

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Minister VWS

Deadline:
Voor 7 oktober

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie
5.1.2e

Ontworpen door

5.1.2e
5.1.2e

Voedselveiligheid

M +31(0)6 5.1.2e
5.1.2e @minvws.nl

nota

(ter beslissing)

Vorbereiding nabellen reizigers uit hoog
risicogebieden over thuisquarantaine

Datum

21 september 2020

Kenmerk

Zaaknummer

Paraaf directeur

1 Aanleiding voor deze nota

U heeft op 6 augustus aan de kamer toegezegd om - conform het advies van OMT - passagiersgegevens te registreren voor reizigers uit coronarisicogebieden. Het doel van het opvragen van passagiersgegevens is het uitvoeren van steekproefsgewijze controles, onder andere bestaande uit het nabellen van mensen om te vragen of zij zich aan de thuisquarantaine houden en benadrukken dat zij zich bij klachten direct moeten laten testen. Hierbij informeren wij u over de stand van zaken van de uitwerking van deze maatregel en leggen wij u de beslissingen voor die nodig zijn voor het vervolg.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

- I. Om deze maatregel effectief vorm te kunnen geven, is het noodzakelijk om een wettelijke grondslag te creëren zodat 1) alle reizigers verplicht kunnen worden zich te registreren 2) er een grondslag is op basis waarvan privacygevoelige vragen gesteld kunnen worden tijdens een telefoongesprek met de reizigers.
 - Stemt u ermee in om deze wettelijke grondslag te gaan regelen?
 - Kunt u tevens instemmen om op korte termijn te starten met de voorbereiding (verkenning) van een digitaal systeem voor het registratieproces?
- II. Het regelen van een wettelijke grondslag en een digitale voorziening voor het registreren van reizigers vraagt voorbereidingstijd.

→ Wilt u in de aanloop daar naartoe een pilot uitvoeren gericht op het registratie- en nabelproces met een papieren toestemmingsformulier? Tijdens een dergelijke pilot kan, waar mogelijk, worden nagegaan of het nabellen van reizigers een effectieve maatregel is en hoe deze maatregel wordt ervaren.

→ Wilt u naast de pilot óf als alternatief voor het uitvoeren van de pilot ervoor kiezen om de komende maanden primair te gebruiken voor het uitvoeren van onderzoek naar thuisquarantaine onder passagiers uit hoogrisico-gebieden.

- III. De minister van I&W heeft bezwaren tegen het belasten van de luchtvaartmaatschappijen met papieren toestemmingsformulieren. Daarnaast bestaat er bezwaar tegen het invoeren van deze maatregel voor de luchtvaart en niet voor andere vervoersmodaliteiten.
- U wordt geadviseerd in gesprek te gaan met de minister van IenW over uw keuze en om daarover tot één lijn te komen.

→ **Samenvatting en conclusies**

Privacy

Om het registreren en nabellen mogelijk te maken en goed te laten verlopen is een project gestart om dit in te richten.

De inspanningen zijn tot nog toe gericht op het voorbereiden van een pilotfase waarin gedurende 3 maanden bij een beperkte groep (beginnend bij reizigers die landen op Schiphol uit Spanje) de registratie en het nabellen plaatsvindt. Tijdens de pilot wordt gebruik gemaakt van een papieren formulier waarmee reizigers zich registreren omdat er nog geen digitaal registratiesysteem beschikbaar is.

In de voorbereiding van de afgelopen weken is, mede naar aanleiding van een vooradvies van de functionaris gegevensverwerking van VWS (FG) en een advies van de landsadvocaat duidelijk geworden dat er beperkingen zijn in de wijze waarop de maatregel tijdens de pilotfase kan worden uitgevoerd doordat:

1. Een wettelijke grondslag ontbreekt voor het opvragen en registreren van persoonsgegevens van reizigers uit hoogrisico-gebieden.
2. De FG schat in dat de Autoriteit Persoonsgegevens het vrij ver vinden gaan dat VWS burgers gaat bellen of ze wel in quarantaine gaan, terwijl quarantaine geen verplichting is (proportionaliteit en subsidiariteit).

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie
5.1.2e

Kenmerk

Dit betekent dat tijdens de pilotfase de persoonsgegevens alleen met de uitdrukkelijke *toestemming* van de reizigers kunnen worden gevraagd. Voor passagiers moet volstrekt helder zijn dat ze vrijwillig het formulier invullen en dat ook de thuisquarantaine een dringend advies is maar geen verplichting. Ook in het telefonische contact moet dit de boventoon voeren. Het aantal vragen dat gesteld kan worden is zeer beperkt, enkel de vraag of men op de hoogte is van de quarantaine en of men de quarantainegids via de mail wil ontvangen.

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie

5.1.2e

Kenmerk

Digitaal proces

In de ACC van 17 sept is bij de bespreking van de conceptbrief over de quarantaine maatregelen, het standpunt van de minister van I&W ingebracht over het nabellen van reizigers.

I&W gaat niet akkoord dat tijdens de pilotfase van het nabellen van reizigers uit risicogebieden, gebruik wordt gemaakt van papieren toestemmings- en contactformulieren voor de reizigers *zo lang er geen duidelijkheid is of en wanneer hiervoor een digitaal proces kan worden ingericht*. I&W wil dat er nu eerst een verkenning wordt gedaan naar de haalbaarheid van een digitaal systeem waarbij via een website de registratie van passagiers plaats vindt in plaats van via een papieren formulier. De brief is aangepast en is in de MCC van 22 september behandeld. De tekst van de brief zal onderdeel worden van de eerstvolgende voortgangsbrief COVID-19.

In de quarantaine brief aan de Kamer is opgenomen: "Om te kunnen bellen is het nodig om te beschikken over de contactgegevens van reizigers uit COVID-19 risicogebieden.

Mensen kunnen op verschillende wijzen vanuit een dergelijk gebied terugreizen naar Nederland, bijvoorbeeld met het vliegtuig of met de auto. Het kabinet verkent daarom op dit moment de mogelijkheden voor het opzetten van een integraal digitaal registratiesysteem voor reizigers uit risicogebieden voor alle vervoersmodaliteiten.

Als uit de eerste stappen van de verkenning blijkt dat een digitaal registratiesysteem kan worden opgezet, dan zal er meteen een pilot starten met het nabellen om de werkwijze voor verdere uitrol gereed te maken".

I&W hecht aan een digitaal proces omdat hiermee de belasting van luchtvaartmaatschappijen wordt beperkt en er een 'level playing field' geldt voor alle vervoersmodaliteiten (vliegtuig, trein, bus, schip en auto). I&W wil voorkomen dat de luchtvaartmaatschappijen en Schiphol extra belast worden door het verspreiden van de papieren formulieren in het vliegtuig. Bij dit standpunt speelt ook een rol dat Schiphol onlangs nog kritiek heeft gegeven op de gang van zaken rondom de teststraat op Schiphol.

Advies; snel starten met het invullen van noodzakelijke randvoorwaarden voor een optimale inrichting van de maatregel (beslispunt I)

Conclusie op basis van bovenstaande is dat voor de optimale inrichting van een systeem voor de registratie en nabellen van reizigers drie randvoorwaarden moeten worden ingevuld:

- Een wettelijke basis (via de Wet publieke gezondheid) om de registratie van reizigers uit hoogrisico-gebieden te kunnen verplichten.
- Tevens moet een digitaal systeem beschikbaar komen voor de registratie van reizigers. De eerste stap is (ivm het standpunt van I&W) een verkenning naar de haalbaarheid hiervan.
- Om te voldoen aan de regels rondom privacy is het noodzakelijk om de effectiviteit van het middel "nabellen" aannemelijk te maken en te onderzoeken in hoeverre dit effectiever is dan andere middelen waarin minder inbreuk wordt gedaan op de privacy.

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie
5.1.2e

Kenmerk

Deze randvoorwaarden moeten worden ingevuld zodat het registreren en nabellen van reizigers breed kan worden ingezet voor alle hoogrisico-gebieden en alle vervoersmodaliteiten.

Het tijdspad van de invoering van de maatregel ziet er als volgt uit.

okt	Nov	dec	Jan
Verkennen haalbaarheid digitaal proces en privacy aspecten	Positieve uitkomst verkenning -> Voorbereiden digitaal proces	Voorbereiden digitaal proces	Start digitaal registratiesysteem en nabellen (in eerste instantie op vrijwillige basis)
Voorbereiden wettelijke grondslag in Wpg	Voorbereiden wettelijke grondslag in Wpg	Voorbereiden wettelijke grondslag in Wpg	

In de brief van 6 augustus kondigt u aan dat u passagiersgegevens van vliegtuigen en schepen uit risicogebieden gaat opvragen op basis van artikel 53 lid 3 van de Wet pg. Met dit artikel kunt u medewerking van de gezagvoerder verplichten, maar medewerking van de reiziger is vrijwillig staat in de memorie van toelichting bij de wet. Een en ander alleen met een zeer ruime interpretatie van het artikel. Hiermee blijft in ieder geval het verstrekken van telefoonnummer door de reiziger een vrije keuze en zullen naar verwachting reizigers die niet van plan zijn in quarantaine te gaan hun telefoonnummer niet geven. Daarom is een verplichting voor de reizigers om hun telefoonnummer te verstrekken hard nodig.

