



RAPPORT

Evaluatie aanpak vogelgriep

Oktober 2020 - Juni 2022

68620 – Intern vertrouwelijk – 13 januari 2023

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1.	3
Inleiding	3
1.1	Achtergrond 3
1.2	Doel en afbakening van de evaluatie 3
1.3	Opzet van de evaluatie 3
1.4	Opbouw van dit rapport 4
HOOFDSTUK 2.	5
Sleutelmomenten	5
2.1	Inleiding 5
2.2	Sleutelmoment 1: Opschaling crisisorganisatie 5
2.3	Sleutelmoment 2: Besmetting zorgboerderij Soest 6
2.4	Sleutelmoment 3: Vossen met vogelgriep 6
2.5	Sleutelmoment 4: Uitbraak vogelgriep in de Gelderse Vallei 7
2.6	Sleutelmoment 5: Vogelgriepuitbraak in Groningen 7
2.7	Sleutelmoment 6: Afschalen of niet 8
2.8	Extra sleutelmoment 7: Prioritering vanwege beperkte ruimingscapaciteit.... 8
HOOFDSTUK 3.	9
Analyse	9
3.1	Inleiding 9
3.2	Bevindingen 9
3.2.1	Huidige crisisorganisatie en werkwijze 9
3.2.2	Melding en opschaling 10
3.2.3	Besluitvorming 11
3.2.4	Informatievoorziening 12
3.2.5	Crisiscommunicatie 12
3.2.6	Planvorming 13
3.2.7	Ontwikkelingen in crisisbeheersing 13
HOOFDSTUK 4.	16
Conclusies en advies	16
4.1	Opschaling 16
4.2	Besluitvorming 16
4.3	Informatiemanagement 17
4.4	Crisiscommunicatie 17
4.5	Planvorming 18
4.6	Huidige en toekomstige crisisorganisatie 18
4.7	Criteria voor beoordeling 19
4.8	Voorgestelde werkwijze 20
Bijlage 1. Evaluatiekader	24
Bijlage 2. Afkortingenlijst	26
Bijlage 3. Betrokkenen	27

HOOFDSTUK 1.

Inleiding

1.1 Achtergrond

Hoogpathogene vogelgriep is een dierziekte die voorkomt bij wilde vogels en pluimvee. De afgelopen jaren kwamen regelmatig besmettingen in de pluimveehouderij voor. De uitbraken beperkten zich eerdere jaren tot het najaar en de winter. In de jaren 2020-2022 zijn er echter het hele jaar door uitbraken geweest en niet meer alleen in het najaar en de winter.

In het kader van Europese wetgeving is de overheid verplicht om besmette bedrijven te ruimen en maatregelen te nemen in het gebied rondom het besmette bedrijf.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) werkt samen met partners als de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan de bestrijding van hoogpathogene vogelgriep. Belangrijke kaders voor deze aanpak zijn het Departementaal Handboek Crisisbeheersing, het Beleidsdraaiboek Aviaire Influenza en de Europese regelgeving.

1.2 Doel en afbakening van de evaluatie

Dit evaluatieonderzoek betreft een procesevaluatie naar de werking van de crisisorganisatie van het ministerie van LNV in de aanpak van hoogpathogene vogelgriep en daarbij de samenwerking met partners NVWA, RVO en het ministerie van VWS. De procesevaluatie heeft als doel om te leren van de procesmatige aanpak en om te komen tot verbeteringen van de interne crisisorganisatie en de werkwijze. De resultaten kunnen gebruikt worden voor het actualiseren van de planvorming rond vogelgriep. Het gaat hierbij ook om de vraag: hoe kan het ministerie de aanpak van hoogpathogene vogelgriep zo inrichten, dat deze toekomstbestendig is, zowel in periodes waar er af en toe een uitbraak is, als in periodes waarin uitbraken elkaar continue opvolgen?

De evaluatie is gericht op het proces, en is daarmee niet beleidsinhoudelijk. Actuele zaken zoals de aanpak van het opruimen van besmette wilde vogels in de natuur of de ontwikkelingen op het gebied van vaccineren zijn niet inhoudelijk in deze evaluatie meegenomen.

1.3 Opzet van de evaluatie

De evaluatie heeft bestaan uit een aantal onderzoeksfases. Te beginnen met de documentstudie. Gezien de omvang van de te onderzoeken periode (van oktober 2020 tot zomer 2022) heeft deze documentstudie zich geconcentreerd rondom een aantal sleutelmomenten die deze periode kenmerken. Deze sleutelmomenten zijn in overleg met de opdrachtgever vastgesteld.

Vervolgens is een online enquête uitgezet onder alle betrokkenen uit de crisisstructuur die gedurende de onderzochte periode betrokken zijn geweest bij de crisisaanpak. Deze personen zijn werkzaam voor het ministerie van LNV, ministerie van EZK, het ministerie van VWS, de RVO en de NVWA. Uit deze groep zijn tien betrokkenen geïnterviewd. Onze bevindingen zijn opgebouwd vanuit de reconstructie van de sleutelmomenten, de input vanuit de enquête en de ervaringen van geïnterviewde betrokkenen.

Als basis voor het gehele onderzoek is een evaluatiekader opgesteld. Deze is terug te vinden in bijlage 1. Hierin is terug te zien dat de evaluatie zich concentreert op de belangrijkste processen van crisisbeheersing; opschaling, besluitvorming en coördinatie, informatiemanagement en crisiscommunicatie. Daarnaast is bekeken in hoeverre de huidige aanpak aansluit bij de huidige planvorming en in hoeverre de aanpak toekomstbestendig is ingericht.

1.4 Opbouw van dit rapport

In dit rapport is in hoofdstuk 2 de reconstructie van een aantal sleutelmomenten uitgewerkt. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 inzicht in de bevindingen per onderzocht thema die zijn gebaseerd op de uitkomsten van de enquête en de interviews. Als laatste zijn in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

HOOFDSTUK 2.

Sleutelmomenten

2.1 Inleiding

In de periode 2020-2022 zijn er in Nederland vele uitbraken van hoogpathogene vogelgriep geweest. In dit onderzoek is ervoor gekozen om gezien de vele uitbraken geen feitelijke reconstructie te maken van alle gebeurtenissen, maar om een aantal sleutelmomenten te beschrijven. Deze momenten dienden als leidraad voor de online enquête en om de interviews te structureren. In overleg met de opdrachtgever is een selectie gemaakt van sleutelmomenten. Het zijn momenten die op een bepaalde manier bepalend en/of belangrijk zijn geweest in de aanpak van de crisis. Naar aanleiding van de interviews is nog één sleutelmoment toegevoegd, namelijk de huidige situatie waarbij het vraagstuk speelt hoe bij een tekort aan ruimingscapaciteit een prioritering in ruiming moet worden aangebracht.

2.2 Sleutelmoment 1: Opschaling crisisorganisatie

In oktober 2020 worden meerdere besmettingen vastgesteld bij pluimveebedrijven. Voor de afhandeling van deze besmettingen wordt de crisisstructuur geactiveerd en gebruikt. Deze besmettingen zijn de eerste gevallen in de te evalueren periode.

Op 22 oktober 2020 melden landelijke media dat er een ophokplicht wordt ingesteld naar aanleiding van de vondst van dode zwanen in de provincie Utrecht. Deze zwanen blijken besmet met het vogelgriepvirus H5N8. Om verspreiding van het virus te voorkomen wordt een ophokplicht ingesteld.

In de ochtend van 28 oktober 2020 doet een dierenarts melding bij het NVWA Incident en Crisiscentrum (NVIC-NVWA) van een vermoedelijk besmetting van Aviaire Influenza (AI) binnen een vleeskuikenouderdierenbedrijf in Altforst. Op dat moment wordt onderzocht of er daadwerkelijk sprake is van Hoogpathogene Aviaire Influenza (HPAI). Het Departementaal Beleid Team (DBT) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ontvangt die ochtend een advies van het Directoraat-Generaal Agro (DGA), de Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD), voor het geval uit onderzoek blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van een HPAI besmetting op deze locatie. Kort samengevat wordt geadviseerd om een beschermings- en toezichtgebied in te stellen, binnen dit gebied maatregelen te nemen (zoals afscherm- en ophokplicht en een jachtverbod) en enkele landelijke maatregelen te nemen (zoals vervoersbeperkingen, bezoekverbod, etc.). Daarnaast wordt geadviseerd om de volgende partijen te informeren: de pluimveesector, de Tweede Kamer, de Nederlandse pers en de EC en OIE. DAD heeft hiervoor de benodigde documenten al opgesteld.

In de avond van 28 oktober 2020 komt het Departementaal Beleid Team (DBT) van het ministerie van LNV digitaal bijeen (Webex). Aanleiding zijn de vondst van besmette wilde zwanen, smienten en ganzen en de melding van een zeer serieuze verdenking van HPAI besmetting bij een bedrijf in Altforst. De uitslag wordt eind die avond verwacht. Het advies van DAD wordt overgenomen voor wat betreft de maatregelen in het BT-gebied en de landelijke maatregelen. Het DBT besluit uitzonderingen nog niet mee te nemen in de regeling, maar eerst verder uit te werken. De regeling gaat in op moment van publicatie. In het DBT wordt het moment van publicatie van de regeling afgestemd, omdat de regeling ingaat op moment van publicatie, zodra een positieve uitslag binnen is.

Het DCC informeert het DBT over de uitslag. In het geval van een positieve uitslag wordt de pers geïnformeerd en wordt de regeling online gepubliceerd. De Kamerbrief gaat ongeacht de uitslag de volgende ochtend uit. Er is ook contact geweest tussen de regioambassadeur (liaison Regio) en de burgemeester van de gemeente waar de verdenking is.

Twee dagen later, op 30 oktober 2020, komt het DBT nogmaals digitaal bijeen. De verdenking van besmetting bij het bedrijf in Altforst blijkt inderdaad een HPAI-besmetting te zijn. De dieren zijn geruimd. Er lopen onderzoeken naar een mogelijke besmetting bij een tweede bedrijf, een eierpakstation met biologische kippen in hetzelfde gebied als het eerste bedrijf, en naar een besmette vogel in een vogelopvang in Naarden. Discussiepunten in het DBT zijn verder onder andere het transport van eendagskuikens in het besmet gebied, en het instellen van corridors voor het vervoeren van eieren naar pakstations. In het DBT wordt besloten tot doorvoeren van enkele uitzonderingen op de vastgestelde regeling, zodat consumptie-eieren via de corridor vervoerd kunnen worden en zodat eendagskuikens op basis van ontheffingen vervoerd kunnen worden. In het DBT worden afspraken gemaakt over communicatie.

2.3 Sleutelmoment 2: Besmetting zorgboerderij Soest

Eind augustus 2021 is er een verdenking van vogelgriep bij een vogelopvang op een zorgboerderij in Soest. Op basis van ingestuurde early warning monsters (geen officiële monsters) wordt een positieve vogelgriepuitslag gemeld. De uitslag van de officiële monsters, genomen op 31 augustus, zou pas zes dagen later bekend worden. Dit heeft er mee te maken dat de nacht- en weekenddienst niet ingezet wordt voor tests op dit type pluimveehouderijlocatie. Op vrijdag 3 september kwam echter het bericht binnen dat drie medewerkers van de inrichting griepachtige verschijnselen vertoonden. Dit leidde tot zorgen over een mogelijke eerste humaan besmetting in Nederland, waarbij het vogelgriepvirus van dier op mens overgaat.

Vanwege de zorgen rond de griepachtige verschijnselen bij de drie medewerkers, is op 3 september 's middags een overleg gepland vanuit LNV, om te kijken welke voorbereiding nodig was. 's Avonds is een document met mogelijke acties opgesteld door LNV. De zaterdagochtend daarna is opnieuw een overleg georganiseerd met dezelfde betrokkenen vanuit LNV (MT, waarnemend Chief Veterinary Officer (CVO) en twee medewerkers) om het opgestelde document te bespreken. Na overleg met VWS bleek dat de medewerkers van de vogelopvang door de GGD getest werden op vogelgriep. De uitslag van deze monsters werd 's middags bekend, en bleek negatief: de medewerkers van de vogelopvang waren niet besmet met het vogelgriepvirus.

Naar aanleiding van deze situatie is afgesproken om de draaiboeken nogmaals na te lopen op acties bij zoönotische varianten en opschaling van de crisisstructuur. In deze situatie was het belangrijk dat VWS geïnformeerd werd, en dat de informatievoorziening goed liep. Door de negatieve uitslag bij de medewerkers van de vogelopvang is er geen DBT-overleg georganiseerd.

2.4 Sleutelmoment 3: Vossen met vogelgriep

In het late najaar van 2021 wordt geconstateerd dat er vossen besmet geraakt zijn met vogelgriep. Deze vossen zijn dood aangetroffen. Omdat er op dat moment geen reden was om af te wijken van de bestaande adviezen en regelgeving rond met vogelgriep besmette wilde dieren, is er geen besluitvorming in het DBT geweest. Wel is in overleg met VWS, de universiteit van Wageningen (Wageningen Bioveterinary Research) en het RIVM een advies opgesteld. Het ministerie van VWS is daarover geïnformeerd. Dat is op de site van het RIVM gepubliceerd. De Kamer is ook meerdere keren geïnformeerd.

2.5 Sleutelmoment 4: Uitbraak vogelgriep in de Gelderse Vallei

Op 10 maart 2022 meldt de minister van LNV in een kamerbrief het volgende: *“Op donderdagochtend 10 maart, is een klinische verdenking van hoogpathogene vogelgriep (aviaire influenza) op een pluimveebedrijf in Lunteren bij de NVWA gemeld. Het betreft een biologisch legbedrijf met twee stallen met in totaal 40.000 kippen.”*

Lunteren bevindt zich in de Gelderse Vallei, het gebied met de hoogste dichtheid pluimveebedrijven van Europa. Drie bedrijven die zich in een straal van 1 km bevinden, worden geruimd om olievlekwerking in het pluimveedichte gebied te voorkomen. De minister stelt dat sinds zijn laatste brief van 23 februari 2022, er op nog een negental andere bedrijven besmettingen hebben plaatsgevonden. Daarmee zijn er sinds de eerste besmetting in oktober 2021 in totaal 38 besmettingen geweest waarvoor een beperkingsgebied met maatregelen werd ingesteld. De minister concludeert met dat de situatie “zorgelijk” is. Er is “momenteel geen pasklare oplossing voor de vogelgriepsituatie in Europa, [...]”

Op 14 april 2022 wordt in een persbericht naar buiten gebracht dat in Barneveld (provincie Gelderland) op een pluimveebedrijf met legkippen vogelgriep vastgesteld is. Het gaat om een hoogpathogene variant, die zeer ziekmakend is voor de vogels en zorgt voor een hoge sterfte. Om verspreiding van het virus te voorkomen, worden de circa 34.000 kippen op het besmette bedrijf geruimd. In de 1 kilometerzone rondom het besmette bedrijf liggen nog zeven andere pluimveebedrijven met samen in totaal 220.000 kippen. Deze bedrijven werden uit voorzorg geruimd om verspreiding naar de omliggende bedrijven te voorkomen. Binnen de 3 kilometerzone liggen negentien andere pluimveebedrijven die door de NVWA worden bemonsterd. In de 10 kilometerzone liggen nog 229 andere pluimveebedrijven, voor deze zone geldt per direct een vervoersverbod.

Ook in Voorthuizen, een dorp binnen de gemeente Barneveld in de Gelderse Vallei, wordt vogelgriep gevonden. Op 20 april 2022 wordt wederom vogelgriep vastgesteld bij een biologisch pluimveebedrijf.

“In Lunteren (gemeente Ede, provincie Gelderland) is op een biologisch pluimveebedrijf met legkippen vogelgriep vastgesteld. Het gaat waarschijnlijk om een hoogpathogene variant. Om verspreiding van het virus te voorkomen worden de circa 40.000 kippen op het besmette bedrijf geruimd.” (Persbericht)

In deze reeks uitbraken in een pluimveerijk gebied zijn er meerdere DBT-overleggen via Webex met betrokkenen vanuit het ministerie van LNV, de NVWA en RVO. Een nauwe samenwerking en afstemming is nodig. In interviews geven betrokkenen aan dat de pluimveedichtheid van het gebied zorgt voor extra inzet en behoefte aan afstemming over de besluitvorming.

2.6 Sleutelmoment 5: Vogelgriepuitbraak in Groningen

In de periode februari en maart 2022 is op verschillende locaties in Groningen vogelgriep vastgesteld. Op 14 februari is er een verdenking op een leghennenbedrijf in Woltersum, op 28 februari op een pluimveebedrijf in Losdorp en een verdenking in Losdorp. De betreffende bedrijven zijn geruimd.

De grote hoeveelheid verdenkingen in de regio en de aanpak daarvan door de crisisstructuur maken dit deze casus een relevant sleutelmoment.

Naar aanleiding van de besmetting in Woltersum wordt een video-DBT georganiseerd op 14 februari na kantooruren. In dit DBT wordt het grote aantal verdenkingen dat op dat moment speelt besproken. Ook in Kesteren en Ysselsteyn zijn verdenkingen. De besluitvorming over de uitbraak in Woltersum vindt plaats in een schriftelijk DBT op 23 februari. Hierbij worden een nota, een persbericht en de betreffende regeling

rondgestuurd. De uitslag van het onderzoek volgt op 24 februari, en is positief. Het betreffende bedrijf wordt geruimd. De uitslag in Kesteren en Ysselsteyn blijkt negatief te zijn.

Na de verdenking in Losdorp en in Hellum wordt een schriftelijk DBT georganiseerd op 27 februari, waarbij leden van het DBT een aantal aanpassingen voorstellen en vervolgens akkoord geven op de nota, persberichten en regelingen voor beide verdenkingen. Naar aanleiding van een traceringsonderzoek wordt ook een vleeskuikenbedrijf in Holwierde geruimd.

2.7 Sleutelmoment 6: Afschalen of niet

In het late voorjaar en de zomer van 2022 was er een periode met weinig (mei/juni) tot geen (juli) verdenkingen en besmettingen met hoogpathogene vogelgriep bij commerciële pluimveebedrijven. Daardoor waren er vanzelfsprekend ook weinig tot geen crisISOVERLEGGEN (DBT's). Wel ging de weekstart AI nog door.¹ Doordat er zo weinig verdenkingen en besmettingen waren, werd in de weekstart besproken of de crisisorganisatie voor vogelgriep kon worden afgeschaald.

