fysieke veiligheid;
- Incidentmanagement
- Beheer teststraatapplicatie.

Op deze wijze draagt SON de verantwoordelijkheid om testaanbieders in te schakelen die voldoen aan de benodigde kwaliteitseisen alsmede alle relevante wet- en regelgeving.

### **3.2.2 Functies en producten ketenregie, capaciteitsmanagement & kwaliteit**

#### Ketenregie (DT)

Team Ketenregie (15 fte) voert de regie van de landelijke analysecapaciteit in de testketen van spoor 1. Hierbij wordt gestuurd op de volgende criteria:

- voldoende test- en analysecapaciteit;

---

<sup>1</sup> Witte vlekken zijn plaatsen in het land waar niet gegarandeerd kan worden dat de burger binnen 30 minuten per auto een testlocatie kan bereiken.

- toegankelijkheid van testen voor iedere burger;
- een doorlooptijd van afspraak tot afname, én van afname tot uitslag binnen de gestelde termijnen;
- het op niveau zijn en blijven van betrouwbaarheid van testen en de testketen.

Dit doet Team Ketenregie onder meer via de stuurhut, waarbij verwachte testafnames en beschikbare laboratoriumcapaciteit aan elkaar worden gekoppeld op basis van voorspelde testvraag. Daarnaast houdt Team Ketenregie zich bezig met relatiebeheer met stakeholders (met name GGD'en en laboratoria), het monitoren van key performance indicators (KPI's) en calamiteiten en een bijdrage leveren bij het afhandelen van calamiteiten, het beantwoorden van vragen uit het testlandschap, het verzorgen van in- en extern advies en eventueel ook het herinrichten van het testlandschap. In de onderstaande tabel worden deze taken en producten nader toegelicht.

| Product 1                                 | Doorlooptijd | Doel                                                                                              | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Capaciteit            | Afhankelijkheden (intern / extern)                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stuurhut                                  | Wekelijks    | Creëren en behouden stabiel testketen van landelijke testketen                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorspellen voor over 2 weken in de toekomst welke factoren de testvraag kan beïnvloeden en de mate waarin</li> <li>• Bij te verwachten knelpunten in capaciteit van laboratoria teststromen verplaatsen.</li> <li>• Teststromen verleggen voor behoud landelijke stabiliteit</li> <li>• Garanties hoog volume laboratoria controleren</li> <li>• Indien garanties behaald worden extra stromen naar regionale laboratoria verplaatsen</li> </ul> | 15,2 fte, 15 personen | Intern: toegang data<br>Extern: ontvangen capaciteit teststraten, capaciteit laboratoria en testradar GGD GHOR NL                                                                                                                  |
| Verkorte stuurhut                         | Wekelijks    | Creëren en behouden stabiel testketen, stromen verleggen naar regionale laboratoria of omgekeerd. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie activiteiten "Stuurhut", echter gaat het hier om een voorspelling voor 1 week vooruit</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Zie boven             | Intern: toegang data<br>Extern: ontvangen capaciteit teststraten en capaciteit laboratoria                                                                                                                                         |
| Relatiebeheer                             | Dagelijks    | Goed behoud van relatie met stakeholders                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duo- en Tripart toeverleg met stakeholders GGD en laboratoria,</li> <li>• Lab-calls</li> <li>• GGD-calls</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                       | Intern: overzicht contactpersonen<br>Extern: bereikbaarheid stakeholders, open communicatie vanuit stakeholders                                                                                                                    |
| Monitoring KPI's                          | Dagelijks    | Prestaties van labs & situaties van GGD'en in beeld krijgen en ingrijpen waar mogelijk            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring van: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Doorlooptijden</li> <li>◦ % positieven</li> <li>◦ % onbeoordeelbaren</li> <li>◦ # afspraken</li> <li>◦ # afnames</li> <li>◦ # uitslagen</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                           |                       | Intern: toegang data/dashboard, interne inlichting over lopende zaken/incidenten<br>Afstemming met contractmanager en afdeling kwaliteit.<br>Extern: ontvangen data voor dashboard, ingelicht worden over lopende zaken/incidenten |
| Calamiteiten monitoren/oplossen           | Dagelijks    | Continue waarborging van stabiliteit in testlandschap                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• OPS-room bemannen, waar tijdens werkdagen een team aanwezig is voor reactie op binnenkomende calamiteiten</li> <li>• Aard van calamiteit beoordelen</li> <li>• Calamiteit oplossen (afhankelijk van aard calamiteit), kan door bijvoorbeeld stromen te verleggen, samples naar andere laboratoria sturen, in overleg met GGD acties ondernemen.</li> <li>• Calamiteit monitoren d.m.v. logboek</li> </ul>                                         |                       | Intern: samenwerking met andere teams<br>Extern: snelle en open communicatie                                                                                                                                                       |
| Vragen uit het testlandschap beantwoorden | Dagelijks    | Als centraal punt hulp aanbieden en/of doorverwijzen                                              | Vanuit OPS worden binnenkomende berichten (telefoontjes en mails) beantwoord en zo nodig in logboek vastgelegd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                       |                                                                                                                                                                                                                                    |
| Advisering in- en extern                  | Wekelijks    | Kennis vanuit o.a. het landschap                                                                  | VWS beleid, directie DT, andere afdelingen DT                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis</li> <li>• Prevalentie</li> </ul>                                                                                                                                                  |

|                                                    |                           |                                   |                                                                                                                         |                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| participeren in VWS werkgroepen                    |                           | doorspelen naar andere partijen   |                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Incidentie</li> <li>KPI's</li> </ul>                                        |
| Herinrichten testlandschap o.b.v. gewijzigd beleid | Enkele keren op jaarbasis | Rust in het testlandschap creëren | <ul style="list-style-type: none"> <li>A.d.h.v. een aanbesteding herinrichten</li> <li>Teststromen verleggen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Contracten en afspraken</li> <li>Prevalentie</li> <li>Incidentie</li> </ul> |

### Kwaliteitsborging (DT)

Team Kwaliteit van DT (3,5 fte) houdt zich bezig met de uitvoering en (door)ontwikkeling tien producten om de kwaliteit te borgen bij het testen in spoor 1 (via GGD'en), in samenwerking met de overige functies van DT. Van de tien genoemde producten zijn acht in uitvoering, een in ontwikkeling (uitvoeren audits) en een in planningsfase (kwaliteitsborging langere termijn). Buiten de interne samenwerking met teams van Dienst Testen staat Team Kwaliteit ook in nauw contact met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Raad voor Accreditatie (RvA), het RIVM, de externe Adviesgroep Kwaliteit, de Nederlandse Vereniging voor Medische Microbiologie (NVMM) en GGD GHOR Nederland.

