

Vergaderjaar 2021–2022

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 1930

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 4 juli 2022.

De wens om over de voorgenomen voordracht voor de vast te stellen ministeriële regeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 2 oktober 2022.

De voordracht voor de vast te stellen ministeriële regeling kan niet eerder worden gedaan dan op 3 oktober 2022 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij de termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2022

Fieldlab Evenementen heeft tijdens de coronapandemie op een innovatieve wijze data verzameld over de impact van het virus in verschillende evenementensettings. In een zelfevaluatie blikken de betrokkenen (stuurgroep en programmteam) van het Fieldlab Evenementen terug op de periode van maart 2020 t/m augustus 2021 en geven zij aanbevelingen voor de toekomst. Deze zelfevaluatie heeft u reeds ontvangen.¹ Voor de volledigheid is de evaluatie nogmaals bijgesloten.

Met deze brief reageer ik, mede namens de Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op deze zelfevaluatie. Met de zelfevaluatie en de kabinetsreactie geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van Strien en Werner van 30 september 2021².

Naast mijn reactie op de zelfevaluatie ga ik ook in op enkele ontwikkelingen in de Tijdelijke subsidieregeling evenementen 2022 (SEG). Met deze brief bied ik u de regeling ter voorhang aan, bied ik u het Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid aan en breng ik u op de hoogte van een tegenvaller met betrekking tot de annuleringsperiode.

Kabinetsreactie Zelfevaluatie Fieldlab Evenementen

Voordat ik op de evaluatie reageer, wil ik benadrukken dat het kabinet de coöperatieve houding van de sector in coronatijd zeer heeft gewaardeerd. Ondanks de vaak moeilijke situatie en de maatregelen die deze sector hard troffen, bleef men gezamenlijk met het kabinet zoeken naar oplossingen. De sector gebruikte de kenmerkende hands-on mentaliteit om te kijken: wat kan wél? Met het uitgevoerde onderzoek in het Fieldlab Evenementen is voor de evenementensector relatief veel bekend over de

¹ Kamerstuk 35 420, nr. 470.

² Kamerstuk 32 820, nr. 449.

besmettingsrisico's in verschillende settings, wat een bijdrage heeft geleverd aan de maatregelenpakketten van het kabinet tijdens de alfavariant van het virus. Deze coöperatieve houding koester ik en ik zie daar ook de bevestiging van terug in deze zelfevaluatie.

In deze brief geef ik eerst een korte toelichting op het Fieldlab-programma. Daarna ga ik in op de besluitvorming met betrekking tot de opzet en de resultaten van het Fieldlab-programma. Vervolgens reageer ik op een aantal aandachtspunten en inzichten uit de zelfevaluatie, waarna ik eindig met een reactie op de aanbevelingen voor de toekomst.

Toelichting op het Fieldlab Evenementen

Het Fieldlab Evenementen is een wereldwijd uniek project waarbij inzichten vanuit wetenschap, bedrijfsleven en overheid samenkomen. Het doel van het Fieldlab Evenementen was om het kabinet, op basis van praktische en wetenschappelijke inzichten, te adviseren op welke wijze evenementen verantwoord kunnen worden georganiseerd tijdens de coronapandemie. De sector is hiervan de initiatiefnemer geweest, samen met de Topsector Creatieve Industrie, en is ondersteund door overheid en wetenschap.

In de kern bestaat het Fieldlab Evenementen uit een risicomodel dat inzicht geeft of, en onder welke voorwaarden, verschillende soorten evenementen kunnen worden georganiseerd. De sector heeft evenementen onderverdeeld in vier typologieën, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen binnen en buiten, en tussen actief en passief (van theatervoorstellingen tot sportevenementen). Deze kennen elk hun risico's en mogelijke mitigerende maatregelen (zoals crowd control, testen voor toegang en het gebruik van beschermende materialen). De onderbouwing voor de inzet van bepaalde maatregelen komt onder meer uit het bron- en contactonderzoek van de GGD. Om de inzet van maatregelen verder te bekrachtigen zijn de praktijktesten van het Fieldlab Evenementen belangrijk, omdat deze een beeld scheppen van de risico's bij contactmomenten en groepsdynamieken bij evenementen. Bij deze praktijktesten werden bijvoorbeeld sensoren ingezet om het aantal onderlinge contactmomenten van bezoekers te meten in bepaalde settings en met bepaalde voorzorgsmaatregelen.

De goedkeuring en uitvoering van de praktijktesten

In de periode juni 2020 t/m april 2021 zijn er verschillende overleggen tussen de sector en het kabinet geweest. Besloten is om de praktijktesten in twee fases uit te voeren. Een achttal experimenten in de periode februari-maart 2021 (fase 1) en dertien extra evenementen vanaf medio april tot en met juni 2021 (fase 2). In die laatste periode was de alfavariant van het virus dominant in Nederland. In de voorbereiding hierop leverde de sector onderzoeksplannen en draaiboeken. Het kabinet gaf hierop tweemaal een akkoord, zoals met uw Kamer in april en mei 2021 gedeeld.³

Advisering aan het kabinet

De sector heeft zijn aanbevelingen op verschillende momenten bij het kabinet aangeleverd, in de vorm van een matrix. Deze matrix schetste per type evenement de mogelijkheden om dit evenement wel of niet verantwoord te organiseren, gegeven het toen heersende risiconiveau uit de routekaart van het kabinet (waakzaam t/m zeer ernstig). Deze aanbevelingen zijn in de periode mei/juni 2021 door het kabinet gedeeld met het

³ Kamerstuk 25 295, nr. 1167; Kamerstuk 25 295, nr. 1275.

Outbreak Management Team (OMT). De aanbevelingen vormden mede de bouwstenen voor de OMT-adviezen en hebben daarmee onder andere de basis gevormd voor de toenmalige besluitvorming in het kader van de heropening van sectoren. Zo werd in juni 2021, op basis van de Fieldlab-aanbevelingen, de maximale capaciteit in de risiconiveaus «waakzaam» en «zorgelijk» van de routekaart verhoogd van 75% naar 100% van de reguliere capaciteit. Deze stukken zijn met uw Kamer gedeeld op 2 juni 2021 en 11 juni 2021.⁴

Aandachtspunten en waardevolle inzichten vanuit de Zelfevaluatie

Allereerst benadruk ik dat het kabinet de resultaten van het Fieldlab Evenementen heeft gebruikt bij de kabinetsbesluiten in de maanden mei t/m september 2021. Daarna niet meer. Ten eerste omdat in september 2021 de veiligheidsafstandsnorm van anderhalve meter werd opgeheven. Bij herinvoering van de veiligheidsafstandsnorm van anderhalve meter in oktober 2021 was de incidentie dermate hoog, dat het niet in de rede lag om op dat moment Fieldlabs te houden. Toen in december 2021 de omikronvariant dominant werd konden de Fieldlab-resultaten niet meer worden gebruikt in besluitvorming. De praktijktesten van het Fieldlab Evenementen zijn immers niet in het licht van de omikronvariant uitgevoerd, waardoor er in deze context geen kabinetsadvies op basis van het Fieldlab kon worden opgesteld. In de zelfevaluatie klinkt door dat Fieldlab Evenementen vindt dat niet voldoende is gedaan met de uitkomsten van de praktijktesten. Mijn beeld daarvan is positiever. Het klopt dat niet alle voorstellen één op één zijn overgenomen. Dit komt doordat ook andere overwegingen hebben meegespeeld in de periode dat de resultaten van het Fieldlab werden opgeleverd. Ik kom daarop terug in reactie op het vierde aandachtspunt.

De zelfevaluatie komt, naast een aantal meer intern gerichte lessen, met vier aandachtspunten:

- Er is op bepaalde momenten onrust ontstaan rondom het programma, doordat keuzes te snel gemaakt werden, zonder oog voor brede maatschappelijke ontwikkelingen;
- Het verschil tussen Testen voor Toegang en Fieldlab Evenementen is onvoldoende duidelijk gemaakt;
- Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beriep zich op haar neutrale rol en is daardoor onvoldoende betrokken geweest, ondanks een nadrukkelijke wens vanuit wetenschappers en programmeerders;
- Ten tijde van de beleidskeuzes is er te snel ingezet op opening van de sector, niet volledig gebaseerd op de adviezen. Daarbij is er onvoldoende onderscheid gemaakt tussen evenementen en andere sectoren. Tevens is er onvoldoende onderscheid gemaakt tussen verschillende type evenementen. De finesses die Fieldlab Evenementen heeft laten zien en geleerd, zijn hierbij gemist.

Ik zal op bovenstaande punten afzonderlijk ingaan.

Ik herken mij gedeeltelijk in het eerste punt, waarbij dit nadrukkelijk een aandachtspunt is dat ook gericht is op de eigen organisatie van Fieldlab. Het gaat echter ook het kabinet aan. De afweging die het kabinet moest maken over de risico's die acceptabel zouden zijn bij het toestaan van de praktijktesten en de heropening van de sector was complex: enerzijds wil je praktijktesten juist doen in een situatie met hoge besmettingen, om het onderzoek zeggingskracht te geven. Anderzijds moet het toestaan van dergelijke evenementen wel uitlegbaar zijn in die situatie. Wat betreft de praktijktesten is vooral de tweede fase een aandachtspunt. Deze fase is

⁴ Kamerstuk 25 295, nr. 1276; Kamerstuk 25 295, nr. 1296.

uiteindelijk onder tijdsdruk uitgevoerd, waarbij door Fieldlab een afweging tussen twee wensen plaats heeft gevonden. Aan de ene kant was er de wens om de sector voor de zomer duidelijkheid te bieden over de voorwaarden en mogelijkheden omtrent het organiseren van evenementen. Aan de andere kant bestond de wens om meer data te vergaren over bestaande evenementen met een groter aantal bezoekers, om zo de risico's beter in te kunnen schatten. Deze afweging leverde van beide kanten een rommelig traject op, waarbij in de maatschappij niet altijd voldoende draagvlak was voor de aanpak, en waarbij het lastig was om in de planning van de onderzoeken en onderzoeksuitkomsten rekening te houden met de besluitvormingsmomenten, die vooral afhingen van de epidemiologische situatie. Ik kan mij vinden in de conclusie dat een betere voorbereiding zoals in fase 1 een beter resultaat en breder draagvlak voor fase 2 had opgeleverd.

Met betrekking tot het tweede aandachtspunt deel ik dat het verschil tussen Testen voor Toegang en Fieldlab Evenementen niet altijd voldoende duidelijk was, ondanks pogingen van sector en kabinet om de verschillen duidelijk te maken. Het feit dat de pilots in het kader van Testen voor Toegang en de proefevenementen in het kader van Fieldlab Evenementen in dezelfde periode plaatsvonden, was hierbij een complicerende factor.

Met betrekking tot het derde aandachtspunt geldt dat het RIVM een onafhankelijke rol bij de advisering heeft. Op het moment dat het RIVM onderdeel zou zijn van het Fieldlab Evenementen, kan het instituut niet meer onafhankelijk handelen. Het RIVM heeft de overheid bij de start van het onderzoek wel kunnen adviseren over de risico's en kansen in relatie tot de onderzoeksplannen van de sector. Vanwege de onafhankelijke positie van het RIVM was dat lopende het onderzoek niet mogelijk. Desondanks begrijp ik de hulpvraag vanuit de sector en hun idee dat een grotere betrokkenheid dan mogelijk is gebleken het onderzoek ten goede zou zijn gekomen. Bij de aanbevelingen voor de toekomst kom ik terug op dit punt.

De vierde kritische aanbeveling is dat er te snel is ingezet op opening van de sector, waarbij niet volledig rekening is gehouden met de adviezen van Fieldlab, onvoldoende onderscheid gemaakt is tussen sectoren en ook tussen typen evenementen. Zoals ik hiervoor al aangaf, weeg ik dit anders. In de periode mei/juni 2021 zag het epidemiologisch beeld er positief uit, ook in de ogen van het RIVM en OMT. Vanwege dit beeld heeft het kabinet besloten om stap 4 en 5 van het openingsplan samen te voegen en naar voren te halen, en op onderdelen te besluiten tot een ruimer regime dan volgde uit de adviezen vanuit het Fieldlab Evenementen. Daarmee konden alle sectoren per eind juni 2021 onder voorwaarden weer open. Bij de heropening werd een geldigheidsduur van de toegangstest van 40 uur gehanteerd. Zoals in de Kamerbrief van 11 mei 2021 is aangegeven, had de keuze van het kabinet om aanvankelijk voor 40 uur in plaats van 24 uur geldigheidsduur te kiezen te maken met de uitvoerbaarheid (denk aan de druk op testcapaciteit).⁵

Uiteindelijk verslechterden de epidemiologische omstandigheden zo snel in juli, dat de door het Fieldlab Evenementen voorgestelde maatregelen op dat moment de exponentiele groei van besmettingen niet meer konden remmen. Daarom koos het kabinet er in deze fase voor om strengere maatregelen voor een aantal sectoren, waaronder de evenementensector, in te voeren. Hierbij werden de aanbevelingen van de sector zoveel

⁵ Kamerstuk 25 295, nr. 1179.

mogelijk gevolgd. Zo is op 9 juli 2021 de geldigheidsduur van een testbewijs van 40 naar 24 uur teruggebracht.

Ik heb er begrip voor dat deze gang van zaken heeft geleid tot een dubbel gevoel bij de organisatie van Fieldlab Evenementen, wat ook tot uitdrukking komt in de zelfevaluatie. Toch herhaal ik graag dat het Fieldlab Evenementen heeft geleid tot waardevolle inzichten, waarmee kennis is opgedaan die van waarde is geweest en ook van waarde kan zijn bij een onverhoopte nieuwe opleving van het virus. Daarvoor is wel nodig om de resultaten van het Fieldlab Evenementen te vertalen naar de omikronvariant, of een eventuele nieuwe variant van het virus.

Deze optimistische inzichten zijn ook terug te vinden in de vier positieve punten uit de zelfevaluatie:

- Het risicotaxatiemodel dat is ontwikkeld, biedt – samen met aanvullende data die kan worden verkregen over ontwikkelingen en varianten van het virus – voldoende aanknopingspunten om conclusies te trekken ten aanzien van evenementen;
- Samenwerking creëert wederzijds begrip, voor soms lastige keuzes in crisistijd;
- De evenementenbranche heeft zich aan wetenschap en overheid als enorm veiligheidsbewust en goed georganiseerd laten zien en heeft daarnaast aangetoond een betrouwbare gesprekspartner te zijn voor de overheid. Het heersende beeld dat evenementen risicovol zijn, is positief beïnvloed;
- Er is in korte tijd een enorm onderzoek, met een bijbehorende hoeveelheid werk uitgevoerd.

Het eerste punt, het ontwikkelde risicotaxatiemodel, maakt het mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van besmettingsrisico's bij verschillende typen evenementen. Het model kan worden ingezet bij beleidsafwegingen rondom het coronavirus in de evenementensector, en de adviezen hierover hebben dan ook bij kunnen dragen aan de kabinetsadvisering omtrent evenementen ten tijde van de alfavariant van het virus. Ook in de toekomst kan dit model worden aangepast en ingezet bij andere epidemieën. Daarmee kan het van waarde zijn voor huidige en toekomstige beleidsafwegingen.

Zoals in punt twee, drie en vier beschreven, is de samenwerking met de evenementensector vruchtbaar geweest. Niet alleen heeft de sector zichzelf goed kunnen organiseren om haar belangen en zorgen kenbaar te maken, haar houding is ook altijd coöperatief en constructief gebleven. Hierdoor is in korte tijd een unieke serie aan experimenten opgezet. Dit heeft een positief effect gehad op het beeld van de evenementensector en de besmettingsrisico's in verschillende evenementensettings.

Aanbevelingen voor borging van bevindingen en aanpak

In de zelfevaluatie worden drie belangrijke aanbevelingen gegeven voor de borging van de bevindingen en de aanpak. Ik behandel deze gezamenlijk omdat zij met elkaar in verband staan. De zelfevaluatie suggereert voor het borgen van de bevindingen het volgende:

1. Een kenniscentrum voor de korte termijn, specifiek gericht op evenementen en COVID;
2. Zorgen dat de verschillende betrokkenen beschikken over de juiste informatie om beslissingen te nemen (RIVM, evenementensector, ministeries) door middel van een korte notitie met de belangrijkste bevindingen;
3. Beschikbaar stellen van alle data aan wetenschappelijke partijen voor toekomstige raadpleging.

In overleg met de sector heb ik al eerder besloten om het opzetten van een kenniscentrum met een startsubsidie mogelijk te maken. Deze subsidie is inmiddels verstrekt en de website is in de week van 23 mei jl. gelanceerd. Dit centrum zal ook alle beschikbare informatie publiek toegankelijk maken. Ik wil mij daarbij inzetten om samen met leden van het OMT, het RIVM, betrokken wetenschappers en de sector één of meerdere bijeenkomsten te organiseren, om samen het gesprek aan te gaan, over de wijze waarop evenementen veilig en verantwoord kunnen blijven plaatsvinden tijdens een mogelijke nieuwe ervaring van het virus.

Ontwikkelingen in de evenementenregelingen

Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om uw Kamer ook te informeren over enkele ontwikkelingen met betrekking tot de SEG.

Annuleringsperiode SEG

Zoals uw Kamer weet worden de Tijdelijke regeling aanvullende subsidie evenementen COVID-19 (ATE) en Tijdelijke Regeling Subsidie Evenementen COVID-19 (TRSEC) samengevoegd in de SEG, waarmee de garantieregelingen voor de evenementssector worden verlengd t/m 30 september 2022 (het einde van het derde kwartaal). De komst van deze regeling is op 4 maart al aan uw Kamer gecommuniceerd.⁶ Daarbij werd ook de annuleringsperiode in de regeling aangekondigd, onder voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie. De annuleringsperiode was bedoeld om organisatoren van evenementen die binnen drie weken na afloop van een evenementenverbod gepland staan, de keuze te bieden om dit evenement tijdens dat evenementenverbod te annuleren. Hiermee kon voorkomen worden dat organisatoren hoge kosten maken tijdens de laatste drie weken voorafgaand aan het evenement, terwijl de kans bestaat dat een evenementenverbod verlengd wordt. In 2021 is het in de praktijk namelijk niet gelukt om tijdig te communiceren over het al dan niet verlengen van een evenementenverbod.

Op 18 mei 2022 heeft de Europese Commissie op ambtelijk niveau aangegeven niet in te kunnen stemmen met de annuleringsperiode van de SEG, omdat daarmee mogelijk een subsidie wordt gegeven voor een geannuleerd evenement dat wellicht toch niet verboden is/wordt, waarmee het causale verband tussen maatregel (verbod) en schade ontbreekt. Daarom is het kabinet helaas genoodzaakt deze periode uit de regeling te schrappen. Om te voorkomen dat organisatoren onnodige kosten maken in de laatste weken voorafgaand aan een evenement, is het belangrijk dat het kabinet tijdig communiceert over het instellen of voortzetten van een evenementenverbod. Het kabinet gaat onderzoeken hoe ze hier in de toekomstige besluitvorming rekening mee kan houden, nu de annuleringsperiode uit de regeling is geschrapt.

Voorhang SEG

Met deze brief biedt het kabinet uw Kamer de SEG-regeling ter voorhang aan, gelet op artikel 4.10, zesde lid, van de Comptabiliteitswet 2016. De regeling wordt parallel aan de voorhang genotificeerd bij de Europese Commissie. Door de afwijzing van de annuleringsperiode door de Europese Commissie heeft de openstelling van de SEG reeds vertraging opgelopen. In de huidige planning vindt een deel van de voorhangprocedure tijdens het reces plaats. Daarmee wordt het gebruik dat 3/4^e van de voorhangperiode buiten het reces plaatsvindt niet gehaald. Om verdere

⁶ Kamerstuk 35 420, nr. 475.

vertraging te voorkomen – uw Kamer vraagt ook vaak aandacht voor zo spoedig mogelijke openstelling – acht ik het niet wenselijk de ondertekening van de SEG uit te stellen tot na het reces. Indien de voorhangprocedure gedeeltelijk tijdens het reces plaatsvindt zou de regeling begin augustus 2022 in werking kunnen treden, onder voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie.

Daarnaast informeert het kabinet uw Kamer hierbij over de toepassing van het Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid op de SEG-regeling. Conform het beleidskader risicoregelingen wordt een aanpassing van een bestaande risicoregeling aan de hand van het Toetsingskader Risicoregelingen aan het parlement gestuurd.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens