

Advies 1: Programma van Eisen voor digitale oplossing ter aanvulling op bron- en contactonderzoek GGD

Begeleidingscommissie Digitale Ondersteuning Bestrijding Covid-19
Juni 2020 - versie 0.4

Inleiding Begeleidingscommissie

De overheid bekijkt hoe digitale middelen gebruikt kunnen worden bij de bestrijding van het coronavirus. De verwachting is dat digitale toepassingen een zinvolle bijdrage leveren in de volgende fase van de bestrijding van de verspreiding en dus van de gezondheidseffecten van het coronavirus. Daarbij wordt op dit moment gedacht aan digitale ondersteuning van contactopsporing en aan digitale ondersteuning door middel van zelfmonitoring (thuisrapportage) in combinatie met verhoogde diagnostische testcapaciteit. Op verzoek van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is er een Begeleidingscommissie opgericht die de Minister zal adviseren over digitale ondersteuning bij de bestrijding van Covid-19.

Advies 1: Programma van Eisen voor digitale oplossing ter aanvulling op bron- en contactonderzoek van GGD

Hierbij brengt de Begeleidingscommissie advies uit over het Programma van Eisen (PvE) voor een digitale oplossing ter aanvulling op het bron- en contactonderzoek (BCO) van de GGD, Versie 0.5, 19 mei 2020.

Conclusies:

- Het huidige PvE is nog onvoldoende succesvol in het stellen van de juiste context, adequate randvoorwaarden, meetbare doelen en eisen voor digitale ondersteuning bij contactopsporing.
- Een aantal cruciale aspecten ontbreken in het huidige PvE, zoals het monitoren van het gebruik van de notificatie-app, het expliciet koppelen van het inzetten van extra diagnostische testcapaciteit aan contactopsporing, en het evalueren van de beoogde effecten van digitale ondersteuning bij contactopsporing op de gezondheid en de verspreiding van het virus.

Advies:

- De Begeleidingscommissie adviseert de Minister de GGD opdracht te geven om het raamwerk voor een PvE dat de Begeleidingscommissie heeft opgesteld (zie bijlage) in overweging te nemen.
- De Begeleidingscommissie adviseert de Minister om de GGD te vragen meer aandacht te besteden aan het formuleren van een gedegen PvE waarin het opgestelde raamwerk als uitgangspunt moet dienen.
- De Begeleidingscommissie adviseert de Minister om iedereen die een notificatie van de notificatie-app ontvangt (ook zonder symptomen) de mogelijkheid te geven om getest te worden. Daarnaast adviseert de commissie om samen met het RIVM en de GGD te kijken wanneer en hoe vaak (zgn. "slim testen") een genotificeerd persoon getest moet worden

teneinde de grootste kans te hebben om alle besmettingen onder genotificeerden op te kunnen sporen. De commissie stelt voor om in overweging te nemen om genotificeerde contacten (ook zonder symptomen en klachten), na een eerste negatieve (d.w.z. geen COVID-19 aanwezigheid) testuitslag een tweede test te laten ondergaan, na een bepaalde tijd. Dit omdat de eerste test wellicht te vroeg is afgenomen en fout-negatief kan zijn, en de kosten voor een tweede test waarschijnlijk opwegen tegen de baten. Over het tijdstip van de eerste en eventueel tweede test dient echter goed nagedacht te worden met inachtneming van de accuratesse van de huidige testen, omdat een eerste negatieve test niet moet leiden tot onvoldoende opvolgen van andersoortige adviezen omdat de eerste test fout-negatief kan zijn.

Onderbouwing van het advies

- De Begeleidingscommissie waardeert de inspanningen in het huidige PvE om de app visueel toegankelijk te maken.
- De Begeleidingscommissie constateert echter ook dat de volledigheid en helderheid van het opgestelde PvE op onderdelen nog niet voldoende is. Het PvE lijkt toe te werken naar een specifieke oplossing, namelijk de creatie van een specifieke notificatie-app, in plaats van een concreet en generiek overzicht te geven van de randvoorwaarden en eisen voor deze vorm van digitale ondersteuning te formuleren.
- Het doel, het middel en de functionaliteit lopen in het huidige PvE door elkaar heen. Bovendien ontbreken een aantal belangrijke zaken, waaronder een duidelijke context en doelstelling van een notificatie-app, handelingsperspectief van de gebruiker, juridische basis, faal- en succescriteria, criteria voor gebruiksvriendelijkheid en voor de beoogde (volks)gezondheid en epidemiologische effecten, en hoe wordt geëvalueerd en beoordeeld of en wanneer de app haar beoogde volksgezondheidseffecten heeft behaald. In de tekst hieronder is dit nader toegelicht, per onderdeel.
- De begeleidingscommissie heeft in de bijlage een raamwerk opgesteld om zo snel mogelijk tot een goed PvE te komen: 'Raamwerk voor een Programma van Eisen voor een digitale oplossing ter aanvulling op bron- en contactonderzoek'.

1. Context

Er moet een duidelijke contextschets gegeven worden waarin ook de gebruikte terminologie uitgelegd wordt. Hierin moeten in ieder geval ook de epidemiologische karakteristieken van Covid-19 kort uiteengezet worden.

2. Doelstelling van digitale ondersteuning van contactopsporing

Het is nog onvoldoende duidelijk wat digitale ondersteuning bij de bestrijding van Covid-19 moet bewerkstelligen. Duidelijk is dat de app in algemene zin moet bijdragen aan een beperking van verdere verspreiding van het virus, het verkleinen van 'de R' en het beperken van het aantal ziekenhuisopnames. Deze doelen worden door een samenspel van diverse factoren bereikt. Om hier concreet aan bij te dragen moeten deze algemene doelen vertaald worden naar meetbare doelen en resultaten die de app op zou moeten leveren.

Een notificatie-app kan de GGD mogelijk ondersteunen of complementeren bij het bron- en contactonderzoek (BCO), bijv. door sneller contacten van coronapatiënten op te sporen, meer (onbekende) contacten op te sporen, sneller contacten te informeren over hun eigen gezondheidsrisico's en besmettingsrisico's en hen sneller te kunnen laten testen indien er recent (lang genoeg) contact is geweest met een - naar later bleek - COVID-19 geïnfecteerd persoon.

In het eerdere PvE kwam nog niet duidelijk naar voren welke van deze doelstellingen de GGD voor ogen heeft voor digitale ondersteuning met een notificatie-app. Er kunnen op deze wijze namelijk veel meer mogelijke besmette en dus besmettelijke contacten worden getest, ook voordat en zonder dat zij symptomen of klachten ondervinden. Zonder een notificatie-app zullen mensen zonder klachten of symptomen niet uit eigen beweging gaan testen omdat ze niets in de gaten hebben. Zij komen via de notificatie-app juist wel in beeld, en wanneer ze tevens gelijk getest

kunnen worden zal dit bij gaan dragen aan een vermindering van de verspreiding van het virus. Op dit moment worden mensen zonder klachten of symptomen niet getest (een enkele uitzondering daargelaten) dus het diagnostisch testbeleid moet aan het notificatiebeleid van de app worden aangepast.

3. Succes- en faalcriteria

Nut en noodzaak van digitale ondersteuning met een notificatie-app moeten verduidelijkt worden. Het is van belang te formuleren wanneer bijvoorbeeld een notificatie-app slaagt of faalt wat betreft de beoogde epidemiologische en volksgezondheidseffecten, en waar dat van afhankelijk is. Is dat bijvoorbeeld afhankelijk van het aantal mensen dat de app zal gebruiken? Is dat afhankelijk van het aantal risico-contacten dat door de app wordt gevonden? Is dat afhankelijk van het aantal mensen dat zich nu dankzij het gebruik van de app extra laat testen?

Bovendien moet er duidelijk in het PvE staan wanneer de digitale ondersteuning bij de bestrijding van Covid-19 eindigt, bijvoorbeeld wanneer deze wel nuttig is maar de gezondheids- en virusverspreidings situatie significant verbeterd is ten opzichte van de start van de invoer of wanneer de app onvoldoende nuttig blijkt te zijn.

Om effectief te zijn, zouden in een PvE onder andere de volgende elementen aan bod moeten komen:

- Welke informatie aan gealarmeerde contacten wordt verstrekt, op welk moment en door wie;
- of een tijdsduur van mogelijke besmetting wordt aangegeven;
- wanneer men een diagnostische test kan aanvragen – idealiter dus zodra men een notificatie krijgt (ongeacht symptomen);
- wat de ingestelde gevoeligheden van de app zijn (afstand en tijdsduur van een blootstelling) en wat de consequenties zijn voor verschillende actoren (GGD, burger, huisarts);
- of de app gebruikt kan worden door mensen die in (zorg)instellingen en ziekenhuizen werken en (al dan niet beschermd) met Covid-19-patiënten in aanraking komen;
- hoeveel onterechte alarmsignalen worden afgegeven en hoeveel gemiste signalen er zijn (bij verschillende app instellingen);
- en hoe mensen reageren op de contactalarmering en of ze de adviezen opvolgen.

4. Criteria voor gebruik(svriendelijkheid), inclusiviteit en waarborgen van (grond)rechten

Het wordt nog onvoldoende duidelijk in het PvE waarom mensen een notificatie-app zouden gebruiken. Welk voordeel heeft een burger zelf om bij te dragen aan snellere contactopsporing (bv. sneller getest kunnen worden en sneller zekerheid of men besmet is en dus een gevaar voor haar/zijn directe gezin, familie en omgeving is)? Ondanks dat het realisatieteam de notificatie-app test met specifieke doelgroepen van gebruikers, missen in het PvE de criteria voor gebruiksvriendelijkheid. De app moet ook door burgers met fysieke of verstandelijke beperking, met beperkte digitale vaardigheden, laaggeletterden, anderstaligen en burgers met beperkt gezondheidsvaardigheden gebruikt kunnen worden. Tevens ontbreken vooralsnog een aantal privacy-waarborgen.

5. Kader voor monitoring en evaluatie

Er wordt in het PvE nog niet gesproken over monitoring en evaluatie. Het PvE moet heldere evaluatiecriteria bevatten in relatie tot de beschreven doelen en doelgroepen. Daarnaast moet het PvE ook aangeven wanneer de digitale ondersteuning voor contactopsporing in voldoende of juist niet in voldoende mate bijdraagt aan de beoogde doelstellingen. Indien de notificatie-app niet of in onvoldoende mate bijdraagt aan de nagestreefde doelen, zou daar – na herstellingspogingen – de conclusie aan verbonden moeten worden dat de app weer buiten gebruik moet worden gesteld.

De evaluatie van een app is alleen mogelijk als de GGD in het gesprek met de patiënt (1) tijdens het afnemen van een diagnostische test, en later (2) bij het communiceren van de testuitslag, alsmede in het geval van een positieve uitslag (3) bij het bron- en contactonderzoek, nieuwe vragen moet toevoegen met betrekking tot de app. De GGD is in feite de enige die de informatie

genoemd voor het meten van de doelen kan verzamelen. Bereidheid voor bijdrage aan de evaluatie en daartoe het mogelijk (enigszins) aanpassen van de GGD-processen, is een voorwaarde voor het introduceren van de app.

6. Handelingsperspectief

Ten slotte vraagt de Begeleidingscommissie dringend aandacht voor het volgende. Op dit moment worden mensen met Covid-19-symptomen opgeroepen zich te laten testen via de huisarts of GGD. Wanneer een burger echter een notificatie ontvangt van de notificatie-app dat hij of zij in de buurt geweest is van een – na later bleek – met Covid-19 besmette medeburger, is het belangrijk daarbij een concreet handelingsperspectief mee te geven. Wat de Commissie betreft is het advies voor (zelf)quarantaine geen optie. Het enige juiste handelingsperspectief is dat burgers die een notificatie ontvangen, zich tevens direct kunnen laten testen – óók als zij (nog) geen symptomen hebben. Daarnaast adviseren wij om samen met het RIVM en de GGD te kijken hoe we in Nederland de testen het meest gericht kunnen inzetten (“slim testen”): wanneer en hoe vaak (in geval van voorgaande negatieve testuitslagen) zou een genotificeerd persoon getest moet worden teneinde de grootste kans te hebben om alle besmettingen onder genotificeerden op te kunnen sporen. Dit is belangrijk omdat de gevoeligheid (sensitiviteit) van de huidige PCR testen pas een aantal dagen na besmetting optimaal is (en er bij te vroeg testen dus een kans op fout-negatieve testuitslagen is), en naar verloop van tijd deze gevoeligheid ook weer afneemt.

Bijlage bij het advies

Bijgesloten bij dit advies is een raamwerk voor een PvE, zoals hierboven genoemd.