| Product                                                                                    | Doorlooptijd                | Doel                                                                                                                                                                      | Activiteiten                                                                                                                                  | Capaciteit       | Afhankelijkheden (intern / extern)                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Incidentmeldingsrapportages                                                                | Dagelijks                   | Documenteren incidenten in de testketen                                                                                                                                   | Meldingen binnenhalen uit logboek, correspondentie en rapportages over 4O van de melding, bewijslast binnenhalen van oplossingen, eindverslag | 0.6 fte, 2 pers. | Proces samen met Ketenregie, samenwerking met ketenpartners (GGD en lab)                                                         |
| Bibliotheek                                                                                | Dagelijks                   | Aanleggen centrale kennisbank voor DT/Testlandschap                                                                                                                       | Informatie ophalen bij fabrikanten / websites                                                                                                 | 0.3 fte, 2 pers. |                                                                                                                                  |
| Advies                                                                                     | Dagelijks                   | Kwaliteit in testlocaties/test materiaal/testbelid bevorderen                                                                                                             | Gesprekken, werkgroepen, nota's schrijven, bezoeken, informatie uitwisselen                                                                   | 2 fte, 3 pers.   | Samen met alle andere afdelingen van Dienst Testen, GGDen, GGD GHOR NL, externe werkgroepen, externe adviesgroepen en instanties |
| Aansluiten nieuwe laboratoria                                                              | Dagelijks, projectgebaseerd | Operatonele en kwaliteitscoördinatie op het correct aansluiten en in uitvoering brengen van nieuwe laboratoria                                                            | Kwaliteitseisen en SLA's opstellen voor overeenkomsten, controles van nieuwe ketenpartners op deze eisen                                      | 0.8 fte, 3 pers. | Proces samen met Ketenregie, contractmanagement, legal en aanbestedingsspecialisten                                              |
| Borging kwaliteit Producten/apparatuur/diensten                                            | Dagelijks                   | Zicht houden op door VWS/DT aan te kopen/aangekochte/beheerde producten/apparatuur/diensten. Val daties, certificaties, inventaris, onderhoud, accreditaties, prestaties. |                                                                                                                                               | 1.0 fte          |                                                                                                                                  |
| Kennisu wisseling integraal (tussen, binnen en over de organisaties van het testlandschap) | Dagelijks                   | Overleggen met externe partners over het functioneren van de huidige en toekomstige testketen                                                                             |                                                                                                                                               | 1.0 fte          | Niet u tputtend: IGJ, RvA, RIVM, Adviesgroep Kwaliteit, WMDI, NVMM, VMML, Laboratoria, LCT, GGD GHOR NL, GGD'en                  |
| Vaststellen van KPI                                                                        | Dagelijks                   | Kwaliteit in testlocaties/test materiaal/testbelid borgen                                                                                                                 | Dashboard Ketenregie input binnenhalen en beoordelen                                                                                          | ?                | Samenwerking GGD GHOR NL, DT-Datateam en DT-Ketenregie                                                                           |
| U tvoeren van audits (middelen aanwezig, nog niet toegepast)                               | naar behoefte               | Kwaliteit in testlocaties/test materiaal/testbelid borgen                                                                                                                 | Bezoeken aan afnamelocaties en laboratoria                                                                                                    |                  | IGJ, RvA                                                                                                                         |
| Mon toren van Data vanuit IT systemen, aspect kwaliteit                                    | Dagelijks                   | Kwaliteit in testlocaties/test materiaal/testbelid borgen                                                                                                                 |                                                                                                                                               |                  | Samenwerking GGD GHOR NL, DT-Datateam en DT-Ketenregie                                                                           |

|                                                                            |           |                                                            |  |  |  |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------|--|--|--|
| Kwaliteitsborging op lange termijn (nog geen middelen, nog niet toegepast) | Dagelijks | Kwaliteit in testlocaties/test materiaal/testbeleid borgen |  |  |  |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------|--|--|--|

### Team Capaciteitsmanagement (SON)

Team Capaciteitsmanagement (5 fte) houdt zich onder meer bezig met informatievoorziening, scenario-analyses, oplossen van witte vlekken (zie 3.2.1), matchen van vraag-aanbod en scenario-analyse vraaginschatting.

| Product                           | Doorlooptijd           | Doel                                                                                                                                                   | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Capaciteit  | Afhankelijkheden (intern / extern)                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reistijdenanalyse / dekkingsgraad | Indien nodig dagelijks | In kaart brengen dekkingsgraad en witte vlekken                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reistijdenanalyse / dekkingsgraad NL en veiligheidsregio's op basis van aangemelde locaties</li> <li>Witte vlekken signaleren en inzetten handelingsopties</li> </ul>                                                                                                                                       | +/- 1 fte   | Input betreft aangemelde testlocaties door testaanbieders, indien dit niet juist/volledig aangeleverd wordt heeft dit impact op de analyse                                                                        |
| Aanbod monitoren                  | Dagelijks              | Zicht hebben op aanbod en eventuele onjuistheden/onverenigbaarheden (overboekingen, verkeerde adressen, sluitingen etc.)                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Periodiek in kaart brengen gerealiseerde capaciteit en verwachte capaciteit</li> <li>Periodiek monitoren aanbod vanuit beheerapplicatie en signaleren van ongewenste afwijkingen</li> </ul>                                                                                                                 | +/- 1 fte   | Vindt nu nog veelal handig plaats, momenteel wordt gekeken hoe en op welke termijn dit te automatiseren is                                                                                                        |
| Vraaginschatting                  | Wekelijks              | Inschatting maken van de verwachte testvraag zodat er een beeld is van de impact van maatregelen en testaanbieders hier hun aanbod op kunnen afstemmen | <ul style="list-style-type: none"> <li>Scenario analyse impact testbehoefte door mogelijk te nemen corona maatregelen</li> <li>Inschatten van testbehoefte op basis van: <ul style="list-style-type: none"> <li>Realisatie doorlopende activiteiten</li> <li>Sportkalender</li> <li>Aanmeldportaal evenementen</li> </ul> </li> </ul>              | +/- 1 fte   | Input cijfers afkomstig van ministeries en brancheorganisaties, ministeries bepalen de scope van de scenario's                                                                                                    |
| Informatieportaal                 | Wekelijks              | Beschikbaar stellen van informatie omtrent locaties en vraaginschatting per regio aan alle stakeholders                                                | Publiceren van relevante vraag/aanbodinzichten en verwachtingen op website                                                                                                                                                                                                                                                                         | +/- 0,5 fte | Afhankelijk van de ontwikkeling van de pandemie en wensen van gebruikers kan het portaal verder doorontwikkeld worden. Momenteel worden er geen nieuwe zaken ontwikkeld, wordt enkel de informatie geactualiseerd |
| Stakeholder management            | Dagelijks              | Informeren van en afstemmen met verschillende externe stakeholders ten aanzien van verwachte testvraag en benodigde testcapaciteit                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beantwoorden van vragen van stakeholders via Supportdesk/Topdesk</li> <li>Reguliere overleggen met diverse groepen van stakeholders:</li> <li>Stuurgroep en werkgroepen met ministeries</li> <li>Testaanbieders</li> <li>Branche en koepelorganisaties</li> <li>Gemeenten</li> <li>Organisatoren</li> </ul> | +/- 1,5 fte | Intensiteit sterk afhankelijk van type maatregelen en volwassenheid van de verschillende stakeholders                                                                                                             |

### Kwaliteit en Risicomanagement (SON)

Team Kwaliteit en Risicomanagement (9 fte) kadert en prioriteert vereisten uit wet- en regelgeving, en monitort testaanbieders op het voldoen aan deze wettelijke eisen. Hiervoor zet het team de volgende instrumenten in:

- het stellen van en actief controleren op kwaliteitseisen en KPI's door middel van wekelijkse self assessments;
- document review/desk research van verplichte documenten/procedures;
- locatiebezoeken van zowel hoofdkantoor als testlocaties zelf.

De toetsingskaders die hierbij worden gebruikt zijn opgesteld op basis van toepasselijke wet- en regelgeving zoals Wet publieke gezondheid (Wpg), Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), en toepasselijke richtlijnen zoals de LCI-richtlijn COVID-19 en 'Uitgangspunten voor inzet testen op COVID-19 (waaronder

antigeeen(snel)testen) buiten de GGD-testlocaties'. De toetsingskaders en protocollen worden voortdurend aangepast in lijn met voortschrijdend inzicht, veranderende wetgeving en, indien van toepassing, na overleg met Dienst Testen en de Inspectie Jeugd en Gezondheidszorg. De kaders zijn opgezet in zes verschillende thema's/KPI's voor de commerciële testaanbieders:

- operationele processen;
- privacy;
- IT infrastructuur;
- fysieke veiligheid;
- incidentmanagement;
- beheer teststraatapplicatie.

Wekelijks rapporteert SON per testaanbieder op elk thema aan directie en bestuur. De monitoring en aandachtspunten worden wekelijks met VWS en IGJ besproken, en waar nodig onderneemt de juiste partij actie.