Het gesprek over de mogelijkheid tot afschaling werd echter ingehaald doordat het aantal verdenkingen en besmettingen weer toenam in augustus/september 2022. Dit, in combinatie met het gegeven dat vanaf oktober vaak een nieuwe uitbrakengolf verwacht kan worden, zorgde ervoor dat afschalen van de crisisorganisatie weer van de baan was.

2.8 Extra sleutelmoment 7: Prioritering vanwege beperkte ruimingscapaciteit

Tijdens de interviews is een additioneel sleutelmoment geïdentificeerd dat in de huidige periode speelt. Vanwege verschillende omstandigheden zoals personeelstekorten en beschikbaarheid in de logistieke keten van CO₂, komt het voor dat er een (dreigend) tekort aan ruimingscapaciteit is. CO₂ moet vervoerd worden door gecertificeerde chauffeurs. Ook planning van de leveranciersbedrijven en beschikbaarheid van vrachtwagens maakt dat de ruimingscapaciteit soms laag is. Door hoge energieprijzen ligt de kunstmestproductie stil. CO₂ is een bijproduct van de kunstmestproductie, waardoor er een tekort aan CO₂ ontstaat in Europa. Dit tekort, in combinatie met personeelstekorten en problemen in de logistieke keten, zorgt ervoor dat bedrijven in de aangegeven zone in sommige gevallen niet op het gewenste tijdstip geruimd kunnen worden. Vanuit het ministerie van LNV is in deze situatie een prioritering nodig: welke bedrijven worden eerst geruimd en welke niet of later? Hiervoor zijn handvatten beschikbaar en uitgedacht, maar per geval zal op basis van de handvatten besloten moeten worden over de prioritering.

¹ De weekstart is onderdeel van de huidige werkwijze. Dit is verder beschreven in paragraaf 3.2.1.

HOOFDSTUK 3.

Analyse

3.1 Inleiding

Op basis van de documentanalyse, de resultaten uit de enquête en de interviews komen we tot de volgende bevindingen.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Huidige crisisorganisatie en werkwijze

Dierenartsen en veehouders zijn verplicht om verdenkingen van besmetting met vogelgriep aan de NVWA te melden. Vervolgens neemt de NVWA monsters ter plaatse om vast te stellen of er sprake is van een vogelgriepbesmetting. De NVWA informeert de CVO en directie DAD via de whatsappgroep. Daarna overleggen de CVO, DAD en NVWA afhankelijk van de kenmerken van de verdenking over de te nemen stappen.

De betrokkenen vanuit het ministerie van LNV (DAD, DCC, CVO, DC (Directie Communicatie)) en de NVWA werken met dag- of weekstarts. De frequentie van de dag- of weekstarts wordt aangepast aan de hoeveelheid besmettingen. In deze dag- en weekstarts wordt de situatie besproken en wordt informatie gedeeld over verdenkingen en besmettingen. De betrokkenen bespreken ook eventuele knelpunten in de uitvoering.

Naar aanleiding van een verdenking verzamelt de NVWA informatie en maakt de NVWA een kaart met de relevante gebieden rondom de besmette pluimveehouderij: met een straal van 1 km rondom het bedrijf voor ruiming, een straal van 3 km, en een straal van 10 km rondom het bedrijf waar een vervoersverbod gaat gelden. Deze informatie is nodig voorafgaand aan een DBT. Een DBT wordt in veel gevallen gehouden voordat de uitslag van de monsters bekend is. De NVWA wacht dan ook niet de uitslag van de monsters af voordat de kaart gemaakt wordt.

De CVO en DAD overleggen na de melding van een verdenking over de te volgen procedure. Dit hangt af van de kenmerken van de verdenking en de verwachting of de voorgestelde maatregelen inhoudelijke bespreking in een DBT nodig hebben.

Wanneer de verdenking van een uitbraak van hoogpathogene vogelgriep geen aanvullende inhoudelijke bespreking vraagt, bereiden betrokkenen een nota, een persbericht en een regeling voor op basis van standaard te nemen maatregelen en bijbehorende teksten. Deze teksten worden aangepast aan de specifieke casus (locatie, datum, wel of niet preventief ruimen, wel of geen corridor, hoeveelheid contactbedrijven etc.) en vervolgens rondgestuurd per e-mail naar de leden van het DBT. De leden van het DBT geven in reactie op deze e-mail een akkoord op de stukken. We benoemen dit als gang van zaken bij een *'eenduidige uitbraak'* van vogelgriep. Bijvoorbeeld in sleutelmoment 5, de uitbraken in Groningen, is gewerkt met een schriftelijk DBT.

Wanneer de verdenking van een uitbraak van hoogpathogene vogelgriep wel specifieke inhoudelijke bespreking in het DBT vraagt, bijvoorbeeld vanwege het gebied waarin de verdenking is, of omdat er

mogelijk een prioritering in ruimingen moet worden aangebracht, wordt er een DBT via een videoverbinding gepland. Hiervoor worden stukken voorbereid, en de besluitvorming vindt plaats in de DBT-vergadering (via videoverbinding of fysiek). In de onderzoeksperiode waren de DBT-vergaderingen via een videoverbinding, maar in theorie kan ook gekozen worden voor fysiek bijeenkomen in de crisiszaal bij het DCC. In het geval van deze aanpak spreken wij van een *'complexe uitbraak'*.

Het digitaal vergaderen (via Webex of Teams) wordt door de DBT-leden als een prettige en efficiënte mogelijkheid ervaren, met name bij 'eenduidige uitbraken'. De DBT-leden hebben inmiddels veel ervaring met digitaal overleggen, dit gebeurde al tijdens de uitbraak in oktober 2020 bij een vleeskuikenouderdierenbedrijf in Altforst.

In beide gevallen geldt dat de regeling door de minister, de Secretaris-generaal (SG) of de DG Agro getekend moet worden. In de te evalueren periode is hier een ontwikkeling in geweest. Waar eerst alle verdenkingen aan de minister werden voorgelegd na het DBT, is dat door de hoeveelheid verschoven naar de meeste verdenkingen aan de SG voorleggen.

Als de minister, SG of DG Agro akkoord is met de stukken en de uitslag van de verdenking positief is, dan worden de besluiten uitgevoerd. De NVWA voert de ruimingen in samenwerking met de contractpartijen uit op de ruimingslocatie. De regeling wordt met een persbericht gepubliceerd.

De aanpak van hoogpathogene vogelgriep gebeurt in een departementale crisisorganisatie met een aantal aanpassingen ten opzichte van de beschrijving van de crisisorganisatie in het Departementaal Handboek Crisisbeheersing, om de werkbaarheid en efficiëntie te vergroten specifiek voor de afhandeling van vogelgriepuitbraken:

- Het DAT wordt niet standaard geactiveerd ter voorbereiding van een DBT, alleen bij bijzondere omstandigheden, complexe situaties, noodzaak tot prioriteren of voor een scenariosessie.
- Er zijn dagstarten of weekstarten, afhankelijk van de frequentie van de besmettingen op dat moment. In deze dag-/weekstarten wordt informatie gedeeld en wordt afgestemd tussen betrokken partijen. De stand van zaken wordt besproken.
- Het DBT vindt vaak plaats middels een schriftelijke ronde via e-mail, met stukken die grotendeels gestandaardiseerd zijn. Dit is een werkwijze die specifiek voor de aanpak van vogelgriep gebruikt wordt. Het besluit om een schriftelijk of video-DBT te organiseren, wordt in overleg tussen de CVO, DAD en DCC genomen. Bij elke besmetting moeten standaard maatregelen vanuit het Europees recht (ruimen, zone instellen etc.) worden genomen. Bij 'complexe verdenkingen/uitbraken' kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn. Voor besluitvorming over die maatregelen is er een video-DBT of fysiek DBT.
- Betrokkenen waarderen de flexibiliteit in de besluitvorming, en de inzet van alle betrokkenen ook buiten kantooruren.
- Van de betrokkenen bij vogelgriep wordt, vanwege het grote aantal besmettingen, een grote inzet gevraagd. Aflossing of afwisselen met collega's is beperkt mogelijk, en het werk in het kader van uitbraken komt bovenop regulier werk. Dit trekt een wissel op de betrokkenen, geven zij aan in de interviews.

3.2.2 Melding en opschaling

- De afgelopen anderhalf jaar (van oktober 2020 tot het moment van schrijven) is de crisisorganisatie van het ministerie van LNV *continu opgeschaald* geweest, vanwege de opeenvolgende besmettingen. Uitbraken zijn steeds minder seizoensgebonden en het totaal aantal uitbraken per jaar is toegenomen. *De crisisstructuur is daardoor continu actief gebleven.*
- Per verdenking van een uitbraak wordt het gestandaardiseerde proces van melding. Er wordt in de werkwijze onderscheid gemaakt in de aanpak van een 'eenduidige uitbraak' en een 'complexe

uitbraak'. Het voornaamste verschil is de activering van een schriftelijk of van een video-/fysiek DBT. *Dit onderscheid maken betrokkenen per geval op basis van een aantal criteria die zij zelf hanteren, deze criteria zijn niet expliciet afgesproken en vastgelegd.* In de loop van de tijd zijn de impliciete criteria voor een schriftelijk DBT veranderd. Waar eerder bijvoorbeeld een verdenking in Lunteren werd besproken in een DBT via videoverbinding, wordt voor vergelijkbare verdenkingen nu een schriftelijk DBT ingezet.

- Uit de gesprekken hebben we de volgende eigenschappen van een verdenking/uitbraak gehaald die de betrokkenen hanteren om de uitbraak als 'complex' te typeren:
 - Wanneer de verdenking of uitbraak plaatsvindt in een gebied met hoge dichtheid van pluimveebedrijven. Een hoge dichtheid van pluimveebedrijven maakt het risico op verspreiding groter, en kan bovendien wat later in de tijd aandachtspunten meebrengen als het gaat over beperkingen van vervoer van dieren. Op het moment van een verdenking is dit niet direct een probleem, maar dit kan op een later moment wel ontstaan.
 - Wanneer er vanwege een tekort aan ruimingscapaciteit een prioritering moet worden aangebracht in de te ruimen bedrijven. Een dergelijke situatie vraagt om specifieke besluitvorming (zie aanvullend sleutelbesluit 7).
- In het algemeen geldt dat het DCC adviseert over de opschaling van de crisisstructuur. Het DCC houdt hierbij rekening met factoren als ernst, omvang, maatschappelijke onrust en verwachte of onverwachte effecten van een situatie. Het besluit tot opschaling wordt genomen door de crisismanager, in het geval van vogelgriep is dit de DG-Agro.

3.2.3 Besluitvorming

- *Het proces tot besluitvorming is overwegend 'lean and mean' ingericht.* Wanneer er sprake is van een verdenking, wordt de nodige informatie verzameld door NVWA en RVO, en wordt een voorstel tot te nemen maatregelen opgesteld. De voorbereiding van besluitvorming in het DBT gebeurt grotendeels door inhoudelijk beleidsadviseurs van LNV en overige betrokkenen. Het DCC richt zich met name op de coördinatie van informatie en het ondersteunen van de crisisoverleggen. De stukken die voorbereid worden, zijn:

1. Nota (DAD)
2. Persbericht (DC)
3. Regeling (WJZ).

Deze documenten worden rechtstreeks doorgezet voor besluitvorming door een (schriftelijk) DBT, waarna deze ter akkoord doorgaat naar de minister. De SG en DG Agro zijn gemandateerd voor accorderen van de documenten.

- *Het proces tot besluitvorming is op een andere manier ingericht bij 'eenduidige' uitbraken en bij 'complexe' uitbraken.* Voor 'eenduidige uitbraken' zijn er vaste sets aan te nemen maatregelen. Hiervoor kunnen de nota en de regeling met beperkte inzet op maat gemaakt worden. Per verdenking wordt specifiek gekeken of preventieve ruiming nodig is, of er een corridor nodig is en of er contactbedrijven zijn.

Voor 'eenduidige uitbraken' vindt vervolgens een schriftelijke ronde besluitvorming via e-mail plaats. Documenten worden verstuurd, betrokkenen in het DBT krijgen een sms-bericht over de e-mail en de betrokkenen in het DBT geven in reactie op de e-mail hun akkoord. Voor 'complexe' uitbraken is het nodig om de voorgestelde maatregelen inhoudelijk te bespreken. Er wordt dan een video- of fysiek DBT ingepland, zodat de betrokkenen in het DBT kunnen overleggen over de te nemen maatregelen.

- *Het DAT is beperkt bijeen gekomen.*

In de meeste gevallen, met name wanneer er sprake is van een 'eenduidige' uitbraak, is er voorafgaand aan een DBT geen DAT bijeen gekomen. Ondanks dat het DAT niet bijeenkomt, wordt volgens

betrokkenen het DBT voldoende geadviseerd om tot besluitvorming te komen. De voorbereiding van het DBT vindt deels plaats in de dagstarten, en deels gericht in directe afstemming met de onderdelen die een rol hebben. De CVO, DAD en NVWA hebben voorafgaand aan het DBT contact, DAD schakelt direct met DC over communicatie en het persbericht, en DAD schakelt direct met WJZ over de regeling. Het DAT komt wel bijeen indien volgens betrokken er behoefte is aan het dieper uitdenken van vraagstukken, wanneer maatregelen tegen elkaar afgewogen moeten worden en/of wanneer er prioritering plaats moet vinden, bijvoorbeeld van ruimingscapaciteit of middelen (CO2) (zie aanvullend sleutelbesluit 7).

- *Betrokken organisaties zoals NVWA en RVO ervaren een gelijkwaardige partner te zijn in de (voorbereiding op) besluitvorming in het DBT over te nemen maatregelen.*

3.2.4 Informatievoorziening

- Het proces van informatie-uitwisseling tussen crisisteams en de kwaliteit van informatie die werd uitgewisseld, wordt overwegend met tevredenheid beoordeeld door betrokkenen.
- Respondenten benadrukken het belang om in alle fases de betrokken organisaties goed in het proces van informatievoorziening mee te nemen. Zo is het voor VWS belangrijk ook vanaf het begin van de melding geïnformeerd te worden om tijdig te kunnen beoordelen of onderzocht moet worden of er sprake kan zijn van humaan besmetting (voorbeeld sleutelmoment 2: uitbraak in Soest).
- Het DCC vervult een coördinerende rol in informatiemanagement; verzamelt stukken (nota's, regelingen, persberichten, etc.) en zorgt voor archivering van DBT en DAT overleggen. Ook de e-mailwisseling van schriftelijke DBT's wordt door het DCC gearhiveerd. Betrokkenen geven aan dat gearhiveerde documenten soms lastig terug te vinden zijn, vanwege de grote hoeveelheid en weinig structuur hierin. Er vindt een beperkte verslaglegging plaats van dag- en weekstarten.
- Belangrijk voor de verdere aanpak van een verdenking van een uitbraak en de besluitvorming over maatregelen is het tijdig beschikbaar hebben van geografische gegevens (op een kaart) om het maatregelengebied te kunnen bepalen. Deze gegevens worden door de NVWA aangeleverd. Er worden door NVWA en RVO verschillende stappen gezet op het gebied van data- en informatiemanagement om de beeldvorming te verbeteren. Een van de voorbeelden is het sneller inzichtelijk krijgen van informatie over de besmette en omliggende bedrijven.
- Er worden in de crisisstructuur verschillende middelen gebruikt om informatie uit te wisselen, waaronder e-mail, sms en Whatsapp. Informatie over nieuwe verdenkingen van hoogpathogene vogelgriep en vaststelling van uitbraken deelt de NVWA via een Whatsappgroep. De DBT-planning wordt per sms verzonden door het DCC, middels de Crisisconnect-app. Verdere functionaliteiten in de Crisisconnect-app worden niet gebruikt. De Whatsappgroep wordt gebruikt om o.a. meldingen van verdenkingen en uitslagen door te geven. De meeste betrokkenen zijn hier positief over. Betrokkenen vanuit de NVWA, DAD en de CVO maken deel uit van deze Whatsappgroep. Het informeren van DCC, DC en WJZ doet de DAD piketmedewerker.

3.2.5 Crisiscommunicatie

- De Directie Communicatie (DC) van het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor de communicatie vanuit het ministerie. Bij een besmetting bereidt DC het persbericht voor in afstemming met DAD. Het persbericht wordt vervolgens in het DBT vastgesteld. Dit is voor alle betrokkenen een heldere werkwijze.
- De NVWA communiceert algemene informatie over vogelgriep op de website, en verwijst hierbij naar de communicatie vanuit de Rijksoverheid. Wanneer er vragen binnenkomen bij de NVWA, stemmen DC LNV en DC NVWA onderling zaken af.

- Er is een diversiteit aan middelen ingezet voor crisiscommunicatie (persberichten, website RIVM, LNV, NVWA en WBVR, nieuwsbrieven per email, persmomenten met bewindspersonen en kamerbrieven). Eventuele extra communicatie, bijvoorbeeld een persmoment door de minister, wordt in DBT-verband afgestemd.
- NVWA heeft communicatielijnen met de pluimveehouders en de pluimveesector, bijvoorbeeld via contacten met AVINED (koepel pluimveesector), over knelpunten die pluimveehouders ervaren ten gevolge van vogelgriep en de maatregelen.
- Dierziekteviewer wordt gebruikt om voor algemeen publiek inzichtelijk te maken waar vogelgriepuitbraken zijn en in welke gebieden maatregelen van kracht zijn.

