

Project Nationale Veiligheid

Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie

Pandemieën

Intern werkdocument



Datum: 16-05-2006

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
1 Inleiding	4
2 Omschrijving incidentcategorie	6
2.1 Pandemieën	6
2.2 Opmerkingen vooraf.....	6
3 Beleidsproces en beleidsinhoud	8
3.1 Beleidsproces.....	8
3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen	10
3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid	15
4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften	17
4.1 Knelpunten in het beleidsproces	17
4.2 Blinde vlekken in het beleid.....	17
4.3 Behoeften/ambities van de betrokken ministeries	17
5 Conclusies	22
5.1 Beleid en interdepartementale samenwerking.....	22
5.2 Kansen en mogelijkheden.....	23
5.3 Prioritering	24
Bijlage 1: betrokken ministeries.....	26
Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries	27

Voorwoord

De status van deze rapportage is een intern werkdocument. De rapportage beschrijft de resultaten van een inventariserend onderzoek naar

1. blinde vlekken in het beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van pandemieën
2. knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet.

De resultaten geven een overzicht van de visies van de betrokken departementen m.b.t. de blinde vlekken en knelpunten. Nadrukkelijk dient hierbij vermeld te worden dat de resultaten soms gebaseerd zijn op de visie van één departement en nog geen gemeenschappelijk beeld weergeven. De rapportage bevat daarom kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid.

De komende periode zal in het kader van het project geïnventariseerd worden welke kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid opgepakt gaan worden, door wie en hoe. Daarnaast worden de resultaten van het onderzoek gebruikt als bouwstenen bij de ontwikkeling van een strategie voor de Nationale Veiligheid.

De geïntegreerde rapportage is opgesteld op basis van een aantal departementale zelfevaluaties en collegiale toetsen. In bijlage 1 treft u een overzicht welke departementen hebben bijgedragen aan het onderzoek.

De rapportage wordt niet gepubliceerd. Wel kan deze als intern werkdocument worden aangevraagd door de medewerkers van de departementen die betrokken zijn bij dit vervolgtraject en/of hebben bijgedragen aan het onderzoek. Aanvragen kunt u sturen aan het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Meer informatie over het onderzoek is opgenomen in een informatiebrochure met als titel: "Project Nationale Veiligheid: Achtergrondinformatie bij de interdepartementale zelfevaluatie en collegiale toets". Ook deze brochure kunt u aanvragen bij het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Secretariaat Project Nationale Veiligheid
Mw. A. de Jong-Tokman
Fluwelen Burgwal 56
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

070-426 6699

Anna.Jong@minbzk.nl

1 Inleiding

Tot een paar jaar geleden waren binnenlandse en buitenlandse veiligheid twee verschillende dimensies van hetzelfde thema.¹ In de afgelopen periode is ons land echter geconfronteerd met een aantal dreigingen, hetgeen duidelijk heeft gemaakt dat sprake is van een toenemende verwevenheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid. Hierbij kan worden gedacht aan de opkomst van het internationale terrorisme, de verspreiding van CBRN-wapens, pandemieën, klimaatverandering en afnemende energievoorzieningszekerheid. Globalisering – onder andere in de vorm van open grenzen en vervaging van de betekenis van plaats en tijd – heeft ertoe geleid dat buitenlands veiligheidsbeleid meer dan ooit van invloed is op de binnenlandse veiligheid, terwijl het omgekeerde ook het geval is. Tegen deze achtergrond is de begripsvorming rondom 'nationale veiligheid' op gang gekomen.

Naar aanleiding van enkele vooronderzoeken waaruit is gebleken dat het beleid op het gebied van nationale veiligheid te repressief is, ad hoc en gefragmenteerd, heeft de stuurgroep Nationale Veiligheid besloten een vervolgonderzoek in te stellen waarbij interdepartementaal en proactief beleid centraal moet staan. Als uitgangspunt voor dit onderzoek gelden negen dreigingen met daaraan gekoppelde incidentcategorieën. Hieronder volgt een overzicht van deze dreigingen met bijbehorende incidentcategorieën.

Klassieke dreigingen	Incidentcategorieën
1. Aantasting van de internationale vrede en veiligheid 2. CBRN 3. Terrorisme 4. Internationaal georganiseerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none">• Falende staten• Risicolanden• Verspreiding van CBRN-wapens (proliferatie)• Catastrofaal terrorisme• Radicalisering• Toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld• Wereldwijde handel in drugs
Sociaal-economische dreigingen 5. Sociale kwetsbaarheid 6. Digitale onveiligheid 7. Economische onveiligheid	Incidentcategorieën <ul style="list-style-type: none">• Toenemende (interetnische) spanningen en afnemend burgerschap• Digitale verlamming• Aantasting van de sociale zekerheid• Extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen
Natuurlijke dreigingen 8. Klimaatverandering en natuurrampen 9. Pandemieën	Incidentcategorieën <ul style="list-style-type: none">• Toenemend overstromingsrisico• Toenemende kans op extreme droogte/hitte• Plaagorganismen• Pandemieën van reeds bekende ziekten• Zoönosen

¹ Zie ook de Wijk & Toxopeus, Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn, in: *Internationale Spectator*, 2005

Het onderzoek heeft het karakter van een zelfevaluatie met daarop volgend een collegiale toets. Het onderzoek is concreet gericht op:

1. het identificeren van blinde vlekken in het op proactie gerichte beleid ten aanzien van de gekozen incidentcategorieën
2. het achterhalen van knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet
3. het creëren van inzicht in de wijze waarop met deze blinde vlekken en knelpunten kan worden omgegaan.

De voorliggende geïntegreerde rapportage heeft betrekking op de incidentcategorie 'pandemieën' en is het resultaat van drie departementale zelfanalyses – van de Ministeries van VWS, LNV en BZ – en enkele collegiale toetsen (zie bijlage 1 voor een totaaloverzicht). Van de departementale zelfanalyses zijn separaat rapportages beschikbaar.

Leeswijzer

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de omschrijving van de incidentcategorie 'pandemieën';
- in hoofdstuk 3 wordt uiteengezet welke beleidsactiviteiten worden uitgevoerd en welke interdepartementale samenwerkingsrelaties aanwezig zijn
- in hoofdstuk 4 wordt beschreven welke blinde vlekken in het beleid aanwezig zijn, welke knelpunten zich in het beleidsproces voordoen en welke behoeften/ambities de betrokken ministeries hebben als het gaat om deze incidentcategorie
- in hoofdstuk 5 worden de conclusies beschreven.

De rapportage wordt afgerond met twee bijlagen:

- in bijlage 1 wordt een overzicht weergegeven van de betrokken ministeries en de aard van hun bijdrage aan dit onderzoek
- in bijlage 2 is een overzicht weergegeven van de activiteiten van de betrokken ministeries in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën.

2 Omschrijving incidentcategorie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de omschrijving van de incidentcategorie 'pandemieën'. Daarnaast wordt stilgestaan bij enkele opmerkingen vooraf. Beide paragrafen kunnen worden gezien als de achtergrond waartegen de resultaten van het onderzoek beschouwd moeten worden.

2.1 *Pandemieën*

Pandemieën zijn epidemieën van wereldomvang. Er zijn grofweg twee soorten pandemieën te onderscheiden. In de eerste plaats zijn dit de pandemieën van bekende of voorspelbare ziektes, zoals influenza (in 1918 doodde een influenza-pandemie naar schatting 20 tot 40 miljoen mensen). In de tweede plaats zijn er de onvoorspelbare pandemieën, zoals de dreigende SARS-pandemie eind 2002 of de dreiging van de gekkekoeienziekte (BSE). Ziektes die van dieren overslaan op mensen – de zogenaamde zoönosen – behoren vaak tot de onvoorspelbare pandemieën. Bij het overspringen van virussen van dier naar mens kunnen ernstige ziektebeelden ontstaan.

Het voorspelbare karakter van bijvoorbeeld een influenzavirus (uit de historie weten we dat ongeveer eens in de 30 jaar een voor mensen gevaarlijk nieuw griepvirus opduikt) maakt dat het inperken en/of voorkomen ervan beter mogelijk is dan in geval van onvoorspelbare pandemieën. Voorbereiding is mogelijk door protocollen, de aanleg van noodvoorraden medicijnen en eventueel het maken van vaccins. Dit neemt niet weg dat er nog een groot aantal onzekerheden is waarmee we rekening moeten houden.

Het inperken en/of voorkomen van onvoorziene risico's (onvoorspelbare pandemieën) op het gebied van infectieziekten is een lastige(re) aangelegenheid. Wat van essentieel belang is, is dat men zo snel mogelijk op de hoogte raakt van het ontstaan van een nieuw virus of van het opduiken van een ander micro-organisme. Vervolgens gaat het veelal om de vraag of men beschikt over een robuuste infrastructuur die het mogelijk maakt infectieziekten te onderzoeken en zo mogelijk kan bestrijden. Het gaat dus als het ware om het hebben van een goed 'apparaat', zodat we als land weten wat we kunnen doen als het zover is. Voor het realiseren van een dergelijk apparaat is het van belang een nationaal en internationaal infectieziektenetwerk van laboratoria en epidemiologische centra te creëren.

