



Universiteit
Leiden
The Netherlands

H5N1: kleine viruscellen met grote gevolgen: de bestuurlijke kwesties en dilemma's van een pandemie

Libgott, R.

Citation

Libgott, R. (2006). H5N1: kleine viruscellen met grote gevolgen: de bestuurlijke kwesties en dilemma's van een pandemie. *Bestuurskundige Berichten*, 21(3), 4-6. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211491>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211491>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

H5N1: kleine viruscellen met grote gevolgen

De bestuurlijke kwesties en dilemma's van een pandemie

door Ruben Libgott

De afgelopen jaren zijn vele tientallen miljoenen vogels het slachtoffer geworden van H5N1 in de volksmond beter bekend als 'vogelgriep'. Dit aviaire influenza komt vooral voor bij watervogels en pluimvee. Watervogels kunnen het griepvirus dragen, zonder er verder ziek van te worden, maar zijn wel in staat andere vogels te besmetten. Dit gebeurt door direct intensief contact, via hun faeces en zelfs via kleine deeltjes van deze ontlasting in de lucht. In 1996 dook H5N1 voor het eerst op in het zuiden van China. Een jaar later werd het echter ook bij 6 mensen in Hong Kong vastgesteld, die allen aan de ziekte overleden. De vogelgriep bleek nu ook via vogels op mensen overdraagbaar te zijn en even fataal. Omdat is gebleken dat H5N1 de eigenschap heeft om snel te muteren en dodelijker is geworden, is de vrees ontstaan voor een wereldwijde uitbraak van het influenza onder mensen, waarbij de ziekte van mens op mens overdraagbaar is. Men zou in dit geval spreken van een *pandemie*, waaraan miljoenen mensen zullen kunnen sterven. De vraag is waarom het in deze moeilijk is voor de internationale gemeenschap om zich tegen deze mogelijke 'Apocalyps' te weren.

Theoretisch gezien is elke staat soeverein om haar grenzen te sluiten en zich zo te onttrekken van invloeden van buitenaf. Toch is dit vrijwel onmogelijk. Landen hebben te maken met een internationale context waarin ze zich bevinden. Op tal van terreinen zullen ze hoe dan ook met grensoverschrijdend worden geconfronteerd. De mate van soevereiniteit van een land zal daarom mede worden bepaald en beïnvloed door de internationale omstandigheden. Externe druk en invloeden waarmee het land wordt geconfronteerd en de manier waarop het land er zelf mee om kan gaan zijn hierin bepalende factoren (Held & McGrew, 1993; Walsh, 1994; Knill & Lehmkühl, 2002, in: Howlett & Ramesh, 2003: 55-56).

Een pandemie (van het Griekse woord *pandhmoV*= *panemos*= 'van al het volk') is een voorbeeld van een grensoverschrijdend probleem. Er zijn bijvoorbeeld vermoedens dat de vogelgriep met name wordt verspreid door rondtrekkende vogels (NRC Handelsblad, 13 februari 2006). Zij kunnen niet door grenzen worden tegengehouden en vliegen naar waar ze maar naartoe willen. Maar ook de verspreiding van het SARS-virus van enkele jaren geleden is een goed voorbeeld. De toenemende globalisatie heeft mensen mobieler gemaakt en in staat gesteld makkelijker van het ene continent naar het andere te gaan en zo ook allerlei bacillen en virussen meenemen. Zo heeft het SARS-virus zich indertijd via reizigers van China naar Canada kunnen verplaatsen (Hamme, 2006).²

Award-winning publicist over pandemieën Laurie Garret (2005: 22) schreef in het blad *Foreign Affairs*: "No nation can erect a fortress against influenza- not even world's wealthiest country". De vraag is nu hoe landen een

pandemie toch kunnen voorkomen of in ieder geval de gevolgen kunnen beperken.

