

## Annotatie - BWO Corona 30 augustus 2021

### Concept-maatregelenpakket september

Sheets van NCTV zijn als volgt opgebouwd:

- A: Maatregelenpakket opheffen 1,5 meter en brede inzet CTB
- B: Aandachtspunten brede inzet CTB:
  - o Juridische aandachtspunten
  - o Aandachtspunten m.b.t. de uitvoerbaarheid
  - o Overige: communicatie en najaarstraject VWS
- C: Discussiepunten
  - o Nachthoreca (*Vanuit VWS: aangegeven ook meerdaagse evenementen met campingfaciliteit mee te willen geven.*)
  - o Heroverwegingsmoment inzet CTB

### Besluitvorming van inzet van CTB kan op basis van volgende stappen worden toegelicht:

Aanleiding:

- Inzet is per 25 september de toepassing van coronatoegangsbewijzen te verplichten in meerdere sectoren, waarna de veilige afstandsnorm in de samenleving op nul gezet wordt.
- De Gezondheidsraad heeft op 14 januari en op 4 februari ethische en juridische afwegingskaders opgesteld voor de inzet van testbewijzen en vaccinatiebewijzen, om het maatschappelijk leven weer meer ruimte te geven.

#### 1. Afbakening / toepassingsbereik huidige sectoren

- Voorstel: met de inzet van coronatoegangsbewijzen de geldende maatregelen vanaf 25 september drastisch versoepelen door CTB op de huidig geldende sectoren te verplichten voor bezoekers/gasten vanaf 13 jaar. (*Let op: in sheets NCTV stond vanaf 18 jaar, VWS heeft voorgesteld vanaf 13 jaar cf. huidige wet en verwachting dat vanaf 1 jaar tegen OMT ingaat (eerder advies was juist leeftijd bijstellen naar beneden.)*)
- Redenering: het loslaten van de 1,5 meter in de samenleving vergroot de kans op besmettingen en daaraan gerelateerd de belasting in de zorg, doordat een aanzienlijk deel van de samenleving (circa 2,5 mln) niet is gevaccineerd. Dit effect kan worden gemitigeerd door het verplicht gebruik van Corona toegangsbewijzen.
- Op dit moment worden Corona toegangsbewijzen ingezet bij: horeca, evenementen, toestaan van publiek bij professionele sportwedstrijden en de vertoning van kunst- en cultuur. (*Er bestaat een wettelijke grondslag voor de inzet van coronatoegangsbewijzen in de volgende sectoren: Horeca, evenementen, sport, kunst- en cultuur, georganiseerde jeugdactiviteiten en beroep- en hoger onderwijs.*)
- Onderdeel van het voorstel is om juist in deze sociale voorzieningen (horeca, cultuur en sport) vergaande versoepelingen door te voeren.
- Het gaat hier om risicovollere settings door een samenspel van factoren zoals drukte, bewegingen, langere tijd van aanwezigheid, wisselend niveau van ventilatie etc. Over de inzet van een CTB (reikwijdte sectoren) wordt advies OMT (10/9) gevraagd.

#### 2. Nachthoreca met evt. verzaamd regime (obv advies OMT)

- Voor de nachthoreca liggen twee opties voor:
  - A: heropenen nachthoreca met verzaamd CTB regime
  - B: differentiëren binnen (nacht)horeca door limitatieve lijst met gesloten locaties
- Ambtelijk overleg sector: Aanstaaende donderdag vindt ambtelijk overleg plaats met de sector, waarin beide opties besproken zullen worden. Uitkomsten overleg worden meegenomen in verdere uitwerking t.b.v. besluitvorming.
- Advies OMT: verder wordt het OMT gevraagd wat zij als hoogrisico setting zien met oog op verzaamd regime CTB (OMT 3/9). De verwachting is dat het OMT hier in ieder geval de nachthoreca evenals meerdaagse evenementen zal benoemen.
- In genoemd overleg zullen aandachtspunten, mbt uitvoering en handhaving, extra sloten op de deur, "gorilla's" (cf. besluit MCC 25/8 over verbetering controle door inzet publieke middelen), benodigde testcapaciteit, en evt. aanvullende mitigerende maatregelen (ventilatie) meegenomen worden.
- Voor beide opties geldt dat een afbakening gemaakt moet worden welke nachtclubs/dansvoorzieningen tot de nachthoreca behoren.
- Testcapaciteit - drie keuzes bij optie A:
  - a) Testen met antigeen en direct starten per 25/9 :