2.2 *Opmerkingen vooraf*

In de eerste plaats is uit de vorige paragraaf af te leiden dat pandemieën grofweg zijn te onderscheiden in 'pandemieën van bekende of voorspelbare ziektes' en in 'zoönosen'. In het kader van het project Nationale Veiligheid zijn deze twee soorten pandemieën als aparte incidentcategorieën benoemd. Het Ministerie van VWS zou de zelfevaluatie uitvoeren voor de eerst genoemde incidentcategorie, terwijl het Ministerie van LNV de zelfevaluatie zou uitvoeren voor zoönosen. Gedurende het onderzoeksproces is duidelijk geworden dat er – waar het gaat om proactieve beleidsvorming – relatief veel overlap tussen beide incidentcategorieën aanwezig is. Daarom is gekozen te rapporteren op het niveau van de dreiging: pandemieën.

In de tweede plaats is uit de zelfevaluaties naar voren gekomen dat de aard van de dreiging 'pandemieën' maakt dat de proactieve aanpak per definitie in internationaal verband invulling krijgt. De gedachte dat Nederland een pandemie kan voorkomen, wanneer deze op Europese schaal of wereldschaal is uitgebroken, is enigszins een utopie. In die zin valt het internationale belang samen met het Nederlandse belang. Nationale veiligheid is als begrip vanuit dit perspectief van beperkte betekenis. Beleidsmatig betekent dit dat het Nederlandse beleid al snel gericht is op het inperken van de gevolgen, al kan de kwetsbaarheid van Nederland (bijvoorbeeld door middel van vaccins) aanzienlijk worden verminderd. Vanwege dit gegeven wordt in deze rapportage in het bijzonder stilgestaan bij de inspanningen die in internationaal verband plaatsvinden.

Tot slot is door het Ministerie van BZ opgemerkt dat vanuit zijn verantwoordelijkheid voor Ontwikkelingssamenwerking (OS) ook wordt bijgedragen aan het inperken en/of voorkomen van pandemieën die (op dit moment) niet of nauwelijks een bedreiging zijn voor de Nederlandse volksgezondheid (denk hierbij aan HIV-aids, Malaria, e.a.). Tijdens de zelfevaluatie bij het Ministerie is ook gesproken over de proactieve bijdrage die wordt geleverd aan de aanpak van dergelijke pandemieën. Gezien de scope van het project Nationale Veiligheid – die zich beperkt tot pandemieën die vitale belangen van Nederland kunnen schaden en zo maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken – is er echter voor gekozen deze pandemieën niet in deze rapportage op te nemen. Het Ministerie van BZ vindt het overigens wel van belang te benadrukken dat ook andere pandemieën dan grieppandemieën en/of zoönosen een bedreiging voor Nederland kunnen zijn.

3 Beleidsproces en beleidsinhoud

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de interdepartementale samenwerkingsrelaties in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën. De hoofdvraag hierbij is welke ministeries vanuit welke rol betrokken zijn bij het proactieve beleid. Daarnaast wordt beschreven welke beleidsactiviteiten in dit kader worden verricht en in welke mate deze voortvloeien uit vastgesteld interdepartementaal beleid.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

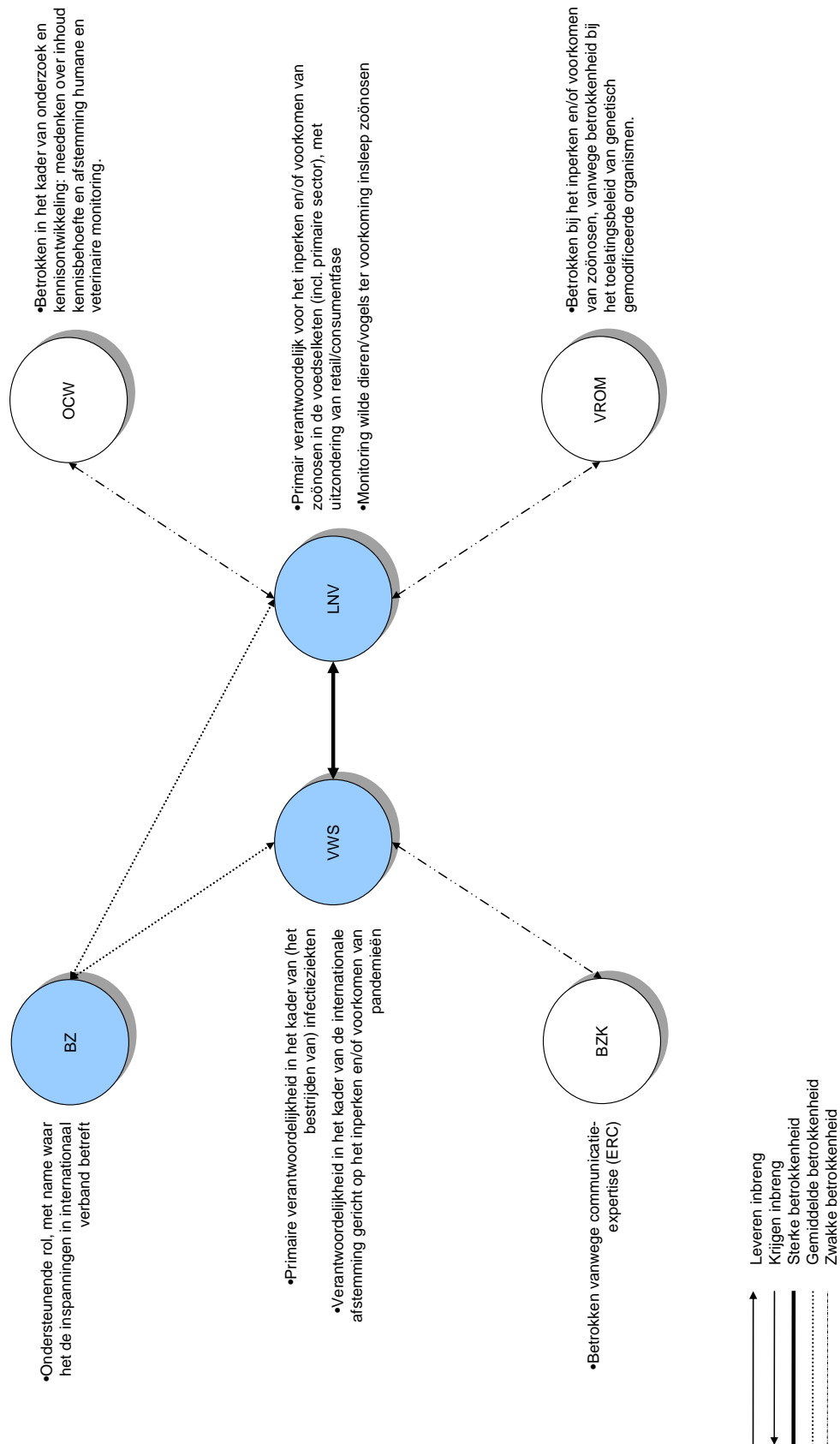
- in paragraaf 1 wordt een overzicht gegeven van het interdepartementale beleidsnetwerk dat bij het inperken en/of voorkomen van pandemieën betrokken is
- in paragraaf 2 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de beleidsactiviteiten die proactief uitwerken op het inperken en/of voorkomen van pandemieën
- in paragraaf 3 wordt aangegeven in welke mate er vastgesteld interdepartementaal beleid aanwezig is dat richting geeft aan de beleidsactiviteiten en de samenwerking.

3.1 Beleidsproces

Het waar mogelijk inperken en/of voorkomen van pandemieën is geen opgave die door één ministerie (succesvol) kan worden volbracht. Er werken verschillende ministeries vanuit uiteenlopende rollen samen aan het proactieve beleid op dit gebied. In deze paragraaf wordt in beeld gebracht hoe deze samenwerking er uitziet.

In figuur 1 (volgende pagina) wordt de interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën weergegeven. De 'gekleurde' ministeries zijn de ministeries die de zelfevaluatie hebben uitgevoerd en dus de kans hebben gehad de interdepartementale samenwerking uitgebreid te beschrijven. In de kern van het netwerk staan de ministeries die aangemerkt kunnen worden als de ministeries die beleidsmatig het sterkst betrokken zijn.