Pandemie: de noodzaak tot coöpereren

Het belangrijkste probleem bij grensoverschrijdende kwesties als pandemieën is dat het samenwerking vereist tussen landen onderling. In dit geval zou je kunnen zeggen dat landen op het internationale toneel unitaire, rationele actoren zijn, met elk hun eigen consistente voorkeuren, die streven naar nutsmaximalisatie (ze proberen voor zichzelf het hoogst haalbare te bereiken) (Allison & Zelikow, 1999: 24-26). Met name bij internationale kwesties zijn staten vaak bewust

dat ze moeten samenwerken, opdat er daardoor voor iedereen het beste resultaat kan worden bereikt. De mate en intensiteit van samenwerking hangt volgens de Amerikaanse politicoloog Robert Axelrod af van de wederzijdse belangen die landen hebben, het te verwachten profijt dat de landen in de toekomst uit de samenwerking denken te behalen en het

"Voorkomen is beter dan genezen."



Ethische dilemma's door het Europese non-vaccinatiebeleid.

aantal participerende actoren (hoe minder, hoe beter) (Allison & Zelikow, 1999: 35).

Toch vindt er vaak geen samenwerking plaats, omdat hiertoe geen prikkels voor worden gegeven en omdat het meer voordelen voor de individuele staten heeft om het eigen belang de boventoon te laten voeren, in plaats van samen te werken.

Men spreekt dan wel van een *coöperation paradox* (Shepsle & Bonchek, 1997). Dit is ook het probleem dat zich heeft voorgedaan bij zowel SARS als bij het H5N1-influenza. De Chinese regering heeft in beide gevallen pas na lange tijd en mondjesmaat informatie naar buiten laten komen over de besmettingen. Het land vreesde economische schade, maar ook paniek onder de eigen bevolking en bleef daarom terughoudend. Een probleem voor zowel de inwoners van China als de wereldgemeenschap, omdat deze pas laat kon inspelen op mogelijke gevaren en preventieve maatregelen kon nemen (Osterholm, 2005: 28-29).

Een bijkomstig probleem bij het bevorderen van samenwerking is dat je op deze manier ook de situatie krijgt van een *prisoner's dilemma*: de staten weten dat het loont wanneer iedereen samenwerkt. Echter, men weet niet van de ander in hoeverre en of deze wil samenwerken. Wanneer vervolgens een staat besluit om niet mee te doen, heeft dat nadelen voor de andere landen, die wél bereid zijn geweest iets te doen en nu ook niet meer het beste resultaat kunnen bereiken. Uiteindelijk zal er daardoor helemaal geen samenwerking plaatsvinden (Shepsle & Bonchek, 1997).

Om toch samenwerking te bewerkstelligen, is een institutionele structuur nodig, die landen dwingt of prikkelt om toch samen te werken. Bijvoorbeeld door het stellen van regels en sancties om coöperatie af te dwingen of te belonen (Shepsle & Bonchek, 1997; Allison & Zelikow, 1999: 33-36). Wanneer vervolgens deze samenwerking plaatsvindt, zullen er volgens Olsens's *Logic of Collective Action* voldoende prikkels voor de deelnemende landen moeten zijn om zich toch actief in te zetten binnen het samenwerkingsverband en geen *free-riders*gedrag te vertonen (waarbij landen passief meeprofiteren van de inspanningen van anderen) (Shepsle & Bonchek, 1997).

Momenteel zijn er weinig dwingende maatregelen voor landen om mee te werken aan het uitwisselen van informatie over vogelgriep of het gezamenlijk tegengaan van de verspreiding van het aviaire influenza. De *World Health Organization* (WHO) en andere VN-organisaties als de *Food and Agriculture Organization* en de *World Organization for Animal Health* doen

allen onderzoek naar de verspreiding van influenza, proberen landen voor te lichten over maatregelen die kunnen worden genomen en treden op als bemiddelaar bij vaccin-producenten. Het ontbreekt deze organisaties echter aan geld en middelen om ook te zorgen dat hun kennis op de juiste manier kan worden geïmplementeerd (Garret, 2005: 22).

Daarbij zijn er landen die überhaupt niet willen meewerken aan verder onderzoek. Onlangs werden er bijvoorbeeld vogeltrek-onderzoekers van de VN geweigerd in Turkije, Tunesië, Iran, Soedan, Nigeria en Senegal, allen belangrijke overwinteringsplekken voor diverse eendsoorten. De landen waren bang voor handelsproblemen wanneer (nieuwe) gevallen van H5N1 zouden worden ontdekt (Luyendijk, 2006).

Non-vaccinatiebeleid

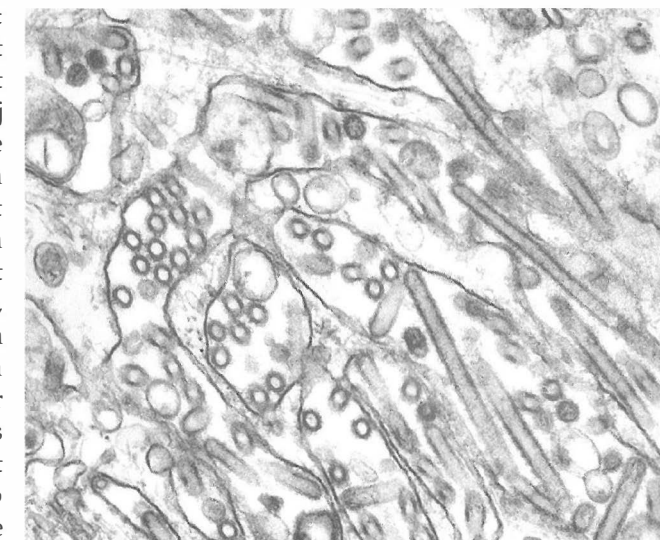
Wanneer goed gecoördineerde samenwerking uitblijft is een wereldwijde uitbraak onder mensen niet ondenkbaar en

de gevolgen kunnen desastreus zijn.

Hoewel institutionele structuren ervoor kunnen zorgen dat samenwerking tussen landen wordt bewerkstelligd, kan het ook juist een belemmering zijn voor landen om preventieve maatregelen te nemen bij een uitbraak van een epidemie. De Europese Unie voert waar het gaat om het bestrijden van epidemieën onder vee een zogeheten 'non-vaccinatiebeleid'. Dit houdt in dat dieren niet mogen worden ingeënt tegen bepaalde influenza. Wanneer er een ziekte uitbreekt, moeten de besmette dieren worden geruimd en eventueel ook omliggende boerderijen, om een verdere uitbraak te voorkomen.

Het idee achter het non-vaccinatiebeleid is dat het voor een harmonisering van E.U.-wetgeving zorgt en dat dierlijke producten kunnen worden geëxporteerd met een diergezondheidsstatus naar landen buiten de E.U. als Japan en de V.S. Daarbij speelt het

veterinaire argument dat besmetting het best kan worden signaleerd wanneer dieren niet zijn gevaccineerd. Zodoende zijn landen in het geval van besmetting genoodzaakt hele boerderijen en duizenden dieren (preventief) te ruimen, iets dat vaak op protesten stuit vanwege ethische en economische bezwaren. De E.U. is onlangs soepeler geworden met dit beleid. Hobbypluimvee mag vrijwillig worden ingeënt tegen de vogelgriep. Commerciële pluimveehouderijen mogen hun dieren echter nog niet inenten. Volgens deskundigen een loze beleidsaanpassing, ten eerste vanwege de vrijwilligheid en ten tweede omdat er geen garantie is dat ingeënt vee niet zal worden geruimd.



Het H5N1-virus onder de microscoop (de langwerpige en de ronde vormen op de foto).

Een bijkomstig probleem bij het bevorderen van samenwerking is dat je op deze manier ook de situatie krijgt van een *prisoner's dilemma*: de staten weten dat het loont wanneer iedereen samenwerkt. Echter, men weet niet van de ander in hoeverre en of deze wil samenwerken. Wanneer vervolgens een staat besluit om niet mee te doen, heeft dat nadelen voor de andere landen, die wél bereid zijn geweest iets te doen en nu ook niet meer het beste resultaat kunnen bereiken. Uiteindelijk zal er daardoor helemaal geen samenwerking plaatsvinden (Shepsle & Bonchek, 1997).

Om toch samenwerking te bewerkstelligen, is een

"No nation can erect a fortress against influenza- not even world's wealthiest country"
-Laurie Garret (2005)-

Daarbij ziet men nog een belangrijke rol voor commerciële pluimvee- en veevoer bedrijven, omdat juist zij met hun transporten mogelijke dierziekten kunnen blijven verspreiden (Schreuder, 2006).