Wekelijks analyseert Kwaliteit en Risicomanagement de *self assessments* van alle testaanbieders [27 op moment van schrijven], voert risicogerichte bezoeken uit aan 2 á 3 testaanbieders op hoofdlocatie en bezoekt 15-20 teststraatlocaties. Door middel van de monitoring en de gehanteerde toetsingskaders ontvangen ook de testaanbieders wekelijks observaties en verbeterpunten vanuit SON, welke opgevolgd moeten worden. SON en haar testaanbieders maken gebruik van een ticketsysteem (Topdesk) om afwijkingen bij een locatiebezoek als 'ticket' op te slaan. Nadat een ticket is aangemaakt via een controleformulier moeten testaanbieders aangeven wat de oorzaak van de afwijking is, mitigerende acties beschrijven en bewijs van implementatie na deze acties aanleveren. Voor het tijdig opvolgen van observaties wordt een escalatieprotocol gehanteerd. Voor fraude (vermoedens) is een multidisciplinair overleg binnen SON aanwezig waarvan Team Kwaliteit en Risicomanagement onderdeel is.

In onderstaande tabel staan werkzaamheden en producten benoemd van het kwaliteits- en risicomanagementteam van SON.

| Product                                          | Doorlooptijd | Doel                                                                                                                                                                                                                                                                       | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Capaciteit        | Afhankelijkheden (intern / extern)    |
|--------------------------------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Bestuursrapportage                               | Wekelijks    | Informerende van SON directie en bestuur, VWS en IGJ.                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwaliteitsmonitoringsdashboard (op basis waarvan blijkt dat testaanbieders inmiddels niet alleen betreft opzet en bestaan, maar ook qua werking de kwaliteitsnormen adequaat hebben geïmplementeerd.)</li> <li>• Monitoren testaanbieders op het voldoen aan wettelijke vereisten</li> <li>• Stellen van en actief controleren op kwaliteitseisen en KPI's door middel van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Self-assessments</li> <li>• Document review</li> <li>• Locatiebezoeken [HQ en testlocaties]</li> </ul> </li> </ul> | 9 fte, 15 pers.   | Niet van toepassing, eigen monitoring |
| Kwaliteitsmonitoringsraamwerk – Self assessments | Wekelijks    | Kwaliteitsverbetering testaanbieders op het gebied van organisatorische processen (incl. componenten van kwaliteitsmanagementsysteem), privacy, IT-infrastructuur, Fysieke toegangsbeveiliging en incidentmanagement (zie bijlage: Formulier Self-assessment beoordeling). | Wekelijks leveren testaanbieders een self-assessment aan waarbij zij aangeven welke operationele controles zij voeren, en welke incidenten ze gehad hebben. Bij afwijkingen moet testaanbieder verdere tekst en uitleg geven.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Zelfde capaciteit | Niet van toepassing, eigen monitoring |
| Kwaliteitsmonitoringsraamwerk – Document review  | Wekelijks    | Kwaliteitsverbetering testaanbieders op het gebied van organisatorische processen (incl. componenten van                                                                                                                                                                   | Voor elk thema moet testaanbieders volgens een kalender de wettelijk verplichte documenten aanleveren, welke worden geanalyseerd door inhoudelijke specialisten. Indien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Zelfde capaciteit | Niet van toepassing, eigen monitoring |

|                                                 |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                   |                                                                                |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 |           | kwaliteitsmanagementsysteem), privacy, IT-infrastructuur, Fysieke toegangsbeveiliging en incident management (zie bijlage: Formulier SON documentatieverzoeken v2.1).                                                                                                                   | documenten niet voldoen wordt de testaanbieder gevraagd deze elementen aan te passen. Thema's: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operationele processen</li> <li>• Privacy</li> <li>• IT infrastructuur</li> <li>• Fysieke veiligheid</li> <li>• Incidentmanagement</li> <li>• Beheer teststraatapplicatie</li> </ul> |                   |                                                                                |
| Kwaliteitsmonitoringsraamwerk – Locatiebezoeken | Wekelijks | Kwaliteitsverbetering testaanbieders op het gebied van organisatorische processen (incl. componenten van kwaliteitsmanagementsysteem), privacy, IT-infrastructuur, Fysieke toegangsbeveiliging en incident management (zie bijlage: Formulier onaangekondigd bezoek teststraat - v3.1). | Elke week worden 15-20 teststraatlocaties bezocht waarbij gekeken wordt naar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reis Burger</li> <li>• Toegankelijkheid</li> <li>• Reis test ID</li> <li>• Bij positieve testen</li> <li>• Capaciteit</li> <li>• Interne controles</li> </ul> Observaties moeten worden opgepakt.     | Zelfde capaciteit | Niet van toepassing, eigen monitoring                                          |
| Kennissuïtwerking/ondersteuning/incidenten      | Dagelijks | Overleggen met externe partners over het functioneren van de huidige en toekomstige testketen                                                                                                                                                                                           | Ad hoc                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Zelfde capaciteit | Niet uitsluitend: Nieuwe testaanbieders [voor aansluiting] IGJ, VWS, GGD, etc. |

### 3.2.3 Samenhang, aandachtspunten en risico's

Als genoemd onder 2.1 hebben SON en DT te maken met verschillende testketens, verschillende verantwoordelijkheden, verschillende kaders, verschillende benaderingen, verschillende definities van kwaliteit en verschillende scope van werkzaamheden.

Indien de coördinatiewerkzaamheden van Team Kwaliteit (DT), Team Ketenregie (DT), Team Kwaliteit en Risicomanagement (SON) en Team Capaciteitsmanagement (SON) geïntegreerd moeten worden en/of de werkzaamheden van SON aan DT overgedragen worden, is het van belang dat voor beide sporen de juiste kaders gehanteerd worden, en dat op deze wijze de kwaliteit in beide testketens op een adequaat niveau blijft.

#### Transitie of integratie

De dienstverlening van DT en SON, de ketenpartners waar zij mee te maken hebben en de standaarden die voor de ketenpartners gelden verschillen sterk. Hierdoor lijkt er het meer voor de hand liggend om te kijken naar een transitie van werkzaamheden van SON naar DT, in tegenstelling tot integratie van de werkzaamheden van Team Ketenregie (DT) en Team Capaciteitsmanagement (SON), en Team Kwaliteit (DT) en Team Kwaliteit en Risicomanagement.

#### Kansen en samenhang

Door middel van transitie van de werkzaamheden van SON naar DT kan binnen DT verder gezocht worden naar synergiën tussen de twee testketens, en kan eventuele harmonisatie van coördinerende werkzaamheden en standaarden die in de testketens gelden worden onderzocht, waar dit meerwaarde biedt.

- Overeenkomstig tussen DT en SON is dat de gerealiseerde capaciteit en de verwachte capaciteit in kaart worden gebracht, beide gebaseerd op historische capaciteit waarden en andere (actuele) parameters.
- DT en SON hebben beiden procedures voor het op de testketen aansluiten van nieuwe contractanten. Voor DT gaat het om laboratoriumexpertise en analysecapaciteit. Dit is een

deel van het testproces, specifiek van het aansluiten van laboratoria en kaders stellen en toetsen voor hun deelname (product DT-TK-4). SON sluit testaanbieders aan voor het compleet testproces, van swab tot uitslag.

- Daarnaast hebben beide partijen de (wens tot) uitvoeren audits testlocaties, dashboarding op KPI's, ketenpartijen ondersteunen, informatie verstrekken aan partijen als VWS en IGJ.

