



Essay

De toepassing van het profijtbeginsel bij het openen van de samenleving

Martin Olsthoorn
Michiel Ras

Colofon

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2021

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

1.	Inleiding.....	4
2.	Moet de overheid alles betalen?	5
	Overheidsingrijpen is logisch	5
	... maar ingrijpen is niet hetzelfde als betalen	5
	... laat staan dat de overheid per definitie alles moet betalen.....	6
3.	Hoe verdelen we de kosten?	8
4.	Praktische overwegingen	10
5.	Enkele voorgestelde varianten.....	11
6.	Overwegingen rond eigen bijdragen.....	12
	Literatuur.....	13

1. Inleiding

De coronacrisis duurt nu langer dan een jaar. Er is sprake van een derde golf, maar tegelijkertijd wordt nagedacht over het eind van de tunnel. Door de vorderende vaccinatiecampagne en de veel bredere beschikbaarheid van (snel)testen sprak het kabinet in de persconferentie van 8 maart 2021 voor het eerst hardop over het ‘openen van de samenleving’. Dit openen van de samenleving biedt mensen perspectief, maar gaat tegelijkertijd gepaard met een collectief probleem van enorme proporties: het in bedwang houden van het virus. Openen betekent in dezen dus begrijpelijkerwijs ‘veilig openen’, in veel gevallen stapsgewijs. De eerste voorzichtige stapjes zijn inmiddels gezet. Veel scholen zijn een deel van de week open en er worden testevenementen georganiseerd om te bezien hoe grotere bijeenkomsten veilig kunnen plaatsvinden.

Hoe dit veilig openen er ook uit ziet, in alle situaties betekent het een collectieve inspanning die geld kost.¹ Testen kosten geld, testbewijzen kosten geld, vaccineren kost geld en het fysiek coronaproof maken van gebouwen kost geld. De vraag ‘wie betaalt wat?’ komt met het openen van de samenleving en het afnemen van de crisissfeer nadrukkelijker op tafel liggen; de collectieve opgave gaat gepaard met een stevig verdelingsvraagstuk. Dit essay richt zich op het openen van een aantal ‘niet-essentiële’ onderdelen van de economie rond sociaal verkeer, sport en cultuur, zoals restaurants en cafés, festivals, sportdeelname en culturele evenementen en musea. We bespreken hier alleen het verdelingsvraagstuk; we gaan niet in op de timing of de wijze van openen en evenmin op de effectiviteit van testbeleid.

¹ Uiteraard zou het niet openen van de samenleving nog veel meer geld kosten, onder meer via steunpakketten.

2. Moet de overheid alles betalen?

Overheidsingrijpen is logisch ...

Intuïtief kijken we in dit geval van het openen van de samenleving naar de overheid; logisch ook, omdat de overheid ook de lockdown heeft ingesteld. De Sociaal-Economische Raad (SER) koos in haar publicatie *Veilig en versneld open met verantwoord testbeleid* (SER 2021) voor deze route met het advies: 'Maak testen voor een testbewijs en het verkrijgen van een testbewijs gratis, inclusief eventuele toekomstige opties voor minder invasieve testen (p. 2)'. Maar we zouden ook naar de markt kunnen kijken, want daar vertrouwden we in het pre-coronatijd ook het leeuwendeel van onze verdelingsvraagstukken aan toe. Niet de overheid, maar de verhouding tussen vraag en aanbod bepaalde grotendeels de prijs van bijvoorbeeld een bioscoopbezoek, en daarmee ook hoe vaak we gingen.

