

# CONTOUREN VAN INTEGRALE PANDEMIE ADVISERING

Eerste verkenning, verdere kennisvragen en benodigde actie

Juni 2023





## Samenvatting

Aan de hand van twee korte simulaties onderzocht een brede groep wetenschappers hoe gezamenlijke, integrale advisering tijdens een pandemie er uit kan zien. De conclusies zijn samen te vatten in drie lessen:

**Les 1: Integraal adviseren gaat niet vanzelf:** het vergt actie en investering van wetenschappers en beleidsmakers

**Les 2: Een gezamenlijk raamwerk voor afweging van adviezen vanuit verschillende wetenschappen is haalbaar** en kan als leidraad dienen. Ook als de advisering verder gescheiden gebeurt

**Les 3: Er zijn nu nog onbeantwoorde vragen** rond de verschillende facetten van integraal adviseren en hoe die samenkomen in een gedragen integraal afwegingskader

We roepen alle betrokken partijen op om nu aan de slag te gaan, om bij een nieuwe pandemie beter voorbereid te zijn.

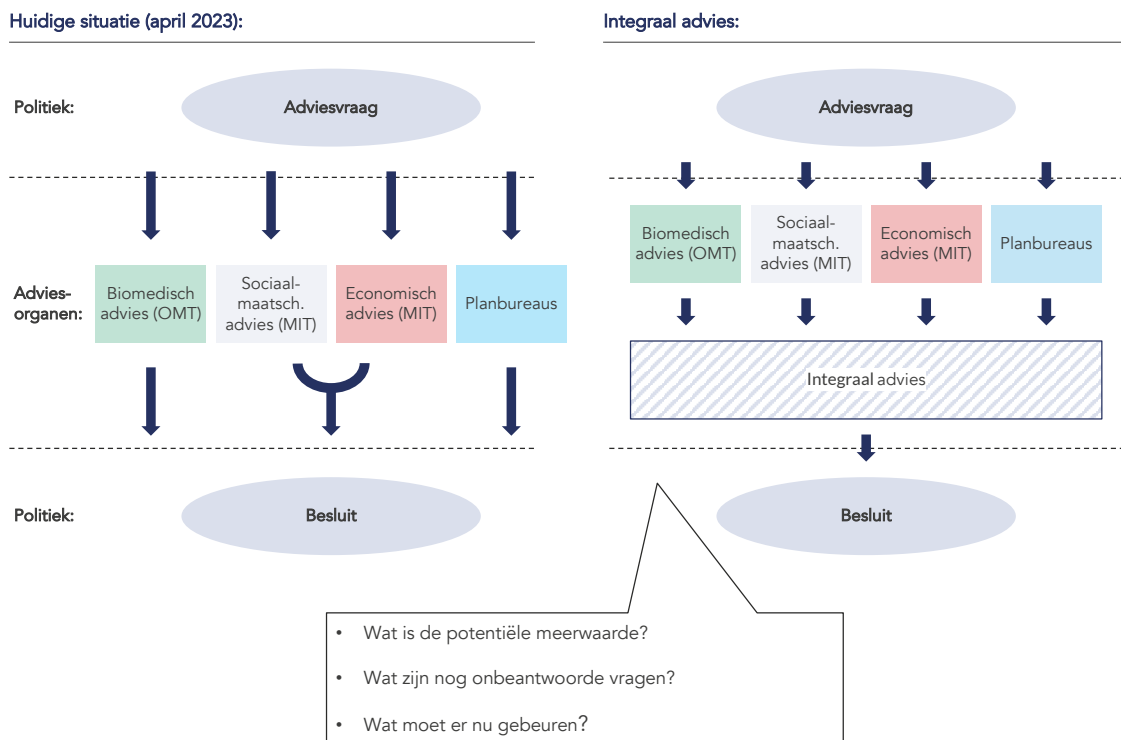
## Inleiding

Tijdens de coronapandemie nam het kabinet verstrekkende besluiten op basis van biomedische, sociaal-maatschappelijke en economische adviezen. Het Outbreak Management Team (OMT) adviseerde over biomedische impact, onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) adviseerden over sociaal-maatschappelijke impact. De in maart 2020 opgerichte Corona Gedragsunit van het RIVM gaf gedragsreflecties op de maatregelpakketten. Onder andere het Centraal Planbureau (CPB) en de Sociaal-Economische Raad (SER) gaven advies over de macro-economische impact. Naast deze formele adviesorganen brachten bestaande en nieuwe (belangen)organisaties nog vele andere gevraagde en ongevraagde adviezen uit<sup>1</sup>. De adviezen kwamen veelal uit de separate inhoudelijke disciplines, waardoor de advisering bestond uit 'losse silo's'. Er bestond geen methode of proces om deze formele en informele adviezen te integreren tot één waardevol, breed overwogen advies.

Figuur 1 geeft een schematische weergave van het huidige proces van advisering rondom een pandemie. Merk op dat de figuur de situatie van een gevraagd advies weergeeft, advisering kan ook altijd ongevraagd plaatsvinden. We onderscheiden (grofmazig) de domeinen 'biomedisch' (o.a. epidemiologie, virologie, infectieziektebestrijding), 'sociaal-maatschappelijk' (o.a. sociale, gedrags- en communicatiewetenschappen) en 'economisch'. De politiek krijgt op dit moment telkens twee adviezen, één vanuit het OMT en één vanuit het Maatschappelijk Impact Team (MIT). Het MIT is opgericht in augustus 2022 en bestond dus nog niet in de eerste twee jaar van de coronapandemie.

---

<sup>1</sup> Het Bestuurlijke Afstemmingsoverleg (BAO) heeft daarnaast de wettelijke taak om de uitvoerbaarheid van adviezen te toetsen.



Figuur 1: Schematische weergave van het huidige proces van (gevraagde) advisering rondom een pandemie en de nieuwe situatie bij integraal advies. Onderzoek is nodig naar de (on)mogelijkheden en de toegevoegde waarde van integrale advisering en wat er nu nog voor nodig is. Bij een integraal advies blijft het voor de afzonderlijke partijen ook mogelijk om zelfstandig adviezen uit te brengen

In januari 2022 kwam voor het eerst een groep wetenschappers en politici uit verschillende disciplines samen om te reflecteren op de advisering tijdens de coronapandemie<sup>2</sup>. Hieruit ontstond de wens om een domeinoverstijgende kennisagenda op te stellen. In een tweede bijeenkomst is met een interdisciplinair gezelschap wetenschappers hieraan gewerkt en de conclusies zijn opgeschreven in het rapport 'Leren van een crisis'<sup>3</sup>. De belangrijkste onderzoeksvraag hierin is: hoe zou een gezamenlijke, integrale advisering er uit kunnen zien? Hiermee bedoelen we dan dat de verschillende disciplines samen tot een advies komen, zoals weergegeven aan de linkerkant in Figuur 1.

Integrale advisering is tijdens de coronapandemie niet toegepast. Het eerste OVW-rapport benoemt een dominant perspectief vanuit infectieziektebestrijding aan het begin van de pandemie en daarmee een gebrek aan evenwichtigheid<sup>4</sup>. Integrale advisering kan hier mogelijk een oplossing voor zijn. Het is nu nog onbekend of integraal, gezamenlijk adviseren beter of juist minder goed werkt (en op basis van welke parameters of uitkomstmaten dit gemeten moet worden) dan advisering in silo's. Ook de precieze vorm van integrale advisering en de acties die ervoor nodig zijn blijven openstaande vragen.

<sup>2</sup> Hierover is het rapport 'Van Pandemie naar Endemie' uitgekomen, <https://convergence.nl/app/uploads/Van-Pandemie-naar-Endemie.pdf>. Hierin is ook een lijst met aanwezigen opgenomen.

<sup>3</sup> Zie <https://convergence.nl/app/uploads/Leren-van-een-crisis.pdf>. Hierin is ook een lijst met aanwezigen opgenomen.

<sup>4</sup> Aanpak coronacrisis Deel 1: tot september 2020, OVW, <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis-%E2%80%93-deel-1-tot-september-2020>



Voor een eerste verkenning naar integrale advisering kwamen op 15 februari 2023 opnieuw wetenschappers uit de verschillende disciplines bij elkaar voor de derde bijeenkomst 'Leren van een crisis'. Er zijn twee korte simulatierondes gedaan, de heropening van de samenleving op 22 april 2021 en de huidige dreiging van de vogelgriep. Deze twee simulaties zijn een eerste test van integrale advisering. Dit document beschrijft de lessen uit deze bijeenkomst.

## Les 1: Integraal adviseren gaat niet vanzelf

Het gezamenlijk adviseren en bij elkaar brengen van de verschillende vakgebieden is niet eenvoudig en was tijdens de coronapandemie zeker geen vanzelfsprekendheid. Het beantwoorden van de onderzoeksvragen uit de derde les van dit document vraagt daarom actie en investering van alle betrokken partijen.

**Wetenschap:** Zorg voor goede contacten en begrip tussen de domeinen en weet elkaar te vinden bij een nieuwe pandemie. Start nu met onderzoek naar betere advisering, zowel binnen het eigen domein als tussen de domeinen. Beantwoord fundamentele vragen die nu nog openstaan, in het bijzonder de vragen genoemd in dit document.

**Adviesorganen (Planbureaus, RIVM, MIT, OMT, strategische adviescolleges):** Werk aan een kennisinfrastructuur die bijdraagt aan het laagdrempelig delen van kennis en data tijdens een pandemie. Zorg voor een ecosysteem dat samenwerking en kennisvermeerdering stimuleert, ook op internationaal niveau. Zorg dat je ook in rustige tijden voorbereid blijft op een pandemie door te oefenen.