### Risico's

- Omdat beide testketens met een eigen wettelijk kader en daarbij behorende wet- en regelgeving te maken hebben is het van belang om ervoor te waken dat commerciële teststraten niet volgens de wet- en regelgeving en richtlijnen van GGD'en worden beoordeeld, en andersom.
- Gezien de grootte van de SON-teams voor capaciteitsmanagement, kwaliteit en risicomanagement, moet geborgd worden dat DT voldoende capaciteit heeft om deze taken over te nemen. Een gedachte in algemene zin kan zijn dat DT enige tijd voor de transitie 'meeloopt' met SON dan wel bij bepaalde werkzaamheden meekijkt om de dynamiek binnen SON en de geïntegreerde wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd te bekijken en te bedenken hoe dit aansluit en past binnen de werkwijze van DT.
- SON en DT hanteren een andere definitie van kwaliteitsborging; dit resulteert ook in andere rollen en verantwoordelijkheden.
  - o Bij SON wordt hierbij gelet op operationele processen, privacy, IT infrastructuur, fysieke veiligheid, incidentmanagement en het beheer teststraatapplicatie. De medische kwaliteit van testaanbieders is belegd bij de IGJ.
  - o DT houdt zich bezig met de medische kwaliteit binnen teststraten en laboratoria. Het beschermen van persoonsgegevens is belegd bij de GGD'en en laboratoria zelf en is in het laatste geval contractueel vastgelegd. DT wijst erop dat de testketen in spoor 1 een aantal producten omvat die niet onder de regie van Dienst Testen vallen maar onder de lokale GGD'en, in samenwerking met of met ondersteuning van ISO-geaccrediteerde laboratoria en GGD GHOR. Hieronder vallen het opzetten/inrichten van testlocaties, werving/training van personeel en het bemonsteren van de burger en in het geval van antigeensneltesten, het op locatie analyseren van de monsters.
  - o Ook ten aanzien van de toegankelijkheid (d.w.z., het bevorderen/garanderen ervan in heel Nederland) hanteren SON, de GGD'en en DT andere kaders, vanuit andere bevoegdheden en instrumentarium: de aanpak 'witte vlekken' naar aanleiding van de motie-Van der Plas enerzijds en het convenant anderzijds.<sup>23</sup> Bij een transitie behoeft dit aandacht.
- DT voorziet enkele uitdagingen in een eventuele samenvoeging van beide testsporen. Zo kan het voor de regie op de operatie ingewikkeld(er) zijn om afwijkingen snel te monitoren en af te handelen, de sterk wisselende testvraag af te stemmen met testaanbieders en - indien nodig - het implementeren van nieuw beleid. Tenslotte wordt een uitdaging gezien in het behoud van de juiste inhoud in de juridische vertaalslagen naar overeenkomsten en overige documentatie.

### **3.2.4 Scenario's voor integratie dan wel transitie taken SON t.a.v. kwaliteit en capaciteitsmanagement / ketenregie**

Verschillende werkzaamheden, processen en standaarden zijn bekeken in deze deelanalyse. Veel van de taken die worden uitgevoerd door SON in spoor 2 en door DT in spoor 1 zijn vergelijkbaar, maar er zijn (grote) verschillen in standaarden, werkwijzen en betrokken externe partijen. Dit zorgt voor complexiteit bij een transitie of integratie, maar biedt ook mogelijkheden om lering te trekken uit de sterke punten van beide organisaties door samenwerking en kennisdeling. Indien een integratie van de coördinatietaken van SON en DT wordt overwogen, moet zorgvuldig worden

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1446.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 874, bijlage.

bekeken of en hoe integratie en harmonisatie van deze werkzaamheden en de bijbehorende organisatieinrichting mogelijk is, en welke partijen daarbij betrokken moeten worden. In alle gevallen zal zorg moeten worden gedragen voor voldoende personele capaciteit, en de tijd en ruimte om een transitie goed te organiseren.

#### Scenario A: taken SON onderbrengen bij nieuwe teams bij DT, belast met de regie op spoor 2

DT neemt de werkzaamheden over van SON in nieuwe, aanvullend te vormen teams, waarbij wel sprake is van verbinding en afstemming tussen de teams die regie voeren op sporen 1 en 2. Hiermee kunnen de werkzaamheden spoedig worden overgedragen, en worden de meeste geschetste risico's weggenomen. Vanuit DT kan dan gezocht worden naar verdere synergiën terwijl de werkzaamheden zich reeds onder één dak bevinden. Dit scenario is de *baseline*: hiervoor is het wel nodig dat wordt voorzien in operationele continuïteit door tijdig nieuwe personele capaciteit te werven en/of te behouden waar mogelijk, en voldoende tijd en ruimte te nemen voor de overdracht van taken. Zoals ook in de overige werkgroepen is benoemd, moet ook bij een transitie naar publieke regie nauwgezet worden bekeken welke aanvullende verantwoordelijkheden hierbij komen kijken (bv. eventuele gegevensverantwoordelijkheid en –verwerking). Indien een nieuw team binnen DT wordt belast met de taken die nu door SON worden uitgevoerd, moet voldoende aandacht zijn voor de binding die dit team ontwikkelt met de rest van de DT-organisatie.

#### Scenario B: integratie van teams en taken

Integratie biedt meer mogelijkheden tot procesverbetering en synergie, maar is ook tijds- en arbeidsintensiever. Uit de analyse blijken grote verschillen in werkwijzen en de manier waarop regie op de testketen wordt gevoerd, hierom moet ook goed worden gekeken of dit de investering van tijd en energie, evenals de risico's voor de operationele continuïteit waard is. Omdat voor de twee testsporen twee verschillende wettelijke kaders en standaarden gelden, blijft het tweesporenbeleid ten aanzien van de kwaliteitsborging in dit scenario gehandhaafd. DT hecht aan het zijlicht dat wordt geboden door partijen als de Adviesgroep Kwaliteit, de Raad voor Accreditatie en het RIVM, hun input kan benut worden om ook bij integratie de kwaliteitsborging in de werkprocessen binnen de coördinatietaken te bevorderen.

#### Scenario C: idem als B, harmonisatie van standaarden

Gegeven de analyses die zijn gedaan en de verschillende aspecten die bijzondere aandacht krijgen in de kwaliteitsborging binnen de twee sporen, is het op papier een kansrijk idee om de beste elementen van de kwaliteitsstandaarden uit beide sporen te harmoniseren en te integreren. In de praktijk zal dit echter zeer lastig blijken, zeker op korte termijn, gegeven de grote verschillen in de testketens en de partijen waarmee wordt gewerkt.

### **3.2.5 Conclusie en advies integratie werkzaamheden SON per 1 maart 2022**

Op korte termijn is alleen Scenario A praktisch uitvoerbaar, met het oog op de capaciteit op de korte termijn en de huidige testdruk. Ook bij scenario A is voldoende tijd en capaciteit een aandachtspunt. Op de langere termijn kan bepaald worden of meer integratie of zelfs harmonisatie voordelen kan bieden die de investering van tijd en energie waard zijn.

### **3.2.6 Conclusie en advies integratie coördinatietaken SON per 1 september 2022**

Het wordt met een langere termijn haalbaarder dat de werkzaamheden van SON aan Dienst Testen kunnen worden overgedragen per 1 september, mits er voldoende kundige capaciteit beschikbaar voor is. Hierbij kan in de komende periode nog nader onderzocht worden of integratie van taken en werkwijzen, en de wederzijdse lessen die hieruit kunnen worden getrokken, de werkprocessen in zowel spoor 1 als spoor 2 kunnen verbeteren. Externe expertise kan hier, zoals eerder benoemd, goed worden benut.

### **3.3 Inkoop, contractmanagement en financiën**

#### **3.3.1 Inleiding**

SON en Dienst Testen hebben beide een centrale inkoopafdeling voor de inkoopbehoefte op het gebied van COVID-19 testen. De inkooporganisatie van de verschillende GGD-vestigingen is decentraal georganiseerd binnen de verschillende GGD-vestigingen – dit betreft grotendeels medische hulpmiddelen en diensten met uitzondering van de door Dienst Testen ingekochte laboratoriumanalyse capaciteit ingezet voor de GGD-vestigingen. Integratie van GGD-inkopen maakt geen deel uit van de uitvoeringstoets en zal niet verder verkend worden.

De inkoop, financiën en contractadministratie afdeling van SON beheert het inkoopbeleid van SON inclusief (samen met twee externe partijen) begeleiding van het gehele inkoopproces, inkoopadministratie, crediteurenmanagement en contractbeheer. De planning- en controlcyclus betreft producten zoals de begroting, interne verantwoordingsrapportage, nacalculatie aan VWS, balansdossier, liquiditeitsprognose en jaarrekening.