- Restrisico blijft groot, epidemiologisch kwetsbaar
- Big bang met ook daarbij direct meest risicovolle sector.
- Niet zeker of 25/9 voldoende testcapaciteit is (prognose totaal CTB 400K/dag; specifiek nachthoreca 64K/dag)
- b) Testen met antigeen en later starten (15/10)
  - Geen bigbang (in twee stappen), epidemiologisch beter
- c) Testen met NAAT en dus later starten (15/10)
  - Geen big bang, epidemiologisch beste
  - NAAT test kan alleen bij langere geldigheid test dan 24 uur gegeven doorlooptijd testuitslag; kan daarmee alleen als OMT restrisico met NAAT test 48 uur (of 36/40 uur) geldigheid kleiner acht dan restrisico bij antigeen 24 uur geldigheid
- Kanttekening testcapaciteit bij optie A:
  - o NAAT capaciteit gehele nachthoreca niet voor 15-10 te regelen (en dan alleen als as zaterdag Open House open kan).
  - o Inzet NAAT vraagt serieuze aanpassingen in checkapp en scanner app, lijkt haalbaar per half oktober.
  - o Papieren QR-codes moeten dan ook opnieuw worden aangemaakt en uitgeprint (omdat om nieuwe QR code gaat in alle gevallen).
  - o Vraagt aanpassing TWR, nieuwe DPIA en mogelijk advies AP.
  - o Optie 1 vraagt financiële regeling nachthoreca: afbouw financiële regelingen in het algemeen is mogelijke beperking op/risico bij 'gereedschapskist' covid maatregelen in toekomst.

### 3. Drempel CTB van 75 naar 1 persoon (aandachtspunten: juridisch en testcapaciteit)

#### *Juridische redenering*

- Omdat in genoemde sociale sectoren en in de verhouding tussén mensen al 1,5 jaar grote beperkingen gelden, is het kabinet van mening dat inzet CTB (met loslaten 1,5 meter) proportioneel is.
- Door het gebruik van Ctb in brede zin mogelijk te maken, kunnen veel activiteiten weer doorgang vinden. Dit geeft veel burgers met een Ctb meer vrijheid.
- De afweging tussen de verschillende belangen en grondrechten rechtvaardigt de beperking van grondrechten zoals de lichamelijke integriteit (test en vaccin).
- De individuele opoffering is beperkt én afgebakend tot genoemde sectoren. De thuissituatie, werk, scholen en de publieke sector vallen buiten deze reikwijdte.
- De toegangsbewijzen zijn voor een ieder laagdrempelig te verkrijgen. Publieke voorzieningen, waaronder winkels, die noodzakelijk zijn voor het dagelijks functioneren, kunnen zonder bewijs bezocht worden.
- Het merendeel van de mensen hééft zich bovendien al laten vaccineren. Voor de groep die dat niet wil óf kan, bestaat het alternatief van een gratis test. Dat is een redelijk alternatief.
- Te nemen voorzorgsmaatregelen: De wet schrijft voor dat het gebruik van Ctb gepaard gaat met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijke ongewenste effecten, waaronder ongelijke toegang tot voorzieningen, weg te nemen of te verminderen. Daarom van belang om te voldoen aan de juridische voorwaarde voorzorgsmaatregelen te nemen om gelijke toegang tot activiteiten te borgen.
- De optie drempel van 1 persoon loopt aan tegen de eisen van proportionaliteit en in het bijzonder de voorwaarde uit de wet: *gepaard gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan, waaronder afbreuk aan andere maatregelen tegen verspreiding van het virus SARS-CoV-2, vermijdbare achterstanden of ongelijke toegang tot activiteiten, voorzieningen of onderwijs te voorkomen, weg te nemen of te verminderen.*
- Als er geen alternatieven mogelijk zijn, is dit in strijd met deze wettelijke bepaling en dien je de wet aan te passen. >>**Hoe kansrijk en hoe lang is die doorlooptijd. Is het verantwoord om dit risico te nemen en hoe lang duurt dat risico dan.**
- Alternatief zou kunnen zijn: drempel vanaf 1, met in bepaalde gevallen een uitzondering voor ondernemers (en daarmee ook individuen) komt tegemoet aan deze eis uit de wet.
- Uitzondering kan bijvoorbeeld vorm krijgen in X-aantal personen per m2 in combinatie met een beperkter aantal: bijvoorbeeld van 30 pax. Hiermee worden, zoals de wet verplicht, voorzorgsmaatregelen genomen zodat ongelijke toegang tot activiteiten wordt verminderd. Redenering: deze beperking is minder ingrijpend dan de nu bestaande beperkingen van de 1,5 meter.