3.2.6 Planvorming

- Meer dan de helft van de respondenten is wel bekend met de planvorming (Departementaal Handboek Crisisbeheersing EZK-LNV en Beleidsdraaiboek Aviaire Influenza) rond vogelgriep.
- Binnen de te evalueren periode hebben betrokkenen gezamenlijk een werkwijze ontwikkeld die op onderdelen wel en op onderdelen niet aansluit bij de crisisstructuur zoals beschreven in de planvorming. Dit betreft het proces van crisisbeheersing, en staat beschreven in hoofdstuk 3.2.1. 'Huidige crisisorganisatie en werkwijze' en komt aan bod in het advies in hoofdstuk 4.
- Naast het proces van crisisbeheersing beschrijft de planvorming ook een inhoudelijke aanpak. In gesprekken hebben we opgehaald dat op de volgende punten wordt afgeweken van deze planvorming vanwege nieuwe inzichten:
 - Het draaiboek gaat uit van standaard preventief ruimen van bedrijven in de 1 km zone. Het besmette bedrijf wordt altijd geruimd. In pluimvee-arme gebieden wordt in de praktijk niet altijd gekozen voor preventief ruimen. Deze bedrijven worden dan 14 dagen intensief gemonitord. Uit het onderzoek van Wageningen Bioveterinary Research (WBVR) blijkt namelijk dat bij alleen ruimen van het besmette bedrijf de transmissiewaarde R_h waarde kleiner dan 1 is. De transmissiewaarde geeft aan in welke mate hoogpathogene vogelgriep wordt overgebracht op andere dieren. De monitoring betreft water- en voeropname en legproductie van het pluimvee. Op deze manier wordt het aantal te ruimen gezonde dieren zo veel mogelijk beperkt.
 - Een (dreigend) tekort aan CO2 of problemen in de logistieke keten rondom CO2 kunnen ervoor zorgen dat prioritering in de volgorde van ruimen nodig is. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met beschikbaarheid van gecertificeerde chauffeurs, en met planning van leveranciers. In eerste instantie zal het ruimen van een grote hoeveelheid bedrijven in een korte tijd leiden tot de noodzaak te prioriteren en dus een volgorde van ruiming. Besmette bedrijven moeten altijd geruimd worden en krijgen prioriteit boven preventief te ruimen bedrijven. In het uiterste geval kan een tekort leiden tot de noodzaak van keuzes welk bedrijf wel of niet te ruimen.

3.2.7 Ontwikkelingen in crisisbeheersing

Er is een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomstige crisisbeheersing bij vogelgriepuitbraken, we noemen ze kort en gaan er daarna verder op in:

- De onzekerheid als factor in een vogelgriepcrisis neemt af, betreffende zowel de aanwezigheid van vogelgriep gedurende het hele jaar, als de te nemen maatregelen die grotendeels gestandaardiseerd zijn.
- Maatregelen zijn in hoge mate gestandaardiseerd en effectief en efficiënt gebleken.
- De werkwijze binnen de crisisstructuur is steeds meer een geoliede machine.
- De lange duur van de inzet van de crisisstructuur heeft impact op de belasting van betrokkenen.
- De lange termijn ontwikkelingen krijgen minder aandacht vanwege de gevraagde inzet bij acute uitbraken.

Vanuit het Departementaal Handboek Crisisbeheersing EZK-LNV wordt de volgende definitie van een crisis aangehouden: *'een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of die anderszins een grote maatschappelijk impact (kan) hebben. Voor het Departementaal Crisis Centrum (DCC) betekent dit dat een crisis zich kenmerkt door een situatie waarvan dreiging uitgaat, die urgent moet worden opgepakt en waarin onzekerheid een factor is. Ondanks dat vaak niet alle informatie beschikbaar is, is snelle besluitvorming noodzakelijk. Daarnaast is er veel media-aandacht en een groot politiek afbreukrisico.'*

'In dit handboek wordt de term 'crisis' gebruikt voor (dreigende) crises. Het handboek is in dit kader van toepassing op elke ongewenste gebeurtenis, waarvan de afhandeling zeer urgent is en een departementale gelegenheidsorganisatie vereist in plaats van de reguliere (lijn)organisatie. Een belangrijk kenmerk van een crisis is dat het niet direct in de standaard werklijnen opgelost kan worden, maar dat er gebruik moet worden gemaakt van bijzondere crisisbevoegdheden om de problemen op te lossen.'

In het geval van hoogpathogene vogelgriep is sprake van een situatie waar een dreiging van uitgaat, en die urgent moet worden opgepakt. Met name snelheid is een belangrijke factor. Het later nemen van maatregelen levert immers mogelijk meer besmettingen op. Geïnterviewden geven aan dat er van onzekerheid over de aanpak in de toekomst steeds vaker geen sprake meer is bij uitbraken van hoogpathogene vogelgriep. Hoewel niet vooraf bekend is waar en wanneer vogelgriep uitbreekt, zijn maatregelen in veel gevallen standaard. Stukken voor besluitvorming zijn gebaseerd op standaard teksten. De aanpak voor 'eenduidige uitbraken' ligt vast in een protocol en hierover is weinig tot geen onzekerheid meer. Deze aanpak wordt toegepast zodra zich een verdenking aandient.

- De ervaring van de betrokkenen is dat de leden van het DBT op elkaar ingespeeld zijn, en dat de samenwerking *'als een geoliede machine'* verloopt. De betrokkenen hebben een ruime mate van kennis en ervaring als het gaat om vogelgriepuitbraken. Men weet wat er van elkaar verwacht kan worden, en welke stappen in het proces nodig zijn. De werkwijze is overzichtelijk en duidelijk, de juiste partners zijn betrokken in de crisisorganisatie. Er is vertrouwen in elkaars expertise en oordeelsvermogen.
- Vanwege de uitbraken die zich blijven voordoen gedurende het hele jaar, is *de belasting voor betrokkenen hoog*. Hoewel het proces voor eenduidige uitbraken gestandaardiseerd verloopt, zijn vaak dezelfde personen betrokken. Het werk binnen de crisisorganisatie komt bovenop het reguliere werk, en levert daardoor een hoge werkdruk op voor betrokkenen. Een deel van het werk moet buiten reguliere werktijden plaatsvinden (in avonden en weekend). Er is slechts beperkt capaciteit beschikbaar om onderling taken te verdelen, hoewel de capaciteit in de afgelopen periode wel vergroot is.
- Er wordt vanuit DAD ingezet op beleidsvorming en visie voor de lange termijn ontwikkelingen rondom hoogpathogene vogelgriep. In dit kader is onder andere gewerkt aan een roadmap. Vanwege de doorlopende inzet in de crisis is er echter minder capaciteit beschikbaar om *beleid voor de langere termijn te ontwikkelen*, vanwege de voortdurende inzet voor de elkaar opvolgende uitbraken. Voor de langere termijn spelen belangrijke zaken, waaronder:
 - Mogelijkheden om te vaccineren, om zo uitbraken te beperken.
 - Verdere ontwikkeling in het verwerken van data om snel inzicht te krijgen in gebieden waar uitbraken plaatsvinden, zodat ruimingsstrategieën daarop afgestemd kunnen worden. Het snel beschikbaar maken van alle gegevens over bedrijven in geraakte gebieden (aantal dieren, aantal stallen enz.) kan helpen bij besluitvorming en verdere aanpak van de uitbraak.
 - Stroomlijnen van ontheffingsproblematiek die ontstaat bij uitbraken in pluimveerijk gebied. Bedrijven kunnen ontheffingen aanvragen voor het vervoersverbod. In een pluimveerijk gebied leidt dit tot veel aanvragen voor ontheffingen. Dit levert nu veel werk op.

- Eventueel verdere ontwikkeling van het scenario dat hoogpathogene vogelgriep een humane besmetting veroorzaakt, en voorbereiding daarop. Er is een draaiboek zönose en een structuur voor signalering en besluitvorming.

In de interviews komt het beeld naar voren dat betrokkenen de manier van werken met elkaar hebben besproken en dat zij hebben nagedacht over de structuur waarin nu gewerkt wordt. Zij willen graag behouden wat er nu goed werkt in de huidige aanpak, maar zien ook dat de verandering van de aard van hoogpathogene vogelgriep zorgt voor behoefte aan een andere aanpak.

HOOFDSTUK 4.

Conclusies en advies

Op basis van de bevindingen trekken wij onderstaande conclusie en adviseren wij het volgende.

Naar verwachting zullen er voorlopig verdenkingen en uitbraken van vogelgriep blijven in Nederland. Het belang van een goede en efficiënte aanpak is daarom groot. Om het crisisbeheersingsproces zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten adviseren wij onderscheid te gaan maken tussen een aanpak bij 'eenduidige uitbraken' en bij 'complexe uitbraken'. Wat dit betekent lichten we verderop nader toe. We willen hier benadrukken dat dit advies niets afdoet aan het belang van de aanpak van de verdenking van een uitbraak. In alle gevallen, wanneer er sprake is van een positieve uitslag, vraagt dit om een gedegen en snelle aanpak, met vaak ingrijpende maatregelen, en met als doel een goede uitkomst waardoor het virus zich niet verder verspreidt². Het proces van de aanpak kan wat ons betreft verschillend worden ingericht, afhankelijk van de aard van de verdenking.

4.1 Opschaling

De aard en omvang van vogelgriep (veel uitbraken in korte tijd en het hele jaar door) maakt dat er continue is opgeschaald in crisisstructuur. Dit legt al een lange periode een grote druk op de medewerkers die onderdeel uitmaken van deze crisisstructuur.

In de werkwijze wordt onderscheid gemaakt tussen 'eenduidige en complexe uitbraken'. Er zijn geen criteria vastgelegd voor beoordeling of er sprake is van een 'eenduidige' uitbraak of 'complexe' uitbraak.