Voor het wetstraject geldt dat de precieze duur lastig is in te schatten, omdat deze afhankelijk van de procedures bij de Autoriteit Persoonsgegevens, Raad van State en de Eerste en Tweede Kamer.

Wel wordt steun verwacht van Autoriteit Persoonsgegevens (want wettelijke grondslag is beter dan registratie op basis van toestemming) en I&W (geen belasting luchtvaartmaatschappijen). De Kamer dringt aan op maatregelen voor reizigers uit risicogebieden, de nadruk ligt daarbij vooral op iedereen testen. De motie Paternotte cs verzoekt zo snel mogelijk tot een dekkend testbeleid op luchthavens te komen. Over registreren van reizigers heeft de Kamer zich nog niet per motie uitgesproken.

We hebben bekeken of er versnelling is aan te brengen door het (nu alsnog) op te nemen in de tijdelijke COVID-wet. De conclusie is dat het opnemen de wet aanzienlijk zal vertragen omdat advies nodig is van de AP. Er lijkt ook geen steun

bij de andere departementen te zijn voor uitstel. Het is namelijk een nieuwe verplichting en niet het vertalen van een noodverordening naar de wet.

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie

5.1.2e

Kenmerk

Keuze-optie: Een pilotfase uitvoeren vanaf november 2020 met papieren formulieren (beslispunten II en III)

Omdat de invoering van de maatregel tijd kost kunt u ervoor kiezen om vanaf november eerst een pilot uit te voeren voor het registreren en nabellen met een papieren formulier voor een beperkt aantal (vlieg)-passagiers.

Wel zijn er beperkingen vanuit de privacywetgeving. Omdat er nog geen wettelijke grondslag is ten tijde van de pilot moet aan passagiers toestemming worden gevraagd en kan bepaalde informatie uit de gesprekken niet worden vastgelegd zoals waarom iemand wel/niet naleeft en welke ondersteuning iemand wenst. Het effect van de pilot is hierdoor mogelijk zeer beperkt. Alleen mensen die in thuisquarantaine willen gaan zullen vermoedelijk toestemming geven voor nabellen, wat een vertekend beeld kan geven. Daardoor zal slechts beperkt kunnen worden nagegaan of deze maatregel de naleving van de quarantainemaatregel bevordert.

okt	nov	dec	jan
Voorbereiden wettelijke grondslag in Wpg	Voorbereiden wettelijke grondslag in Wpg	Voorbereiden wettelijke grondslag in Wpg	Start digitaal registratie en nabellen
Verkennen haalbaarheid digitaal proces	Positieve uitkomst verkenning: Voorbereiden digitaal proces	Voorbereiden digitaal proces	
Voorbereiding nabellen met papier	Start nabellen met papier (pilot)	Nabellen met papier (pilot)	

Voordelen:

- Er kan op kortere termijn van start worden gegaan met de registratie en het nabellen van reizigers.
- Er wordt sneller opvolging gegeven aan toezegging aan de Kamer en het OMT-advies.
- Aan de samenleving wordt het signaal gegeven dat thuisquarantaine niet vrijblijvend is en met maatregelen wordt ondersteund.
- Er kan (beperkt) geleerd worden van de ervaringen in de pilot oa om in te schatten of nabellen bij grote groepen reizigersstromen uitvoerbaar is.

Nadelen:

- I&W zal bezwaar hebben tegen de pilot omdat er gebruik wordt gemaakt van papieren formulier. *Indien u kiest voor dit scenario dan dient u hierover in overleg te gaan met de minister van IenW.*
- Er dient voor een korte periode een tijdelijk proces ingericht te worden voor het verspreiden van de toestemmingsformulieren in het vliegtuig en de verzameling en verwerking van de papieren formulieren op Schiphol.

- De pilot en de leereffecten van de pilot zijn beperkt, omdat registratie niet verplicht is en er geen wettelijke grondslag is om in het nabel-gesprek geen privacygevoelige vragen mogen worden vastgelegd.
- Zo lang het niet verplicht is om je te registreren, is het aannemelijk dat alleen mensen zich registreren die zich van plan zijn zich aan de thuisquarantaine te houden. Hierdoor krijg je mogelijk een vertekend beeld. Zonder wettelijke grondslag is het alleen mogelijk de reiziger te attenderen op de quarantainemaatregel.
-

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie
5.1.2e

Kenmerk

Keuze-Optie: geen pilot maar de komende maanden gebruiken voor het uitvoeren van een onderzoek

Alternatief voor een pilot van het registratie- en nabelproces is om de pilotfase te gebruiken voor het uitvoeren van onderzoek. Passagiers zullen dan worden gevraagd om mee te werken aan een onderzoek over thuisquarantaine in plaats van toestemming te geven om 'nagebeld' te worden. Naar verwachting zal de groep passagiers die hieraan meewerkt diverser zijn en kun je hiermee ook de mensen bereiken die niet in quarantaine gaan. Een dergelijk onderzoek kan ook gebruikt worden in het kader van de ontwikkeling van het digitale traject.

Overige overwegingen

Bij uw keuze om wel of geen pilot te starten, kunnen onderstaande punten ook een rol spelen:

- Het aantal besmettingen van mensen die in de 14 dagen voorafgaand daaraan in het buitenland zijn geweest was de afgelopen week 2,9%

Gemiddeld vanaf 1 juli gaat het om 7,5 %. In absolute getallen ging het afgelopen week om 522 personen.

- Het is aannemelijk dat dit percentage in komende vakantieperiodes zal toenemen. In de piek van de zomervakantie was 24% van het aantal positief geteste personen in de 14 dagen voor aanvang van de ziekte in het buitenland geweest (week 35).
- De voorbereiding van de pilotfase is reeds gestart en is intensief. Er zijn meer haken en ogen dan in eerste instantie is ingeschat door de projectorganisatie die hiervoor binnen VWS is ingericht. Dit heeft geleid tot uitstel van de start van de pilot (beoogde start was september 2020).

Bij de voorbereidingen van de pilot spelen op dit moment nog de volgende knel- en aandachtspunten:

1. GGD-GHOR Nederland heeft aangegeven geen rol te zien in de uitvoering voor hen of de 25 GGD'en. Dit maakt VWS niet alleen formeel opdrachtgever, maar ook de uitvoerende partij. Hierdoor kan ook niet met dezelfde ICT- systemen gewerkt als waar de GGD mee werkt.
2. Doordat we werken met papieren formulieren zijn er veel schakels in het operationele proces en veel verschillende partijen betrokken bij de pilot zoals Schiphol (verzamen en vervoeren formulieren), de luchtvaartmaatschappijen, SUEZ (ivm de vernietiging van documenten die persoonsgegevens bevatten) en een callcenter (scannen en bellen). De FG is in het vooradvies kritisch geweest over de privacy-risico's in het operationele proces en stelt hoge eisen aan de

beheersing ervan door VWS als verwerkersverantwoordelijke. Deze zijn oplosbaar maar betekent veel werk voor de voorbereiding.

3. Callcenter 5.1.5 is de beoogde uitvoerende partij voor het nabellen (via 5.1.5 inzet van ca 75 callmedewerkers). 5.1.5 is recent negatief in het nieuws geweest (NOS) onder andere omdat medewerkers die werden ingezet voor de corona-testlijn de privacy-regels hebben geschonden. Het is mogelijk om met diverse maatregelen vergaand te borgen dat dit opnieuw gebeurt maar dit neemt niet weg dat de kans bestaat dat als bekend wordt dat VWS kiest voor 5.1.5 dit negatieve reacties bij het publiek en Kamer oproept.
4. De mogelijkheid bestaat dat er een aanbesteding gedaan moet worden, hetgeen vertraging geeft.

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie

5.1.2e

Kenmerk

Vakanties in de winter

In het voorjaar hebben wintersportvakanties in Noord-Italië en Oostenrijk een belangrijke rol gespeeld bij de verspreiding van COVID-19 in Nederland. Uit onderzoek van het Erasmus MC is gebleken dat het virus dat nu rondgaat in clusters in Nederland, afkomstig is uit Spanje en Zuid-Frankrijk. Dit geeft in combinatie met de toenemende verspreiding van het virus in Nederland en de rest van Europa aanleiding om de wenselijkheid van vakanties in de winter nader te overwegen. U ontvangt hierover op korte termijn een nota.