Vanuit de sociologische theorie is er een stevige lans te breken voor een rol van de overheid in het veilig openen van de samenleving. De genoemde veiligheid is een collectief goed waarvan mensen niet uitgesloten kunnen worden. Als de overheid het bij een dringend advies zou laten, geen verplichtingen stelt en ook de kosten aan de markt overlaat, is het waarschijnlijk dat te veel mensen zich om uiteenlopende redenen onttrekken aan het vaccineren en testen (zie: Olson 1965). Het feit dat veel mensen zich al niet laten testen als dit gratis is, stemt niet hoopvol. Mensen die ongetest naar bijvoorbeeld een café gaan, besparen zich dan de moeite en de kosten van het testen en weten/wanen zich desondanks redelijk veilig omdat de rest van de bezoekers waarschijnlijk getest of gevaccineerd is. Omdat die logica voor alle bezoekers opgaat, is *a priori* onduidelijk hoeveel mensen zich daadwerkelijk laten testen voor een bezoek. Dat zou er vermoedelijk toe leiden dat mensen die het risico aandurven omdat ze gezond zijn, jong en/of gevaccineerd, zich wel in het sociale verkeer begeven en mensen die dat niet durven langs de zijlijn staan uit angst voor een besmetting. Het collectieve goed 'een veilige samenleving' komt dan niet tot stand. Dit in de sociologische en economische theorie welbekende freeridergedrag en het destructieve effect daarvan op collectieve goederen pleit voor een verplichting.

... maar ingrijpen is niet hetzelfde als betalen ...

Een verplichting vanuit de wens tot totstandkoming van een collectief goed kan een reden zijn om te beargumenteren dat de overheid het veilig openen van de samenleving middels testbewijzen en dergelijke ook moet bekostigen. De redenering lijkt op die rondom volledige bekostiging van primair en voortgezet onderwijs: het feit dat we onderwijs belangrijk genoeg vinden om te verplichten staat op spanning met het vragen van een eigen bijdrage (Olsthoorn et al. 2017). Het is echter niet noodzakelijk dat de overheid het openen van de samenleving ook betaalt. In tegenstelling tot het primair en voortgezet onderwijs zijn andere verplichte zaken, zoals de zorgverzekering en het identiteitsbewijs, ook niet gratis.

'De overheid betaalt' betekent bovendien niets anders dan 'iedereen betaalt, naar rato van de belastingafdracht'. Daarmee betaalt de gebruiker wel naar draagkracht, maar niet naar 'gebruik': de prijsprikkel om een bioscoop of festival te bezoeken is dan hetzelfde als pre-corona, ondanks alle extra kosten (testen enz.) die elk bezoek met zich meebrengt. In iets andere woorden wentelen gebruikers de hogere kosten van hun activiteiten af op de samenleving en hebben zij geen reden om hun gedrag aan te passen.

Wanneer is het logisch dat de overheid iets (ten minste deels) bekostigt? Op basis van de literatuur met betrekking tot publieke financiën stelde het SCP in de onderzoekslijn 'Profijt van de overheid'

een lijstje van criteria op (Olsthoorn et al. 2017). We lichten er twee uit die in de huidige context relevant zijn:

1. Aan de consumptie van een goed of dienst zijn externe effecten verbonden (e.g. iedereen heeft baat bij een gemiddeld hoogopgeleide bevolking, en een aantal mensen heeft last van het autogebruik van anderen). Overheidssteun respectievelijk belasting kan dan een middel zijn om de externe effecten in de gewenste richting te wijzigen.
2. Het recht op bepaalde goederen of diensten moet worden gegarandeerd (e.g. de zorg moet voor iedereen, ook voor lage inkomens, toegankelijk zijn).

Ook hier komen de collectieve externe effecten weer langs: bepaalde vormen van consumptie hebben positieve (of negatieve) gevolgen voor niet deelnemende derden. Dit is een aangrijpingspunt voor de intuïtie van velen dat de overheid betaalt. De burgers die naar rato van hun belastingafracht de overheidsfinanciering bekostigen hebben immers ook profijt van het feit dat festivalgangers en bioscoopbezoekers zich moeten laten testen.

... laat staan dat de overheid per definitie alles moet betalen.