**Politiek en beleidsbepalers:** Stimuleer en ondersteun initiatieven om openstaande vragen te beantwoorden. Denk na over de inrichting van advisering en interdepartementaal overleg tijdens een pandemie.

We roepen alle betrokken partijen op om nu aan de slag te gaan, om bij een nieuwe pandemie beter voorbereid te zijn.

## Les 2: Een gezamenlijk raamwerk is haalbaar

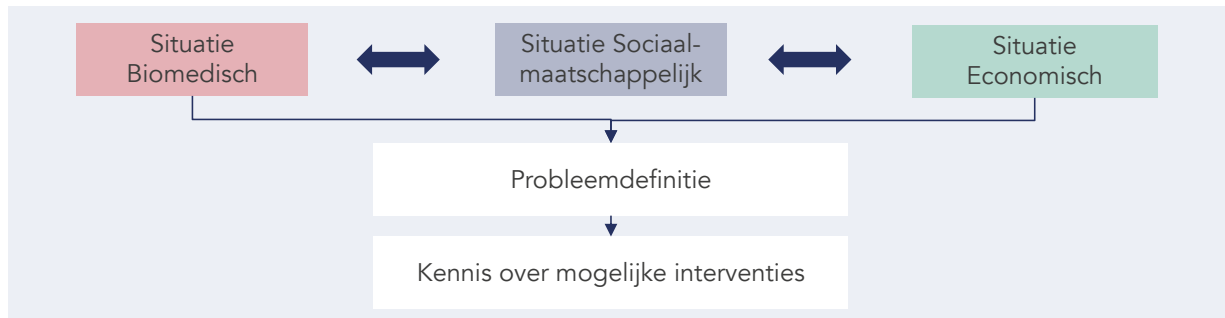
De deelnemers aan de simulaties waren positief over de haalbaarheid van gezamenlijke advisering. Hoewel de deelnemers vrij waren in het bepalen van de vorm van het advies, kwamen alle groepen tot de conclusie dat een integraal afwegingskader<sup>5</sup> wenselijk is. Figuur 2 geeft een visualisatie van de (minimaal) benodigde stappen voor een integraal advies. Deze lichten we daarna verder toe.

---

<sup>5</sup> Een integraal afwegingskader wordt gebruikt op verschillende plekken door o.a. beleidsmakers en adviseurs. Een voorbeeld is het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) voor rijksambtenaren. Afhankelijk van de context kan de precieze definitie verschillen. In dit stuk bedoelen we met een integraal afwegingskader het volledige, vooraf bepaalde proces om te komen tot een integraal advies.

## Stappen in integraal afwegingskader:

### 1. Vaststellen situatie, definiëren probleem en ophalen beschikbare kennis



### 2. & 3. Bepalen verwachte impact maatregelen op korte en lange termijn

Korte termijn		Biomedisch		Sociaal-maatschappelijk		Economisch		+
		Parameter A	Parameter B	Parameter C	Parameter D	Parameter E	Parameter F	
Geen maatregelen	Lange termijn		Biomedisch		Sociaal-maatschappelijk		Economisch	
			Parameter A	Parameter B	Parameter C	Parameter D	Parameter E	Parameter F
Maatregelpakket #1	Geen maatregelen	Effect op parameters						
		Met flankerend beleid						
		Onzekerheid						
Maatregelpakket #1	Maatregelpakket #1	Effect op parameters						
		Met flankerend beleid						
		Onzekerheid						

### 4. Wegen van onzekerheid en het effect op maatschappelijke waarden

Weging		Biomedisch		Sociaal-maatschappelijk		Economisch	
		Parameter A	Parameter B	Parameter C	Parameter D	Parameter E	Parameter F
Geen maatregelen	Weging onzekerheid						
	Weging bij waarden A						
	Weging bij waarden B						
Maatregelpakket #1	Weging onzekerheid						
	Weging bij waarden A						
	Weging bij waarden B						

### 5. Opstellen advies

#### Meerdere opties voor advisering:

1. Duiding en afweging laten we volledig aan politiek
2. Wetenschap belicht belangrijkste afwegingen/schuurpunten
3. Wetenschap doet volledige kwalitatieve/kwantitatieve afweging

### 6. Communiceren advies

- Communicatie van advies aan maatschappij
- Communicatie van advies aan politiek

Figuur 2: Conceptuele weergave van de stappen in een integraal afwegingskader. De stappen geven de contouren van een integraal afwegingskader, maar moeten alle nog verder onderzocht en uitgewerkt worden

## 1. Vaststellen situatie, definiëren probleem en ophalen beschikbare wetenschappelijke kennis

Zowel gevraagde als ongevraagde advisering start bij het expliciet maken van de uitgangssituatie en het vaststellen van de probleemdefinitie. Bij een advies kan van tevoren de doelstelling vastliggen (bijvoorbeeld het voorkomen van gezondheidsschade), maar juist bij integrale advisering hoeft deze niet vast te staan en kunnen er in de basis verschillende doelstellingen zijn. In Stap 3 worden deze dan tegen elkaar gewogen.

Na de probleemdefinitie volgt per vakgebied het inventariseren van alle relevante wetenschappelijke kennis. Onder andere over het verwachte verloop van het virus, mogelijke interventies en informatie over de bewezen werkzaamheid hiervan. Deze kennis vormt dan de basis voor gezamenlijke verdere stappen.

*Integrale advisering (i.p.v. advisering per wetenschapsgebied) maakt het mogelijk om...*

- **... verkennende vragen te stellen voor een scherpere probleemdefinitie**

Integraal naar de situatie op het moment kijken, vanuit verschillende perspectieven, maakt het mogelijk om het probleem duidelijker vast te stellen.

*Bijvoorbeeld bij uitbraak van een nieuw virus: wat is dit voor een virus? Hoe ernstig is het, met welke scenario's moeten we rekening houden? Maar ook: wat is de stand van de economie, hoeveel ruimte is er voor maatregelen?*

## 2. Bepalen verwachte impact maatregelen op korte termijn

Na het op een rij zetten van mogelijke maatregelen (dit kan door een adviesorgaan of vanuit de politiek) volgt het bepalen van het effect van deze maatregelen (of geen maatregelen) op vastgestelde parameters. Deze bepaling kan kwantitatief of kwalitatief zijn. Integrale advisering maakt het onder meer mogelijk voor gedrags- en communicatiewetenschappen om direct te adviseren over verwachte naleving van de maatregelen (en hoe dit te stimuleren). Dit verandert dan mogelijk de verwachte impact. Er zullen altijd meerdere maatregelpakketten overwogen worden.

*Integrale advisering (i.p.v. advisering per wetenschapsgebied) maakt het mogelijk om...*

- **... beter consensus te bereiken over keuze parameters**

Per domein wil je aan de hand van verschillende parameters het effect van verschillende maatregelpakketten weten. Welke parameters het meest relevant zijn in de gegeven situatie, kan het best gezamenlijk bepaald worden.

*Bijvoorbeeld: keuze voor parameters als aantal voorspelde IC- en ziekenhuisopnames, mentaal welzijn, werkloosheid.*

- **... interactie tussen verschillende parameters over de domeinen heen mee te nemen**

Nadat binnen een domein zelf het effect van een maatregel (of geen maatregel) op een bepaalde parameter bepaald is, volgt gezamenlijke aanscherping. Parameters uit de verschillende domeinen kunnen elkaar namelijk beïnvloeden. Bijvoorbeeld de verwachte naleving van maatregelen (met grote invloed op effect van maatregelen) kan integraal beter meegenomen worden.

*Bijvoorbeeld: verminderd draagvlak voor maatregelen zorgt voor verminderde naleving van maatregelen en daarmee voor verminderd effect op indammen pandemie. Of: grote angst voor het virus geeft sterker effect op economie bij niets doen dan bepaald met het oorspronkelijke economisch model.*

- **... betere flankerende maatregelen te adviseren**

Flankerend beleid is aanvullend beleid dat bedoeld is om de negatieve effecten van ander beleid te verminderen. In de context van de coronapandemie kunnen flankerende maatregelen gebruikt worden om de effecten van de coronamaatregelen te verzachten. Om hierover optimaal te adviseren is het belangrijk om multidisciplinair naar scenario's en mogelijkheden te kijken. Zowel om flankerend beleid te verfijnen maar ook omdat het nooit mogelijk is om een keuze te maken die voor de gehele maatschappij naar wens is.

*Bijvoorbeeld: als je weet dat je waarschijnlijk lange tijd in een (gedeeltelijke) lockdown gaat, kan je meteen flankerende maatregelen bedenken om grote eenzaamheid onder ouderen te voorkomen. Bijvoorbeeld het opzetten van initiatieven om ouderen en jongeren in contact te brengen.*

- **... slimmere maatregelen te bedenken**

Door gezamenlijk naar impact en effecten van maatregelen kijken kunnen deze breder bepaald worden, ondanks dat dit altijd een uitdaging blijft. Hiermee kan je beter maatwerk leveren bij het adviseren van maatregelen. Ook hier geldt wel dat er nooit een oplossing is die voor iedereen optimaal is.

*Bijvoorbeeld: Indien er veel eenzaamheid bij jongeren is, terwijl zij relatief minder gezondheidsschade ervaren, is het openen van de scholen en mogelijk maken van sporten voor jongeren een interessante maatregel om te verkennen. Mogelijk wil je dan ook docenten voorrang geven met vaccineren. Of beter materiaal geven om zichzelf te beschermen.*

### 3. Bepalen verwachte impact op lange termijn

Naast het bepalen van de kortetermijneffecten moet ook direct gekeken worden naar wat de impact op lange termijn is, een belangrijke les van de coronacrisis is dit hier zeker aan het begin onvoldoende naar gekeken is (zie ook het rapport 'Leren van een crisis'<sup>5</sup>)

*Integrale advisering (i.p.v. advisering per wetenschapsgebied) maakt het mogelijk om...*

- **... brede scenario's op te stellen voor de lange termijn**

Waarbij rekening gehouden kan worden met het virus, maar ook met maatschappelijke en economische effecten. Daarnaast ook bijvoorbeeld vermindering van draagvlak.

*Bijvoorbeeld: in de acute fase van een crisis kan een integraal team parallel aan de acute crisisadviesgeving (waar het wenselijk is om snel tot adviezen te komen) zich bezighouden met langetermijnscenario's<sup>6</sup>. Deze langetermijnblik kan bijvoorbeeld zorgen voor aanpassingen aan flankerend beleid indien de crisis maanden of zelfs jaren gaat duren.*

<sup>6</sup> In het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (2016) wordt een dergelijk systeem, met een interdepartementaal team voor de lange termijn ('nafase') ook voor de besluitvorming benoemd



#### 4. Wegen van onzekerheid en effect op maatschappelijke waarden

Een belangrijke rol voor wetenschappelijke adviesorganen is het duiden van onzekerheid. Dit is bij uitstek een proces waarbij het belangrijk is om in een breed gremia consensus te bereiken. Niet alleen tussen vakgebieden, maar ook binnen een vakgebied moeten de verschillende standpunten aan bod komen.

Vervolgens vindt ook een duiding plaats van wat de verwachte verandering per parameter kan betekenen voor de collectieve maatschappelijke waarden. In essentie betekent dit het bepalen van een gewicht (mate van belangrijkheid) voor elke parameter, voor verschillende collectieve waarden (bijvoorbeeld vrijheid, gelijkheid, solidariteit, rechtvaardigheid). Deze weging is afhankelijk van de waarden die verschillende mensen binnen een samenleving nastreven. Wetenschappers bepalen niet de nagestreefde waarden van een maatschappij, maar wetenschappers kunnen wel expliciet maken welk effect maatregelen kunnen hebben op een vooraf vastgestelde set aan collectieve maatschappelijke waarden.

*Integrale advisering (i.p.v. advisering per wetenschapsgebied) maakt het mogelijk om...*

- **... de weging van onzekerheid en effecten bij verschillende waardestelsels integraal te bepalen**  
Tijdens een crisis zijn gegevens vaak afkomstig uit verschillende bronnen en omgeven met grote onzekerheid. Ook is afhankelijk van de waarden van een samenleving de ene parameter misschien belangrijker dan de andere. Bepalen wat dit betekent voor de weging van de verschillende parameters in een advies is integraal mogelijk. Merk op: de wetenschap bepaalt niet welke waarden het belangrijkst zijn, maar kan wel laten zien welke wegingen mogelijk zijn. Een nog openstaande onderzoeksvraag is om een geschikte methodologie te ontwikkelen om de waarden van een samenleving te bepalen (zie ook Les 3).

*Bijvoorbeeld: Voor de vogelgriep is nog veel onzeker (Wordt het een pandemie? Wat is de mortaliteit en varieert dit over de leeftijdsgroepen?), terwijl er in de maatschappij op dit moment mogelijk geen draagvlak is voor (streng) maatregelen. Als in de samenleving het voorkomen van sterfte een belangrijke waarde is, dan zijn (nu nog onzekere) parameters als bijvoorbeeld mogelijke doden of voorspeld aantal IC-opnames belangrijk. Is in de samenleving vrijheid het belangrijkst, dan moeten misschien juist parameters als draagvlak en keuzevrijheid meer gewicht krijgen.*

#### 5. Opstellen advies

Voorgaande stappen vormen de basis van het advies. In hoeverre de advisering al een eerste stap moet zetten in het kijken naar de afweging (en hoeverre de politiek) is nog een open vraag. Het advies kan simpelweg het presenteren van de informatie uit Stap 2 & 3 zijn, maar het is ook mogelijk om verdere duiding te geven. Uiteraard blijft het uiteindelijke besluit aan de politiek.

*Integrale advisering (i.p.v. advisering per wetenschapsgebied) maakt het mogelijk om...*

- **... te komen tot een integrale duiding, deze kan kwantitatief dan wel kwalitatief zijn**  
Voor het opstellen van een integraal advies zijn verschillende mogelijkheden. Kwantitatieve duiding kan bijvoorbeeld via een MKBA<sup>7</sup>, waarbij de kosten en baten per maatregelpakket worden bepaald. Kwalitatieve duiding daarentegen kan mogelijk meer recht doen aan moeilijk kwantificeerbare variabelen. Duiding is ook mogelijk door pijnlijke dilemma's te benoemen die misschien niet altijd in kosten en baten zijn uit te drukken. De gewenste vorm van advisering en ook de manier waarop zijn nog openstaande vragen (zie ook Les 3). Integrale duiding kan voorkomen dat bepaalde effecten of subgroepen te weinig of onjuist worden meegenomen.  
*Bijvoorbeeld: Eén van de dilemma's is of je zaken als verloren levensjaren of eenzaamheid kan omrekenen naar euro's, om deze zo bijvoorbeeld te vergelijken met de kosten van het sluiten van de horeca. In zo'n geval moet je een keuze voor de weging ('waarde van een levensjaar') maken<sup>8</sup>. Een open vraag is in hoeverre dit mogelijk of wenselijk is.*

## 6. Communiceren advies

De laatste stap is het communiceren van het advies aan de politiek (beleidsmakers) en de maatschappij.

*Integrale advisering (i.p.v. advisering per wetenschapsgebied) maakt het mogelijk om...*

- **... gezamenlijk te communiceren richting het publiek**  
Zo kan je effectiever en meer onderbouwd de boodschap van het advies over brengen, aan zowel de maatschappij als de politiek. Onderdeel van het advies kan ook de aanbevolen manier van communicatie over het besluit zijn.  
*Bijvoorbeeld: Het eerst toetsen van de tekst van een advies met communicatiewetenschappers kan voorkomen dat deze voor bepaalde groepen in de maatschappij (te) moeilijk te begrijpen is.*

## Les 3: Er zijn nu nog onbeantwoorde vragen

Zoals hierboven beschreven blijkt uit twee korte simulaties dat integrale advisering potentiële meerwaarde heeft. Alvorens deze vorm van advisering daadwerkelijk toe te passen moeten de hierboven beschreven stappen volledig uitgewerkt worden. Daarnaast moet de (on)mogelijkheid en toegevoegde waarde van integraal adviseren verder getoetst worden, bijvoorbeeld met een uitgebreidere simulatie.

---

<sup>7</sup> Maatschappelijke kosten- en batenanalyse

<sup>8</sup> Een gebruikelijke maat in de farmacie is dat een gewonnen levensjaar maximaal 80.000 euro mag kosten, anders heeft een andere besteding de voorkeur

## Vorbereidend onderzoek voor integraal afwegingskader

Voor integrale advisering is het noodzakelijk om het integrale afwegingskader zoals hierboven geschetst volledig uit te werken. Uit de simulaties kwamen enkele belangrijke, nog niet beantwoorde vragen (niet limitatief). Op een aantal van deze onderwerpen zijn al onderzoeken bezig, het doel moet dan zijn om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande expertise.

- 1 Kunnen we een kennisinfrastructuur inrichten om efficiënt kennis tussen de domeinen te delen?**  
Om gezamenlijk te kunnen adviseren is een manier om de juiste kennis tussen de verschillende domeinen te delen van cruciaal belang. Op dit moment is daar onvoldoende infrastructuur voor.
- 2 Welke parameters zijn per domein gewenst als input? Wat is de gewenste frequentie van meten?**  
Bijvoorbeeld aantal ziekenhuisopnames, eenzaamheid, armoede en werkloosheid. Welke zijn cruciaal om te weten tijdens een pandemie? Ook is de vraag hoe vaak je deze parameters moet actualiseren, afhankelijk van de pandemische situatie.
- 3 In hoeverre kunnen we de gewenste parameters meten of monitoren, wat is daar nog voor nodig?**  
Hoe snel kan je aan het begin van een pandemie bijvoorbeeld meten hoeveel besmettingen er zijn, of wat er gebeurt met het mentaal welzijn. Is het mogelijk om alle parameters (frequent) kwantitatief te bepalen? Is dat altijd zinvol? Dit gaat ook over de vraag hoeveel onzekerheid acceptabel is. In hoeverre kunnen we deze verbeteren?
- 4 Hoe vindt binnen de economische en sociaal-maatschappelijke wetenschappen bundeling van kennis plaats?**  
Het is belangrijk dat er in de eerste plaats binnen de domeinen zelf overeenstemming is. Zodat er tijdens gezamenlijke advisering geen grote discussiepunten meer zijn. Dit geldt uiteraard ook voor de biomedische wetenschappen, maar hier is met het OMT al wel een duidelijke organisatie aanwezig. Ook hier blijven wel verbeteringen mogelijk.
- 5 Welke maatregelen is de samenleving bereid te accepteren?**  
Dit zijn geen vragen waarover de wetenschap kan beslissen, maar de wetenschap kan dit wel vooraf in kaart brengen. Kan je bijvoorbeeld in de maatregelen onderscheid maken tussen verschillende groepen? Zoals maatregelen alleen in een bepaalde provincie laten gelden, of alleen voor een bepaalde leeftijdsgroep.
- 6 Welke kennis is nodig om voor een waarden *framework* het gewicht van elke parameter te bepalen?**  
Om de waarden in de samenleving in kaart te brengen is een wetenschappelijke methodologie nodig. Idealiter bepalen we nu wat de maatschappij (of verschillende subgroepen) belangrijk vindt, om dit bij een nieuwe pandemie meteen in de advisering mee te nemen. De eerste stap is dan het bepalen van een verzameling van relevante publieke waarden.

**7 Welke effecten is de samenleving bereid te accepteren? Wat zijn de no-go's? Hoe brengen we dit in kaart?**

Opnieuw zijn dit geen vragen waarover de wetenschap kan beslissen, maar die wel vooraf in kaart gebracht kunnen worden. Dit weten is belangrijk, zodat je het gesprek zelf kunt openen en er mogelijk minder kans is op polarisatie. Als bijvoorbeeld het in gedrang komen van de toegankelijkheid van de acute zorg (door volle ziekenhuizen en IC's) maatschappelijk onacceptabel is, moet dat meegenomen worden in de weging.

**8 Welke weegfactoren horen bij welk waardestelsel? Hoe weeg je onzekerheid? Hoe weeg je korte versus lange termijn?**

Ook als je de uiteindelijke weging aan de politiek laat, kan het grote meerwaarde hebben om expliciet te maken welke onderliggende waarden meespelen. De weging kan ook afhangen van de fase van de crisis waarin je bent. In een acute fase is het wellicht wenselijker om hard in te grijpen om IC-opnames te voorkomen, terwijl dit later wellicht anders is. Het uiteindelijke besluit blijft bij de politiek, de wetenschap kan hier wel handvaten voor geven.

**9 Welke keuze maak je voor de synthese van advisering richting de politiek? De wetenschap bepaalt nooit zelf het beleid, maar kan wel belangrijke afwegingen laten zien. Hoever de wetenschap moet gaan in deze duiding vraagt verder onderzoek.**

**10 Als je als wetenschap afwegingen in kaart wilt brengen: op welke manier doe je dit? Hoe kunnen we pijnlijke dilemma's doordenken?**

Hoe zorg je er bijvoorbeeld voor dat alle effecten en waarden worden meegenomen. Een pandemie en bijbehorende maatregelen levert onvermijdelijk ethische dilemma's op. Hoe voorkom je polarisatie en stimuleer je debat? Vanuit welk perspectief geef je de advisering en welke uitkomstmaat hoort daarbij (QALY's? Euro's?). Onder andere binnen het MIT vindt hier nu al onderzoek naar plaats<sup>9</sup>.

**11 Hoe benut je elkaars expertise en houd je advisering en besluitvorming gescheiden?**

Door integraal te adviseren bestaat het gevaar dat je als adviseur op de stoel van de politiek gaat zitten. Op welke manier kan je ervoor zorgen dat je van elkaar kan leren terwijl je bij je eigen vakgebied blijft?

**12 Hoe richt je de integrale advisering in? Welke adviseringstructuur past hierbij?**

Het in de praktijk toepassen van een integraal afwegingskader vraagt ook om het onderzoeken van de beste organisatie voor de advisering. Hoe zit de adviseringstructuur eruit, wie presenteert de conclusies, etc. Hierbij uiteraard gebruikmakend van ervaring met integrale advisering die elders al bestaat.

---

<sup>9</sup> In dat onderzoek is ook het doel om een integraal afwegingskader uit te werken

### 13 Wat kunnen we leren van de ervaring van andere landen met integrale advisering?

Ierland is een voorbeeld van een land waarin al (gedeeltelijk) integraal geadviseerd is tijdens de coronapandemie. Ook op andere plaatsen vindt al integraal overleg plaats. Lessen hieruit moeten zoveel mogelijk meegenomen worden.

### Uitgebreidere simulatie

Naast het uitwerken van integrale advisering is ook verder onderzoek nodig om de (on)mogelijkheden en de toegevoegde waarde van integrale advisering te bepalen. Een goed wetenschappelijk fundament voor de methode is noodzakelijk voor toepassing in de praktijk. Er moet in kaart gebracht worden wat de mogelijke effecten zijn van afwijken van een monodisciplinair advies. Hier valt onder andere te denken aan het effect op de tijdigheid van een advies. Een uitgebreid proces doorlopen voor integrale advisering kan betekenen dat je te laat bent als er snel iets moet gebeuren. Het is belangrijk dit vooraf te onderzoeken en eventueel af te spreken hoe je hier in verschillende situaties mee omgaat. Bij nieuwe simulaties is het ook van belang om beslissers en beleidsmakers te betrekken. Wat vinden zij van het advies, op welke manier kan dit het best gepresenteerd worden? Op deze manier zou er direct een stap gemaakt kunnen worden richting implementatie van integrale advisering in de praktijk.

De conclusies in dit stuk zijn gebaseerd op twee korte simulaties, het voorstel is om na het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen een uitgebreide simulatie uit te voeren. Waarbij de deelnemers een nieuwe casus ontvangen, hierover eerst binnen hun vakgebied adviseren en vervolgens komen tot een integraal advies over de vakgebieden heen. Door deze simulatie frequent te herhalen blijft de kennis en het netwerk actueel.



## Bijlage: Aanpak onderliggend aan dit document

Tijdens de bijeenkomst op 15 februari zijn er twee simulaties uitgevoerd, waarbij focus niet zozeer lag op uitkomst, maar wel op methodiek en mogelijke meerwaarde/uitdagingen bij integraal adviseren.

### Simulaties

Er zijn twee simulaties uitgevoerd:

1) Heropening samenleving 23 april 2021

De simulatie startte met drie presentaties, met de biomedische, sociaal-maatschappelijke en economische staat van de pandemische kennis op 22 april 2021<sup>10</sup>. Vervolgens kregen drie multidisciplinaire groepen de vraag om te komen tot een advies bestaande uit een keuze uit drie maatregelenpakketten: gehele opening, gedeeltelijke opening of uitstel van opening samenleving.

2) Vogelgriep 15 februari 2023

De simulatie startte met een korte introductie van de vogelgriep en welke risico's en onzekerheden er zijn rondom dit virus. Vervolgens kregen de drie multidisciplinaire groepen enkele adviesvragen:

- Wat moeten we nu doen?
  - Moet je al iets doen?
  - Welke voorbereidingen moet je nu treffen?
- Hoe ziet jullie routekaart eruit?
  - Wat zijn jullie vervolgstappen en wanneer moeten we die zetten?

### Vorm van advisering

Voor de uiteindelijke vorm van de advisering zijn er drie methoden geïntroduceerd:

1) Advies in drie losse wetenschapsgebieden, maar wel in één gezamenlijk overzicht (Figuur 3)

		Biomedisch		Sociaal-maatschappelijk			Economisch	
		IC	..	Maatschappelijk welzijn	Eenzaamheid	..	BBP	..
Maatregel-pakket 1	Effect op parameters							
	Met optimaal flankerend beleid							
	Onzekerheid							
Maatregel-pakket 2	Effect							
	Effect op parameters							
	Onzekerheid							

Figuur 3: Mogelijke methodiek om advies per wetenschapsgebied te kunnen geven

<sup>10</sup> Zie "Leren van een crisis" – PDPC voor een beschrijving van de staat van de kennis

- 2) Duiding van de uitdagingen/vragen die voorliggen. Maar daarbij de keuze/beantwoording van deze vragen aan de besluitvormers te laten. Bijvoorbeeld: Het is nog onzeker of het aantal IC-opnames aan het afnemen is, maar de eenzaamheid in de samenleving is erg groot en het draagvlak voor de maatregelen neemt af.
- 3) Een kwalitatief of kwantitatief afwegingskader Deze analyse weegt de parameters uit Figuur 3 om zo de kosten en baten per maatregelpakket te bepalen. De simulatie maakte duidelijk dat de weging van de factoren (welke factor weegt zwaarder dan een andere) afhangt van welke waarden binnen een maatschappij van belang zijn (bijv. vrijheid gezondheid, beschermen van kwetsbaren).

In de simulatie gebruikten alle groepen een kwalitatief afwegingskader, waarbij de vraag nog open is waar de uiteindelijke waarde-afweging plaatsvindt: bij wetenschappers of in de politiek.

### **Aanwezigen tijdens simulaties**

prof.dr. B.E. Baarsma (UvA), dr. P.C.J.L. Bruijning-Verhagen (UMC Utrecht), prof. dr. M.F.M. Canoy (VU), drs. S. Driessen (RVS), prof. dr. M.L.A. Dückers (RUG), dr. Y.T.H.P. van Duijnhoven (GGD Rotterdam-Rijnmond), prof. dr. P.A. Dykstra (Erasmus Universiteit/PDPC), prof. dr. J.A.J.W. Kluytmans (UMC Utrecht/PDPC), prof. dr. M.P.G. Koopmans (Erasmus MC/PDPC), drs. M. Olde Monnikhof (SCP), dr. B. Overvest (CPB), prof. dr. S.J.H.M. van den Putte (UvA), dr. B.O. Rump, drs. J.C.M. Sap (MIT), dr. A.J.M. Schreijer (Erasmus MC/PDPC), prof. dr. D.R.M. Timmermans (Amsterdam UMC), dr. A. Tostmann (Radboudumc), prof. dr. P.H.J. van der Voort (UMCG), prof. dr. B.J. ter Weel (SEO, UvA). Gefaciliteerd door Pandemic & Disaster Preparedness Center, begeleiding door Gupta Strategists; drs. L. van de Laar, dr. ir. M. Oosterwaal, drs. L.A. Visscher, dr. ir. G. Wullink

