

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Betreft: Principenotitie 2.0

Aanleiding

In het kader van het openen en continueren van de samenleving zijn de ministeries van VWS, EZK en OCW gezamenlijk spoor 2a 'Testen voor toegang tot het sociale leven' aan het vormgeven. In dit spoor is het de bedoeling dat burgers op basis van een testuitslag een testbewijs krijgen waarmee ze tijdelijk toegang kunnen krijgen tot sport- en jeugdactiviteiten, culturele instellingen, evenementen, restaurants en overige horeca en doorstroomlocaties. De voorbereidingen zijn in gang gezet.

In de MCC van vrijdag 5 maart is de keuze gemaakt om het Rijk fase 1 van het toegangstesten volledig te laten bekostigen. Fase 1 ziet op de periode tot 1 mei. Verder is besloten dat de kosten daarna 'in principe deels toegerekend worden aan sectoren of consumenten op basis van het principe van het profijtbeginsel tenzij blijkt dat dit niet uitvoerbaar is'. In deze notitie wordt de onderzochte uitvoerbaarheid van het profijtbeginsel toegelicht, met daarbij de voor- en nadelen van elke optie (waaronder het maatschappelijk draagvlak).

Beslispunt

In deze nota worden de opties voor eventuele toepassing van het profijtbeginsel bij toegangstesten weergegeven. De ACC wordt gevraagd om te beoordelen of deze opties met de bijbehorende toelichting op de uitvoering voldoende basis biedt voor bespreking in de MCC.

Gevraagd advies A: profijtbeginsel

Kan de ACC instemmen met de beschreven opties over toepassing van het profijtbeginsel en advies uitbrengen hierover aan de MCC en hierbij de timing van de eventuele introductie van het profijtbeginsel meenemen.

Gevraagde adviezen:

- Allereerst beoordelen of het profijtbeginsel bij toegangstesten toegepast moet worden.
- Indien tot profijtbeginsel wordt besloten, voor welke optie wordt gekozen?:
 - o Een bijdrage van de consument
 - o Een bijdrage van bedrijven en instellingen
- Indien tot profijtbeginsel wordt besloten, welke verdeling bijdrage wordt doorberekend aan de consument of de bedrijven en instellingen?:
 - o 25%-75%: sector / individu draagt ongeveer 7,50 euro per afgenomen test bij, overheid draagt ongeveer 22,50 euro per afgenomen test bij.
 - o 50%-50%: sector / individu draagt ongeveer 15 euro per afgenomen test bij, overheid draagt ongeveer 15 euro per afgenomen test bij.
 - o 75%-25%: sector / individu draagt ongeveer 22,50 euro per afgenomen test bij, overheid draagt ongeveer 7,50 euro per afgenomen test bij.

Gevraagd advies B: fase 2 opbouw testcapaciteit toegangstesten

- U wordt gevraagd om akkoord te gaan met het verstrekken van de opdracht voor fase 2 van spoor 2a toegangstesten. Hiermee wordt voor het bedrag van in totaal 151,594,684,- miljoen een testcapaciteit gerealiseerd oplopend naar 295.000 testen per dag.
- En deze kosten, afhankelijk van advies A over het profijtbeginsel, geheel of gedeeltelijk ten laste te brengen van algemene middelen.

Inleiding over profijtbeginsel

Het verkennen van de 3 verschillende opties voor het invoeren van het profijtbeginsel.

Indien wordt gekozen voor het profijtbeginsel kan dat op 2 manieren worden ingevoerd: door de burger (een eigen bijdrage) te laten betalen en/of door de sector (een bijdrage) te laten betalen. Per optie moet worden gekeken naar de volgende elementen:

- 1) Uitvoerbaarheid: in hoeverre is het in redelijkheid uit te voeren en wegen de baten van deze uitvoering op tegen de kosten;
- 2) Maatschappelijk draagvlak: in hoeverre kan de introductie rekenen op maatschappelijk draagvlak, of ontstaat er een afbreukrisico?