Het gebruik van de term ‘profijt’ in de vorige alinea is opzettelijk, omdat het ons alert maakt op een mogelijk verdelingsprincipe: het profijtbeginsel (zie ook De Groot, 2010). Het profijtbeginsel stelt dat een voorziening geheel of gedeeltelijk betaald wordt door de mensen die er profijt van hebben, naar rato van dat profijt. De keuze voor het profijtbeginsel als verdelingsmechanisme is politiek, maar het lijkt in zijn toepassing tot op heden redelijk aan te sluiten bij gedragen noties van rechtvaardigheid.² Vermoedelijk is dit wel situatiegebonden en is de acceptatie van het profijtbeginsel in elk geval afhankelijk van de waargenomen noodzakelijkheid van de voorziening waar het om gaat: het eigen risico in de zorg lijkt minder onomstreden dan het collegegeld in het hoger onderwijs.

Om het profijtbeginsel goed toe te passen, moeten we beginnen met de vraag ‘wie heeft er profijt en hoeveel’. Als we mensen de volledige kosten van het deelnemen aan de veilig geopende samenleving laten dragen (*de facto* dus ‘de vervuiler betaalt’, zie noot 3) zeggen we in de logica van het profijtbeginsel eigenlijk dat de bredere samenleving er niets aan heeft dat die mensen nu weer op veilige wijze naar cafés, festivals, bioscopen, musea, enzovoort kunnen. Maar dat is niet waar: ze vormden pre-corona een onderdeel van de economie, en zullen dat post-corona in beginsel ook weer kunnen zijn. Openstelling houdt de sector in de lucht, ondernemers en personeel uit de sociale zekerheid en beperkt de noodzaak tot kostbare steunmaatregelen. Daarnaast staat het op gespannen voet met de deels publieke financiering van bepaalde activiteiten, zoals sportdeelname, museumbezoek, bezoek en productie van kunstuitingen en bezoek aan openbare bibliotheken (Pommer et al. 2003; Pommer 2011; Olsthoorn et al. 2017). Waarom financierden we dit pre-corona al, als we vinden dat de samenleving er geen baat bij heeft? De baten van het openen van de

² We zouden ook het draagvlakbeginsel kunnen hanteren en de bijdrage kunnen laten afhangen van de hoogte van het inkomen. Maar we zouden ook kunnen kiezen voor ‘de vervuiler betaalt’ of ‘de gebruiker betaalt’. De gebruiker betaalt is een variant op het profijtbeginsel. In het geval dat we de vervuiler laten betalen zeggen we dat mensen (en bedrijven) die in een opengaande samenleving aan het sociale verkeer deel willen nemen daar zelf de volledige kosten van dragen (testen, fysieke aanpassingen, enz.). In het geval dat we het draagvlakbeginsel hanteren en tevreden zijn met de progressiviteit van ons belastingstelsel kunnen we de financiering uit de algemene middelen laten plaatsvinden. We kunnen de principes ook mengen – de ‘inkomensafhankelijke eigen bijdrage bij gebruik van een voorziening’ –, maar daarmee wordt de uitvoering uiteraard complexer.

samenleving lijken dus wel degelijk deels collectief, en op zijn minst bestaand uit een (deels) draaiende economie, bewegende bevolking, culturele participatie, behoud en kennis van kunst en erfgoed, en burgerschapsvorming.

Als de baten van het openen van de samenleving dus ook collectief zijn, moet de overheid dan alles betalen? We gaven al aan dat dat niet evident is, maar we kunnen nu wat concreter zijn. Als de overheid alles betaalt zeggen we – wederom in de logica van het profijtbeginsel – eigenlijk dat iedereen evenveel baat heeft bij het openen van de samenleving, ongeacht hoe intensief zij van plan zijn gebruik te maken van de geopende delen. Zelfs mensen die zich niet mengen in het sociale verkeer hebben baat bij gezonde overheidsuitgaven, een lagere belastingafdracht en minder bezuinigingen. Als we het profijt van het veilig openen van de samenleving (smal) uitdrukken als het profijt van de mogelijkheid van sociaal verkeer plus het profijt van de veilige omstandigheden waaronder dat gebeurt, lijkt het per definitie zo dat intensieve deelnemers aan het sociale verkeer meer profijt hebben. Zij hebben evenveel baat bij de veiligheid als andere mensen (mogelijk meer omdat ze meer naar buiten gaan), en meer van het sociale verkeer. Deze stelling wordt geproblematiseerd wanneer we naar leeftijdsgroepen kijken.