Figuur 1: interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën



Beschrijving interdepartementale samenwerking

De Ministeries van VWS en LNV zijn het sterkst betrokken bij het beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Het Ministerie van VWS heeft vanuit de meer algemene verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid een primaire rol in het kader van het bestrijden van infectieziekten. Pandemieën kunnen hier ook tot worden gerekend. In zekere zin maakt het niet zoveel uit of een pandemie kan worden gerekend tot een bekende soort (zoals influenza) of dat sprake is van een infectieziekte die overslaat van dier op mensen en muteert tot een pandemie. Op het moment dat er sprake is van menselijke besmetting heeft het Ministerie van VWS een primaire (keten)verantwoordelijkheid die vooral betrekking heeft op de bestrijding (zie ook hoofdstuk 2). Het Ministerie van LNV is primair verantwoordelijk voor het tegengaan van zoönosen in de voedselketen. Dit met uitzondering van de retail-en/of consumentenfase, aangezien deze primair tot het domein van het Ministerie van VWS gerekend kan worden. De verantwoordelijkheid van het Ministerie van LNV vloeit voort uit de verantwoordelijkheid voor veilig voedsel en diergezondheid en voor de bewaking van de veiligheid in productieketens.

Gezien het belang van internationale samenwerking ter voorkoming en/of inperking van pandemieën is ook het Ministerie van BZ relatief sterk betrokken. Het Ministerie van BZ heeft in deze een ondersteunende rol. In internationaal verband komt de rol van het Ministerie van BZ tot uiting in het – waar nodig – signaleren van ontwikkelingen en het (eveneens waar nodig) coördineren van de Nederlandse inspanningen in internationaal verband. Veelal is hierbij sprake van gezamenlijk optreden met de Ministeries van VWS en/of LNV.

De Ministeries van VROM, OCW en BZK zijn in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën het minst betrokken. Het Ministerie van VROM heeft een rol waar het gaat om het beleid in het kader van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). In het kader van dit beleidsterrein wordt samengewerkt met het Ministerie van LNV, dat als hoofdverantwoordelijke gezien kan worden. Het Ministerie van OCW is uitsluitend betrokken, vanwege de ondersteunende rol die het Ministerie kan spelen op het gebied van kennisontwikkeling. Tot slot heeft het Ministerie van VWS aangegeven dat ook het Ministerie van BZK betrokken is bij het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Het gaat hierbij om de rol die het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) speelt in de communicatie rondom pandemieën. Uit de collegiale toets die het Ministerie van BZK heeft uitgevoerd, blijkt dat de rol van het ERC vooral betrekking heeft op (dreigende) crisissituaties. Dit betekent dat deze in het onderhavige onderzoek minder relevant is.

3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen

In de vorige paragraaf is ingegaan op de interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën en de rollen/verantwoordelijkheden van de hierbij betrokken ministeries. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de hoofdlijnen van de beleidsactiviteiten waarmee invulling wordt gegeven aan deze rollen/verantwoordelijkheden. Allereerst wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen internationaal en nationaal beleid (paragraaf 3.2.1). Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsactiviteiten die door de betrokken ministeries worden verricht in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën (paragraaf 3.2.2).

3.2.1 Verhouding internationaal – nationaal beleid

Zoals in hoofdstuk 2 van deze rapportage is gesteld – en ook duidelijk naar voren komt uit het onderzoek – heeft het proactieve beleid in het kader van pandemieën een sterk internationaal karakter. Dit internationale karakter komt tot uiting in beleidsvorming op mondiaal, Europees en bilateraal niveau. In deze paragraaf wordt kort aandacht besteed aan deze internationale dimensie. De inhoud is gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek en (op onderdelen) op een aanvullende documentenstudie.

Mondiaal niveau

In internationaal verband speelt de World Health Organization (WHO) een belangrijke rol: bestrijding van pandemieën in internationaal verband vindt plaats via de WHO. De WHO is onderdeel van de Verenigde Naties (VN) en vervult in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën verschillende rollen. In de eerste plaats worden door de WHO omvangrijke onderzoeksprogramma's uitgevoerd om de kennisontwikkeling op het gebied van pandemieën te bevorderen. In de tweede plaats beschikt de WHO over een 'Epidemic and Pandemic Alert and Response System' (EPR) dat wordt gebruikt om het ontstaan van pandemieën te signaleren ('surveillance') en te bestrijden. Een wezenlijk onderdeel van dit systeem zijn de internationale afspraken die zijn gemaakt in het kader van de 'International Health Regulations' (IHR). De landen die deelnemen aan de IHR zijn verplicht het ontstaan van pandemieën te monitoren en te rapporteren aan de WHO en wanneer nodig snel in te grijpen. In de kern is de IHR gericht op het maken en nakomen van afspraken rondom 'surveillance' en 'respons'. Dit zijn dan ook twee aspecten die in proactieve zin van wezenlijk belang zijn. De Ministeries van VWS en BZ onderhouden veelal de contacten met de WHO.

Naast de WHO is in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën de 'Food and Agriculture Organization' (FAO) een centrale organisatie. De FAO is – net als de WHO – onderdeel van de VN. De FAO richt zich met name op het ondersteunen van ontwikkelingslanden. Het tegengaan van dierziekten kan onderdeel zijn van deze ondersteuning. Een organisatie die zich op mondiaal niveau specifiek richt op het tegengaan van dierziekten is de 'Office International des Epizooties' (OIE), die wordt gezien als de 'World Organization for Animal Health'. Het OIE kan worden gezien als een mondiaal kennis- en monitoringscentrum. Wekelijks worden de lidstaten van het OIE geïnformeerd over ontwikkelingen op het gebied van dierziekten. Daarnaast verzorgt het OIE verschillende diensten op veterinair gebied (training, tools voor evaluatie, capaciteitsopbouw in Afrika, e.a.).

Europees niveau

Op Europees niveau is het beleid op het gebied van de volksgezondheid en landbouw in de zogenaamde eerste pijler belegd. Dit is de communautaire pijler, wat betekent dat de EU hier meer invloed heeft dan bijvoorbeeld op het gebied van politieke en justitiële aangelegenheden. De EU voorziet naast beleidskaders ook in een Europees Centrum voor Ziektepreventie en –Bestrijding (ECDC). Dit centrum heeft de opdracht reeds aanwezige en zich ontwikkelende risico's voor de gezondheid van mensen als gevolg van infectieziekten op te sporen en te beoordelen. Op Europees niveau is ook een Europees expertisenetwerk – Med-Vet-Net – dat zich inzet voor het voorkomen en beheersen van zoönosen en via levensmiddelen overdraagbare ziekten. Dit door integratie van het dierengeneeskundig, medisch en levensmiddelentechnologisch onderzoek in Europa met betrekking tot de voedselveiligheid. Een groot aantal wetenschappers van verschillende disciplines neemt deel in dit netwerk, dat wordt gefinancierd vanuit het 6^e kaderprogramma van de EU.

In het kader van de beleidsvorming op het niveau van de EU is het niet mogelijk hier aandacht te besteden aan alle vormen van beleid die in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën aanwezig zijn. Hieronder volgt een opsomming van enkele relevante vormen van beleid:

- de *EU-Gezondheidsstrategie* die in 2000 is vastgesteld, heeft drie centrale prioriteiten. Het opzetten van een systeem om snel te kunnen reageren op bedreigingen voor de volksgezondheid is er hier één van
- door middel van *EU-richtlijnen* worden er kaders gegeven voor het beleid van de lidstaten, waar het gaat om het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Voorbeelden hiervan zijn de EU-verordening bestrijding zoönosen, de EU-richtlijn zoönosen monitoring en de EU-richtlijn bestrijding Aviaire Influenza (AI).
In het kader van AI heeft de EU in risicogebieden teams die – samen met lokale deskundigen en autoriteiten – monitoren en waar nodig actief ondersteunen bij bestrijding (technical assistance). Zonodig worden hiervoor bijdragen in de vorm van deskundigheid en/of financiële middelen gevraagd. Dit loopt via het Ministerie van BZ.

Bilateraal niveau

Naast het beleid op mondiaal en Europees niveau bestaan er ook nog bilaterale afspraken met omliggende landen. Dit ten behoeve van beleidsontwikkeling en afstemming over concrete activiteiten (zoals inkoop van vaccins). Daarnaast wordt in regionaal (EU-regio) verband gewerkt aan het uitwisselen van kennis door middel van bijeenkomsten, workshops, gezamenlijke oefeningen en dergelijke.

Nederlandse bijdrage in internationaal verband

De Ministeries van VWS en LNV zijn als 'vakdepartementen' sterk betrokken bij het internationale beleid. Het Ministerie van VWS onderhoudt vooral het contact met de WHO. Het Ministerie van LNV speelt onder andere een vooraanstaande rol bij mondiale initiatieven (FAO-verband) ter bestrijding van de vogelgriepiepidemie. Het Ministerie van BZ heeft een ondersteunende rol in het contact dat de beide ministeries met de betreffende organisaties onderhouden. Het Ministerie van BZ ondersteunt met name WHO en FAO ten behoeve van de internationale coördinatie gericht op het inperken en/of voorkomen van pandemieën.

De ministeries – met name die van VWS en LNV – dragen financieel en inhoudelijk bij internationaal onderzoek. Het onderzoek in internationaal verband is zowel fundamenteel (o.a. naar gedrag van micro-organismen) als toegepast van aard (o.a. vaccinonderzoek). De Ministeries van VWS en LNV dragen niet alleen bij aan onderzoek, maar ook aan beleidsontwikkeling op Europees en mondiaal niveau. Het Ministerie van VWS heeft bijvoorbeeld een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de IHR. Daarnaast nemen de beide ministeries deel in adviescommissies van de Europese Commissie en wordt een bijdrage geleverd aan het stimuleren van internationale kennisuitwisseling (bijeenkomsten, workshops, e.a.).

3.2.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen²

Om de beleidsactiviteiten inzichtelijk te maken, is in het onderzoek een indeling gemaakt in verschillende fasen van het beleidsproces:

- de fase van beleidsvoorbereiding waarin kennis en informatie over de achtergronden bij pandemieën wordt verzameld (onderzoek) en in kaart wordt gebracht wat de aard en de omvang van pandemieën is (risicoanalyses)
- de fase beleidsontwikkeling die gericht op het ontwikkelen van acties, standpunten, e.a. die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van pandemieën
- de fase beleidsuitvoering waarin uitvoering wordt gegeven aan wat ontwikkeld is in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën
- de fase beleidsevaluatie waarin wordt gekeken naar de resultaten/effecten van het beleid met betrekking tot het inperken en/of voorkomen van pandemieën.

In deze paragraaf wordt op basis van de beleidscyclus in beeld gebracht welke beleidsactiviteiten worden verricht in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Deze beschrijving is zowel gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek als op een aanvullende documentenstudie.

Onderzoek en risicoanalyses

Niet alleen op internationaal niveau worden onderzoeken en risicoanalyses uitgevoerd. In nationaal verband zijn vooral de Ministeries van VWS en LNV actief op dit gebied. Er kan op het gebied van onderzoek een onderscheid worden gemaakt tussen de meer structurele programma's en het meer incidentele onderzoek. Voor het Ministerie van VWS geldt dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een centrale rol heeft in het onderzoek dat op het gebied van infectieziekten wordt verricht. Het RIVM beschikt over het Centrum voor Infectieziektebestrijding (CIb) dat wetenschappelijk onderzoek verricht en uitbesteed, maar tevens infectieziekten monitort en wanneer nodig bestrijdingstaken uitvoert. Het CIb is in dat opzicht een kennisinstituut waarop voortdurend een beroep gedaan kan worden. Het CIb is overigens niet alleen werkzaam voor het Ministerie van VWS. Ook in opdracht van het Ministerie van LNV verricht het CIb uiteenlopende onderzoeken.

Naast het CIb doen ook andere onderzoeksinstituten onderzoek in opdracht van de beide ministeries. Zo heeft een commissie van de Gezondheidsraad ten behoeve van de beide ministeries onderzoek gedaan. Dit onderzoek is input geweest voor een Europese beleidsconferentie, tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU (2004). In opdracht van het Ministerie van LNV zijn ook de Universiteit van Wageningen en de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) actief op het gebied van onderzoek. Naast onderzoek dat zich specifiek richt op zoönosen wordt – zo blijkt uit het onderzoek – ook onderzoek gedaan dat hier randvoorwaardelijk is aan het inperken en/of voorkomen van zoönosen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het in kaart brengen van witte vlekken van diervoederketens.

² In bijlage 2 vindt u een opsomming van de beleidsactiviteiten die de betrokken ministeries in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën verrichten.

Uit onderzoek blijkt dat het onderzoek – zoals bovenstaand beschreven – in algemene zin bijdraagt aan kennisontwikkeling op het gebied van:

- diagnostiek (en syndroomsurveillance)
- vaccins
- preventie binnen Nederland
- preventie buiten Nederland.

Risicoanalyses naar de aard en omvang van pandemieën worden gedaan door zogenaamde 'surveillance-systemen'. Uit het onderzoek komt naar voren dat het zwaartepunt van surveillance op Europees en mondiaal niveau ligt (zie de vorige subparagraaf). Op nationaal niveau zijn vooral het Clb en VWA actief. Beide monitoren vrijwel voortdurend het risico op het ontstaan van pandemieën. Op basis van onderzoek/kennisontwikkeling wordt ook gewerkt aan het ontwikkelen van monitorings- en informatiesystemen en aan modellen die het 'gedrag' van infectieziekten en het mogelijke effect van interventies voorspellen.

Beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering

Uit het onderzoek blijkt dat de beleidsontwikkeling in nationaal verband in grote mate afgeleid is van internationale afspraken. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat er in internationaal verband veel wordt geïnvesteerd in 'surveillance' en snelle respons. Dit zijn twee onderdelen die in proactieve zin van wezenlijk belang zijn. Zoals ook in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is proactie in nationaal verband – in de zin dat pandemieën die zich in internationaal verband voordoen niet in Nederland tot besmetting leiden – lastig te realiseren. Dit neemt niet weg dat in nationaal verband – zo blijkt uit het onderzoek – al het mogelijke wordt gedaan om pandemieën te voorkomen. Een voorname doelstelling van het Ministerie van LNV is dan ook uitbraken van besmettelijke dierziekten te voorkomen. Het Ministerie van VWS heeft eenzelfde preventieve doelstelling op het gebied van infectieziekten (gezondheidszorg).

Het Ministerie van VWS ontwikkelt in het kader van het bovenstaande wetgeving en richtlijnen. Het departementale beleid op het gebied van infectieziekten – waarbij een pandemie een wereldwijde uitbraak van een bepaalde infectieziekte is – is sterk gericht op het creëren van randvoorwaarden om preventie en bestrijding van infectieziekten mogelijk te maken. Zo wordt regelmatig bekeken wat op het gebied van wetgeving mogelijk is om de mogelijkheden infectieziekten te beheersen te benutten. Op basis hiervan kunnen voorstellen worden gedaan om bijvoorbeeld de regie over de bestrijding te verbeteren, zodat in geval van grootschalige uitbraken van infectieziekten effectief optreden mogelijk is. De uitvoering van de bestrijding is in handen van de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en). Daarnaast speelt het Clb een centrale rol in zowel de preventie als bestrijding van infectieziekten.

In het kader van de voorlichting aan burgers wordt gekeken naar het kennisniveau van burgers op het gebied van het verschijnsel pandemieën en de mate waarin burgers op de hoogte zijn van de door de overheid genomen maatregelen. Op basis hiervan worden instrumenten ontwikkeld om het kennisniveau te verbeteren. Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) van het Ministerie van BZK speelt op het gebied van voorlichting- en communicatie een belangrijke rol.

Het Ministerie van LNV ontwikkelt eveneens regelgeving en richtlijnen die gericht zijn op het inperken en/of beperken van zoönosen. Hierbij kan worden gedacht aan beleidsdraaiboeken, richtlijnen voor insleeppreventie, afscherm- en/of ophokplichten, preventieve vaccinatie, importverboden, en dergelijke. Een deel van deze maatregelen – zoals (mogelijkheden tot) preventieve vaccinatie en importverboden – worden door de Europese Commissie bepaald. De Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV heeft een belangrijke rol in het kader van de controle op onder de afscherm- en/of ophokplicht.

Naast de meer directe vormen van beleid en uitvoering is het Ministerie van LNV ook actief op terreinen die meer indirect verband houden met het inperken en/of voorkomen van zoönosen. Om ingrijpen in een vroeg stadium mogelijk te maken, wordt door het Ministerie van LNV bijvoorbeeld het ontwikkelen van gecertificeerde ketensystemen gestimuleerd, zodat productieketens transparant zijn. Transparantie in productieketens heeft betrekking op het zicht dat aanwezig is op alle stromen aan grondstoffen en half- en eindproducten die in de diervoedersector een rol spelen. Door het waarborgen van de kwaliteit van geïmporteerde grondstoffen, wordt een bijdrage geleverd aan het inperken en/of voorkomen van zoönosen, omdat de kans op dierziektes wordt beperkt. Het ontwikkelen van ketensystemen is een primaire verantwoordelijkheid van de sector zelf.

Ook heeft het Ministerie van LNV een belangrijke verantwoordelijkheid waar het gaat om het toelatingsbeleid voor genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) – dat in samenwerking met de Ministeries van VWS en VROM wordt vormgegeven – en het exotenbeleid. Het exotenbeleid is gericht op het voorkomen van schadelijke invloeden in Nederland als gevolg van (de import van) uitheemse soorten. Uitheemse soorten (grondstoffen, producten, e.a.) kunnen zorgen voor het inslepen van zoönosen. Exotenbeleid draagt op deze manier bij aan het inperken en/of voorkomen van zoönosen.

Beleidsevaluatie

Uit het onderzoek blijkt dat er vooralsnog geen grootschalige evaluatiestudies zijn uitgevoerd naar het beleid op het gebied van het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Door middel van de voortdurende monitoring wordt bekeken wat het effect kan zijn van bepaalde maatregelen. In het kader van de EU-richtlijn inzake zoönosen monitoring zijn het Clb en de VWA actief. Naast monitoring leveren ook crises en oefeningen op het gebied van zoönotische dierziektes veel 'evaluatiestof' op.

3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid

Aan de interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën, ligt geen interdepartementaal beleidsstuk ten grondslag. Op aanpalende beleidsterreinen – in het bijzonder de voedselveiligheid – is volgens het Ministerie van LNV wel interdepartementaal beleid, aangezien de Ministeries van VWS en LNV gezamenlijk de verantwoordelijk voor voedselveiligheid dragen. Door het Ministerie van VWS is de nota 'Voedselveiligheid' niet aangedragen als beleidsmatige basis voor het beleid rondom pandemieën. Naar mening van het projectteam is een mogelijke verklaring hiervoor dat het Ministerie van LNV zich specifiek richt op dierziektes (die zich – onder andere via voedsel – kunnen ontwikkelen tot zoönosen), terwijl het Ministerie van VWS de gezondheidszorg als referentiekader heeft. Er bestaat in ieder geval verschil van opvatting over de mate waarin er enige vorm van interdepartementaal beleid aanwezig is, dat is gerelateerd aan het inperken en/of voorkomen van pandemieën (zowel reeds bekende als onvoorspelbare zoönosen).

In het kader van het bovenstaande is in de collegiale toets van het Ministerie van LNV opgemerkt dat ook de EU-verordening zoönosen en de EU-richtlijn zoönosen monitoring een interdepartementaal kader scheppen.

Het Ministerie van VWS heeft in de zelfevaluatie aangegeven dat interdepartementaal beleid ook niet noodzakelijk is. Op specifieke onderdelen vindt het Ministerie van VWS het echter wel wenselijk dat de ministeries gezamenlijk uitgangspunten onderschrijven c.q. gezamenlijk intenties uitdragen. In een nota kan een aantal essentiële zaken geregeld worden, zoals het onderschrijven van het belang van het tijdens een pandemie zo volledig mogelijk in stand houden van de medische zorg in het kader van het algemene, nationale belang.

4 Knelpunten, blinde vlekken en behoeften

Na in het vorige hoofdstuk een zo compleet mogelijk beeld van de huidige stand te hebben gegeven, staan in dit hoofdstuk de knelpunten in het beleidsproces, de blinde vlekken in het beleid en de behoeften die de betrokken ministeries hebben centraal. Het identificeren van deze onderdelen maakt het mogelijk de proactieve kracht van het beleid te versterken.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 1 wordt aandacht besteed aan de knelpunten in het interdepartementale beleidsproces
- in paragraaf 2 wordt stilgestaan bij de blinde vlekken in het beleid;
- in paragraaf 3 wordt aangegeven welke behoeften de betrokken ministeries hebben geformuleerd om de proactieve kracht van het beleid te versterken.

4.1 Knelpunten in het beleidsproces

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de Ministeries van VWS en LNV de primair betrokkenen zijn in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën. De samenwerking tussen beide ministeries verloopt naar eigen zeggen goed. Ook de samenwerking met het Ministerie van BZ is in de laatste periode – naar tevredenheid van alle betrokkenen – geïntensiveerd. Deze intensivering van de onderlinge samenwerking was noodzakelijk, gezien de inspanningen die de internationale gemeenschap moet leveren om pandemieën te voorkomen en/of in te perken.

Er zijn door de betrokken ministeries geen 'echte' knelpunten aangedragen. Er is bij de betrokken ministeries wel behoefte aan het doen van investeringen op bepaalde onderdelen, deze worden in paragraaf 4.3 behandeld.

4.2 Blinde vlekken in het beleid

Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrokken ministeries alles doen wat binnen hun mogelijkheden ligt om pandemieën in te perken en/of te voorkomen. Uit de zelfanalyses van de Ministeries van VWS, LNV en BZ blijkt dat alle beleidsterreinen die kunnen worden benut om invloed uit te oefenen op het risico van een pandemie ook als zodanig worden ingezet. Er is op deze beleidsterreinen – door middel van het formuleren van doelstellingen – ook focus aangebracht, zodat een optimale proactieve bijdrage zoveel als mogelijk is verzekerd.

4.3 Behoeften/ambities van de betrokken ministeries

Zoals in de inleiding van deze rapportage is aangegeven, hebben de betrokken ministeries allemaal de kans gekregen hun behoeften/ambities ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van pandemieën aan te geven. In deze paragraaf worden deze beschreven.

4.3.1 Departementale behoeften/ambities

De departementale behoeften hebben betrekking op behoeften/ambities die te realiseren zijn zonder dat intensieve samenwerking met andere ministeries noodzakelijk is. Hieronder worden de behoeften per ministerie uitgewerkt.

De Ministeries van VWS en LNV: meer investeren in kennisontwikkeling

Uit de zelfevaluatie van de Ministeries van VWS en LNV komt naar voren dat er behoefte bestaat aan het nader investeren in kennisontwikkeling. Dit betekent dat meer financiële mogelijkheden gecreëerd moeten worden om epidemiologisch onderzoek te doen, zodat meer kennis wordt verkregen over de oorzaken van pandemieën en mogelijkheden om deze te beïnvloeden. Concreet kan hierbij worden gedacht aan onderzoek naar micro-organismen, terwijl vaccinonderzoek in zekere zin ook tot het epidemiologisch onderzoek te rekenen is. Bij het investeren in kennisontwikkeling is van belang ook aandacht te hebben voor de internationale component. Het Ministerie van LNV heeft bijvoorbeeld behoefte aan nadere antwoorden op vragen als: wat betekenen ontwikkelingen elders in de wereld voor het risico van dierziektes/zoönosen in Nederland? Hoe kunnen zoönosen wereldwijd tijdig worden gesignaleerd en worden gevolgd (monitoring)?

Door beide ministeries wordt kennis als een noodzakelijke randvoorwaarde gezien voor het ontwikkelen van beleid en daarmee voor de mogelijkheden in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Kennis is niet alleen van belang voor het ontwikkelen van beleid en instrumenten (vaccins, diagnostiek, e.a.), maar bijvoorbeeld ook in het kader van voorlichting en onderwijs (nationaal en internationaal). Het belang van samenwerking tussen de beide op dit gebied wordt door zowel het Ministerie van VWS als LNV onderkend. Daarnaast is samenwerking met de Ministeries van BZ en OCW van belang. Dit vanwege het belang van internationale afstemming over onderzoek en kennisontwikkeling (het Ministerie van BZ) en de noodzaak van kenniscirculatie en kennisdoorstroming (het Ministerie van OCW).

Het Ministerie van LNV: meer investeren in bronbestrijding

Internationaal beleid is een terrein dat – zo heeft het Ministerie van LNV in de zelfevaluatie aangegeven – de komende jaren meer aandacht verdient. Het risico van zoönosen – dus zowel de kans op zoönosen als het effect ervan – kan voor Nederland worden beperkt door tijdige signalering – en ingrijpen bij de bron (veelal in ontwikkelingslanden). Beheersing bij de bron is echter een zwak punt in het gehele beheersingsscenario. Om op dit aspect meer te kunnen investeren, is samenwerking met de Ministeries van VWS en BZ essentieel. Ten aanzien van het Ministerie van VWS gaat het primair om inhoudelijke inbreng. De betrokkenheid van het Ministerie van BZ is vanuit het oogpunt van politiek-bestuurlijke beïnvloeding van partnerlanden, financiering (bv. OS-gelden) en kennis van internationale procedures van belang.

4.3.2 Rijksbrede behoeften/ambities

De rijksbrede behoeften/ambities hebben betrekking op behoeften/ambities die alleen te realiseren zijn door middel van intensieve samenwerking met andere ministeries. Hieronder worden de behoeften per ministerie uitgewerkt.

De Ministeries van BZ, LNV en VWS: meer aandacht besteden aan risicobeleving en kennisontwikkeling bij burgers

Uit de zelfevaluatie van het Ministerie van BZ komt naar voren dat meer aandacht nodig is voor risicocommunicatie. Het gaat hierbij in het bijzonder om de wijze waarop burgers risico's beleven. Volgens het Ministerie van BZ moeten burgers in staat zijn risico's in perspectief te plaatsen, zodat zij inzicht hebben in de wijze waarop verschillende risico's zich tot elkaar verhouden (waar moeten burgers zich meer of minder zorgen over maken).

Op dit moment zijn burgers hier – naar gevoel van het Ministerie van BZ – onvoldoende toe in staat. Er bestaat bijvoorbeeld verwarring over wanneer een dierziekte louter een dierziekte is en wanneer deze eventueel kan overslaan naar de mens. Het is volgens het Ministerie van BZ vooral een taak van de overheid om deze verwarring weg te nemen en burgers goed te informeren over wat nu wel en niet gevaarlijk is.

De Ministeries van VWS en LNV hebben in het verlengde hiervan aangegeven dat er rijksbreed meer moet worden gewerkt aan kennisontwikkeling bij burgers, zodat zij zich meer bewust zijn van de risico's die zij lopen en deze ook kunnen inschatten. Dit kan door middel van onderwijs en voorlichting. Door het Ministerie van VWS is hierbij specifiek aangegeven dat het Ministerie van OCW kan stimuleren dat informatie over pandemieën wordt opgenomen in het lesmateriaal van scholen.

Het Ministerie van VWS: verder verstevigen positie Nederland in internationaal verband

Het Ministerie van VWS heeft in het onderzoek aangegeven dat het van belang is de positie van het Ministerie zelf – maar ook in brede zin: die van Nederland – in internationaal verband verder te versterken. Dit betekent vooral nog meer aanwezig zijn bij uiteenlopende gremia, lobbyen, et cetera.

Hierbij is het volgens het Ministerie overigens wel van belang dat er los van de WHO en EU geen 'aparte' circuits ontstaan. Daarnaast is het ook van belang realistisch te zijn: solistisch opereren van Nederland is niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat.

Een stevigere positie maakt het mogelijk dat Nederland meer aan de voorkant van het beleid zit. Inbreng in een vroeg stadium is essentieel om het resultaat voor Nederland zo positief mogelijk te laten zijn. Om dit te realiseren, is samenwerking nodig met de Ministeries van BZ en Financiën. Het Ministerie van BZ heeft veel contacten in inter-nationaal verband. Het koppelen van generalisten (het Ministerie van BZ) aan specialisten (het Ministerie van VWS) is een goed concept dat nader versterking verdient. Het Ministerie van Financiën zou volgens het Ministerie van VWS moeten inzien dat internationale samenwerking verder gaat dan alleen het inbrengen van inhoudelijke expertise en kennisuitwisseling.

Om de positie van Nederland daadwerkelijk te versterken, is het financieel bijdragen aan internationaal onderzoek en internationale activiteiten – ten behoeve van het inperken en/of voorkomen van pandemieën – van wezenlijk belang.

Bronbestrijding is – zoals ook door het Ministerie van LNV is aangegeven – essentieel. De verwachting is dat een influenzapandemie in Zuidoost-Azië of Afrika zal ontstaan. Het gaat hierbij om landen met een beduidend slechter gezondheidssysteem dan in Europa. De beste manier om grote uitbraken te voorkomen is vroegsignaleren en maatregelen bij de bron.

Het Ministerie van VWS: aandacht besteden aan belang van doorfunctioneren bedrijfsleven in geval van crisis

In het kader van het inperken van een pandemie – wanneer deze zich in Nederland voordoet – is het doorfunctioneren van het bedrijfsleven essentieel, zo wordt door het Ministerie van VWS aangegeven. Vitale voorzieningen moeten beschikbaar blijven om überhaupt in staat te zijn een pandemie te bestrijden. Hoewel het Ministerie van VWS begrijpt dat het Ministerie van EZ geen directe invloed heeft op het bedrijfsleven, is het van belang dat wordt bekeken hoe het bedrijfsleven in de vitale sectoren gestimuleerd kan worden zich op een bedrijfszekere manier te organiseren.

Het Ministerie van VWS: meer zelfstandige mogelijkheden om transportbewegingen te beïnvloeden

Het Ministerie van VWS heeft in de zelfevaluatie aangegeven dat de transportsector essentieel is waar het gaat om het inperken van pandemieën. Het beperken van vlieg- en/of (andere) transportbewegingen kan nodig zijn om een pandemie in te perken of in bepaalde gebieden te voorkomen. Het Ministerie van V&W heeft in dit kader een belangrijke verantwoordelijkheid. Wanneer het gaat om het beschermen van de volksgezondheid lijkt het echter noodzakelijk het Ministerie van VWS ook meer mogelijkheden op dit terrein te geven.

Het Ministerie van LNV: verbeteren van de bijdrage van ontwikkelingslanden aan de mondiale preventie en bestrijding van zoönosen

Het Ministerie van LNV heeft in het kader van de zelfevaluatie de behoefte geuit de bijdrage van ontwikkelingslanden aan de mondiale preventie en bestrijding van zoönosen te verbeteren. Deze behoefte heeft relatie met de eerder genoemde behoefte van het Ministerie van VWS ten aanzien van het versterken van de Nederlandse positie in internationaal verband. De verbetering van de bijdrage van ontwikkelingslanden moet volgens het Ministerie van LNV namelijk gestalte krijgen via de World Health Organization (WHO), Food and Agriculture Organization (FAO) en Office International des Epizooties (OIE)³. Het is van belang dat Nederland meer investeert in deze organisaties. Om invulling te geven aan deze behoefte is de betrokkenheid van het Ministerie van BZ van belang.

Het Ministerie van LNV: op metaniveau koppeling aanbrenge n tussen zoönotische pandemieën en milieubeleid, veiligheid en gezondheid

Uit de zelfevaluatie van het Ministerie van LNV blijkt dat het van belang is een koppeling aan te brengen tussen zoönotische pandemieën en milieubeleid, veiligheid en gezondheid. Klimaatverandering is – zo geeft het Ministerie aan – niet los te zien van het risico op (het ontstaan van) zoönosen. Het is daarom van belang om op een hoger aggregatieniveau in beeld te brengen hoe verschillende ontwikkelingen met elkaar in verband staan. Het 'oppakken' van deze behoefte/ambitie vraagt samenwerking tussen een groot aantal ministeries, waaronder de Ministeries van VROM, VWS en BZ.

Het Ministerie van LNV: intensiveren integratie monitoring infectieziekten en dierziekten/voedselveiligheid en ontwikkelen zoönosebestrijdingsbeleid

In de collegiale toets heeft het Ministerie van LNV aangegeven dat de integratie tussen de monitoring op het gebied van infectieziekten (Het Ministerie van VWS) en dierziekten/voedselveiligheid (Het Ministerie van LNV) geïntensiveerd moet worden. Deze intensivering past in de volgens het Ministerie van LNV noodzakelijk intensivering van de samenwerking tussen 'humane' en 'veterinaire' aspecten van pandemieën. Op basis van geïntegreerde monitoring moet volgens het Ministerie van LNV – samen met het Ministerie van VWS – worden gewerkt aan het ontwikkelen van zoönosebestrijdingsbeleid.

Het Ministerie van BZ: in kaart brengen van sociaal-maatschappelijke gevolgen van een eventuele uitbraak in Nederland

Rijksbreed is het volgens het Ministerie van BZ van belang in kaart te brengen wat de sociaal-maatschappelijke gevolgen kunnen zijn van een uitbraak van een pandemie in Nederland. Dit maakt het namelijk mogelijk om een meer afgewogen besluit te nemen, bijvoorbeeld in het kader van het beperken c.q. stilleggen van transport- en vervoersstromen.

³ Internationaal Bureau voor Besmettelijke Veeziekten.

Met andere woorden: er dient meer gevoel te worden ontwikkeld wat het kost om (wanneer überhaupt mogelijk) pandemieën buiten Nederland te houden.

5 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies weergegeven die op basis van voorgaande hoofdstukken worden getrokken.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 1 wordt het huidige proactieve beleid en de interdepartementale samenwerking kort besproken aan de hand van twee centrale 'beleidslijnen'
- in paragraaf 2 worden de 'kansen' en 'mogelijkheden' besproken om de proactieve kracht van het beleid te versterken. Deze kansen en mogelijkheden zijn afgeleid van de blinde vlekken, knelpunten en behoeften, die in het vorige hoofdstuk zijn besproken
- in paragraaf 3 wordt aangegeven aan welke kansen en mogelijkheden prioriteit moet gegeven worden.

5.1 *Beleid en interdepartementale samenwerking*

Het beleid en de interdepartementale samenwerking gericht op het inperken en/of voorkomen van pandemieën concentreren zich in essentie op twee beleidslijnen:

- preventie buitenland
- preventie binnenland.

Om invulling te geven aan de bovenstaande beleidslijnen is kennis een noodzakelijke randvoorwaarde. Er wordt door de primair betrokken ministeries (VWS en LNV) dan ook veel geïnvesteerd in kennisontwikkeling ten behoeve van het tegengaan van infectieziekten (Het Ministerie van VWS) en zoönosen (Het Ministerie van LNV). Kennis wordt ingezet ten behoeve van monitoring, preventie en bestrijding van pandemieën.

Preventie buitenland

In het onderzoek hebben de Ministeries van VWS en LNV aangegeven dat de internationale inspanningen van essentieel belang zijn in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Wanneer pandemieën op wereldschaal ontstaan, is het een illusie te denken dat deze buiten Nederland gehouden kunnen worden. De Ministeries van VWS en LNV zijn – samen met c.q. ondersteund door het Ministerie van BZ – dan ook zeer actief in internationaal verband. Het gaat dan met name om de 'World Health Organization' (WHO), 'Food and Agriculture Organization' (FAO) en het 'Office International des Epizooties' (OIE). De inspanningen in het kader van preventie buitenland richten zich vooral op:

- monitoring: op mondiaal en Europees niveau zijn afspraken gemaakt ten behoeve van het monitoren van eventuele dier- en/of infectieziekten
- respons binnenland: op mondiaal en Europees niveau zijn afspraken gemaakt over hoe te handelen op het moment dat een dier of infectieziekte wordt geconstateerd
- ondersteuning buitenland (bronbestrijding): op mondiaal en Europees niveau zijn mechanismen ontwikkeld, die zorgdragen voor het ondersteunen van landen die te maken krijgen met pandemieën, maar niet in staat zijn zelf effectief op te treden.

Preventie binnenland

Het gegeven dat het lastig is om pandemieën – wanneer op wereldschaal uitgebroken – buiten Nederland te houden, neemt niet weg dat er ook op nationaal niveau al het mogelijke wordt gedaan om pandemieën in te perken en/of te voorkomen. Uit het onderzoek komt naar voren dat ‘preventie binnenland’ in grote mate voortvloeit uit de afspraken die in internationaal verband worden gemaakt. Binnen de internationale kaders is er echter ruimte om zelfstandig beslissingen te nemen. In het kader van preventie binnenland zijn de Ministeries van VWS (infectieziekten) en het Ministerie van LNV (zoönosen) leidend ten aanzien van de te nemen maatregelen. Hierbij kan worden gedacht aan preventief vaccineren, ophokplichten, importverboden, en dergelijke. Het toezicht op – en de handhaving van de genomen maatregelen is ook een belangrijk onderdeel van de inspanningen op nationaal niveau.

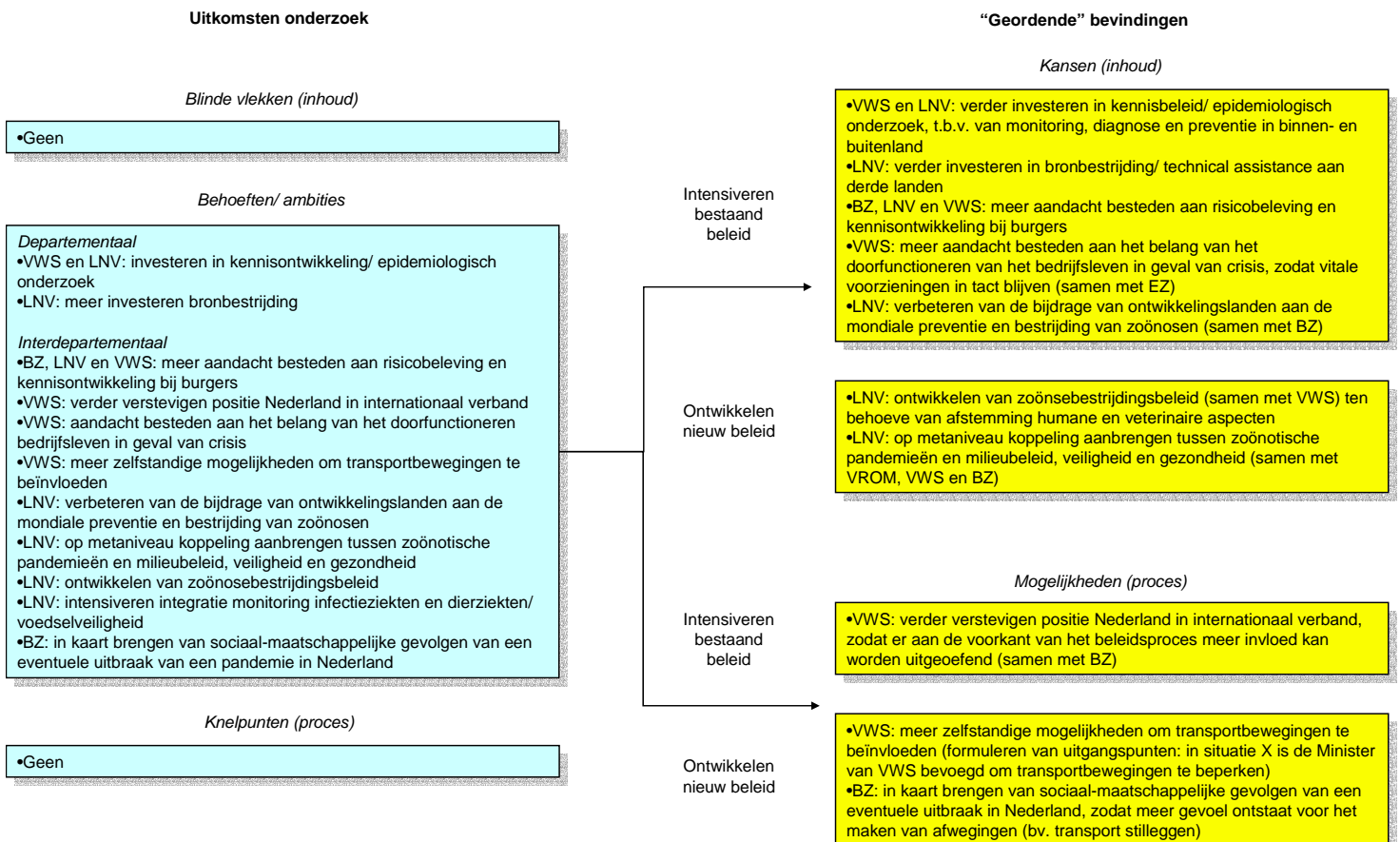
5.2 Kansen en mogelijkheden

Op basis van het huidige proactieve beleid – waarvan de kern in de vorige paragraaf is behandeld – is in het onderzoek gekeken naar:

- blinde vlekken in de inhoud van het beleid
- knelpunten in het interdepartementale beleidsproces
- behoeften, zowel inhoudelijk als procesmatig.

In figuur 2 staan de blinde vlekken, knelpunten en behoeften weergegeven. Deze zijn vertaald naar ‘kansen’ (inhoud) en ‘mogelijkheden’ (proces), waarbij een onderscheid is gemaakt tussen het intensiveren van het bestaande beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid.

Figuur 2: van blinde vlekken, knelpunten en behoeften naar kansen en mogelijkheden



Een nadere analyse van de genoemde kansen en mogelijkheden laat zien dat deze betrekking hebben op de genoemde beleidslijnen, maar ook op thema's die hier randvoorwaardelijk aan zijn.

In het kader van *preventie buitenland* ligt de nadruk beleidsmatig gezien op het verder investeren in bronbestrijding (technical assistance derde landen) en het verbeteren van de bijdrage die ontwikkelingslanden leveren aan de mondiale preventie en bestrijding van (in dit geval) zoönosen. In het kader van het beleidsproces gaat het vooral om het verstevigen van de positie van Nederland, zodat er meer dan nu het geval is aan het begin van het internationale beleidsproces invloed uitgeoefend kan worden.

In het kader van *preventie binnenland* ligt de nadruk beleidsmatig gezien op het ontwikkelen van zoönosebestrijdingsbeleid (Ministeries van VWS en LNV), het wanneer mogelijk treffen van voorzieningen die garanderen dat het bedrijfsleven blijft doorfunctioneren in geval van een uitbraak (ten behoeve van het inperken) en het aanbrengen van koppelingen tussen het beleid rondom zoönosen en de beleidsterreinen milieu, veiligheid en gezondheid. In het kader van het beleidsproces ligt de nadruk op het maken van afwegingen tussen verschillende belangen. Enerzijds geeft het Ministerie van VWS aan dat in geval van (dreigende) crisis het belang van volksgezondheid moet prevaleren boven dat van economische aard (transport), terwijl anderzijds het Ministerie van BZ aangeeft dat het van belang is meer gevoel te ontwikkelen voor dergelijke afwegingen. Dit door in kaart te brengen welke maatschappelijke 'schade' een pandemie met zich meebrengt.

De kansen en mogelijkheden rondom kennisontwikkeling en risicocommunicatie kunnen worden gezien als *randvoorwaardelijk* – daarom overigens niet minder noodzakelijk – aan de bovengenoemde.

5.3 Prioritering

In proactieve zin is het vooral van belang de kansen en mogelijkheden op het gebied van de buitenlandse preventie te benutten. Uit het onderzoek komt ondubbelzinnig naar voren dat 'echte' proactie alleen mogelijk is door te investeren in vroegsignalering en bronbestrijding. Deze activiteiten vinden altijd plaats in internationaal verband (WHO, EU). Investeren in deze verbanden is dan ook noodzakelijk in het kader van de buitenlandse preventie.

Het bovenstaande betekent overigens niet dat de kansen en mogelijkheden op het gebied van de binnenlands preventie niet moeten worden benut, want hiervan is geen sprake. Aandacht voor het doorfunctioneren van bedrijven en overheden (bijvoorbeeld veiligheidsdiensten) is een aspect dat in het onderzoek wordt benadrukt. Zowel overheid als bedrijfsleven moeten worden geïnformeerd en moeten worden gewezen op hun verantwoordelijkheid om zich bij een griep пандemie voor te bereiden op meer dan normale personeelsuitval. Dit in het kader van het doorfunctioneren van vitale processen.

Bijlagen

Bijlage 1: betrokken ministeries

De ministeries die in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën zijn betrokken, staan in de onderstaande tabel weergegeven. Hierbij geldt dat de mate c.q. vorm van betrokkenheid kan verschillen:

- een *zelfevaluatie* betekent dat er een volledige vragenlijst bij het betreffende ministerie is afgenomen waarin zowel is ingegaan op het beleid als op het beleidsproces
- een *collegiale toets 1* wil zeggen dat een Ministerie dat een zelfevaluatie heeft uitgevoerd de kans krijgt om op basis van de conceptrapportage te reageren op wat andere ministeries hebben aangegeven in het kader van het beleid en beleidsproces
- een *collegiale toets 2* wil zeggen dat de ministeries die geen zelfevaluatie hebben uitgevoerd de kans krijgen te reageren op de onderdelen die betrekking hebben op de omschreven rol in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën. Daarnaast hebben deze ministeries de kans gekregen aanvullende informatie te geven over hun ervaringen en ambities op dit gebied.

Tabel 1. Aard van betrokkenheid ministeries

Ministerie	Vorm van betrokkenheid
VWS	Zelfevaluatie
LNV	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
BZ	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
VROM	Collegiale toets 2
BZK	Collegiale toets 2

Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries

In de onderstaande tabellen wordt op hoofdlijnen aangegeven welke beleidsactiviteiten de betrokken ministeries in het kader van het inperken en/of voorkomen van pandemieën verrichten.

Tabel 2. Beleidsactiviteiten het Ministerie van VWS die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van pandemieën

Beleidssterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Internationaal beleid	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Op internationaal niveau wordt onderzoek naar vaccins gestimuleerd.
	Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> In Nederland centraliseert het Clb de surveillancenetwerken (risicoanalyses). Het Clb is onderdeel van het RIVM, een agentschap van VWS.⁴
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Stimuleren van wereldwijde coördinatie, onder andere door een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de IHR⁵, maar ook door internationale bijeenkomsten/discussies te stimuleren. Deelname in adviescommissies ten behoeve van de Europese Commissie (kennisoverdracht en advies). Op (internationaal) regionaal niveau (bv. Benelux) wordt kennisuitwisseling (t.b.v. beleidsontwikkeling) gestimuleerd door workshops, oefeningen, e.a. Bilaterale afspraken met omliggende landen over uiteenlopende onderwerpen (afstemmen beleidsontwikkeling, inkoop/gebruik vaccins, e.a.).
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Het daadwerkelijk in werking treden van de internationale afspraken (IHR) en mechanismen.
	Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Door middel van scenario-oefeningen wordt gekeken hoe de afspraken en mechanismen in de praktijk werken.
Kennisbeleid	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Fundamenteel onderzoek op het gebied van micro-organismen (vindt meestal plaats in internationaal verband).

⁴ Clb staat voor Centrum voor infectieziektebestrijding. Op Europees niveau functioneert het ECDC als instituut voor 'surveillance' en op wereldniveau geldt hetzelfde voor de World Health Organization (WHO). De WHO is leidend in de keten.

⁵ IHR staat voor International Health Regulations.

Beleidsterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
		<ul style="list-style-type: none"> Onderzoek ten behoeve van het ontwikkelen van vaccins (vindt plaats in internationaal verband).
	Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> Modelering gericht op het 'gedrag' van infectieziekten en het mogelijke effect van interventies.
Risicocommunicatie	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> (Nul) metingen naar kennisniveau burgers op het gebied van pandemieën en genomen maatregelen door de overheid (en vertrouwen daarin). Wordt uitbesteed (ERC⁶).
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkelen van specifieke interventies om het kennisniveau van burgers te verhogen (bv. afvangen van vragen van burgers via internet/FAQ). Informerende van specifieke groepen burgers en bestuurders over pandemieën en genomen maatregelen.
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoeren beleidsvoornemens (bv. verspreiden folders).
	Beleidsvaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Met enige regelmaat worden vervolgmetingen verricht naar het kennisniveau van burgers en daarmee naar de effecten van beleid.
Wetgeving	Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> Analyse van wetgeving op het gebied van beheersing van infectieziekten (wat kan, wat is nodig?).
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkelen van voorstellen om wetgeving aan te passen, voornamelijk waar het gaat om centrale regie over de bestrijding van grootschalige uitbraken van infectieziekten.
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Starten wetgevingstraject, zodat wetgeving daadwerkelijk wordt aangepast.

Tabel 3. Beleidsactiviteiten het Ministerie van LNV die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van pandemieën (zoönosen)

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Initiëren en financieren van uiteenlopend (epidemiologisch) wetenschappelijk onderzoek door onder andere de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) en de Universiteit van Wageningen, dat gericht is op mogelijkheden om zoönosen in te perken en/of te voorkomen. Het gaat hierbij om: <ul style="list-style-type: none"> - Diagnostiek (en syndroomsurveillance) - Vaccins

⁶ ERC staat voor Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie en is onderdeel van de directie Crisisbeheersing van het Ministerie van BZK.

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
	<ul style="list-style-type: none"> - Preventie binnen Nederland - Preventie buiten Nederland • Naast specifiek onderzoek gericht op het inperken en/of voorkomen van zoönosen wordt er ook onderzoek verricht dat als randvoorwaardelijk hieraan kan worden gezien, zoals het in kaart brengen van witte vlekken van diervoederketens.
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> • De Voedsel en Warenautoriteit verricht voortdurend risicoanalyses met betrekking tot het ontstaan van mogelijke zoönosen. • Op basis van kennisbeleid worden monitorings- en informatiesystemen ontwikkeld (modellen). • Het Centrum voor Infectieziektenbestrijding (Cib) monitort de aard en omvang van een uitgebroken pandemie (kan ook een zoönose zijn). • Op internationale schaal zijn de World Health Organization (WHO) en de Food and Agriculture Organization (FAO) actief in het kader van risico/dreigingsanalyses.
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • In nationaal verband wordt regelgeving ontwikkeld gericht op het inperken en/of voorkomen van zoönosen (richtlijnen voor insleppreventie, e.a.). • In nationaal verband worden ketensystemen ontwikkeld die tijdig ingrijpen (beter) mogelijk maken. • In Europees verband wordt een bijdrage geleverd aan – en gediscussieerd over beleid, richtlijnen en regelgeving (bijvoorbeeld de EU-richtlijn Aviaire Influenza (AI) bestrijding). • In internationaal verband worden ondersteuningsactiviteiten opgezet om bestrijding bij de bron mogelijk te maken.
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • In nationaal verband worden Europese richtlijnen geïmplementeerd die bijvoorbeeld betrekking hebben op insleppreventie (importverboden), vaccinatieprogramma's, e.a. • In nationaal verband wordt geïnvesteerd in controle en handhaving op naleving van regelgeving, import, e.a. • In internationaal verband wordt gewerkt aan 'capacity building' om de bestrijding in andere landen te ondersteunen.
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt toezicht gehouden op de activiteiten in het kader van controle en handhaving.

Tabel 4. Beleidsactiviteiten het Ministerie van BZ die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van pandemieën

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> BZ draagt via de WHO bij aan verschillende onderzoeksprogramma's gericht op (griep)pandemieën.
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> Indirect is BZ betrokken bij risicoanalyses c.q. systemen van 'surveillance' van de WHO.
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Indirect betrokken bij beleidsontwikkeling in internationaal verband (generalisten BZ ondersteunen vakdepartementen).
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Financiering van specifieke (ontwikkelings)landen ten behoeve van maatregelen ter inperking en/of voorkoming van pandemieën.

Tabel 5. Beleidsactiviteiten het Ministerie van VROM die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van pandemieën (zoönosen)

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> Algemeen genomen: LNV is hoofdverantwoordelijke hiervoor er wordt wel samengewerkt op het gebied van beleidsontwikkeling t.a.v. beleid voor GGO's. VROM probeert er verder voor te zorgen dat de biodiversiteit zo veel als mogelijk gehandhaafd blijft.