1. Optie 1: de burger betaalt

a. Uitvoerbaarheid

Stichting Open Nederland (SON) zorgt voor de testcapaciteit van toegangstesten. SON geeft aan dat het laten betalen van de burger voor toegangstesten praktisch gezien uitvoerbaar is door SON. Het zou betekenen dat een betaalmodule gekoppeld wordt aan het afsprakenportaal, waardoor de burger/bezoeker direct afrekent voor een test bij SON. De resterende kosten kunnen later in de vierwekelijkse factuur richting VWS verdisconteerd worden. Verder zijn o.a. een koppeling met een bankapplicatie, IT platform en opbrengstenmodule nodig. Totale kosten voor het inregelen van deze optie bedragen ongeveer 210.000 euro en zou medio mei gereed kunnen zijn.

Daarnaast is het voor de uitvoerbaarheid van deze optie van belang om de juridische bezwaren te benoemen. Het doorberekenen van kosten aan degene(n) die profijt hebben van hetgeen wordt aangeboden (het testen en de testbewijzen) is in principe wettelijk toegestaan. De Gezondheidsraad geeft aan dat iedereen gelijke (financiële) toegang moet hebben tot testmogelijkheden en -bewijzen. Er mogen dus in ieder geval geen onredelijke financiële beperkingen zijn. Het College van de Rechten van de Mens (CRM) geeft aan dat het optreden van uitsluiting of achterstelling van bepaalde groepen in de samenleving in belangrijke mate afhankelijk is van de kosten die verbonden zullen zijn aan de tests of testbewijzen. Kosten verbonden aan de tests of testbewijzen kunnen immers een financiële drempel opwerpen voor minder welgestelden. Het CRM gaat ervan uit dat mensen kosteloze testen krijgen. De Denktank van de SER vindt dat testen en bewijzen gratis moeten zijn en blijven voor degenen die zich laten testen.

Het huidige wetsvoorstel bevat een afwegingskader - gestoeld op het juridische en ethische advies van de Gezondheidsraad - waarbij groot gewicht wordt toegekend aan noodzaak, effectiviteit, proportionaliteit, subsidiariteit, uitvoerbaarheid en doelmatigheid. De inzet van testbewijzen moet volgens de wettekst zijn aangewezen in het maatschappelijk belang en gepaard gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan, waaronder vermijdbare achterstanden of ongelijke toegang tot activiteiten, voorzieningen of onderwijs te voorkomen, weg te nemen of te verminderen. Het doorberekenen van kosten is niet aan te merken als een dergelijke voorzorgsmaatregel. Integendeel, blijkens de memorie van toelichting is het niet verbinden van directe kosten aan testen juist één van de voorzorgsmaatregelen. Als wordt besloten om alsnog directe kosten neer te leggen bij de burger moet de argumentatie in de memorie van toelichting worden herzien.

Niet in de laatste plaats wordt opgemerkt dat in de huidige versie van de MvT het achterwege laten van directe kosten één van de pijlers is onder de rechtvaardiging van de beperking van grondrechten als gevolg van de indirecte testplicht. Dat geldt niet alleen voor een essentiële voorziening als het onderwijs, waar het doorberekenen van kosten uitgesloten moet worden geacht, maar ook voor niet-essentiële voorzieningen. Het vragen van een eigen bijdrage zal immers leiden tot ongelijkheid, gezien financieel draagkrachtige burgers daardoor meer toegang kunnen krijgen tot maatschappelijke activiteiten dan minder financieel draagkrachtige burgers. De mate waarin sprake zal zijn van ongelijkheid, hangt ook af van de hoogte van de eigen bijdrage.