3. Hoe verdelen we de kosten?

Op basis van bovenstaande uiteenzetting van het profijtbeginsel is goed te verdedigen dat burgers en bedrijven een deel van het veilig openen van de hier bekeken delen van de samenleving zelf betalen, zij het niet alles. De stelling dat sociaal actieve burgers, en bedrijven/instellingen in genoemde sectoren meer profijt hebben van de mogelijkheid om bioscopen, festivals, musea, enzovoort te bezoeken dan de spreekwoordelijke huismussen, is houdbaar. Een eigen bijdrage bij het coronaproof maken van sociaal verkeer door testen, testbewijzen, vaccinaties, en fysieke aanpassingen van de omgeving, lijkt op basis van het profijtbeginsel redelijk. Hoe groot het deel is dat bij burgers en bedrijven terechtkomt, hangt af van hoe groot je de maatschappelijke baten van sociale activiteiten beziet. Als je aanneemt dat de maatschappij weinig heeft aan het feit dat mensen deelnemen aan het sociale verkeer, is een hoge eigen bijdrage logisch. Als je aan de andere kant meent dat de hele maatschappij – en dus met name ook niet-gebruikers – baat hebben bij het feit dat iedereen zich naar in het sociale verkeer kan begeven, is subsidiëring van overheidswege logisch. Hoe zwaarder je deze maatschappelijke baten weegt, hoe meer subsidiëring. Helaas is hier geen harde maat voor te geven. Het is al een hachelijke zaak om de maatschappelijke baten van zorg en onderwijs te schatten, laat staan dat dit met enig gezag te doen is voor een stelsel voorzieningen waarvan we de noodzaak twee jaar geleden niet hadden durven vermoeden.

Is er dan helemaal niets te zeggen over de omvang van de maatschappelijke baten, de overheidsbijdrage en de eigen bijdrage? Wat we in elk geval kunnen stellen, is dat de omvang van de maatschappelijke baten verschilt per sociale activiteit. Zo is sport (outdoor én indoor) belangrijk voor de volksgezondheid, en draagt het bij aan een lagere zorgrekening. Als sport door de kosten van toegang (test aan de deur, enz.) te duur wordt, levert dit kosten op voor de samenleving. Bibliotheken, musea en kunstuitingen genereren individuele en maatschappelijke baten, waaronder burgerschap en kritisch vermogen, die wegvallen wanneer mensen door hogere kosten minder van dergelijke voorzieningen gebruikmaken (zie ook: Van den Broek 2021). Dat is in het geval van bibliotheken, musea en kunstuitingen een reëel risico, omdat mensen gedacht worden het nut ervan te onderschatten (Olsthoorn et al. 2017). Dat de overheid ook pre-corona een deel van de financiering van de hier genoemde zaken op zich nam, is een aanvullende indicatie dat er maatschappelijke baten verondersteld worden. Het lijkt logisch om een overheidsbijdrage door te trekken naar de aanvullende kosten die gemaakt worden als mensen post-corona van deze voorzieningen gebruik willen maken. Voor het antwoord op de vraag waar maatschappelijke baten zitten en waar eigen bijdragen meer of minder logisch zijn, moeten we dus ook naar de pre-corona periode moet blijven kijken en niet enkel naar het openen nu.

Volgens deze logica zou voor activiteiten die minder maatschappelijke baten opleveren en die voorheen niet gesubsidieerd werden een grotere eigen bijdrage gevraagd kunnen worden in het kader van het veilig openen van de samenleving. Hierbij, en in het algemeen, dient nog rekening gehouden te worden met de toegankelijkheid van een voorziening. Vinden we het belangrijk dat mensen met een lager inkomen deel kunnen nemen aan sociale activiteiten? De kosten van tests kunnen hier een rem vormen. Volgens de referentiebudgetten van het SCP (Hoff et al. 2019) bedragen de minimaal noodzakelijk geachte kosten van ontspanning en participatie 96 euro per maand voor een alleenstaande. Als bij meerdere activiteiten per maand een test van enkele tientallen euro's nodig is – kosten kunnen variëren van 9 euro voor een zelftest tot 65 euro voor een sneltest –, beperkt dit de mogelijkheden al snel. Een aparte regeling voor lage inkomens lijkt praktisch moeizaam, onder meer de problematiek rond de toeslagen laat zien dat tijdige en correcte vaststelling van de inkomenshoogte in de praktijk nogal eens niet haalbaar is. En willen we hierin