#### Testcapaciteit

- Omvang verwachte testcapaciteit, inzet verzaamd regime en aandachtspunten staan toegelicht op sheet 6.
- Testbehoefte valt niet goed te berekenen. Kans is groot dat er 25/9 niet voldoende capaciteit is onder huidige contractvormen.
- Daarnaast is regionale spreiding een aandachtspunt (tekorten voorzien in oa zeeland en A'dam).
- Voor de beginperiode is de enige oplossing in zicht om gebruik te maken van testcapaciteit voor testen voor reizen tot nieuwe open house onder SON in place is. Dit is onrechtmatig. Dit levert financiële controle problemen op (scheiden financiële stromen). Vanaf half oktober zouden met de zaterdag te openen open house (MR akkoord a.s. vrijdag is daarvoor essentieel!) deze problemen naar verwachting opgelost moeten zijn.

#### 4. Toezicht en handhaving: sloten op de deur

- Lessen 26 juni: Big bang, Systeem niet klaar genoeg, organisaties niet voldoende voorbereid, Systeem niet robuust genoeg.
- Acties n.a.v. 26 juni: Kwaliteit SON aanbieders en afname verbeterd, ICT versterkt, Corona check App verbeterd, Verbeterplan, was onderdeel besluitvorming 13 augustus
- Bij brede inzet coronatoegangsbewijzen zijn volgende maatregelen niet overal mogelijk:
  - Verplichte kaartverkoop
  - Gesprek tussen ondernemer met gemeente ten behoeve van controle bouwbesluit (ventilatie), controle aan de deur, inrichting verplichte kaartverkoop
  - Gesprek tussen ondernemer en GGD t.b.v. BCO
  - Deze zijn wel mogelijk voor hoogrisico activiteiten (zoals nachthoreca)
- Extra: inzetten op gedrag
- Nog niet voldoende in het verbeterplan was opgenomen om gedrag van ondernemers, controleurs en bezoekers te beïnvloeden richting naleving. Daar wordt nu extra op ingezet door een team met projectleider vanuit PDC, is 31 aug gestart. Inzet van controleurs aan de poort bij hoogrisico. Twee opties:
  - Verplichting ondernemer, controle via afspraken met gemeenten
  - Rijk fourneert via gemeentefonds, gemeenten /veiligheidsregio regelen de controleurs

#### 5. Profijtbeginsel

- Advies profijtbeginsel: niet nu doorvoeren; wel 'klaarleggen' en wet voorbereiden om later "aan te zetten" Issue is dat brede inzet Ctb, met oog voor proportionaliteit, en profijtbeginsel niet goed samen gaan en is juridisch kwetsbaar.
- Testen voor reizen. Besloten in MCC dat het testen van uitgaande reizigers eenmalig verlengd wordt t/m 1 oktober. Vanaf dan eindigt open-house I&W. Dus in beginsel dan niet meer gratis.
  - In de MCC is ook besloten dat de vraag 'hoe om te gaan met testen voor reizigers' meeloopt in de discussie over de integratie van de testsporen.
  - Elke negatieve test moet volgens de Europese verordening leiden tot een DCC.
  - Bij gratis testen SON zal er groot weglekeffect zijn van betaald commercieel testen voor reizen naar SON testen voor toegang. Daarmee betaalt de staat alsnog. Overigens lijkt dit aantal zeer overzichtelijk te zijn (inschatting I&W is ca 16.000 testen per dag in oktober iv, herfstvakantie, en daarna ca. 2000 testen per dag).
  - Daarom voorstel: Testen voor reizen wordt niet specifiek door overheid geregeld. Als mensen echter testen bij voorziening voor CTB preventief testen kunnen ze DCC krijgen. Dit zal leiden tot beperkte extra kosten als mensen via preventief testen DCC voor reizen gaan halen.
  - Kanttekeningen: Weglekeffect naar GGD is ook zeer mogelijk. Kan worden ontmoedigd door helder te communiceren dat er bij GGD geen garantie is op tijdig krijgen resultaat.

#### Financiën

- Volgt voor MCC as vrijdag (3/9).
- Financieel mandaat nodig om open house te kunnen starten. Ingezet wordt op "fade in - fade out"; dus nog enkele weken verlengen huidige aanbieders onder SON incl. paraatheidsvergoeding.

- Tegelijkertijd inzetten op open house die gelijkelijk totale capaciteit moet overnemen obv P\*Q. Les geleerd van IenW open house reizen is dat openhouse goed kan, maar niet vanaf week 1 100% staat. Dat risico nu niet nemen.

