



Overleg reikwijdte CTB; 27 augustus 2021

1. Juridisch
2. Uitvoering
3. Techniek en gedrag
4. Handelingsperspectief



Juridische Voorwaarden inzet Coronatoegangsbewijzen (Ctb);

- a. Uitsluitend in combinatie met en ter versoepeling van een andere maatregel;
- b. Noodzakelijk en proportioneel;
- c. In overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat
- d. Uitvoerbaar

Dit betekent:

- minimale en evenredige beperking grondrechten.
- in het maatschappelijk belang aangewezen;
- maatregelen die ongewenste effecten tegengaan, waaronder ongelijke toegang;



Sectoren waar een Ctb kan worden ingezet

- Cultuur
- Evenementen
- Horeca
- Sport (ook beoefening)
- Georganiseerde jeugdactiviteiten (niet in gebruik, moet via ministeriële regeling worden geactiveerd)
- MBO en HO (nú niet in gebruik, moet via amvb worden geactiveerd)

Aandachtspunten:

- Kan ook gelden doorstroomlocaties in deze sectoren. Wet gaat daar niet specifiek op in.
- Ctb kan op basis van huidige wet niet worden toegepast in andere sectoren, zoals detailhandel, kantoren, kinderopvang.



Spanningsveld inzet Ctb en proportionaliteit

Spanningsveld

Bij de inzet van de Ctb's moet het belang van de volksgezondheid en sociaal, economische impact op de samenleving afgewogen worden tegen de inbreuk die wordt gemaakt op grondrechten van burgers, zoals de bewegingsvrijheid, recht op lichamelijke integriteit en de vrijheid van ondernemerschap.

Afweging bij loslaten 1,5 meter en invoeren CTB

Is de inzet van een CTB overall proportioneler dan het behouden van de 1,5? En is inzet CTB geen verzwarende voorwaar nu 1,5m niet als probleem wordt ervaren?

Voor deze afweging zijn bouwstenen nodig om te onderbouwen waarom het inzetten van CTB ter vervanging van de 1,5 meter de juridische toetssteen doorstaat.



Scenario 1 (Opheffen 1,5m-maatregel – Positief advies OMT)

Variante A (inzet CTB 75 personen)

- **Advies:** juridisch mogelijk, vereist goede onderbouwing mede o.b.v. OMT
- Ctb wordt als versoepeling ingezet: je mag meer personen toelaten met CTB dan zonder.
- Proportionaliteit en subsidiariteit: De vraag die beantwoord moet worden: zijn er minder ingrijpende alternatieven die ook de volksgezondheid te beschermen, zoals de anderhalvemeternorm in samenhang met een capaciteitsbeperking?
- Grondrechten: De vraag die beantwoord moet worden: door toegang zonder een Ctb onmogelijk te maken voor een groot aantal sectoren ontstaat een testplicht/vaccinatiedrang. Dit maakt inbreuk op het recht op lichamelijke integriteit, weegt dit op tegen het beoogde doel?
- Gezondheidsraad: adviseerde o.a. dat het van belang is dat er alternatieven zijn voor mensen zonder Ctb, in het bijzonder voor settings die frequenter bezocht wordt zoals de horeca.



Scenario 1 (Opheffen 1,5m-maatregel – Positief advies OMT)

Variant B (inzet CTB vanaf 1 persoon)

- **Advies:** juridisch moeilijker te onderbouwen vanwege proportionaliteit
- Inzet 1 persoon is materieel gelijk aan sluiting zonder CTB.
- Ctb wordt als verzwarende maatregel ingezet zonder alternatief.
- Dit geldt zowel voor de ondernemer als de burger.
- Proportionaliteit en subsidiariteit: De vraag die beantwoord moet worden: zijn er minder ingrijpende alternatieven die ook de volksgezondheid te beschermen, zoals de anderhalvemeternorm in samenhang met een capaciteitsbeperking?
- Grondrechten: door toegang zonder een Ctb onmogelijk te maken voor een groot aantal sectoren ontstaat een testplicht/vaccinatiedrang. Dit maakt inbreuk op het recht op lichamelijke integriteit en ondernemerschap. De vraag die beantwoord moet worden is of dit een gerechtvaardigd belang is.
- Gezondheidsraad: adviseerde o.a. dat het van belang is dat er alternatieven zijn voor mensen zonder Ctb, in het bijzonder voor settings die frequenter bezocht wordt zoals de horeca.



Scenario 2 (Vasthouden aan de 1,5m-maatregel i.c.m. brede inzet CTB – Negatief advies OMT) Ctb wordt als versoepeling ingezet (loslaten 1,5 meter)

- **Advies:** juridisch niet wenselijk, gezien proportionaliteit (zelfde als scenario 1B)
- Additioneel betekent dit een verzwaring t.o.v. huidige situatie. (*Bijv. toegang horeca nu op 1,5 mtr, straks ook + CTB.*)
- Ten opzichte van de huidige situatie is een verzwaring gezien.
- Inzet 1 persoon is materieel gelijk aan sluiting zonder CTB.
- Proportionaliteit en subsidiariteit: er zijn minder ingrijpende alternatieven die ook de volksgezondheid te beschermen, zoals capaciteitsbeperking.
- Grondrechten: door toegang zonder een Ctb onmogelijk te maken voor een groot aantal sectoren ontstaat een testplicht/vaccinatiedrang. Dit maakt inbreuk op het recht op lichamelijke integriteit en ondernemerschap. De vraag die beantwoord moet worden is of dit een gerechtvaardigd belang is.
- Gezondheidsraad: adviseerde o.a. dat het van belang is dat er alternatieven zijn voor mensen zonder Ctb, in het bijzonder voor settings die frequenter bezocht wordt zoals de horeca.



Risico's vanuit de uitvoering

- 1) Capaciteit (sheets)
- 2) Big bang; ging vorige keer niet goed
- 3) Verbeterplan verandert door brede inzet



Risico's vanuit de uitvoering: capaciteit (1/3)

Testcapaciteit

- Huidige testcapaciteit: max. 225k per dag gemiddeld óf max. 360k in het weekend én afschaling door de week
 - XL testpaviljoens 120k/dag: maar maximaal te contracteren voor periode 20 sept – 30 sept
 - Mobiel (max 40k – 64k per dag vanaf 27 september)
 - Krapte arbeidsmarkt testpersoneel beperkt mogelijkheden tijdig opschalen
- Overheid is verplicht (wet) om voldoende testcapaciteit te realiseren voor CTB doeleinden

Voor scenario >75

- De inschatting is dat gezien huidige vaccinatiegraad de huidige testcapaciteit voldoende is, ook qua regionale spreiding

Voor scenario N+1

- Het aantal benodigde testen zal dan aanzienlijk toenemen. Omvang hoogst onzeker, met name ten aanzien van de meer kleinere activiteiten die bij SON minder goed in beeld zijn.
- Effect op vaccinatiebereidheid onbekend, bovendien pas effect op testcapaciteit vanaf 3 (1 prik), 5 (Janssen) of 7 weken (overigē) na besluit.
- Huidige testcapaciteit zal niet voldoende zijn om CTB overal te faciliteren (zie volgende sheet) Aanbesteding extra testcapaciteit kost tijd;

Incompleet scenario: inzet CTB bij alle activiteiten

Work in Progress



Meegenomen cijfers	Niet meegenomen/onvolledig	Onzekere effecten
<p>Alle activiteiten gebruiken CTB voor 100% van hun capaciteit:</p> <ul style="list-style-type: none"> Doorlopende inschattingen: bioscopen/filmtheaters, casino's/speelhallen*, alle podia en horeca restaurants/kroegen/café's/discotheken/nachtclubs (input EZK & OCW). Kalender: publiek bij professionele sportwedstrijden (input VWS), aangemelde evenementen (bv. festivals) > 1.000 bezoekers. Overig: 10% van doorlopende inschatting voor evenementen met 0-1000 bezoekers, dat komt neer op doordeweeks zo'n 27.500 bezoekers (5.500 testen) en in het weekend 62.500 (12.500 testen). Werknemers: 4% van totale testbehoefte. <p>GEEN: stations, vliegvelden, kinder- en jeugdactiviteiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Publiek bij amateur sportwedstrijden: eerste inschatting is in het weekend zo'n 80.000 - 120.000 benodigde testen per dag, bij een vaccinatiegraad van 80%. Religieuze bijeenkomsten (protestants, katholiek, joods) in het weekend zo'n 70.000 - 100.000 benodigde testen per dag, bij een vaccinatiegraad van 80%. Attractieparken en dierentuinen: in het weekend zo'n 20.000 - 50.000 testen per dag, bij een vaccinatiegraad van 80%. Congressen en beurzen: zo'n 1000 - 10.000 testen per dag. Verplaatste evenementen (na 20 september) & ADE. <p>Totaal op weekenddagen zo'n 171.000 - 280.000 extra testen benodigd.</p>	<p>Dempend effect (schatting max. 50% daling):</p> <ul style="list-style-type: none"> Vaccinatiegraad onder populatie 'bezoekers' versus populatie Nederland per leeftijdsgroep. Impact van potentieel profijtbeginsel op testbereidheid. Impact van verplichting CTB op vaccinatiegraad. Bereikbaarheid van testlocaties TVT. <p>Overig:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bereidheid/beschikbare capaciteit van sectoren nu t.o.v. inschattingen uit 2019. Bereidheid evenementen en cafés m.b.t. eindtijd 00:00.

* In oktober is de verwachting dat de testbehoefte bij casino's/speelhallen daalt i.v.m. kansspelwetgeving.



Risico's vanuit de uitvoering: capaciteit (3/3)

Scenario NAAT-test voor nachthoreca/ discotheken

- Op dit moment hebben we 4 XL testlocaties (die sluiten per 30/9) waar LAMP geïnstalleerd is (Amsterdam, Den Haag, Tilburg, Nijmegen) maar deze worden nu nog niet geëxploiteerd.
- Maximaal 12.800 LAMP-testen per dag, waarschijnlijk dus niet voldoende (weekend piek nachthoreca is 64k/dag)
- Circa 6 uur analyseduur (rekening houden met risico op dubbele analyse = 12 uur), dus bij geldigheid van 24 uur testuitslag beperkende factor.
- NAAT op korte termijn niet realiseerbaar. Op langere termijn blijft doorloop tijd versus 24 uur geldigheid testuitslag altijd een issue. Als wens is wel realiseren dan vraagt dat aanbesteding en levert dat hoge kosten op. NAAT op alles levert heel groot risico op voor continuïteit testen bij klachten in geval van opleving.



Risico's van uit de uitvoering: Big bang

- Versnellen tijdpad openingsplan en in een voegen (oude) stappen 4 en 5 leiden tot big bang eind juni
- Deze liep niet goed doordat er te veel in een keer op het systeem van CTB af kwam.
- Herhaling van big bang – maar dan groter door bredere toepassingsbereik – niet aan te raden



Verbeterpunten Testen voor Toegang 2.0 (1/3)

- **Doel van het verbeterplan coronatoegangsbewijzen is om risico's op besmettingen verder te verkleinen door inzet op:** 1. aanvullende maatregelen, 2. controle, naleving en monitoring verbeteren, 3. het systeem optimaliseren, 4. communicatieboodschap aanscherpen
- **Hierop zijn voorwaarden voor coronatoegangsbewijzen als volgt aangescherpt per 14 aug (op 13 augustus volgt besluitvorming over welke sectoren coronatoegangsbewijzen kunnen inzetten per 14 augustus):**
 1. Bij Testen voor Toegang gebruikte antigeentesten dienen gevalideerd CE-gemarkeerd te zijn en gecombineerd in de keel en neus afgenomen te worden door professioneel geschoold personeel.
 2. Werknemers, vrijwilligers en artiesten die niet gevaccineerd zijn of een herstelbewijs hebben wordt dringend geadviseerd voor de betreffende activiteit een test af te nemen, dit kan via testen voor toegang.
 3. Zowel bezoekers als werknemers, vrijwilligers en artiesten wordt dringend geadviseerd om op dag 5 na de activiteit een zelftest te doen. Bij klachten of bij een oproep van de GGD in het kader van bron- en contactonderzoek geldt een dringend advies om een test bij de GGD te doen.
 4. Voor kinderen vanaf 6 jaar tot en met 12 jaar geldt een dringend advies om een zelftest te doen voorafgaand aan de activiteit.
 5. De organisator draagt zorg voor voldoende afstand tussen artiesten en het publiek.
 6. De QR-code van de CoronaCheck-app verversert sneller en het interactieve element wordt zichtbaarder, om het gebruik van screenshots tegen te gaan.
 7. **De gemeente maakt bij vergunningsplichtige evenementen afspraken met de organisator over de controle op de coronatoegangsbewijzen, ID en toegangsticket.***
 8. Mystery guests worden ingezet om de naleving te monitoren van de controle van de coronatoegangsbewijzen bij binnentreden van het evenement.
 9. **De organisator maakt met de GGD afspraken zodat bron- en contactonderzoek n.a.v. een besmetting snel en effectief kan worden uitgevoerd.***
- **Aanvullende voorwaarde per 14 aug.:** de wachttijd voor het vaccinatiebewijs van het Janssen vaccin te verlengen van 14 dagen na de vaccinatie naar 28 dagen na de vaccinatie. Er komt gedurende twee weken een overgangsregime.
- **Voorwaarden die zijn overwogen, maar niet wenselijk en uitvoerbaar zijn:**
 - **Werknemers, artiesten, vrijwilligers verplichten zich te laten testen:** juridisch niet mogelijk vanwege hiërarchische verhouding in werkrelaties. Organisatoren zelf kunnen wel toegang tot een activiteit verbieden zonder CTB (op basis van privaatrecht), het contract loopt door maar werknemer blijft thuis.
 - **Bezoekers met volledige vaccinatie verliezen bij een positieve uitslag de geldigheid van CTB:** technisch niet uitvoerbaar op korte termijn.
 - **Minimale tijdsduur koppelen aan kaartverkoop:** zware maatregel, beperkte effectiviteit. Bezoek verschillende activiteiten wordt geminimaliseerd door terugdringen geldigheidsduur testbewijs en inzet op communicatie.
 - **Optimaliseren gezondheidscheck:** is reeds een verplichting, technische oplossing via Coronacheck-app niet haalbaar omdat deze niet gekoppeld is aan activiteiten.
- **Afwijken OMT-advies:**
 - Het OMT adviseert de **geldigheidsduur van een antigeensneltest terug te brengen** naar 24 uur voor het einde van een evenement. Dit advies wordt niet overgenomen, omdat dit niet uitvoerbaar wordt geacht. Zo verschillen evenementen van eindtijd (wat ook technisch niet op deze termijn te verwerken is in de CoronaCheck app) en blijft voor lange festivals te weinig tijd voor de test over.
 - Het OMT adviseert om **dringend te adviseren tegen meezingen in groepsverband**. Dit advies wordt niet overgenomen. Een verbod vanuit de overheid op het detailniveau van zingen draagt naar verwachting niet bij aan de uitlegbaarheid van maatregelen en kan daarmee ook de naleving van andere maatregelen negatief beïnvloeden. Daarnaast is dit verbod niet handhaafbaar.
 - Het OMT adviseert **voledige afstand tussen artiesten onderling**. Dit advies wordt niet overgenomen, aangezien dit niet lijn is met de uitzondering op de veilige afstandsnorm voor kunst- en cultuurbeoefening.
 - Het **verplichten van kaartverkoop** is overwogen, maar herzien vanwege de nieuwe verplichte inzet van ctb'en in sectoren waar kaartverkoop niet werkbaar is. Het besluit om de kaartverkoop te verplichten bij evenementen en bij de vertoning van kunst en cultuur wordt herzien bij het volgende besluitvormingsmoment ter voorkoming van verschillende regimes.*

*uitvoeringstechnisch niet meer haalbaar bij bredere inzet



Restrisico's na verbeterpunten (2/3)

- **Openstaande restrisico's (af te zetten tegen de vaccinatiegraad en de prevalentie): nb bij bredere inzet eerdere stapeling risico's**
 - In de 24 uur tussen test en activiteit wordt iemand alsnog besmettelijk.
 - Gevaccineerde of herstelde mensen kunnen het virus ook doorgeven, ook al is die kans veel kleiner; Deze groep is straks alleen vele malen groter dan groep die getest moet worden -> gevaccineerden zijn potentieel gevaarlijker voor niet gevaccineerden dan dat die groep dat onderling is.
 - Als de naleving aan de poort niet perfect is, dan kan niet worden uitgesloten dat mensen zonder CTB toegang krijgen; handhaving zwakste schakel; bij bredere inzet nog zwakker.
 - Niet-geteste werknemers/vrijwilligers/artiesten kunnen besmettelijk zijn.
 - Meermalig gebruik van testuitslag is nog steeds mogelijk. In brede setting zelfs wenselijk, maar is dan wel weer extra risico bij openen nachthoreca
 - **Voor nalevingsbereidheid bij brede inzet is verlagen drempel inzet juist belangrijk: bv schrappen verplichte id-check**
- Echter:
- brief RIVM, GGD, 5.1.2e waarin zij hun zorgen uiten over het niet volledig kunnen naleven van de verbeterpunten bij een bredere inzet van CTB.
 - Wat is maatschappelijk effect van controle van CTB bij elke activiteit? Willen mensen elkaar (incl. ID-check) wel bij de wedstrijd kijken bij de sportclub of de muziekschool controleren? Wat doet dit met nalevingsbereidheid; zie ook resultaten van de inzet van mystery guests?



Risico's in de uitvoering: toepassing verbeterplan (3/3)

De vraag is of het proportioneel is om bij brede toepassing van CTB bij elke controle een verwerking van persoonsgegevens (ID check) te doen?

Voordelen schrappen	Nadelen scharppen
Er wordt met minder persoonsgegevens gewerkt, waardoor deze optie minder privacygevoelig is.	De fraude gevoeligheid neemt toe omdat het niet te controleren is of het CTB bij de persoon hoort.
Het vergt minder handelingen van betrokkenen. De gebruiker hoeft zich niet te legitimeren en de controleur hoeft het bewijs niet te controleren.	De boodschap verschuift ineens van het controleren van een CTB met ID, naar het alleen scannen van een QR code.
Nalevingsbereidheid is hoger. Buitenland ook nauwelijks id-check	



Relatie met trajecten

Profijtbeginsel

Werkt niet icm brede inzet

Testen voor reizen

Als testen voor toegang door brede inzet gratis blijft mogelijk vraagtekens bij niet gratis voor reizen

Check loopt nog op juridische uitleg dat *Europese verordening zegt: elke test moet een internationale QR code geven*

Testen voor onderwijs

Als je N+1 hoe ga je dan om met testen in het onderwijs?



Techniek en gedrag: Bottleneck analyse

- Grootste zwakte zit in bekendheid en bereidwilligheid van controleurs. Prikkel voor gedrag ontbreken: QR code en scanners; wat, wie, wanneer en hoe moeten zij controleren en wat levert het hen op?
- Publieke adoptie een vraagteken: willen NL'ers naar horeca die een oogje dicht knijpt? Verwachting van tevoren moet helder zijn: corona party of corona vrij? Kun je fraude plegen zoals vorige keer? Na vorige keer is verwachting nu dat misbruik mogelijk is. Ambigüiteit levert frustratie op.
- Grootste ICT bottleneck bij invoering lijkt piekbelasting ICT testaanbieders, vaccinatiebewijs tempo ook een vraagteken
- Back office van onze ondersteuning is onderbezet, waardoor mensen met klachten op piekmoment niet geholpen kunnen worden.



Handelingsperspectief (1/2) Juridisch en capaciteit

Juridisch:

- Voor het inzetten van de CTB in plaats van de 1,5 meter kan worden betoogd dat dit een proportionele maatregel is.
- De kern van het betoog moet worden onderbouwd aan de hand van onderzoeken etc. waaruit de impact van de 1,5 wordt afgezet tegen de impact van het invoeren van de CTB.
- In het advies van de GR staat dat inzet op niet-essentiële sectoren moet zijn gericht.
- Het alternatief kan ook gevonden worden in testen in plaats van vaccineren en andersom.
- Voorwaarde is wel dat testen gratis is.
- Wet WJZ dient te worden bezien in hoeverre een wetswijziging nodig is voor deze vorm

Capaciteit:

- Wetswijziging die zorgt dat schaarste-model mogelijk is. Nadeel: verplichten testen voor deelnemers samenleving maar niet voldoende mogelijkheden daartoe bieden is vreemd en dit strookt niet met gratis testen.
- Beperken inzet: groepsgrootte hoger en of sectoren beperken.
- Extra capaciteit aanbesteden; maar die is er niet 20/9.
- Langere tijd tussen besluit en ingang (+ 7 weken zodat vaccinatiegraad kan stijgen)
- Gefaseerde invoering



Handelingsperspectief (2/2) Verbeteringen en invoer

1. Gefaseerde invoering; per stad/regio en/of sector. Of begin met meer professionele organisatoren en zorg voor positieve flow
2. Nalevingsbereidheid vergroten:
 - a) ID-check vervallen
 - b) Naast strakke handhaving inzetten op andere prikkelsystematiek, bv. keurmerk "corona veilig evenement" of manieren waarop consumenten kunnen aangeven 'bij mijn zaak gaat het goed' of juist een 'corona risico meldpunt'.
 - c) Maximaal ondersteunen controleurs en met hen per sector een corona toegangs kookboek maken, bv. bardienst zonder corona
 - d) Heldere communicatie wat verwacht wordt van wie op welk moment. Geef de zwijgende meerderheid die geen corona wil een reden en manier om zich te uiten
3. Stress test simulatie van het hele systeem van tevoren, incl. testaanbieders, back office, klanten en techniek piekbelasting