Tot slot, indien het MBO en HO worden toegevoegd als mogelijkheid voor de inzet voor het testbewijs, zal het behalve juridisch ook praktisch onuitvoerbaar zijn. Voor een essentiële voorziening is betaling namelijk uitgesloten. Het wel laten betalen voor één testdoel en niet voor het andere, is voor SON praktisch onuitvoerbaar. De discussie of er voor deelname aan het onderwijs ook een testbewijs wordt gevraagd, wordt momenteel nog gevoerd. Het huidige wetsvoorstel maakt inzet in het onderwijs mogelijk, maar vereist daarvoor extra besluitvorming via een algemene maatregel van bestuur. Indien wordt besloten om voor het MBO en HO toegangstesten in te voeren, is het ook praktisch niet uitvoerbaar om direct de burger te laten betalen.

GGD testuitslagen voor testbewijzen

Op termijn (waarschijnlijk vanaf eind mei) krijgen mensen ook de mogelijkheid testuitslagen van de GGD teststraten om te laten zetten in testbewijzen. Aangezien de GGD teststraten gratis zijn is het van belang om in deze context te benoemen, omdat dit betekent dat er een groot risico op shopgedrag bestaat. Wanneer consumenten moeten betalen voor SON-teststraten, kan dat ertoe leiden dat ook mensen zonder klachten liever naar de GGD straat gaan terwijl deze primair bedoeld zijn voor mensen met klachten.

b. Voordelen van betaling door de burger

Het aantal beschikbare testen is beperkt. Een eigen bijdrage van de burger draagt bij aan het oplossen van dit schaarstevraagstuk. Een eigen bijdrage prikkelt de burger tot het maken van een weloverwogen keuze voordat een test wordt aangevraagd en dempt daarmee de vraag als hiervoor een vergoeding wordt gevraagd. Het helpt ook bij het verlagen van het risico op een no-show bij de toegangsteststraten.

Een (beperkte) eigen bijdrage draagt ook bij aan doelmatige inzet van testcapaciteit. De eigen bijdrage vormt een additionele prikkel om de gegunde 40 uur goed te benutten. Dit verhoogt de maatschappelijke en economische waarde van de inzet van een testbewijs, doordat een burger zal overwegen meerdere activiteiten te bezoeken. Daarmee is niet alleen de burger gediend. De afname van sectoren zal door deze doelmatigere inzet van een testbewijs namelijk toenemen en daarmee ook (indirect) de aanspraak op de bestaande steunpakketten. Dit komt indirect de burger weer ten goede door lagere belastingdruk.

Tot slot beperkt betaling door de burger de druk op de overheidsfinanciën en kan het 'eerlijker' zijn voor burgers die geen gebruik maken van testen.

c. Nadelen van betaling door de burger

Het profijtbeginsel gaat er vanuit dat (een deel van) de kosten neerslaat bij diegene die profijt hebben van datgene waarvoor die bijdrage wordt geheven. In dit voorstel hebben zowel de burger als de sectoren profijt, hoewel ook de overheid baat heeft bij een eerdere heropening van de samenleving. Naarmate de burger of sector een groter aandeel van kosten meebetaalt, zal deze afweging een grotere rol spelen. Afgaande op de consultatiefase van het wetsvoorstel is er veel weerstand op het toepassen van het profijtbeginsel. De Gezondheidsraad, het College voor de Rechten van de Mens, en de SER wijzen erop dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid moet ontstaan door kosten in rekening te brengen voor het testbewijs. Een gevolg van het deels doorberekenen van de kosten aan de burger, is namelijk toegenomen kansongelijkheid in de samenleving. Extra betalen voor toegang tot een niet-essentiële sector of evenement is niet voor ieder huishouden even goed te bekostigen. Financieel draagkrachtige burgers krijgen hierbij meer toegang tot maatschappelijke activiteiten dan minder draagkrachtige burgers. Dit is een argument om de kosten van een toegangstest niet in rekening te brengen bij de burger.

Doorvoeren van het profijtbeginsel richting de consument betekent ook dat een wijziging van in ieder geval de toelichting op het wetsvoorstel vereist is dat nu voor advies bij de Raad van State ligt. Het profijtbeginsel ziet volgens de toelichting immers niet op toepassing op de burger. Afhankelijk van de vormgeving van de eigen bijdrage is ook een wijziging van de wettekst zelf nodig. Er zou voor gekozen kunnen worden om de memorie van toelichting en - afhankelijk van de beoogde vormgeving van de eigen bijdrage – de wettekst aan te passen en opnieuw ter beoordeling aan de Raad van State voor te leggen. Daarnaast is ook consultatie met veldpartijen en eventueel andere advisering nodig, bijvoorbeeld van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Inclusief voorbereiding van de wetswijziging zal dat tot vertraging van het wetsvoorstel leiden die tot enkele weken kan oplopen. In plaats van begin mei zal inwerkingtreding dan medio of eind mei zijn. Een dergelijk fundamentele wijziging van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zonder herbeoordeling van de Raad van State (en andere reeds geconsulteerde adviesorganen) is vanuit procedureel oogpunt kwetsbaar. Bij een dergelijke ingrijpende wijziging is dit in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 7.15) en het maakt het verdere behandeltraject in beide Kamers uitermate kwetsbaar.

2. Optie 2: de bedrijven en instellingen betalen

a. Uitvoerbaarheid

Een andere optie is de verschillende bedrijven en instellingen waar het testbewijs wordt ingezet te laten betalen. Er zijn hierbij twee varianten in theorie mogelijk:

- De bedrijven en instellingen per afgenomen test laten betalen
- De bedrijven en instellingen op macro niveau laten betalen

In de eerste variant dient er door Stichting Open NL (SON) een koppeling te worden gemaakt tussen een testafpraak en een activiteit waarvoor de test wordt gebruikt en dient dit te worden verwerkt/opgeslagen. Voor het verwerken van deze gegevens geeft SON aan geen wettelijke grondslag te hebben. Vanuit het oogpunt van data-minimalisatie en de zware eisen die worden gesteld aan privacy en veiligheid is het opslaan van deze gegevens ook onwenselijk. Er dient zo min mogelijk data van de burger te worden verwerkt. Daar komt bij dat het in deze variant alleen mogelijk zou zijn om aan één van de testdoelen de kosten te koppelen, namelijk diegene waar een ticket voor wordt gekocht. SON of de CoronaCheck app zullen niet kunnen zien wat de secundaire testdoelen zijn. Daarmee is een verdeling die een weergave is van daadwerkelijk gebruik van een afgenomen test via deze variant sowieso niet mogelijk.

In de tweede variant zou er geen rol voor SON zijn weggelegd. Betaling vindt aan de voorkant plaats op macro niveau, waarbij het Rijk en de bedrijven en instellingen waar het testbewijs wordt ingezet de kosten verdelen. Er wordt aan de voorkant een inschatting voor verdeling gemaakt op basis van een inschatting van gebruik (bv 25% horeca, 25% theaters, 25% pretparken, 25% KNVB). Vervolgens worden de kosten volgens de te hanteren verdeelsleutel verdisconteerd met het Rijk. Het lastige is dat de "sectoren" (dit zijn dan de brancheorganisaties) de kosten zullen moeten doorberekenen aan de bedrijven. Hierbij stuiten we op hetzelfde probleem als bij de optie waar per afgenomen test betaald wordt, namelijk dat de kosten niet gekoppeld kunnen worden aan één van de testdoelen. Er zal dus vooraf een verdeling tussen en binnen sectoren te worden afgestemd, wat in de praktijk lastig zal worden. Deze optie lijkt dus niet uitvoerbaar.

b. Voordelen van betaling door de sector

Betaling door de sector beperkt de druk op de overheidsfinanciën, en burgers die geen gebruik maken van testen hoeven minder (indirect) mee te betalen aan andermans uitje. Daarnaast vormt deze variant ook een oplossing voor het schaarstevraagstuk. Bedrijven zullen immers alleen overgaan tot het aanbieden van activiteiten met een testbewijs als dit ook rendabel is. Minder beschikbare activiteiten dempt de vraag naar testbewijzen.