Pandemie: het doem-scenario

Op het moment dat er daadwerkelijk een pandemie uitbreekt zal volgens de deskundigen de chaos enorm zijn. Schattingen over het aantal mogelijke doden lopen uiteen van 150 miljoen, zoals dr. David Nabarro, de coördinator van influenza-ziekten bij de WHO verwacht (CNN.com, 2005), tot een meer 'positieve' kijk van circa 7 miljoen doden volgens ons eigen nationale pandemie-geweten, prof. dr. Albert (Ab) Osterhaus (2005: 419).

Pandemie: het doem-scenario

Het is moeilijk om adequaat in te springen op een pandemie. Er gaat bijvoorbeeld veel tijd verloren tussen het überhaupt signaleren en onderkennen van de ziekteverschijnselen en het vervolgens publiek maken van deze informatie. In de tussentijd kan de epidemie zich al in rap tempo hebben verspreid. Dan is het nog de hoop dat verdere besluitvorming over de te ondernemen actie in snel tempo kan plaatsvinden en hoe snel een mogelijk vaccin kan worden gemaakt en in welke hoeveelheden (Osterholm, 2005: 25-28).

Landen zullen zich nu al van tevoren moeten voorbereiden op een mogelijke uitbraak van een pandemie en zo ook al na te denken over mogelijke dilemma's. De hele economie en het openbare leven kan stil komen te liggen, omdat transport zoveel mogelijk wordt beperkt om verder verspreiding van het virus te voorkomen. Staten moeten daarom een soort van blauwdruk maken over hoe om te gaan met een pandemie. Hierin moeten de kernpunten van een samenleving worden betrokken, zodat actoren uit zowel de publieke als de private sector op elkaar kunnen inspelen en voorbereid zijn (Osterholm, 2005: 27, 30).

Het draait namelijk niet alleen om de noodzaak voor bijvoorbeeld vaccins. Mensen moeten kunnen worden voorzien in voedsel, medicijnen en drinkwater, ook al ligt veel transport stil. Grondstoffen voor producten moeten beschikbaar blijven. Denk bijvoorbeeld aan 'futiele' zaken als mondkapjes en andere huis-tuin-en-keuken medische producten. Ook hiervan kunnen tekorten komen, bijvoorbeeld alleen al door het feit dat de onderdelen van deze producten door verschillende producenten uit verschillende landen worden gemaakt en vervoer tussen deze landen beperkt zal zijn. Men moet hierbij rekening houden met het feit dat ondertussen een groot deel van de beroepsbevolking kan zijn getroffen door de epidemie en niet in staat zal zijn om bij te dragen aan productie of verspreiding van goederen (Osterholm, 2005: 32-34).

Momenteel zijn er slechts negen landen (waaronder Nederland), waar influenza-vaccins kunnen worden geproduceerd. Slechts 12% van de wereldbevolking woont in

deze landen. Dit brengt direct een ethisch-dilemma met zich mee. De vraag is immers in hoeverre deze landen in staat zullen zijn voldoende vaccins te produceren en óf deze landen ook bereid zullen zijn de vaccins te delen met andere landen. Daarbij komt ook nog eens het punt, dat men misschien wel in staat zal zijn om snel een vaccin te maken en in grote hoeveelheden, maar dat er te weinig tijd is om het medicijn goed te testen en te controleren. Zodoende bestaat er het gevaar dat het vaccin ernstige bijwerkingen kan gaan geven, waardoor er alsnog vele slachtoffers zullen vallen.

Of landen daadwerkelijk voldoende voorzorgsmaatregelen zullen nemen is de vraag. In het verleden hebben landen ook al bij mogelijke pandemieën hoge kosten gemaakt door het aanleggen van voorraden of het investeren in bepaalde vaccins. Achteraf bleek echter alles voor niets, maar was al het geld reeds uitgegeven (Garret, 2005: 8-10).

Maar zoals het spreekwoord zegt: "voorkomen is beter dan genezen".

Het is in deze de hoop dat het niet zal leiden tot een pandemie, maar landen zullen hier wel ter dege rekening mee moeten houden en zichzelf hier ook op moeten voorbereiden.

Eindnoten:

¹Niet te verwarren met de bijnaam Pandemos van de Griekse godin van de (lichamelijk) liefde Aphrodite. Onder deze *nickname* stond zij namelijk bekend als de godin van de prostituees. Dit kwam omdat de Atheense dichter en politicus Solon in de 6^e eeuw v. Chr. een tempel ter ere van Aphrodite Pandemos ('Aphrodite van het gehele volk') had opgericht, alwaar prostitutie mocht plaatsvinden. Zo hoopte hij dat de mannelijke bevolking zich niet zou vergripen aan andere vrouwen.

²Om te onderzoeken hoe snel een epidemie kan verspreiden hebben onderzoekers in 1998 de site www.wheresgeorge.com opgericht, waarmee ze de geografische verspreiding van Dollar-biljetten (en daarmee epidemieën) via mensen wilden registreren. Hiervoor is een groot aantal bankbiljetten gemerkt met een 'Where's George?'-stempel en in omloop gebracht. Wie zo'n gemerkt biljet ontving, kon zijn huidige locatie via de website registreren en het bankbiljet vervolgens weer in omloop brengen (Hamme, 2006).

Geraadpleegde Literatuur

- Allison G. en Zelikow, P. (1999), *Essence of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis, Second Edition*, New York: Longman.
 CNN.com (2005), *U.N. backs off 150m flu deaths (30 september 2005)*, op: <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/asiapcf/09/30/birdflu.un/index.html> (bezoekt op 6 juni 2006).
 Fouchier, R., T. Kuiken, G. Rimmelzwaan en A. Osterhaus (2005), *Global task force for influenza*, Nature vol. 435, pp. 419-420.
 Garret, L. (2005), *The next pandemic?*, Foreign Affairs vol. 84 (4), pp. 3-23.
 Hamme, F van (2006), *Het Reisvirus van George*, De Tijd, 30 januari.
 Howlett, M. en M. Ramesh (2003), *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems (second edition)*, Ontario: Oxford University Press Canada.
 Luyendijk, W. (2006), *Onderzoek trekvogels gehinderd; Zes landen weigeren tests*, NRC Handelsblad, 3 maart.
 NRC Handelsblad (2006), *Zwanen brengen griepvirus; Trekvogels raken steeds meer verdacht*, 13 februari.
 Osterholm, M.T. (2005), *Preparing for the next pandemic*, Foreign Affairs vol. 84 (4), pp.24-37.
 Schreuder, A. (2005), 'Vrijwillig je kippen inenten is een lachertje'; Dierenarts hekelt het vaccinatiebeleid bij vogelgriep van minister Veerman, NRC Handelsblad, 21 maart.
 Shepsle, K.A. en M.S. Bonchek (1997), *Analyzing politics: Rationality, behavior, and institutions*, New York: Norton & Co.

Een wolf in ambtskleding?

Het gedrag van functionarissen binnen het openbare bestuur staat de laatste tijd weer in de 'spotlights'. Het begon allemaal met een beschonken burgemeester. Deze 'burgermoeder' gaf even het slechte voorbeeld door onder invloed te rijden naar haar werk, terwijl ze dezelfde avond nog vergaderingen op de agenda had staan. Later stonden de kranten vol met de verhalen over een topfiguur binnen het openbaar ministerie. Deze flamboyante procureur-generaal reed vaak met te hoge snelheden en maakte daarbij graag onterecht gebruik van een sirene om zo vroeg thuis of op tijd op het werk te zijn. Daarbij liet hij zijn chauffeur onterecht een politie-uniform dragen om alles nog geloofwaardiger over te laten komen.

Wat mij echter het meest schokte de afgelopen tijd was het verhaal rond Adriaan G. In een uitzending van Peter R. de Vries werd duidelijk wat deze politieagent voor elkaar heeft

gespeeld de afgelopen jaren. De woon- en werkplaats van Adriaan G. is een rustiek oord waar (gefortuneerde) ouderen genieten van een verdiend pensioen. Ook in deze rustieke omgeving gebeuren echter wel eens zaken waarbij men de politie nodig heeft. Gelukkig hadden ze dan de beschikking over politieagent Adriaan G. Deze functionaris was altijd bereid te helpen bij het doen van een aangifte en ging voor uitzonderingsgevallen zelfs naar het huis van mensen die wat moeilijker ter been waren.

Opvallend was wel dat deze uitzonderingsgevallen alleenstaande rijke weduwen betroffen. Later bleek dat de relatie tussen deze weduwen en de politieagent zo ver uitgegroeid was dat de vrouwen wilden dat deze diender hun erfenissen verdeelde en daarbij ook zelf een aardig deel van de erfenis kon opstrijken. Zo kon een eenvoudige diender zich ontwikkelen tot een vermogend persoon.

Dit is uiteraard een simplistische afspiegeling van het hele verhaal. Adriaan G. 'verdiende' de vriendschap ook door bezoeken aan de vrouwen en de vrouw van Adriaan G. verzorgde de vrouwen ook wanneer dit nodig was. Het leek een mooi geval van mantelzorg. Helaas zorgen verdachte omstandigheden (uitdaging, uitputting) rond de dood van de gefortuneerde vrouwen voor de nodige twijfels. Ook de manier waarop Adriaan G. de familie van de vrouwen 'buitenspel' zette, roept de nodige vragen op. De familie werd bijvoorbeeld niet eens op de hoogte gesteld van de begrafenis. Dit heeft uiteindelijk gezorgd voor een onderzoek van Peter R. de Vries en het eindoordeel in deze zaak is nog niet gevallen.

De casus lijkt zich vooral af te spelen rond de vraag of iemand met een bepaalde status misbruik mag maken van zijn machtspositie. De oude vrouwen hadden een ongekend vertrouwen in de agent en gaven hem de bevoegdheid om de erfenissen te verdelen. Ze lieten hun testament snel weer veranderen in die zin dat nu ook een aanzienlijk deel van de erfenis naar de agent ging. Op een of andere manier was het hem gelukt om de familie te vervangen en wisten de vrouwen zeker dat deze diender op een verantwoorde wijze zou zorgen voor de nagedachtenis aan deze vrouwen.

Dit beeld is nauw verbonden met het beeld omtrent de politie dat vooral bij ouderen bestaat. Deze generatie heeft nog een groot ontzag voor het gezag en ziet het gezag als een geheel van verantwoorde, ethische personen. Adriaan G. lijkt hier slim op in gespeeld te hebben. Hij won het vertrouwen door

in het begin aangiften af te nemen bij de vrouwen thuis. Later ging hij sporadisch langs om gewoon even te kijken hoe het de vrouwen verging om uiteindelijk later dagelijks langs te komen en de vrouwen te verzorgen. In die tussentijd was hij in het testament terechtgekomen om uiteindelijk uit te groeien tot de grootste 'profiteur' van het aanstaande overlijden van de vrouwen.

Ethische kwesties leken zich vaak rond de 'publieke' rol van ambtenaren af spelen. Iemand

krijgt vanwege zijn functie 'smeergelden' aangeboden omdat hij vanuit zijn functie iets kan betekenen voor de ander. De bovenstaande casus bewijst echter dat men vanuit zijn 'publieke' rol ook een 'private' rol kan gaan spelen in het leven van een ander. Deze ander veronderstelt dan dat iemand deze 'private' rol vervult volgens de normen van zijn 'publieke' rol. Helaas blijken deze publieke weldoeners soms slechts een 'wolf in ambtskleding' en zijn ze uit op eigenbelang.

Misschien kan deze zaak een bepaalde ontwikkeling 'triggeren' die ervoor zorgt dat 'goedgelovige' burgers een prooi worden voor deze 'wolven in ambtskleding'. Uiteraard moet opgemerkt worden dat het onderzoek rond Adriaan G. nog lopende is en daarom kan het gewoon zijn dat deze diender uit medemenselijkheid heeft gehandeld. Toch maakt de zaak wel duidelijk dat burgers bepaalde publieke ambtsdragers uitzonderlijke krachten kunnen toedichten en dienen daarom beschermd te worden wanneer deze ambtsdragers toch ook maar doodgewone mensen blijken te zijn die uit eigenbelang handelen.