### **Concept Redeneerlijn toepassing coronatoegangsbewijzen CTB als versoepeling**

#### *Aanleiding*

- Inzet is per 25 september de toepassing van coronatoegangsbewijzen te verplichten in meerdere sectoren, waarna de veilige afstandsnorm in de samenleving op nul gezet wordt.
- Het loslaten van de 1,5 meter in de samenleving vergroot de kans op besmettingen en daaraan gerelateerd de belasting in de zorg, doordat een aanzienlijk deel van de samenleving niet is gevaccineerd.
- Dit effect kan worden gemitigeerd door het verplicht gebruik van coronatoegangsbewijzen.
- Er bestaat een wettelijke grondslag voor de inzet van coronatoegangsbewijzen in de volgende sectoren:
  - Horeca, evenementen, sport, kunst- en cultuur, georganiseerde jeugdactiviteiten en beroep- en hoger onderwijs.
- De Gezondheidsraad heeft op 14 januari en op 4 februari ethische en juridische afwegingskaders opgesteld voor de inzet van testbewijzen en vaccinatiebewijzen, om het maatschappelijk leven weer meer ruimte te geven.
- Op dit moment worden Corona toegangsbewijzen ingezet bij:
  - Horeca, evenementen, toestaan van publiek bij professionele sportwedstrijden en de vertoning van kunst- en cultuur.
- Corona toegangsbewijzen zijn geldig als er een negatieve testverklaring van max 24 uur is, een bewijs van vaccinatie + inwerkingstijd, een bewijs van herstel.

#### *Beeld*

- Het aantal besmettingen en de IC-bezetting bevinden zich circa een maand op een plateau van 2500 respectievelijk 200. Ondanks de groei van de vaccinatiegraad; medio september gaat deze naar 85% (18+).
- In het najaar is meer risico op respiratoire virussen, en is de verwachting dat ook Covid-19 zal opleven. Vanaf 30 augustus vervalt de 1,5 meter in het onderwijs, waardoor ook meer viruscirculatie zal zijn. Zeker wanneer het effect van vakantie-introductie wordt meegewogen.
- Daarnaast zijn er nog een aantal risicofactoren te benoemen, zoals afnemende transmissieremming en antistoffen, homogeniteit vaccinatiegraad en het effect van mogelijke nieuwe varianten.
- Desondanks neemt de onrust en het verzet tegen beperkende maatregelen toe. Op maatschappelijke, sociale en economische gronden bestaat grote behoefte aan versoepelingen.
- Eind juni is – onder gunstig epidemiologisch gesternte - een groot aantal maatregelen tegelijk losgelaten. Toen besmettingen weer opliepen zijn nieuwe maatregelen getroffen, die vooral beperkingen oplegde aan sociale voorzieningen om virusverspreiding tegen te gaan. Het ging om invoeren strengere sluitingstijdenhoreca, reductie van groepsgrootte bij evenementen en algehele sluiting van de nachthoreca.
- Het kabinet deelt de behoefte aan versoepeling en maatschappelijk, sociaal en economisch perspectief, maar wil de situatie van eind juni voorkomen. Er is daarom behoefte aan het kapitaliseren van de vaccinatiegraad én het zicht houden op verspreiding van het virus.
- Op grond van de routekaart van september 2020 zijn de waarden voor versoepeling nog niet behaald. Nieuw is wel dat vaccins een belangrijke rol spelen. Dat voedt de discussie.

- Het voorstel is daarom om met de inzet van coronatoegangsbewijzen de geldende maatregelen vanaf 25 september drastisch te versoepelen. [PM wellicht deels voor nachthoreca en meerdaagse evenementen een iets latere starttijd]
- Onderdeel van het voorstel is om juist in de sociale voorzieningen horeca, cultuur en sport vergaande versoepelingen door te voeren.
- Het gaat om risicovollere settings door een samenspel van factoren zoals drukte, bewegingen, langere tijd van aanwezigheid etc.
- PM: advies OMT
- PM: in hoeverre verschillen sociale settings van andere settings, zoals de werkomgeving.
- Bij toegang tot deze sociale voorzieningen is het verplicht om een geldig coronatoegangsbewijs te laten zien.
- De onderliggende bewijzen van vaccinatie en toegangstest zijn vanaf invoering gratis verkrijgbaar.
- De verwachting is dat het OMT begin september juist op epidemiologische gronden zal vragen om welke versoepeling richting najaar dan ook, gepaard te laten gaan met middelen om toegang tot het sociale verkeer veilig te laten verlopen. Daar heeft het OMT in eerdere adviezen al op gewezen.

#### *Afweging ethisch - juridisch*

De inzet van Coronatoegangsbewijzen moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- In combinatie met en ter versoepeling van een andere covid-maatregel. Hieraan wordt voldaan doordat coronatoegangsbewijzen worden ingezet ter vervanging van o.a. de anderhalve meternorm en gecombineerd met de sluiting van locaties
- In het maatschappelijk belang aangewezen;
  - Met de inzet van coronatoegangsbewijzen wordt het maatschappelijk belang gediend van bescherming van de volksgezondheid en dus tegengaan van verspreiding van het virus.
  - Ook ontstaan er sociale en economische voordelen door het verder openen van de samenleving en wordt de bewegingsvrijheid vergroot door het loslaten van de anderhalve meter norm
- Uitvoerbaar en doelmatig;
  - Er is voldoende testcapaciteit (op de bekende momenten) beschikbaar en dit is kosteneffectief omdat dit goedkoper is dan de steunmaatregelen.
- Gepaard van voorzorgsmaatregelen ongewenste effecten, waaronder ongelijke toegang;
  - Zowel testen als vaccins zijn voor eenieder laagdrempelig te verkrijgen.
  - Echter worden mensen die zich niet kunnen laten testen of vaccineren uitgesloten van een groot aantal locaties.
  - Dit geldt ook mensen die zich niet willen laten testen of vaccineren.
  - Voor ondernemers geldt eveneens dat ze geen keuze hebben om gebruik te maken van ctb.
- Noodzakelijk gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid;
  - De noodzakelijkheid wordt gevonden in het epidemiologisch beeld waarin we vanaf eind september nog bevinden.
- In overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat;
  - Het invoeren van Coronatoegangsbewijzen rust op een wet in formele zin en de ministeriële regeling waarin dit wordt uitgewerkt wordt voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer.
- Minimale en evenredige beperking grondrechten.
  - Het belang voor de volksgezondheid economische welzijn en andere grondrechten moeten opwegen tegen de grondrechtenbeperking;
    - Beperking op lichamelijk integriteit, hiervan is sprake omdat men zich moet laten testen of vaccineren om aan activiteiten deel te nemen

- Beperking op de bewegingsvrijheid, men mag een groot aantal locaties niet betreden zonder Coronatoegangsbewijs
  - Beperking op vrij ondernemerschap, hiervan is sprake omdat men niet open mag zonder Coronatoegangsbewijzen
- De hiervoor genoemde grondrechten worden beperkt gemaakt omdat men geen keuze heeft om Coronatoegangsbewijzen te gebruiken om toegang te krijgen tot een groot aantal sociale voorzieningen.
- Omdat in genoemde sociale sectoren en in de verhouding tussen mensen al 1,5 jaar grote beperkingen gelden, is het kabinet van mening dat deze maatregel proportioneel is.
  - De individuele opoffering is beperkt én afgebakend tot genoemde sectoren. De thuissituatie, scholen en de publieke sector vallen buiten deze reikwijdte.
  - De toegangsbewijzen zijn voor een ieder laagdrempelig te verkrijgen. Publieke voorzieningen, waaronder winkels, die noodzakelijk zijn voor het dagelijks functioneren, kunnen zonder bewijs bezocht worden.
  - Het merendeel van de mensen hééft zich bovendien al laten vaccineren. Voor de groep die dat niet wil óf kan, bestaat het alternatief van een gratis test. Dat is een redelijk alternatief.
  - Wel is het van belang om te voldoen aan de juridische voorwaarde voorzorgsmaatregelen te nemen om gelijke toegang tot activiteiten te borgen.
  - Omdat het individuele belang wel beschermd moet worden zal deze maatregel gebaseerd zijn op een wet in formele zin, de Twm.
  - Gezien de beperkingen voor de individuele vrijheid zal nut en noodzaak van deze maatregel vóór 1 januari geëvalueerd worden.

#### *Techniek*

- Bij de invoering van deze aanpak wordt gekeken naar de ervaringen van eind juni.
- Er werden op dat moment veel maatregelen tegelijk losgelaten.
- En het hele systeem voor toegang had ruimte voor verbetering.
- Het minimaliseren van fraude is van groot belang om draagvlak voor deze individuele vrijheidsbeperking te behouden.
- Inmiddels is een verbeterplan opgesteld. De duur van de test is ingekort tot 24 uur. Screenshots zijn als zodanig te herkennen. De app ververst sneller. De inwerktijd van vaccins is ingeregeld in de app. De hele keten en de techniek zal worden getest.