

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 aan het vormgeven. In dit spoor is het de bedoeling dat burgers op basis van een negatieve 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

- U wordt gevraagd om te beoordelen of de uitvoeringstechnische en de overige invalshoeken voldoende basis bieden om het profijtbeginsel toe te passen.
- Indien u ertoe besluit het profijtbeginsel toe te passen, kiest u dan voor:
 - Een bijdrage van de consument
 - Een bijdrage van bedrijven en instellingen
- Indien u besluit het profijtbeginsel toe te passen, welke verdeling bijdrage wordt doorberekend aan de consument/de bedrijven en instellingen?
 - 25%-75%: sector / individu draagt ongeveer 7,50 euro per afgenomen test bij.
 - 50%-50%: sector / individu draagt ongeveer 15 euro per afgenomen test bij.
 - 75%-25%: sector / individu draagt ongeveer 22,50 per afgenomen test bij.
 -

Inleiding

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

Het profijtbeginsel kan op 2 manieren worden ingevoerd: door de burger (een eigen bijdrage) te laten betalen 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) geeft aan dat het laten betalen van de burger voor toegangstesten bij SON praktisch gezien uitvoerbaar is. Het zou betekenen dat een betaalmodule gekoppeld wordt aan het afsprakenportaal, waardoor de burger/bezoeker direct afrekenet voor een test bij SON. De resterende kosten kunnen later in de vier wekelijkse 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 mogelijkheid bedragen ongeveer 210.000 euro en het zou medio mei gereed kunnen zijn.

Daarnaast is het wat de uitvoerbaarheid van deze optie betreft van belang om de juridische bezwaren te benoemen. De Gezondheidsraad, het College voor de Rechten voor de Mens, de SER en het Adviescollege Toetsing Regeldruk spreken zich sterk uit tegen het laten meebetalen door de burger. Het invoeren hiervan kan leiden tot ongelijkheid, gezien financieel daadkrachtige burgers meer toegang krijgen tot maatschappelijke activiteiten dan minder financieel daadkrachtige burgers. Het huidige wetsvoorstel bevat een afwegingskader - gestoeld op het juridische en ethische advies van de Gezondheidsraad - waarbij groot gewicht wordt toegekend aan noodzaak,

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

effectiviteit, proportionaliteit, subsidiariteit, uitvoerbaarheid en doelmatigheid. De inzet van testbewijzen moet zijn aangewezen in het maatschappelijk belang en gepaard gaan met voorzorgsmaatregelen om onder meer ongelijke toegang tot activiteiten en voorzieningen tegen te gaan. Eén van deze maatregelen is dat er geen directe kosten verbonden zijn om zich te laten testen en een testbewijs te verkrijgen. Aldus kan de beperking van grondrechten als gevolg van de indirecte testplicht gerechtvaardigd worden. Het niet direct in kosten brengen van het testbewijs aan de burger is dus één van de belangrijkste argumenten waarom de indirecte testplicht gerechtvaardigd kan worden.

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. 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

Om meerdere redenen is het wenselijk dat mensen met een negatief testbewijs vanuit de GGD-teststraten (spoor 1) de mogelijkheid krijgen om deze om te laten zetten in een toegangsbewijs. Allereerst levert de mogelijkheid om een testbewijs te genereren met een negatieve testuitslag van de GGD een potentiële aanvullende capaciteit op van ongeveer 150.000 testen. Daarnaast voorkomt het gebruiken van de GGD capaciteit voor testbewijzen ondoelmatig gebruik van testen wanneer iemand zich (vanwege klachten of nauw contact) bij de GGD heeft laten testen en negatief test, en vervolgens binnen 48 uur naar een evenement/locatie wil waar een additionele toegangstest voor nodig is. Indien wordt gekozen voor het omzetten van negatieve testuitslagen van de GGD teststraten in testbewijzen, heeft dit ook gevolgen voor het profijtbeginsel. Als men voor een testbewijs ook terecht kan in de gratis GGD teststraten en de consument moet betalen bij de toegangsteststraten, zal dit leiden tot shopgedrag bij de GGD. Daarmee lopen de GGD teststraten vol terwijl deze primair bedoeld zijn voor mensen met klachten. Een mogelijke oplossing zou zijn om mensen ook te laten betalen voor het omzetten van een GGD testuitslag in een testbewijs. Het is alleen nog niet duidelijk of dit haalbaar is.

De ondoelmatigheid die wordt voorkomen is echter beperkt, naar schatting €2 tot €9 miljoen per maand¹. Het afgeven van een negatief testbewijs na een test in een GGD-teststraat levert – in het geval dat de consument moet betalen voor een testbewijs in de toegangsteststraten – daarentegen wel een groot risico op dat mensen zich gratis laten testen bij een GGD-teststraat om een toegangstestbewijs te krijgen. Dit risico is inherent aan de koppeling: een GGD-teststraat kan dichterbij zijn voor de burger of een gunstiger tijdsstip bieden. Het risico wordt groter wanneer een hogere bijdrage van de consument wordt gevraagd voor toegangstesten. De testcapaciteit bij de GGD is nodig voor de pandemiebestrijding: op dit moment laten ruim 120.000 mensen per dag zich testen bij de GGD teststraat, terwijl de capaciteit 175.000 is.

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. 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 48 uur goed te benutten. Dit verhoogt de

¹ Onderbouwing: gemiddelde Nederlander test eenmaal per half jaar bij de GGD, tijd tussen test en uitslag is ~20 uur waardoor minder lang gebruik gemaakt kan worden van het testbewijs, kosten €25/test. Minimum bandbreedte gebaseerd op aanname dat men niet extra naar evenement/locatie gaat na een negatieve GGD-test, maximum bandbreedte gebaseerd op aanname dat 20% van de mensen dat doet, i.c.m. uitgaven van €25/dag die niet gedaan worden en 50% steunintensiteit.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

maatschappelijke en economische waarde van de inzet van een testbewijs. 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 ervanuit dat een deel van de kosten bij de burger of sector neerslaat. 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, de ATR en de SER spreken zich hier sterk tegen uit. 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.

Doorvoeren van het profijtbeginsel richting de consument betekent ook dat een wetsaanpassing vereist is. Eén van de belangrijkste argumenten waarom beperking van grondrechten door een indirecte testplicht gerechtvaardigd is, is dat er geen directe kosten zijn verbonden aan het testbewijs. Op de langere termijn zijn dergelijke kosten mogelijk beter te rechtvaardigen. Daarom zou er voor gekozen kunnen worden om de wet bijvoorbeeld einde zomer aan te passen.

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. Daarnaast dient vooraf een verdeling tussen 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

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

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.

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

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