c. Nadelen van betaling door de sector

Bij doorberekening van kosten aan de bedrijven moet rekening worden gehouden met sterke weerstand vanuit zowel de betrokken sectoren als de Kamer. Het gaat om sectoren die zwaar getroffen zijn door de coronacrisis en waarvan de meeste bedrijven vrijwel geen financiële reserves meer hebben. Bij veel bedrijven en instellingen is ingeteerd op persoonlijke vermogens en zijn in het formele en informele circuit leningen aangegaan. Daarbij komt dat de evenementen ook met testbewijs nog met veiligheidsmaatregelen (en daarmee lagere inkomsten) te maken hebben. Doordat de testbewijzen worden ingezet om de routekaart versneld te kunnen aflopen, hebben de testbewijzen een indirect verplichtend karakter voor sommige ondernemingen en instellingen om hun functie te kunnen uitoefenen. Immers kunnen sommige sectoren zonder het inzetten van het testbewijs niet open of hun capaciteit uitbreiden. Bij het laten betalen van bedrijven voor de testbewijzen, wordt de facto gevraagd te betalen voor het heropenen van de onderneming of instelling. Los hiervan is de kans aanwezig dat bedrijven de kosten voor testbewijzen geheel of gedeeltelijk doorberekenen aan consumenten waardoor de rekening indirect bij de consument terecht komt.

Verder ontstaat er een scheve verrekening als een consument met het testbewijs bij meerdere bedrijven of instellingen een bezoek wenst te brengen. Immers wordt niet geregistreerd naar welk bedrijf deze consument gaat naast het bedrijf waaraan een eventueel testbewijs toegewezen wordt. Daarmee worden de kosten mogelijk bovenmatig aan bepaalde typen bedrijven of instellingen toegerekend.

Gezien eerdere druk van de Kamer om het steunpakket steeds verder uit te breiden is het zeer onwaarschijnlijk dat de Kamer akkoord zal gaan met aanslaan van deze bedrijven en instellingen voor een deel van de kosten.

3. Verdeelsleutel kosten optie 1 en optie 2

Indien u het profijtbeginsel wil effectueren, moet een keuze gemaakt worden in de verdeling van de kosten tussen Rijk en bedrijven/instellingen c.q. de consument.

Verschillende verdeelsleutels van het profijtbeginsel zijn denkbaar, bijvoorbeeld:

- 25%-75%: sector / individu draagt ongeveer 7,50 euro per afgenomen test bij (overheid overige 75%).
- 50%-50%: sector / individu draagt ongeveer 15 euro per afgenomen test bij (overheid overige 50%).
- 75%-25%: sector / individu draagt ongeveer 22,50 per afgenomen test bij (overheid overige 25%).

De totale kosten van spoor 2a tot en met 31 augustus¹ (met uitzondering van de kosten voor ademtesten en LAMP) zijn begroot op afgerond € 1.130 mln (incl.bouw afnamelocaties, exploitatiekosten en antigeentesten). Onderstaande tabel geeft de impact van de gekozen verdeelsleutel op de kostenverdeling weer.

Tabel: verdeling kosten in percentage

<i>Verdeelsleutel</i>	<i>Rijk</i>	<i>Sector/burgers</i>
75% / 25%	847,5 mln	282,5 mln
50% / 50%	565 mln	565 mln
25% / 75%	282,5 mln	847,5 mln

4. Optie 3: Geen profijtbeginsel

Indien u het bovenstaande overwegende besluit om (nu) niet het profijtbeginsel toe te passen dan kan - om kosten voor de staat wel in te perken of te begrenzen - gekozen worden voor het vaststellen een afgebakende periode waarbinnen toegangstesten door de overheid wordt betaald (bijv tot september 2021) en dat daarna een deel van de kosten wordt gedragen door de consument.

¹ Het eerder gedeelde overzicht liep tot eind juni.