In het kader van het zeker stellen van voldoende landelijke diagnostische COVID-19 testcapaciteit (spoor 1) richt de inkoopafdeling van Dienst Testen zich primair op het inkopen van COVID-19 laboratoriumanalyse-capaciteit. Deze laboratoriumanalyse-capaciteit wordt ingezet voor de testen afgenomen door de GGD-vestigingen. Daarnaast voert Dienst Testen het inkoopbeleid uit op het gebied van het inkopen, op voorraad houden en uitleveren van de landelijke noodvoorraad van medische hulpmiddelen waar door de COVID-19-pandemie tekorten van zijn ontstaan. De afdeling Inkoop en Contractmanagement van Dienst Testen ziet ook toe op de uitvoering door contractpartijen; het contractmanagement. Dit leidt uiteindelijk tot het afgeven van prestatieverklaringen die voorwaarde zijn voor de vrijgave van facturen voor betaling.

#### **3.3.2 Functies en producten Inkoop, contractmanagement en financiën**

##### **SON**

De inkoop-, financiën- en contractmanagementafdeling van SON bestaat uit 12,2 FTE die samen en onder begeleiding van twee externe partijen de inkooptaken verrichten voor de open house aanbestedingen. Het zwaartepunt van de afdeling inkoop en financiën ligt bij de financiële taken van de afdeling waar 10,2 FTE werkt. De inkoopafdeling van Dienst Testen bestaat uit 15 full time extern ingehuurd medewerkers; 6 medewerkers van het team operations (voorraadbeheer en inkoop van goederen), 4 medewerkers strategische inkoop en 4 medewerkers in het contractmanagementteam.

SON heeft 28 lopende overeenkomsten met testaanbieders voor het uitvoeren van testen (order intake, planning, afname, analyse, terugkoppeling) tot stand gekomen door middel van een derde open house aanbesteding die SON heeft uitgeschreven en die 11 oktober 2021 is gestart ("OH3"). De OH3 contracten worden gemanaged door accountmanagers; die maken geen deel uit van de inkooporganisatie. De OH3 contracten zijn verlengd tot en met 28 februari 2022 en kunnen door SON nog driemaal worden verlengd tot uiterlijk 31 december 2022. De OH3 contracten hebben een maand opzegtermijn en kunnen ook eerder worden opgezegd indien er sprake is van de in dat contract beschreven omstandigheden. SON heeft voor de Waddeneilanden een concessie uitgeschreven en zal met één testaanbieder een concessieovereenkomst sluiten die ingaat per 17 december 2021 met (eerste) looptijd tot en met 28 februari 2022. Voor dit contract geldt hetzelfde als voor het OH3 contract qua opzegging. Daarnaast zijn er 63 overeenkomsten met contractpartijen voor ondersteunende diensten (IT, support en personeel) waarvan 3 tot stand zijn gekomen door middel van een Europese aanbesteding en een aantal door middel van meervoudig onderhandse aanbestedingen. Deze overeenkomsten zijn niet nader geanalyseerd in het kader van deze opdracht.

Om snel tot kwalitatief goede aanbestedingen te komen is periodiek externe (juridische) expertise en inzet ingewonnen. De inkoop van testcapaciteit, het opstellen van alle stukken, juridische

analyse van de wijze waarop er wordt ingekocht, beantwoording van vragen van de markt aan SON is gedaan door een externe partner, met inbreng en input van alle teams en werkstromen binnen SON om te voorzien in de relevante uitvraag en vervolgens de bepalingen in de onderliggende contracten, om er zorg voor te dragen dat de gemaakte afspraken uitvoerbaar zijn voor alle disciplines binnen de SON-organisatie (IT, financiën, capaciteitsmanagement, etc.).

### Dienst Testen

Dienst Testen beheert 148 lopende overeenkomsten voor het uitvoeren van testen, het leveren van goederen en overige diensten. Dit zijn leveringsovereenkomsten, dienstverleningsovereenkomsten, garantieovereenkomsten, bruikleenovereenkomsten en onderzoeks- en ontwikkelingsgelden. Deze overeenkomsten zijn tot stand gekomen door Open House inschrijvingen, openbare aanbesteding of onderhandse aanbestedingen.

### *Producten SON*

| Product                                                                           | Doorlooptijd | Doel                                                                                                                                                                                                                    | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Capaciteit | Afhankelijkheden (intern / extern)                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Financiering-, sturing- en verantwoording systematiek.                            | Continu      | Vastomlijnde afspraken maken en monitoren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Wekelijks overleg en afstemming met VWS</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 0,1 fte    | Invulling door VWS aan gemaakte afspraken                                                                                                                                                                                                               |
| ERP systeem met de operatie, financiën en inkoop in scope.                        | Continu      | Eén bronsysteem dat flexibel meebeweegt met grootschalige, tijdelijke, dynamische operatie.                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiële administratievoering (verkoop en inkoop), inboeken/behandelen/betaalbaar stellen van facturen, per odeafslu tingen</li> <li>Workflow orders en facturen inclusief autorisaties</li> <li>Btw-administratievoering inclusief voorbere ding van de btw-aangiften</li> <li>Appl catiebeheer financiële systemen</li> </ul> Uitbesteed: <ul style="list-style-type: none"> <li>Fiscaal advies en u tvoering aangifte BTW</li> </ul> | 2,5 fte    | Niet van toepassing                                                                                                                                                                                                                                     |
| AO/IB handboek inclusief proces schema's, RACI's, ris co's en beheersmaatregelen. | Continu      | Administratieve Organisatie en Interne Beheersing van de processen inkoop, facturatie en betaalbaar- stelling                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Financial control facturatie</li> <li>Interne controle en beheersing</li> <li>Coördinatie activiteiten extern controlerend accountant, opvolging uitkomsten interim-controle</li> <li>Coördinatie verbijzonderde financiële controles Testaanbieders door externe partij</li> </ul> Uitbesteed: <ul style="list-style-type: none"> <li>U tvoering verbijzonderde financiële controles Testaanbieders</li> </ul>                           | 5,0 fte    | Data afsprakenportaal ten behoeve van controle facturen operatie testaanbieders, data rechtstreeks van testaanbieders niet aangesloten op de SON IT appl caties, wijze van aanlevering facturen door en afstemming daarover met operatie testaanbieders |
| Gehele Planning & Control producten scala.                                        | 4-wekelijks  | De P&C cyclus is een samenhangend besluitvormings-proces, gericht op de u tvoering, vaststelling en verantwoording van doel en en financiën                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Begroting</li> <li>Verantwoordingsrapportage intern</li> <li>Nacalculatie VWS</li> <li>Balansdossier</li> <li>L qu d te tsprognose</li> <li>Samenstellen jaarrekening</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                          | 2,1 fte    | Afspraken VWS omtrent 4-wekelijkse begroting en nacalculatie                                                                                                                                                                                            |
| Inkoopbeleid incl. standaardcontracten.                                           | Continu      | Het voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving, aanbestedings- richtlijnen vanuit het Rijk (ARVODI) waarbij tevens voldoende flexibiliteit is ingebouwd waarbij ingespeeld kan worden op de dynamiek van de operatie. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Begeleiden proces inkoop aanvraag tot bestelling</li> <li>Inkoop administratievoering (budgetten, verplichtingen)</li> <li>Crediteurenmanagement</li> <li>Contractenbeheer</li> </ul> Uitbesteed: <ul style="list-style-type: none"> <li>Begeleiden van aanbestedingen</li> <li>Juridische ondersteuning in het opstellen van contracten en in geval van disputen bij contracten</li> </ul>                                               | 2,5 fte    | Niet van toepassing                                                                                                                                                                                                                                     |

