

Bijlage 2

Belangrijkste bevindingen, aandachtspunten en aanbevelingen Beleidsvaluatie RIVM / Centrum Infectieziektebestrijding door Boer & Croon

Hoofdpunten uit de evaluatie

De oprichting van het CIb heeft een positieve impact gehad op het Nederlandse bestrijdingssysteem en het CIb heeft zijn rol en toegevoegde waarde waargemaakt.

Er zijn echter kanttekeningen te maken:

- de verbinding tussen veterinaire en humane domeinen in de bestrijding dient verder te worden ontwikkeld en versterkt;
- sterkere integratie van de Nederlandse infectieziektebestrijding in een internationaal verband vereist aandacht in de komende jaren;
- het verleggen van onderzoek en ontwikkelingsactiviteiten naar niet bio-medische, maar voor effectieve bestrijding noodzakelijke, onderzoeksgebieden is aan de orde;
- voortgang in het waarborgen van uniforme kwaliteit en capaciteit bij GGD'en en MML's¹ is zichtbaar, maar komt langzaam op gang. Het CIb kan hier een sterkere rol in vervullen, maar is hierbij afhankelijk van de bereidwilligheid en medewerking van deze autonome partijen;
- een explicietere en zorgvuldige afweging is gewenst in het bepalen welke werkvelden en (onderzoeks)activiteiten het CIb zelf uitvoert en welke aan partijen in het veld wordt overgelaten;
- het CIb kan intern multidisciplinaire samenwerking tussen interne afdelingen versterken en mogelijke synergie met andere organisatieonderdelen binnen het RIVM beter benutten;
- de door het ministerie van VWS verlangde coördinerende rol van het CIb op het gebied van preventie in bredere zin is onvoldoende geborgd in de huidige opzet;
- het bestaan van het CIb is momenteel niet vastgelegd in wetgeving of ministeriële regeling. Versterking van de wettelijke basis voor het CIb dient overwogen te worden.

Voornaamste bevindingen en aandachtspunten Boer & Croon

Met de oprichting van het CIb is er veel verbeterd in de infectieziektebestrijding in Nederland. Het CIb heeft in korte tijd zijn positie versterkt in een veld dat voordien voor een groot deel verkaveld – en vooral versnipperd – was. De eigen organisatie heeft een kwaliteitsslag gemaakt en ook de samenwerking in de eigen bestrijdingsketen en met de diergezondheidsketen is verbeterd. Het CIb is een zichtbare en effectieve organisatie die acteert met autoriteit, zich pro-actief opstelt, agendabepalend is en een onmisbare rol in het systeem vervult.

De komst van het CIb als centraal orgaan dat als opdracht kreeg om regie te voeren op de keten van infectieziektebestrijding heeft echter ook voor frictie gezorgd. Er zit spanning in de relatie met enkele kennisinstellingen en NGO's. NGO's hebben voor de oprichting van het CIb autoriteit ontwikkeld door sterke inhoudelijke expertise op hun gebied. Er bestaat overlap in werkgebieden met

¹ Laboratoria voor Medische Microbiologie

het CIb, dat eindverantwoordelijkheid neemt op de uitvoering. Coördinatie en effectieve samenwerking is nog niet in alle gevallen optimaal. Het CIb zou zich meer kunnen opstellen als een organisatie met een netwerkfunctie waarbij meer rekening gehouden wordt met de rollen en behoeften van de verschillende actoren in het veld. Vanuit deze ketenregie functie zou het CIb ook meer kunnen reageren op signalen en vragen uit de regio. Het vervullen van een regierol betekent niet dat het CIb taken noodzakelijkerwijs zelf uitvoert maar zorgdraagt dat noodzakelijke rollen op adequate wijze bij partijen in de bestrijdingsketen worden belegd.