nog onderscheid maken tussen meer en minder ‘maatschappelijk batige activiteiten’? Ook dit zijn politieke keuzes zonder eensluidend antwoord, maar voor de totstandkoming van maatschappelijke baten van maatschappelijk batige activiteiten is het belangrijk niet al te grote groepen uit te sluiten van deelname. Daar ligt een doordacht maximum aan de eigen bijdrage voor de hand. Bij maatschappelijk minder batige activiteiten hangt de mate waarin we toegankelijkheid willen borgen af van onze mate van solidariteit met mensen die de toegang zouden kunnen verliezen. Die afweging is inherent politiek, maar met een raakvlak met de grondrechten van mensen met een smalle beurs.

4. Praktische overwegingen

Er komen bij de toepassing van het profijtbeginsel ook praktische overwegingen kijken. We beschrijven een aantal overwegingen die in belang toenemen naarmate eigen bijdragen groter worden. Wanneer er eigen bijdragen bij burgers en bedrijven worden neergelegd neemt ten eerste de *fraudegevoeligheid* toe. Dit is met name relevant wanneer het gaat om testbewijzen en/of sneltests aan de poort van evenementen. Beide partijen betalen hiervoor, zij het uit de portemonnee of uit een verminderde omzet, en beide partijen hebben dus een prikkel om een oogje toe te knijpen. Dit maakt handhaving belangrijk, maar ingewikkeld en dus waarschijnlijk kostbaar.³

De zichtbaarheid van een duurder sociaal leven maakt de maatregelen die nodig zijn om de veiligheid van dat sociale leven te borgen ten tweede mogelijk *impopulair*. Dit zou tot een versnelde roep tot afschaling van coronaveiligheidsbeleid kunnen leiden.

Moeilijk in te schatten, maar wel belangrijk om mee te wegen zijn in de derde plaats de uitvoeringskosten van een eigen bijdrage. Als iedereen in enige mate deelneemt aan sociale activiteiten waar een eigen bijdrage voor betaald moet worden, wordt mogelijk een *kostbaar uitvoeringsapparaat* opgetuigd – op zijn minst in de vorm van inning en handhaving – voor een verdeling van lasten die zich op maatschappelijk niveau ruwweg uitmiddelt. Als iedereen uiteindelijk ongeveer evenveel betaalt, had financiering ook uit de algemene middelen kunnen gebeuren, tegen veel lagere uitvoeringskosten. Dit argument geldt des te sterker naarmate de eigen bijdragen lager zijn, omdat de verhouding tussen uitvoeringskosten en -baten dan schever ligt. Een tegenargument is dat uitmiddeling in elk geval al niet langs de lijnen van inkomen gebeurt: hoge inkomens hebben een grotere sport- en cultuurdeelname dan lage inkomens (Olsthoorn et al. 2017). Dit wordt echter ook geadresseerd bij financiering uit de algemene middelen, omdat hoge inkomens daar meer aan bijdragen dan lage inkomens.

³ Een alternatief is om bedrijven macro een vast bedrag aan de overheid te laten betalen als bijdrage aan gratis testen. Ze kunnen dit dan waar nodig of gewenst via een verhoging van de toegangsprijzen op gebruikers verhalen. Hiermee neemt de fraudegevoeligheid af, maar wordt wel een nieuw probleem geïntroduceerd: hoe moet dat vaste bedrag dan worden bepaald?

5. Enkele voorgestelde varianten

Recent heeft de SER (2021) aanbevelingen gedaan rond het weer openen van de samenleving. Zowel de test als het testbewijs zouden gratis moeten zijn, vanwege toegankelijkheid, maatschappelijke en economische baten van testen, goed zicht op het aantal besmettingen en draagvlak.⁴ Onder meer toegankelijkheid en beperkte fraudegevoeligheid worden genoemd als randvoorwaarden. Het testbeleid rond proefevenementen de komende tijd volgt, bewust of onbewust, deze aanbeveling: testen is bij dergelijke evenementen gratis voor de gebruiker. De SER deelt dus de hier door ons genoemde voordelen van deze variant, maar op basis van onze bespreking van het profijtbeginsel moeten we er een nadeel aan toevoegen: meedoen aan de samenleving levert ook individuele baten op en de voorgestelde variant stelt individuen in staat die baten te verzilveren op kosten van het collectief. Zij dragen zelf die kosten niet en hebben zo geen prikkel om na te denken over hun prioriteiten in tijden waarin sociaal verkeer een schaarser goed is dan voorheen.

In het Verenigd Koninkrijk kan men vanaf 9 april jl. twee keer per week een gratis sneltest doen (ANP 2021). Men kan de tests thuis doen. De tests zijn niet specifiek bedoeld en waarschijnlijk ook niet bruikbaar voor de toegang tot bijvoorbeeld bioscoop of festival, maar om besmette mensen zonder symptomen te achterhalen. Hier staat dus het belang voor de volksgezondheid voorop, waardoor gratis verstrekken dringender voor de hand ligt dan bij het regelen van de toegang tot bijvoorbeeld de bioscoop. Het voordeel is dat er voor het individu weinig redenen zijn om zich niet te laten testen, wat bijdraagt aan het collectieve goed 'een veilige samenleving'. Wat de nadelen zijn van de gekozen aanpak hangt af van aanvullende maatregelen omtrent sociaal verkeer. Als de genoemde aanpak het sluitstuk is van de pandemiebestrijding en ertoe moet leiden dat het sociale verkeer weer ongehinderd opstart, gelden dezelfde nadelen (en voordelen) als bij het SER-advies. Als er nog aanvullende zaken nodig zijn om de toegang tot evenementen mogelijk te maken, kan daarin de balans tussen eigen en collectieve bijdragen gezocht worden.

⁴ Uitzonderingen op gratis testen (bv. voor groepen, of vanaf de tweede keer) zijn op zichzelf misschien te verdedigen, maar men verwacht dat dit in de praktijk meer problemen oproept dan oplost.

6. Overwegingen rond eigen bijdragen

Als gekozen wordt voor het profijtbeginsel zou dit kunnen worden vormgegeven met een volledige betaling per test door de burger. Burgers zullen zo de kosten van het testen meewegen bij hun beslissingen. Met name voor lage inkomens kunnen deze betalingen echter een rem vormen, zodat de toegankelijkheid in het gedrang komt; zoals gezegd kunnen sneltesten tot 65 euro per test kosten, maar ook de helft daarvan zou voor lage inkomens mogelijk problematisch zijn. Verschillende tarieven voor verschillende inkomensgroepen lijken praktisch niet goed uitvoerbaar. Generiek een lagere eigen bijdrage in rekening brengen (ergens tussen 0% en 100% van de werkelijke kosten) is dan een mogelijk compromis. In dat geval drukken de testen minder op de bestedingsmogelijkheden van lage inkomens, maar hebben mensen toch een prijsprikkel om mee te wegen in hun keuze om al dan niet te participeren. Naast dat ook deze variant moeilijk uitvoerbaar kan blijken, kan dit ook het slechtste van twee werelden verenigen. De consumptie wordt dan niet optimaal afgeremd, en lage inkomens zijn dan nog steeds beperkt in hun toegang. Een alternatief is om de eigen bijdrage af te laten hangen van de aard van de sociale activiteit. Gegeven een verplichtstelling zouden activiteiten met hoofdzakelijk individuele baten gepaard kunnen gaan met testen en andere beschermende maatregelen (geheel of grotendeels) op eigen kosten, en activiteiten met veel collectieve baten zouden geen (of een kleinere) eigen bijdragen kunnen hebben. Publieke financiering pre-corona kan een basis zijn voor dit onderscheid: testen voor cafébezoek zou dan mogelijk op eigen kosten zijn, en museumbezoek wellicht zonder die extra kosten. Maar logischerwijs zal ook hier de vaststelling en uitvoering enige voeten in de aarde hebben. Dat de implementatie van een dergelijk systeem lastig gaat zijn, kunnen we afleiden uit de discussies die er in coronatijd al zijn geweest rond branchevervaging: ‘gewone’ restaurants versus hotel-restaurants en kledingwinkels versus supermarkten en drogisten die ook kleding verkopen. Wat doen we bijvoorbeeld met het museumcafé of kunstuitingen op popfestivals? Vóór een gratis systeem pleit dat de baten van alle vormen van deelname aan de samenleving mogelijk breder zijn dan de baten voor de gebruikers. Bij dit alles moet bovendien worden nagedacht over draagvlak, fraudegevoeligheid en de kosten van een uitvoeringsapparaat.

Naast de idealiter gewenste kenmerken van een eigenbijdragensysteem dient ook te worden gedacht aan de overgangen en de fases waarin de pandemie zich bevindt. Het is verstandig de eigen bijdragen in te richten met een blik op de langere termijn, en overgangen zo vloeiend mogelijk te maken. Tot nu toe was testen overwegend gratis. In de verdere toekomst zullen steeds meer mensen al gevaccineerd zijn en lopen de totale kosten van het testen terug. Maar het is denkbaar dat vanaf een zeker moment algehele bezuinigingen nodig zijn en dat kan de afweging rond gratis testen beïnvloeden. Ook is het helaas denkbaar dat het virus zodanig muteert dat het aantal besmettingen weer toeneemt. Het lijkt verstandig het systeem zo in te richten, dat het ook met dergelijke dynamiek goed kan meebewegen.

Hoewel we in dit essay het profijtbeginsel als uitgangspunt nemen, is het verdelingsvraagstuk rondom de aanpak van het verplicht testen een politieke keuze bij uitstek. De gemaakte kanttekening van de toegankelijkheid voor lage inkomens verdient daarbij serieuze aandacht: hogere barrières voor deelname aan de maatschappij vergroten de kans op sociale uitsluiting en verstevigen de scheidslijn tussen mensen die wel mee kunnen doen, en mensen – met name lage inkomens – die dat niet kunnen. De problematiek rond de toeslagen maakt daarbij dat varianten met een gedeeltelijke, per activiteit verschillende en/of inkomensafhankelijke eigen bijdrage omgeven zijn met twijfel omtrent de uitvoerbaarheid. Op zijn minst zou die uitvoerbaarheid van tevoren getoetst moeten worden.

Literatuur

- ANP (2021). *Engelsen kunnen binnenkort twee keer per week gratis sneltest doen*. Geraadpleegd 6 april 2021 via <https://www.nu.nl/coronavirus/6125929/engelsen-kunnen-binnenkort-twee-keer-per-week-gratis-sneltest-doen.html>.
- Broek, A. van den (2021). *Wat hebben mensen met cultuur? Culturele betrokkenheid in de jaren tien*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Groot, H. de (2010). Naar gezonde overheidsfinanciën: Een anatomie van de collectieve uitgaven. In: *Tijdschrift voor openbare financiën*, 42(1), p. 3-11.
- Hoff, S., B. van Hulst, J. Wildeboer Schut en B. Goderis (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press.
- Olsthoorn, M., E. Pommer, M. Ras, A. van der Torre en J. Wildeboer Schut (2017). *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Jonker en L. Ruitenbergh (2003). *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., J. Jonker, A. van der Torre en H. van Kempen (2011). *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2021). SER Denktank Coronacrisis: *Advies veilig en versneld open met verantwoord testbeleid*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Serra-Garcia, M. en N. Szech (2020). *Demand for COVID-19 Antibody Testing, and Why it Should Be Free*. CESifo Working Paper nr. 8340.