### *Producten en capaciteitsverdeling aanbestedingen SON*

| Product                      | Doorlooptijd       | Doel                                                                                 | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Capaciteit       |
|------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Juridische Programmadirectie | Dagelijks/fulltime | Overzicht bewaren van Juridische zaken                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Verzamelen informatie bij verschillende werkstromen binnen SON</li> <li>DVO-onderhandelingen uitvoeren met VWS</li> <li>Voorzitten van tweewekelijkse bijeenkomst Team Legal</li> <li>Alle juridische stukken (o.a. overeenkomsten, aanbestedingsdocumenten, adviezen) controleren</li> <li>Overleggen met VWS</li> <li>Adviseren van het bestuur over te nemen besluiten</li> </ul>                                                                                                                                                      | 2 fte, 1 pers.   |
| Contractenrecht              | Dagelijks/fulltime | Opstellen overeenkomsten en controle op naleving overeenkomst door contractspartijen | <ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen overeenkomsten</li> <li>Wijzigen/aanpassen overeenkomsten</li> <li>Onderhandelingen voeren</li> <li>Schrijven van brieven/ingebrekestellingen n.a.v. niet-nakoming contractverplichtingen</li> <li>Contact onderhouden met contractspartijen</li> <li>Juridische analyse maken omtrent toekomstige contractuele/juridische risico's</li> <li>Besluitvorming VWS/SON contractueel analyseren en hierover adviseren.</li> <li>Adviseren op gebied van medisch recht</li> <li>Beantwoorden vragen Nota van inlichtingen</li> </ul> | 1,5 fte, 2 pers. |

|                    |                    |                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |
|--------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|                    |                    |                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beantwoorden vragen testaanbieders/burgers Helpdesk</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                  |
| Aanbestedingsrecht | Dagelijks/fulltime | SON begeleiden bij de inkoop van testcapaciteit en andere diensten/producten | <ul style="list-style-type: none"> <li>Organiseren van meerdere aanbestedingsprocedures (o.a. inkoop mobiele testcapaciteit/ XL-testcapaciteit, accountsdiensten, contactcenter, SMS Gateway)</li> <li>Organiseren van drie Open house procedures in het kader van het verkrijgen van landelijke testcapaciteit. De derde Open House procedure bestaat uit opeenvolgende rondes</li> <li>Opstellen en publiceren van Aanmeldingsdocumenten voor de (bovengenoemde) inkoopprocedures</li> <li>Selectie uitvoeren van ingeschreven partijen om tot gunning te komen</li> <li>Opstellen en aanpassen van toewijzings- en afwijzingsbrieven</li> <li>Beantwoorden vragen Nota van inlichtingen</li> <li>SON bijstaan in (mogelijke) gerechtelijke procedures</li> <li>Informatiebijeenkomsten organiseren voor (geïnteresseerde) marktpartijen voor en na selectie/gunning</li> <li>Marktonderzoek doen alvorens een aanbesteding te organiseren.</li> <li>Contractuele administratie uitvoeren n.a.v. gunning opdracht aan marktpartijen</li> <li>Beantwoorden vragen testaanbieders/burgers Helpdesk</li> </ul> | 4,5 fte, 7 pers. |
| IT/AVG-recht       | Dagelijks/fulltime |                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen overeenkomsten (gebruiksvoorwaarden, SLA, etc.)</li> <li>Wijzigen/aanpassen overeenkomst t.a.v. privacyrechtelijke en/of IT-rechtelijke aspecten</li> <li>Opstellen en/of aanpassen privacyverklaringen</li> <li>Opstellen en/of aanpassen cookieverklaringen</li> <li>Opstellen en/of aanpassen model Data Protect on Impact Assessment m.b.t. de teststraatapplicatie</li> <li>Adviseren op gebied van privacyrecht</li> <li>Adviseren op gebied van IT-recht</li> <li>Beantwoorden vragen Nota van inlichtingen</li> <li>Beantwoorden vragen testaanbieders/burgers Helpdesk</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1,5 fte, 2 pers. |

### Producten Dienst Testen

| Product                      | Doorlooptijd | Doel                                                                                                                            | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Capaciteit | Afhankelijkheden (intern / extern)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inkoopbeleid en contracteren | Dagelijks    | Waarborgen van voldoende gecontracteerde testcapaciteit in spoor 1 binnen de vigerende wetgeving en richtlijnen.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Adviseren over marktontwikkelingen, trends in de behoefte,</li> <li>Inkoopstrategieën ontwikkelen</li> <li>Uitvoering geven aan de inkoopstrategieën door het contracteren van voldoende testcapaciteit en schaarse artikelen</li> <li>Opstellen van overeenkomsten en vastleggen van inkoopdossiers</li> </ul> | 5 fte      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tijdige sturing en opdrachten vanuit PDC19</li> <li>Beschikbare capaciteit bij marktpartijen</li> <li>Samenwerking met Ketenregi juridische zaken, kwaliteit en finance bij het tot stand komen van overeenkomsten</li> </ul>                                                                                                                                              |
| Contract management          | Dagelijks    | Het beheren van de afgesloten contracten                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Volgen van de prestaties van de leveranciers ten opzichte van de contractuele afspraken</li> <li>Afgeven van prestatieverklaringen t.b.v. vrijgave facturen voor betalingen</li> </ul>                                                                                                                          | 4 fte      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Informatie over leveranciersprestaties ontvangen data beheer en ketenregie</li> <li>Informatie over leveringen van leveranciers en contractpartijen waar aan geleverd is.</li> <li>Beheer van apparatuur t.b.v. COVID 19 diagnostiek in eigendom van VWS</li> </ul>                                                                                                        |
| Inkoop en voorraadbeheer     | Dagelijks    | Waarborgen van voldoende voorraad van kritische medische artikelen noodzakelijk voor de landelijke COVID19 pandemie bestrijding | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inkoop van artikelen</li> <li>Adviseren over aan te houden noodvoorraden</li> <li>Opslag en distributie van goederen</li> </ul>                                                                                                                                                                                 | 4 fte      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Afhankelijk van LCH voor voorraadniveau, voorraadmutaties, beheer van de portal en distributie van landelijke noodvoorraden</li> <li>Afhankelijk van logistieke partijen (Haagse hub en CIBG) voor voorraadniveau, voorraadmutaties, opslag en distributie diverse goederen</li> <li>Aansturing door PDC19 (en OCW) over uit te voeren distributie activiteiten</li> </ul> |

## **Uitdagingen**

### **SON**

- **Contractering:** er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de inkoop van de testcapaciteit en inkoop van andere diensten die nodig zijn voor de operatie van SON inclusief de IT. Hoewel de overeenkomst tussen VWS en SON over een langere periode is gesloten, bepaalt de dynamiek van wet- en regelgeving en politieke besluitvorming rond de inzet van het CTB, wat SON aan testcapaciteit dient in te kopen alsmede de afrekenmethodiek daarvan. Vanwege deze politieke dynamiek, is het niet altijd mogelijk om de inkoop over een langere periode te plannen. Daar komt bij dat bij de start van de operatie van SON er nog geen eenduidige financieringsmethodiek was en VWS met SON nog niet de kaders en richtlijnen waarop de financiële sturing en verantwoording diende plaats te vinden had vastgesteld. Mede om die redenen was en is er relatief veel afstemming benodigd met VWS.

### **Dienst Testen**

- **Capaciteit, rechtmatigheid en doelmatigheid:** tijdens de pandemie was de uitdaging voor Dienst Testen voldoende capaciteit te contracteren. Gaandeweg is meer en meer aandacht voor het op rechtmatige wijze contracteren van partijen en goederen. De onvoorspelbaarheid van de pandemie en de historische overeenkomsten vormen een uitdaging voor het rechtmatig aanbesteden van de goederen en diensten.
- **Personele continuïteit:** De bestaande Dienst Testen organisatie bestaat bijna geheel uit ingeleende medewerkers die gemiddeld 6-8 maanden bij Dienst Testen verblijven. In december verlaten 7 van de 15 medewerkers de afdeling wat een uitdaging vormt op het gebied van het opereren conform de voorgeschreven processen en procedures.

### **3.3.3 Samenhang, aandachtspunten en risico's**

Zowel SON als Dienst Testen voeren op het gebied van inkoop grotendeels dezelfde taken uit:

- Uitwerken van aanbestedingsstrategieën – gezien zowel goederen als diensten is die bij Dienst Testen complexer;
- Het uitvoeren van (openbare) aanbestedingen in opdracht van VWS;
- SON heeft begeleiding van aanbestedingen uitbesteedt, Dienst Testen volgt eenzelfde pad met uitbesteding aan de HIS maar het grootste deel van de inkopen wordt door Dienst Testen medewerkers uitgevoerd;
- Afstemming met en rapportage aan VWS over hoe de taken uitgevoerd worden;
- Managen van contracten / crediteurenbeheer;
- Voeren van inkoopadministratie;
- Betaalbaar stellen van facturen.

De verschillen tussen beide organisaties zitten op de volgende gebieden:

- Aantal overeenkomsten en diversiteit van inkopen door Dienst Testen is significant groter en daarmee ook de verschillende typen aanbestedingen en contracten. Dit gaat hand in hand met een bredere kennis van de verschillende commerciële aanbieders van goederen en diensten.
- SON-contracten hebben een vaste looptijd en in alle gevallen een opzegtermijn van (maximaal) één maand in verband met financiering en de overeenkomst SON – VWS
- Gedefinieerde processen op detailniveau
- Gebruik van verschillende administratieve systemen

### **3.3.4 Scenario's voor integratie op onderwerpen, thema's en activiteiten**

De OH3 contracten tussen de testaanbieders en SON voorzien reeds in een overdracht naar Dienst Testen al is niet uit te sluiten dat bepaalde artikelen van deze contracten vanwege de overdracht

aan een onderdeel van de Staat dienen te worden aangepast. Het door Dienst Testen ongewijzigd overnemen van bepaalde overeenkomsten met leveranciers van SON is in ieder scenario onrechtmatig. Tegelijkertijd gaan partijen er niet vanuit dat alle contracten die SON momenteel heeft gesloten zullen moeten worden overgedragen aan Dienst Testen in het kader van een integratie. Met het oog op integratie per 1 september is er voldoende tijd om de relevante personele capaciteit en extern te beleggen taken rechtmatig in te richten. Er is bij het overdenken van potentiële integratiescenario's met name gekeken naar de uitvoeringskwaliteit en risico's voor dienstverlening.

#### Scenario 1: Integratie van de inkoopafdelingen van SON en Dienst Testen

In dit scenario worden de twee inkoopteams geïntegreerd. Gezien de verschillen in systemen en werkwijzen brengt dit operationele risico's met zich mee. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat nog nadere analyse van de overeenkomsten nodig is, vooral waar het gaat om uitbestede diensten. gegeven om te bepalen of een eventuele integratie grond kan zijn voor het ontbinden van de contracten. Dit vraagt nader onderzoek.

#### Scenario 2: Toevoegen van bestaande inkoopafdeling SON aan Dienst Testen

In dit scenario blijven de teams in eerste instantie naast elkaar bestaan. Naarmate er meer details bekend zijn over de verschillen in processen en procedures kan een pad uitgestippeld worden voor een verdere integratie. Hierdoor blijven worden risico's voor de continuïteit van de dienstverlening en uitvoering beperkt. De onderlinge afhankelijkheid van en samenhang met de overige afdelingen binnen de Dienst Testen en SON organisatie vormen een complicerende factor waardoor de integratie niet in isolatie beoordeeld moet worden.

### **3.3.5 Voorlopige conclusie en advies t.a.v. deelterrein**

Voorwaarde voor een succesvolle integratie waarbij de risico's voor de uitvoering en dienstverlening gemitigeerd worden is een goede inrichting van de organisatie en personele capaciteit bij een overgang van de taken van SON naar DT, waarbij de overdracht van kennis en kunde prioriteit moet krijgen in de komende periode. Vervolgens kan een verdergaande integratie van processen, werkwijzen en SON/DT personeel gecontroleerd plaats vinden.

#### Kansen

- Breder zicht op leveranciersmarkt en leveranciersmanagement;
- Efficiëntere benutting van middelen (artikelen, laboratorium capaciteit en bezetting).

#### Risico's

- SON heeft gebruik gemaakt van extensieve externe ondersteuning bij hun aanbestedingen. Indien contracten SON overgaan naar Dienst Testen vraagt dit een grote capaciteit bij verlenging of vernieuwing.
- Gezien wisselingen in bezetting bij Dienst Testen is het bevorderen en bestendigen van werkprocessen en -procedures een risico, zeker als daar nieuwe taken, medewerkers en overeenkomsten bij komen.
- Overgang in de huidige situatie van piekvraag brengt risico's voor het testlandschap met zich mee.

### **3.4 Communicatie, relatiebeheer en klantcontact**

#### **3.4.1 Introductie**

SON opereert in een complex en dynamisch speelveld waarin de actualiteit snel verandert. Om de doelstellingen van SON succesvol te ondersteunen is een gestructureerde en op behoefte afgestemde communicatie aan een breed spectrum aan actoren een voorwaarde. Om dit te kunnen

realiseren zijn doelgroepen, stakeholders en hun respectievelijke belangen in kaart gebracht (wie), alsook hun posities ten opzichte van het beoogde doel van SON.

Voor de gedefinieerde communicatiedoelgroepen en stakeholders zijn kanalen en processen ingericht om de communicatiedoelstelling optimaal te ondersteunen. Een continue dialoog en regie over de communicatieketen intern en extern is cruciaal om de informatievoorziening consistent en helder te laten verlopen. Media- en reputatiemanagement ondersteunt in het gecontroleerd verspreiden van de gewenste informatie.

### **3.4.2 Functies en producten**

De communicatiefunctie van SON is verdeeld over verschillende teams:

- Team Communicatie richt zich expliciet op informatievoorziening en stakeholdermanagement, en tevens op media- en reputatiemanagement;
  - o Team Communicatie beheert tvtnl.nl, tvtnl.nl/organisatoren, son.nl en hiernaast de kennisbank;
  - o Team communicatie pikt signalen op vanuit het veld en in (communicatie)werkgroepen en vertaalt deze naar communicatie en verspreid content op consistente wijze over alle kanalen;
- De helpdesk voor burgers is een centrale helpdesk waar burgers vragen kunnen stellen, bijvoorbeeld over hun testuitslag (coördinatie hiervan vindt plaats vanuit team Projectmanagement);
- Het Self Service Portaal is een informatieportaal voor testaanbieders, organisatoren, koepel- en brancheorganisaties en gemeenten, waar ook zij vragen kunnen stellen (coördinatie vindt ook hier plaats vanuit team Projectmanagement);
- Informatiesessies en coördinatie communicatie gemeenten (coördinatie vanuit team Projectmanagement).

De communicatiefunctie van Dienst Testen – bestaande uit 3 fte - kent de volgende taken:

- Woordvoering en issuesmanagement;
- Stakeholdermanagement (o.a. Webinars, nieuwsbrieven, calls, etc.);
- Programma- en projectcommunicatie;
- Interne communicatie.

### **3.4.3 Samenhang en mogelijkheden tot integratie**

De communicatiefuncties van SON en Dienst Testen zijn goed vergelijkbaar. De communicatieteams van beide organisaties richten zich op vergelijkbare taken (woordvoering, content-creatie, stakeholdermanagement, interne communicatie, issuesmanagement). Kijkend naar de overlap tussen communicatiefuncties van SON en Dienst Testen, is het mogelijk om deze teams onder één organisatie (DT) een plek te geven. Afhankelijk van het moment waarop integratie van de communicatiefunctie plaatsvindt, zijn er twee mogelijkheden om beide teams binnen DT een plek te geven. Indien integratie op korte termijn (d.w.z. maart 2022) plaats zou vinden, lijkt het onhaalbaar om de teams van begin af aan volledig te integreren. Het lijkt dan het meest haalbaar om een team voor de communicatie in spoor 1 te hebben (huidige team communicatie DT) en een team voor de communicatie in spoor 2 (huidige communicatieteam SON). Indien integratie in een later stadium plaats zou vinden (1 september 2022), dan is het in verband met langere voorbereidingstijd wellicht wel mogelijk om de taken van beide teams (spoor 1 en spoor 2) van begin af aan verder te integreren, zodat de communicatiefunctie zo effectief en efficiënt mogelijk wordt ingericht.

#### Informatievoorziening en woordvoering

Informatievoorziening en woordvoering zijn communicatiedisciplines die zowel SON als DT in huis hebben. Omdat de werkwijze en de producten voor een groot deel overeenkomen, worden hier geen knelpunten voorzien.

## Stakeholder management

Het stakeholderveld van SON en DT is verschillend. De opdrachtgever VWS is dezelfde, maar waar SON zich vooral richt op de burgers die zich willen laten testen, de testaanbieders, gemeenten/VNG en alle koepel- en brancheorganisaties die te maken hebben met het Testen voor Toegang, richt Dienst Testen zich primair op de gecontracteerde laboratoria, de leveranciers van testmaterialen en beschermingsmiddelen, de GGD'en en het RIVM. SON communiceert met verschillende stakeholders voornamelijk over de verschillende facetten van de '*journey*' voor burgers of voor organisatoren, met gemeentes over beschikbare capaciteit en algehele beleid. Deze bredere taakopdracht en het bredere palet aan belanghebbenden is een aandachtspunt bij een eventuele integratie van taken. Hoewel er sprake is van een verschillend stakeholderveld, zijn de ingezette middelen om hiermee te communiceren goed vergelijkbaar. Denk hierbij aan online informatiesessies/webinars, websites, etc.

## Self Service Portaal (SON) – OPS Room (DT)

Het Self Service Portaal – het informatieportaal van SON voor de belangrijkste zakelijke stakeholders (testaanbieders, organisatoren, gemeentes, koepel- en brancheorganisaties) – is te vergelijken met de Operations Room, vallend onder team ketenregie van Dienst Testen. Net als het Self Service Portaal staat de Operations Room in contact met de belangrijkste stakeholders. Bij Dienst Testen zijn dit de GGD'en en laboratoria. De Operations Room beantwoordt vragen, lost problemen op en heeft dagelijks contact met betrokken partijen in de testketen. Via het selfservice-portaal bij SON kunnen stakeholders in contact komen met SON om vragen te stellen. Er zijn echter ook verschillen. Het Self Service Portaal is een informatieportaal waar betrokken stakeholders een account hebben. Ook wordt door SON op het Self Service Portaal informatievoorziening geleverd, bijvoorbeeld over wijzigingen in het testbeleid. Hier wijkt het portaal af van de Operations Room van Dienst Testen.

### **3.4.4 Aandachtspunten en risico's**

#### Helpdesk

Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de helpdesk voor burgers/testers van SON. Dit taakveld bestaat – zoals beschreven in paragraaf 2 – uit twee onderdelen: de coördinatie (1 fte) en de uitvoering (ca. 45 fte). Laatstgenoemde taak is door SON uitbesteed aan externe partij Soleo B.V.

Er worden geen inhoudelijke belemmeringen gezien om de coördinerende rol t.a.v. de helpdesk bij Dienst Testen te beleggen. Meer discussie bestaat er over de plek waar de uitvoering moet worden belegd. Het is de inschatting van SON dat een nieuwe aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd indien integratie van de communicatiefunctie plaatsvindt tussen SON en DT. Een dergelijke aanbestedingsprocedure is tijdrovend en lijkt om die reden op de korte termijn (1 maart 2022) lastig haalbaar. Bij een transitie richting 1 september 2022 is een dergelijke procedure wel haalbaar.

Een alternatieve benadering kan zijn om aansluiting te zoeken bij de helpdeskfunctie van GGD GHOR. Voordeel is hierbij dat GGD GHOR Nederland op dit moment een vergelijkbare functie uitvoert, en eveneens in een proces zit om alle klantcontactdiensten aan te besteden, waardoor mogelijk procedureel ook aangesloten kan worden, en bijvoorbeeld een minicompetitie voor de helpdesk uitgevoerd kan worden. Hierdoor hoeft niet een volledig nieuw traject opgestart te worden. De overweging om de helpdeskfunctie van spoor 2 te beleggen bij GGD GHOR heeft echter aanvullende aandachtspunten. Zo is zijn de klantcontactactiviteiten op het gebied van Testen voor Toegang wezenlijk andere dan de huidige opdracht van de GGD (publieke gezondheidsdienst), en moet bezien worden in hoeverre de huidige grondslag hiervoor voldoende ruimte biedt.

Naast mogelijke juridische implicaties kent de overname van deze helpdesktaken ook een operationele impact. Binnen GGD GHOR Nederland zal – om helpdesktaken toe te voegen van spoor 2 – een nieuw team moeten worden opgezet. Hierbij dienen kennis en werkprocessen opnieuw te worden ingericht en gescheiden te worden van de werkzaamheden van Spoor 1, omdat de testketen anders is ingericht.

#### Personele continuïteit en privacywetgeving

Adequate personele capaciteit en een grondige overdracht zijn van groot belang bij een transitie en/of integratie van coördinatietaken. Hiernaast moet – zo geeft SON aan – bij het bemensen van de communicatiefuncties wel worden gekeken naar het profiel voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Waar bij het opzetten en inrichten van Testen voor Toegang meer strategische communicatiekracht nodig was bij SON verschuift de focus nu meer naar communicatie inzet op tactisch en operationeel niveau. Dit kan betekenen dat het profiel van enkele functies meer operationeel van aard kan worden.

De privacyregels bij het overhevelen van accounts en persoonsgegevens van de ene naar de andere organisatie is ook een punt van aandacht. Wanneer data wordt overgeheveld naar een nieuwe organisatie en deze data ook worden gebruikt, moet de gegevensverwerking en de actieve instemming voor het gebruik van persoonsgegevens opnieuw worden georganiseerd. Onder 3.1 wordt de gegevensverantwoordelijkheid en –verwerking bij een integratie nader belicht.

#### **3.4.5 Conclusie integratie communicatieactiviteiten**

De taken van SON op het gebied van communicatie kunnen in principe overgaan naar Dienst Testen zonder dat hier uitvoeringsproblemen lijken te ontstaan. Randvoorwaarde hierbij is voldoende personele capaciteit en een zorgvuldige overdracht van kennis en kunde tijdens een transitie. De huidige personele bezetting van SON beschikt immers over de kennis en ervaring die gewaarborgd moet blijven om verstoring in de dienstverlening naar de burger toe te voorkomen. Verder is in de uitwerking nog bijzondere aandacht nodig voor privacyregels en eventueel herijkte profielen van enkele communicatiefuncties van SON.

Om over te kunnen gaan tot een volledige integratie van de communicatiefunctie, is echter nog verdere doordinking nodig van de volgende scenario's met betrekking tot het onderbrengen van de helpdesk van SON:

- De (on)mogelijkheden tot overname van het contract met Soleo door Dienst Testen, en de praktische uitwerking van het opnieuw aanbesteden van deze taken, zonder dat er verstoring in de operationele continuïteit optreedt.
- Het beleggen van de helpdesk bij GGD GHOR NL. Hierboven wordt toegelicht waarom hier terughoudendheid bij bestaat.
- Een mogelijk alternatief is het beleggen van de helpdesk bij één van de huidige call centers van VWS, zoals het landelijk informatienummer van de Rijksoverheid (0800-1351) of de CoronaCheck-app (0800-4121). Deze mogelijkheid is in de voorliggende uitvoeringstoets niet volledig verkend.

Zoals in dit stuk al hier en daar benoemd is, is een belangrijk aandachtspunt ook het tijdsplan waarbinnen integratie van de communicatiefuncties van SON en DT haalbaar is: per 1 maart 2022 is krap en lastiger haalbaar, met name gezien het eventueel herbeleggen van de helpdeskfunctie. Indien wordt gekoerst op 1 september 2022, dan verandert dit het advies ten aanzien van communicatie niet materieel, wordt winst behaald in de tijd voor nadere analyse en voorbereiding.