Op het gebied van reguliere bestrijding en bestrijding bij uitbraken is het CIb erin geslaagd een goede bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit, uniformiteit en capaciteit van de uitvoering van de infectieziektebestrijding. Kwaliteitsverbeteringen in bestrijdingsketens zijn zichtbaar en de ondersteunende rol van het CIb wordt door uitvoerende partijen (waaronder GGD'en en MML's) gewaardeerd. Uniformiteit van de uitvoering blijft echter een aandachtspunt. Zowel richting GGD'en als richting MML's heeft het CIb geen formele autoriteit en berust de invloed van het CIb op professionele overtuigingskracht. De snelheid en impact van verbeterinitiatieven zijn hierdoor beperkt. Op het gebied van diagnostiek constateert de IGZ dat binnen MML's processen nog onvoldoende zijn geformaliseerd en geborgd en het CIb hierin een actievere taak heeft te vervullen. De CIb-brede responsstructuur is solide ingericht. De OMT/BAO structuur functioneert effectief en deze effectiviteit wordt door het CIb actief geëvalueerd ten behoeve van continue verbetering.

Op het gebied van preventie geeft het CIb zorgvuldig en adequaat invulling aan de verantwoordelijkheden die het centrum toebedeeld heeft gekregen over het Rijksvaccinatieprogramma (RVP). Het CIb staat hier echter voor grote uitdagingen met betrekking tot publiekscommunicatie om de bereidheid tot vrijwillige vaccinatie onder doelgroepen op peil te houden. Daarnaast vormt de integratie van de uitvoering van het RVP binnen het CIb (integratie van entadministraties) een operationele uitdaging die voortvarend verloopt, maar gepaard gaat met managementrisico's aangezien deze uitvoeringstaken een fundamenteel andere aansturing vergen dan de overige activiteiten binnen het CIb.

Preventie in bredere zin (de coördinerende taak die het CIb toebedeeld heeft gekregen op het gebied van preventie / gedragsbeïnvloeding / gezondheidsbevordering) vormt een kwetsbare activiteit binnen het CIb in de huidige opzet. Hoewel ook op dit vlak door het ministerie van VWS een regisserende rol van het CIb wordt verlangd, beschikt het CIb in de huidige opzet over onvoldoende kennis en expertise om coördinerende verantwoordelijkheid voor preventie in brede zin op zich te nemen.

Op het gebied van diagnostiek, surveillance, signalering en onderzoek presteert het CIb sterk. Deze activiteiten zijn een voortzetting van activiteiten die reeds plaatsvonden bij afzonderlijke eenheden die bij de oprichting van het CIb binnen het centrum zijn geplaatst. Surveillancesystemen zijn echter nog relatief versnipperd en inflexibel. Op ICT gebied dienen vaardigheden om systemen beter te integreren en functionaliteit van de systemen snel te kunnen aanpassen bij nieuwe dreigingen te worden versterkt. Doordat de samenwerking tussen het humane en veterinaire domein niet vanzelfsprekend verloopt zijn er lacunes in het inzicht in dreigingen en signalering van zoonosen. Dit dient geadresseerd te worden.

De onderzoeksactiviteiten binnen het CIb zijn versterkt. Vanuit het wetenschappelijke domein worden echter kanttekeningen geplaatst over de breedte van de onderzoeksactiviteiten en gebrek aan focus, alsmede een te grote nadruk op wetenschappelijk onderzoek ten opzichte van praktisch onderzoek. Tevens constateert men een grote nadruk op een biomedische insteek in het onderzoek, en beperkte aandacht voor aansluitende disciplines ((bio)informatics, (psycho)sociale / culturele / juridische wetenschappen, communicatie, risicoperceptie). De afweging van investeringen door het CIb in "natte" (laboratorium) functies en "droge" wetenschappen is een onderwerp van discussie binnen het wetenschappelijke veld.

Integrale en meetbare visievorming over de taakuitvoering van het CIb vraagt aandacht. De eerste fase stond in het teken van opbouw van de organisatie en samenwerking in de eigen keten vanuit knelpunten. Bij de oprichting van het CIb zijn doelen en taken van het CIb helder geformuleerd. Om de impact van het CIb vast te stellen zijn echter meetbare doelstellingen gewenst die destijds niet zijn geformuleerd. Vanuit het veld is behoefte aan een integrale visie op samenwerking tussen CIb en kennisinstellingen, aanpak per infectieziekte, link tussen preventie, bestrijding en behandeling en de aansluiting met aanpalende terreinen zoals de calamiteitenketen. De strategie van het CIb is algemeen geformuleerd en er wordt niet gewerkt met helder omschreven, en waar mogelijk meetbare, doelstellingen. Het ontbreekt aan een raamwerk op basis waarvan fundamentele keuzes over het activiteitenpakket worden gemaakt (wat voert het CIb zelf uit, wat aan veldpartijen overlaten). Acteren als netwerkorganisatie die kennis binnen het netwerk samenbrengt is nog onderbelicht. Bestrijdingsstrategieën op het niveau van ziektebeelden verdienen meer uitwerking. Het ontbreken hiervan wreekt zich in het vormgeven van samenwerkingsrelaties in het veld en het worden van een "netwerkpartij".

Het CIb kent een breed en complex takenpakket. Het combineert verantwoordelijkheden in preventie, bestrijding, onderzoek, uitvoering. Deze combinatie van taken binnen één instituut is krachtig (kennis en ervaring op deze gebieden kunnen elkaar versterken), maar levert een complexe managementtaak (verschillende taken vergen verschillende aansturingsmethoden) en daarmee risico's. Het ontsluiten van de kracht van de combinatie van taken, verdeeld over de huidige afdelingen van het CIb kost tijd en moeite maar is reeds zichtbaar bij calamiteiten (respons). De multidisciplinaire samenwerking tussen afdelingen in reguliere activiteiten kan nog worden versterkt.

Tijdens het evaluatieonderzoek is een comité van internationale experts gevraagd in te schatten in hoeverre de huidige inrichting van het bestrijdingssysteem in Nederland toekomstbestendig is. Deze groep was over het geheel genomen onder de indruk van de organisatiewijze van het systeem maar ziet ontwikkelingen in de infectieziekten die implicaties kunnen hebben op de gewenste rol en reikwijdte van het CIb. Als belangrijkste ontwikkelingen worden gezien: externe veranderingen (omgeving, klimaat, evolutie van microorganismen), afnemende werking van bestrijdingsinstrumenten en medicijnen (met name antibiotica), veranderend gedrag en risicoperceptie van burgers en onderschatting van de risico's vanuit ontwikkelingslanden.

Het CIb binnen het RIVM wordt door dit comité beschreven als een klassiek

georganiseerd instituut, met een sterke nadruk op de wetenschappelijke laboratoriumfunctie, dat nog voornamelijk nationaal georiënteerd is. Om de toekomstige effectiviteit van het centrum te garanderen is het cruciaal dat het Clb in sterke mate interdisciplinair werkt, aansluiting vindt met aanpalende wetenschappen en nadrukkelijker samenwerking en aansluiting zoekt met de internationale infectieziektebestrijding. Het Clb zal zich sterker als adviesorganisatie moeten profileren: oplossingsgericht met een wetenschappelijke basis. Het Clb zal actief moeten identificeren welke kennis voor praktische bestrijdingsmethoden onvoldoende in het veld tot stand komt om hier invulling aan te geven. Dit impliceert dat in de toekomst de sterke aandacht voor biomedische wetenschappen zal moeten verschuiven naar aandacht voor informatietechnologie (t.g.v. de explosieve groei in monitoring informatie), sociale wetenschappen en juridische aspecten in de bestrijding. Een gedegen strategie zal nodig zijn om te kiezen in welke onderzoeksvelden het Clb sterk wil zijn, en op welke manier er effectief met externe partners kan worden samengewerkt om een vertaling te maken van wetenschappelijke kennis naar de praktijk van de bestrijding.

Voornaamste aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek

Strategie en uitvoering door het Clb

- Herijk het strategisch beleidsplan. Definieer een coherente en meetbare set van doelstellingen op basis waarvan de effectiviteit van het Clb kan worden afgeleid.
Ontwikkel visie op kerncompetenties die in huis moeten zijn (en waarom) en kerncompetenties die extern belegd kunnen worden. Neem een terughoudende opstelling aan bij overname van taken die andere partijen ook / beter kunnen uitvoeren.
- Definieer algemene plannen van aanpak voor preventie en bestrijding ("Bestrijdingsstrategie") op het niveau van individuele ziektebeelden voor de meest relevante dreigingen en betrek hierbij de primaire samenwerkingspartners. In deze plannen worden ontwikkelingsdoelen geformuleerd en taakafbakening met samenwerkingspartners vastgesteld. Jaarlijkse evaluatie en herijking kan worden gekoppeld aan de rapportage over de staat van infectieziekten.
- Er is een principiële afweging noodzakelijk met betrekking tot de rol van het Clb op het gebied van algemene preventie en gedragsbeïnvloeding. Indien het Clb geacht wordt hierover verantwoordelijkheid te nemen dan dient er geïnvesteerd te worden in inhoudelijke competenties om dit waar te kunnen maken. Hiervoor is in het huidige werkplan onvoldoende capaciteit.
- Draag onderzoeksstrategie actiever extern uit; wat wordt er nagestreefd, hoe wordt de balans gezocht tussen fundamenteel en praktisch onderzoek. Verken leemtes in wetenschappelijke competenties en ontwikkel een strategie om deze leemtes op te vullen. Voer kritische doorlichting uit van de huidige omvang van het onderzoeks- en laboratoriumapparaat. Entameer een evaluatie van de optie om de laboratoriumfunctie terug te schalen om budgetruimte vrij te maken voor het ontwikkelen van competenties in nieuwe onderzoeksdomeinen.
- Stimuleer interne samenwerking tussen afdelingen van het Clb en met andere centra binnen het RIVM. Ontwikkel duidelijke structuren en programma's voor interne samenwerking (bijv. multidisciplinaire teams per ziektebeeld), en koppel prestatiebeoordeling aan programmaresultaat, niet uitsluitend op resultaten binnen de eigen afdeling. Ontwikkel een cultuur voor interne

multidisciplinaire samenwerking over afdelingsgrenzen heen (teambuilding, formuleren gezamenlijke doelstellingen).

- Continueer de vormgeving van externe samenwerking met aanpalende domeinen. Dit betreft met name de veterinaire bestrijdingsketen, organisaties gericht op preventie, en actoren in de rampenbestrijding / calamiteitenketen.
- Versterk early-warning systematiek voor Zoönose dreigingen vanuit het veterinaire veld op humane gezondheid. Sluit hierbij aan op bestaande monitoring initiatieven in de veterinaire sector.

Beleidsstrategie ministerie van VWS

- Rationaliseer de opdrachtverlening naar de verschillende centra binnen het RIVM. Dit betreft ondermeer de (gelaagde) opdrachtverlening op het gebied van preventie, vaccinatie en screening die verdeeld zijn over het Centrum voor Infectieziektebestrijding (CIb), het Centrum voor Bevolkingsonderzoek (CVB) en het Centrum voor Gezond Leven (CGL). Verken beleidsmatige invulling van het concentreren van integrale verantwoordelijkheid voor vaccinaties binnen één eenheid binnen het RIVM.
- Het CIb is gebaat bij betere afstemming tussen VWS en LNV over opdrachtgeverschap. Agendeer de mogelijkheid voor integraal opdrachtgeverschap vanuit VWS i.p.v. LNV/VWA bij interdepartementale afstemming.
- Overweeg het versterken van een wettelijke basis voor het CIb (bijv. in ministeriële regeling of wetgeving). Dit dwingt af om verhouding CIb taken en bevoegdheden in de context van andere wetgeving zorgvuldig vast te stellen.
- Grip op private partijen in de uitvoering in tijden van crisis is een aandachtspunt. De invloed hierop door de minister van VWS, geadviseerd door het CIb, via de route van het ministerie van BZK is in theorie sluitend vormgegeven in de wet. Deze route heeft zich in de praktijk echter nog niet bewezen en is mogelijk kwetsbaar omdat deze over meerdere schijven loopt.
- Verken de mogelijkheden om meer dwingende regelgeving te ontwikkelen, dan wel meer sturingsmogelijkheden te bieden aan het CIb om uniforme kwaliteit te bevorderen onder GGD'en en MML's in de reguliere praktijk. De huidige opzet leidt tot verbeteringen, maar deze gaan traag en reiken niet altijd ver genoeg. Zo blijft de ambitie om netwerken van referentielaboratoria te ontwikkelen vooralsnog achter.