Advies

- Definieer een set criteria om onderscheid te maken tussen eenduidige en complexe uitbraken van vogelgriep en koppel hieraan het werken binnen of buiten de crisisstructuur (onder het kopje huidige en toekomstige crisisorganisatie gaan we hier verder op in). Voor het definiëren van deze criteria kunnen bestaande impliciete criteria expliciet gemaakt worden. Omdat de criteria in de loop van de tijd kunnen veranderen, is een periodieke beoordeling van de criteria aan te raden.
- Agendeer bij opschaling periodiek 'de mogelijkheid tot afschalen' in een DBT. Door een moment te creëren om te overwegen of het mogelijk is af te schalen wordt voorkomen dat er (onnodig) lang in de crisisstructuur gewerkt blijft worden. (Zie voor verdere toelichting paragraaf 4.6)

4.2 Besluitvorming

Het proces tot besluitvorming is overwegend *'lean and mean'* ingericht. Tijdigheid van besluitvorming is bij vogelgriep essentieel om verdere besmetting te voorkomen. Met name bij 'eenduidige uitbraken' zorgt de beschikbare gestandaardiseerde besluitvorming voor snelheid in het proces. Bij 'complexe uitbraken' is meer afstemming, advisering en maatwerk maatregelen nodig, en is snelheid in het proces ook van belang. Hiervoor wordt op de juiste en goede manier gebruik gemaakt van het DBT en DAT.

² <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/allang-niet-meer-alleen-voor-vogels-een-paar-mutaties-en-de-vogelgriep-kan-pandemisch-worden~b8149673/>

Advies

- Besluitvorming kan vereenvoudigd worden door:
 - de lijn van besluitvorming verder in te korten. Met name bij de gestandaardiseerde set aan te nemen maatregelen kan besluitvorming plaatsvinden door een gemandateerd directeur (directeur DAD).
 - scenario's en richtlijnen voor prioritering in capaciteit en middelen uit te werken en vast te stellen, zodat besluitvorming sneller kan verlopen als de situatie zich aandient. Hier is inmiddels al een werkwijze voor opgesteld, waarbij uitgegaan wordt van prioriteit bij het ruimen van de besmette bedrijven, en vervolgens 'van binnen naar buiten', gezien vanaf het besmette bedrijf.

4.3 Informatiemanagement

Over het algemeen verloopt de informatievoorziening binnen de aanpak van vogelgriep goed en naar tevredenheid van de betrokken stakeholders. Er worden door verschillende organisaties stappen gezet in het professionaliseren van informatiemanagement ten behoeve van betere beeldvorming en daarmee effectievere en efficiëntere besluitvorming.

Advies

Enkele punten van advies zijn:

- Whatsapp kent enkele informatieveiligheidsrisico's. Vervang de Whatsappgroep voor een communicatiemiddel die een hogere informatieveiligheid kent (bijvoorbeeld Signal), zodat er op een veiligere manier vertrouwelijke gegevens kunnen worden gedeeld.
- Leg beknopt verslag van de belangrijke punten uit dag-/weekstarten.³ In deze overleggrema wordt in relatief hoge frequentie informatie gedeeld. In het kader van herleidbaarheid, overdraagbaarheid van werk en verantwoording is het goed hetgeen is besproken beknopt vast te leggen.
- Maak het gemakkelijker om besluiten terug te vinden in een archief. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van inconsequenties in adviezen en te nemen maatregelen, en maakt de besluitvorming ook na langere tijd inzichtelijk.

4.4 Crisiscommunicatie

Er is een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor communicatie tussen de betrokken organisaties. LNV heeft hierin het voortouw, de NVWA en andere partijen verwijzen naar de LNV-communicatie.

³ Dit advies is inmiddels in de praktijk gebracht.

4.5 Planvorming

Op zowel proces van crisisbeheersing als op inhoud wijkt de aanpak in de praktijk af van planvorming. Dit is het gevolg van voortschrijdende (wetenschappelijke) inzichten en het veranderde karakter van de vogelgriepuitbraken.

Advies

Actualiseer de planvorming, zowel voor het proces van crisisbeheersing als op inhoud rond vogelgriepuitbraken.

4.6 Huidige en toekomstige crisisorganisatie

Op basis van de hieraan voorafgaande bevindingen, conclusies en adviezen adviseren wij het volgende ten aanzien van de toekomstige crisisorganisatie:

In de werkwijze die gevolgd is in de periode van 2020 tot 2022, zien we dat de crisisorganisatie ingezet wordt bij de besluitvorming rond maatregelen voor vogelgriep. We zien ook dat er in de praktijk gebruik gemaakt wordt van een sterk aangepaste versie van de crisisstructuur, waarbij de inrichting aangepast is aan de specifieke eigenschappen van een vogelgriepuitbraak of -verdenking (samenwerking met partners, schriftelijke DBT's op basis van gestandaardiseerde stukken, dag- en weekstarts, en in veel gevallen geen actief DAT).

In de gesprekken halen we op dat betrokkenen de samenwerking als een 'geoliede machine' zeer waarderen. De volgende punten uit de crisisstructuur *dragen bij aan de afhandeling van uitbraken*:

- *Betrokkenen en inzet van capaciteit*: er kan een beroep gedaan worden op mensen met ruime expertise en ervaring, binnen de verschillende betrokken organisaties. De regeling waarmee vergoedingen voor overwerk geregeld zijn, is ook geactiveerd door op te schalen naar een crisis en te werken in een crisisstructuur.
- *Efficiëntie*: in vergelijking met reguliere besluitvormingsprocessen maakt de crisisorganisatie een snellere besluitvorming mogelijk, ook buiten kantooruren. Ten tijde van crises is er een korte besluitvormingslijn richting de minister of (p)SG dan buiten crises waarbij besluitvorming langs meerdere beleidsdirecties moet gaan. Deze snelle besluitvorming sluit aan bij de urgentie die nodig is om verder besmetting te voorkomen.
- *Praktische kant*: er zijn contracten met leveranciers voor de uitvoering van ruiming die uitgaan van sneller handelen in een crisis.
- *Advisering*: kan goed worden geborgd, met name in geval er sprake is van een complexere uitbraak of verdenking en er expertise van RVO of andere partijen wenselijk is ten aanzien van volgorde ruiming. In de huidige werkwijze kan sneller dan buiten crisis de juiste expertise bij elkaar komen, wat bijdraagt aan snelle advisering en voorgestelde adviezen.
- *Informatiedeling en het proces van crisisbeheersing*: wordt gefaciliteerd door het DCC EZK/LNV en is accuraat en compleet.
- *Betrokkenen zijn gewend aan de werkwijze* en weten wat er van hen verwacht wordt en wat ze van elkaar kunnen verwachten.

Tegelijkertijd halen we op dat een aantal punten in de crisisstructuur *minder goed werken*. Deze punten zijn de volgende:

- *Betrokkenen en inzet van capaciteit*:
 - Omdat langdurige inzet in de crisisorganisatie voor vogelgriep gevraagd wordt, is de werklast voor betrokkenen groot. De aanpak van vogelgriepuitbraken vergt een intensieve en langdurige

inspanning van de betrokkenen, vaak op onregelmatige momenten en in veel gevallen naast reguliere werkzaamheden die dan blijven liggen.

- Werk in de crisisstructuur wordt niet meegenomen in de werkplanning en de reguliere P&C-cyclus, ook wat betreft inzet capaciteit (fte).
- Er zijn relatief veel 'zware' functies betrokken bij de besluitvorming in de crisisstructuur. Het besluitvormingsproces is 'zwaar' ingericht voor relatief eenvoudige en standaard besluiten in het geval van een 'eenduidige' uitbraak.
- De specifieke crisisexpertise vanuit het DCC die voor facilitering van de vogelgriepcrisisstructuur wordt ingezet, zorgt ervoor dat het DCC minder capaciteit voor eventuele andere crises heeft.
- Hoewel de aangepaste crisisstructuur voor vogelgriep zich inmiddels bewezen heeft, zorgt het wel voor onduidelijkheid om wel in een crisisstructuur te werken, maar niet volledig gebruik te maken van de crisisstructuur. De twee belangrijkste voorbeelden hiervan zijn het DAT, dat geen rol speelt in de voorbereiding van DBT's, en het schriftelijk DBT bij eenduidige uitbraken.
- De betrokkenen bij vogelgriep zijn, zeker in tijden met een hoge frequentie van uitbraken, bijna volledig gericht op het managen van de uitbraken. Hierdoor is er minder en mogelijk onvoldoende ruimte voor de inhoudelijke strategische beleidsontwikkelingen rondom vogelgriep (o.a. onderzoeken naar alternatieve maatregelen) en de doorontwikkeling van de crisisorganisatie (voor de aanpak van vogelgriep).

Vanwege het veranderde karakter van vogelgriep (van een relatief beperkt aantal uitbraken in een seizoen naar veel uitbraken gedurende het hele jaar), en vanwege de standaardisatie van de aanpak in het geval van een eenduidige uitbraak/verdenking, past de aanpak niet meer volledig binnen de definitie van een 'crisis'.

Vanuit de definitie dat een crisis een situatie is waarvan een dreiging uitgaat, die urgent moet worden opgepakt en waarin onzekerheid een factor is, kan worden geconcludeerd dat bij een groot deel van de 'eenduidige uitbraken' vaak geen sprake meer is van onzekerheid. In die gevallen kan wat ons betreft een gestandaardiseerde en vereenvoudigde crisisaanpak worden toegepast.

We adviseren daarom om een onderscheid te gaan maken tussen 'eenduidige' uitbraken en 'complexe' uitbraken. Onderstaand lichten wij toe hoe dit zich vertaalt naar de crisisstructuur en processen van crisisbeheersing.

4.7 Criteria voor beoordeling

In onderstaande tabel geven we een aantal eigenschappen weer van een eenduidige en een complexe verdenking van een uitbraak, om het verschil te schetsen. De beoordeling vraagt om kennis en gevoel voor de context van een verdenking. Ons advies is om de beoordeling hiertoe te beleggen bij de Chief Veterinary Officer (CVO), het MT-lid DAD, de beleidsmedewerker van DAD die piket heeft en de NVWA. Deze functionarissen hebben inhoudelijk voldoende kennis en zijn daarnaast flexibel bereikbaar door de piketregelingen. De beoordeling kan plaatsvinden na de eerste verdenking, voordat de uitslag van de tests binnen is.

Omdat de criteria in de loop van de tijd kunnen veranderen, is een periodieke beoordeling van de criteria aan te raden. We verwachten dat sommige criteria die nu leiden tot een complexe uitbraak, in de toekomst wellicht ook als eenduidige uitbraak gezien kunnen worden, wanneer werkwijzen verder gestandaardiseerd worden.

Eenduidige verdenking van uitbraak vogelgriep	Complexe verdenking van uitbraak vogelgriep
---	---

Geen signalen dat er mogelijk humane besmetting is	Signalen dat er mogelijk humane besmetting is
--	---

Eenduidige verdenking van uitbraak vogelgriep	Complexe verdenking van uitbraak vogelgriep
Omvang uitbraak is relatief goed beheersbaar: er is één bedrijf/locatie getroffen, transmissie risico is laag (ligt niet in een gebied met veel pluimveehouders)	Omvang van de uitbraak is minder goed beheersbaar: meerdere bedrijven getroffen, de locatie van de uitbraak is een gebied met veel pluimveehouders
Geen verdenking/daadwerkelijk besmetting van (gehouden) zoogdieren	Verdenking/daadwerkelijk besmetting van (gehouden) zoogdieren
Er is voldoende capaciteit en/of middelen voor ruiming beschikbaar	Er is niet voldoende capaciteit en/of middelen voor ruiming beschikbaar, er moet geprioriteerd worden
Er is geen politieke aandacht bij deze verdenking/uitbraak	Er is politieke aandacht of druk bij deze verdenking/uitbraak, vanwege bijvoorbeeld specifieke kenmerken van de verdenking of politieke context
Er is/wordt niet veel media aandacht verwacht	Er is/wordt media-aandacht verwacht voor de uitbraak, vanwege bijvoorbeeld specifieke kenmerken van de verdenking
Er zijn geen andere factoren die aanleiding zijn voor andersoortige besluitvorming	Er zijn andere factoren die vragen om andersoortige besluitvorming

4.8 Voorgestelde werkwijze

Iedere verdenking kent bij de start een generiek proces, die na beoordeling of er sprake is van een 'eenduidige' of 'complexe' verdenking specifiek wordt (zie afbeelding 1).

Gezien de hoge mate van standaardisatie bij eenduidige uitbraken, adviseren wij de aanpak van vogelgriep waar mogelijk zo eenvoudig mogelijk in te richten. Het proces van melding, alarmering tot opschaling blijft conform huidige werkwijze gehandhaafd. Een melding van een verdenking van een uitbraak komt binnen bij de NVWA, zowel de verdenking als de uitslag van het onderzoek worden door de NVWA gedeeld met de betrokken stakeholders en informerend richting de minister. Bij de eerste melding van een verdenking is een besluit nodig over de aard en context van de besmetting: is het een eenduidige uitbraak of een complexe? Hierover zal in overleg met de CVO, het MT-lid DAD, de DAD beleidsmedewerker met piket en de NVWA een besluit genomen moeten worden.

Bij *'complexe uitbraken'* zal besluitvorming en afhandeling in de crisisstructuur nodig blijven, inclusief voorbereidend DAT en besluitvormend DBT (niet schriftelijk). Het DCC zal de crisisbeheersing coördineren conform de huidige afspraken.

Bij *'eenduidige uitbraken'* adviseren we om de werkwijzen die inmiddels zijn ontstaan, waar relevant en wenselijk over te nemen, maar niet langer uit te voeren in een crisisorganisatie. Bij de aanpak van een eenduidige uitbraak van vogelgriep is de directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD) coördinerend, binnen een projectmatige aanpak (vanwege het onregelmatige karakter van de uitbraken). Voor informatiedeling kan nog steeds gebruik gemaakt worden van de Whatsappgroep, of een andere app. Gezien de hoge mate van standaardisatie kan voor besluitvorming de directeur DAD worden gemandateerd. De directeur ontvangt een mail met de gestandaardiseerde besluitvorming en communicatie waarop akkoord gegeven kan worden.

De contracten met leveranciers voor ruiming zullen nagekeken moeten worden en eventueel aangepast, zodat tijdige ruiming ook is geborgd als er niet opgeschaald is naar de crisisstructuur.

Door het oppakken van de werkzaamheden binnen de reguliere organisaties kan inzet worden gepland en begroot, op basis van de ervaringen uit de afgelopen jaren. In de samenwerking met de NVWA en RVO is

het van belang om ook bij eenduidige uitbraken de betrokkenen op de hoogte te houden. Hiervoor zouden dag- of weekstarts nog steeds een geschikt middel kunnen zijn.

Aandachtspunten:

Bovenstaand voorstel vraagt om een aantal wijzigingen in afspraken en een aanscherping van crisisplannen. De belangrijkste aandachtspunten hierbij zijn:

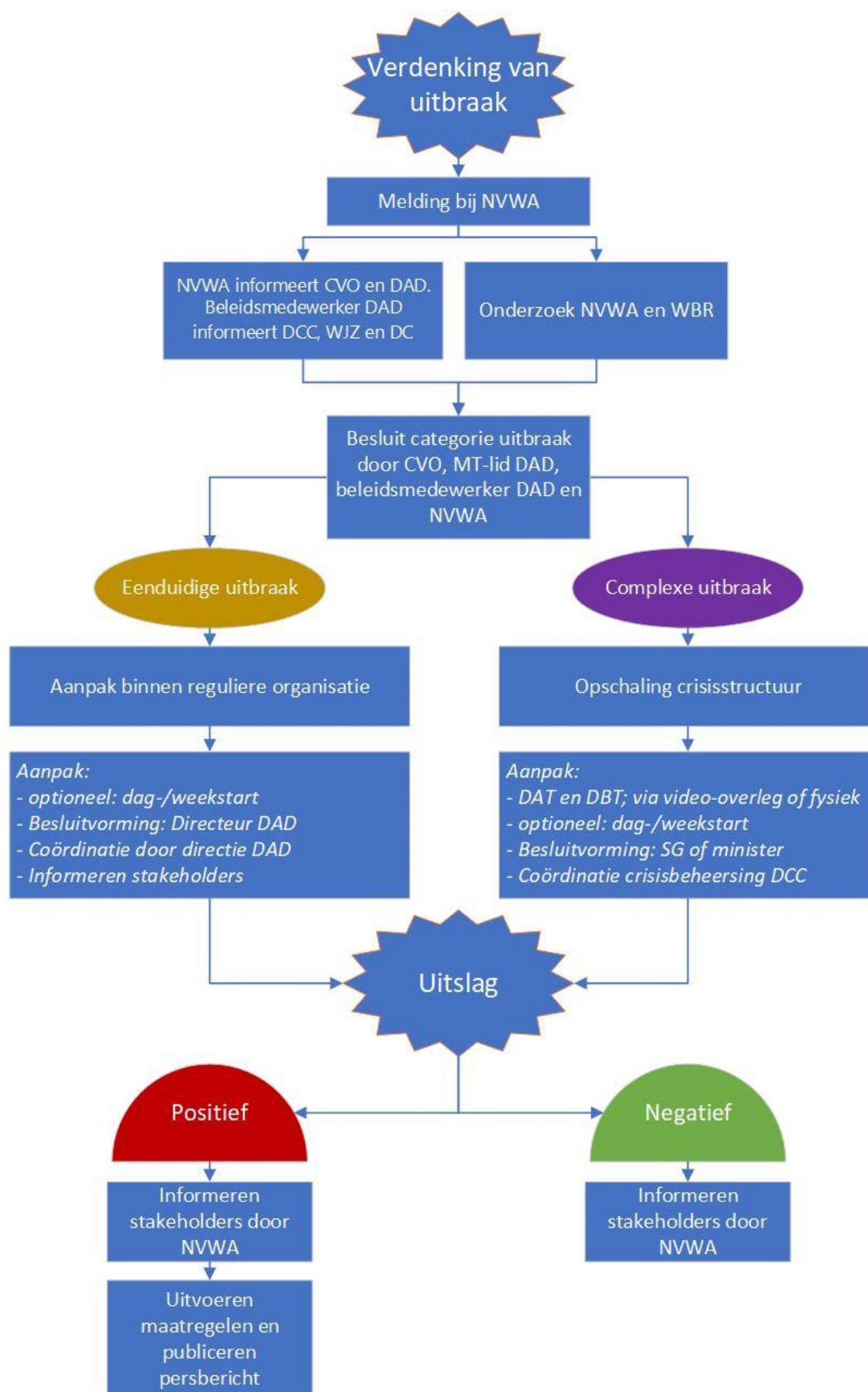
- Leg de beoordelingscriteria voor een eenduidige en een complexe uitbraak vast (in crisisplannen). In de loop van de tijd kunnen de definities van 'eenduidig' en 'complexe' verschuiven, vanwege nieuwe standaardisering van situaties die in eerste instantie complex waren. Dit is in de afgelopen periode onder andere gebeurd met de aanpak van monitoring in plaats van ruiming van bedrijven rondom een besmet bedrijf in pluimveegebied. In de toekomst vraagt dit om regelmatige actualisatie van de definities.
- Beleg de taak tot beoordeling, of er sprake is van een 'eenduidige' of 'complexe' uitbraak, en daarmee het besluit tot opschaling bij een klein aantal betrokkenen (bijvoorbeeld MT-lid DAD, CVO, dossierhouder/beleidsmedewerker van DAD en NVWA) en organiseer voldoende achtervang voor deze personen, zodat beschikbaarheid gegarandeerd is.
- Deel informatie over verdenkingen, besmettingen en maatregelen met de partijen die op dit moment via de crisisorganisatie betrokken worden in de informatievoorziening. Op deze manier blijven partijen aangehaakt.
- Mandateer de directeur directie DAD om in het geval van een 'eenduidige' uitbraak besluiten te kunnen nemen. En organiseer gemandateerde achtervang.
- Begroot en organiseer voldoende capaciteit binnen de reguliere organisaties (buiten DCC) om zowel bij 'eenduidige' als bij 'complexe' uitbraken voldoende werk te kunnen verdelen en te komen tot tijdige en adequate besluitvorming. Dit kan gedaan worden op basis van de ervaringen gebaseerd op de afgelopen jaren en de verwachtingen voor de toekomst.
- Als uitgangspunt geldt dat bij 'eenduidige' uitbraken zo min mogelijk overuren worden gemaakt door voldoende capaciteit te organiseren binnen de reguliere organisaties. Organiseer dat het wel mogelijk is om ook bij 'eenduidige uitbraken' uren die worden gemaakt buiten kantooruren (in het weekend of de avond) uit te betalen.
- Pas contracten met leveranciers aan zodat de contracten ook ingezet kunnen worden als er niet opgeschaald is naar de crisisstructuur, zodat de snelheid van ruiming geborgd blijft.
- Borg het archiveren van besluitvorming bij 'eenduidige' uitbraken.
- Organiseer buiten de aanpak van lopende uitbraken om tijd en capaciteit om beleid te maken voor de ontwikkelingen en aanpak voor de lange termijn.

Voorwaarden voor inrichting van de organisatie voor eenduidige uitbraken

De invoering van de voorgestelde werkwijze bij eenduidige uitbraken vraagt om voorbereiding en inrichting van de processen die binnen DAD uitgevoerd zullen worden. Een aantal belangrijke punten hierbij zijn:

- Zorg voor voldoende capaciteit om de taken uit te voeren; zowel binnen de Directie DAD, als de betrokken organisaties.
- Zorg voor een heldere rol- en taakverdeling binnen DAD, zodat alle taken die in de huidige situatie door het DCC worden uitgevoerd, bij een eenduidige uitbraak door DAD uitgevoerd kunnen worden.
- Zorg dat voor de juiste betrokken medewerkers piketregelingen worden ingericht, wanneer dit nog niet het geval is.

- Zorg voor inrichting van het informatiemanagement en de informatiedeling met NVWA, RVO en overige betrokken ministeries.
- Maak de nieuwe besluitvormingslijnen helder en inzichtelijk.
- Organiseer de uitbetaling van overuren buiten kantoortijden voor betrokkenen.
- Organiseer de contracten met leveranciers voor ruiming, zodat dit ook mogelijk blijft als er geen crisis wordt afgekondigd.



Afbeelding 1

Bijlage 1. Evaluatiekader

Kritische processen crisisbeheersing (Waar willen we iets over zeggen in de evaluatie?)	Indicatoren (Waar kijken we precies naar?)	Vragen (Welke vragen stellen we hierbij?)
Opschaling van de crisisorganisatie	Moment van opschaling	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe en wanneer heeft de opschaling plaatsgevonden? • Wie heeft besloten tot opschaling van de crisisorganisatie? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Op basis van welke informatie? ◦ Wat was hierbij de afweging?
	Doel van opschaling	<ul style="list-style-type: none"> • Met welk doel is de crisisorganisatie opgeschaald? • Welke effecten had de opschaling (moment en wijze) op de crisisbesluitvorming?
Besluitvorming en coördinatie	Proces van crisisbesluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke manier heeft besluitvorming plaatsgevonden? • Vond de besluitvorming tijdig plaats? Waarom wel/niet? • Welke leerpunten zien de leden van de crisisorganisatie?
	Rol- en taakverdeling tussen teams	<ul style="list-style-type: none"> • Welke teams waren betrokken? (DBT/DAT/dag-/weekstart AI) • Hoe was de rol- en taakverdeling tussen teams? • Is de rol- en taakverdeling gedurende de periode veranderd? • Waren er bij bepaalde sleutelmomenten andere afspraken of andere werkwijzen in de rol- en taakverdeling tussen teams?
	Rol- en taakverdeling binnen teams	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe was de teamsamenstelling? • Hoe was de rol- en taakverdeling binnen teams? • Werden de rollen binnen de teams op een rolvaste manier ingevuld? • Is de rol- en taakverdeling gedurende de periode veranderd? • Waren er bij bepaalde sleutelmomenten afwijkende rol- en taakverdelingen binnen teams?
Informatiemanagement	Intern informatiemanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Welke (soort) informatie werd gedeeld in de crisisorganisatie? • Hoe werd informatie verzameld in de crisisorganisatie? • Hoe werd deze informatie vastgelegd? • Hoe werd deze informatie gedeeld en toegankelijk gemaakt voor andere betrokkenen binnen de crisisorganisatie? • Waren er bij bepaalde sleutelmomenten andere afspraken of andere werkwijzen voor intern informatiemanagement?

Kritische processen crisisbeheersing (Waar willen we iets over zeggen in de evaluatie?)	Indicatoren (Waar kijken we precies naar?)	Vragen (Welke vragen stellen we hierbij?)
	Informatiemanagement met externe partners	<ul style="list-style-type: none"> • Welke (soort) informatie werd gedeeld met externe partners? • Hoe werd informatie verzameld vanuit externe partners? • Hoe werd informatie gedeeld met externe partners en toegankelijk gemaakt voor hen? • Waren er bij bepaalde sleutelmomenten andere afspraken of werkwijzen voor informatiemanagement met externe partners?
Uitvoering in relatie tot bestaande handboeken	Praktijk ten opzichte van planvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Is in de uitvoering de planvorming gevolgd? • Bij welke sleutelmomenten is er afgeweken van de bestaande handboeken? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Waarom is er afgeweken? ◦ Welke lessen zijn hieruit te leren?
Crisiscommunicatie	Externe crisiscommunicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Welke middelen zijn gebruikt voor crisiscommunicatie? • Op welke manier heeft de externe crisiscommunicatie naar algemeen publiek plaatsgevonden? • Zijn er bij bepaalde sleutelmomenten afwijkende keuzes gemaakt in de crisiscommunicatie?
Inzet crisisorganisatie vs. lijnorganisatie bij vogelgriep als permanente dreiging		<ul style="list-style-type: none"> • Welke voordelen en nadelen heeft de inzet van de crisisorganisatie? • Welke voordelen en nadelen heeft de inzet van de lijn- en/of projectorganisatie? • Wat betekent de keuze voor een lijn- of projectorganisatie of crisisorganisatie voor evaluatie?

Bijlage 2. Afkortingenlijst

Afkorting	Toelichting
AI	Aviaire Influenza
BT-gebied	Beschermings- en toezichtgebied
CVO	Chief Veterinary Officer
DAD	Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn
DAT	Departementaal Adviesteam
DBT	Departementaal Beleidsteam
DC	Directie Communicatie
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
H5N8	Hoog pathogene Aviaire Influenza type H5N8
HPAI	Hoogpathogene Aviaire Influenza; virussen die 100% sterfte veroorzaken
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVO.nl	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBVR	Wageningen Bioveterinary Research
(p)SG	(plaatsvervangend)Secretaris-generaal

Bijlage 3. Betrokkenen

Online enquête uitgezet naar:

- Voorzitters DAT
- Voorzitters DBT
- Inhoudelijk adviseurs dierziekten - DAD
- CVO en pv CVO
- Liaisons NVWA en CVI
- Communicatieadviseur
- Liaison Regio
- Liaison BPZ
- Liaison RVO
- Inhoudelijk adviseur wetgeving en juridische zaken
- Liaison Financieel economische zaken

Gesproken in interview met:

- Voorzitter DAT
- Liaison NVWA
- Liaison RVO
- Informatiecoördinator/secretaris/adviseur Crisisbeheersing in DAT en DBT
- Voorzitter DBT
- CVO/inhoudelijk adviseur dierziekten
- CVI/liaison NVWA
- Liaison VWS
- Liaison RVO

Aanwezigen bij validatiebijeenkomst:

- Voorzitter DAT
- Informatiecoördinator/secretaris/adviseur Crisisbeheersing in DAT en DBT
- Communicatieadviseur
- Liaison NVWA
- Pv CVO
- Liaison Regio
- Liaison VWS



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl