

Evaluatie uitbraak vogelgriep

Hekendorp

15 – 19 november 2014

Veiligheidsregio Utrecht
m.m.v. Menno van Duin

Archiefnr: 15.0010492
Datum: 15 november 2014



1 Inhoud

1. Inleiding	3
2 Feitenrelaas	4
3 Dilemma's	10
3.1 Conclusies en aanbevelingen	20
4 Geraadpleegde bronnen	22
4.1 Bronnen	22
4.2 Literatuur	22
4.3 Respondenten	23
Bijlagen	24
Bijlage 1	25
a. Bestuurlijke netwerkkaart dierziekten	25
b. Schema melding van besmettelijke dierziekten	26
Bijlage 2	27
Samenstelling flexibel ingevuld ROT	27
Samenstelling flexibel ingevuld GBT	27
Bijlage 3	29
Afkortingen	29

1. Inleiding

Aanleiding van de evaluatie

Op zaterdagmiddag 15 november 2014 wordt bekend dat een pluimveehouderij in Hekendorp, gemeente Oudewater, mogelijk besmet is met het vogelgriepvirus. De burgemeester stelt een team samen, waarin verschillende adviseurs zitting hebben. Een gedeeltelijk regionaal operationeel team (ROT) functioneert vanuit het gemeentehuis en er wordt een actiecentrum crisiscommunicatie ingericht. De crisisorganisatie is operationeel geweest tot woensdag 19 november.

Doel en werkwijze

De crisisorganisatie is dagen in touw geweest om de uitbraak van de vogelgriep te managen. De wijze waarop de crisisorganisatie dat heeft gedaan en de vraagstukken waarmee zij zich geconfronteerd zag, bieden interessante lessen voor de praktijk.

Voor (het feitenrelaas van) de evaluatie is gebruik gemaakt van:

- LCMS-journaal en rapportages van de meldkamer (GMS)
- Schriftelijke input betrokkenen crisisorganisatie
- Interviews met selectie van respondenten

Het evaluatierapport bestaat uit twee delen: het feitenrelaas, waarin het verloop van het incident van dag tot dag wordt beschreven, en een beschouwing van enkele bestuurlijke en operationele dilemma's die zich bij deze crisis hebben voorgedaan.

2 Feitenrelaas

Vrijdag 14 november

Op vrijdagavond 14 november 2014 ontvangt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit¹ (NVWA) een melding dat mogelijk aviaire influenza, ook bekend als vogelgriep, bij een pluimveebedrijf in Hekendorp in de gemeente Oudewater zou zijn uitgebroken. De dierenarts die het pluimveebedrijf heeft bezocht, meldt dat er sprake is van verhoogde sterfte (3%) in één van de stallen. In een dergelijke situatie heeft de veehouder de verplichting de NVWA hierover te informeren.

In geval van dierziekten dienen de functionele (veterinair) en algemene keten (gemeente) elkaar op de hoogte te houden en waar nodig met elkaar af te stemmen². Wanneer een melding binnenkomt bij de NVWA over het vermoeden van vogelgriep, worden de processen voor het bestrijden van dierziekten in gang gezet. Dan komen ook de GGD³ en het RIVM⁴ in beeld vanwege hun rol in de gezondheidsketen.

Zaterdag 15 november

Op zaterdagochtend 15 november neemt de rijksheer vanuit het regionaal crisisteam van Economische Zaken⁵ contact op met de burgemeester van gemeente Oudewater om hem op de hoogte te brengen van de situatie. De NVWA informeert de algemeen directeur van de Veiligheidsregio Utrecht, tevens directeur publieke gezondheid (DPG).

De algemeen directeur van de VRU en de burgemeester van Oudewater hebben vervolgens contact met elkaar over de te volgen aanpak.

In de loop van die ochtend neemt de regionaal arts consulent van het RIVM contact op met de dienstdoend arts infectieziektebestrijding van de GGD regio Utrecht (GGDrU). Hij verzoekt de GGDrU om contact op te nemen met de NVWA voor verdere informatie. De NVWA meldt dat een expert-team onderzoekt om welk type virus het gaat: de laag pathogene aviaire influenza of de hoog pathogene variant. De laag pathogene variant van vogelgriep verloopt mild of zelfs zonder ziekteverschijnselen. De hoog pathogene variant leidt tot ernstige ziekte of overlijden bij vogels. Ook mensen kunnen dan besmet raken met dit type virus en daar ziek van worden. In het verleden is ook een dierenarts hieraan overleden. De NVWA stuurt per mail alvast aanwijzingen voor de aanpak bij beide varianten van het vogelgriepvirus.

In de middag brengt de burgemeester de postcommandant van brandweerpost Oudewater op de hoogte over het vermoeden van vogelgriep, omdat de getroffen pluimveehouder tevens vrijwilliger is bij de brandweer. Om onnodige onrust te voorkomen, worden de andere brandweervrijwilligers uit Oudewater nog niet geïnformeerd voordat meer bekend is over de risico's van het virus en te voeren

¹ De NVWA is verantwoordelijk voor de bestrijding van dierziekten.

² Zie bestuurlijke netwerkaart (bijlage 1)

³ Het voorkomen, bestrijden en opsporen van infectieziekten.

⁴ Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) ondersteunt de GGD bij de bestrijding van infectieziekten in de regio.

⁵ Zie bestuurlijke netwerkaart (bijlage 1)

(communicatie)strategie. De burgemeester en de postcommandant spreken af elkaar op de hoogte te houden van de ontwikkelingen.

De postcommandant neemt contact op met het Hoofd Incidentbeheersing (HIB) uit zijn district. Ze bespreken de eventuele gevolgen voor de brandweerpost en de mogelijke inzet van de brandweer. De HIB informeert de hoofdofficier van dienst (HOvD), omdat deze de operationele (monodisciplinaire) leiding heeft bij een eventuele brandweerinzet. De HOvD maakt met de postcommandant de afspraak dat bij een melding voor de brandweer in het buitengebied van Oudewater, de opgekomen ploeg eerst door de postcommandant wordt geïnformeerd over de te volgen protocollen alvorens uit te rukken. Voorlopig wordt nog niet met het korps gecommuniceerd over de verdenking van vogelgriep.

Zaterdagmiddag wordt de regionaal operationeel leider van dienst (ROL) door de HOvD geïnformeerd over een mogelijke uitbraak van vogelgriep in Hekendorp. De ROL van dienst krijgt de vraag om contact op te nemen met de gemeente Oudewater. De burgemeester heeft behoefte aan advies en ondersteuning en na onderling overleg wordt besloten om die avond met enkele adviseurs bijeen te komen. Daarvoor zullen ook een liaison van de NVWA en een arts infectieziekten van de GGDrU worden uitgenodigd. De adviseurs worden telefonisch benaderd door de meldkamer met het verzoek zich in verbinding te stellen met de ROL van dienst voor meer informatie. Er vindt geen alarmering plaats volgens de geëigende weg, omdat de burgemeester een zogenaamd stil gemeentelijk beleidsteam (GBT) wil houden. Op de meldkamer en ook bij enkele van de opgeroepen piketmedewerkers leidt deze flexibilisering tot enige verwarring.

Het 'informele' gemeentelijk beleidsteam⁶ onder leiding van de burgemeester komt deze zaterdagavond⁷ twee keer samen, om respectievelijk 21.00 uur en 22.20 uur, waarbij de volgende vragen centraal staan: Om welk type virus gaat het? Wat is de ernst van de situatie? Welke scenario's zijn voorstelbaar?

De burgemeester besluit om in de gemeentelijke berichtgeving aan te sluiten bij de informatie van het RIVM en het Ministerie van Economische Zaken. Hij spreekt af met de rijksheer van het regionaal crisisteam van Economische Zaken⁸ dat over het persbericht dat de rijksoverheid zal laten uitgaan, wordt afgestemd met de gemeente. De gemeente Oudewater zal niet communiceren totdat duidelijk is om welk type virus het gaat. De uitslag van het onderzoek naar het vogelgriepvirus is dan nog niet bekend.

Kort voor de eerste vergadering van het GBT publiceert het ministerie van Economische Zaken het persbericht via haar website. Dit zonder vooraf te hebben afgestemd met de gemeente. In de eerste vergadering besluit de burgemeester daarop om direct de

⁶ Het betreft een flexibel ingevuld gemeentelijk beleidsteam, dat qua samenstelling en plaats in de crisisstructuur afwijkt van het Regionaal Crisisplan. In de tekst wordt ten behoeve van de leesbaarheid de benaming GBT aangehouden.

⁷ Bij deze vergadering zijn aanwezig: burgemeester, ROL van dienst, beleidsmedewerker OOV, gemeentesecretaris, adviseur crisisbeheersing, strategisch adviseur crisiscommunicatie (regionale piketpool VRU), arts infectieziekten GGDrU, liaison van de NVWA en informatiemanager ROT.

⁸ Vanuit de directie Regio en Ruimtelijke Economie van het ministerie EZ. Zie ook bestuurlijke netwerkkaart in de bijlage.

gemeentelijke communicatie te starten en aan te sluiten op de informatie die beschikbaar is bij de rijksoverheid, het RIVM en de GGDrU.

In afwachting van de resultaten uit het onderzoek naar het type virus, wordt in het overleg rekening gehouden met twee scenario's, die betrekking hebben op de schaalgrootte en de daarbij benodigde acties. De communicatie met de omgeving wordt voorbereid. Er wordt afgesproken dat de communicatieadviseur een persbericht en een Q&A-lijst voor de gemeentelijke website zal opstellen. Ook zal er vanaf zondag een gemeentelijk informatienummer beschikbaar zijn. De omgevingsanalyse kan die avond nog niet worden uitgevoerd, omdat er geen omgevingsanalist aanwezig is. Er is namelijk geen actiecentrum crisiscommunicatie opgeroepen om ondersteuning te bieden. De adviseurs uit het GBT geven daarom zelf uitvoering aan de crisiscommunicatietaken. In het GBT wordt de actie genoteerd dat de GGDrU de lokale huisartsen zal informeren. Ook wordt afgesproken om op zondagochtend 16 november hekken te plaatsen bij het pluimveebedrijf. Daar zal de brandweer voor worden ingeschakeld.

Zondag 16 november

Zondagochtend 16 november maakt de NVWA bekend dat het gaat om de hoog pathogene variant van de vogelgriep (type H5N8 Aviaire Influenza). Dit type virus kan overdraagbaar zijn op mensen. In het eerste GBT-overleg van 9.00 uur worden de te nemen maatregelen besproken. Er is behoefte aan uitbreiding van de crisisorganisatie. Opschaling komt ter sprake, maar er wordt nog geen opdracht gegeven om het formele opschalingsproces in gang te zetten. Wel wordt afgesproken om de kolommen alvast een voorwaarschuwing te geven.

De crisisorganisatie zal zich richten op de processen crisiscommunicatie, publieke gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid en op de voorbereiding voor de nafase. Hierbij zal worden samengewerkt met de NVWA en de GGDrU.

's Ochtends rond 10:00 uur krijgt de postcommandant van de brandweerpost Oudewater het verzoek van de burgemeester om de brandweer te laten assisteren bij het plaatsen van hekken rondom het pluimveebedrijf. De NVWA heeft om deze hekken gevraagd, zodat ze haar werkzaamheden kan afschermen van het publiek.

In heel Nederland is vanaf 11.30 uur een verbod van kracht voor het vervoer van gevogelte, eieren, kippenmest en gebruikt strooisel. Daarnaast is ook een ophok- en afschermplicht voor pluimvee ingesteld. Het vervoersverbod is uitgevaardigd voor een duur van 72 uur. In een zone van 10 kilometer rond het getroffen bedrijf geldt het vervoersverbod dertig dagen.

In het overleg van 12.00 uur wordt besloten dat de situatie een GRIP 2⁹ is, met een flexibel ingevuld GBT en een flexibel ingevuld ROT¹⁰. In verband met de flexibele invulling wordt niet gealarmeerd volgens GRIP 2.

Het flexibele ROT neemt geen zitting op de gebruikelijke locatie in het regionaal crisiscentrum in Utrecht, maar komt naar het gemeentehuis van Oudewater. Dat geldt

⁹ De keuze voor GRIP 2 is niet gebaseerd op de uitgangspunten uit het Regionaal Crisisplan van de VRU. Hierin staat dat bij een GRIP 2 het CoPI en het ROT worden opgeroepen.

¹⁰ Zie bijlage 2

ook voor het actiecentrum crisiscommunicatie. Het GBT komt gedurende het incident in wisselende samenstelling bij elkaar¹¹.

Vanaf de zondagmiddag is het actiecentrum crisiscommunicatie operationeel. De uitvoering van de werkzaamheden wordt bemoeilijkt, omdat er voor de medewerkers van buiten de gemeente Oudewater geen computers en inlogcodes beschikbaar zijn. Alleen medewerkers van de gemeente Oudewater kunnen taken op het gemeentelijke netwerk uitvoeren. Dat leidt enkele keren tot vertraging. Wanneer er geen medewerker communicatie van de gemeente afwezig is, is toegang tot het netwerk niet mogelijk.

In het GBT wordt afgesproken dat het zich zal richten op de strategische vraagstukken en dat de operationele en tactische vraagstukken worden belegd bij het ROT. In de praktijk blijken, zeker in het begin, veel operationele zaken nog in het GBT op de agenda te komen. Bestuurlijke dilemma's, zoals weerstand van omwonenden en de nazorg en communicatie in de nafase, blijven de eerste dagen wat onderbelicht.

Nu bekend is om welk type virus het gaat en de voorbereiding voor de werkzaamheden van de NVWA in volle gang zijn, besluit het GBT om de communicatie met pers en direct omwonenden te organiseren. Zondag om 12.00 uur verschijnt een nieuwsbericht op de gemeentelijke website, met een verwijzing naar de landelijke website. De burgemeester informeert de voorzitter van de Veiligheidsregio Utrecht en de voorzitters van de buurregio's over de situatie.

De GGDrU, die onder andere als taak heeft om overdracht van de ziekte naar mensen te voorkomen, roept artsen en verpleegkundigen op om te zorgen voor de uitgifte van Tamiflu, een medicijn ter behandeling en preventie van griep. Ook zal zij de pluimveehouder, zijn gezin en de ruihploegen van de NVWA informeren hoe te handelen. Bij de GGDrU ontstaat enige verwarring wanneer blijkt dat de Tamiflu al door het RIVM is afgeleverd bij het besmette pluimveebedrijf, terwijl daarover geen onderlinge afstemming is geweest en er ook nog geen personeel ter plaatse is. Zodra de GGDrU ter plaatse is, begint zij met de uitvoering van haar taken op het pluimveebedrijf. Ook neemt de GGDrU, conform de procedure, contact op met het RIVM om de huisartsen te informeren. Later blijkt dat ook de GHOR, vanuit het ROT, aan deze taak uitvoering geeft.

De NVWA start zondagmiddag met de voorbereiding van haar werkzaamheden, het vergassen en ruimen van de kippen. Rondom het pluimveebedrijf zijn 's middags rond 14.00 uur hekken geplaatst ter afscherming van de werkzaamheden. Er staat een brandweerteam met ademlucht gereed om te kunnen assisteren als er iets mis gaat bij het vergassen van de kippen. De aanwezigheid van de brandweer roept vragen op bij de omwonenden. De brandweer kan echter onvoldoende informatie geven en hun woordvoerder is niet ter plaatse.

De verwachting is dat de ruimingswerkzaamheden van de NVWA enkele dagen zullen duren. De bewoners van het pluimveebedrijf en aanwonenden moeten uit veiligheidsoverwegingen gedurende het vergassen hun woning verlaten.

¹¹ Zie bijlage 2

LCMS en GRIP

LCMS wordt vanaf zondagmiddag 16 november gevuld voor de tabbladen BT en ROT. Bij aanvang van hun inzet kunnen de informatiemanagers nog geen startbeeld geven, omdat zij niet, zoals gebruikelijk, zijn geïnformeerd door de calamiteitencoördinator (CaCo).

Het informatiemanagement wordt bemoeilijkt door het ontbreken van technische faciliteiten en door de timing van de vergaderingen van het GBT en het ROT. Zonder laptops en schermen om LCMS op te vertonen, moeten de informatiemanagers improviseren. Gedurende het incident vullen de informatiemanagers BT en -ROT LCMS met informatie, de genoemde knelpunten, besluiten en uitgezette acties.

Het besluit om op te schalen naar GRIP 2 is wel in LCMS opgenomen in de besluitenlijst van 16 november, maar niet door alle betrokkenen als zodanig ontvangen. Op 19 november staat: *Burgemeester attendeert nogmaals dat deze situatie al vanaf zondag 16-11-2014 om 12.15 uur (ook terug te vinden in LCMS-besluitenlijst) een GRIP 2 situatie is.*

Op zondagmiddag verzamelt de pers zich bij het pluimveebedrijf. De communicatieadviseur CoPI (CAC) is dan onderweg naar het gemeentehuis van Oudewater om zich door het communicatieteam te laten bijpraten. Na het overleg op het gemeentehuis gaat de CAC naar het pluimveebedrijf en staat daar de pers te woord. 's Avonds om 18.30 uur heeft de burgemeester een persgesprek met de lokale media. De burgemeester geeft geen gehoor aan verzoeken voor interviews van de landelijke media. Zondagavond om 20:00 uur wordt een bewonersbijeenkomst georganiseerd voor de direct omwonenden. De burgemeester, de dienstdoend arts infectieziekten, de strategisch adviseur communicatie geven informatie over de situatie en beantwoorden vragen. Ook de ROL van dienst en vertegenwoordigers van de NVWA zijn hierbij aanwezig. De bijeenkomst verloopt rustig en de bewoners hebben vragen over de besmettelijkheid van de vogelgriep, maar willen ook praktische zaken weten, zoals wanneer het gebied weer toegankelijk is voor verkeer.

Maandag 17 november

De burgemeester kondigt een noodverordening af die op maandag 17 november om 6.00 uur ingaat, zodat er geen verkeer meer mogelijk is op de smalle wegen rondom het pluimveebedrijf. De medewerkers van de NVWA zijn de gehele dag druk doende hun werkzaamheden uit te voeren.

In de loop van de maandagochtend verzamelt zich steeds meer nationale en zelfs internationale pers in de directe nabijheid van de hekken. Ondanks de noodverordening blijkt er een persvak te zijn ingesteld. Het is niet duidelijk wie daartoe opdracht heeft gegeven.

De aanwezige pers wordt uitgenodigd voor een persconferentie op het gemeentehuis en begeeft zich vervolgens daarheen. Door de handhaving van de noodverordening kan de

pers later bij terugkeer niet meer zo dicht bij de betreffende boerderij (en het persvak) komen. Tijdens de persconferentie die om 12.30 uur begint, staat de burgemeester, samen met de operationeel directeur GHOR van dienst, de aanwezige pers te woord. 's Avonds om 20.00 uur wordt een tweede bijeenkomst georganiseerd, dit maal voor alle bewoners van Oudewater. Er blijken nauwelijks vragen te zijn over de gevaren van de vogelgriep voor de volksgezondheid. De aandacht gaat die avond vooral uit naar een lang slepend conflict tussen het pluimveebedrijf en verschillende omwonenden.

Dinsdag 18 november

Op dinsdag 18 november worden de buurgemeenten en buurregio's geïnformeerd over de ontwikkelingen. Er wordt een bewonersbrief opgesteld en verspreid met actuele informatie over de noodverordening en het vervoersverbod. Ook wordt een brief voorbereid voor alle betrokken hulpverleners met instructies over hoe te handelen bij griepklachten.

In het GBT wordt gesproken over het voorbereiden van de nazorgprocessen. Daarvoor zal een plan worden opgesteld.

Er gaan vragen op over het ontbinden van de crisisorganisatie. De burgemeester is van mening dat het dan nog te vroeg is voor afschalen. Besloten wordt om het ROT te ontbinden en de ROL van dienst aangesloten te houden bij het GBT.

Woensdag 19 november

Op woensdag 19 november heeft het GBT de laatste vergaderingen, waarna de afhandeling van het incident overgaat in de nafase. De NVWA heeft haar werkzaamheden beëindigd, de noodverordening wordt opgeheven en het vervoersverbod afgeschaald naar een zone van 10 kilometer. Het nazorgplan wordt doorgenomen en er wordt overeengekomen dat er voor deze specifieke situatie een aangepast plan nodig is.

Ten slotte wordt een afspraak gemaakt voor het voorbereiden van de raadsvergadering op 24 november.

Nadat de crisisorganisatie is afgeschaald, blijft de GGDrU volgens procedure circa tien dagen paraat voor het monitoren van de gezondheid van de ruimploegen, de pluimveehouder en zijn gezin.

3 Dilemma's

In de analyse van deze casus worden enkele dilemma's centraal gesteld. Deze methodiek is eerder uitgebreid toegepast bij een analyse van de gebeurtenissen in Alphen aan den Rijn en daarna bij een groot aantal (mini-)crises (Van Duin e.a. 2011; Van Duin e.a. 2013, 2014 en 2015). Deze dilemma's zijn bedoeld om verschillende van de mogelijk aanwezige knelpunten ten tijde van de gebeurtenis inzichtelijk te maken. Daarbij dient expliciet te worden aangegeven dat deze dilemma's niet als zodanig ter plaatse hoeven te hebben gespeeld. De insteek is meer analytisch. Het is een goede kapstok om een bepaald al dan niet direct gepercipieerd thema van verschillende kanten te bekijken. Het feit dat betrokkenen het dilemma dus niet als zodanig bemerkt hebben, betekent dus niet dat het niet gehanteerd kan worden als methode om – juist ook voor lezers – duidelijk te maken hoe (ook) naar de gebeurtenissen gekeken kan worden. In het kader van Hekendorp worden uiteindelijk drie afzonderlijke thema's belicht die zijn verwoord in onderstaande dilemma's.

- Samenwerking en afstemming tussen ketens
- Flexibiliteit versus rigiditeit in de aanpak (met name de opschaling)
- Communicatie: openheid versus geslotenheid.

Dilemma 1: Samenwerking en afstemming tussen ketens

Dit dilemma houdt verband met het feit dat dierziektenbestrijding primair de verantwoordelijkheid is van het ministerie van Economische Zaken waarbij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) namens de staatssecretaris van Economische Zaken belast is met de uitvoering van de bestrijding. Dit betreft de functionele keten. Als zich ergens in Nederland een (dreigende) crisis op dit terrein voordoet, is er natuurlijk tegelijkertijd voor een gemeente – in deze casus beperken wij ons primair tot Oudewater (Hekendorp) – en voor betrokken diensten die veelal regionaal (veiligheidsregio, GHOR/GGD) of landelijk (politie) werken, ook het nodige te doen. Veelal gebeurt dit onder verantwoordelijkheid van de burgemeester; de algemene keten. Ook bij deze crisis met de aviaire influenza was dus zowel de algemene als de functionele keten betrokken. In de bestuurlijke netwerkkaart¹² dierziekten is dat ook aangegeven. Feitelijk waren in deze casus zelfs twee functionele ketens betrokken. Allereerst de keten van de dierziekten (veterinair) en vervolgens ook de keten van de volksgezondheid. Dat waren in deze casus met name de GGDrU en het RIVM, vanwege het risico van besmetting van dier op mens (zoönose).

Het potentieel dilemma-achtige zit er in dat in een dergelijke situatie twee ketens met elkaar moeten samenwerken die in het dagelijks leven zeer weinig met elkaar van doen hebben. Daarbij speelt ook altijd de vraag in situaties waarbij deze twee ketens betrokken zijn, wie er nu over gaat. Wie is de primair verantwoordelijke partij? Wie is de baas, in

¹² Zie bijlage 1

simpel Nederlands. Dat gevoegd bij de constatering dat in dergelijke situaties veelal maar één functionele keten is, maar er soms twee of mogelijk zelfs meer algemene ketens zijn. Als bij een dreigende overstroming van een poldergebied of bij een ernstige vervuiling van het drinkwater bijvoorbeeld zeven gemeenten betrokken zijn (elke met eigen rollen) heeft dat waterschap of dat drinkwaterbedrijf dus mogelijk met zeven algemene ketens van doen.

In het verleden hebben zich bij dierziekten enkele keren problemen voorgedaan in de relatie tussen de functionele keten en één of meerdere gemeenten. De casus Barneveld is bekend geworden toen er massaal, tot en met de burgemeester sprake was van grote 'bestuurlijke ongehoorzaamheid'. Er was verbaal maar ook fysiek protest toen de ruimingsteams van de toenmalige VWA aan het werk wilden gaan. De toenmalige minister van Landbouw, Brinkhorst, liet zich in de media scherp uit over het gebrek aan medewerking, in sommige gevallen ook van burgemeesters. De functionele keten was van oordeel dat zij bij de afhandeling en bestrijding van veterinaire crises (MKZ, varkenspest) erg veel last had van opstandige of onvoldoende meewerkende gemeenten. De verantwoordelijkheden lagen bij de functionele keten, maar de algemene keten zorgde voor vertraging en problemen. Andersom klonk vanuit gemeenten vaak vergelijkbare kritiek jegens het ministerie van (indertijd) Landbouw en de VWA als uitvoeringsorganisatie. Men informeerde de gemeenten slecht; handelde zonder af te stemmen met gemeenten en nam de lokale belangen soms onvoldoende serieus. Al met al was de relatie tussen de veterinaire en de algemene keten op zijn zachtst gezegd niet optimaal (COT, Besmet gebied, 2002).

Wat valt er te zeggen over deze 'strijd der ketens'? Als iets succesvol is gegaan ten tijde van de afhandeling van de gebeurtenis in Hekendorp, dan is het wel de samenwerking tussen de ketens. Na afloop spreken beide partijen vrijwel uitsluitend in termen van lof over de ander. De samenwerking, informatie-uitwisseling en het vertrouwen over en weer waren blijkbaar groot. Aangezien de samenwerking over ketens niet altijd zo verloopt, roept dat tenminste de vraag op waarom dat zo goed is gegaan.

Ten eerste was de structuur waarbinnen de samenwerking vorm kreeg blijkbaar goed. Vanaf zaterdag was er een vertegenwoordiger van de NVWA bij het gemeentelijk beleidsteam in Oudewater. Die korte lijn en ook dat vaste contactpunt werkten. Niet iedere dag weer een ander, maar slechts enkele personen die vanuit de NVWA een langere relatie opbouwen met de burgemeester, gemeenteambtenaren en de vertegenwoordigers van de andere betrokken diensten en organisaties. In het verleden was het nogal eens zo dat de ketens los van elkaar in één en dezelfde plaats eigen crisiscentra hadden.

Ten tweede heeft dit succes te maken met de in ieder geval gepercipieerde gelijkwaardigheid. Hoewel feitelijk en formeel het ministerie 'in the lead' was, betekende dat niet dat de gemeente daarmee volledig ondergeschikt werd gemaakt. De primaire rol

van de gemeente was ondersteunend en faciliterend van aard (bijvoorbeeld afzetten, verkeersstromen regelen, mede informeren van de inwoners). Toen de gemeente aangaf prijs te stellen op een informatieavond om de omwonenden te informeren, was het niet vreemd (zie ook dilemma 3) dat de NVWA daar niet direct laaiend enthousiast van werd. Toch betekende dat niet dat een veto werd uitgesproken of niet werd meegewerkt toen deze bijeenkomst plaatsvond. Er was voldoende gevoel voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking.

Ten derde maakten ook de omstandigheden deze intensieve samenwerking mogelijk. Nu bleef de eerste dagen van de uitbraak de omvang van het gebied beperkt tot de gemeente Oudewater. Er waren geen andere besmettingshaarden. Dat maakte het voor de NVWA ook mogelijk de aandacht te richten en samen te werken met de gemeente. Het zou vrijwel onmogelijk zijn geweest een dergelijke structuur te hanteren als er tegelijkertijd verschillende of zelfs vele ziektehaarden waren geconstateerd. Dat betekent dat 'het succes' van deze keer niet één op één toepasbaar zal zijn bij elke volgende dierziekten crisis. Tegelijkertijd kan worden gekeken hoe die koppeling, ondanks de vele 'algemene ketens', wel gelegd kan worden. Dat is feitelijk een opdracht aan zowel de functionele als aan de algemene ketens.

Ten vierde hebben zowel de algemene als de functionele keten meer zicht gekregen op het belang van de ander. De bestuurlijke netwerkkaarten kwamen niet uit de lucht vallen; er was ook meer zicht dat bij crisisbeheersing vaak over ketens heen moet worden samengewerkt. Een organisatie als de NVWA is de laatste jaren actief betrokken bij (bestuurlijke) oefeningen en bijeenkomsten over dit onderwerp en heeft steeds meer gevoel gekregen voor de waarde van de samenwerking met de algemene keten. Met de komst van de veiligheidsregio's is ook het aanspreekpunt voor de functionele keten (nu de NVWA, een volgende keer RWS, een energie- of waterbedrijf) verbeterd en zijn tegelijkertijd de veiligheidsregio's ook meer op zoek gegaan om met de functionele ketens relaties te leggen. De functionele ketens hebben, ook door de vorming van de veiligheidsregio's, een beter aanspreekpunt gekregen (eerst 400 gemeenten) en veiligheidsregio's en ketenpartners hebben (ook in de 'koude situatie'), meer overleg dan in het verleden. Beide hebben het belang van de ander – en daarachter de samenwerking – meer op het netvlies gekregen.

Ten slotte blijkt uit gesprekken met vertegenwoordigers van de NVWA dat de aanpak in de regio Utrecht zeker niet standaard was. Naast Oudewater waren er nog drie andere gemeenten die enkele dagen na Oudewater ook een besmettingsgeval van aviaire influenza kregen (Ter Aar, Zoeterwoude en Kampen). In geen van die andere situaties is er opgeschaald naar GRIP 2. Mede daardoor is daar niet zo'n intensieve relatie tussen de ketens gelegd. Bij deze situaties bleven de verschillende veiligheidsregio's ook op afstand. Hoewel ook daar de afwikkeling op zich goed ging, waren de gesprekspartners wel te spreken over de intensievere samenwerking in de regio Utrecht. De crisisfunctionarissen

merkten hier dat ze de informatie, bijvoorbeeld over de besmetting en de aanpak van de aviaire influenza, heet van de naald kregen, waardoor er ook geen ruis (geen informatie via media die beïnvloedend kon werken) kon ontstaan.

Waarom juist in Oudewater de relatie tussen de twee ketens zo intensief werd, en in de andere gevallen niet, blijft natuurlijk wat gissen. Zeker speelde mee dat Oudewater de eerste gemeente was en men er daarom het meest boven opzat. Ook de (wens tot) nauwe betrokkenheid van de burgemeester speelde een duidelijke rol. Ten slotte lijkt er ook wel een soort cultureel verschil te zijn. Bij de VRU wordt mogelijk iets meer geïnvesteerd in de relatie met de gemeenten, waardoor ook gemeenten mogelijk wat sneller weer de regio benaderen.

Overigens betekende de afstemming niet dat nu alles volledig gestroomlijnd verliep. Zo waren er nog wel wat vraagtekens bij de NVWA over het feit dat niet meer wegen rond de boerderij waren afgezet. De gemeente hechtte aan continuïteit waardoor bijvoorbeeld een weg voor fietsers open bleef (kinderen moeten immers naar school), maar diezelfde weg de eerste dagen ook gebruikt werd voor de aanvoer van materieel en personeel en de afvoer van de geruimde dieren. Uiteindelijk was er sprake van een verschil tussen beleid en uitvoering. De beslissing was wel genomen, maar bij de uitvoering ging er wat mis.

Een ander knelpunt was er bij de ontruiming van huizen in de omgeving van de boerderij. De brandweer ging over tot ontruiming, maar bij de ruimingsacties van de dieren bestond feitelijk geen gevaar. In tegenstelling tot het verleden werd nu alleen gebruik gemaakt van CO₂ dat niet explosief is. De NVWA vond de ontruiming dus wat overbodig. Uiteindelijk bleek de brandweer niet zelfstandig tot deze maatregel te zijn gekomen, maar was deze lijn ingezet op verzoek van de aannemer die voor het gas zorgde (ingehuurd door de NVWA). Toen op de tweede dag duidelijk was dat er niet zoveel huizen ontruimd hoefden te worden, is deze lijn daarna toch gevolgd, omdat anders uitgelegd moest worden dat de ontruiming de eerste dag niet nodig waren geweest.

Zoals aangegeven speelde ook de keten van de Volksgezondheid – zij het in wat beperktere mate – in deze casus een rol. Uit de evaluatiegesprekken met vertegenwoordigers van de GGDrU komt ook een duidelijk positief verhaal naar voren. De samenwerking tussen de GGDrU en de NVWA verliep vlot en effectief. Ook de goede onderlinge afstemming in het GBT wordt zowel door de GGDrU als de overige leden van het team benadrukt. Wel was de aansluiting tussen GGDrU en de GHOR nog een punt van aandacht. Nu het onderwerp van de casus (dreigende) infecties waren, was de rol van de GHOR minder nodig. Zo stelde iemand de vraag waarom de GHOR participeerde in het ROT, terwijl de inhoudelijke deskundigheid bij de vertegenwoordiger van de GGDrU lag.

Dilemma 2: Flexibiliteit versus rigiditeit

Het tweede dilemma draait om de wijze van opschaling en hoe dat vervolgens heeft gewerkt en is uitgewerkt. Recent verscheen de publicatie 'De flexibiliteit van GRIP' (Van Duin, Wijkhuijs, 2015) waarin uitvoerig is ingegaan op rigiditeit en een flexibele toepassing van GRIP. Een van de belangrijkste conclusies uit dit rapport is dat er binnen de huidige GRIP-regeling voldoende flexibel kan worden gehandeld en opgetreden, maar dat tegelijkertijd in de praktijk er vaak nog erg rigide met de structuur wordt omgegaan en allerlei zaken pas mogelijk worden (bijvoorbeeld de inzet van bepaalde actoren of processen – bijvoorbeeld omgevingsanalyses) bij bepaalde GRIP-niveaus.

Een rigide toepassing van de structuur kan soms veerkrachtig reageren op de situatie belemmeren. In een dergelijk geval wordt de regeling dan leidend in plaats dat de regeling gezien wordt als een hulpmiddel. Tegelijkertijd kan natuurlijk ook het omgekeerde gaan gelden. Men gaat flexibel om met de procedure, maar gaat zo creatief om met de situatie dat vervolgens (een deel van de) betrokkenen niet meer helder heeft wat nu de context is waarbinnen er gewerkt wordt. Te veel flexibiliteit leidt dan tot chaos en ondoorzichtigheid. In deze casus is – daar zijn de betrokkenen het wel over eens – op een veerkrachtige en flexibele manier gewerkt en heeft de GRIP-regeling zeker niet als dwangbuis gefungeerd. Daarbij zijn echter wel elementen zichtbaar geworden van te grote creativiteit en daarmee gepaard gaande onzekerheid en onduidelijkheid bij betrokkenen. Elementen van beide worden onderstaand aangegeven. Veerkracht was in de casus op verschillende manieren zichtbaar.

Dit dilemma sluit aan bij het bekende onderscheid van Wildavsky tussen anticipatie en veerkracht. Anticipatie richt zich op het voorkomen en in dit geval ook gestandaardiseerde vormen van voorbereiding en protocollering. Veerkracht is de capaciteit om terug te veren na tegenslag en zonder al te precieze voorbereidingen wel zodanig professioneel te zijn dat ter plaatse en improviserend antwoorden worden gevonden op de problemen die zich dan voordoen. Het is altijd de kunst de juiste balans tussen beide te vinden.

Flexibiliteit qua locatie.

Ten eerste was het inrichten van een ROT op de plaats van 'het incident' een voorbeeld van flexibel handelen. 'De veiligheidsregio komt naar u toe...', zo leek de achterliggende gedachte. Na overleg tussen de burgemeester van Oudewater en de leiding van de veiligheidsregio werd voor deze creatieve oplossing gekozen om vanuit de regio ondersteuning te kunnen bieden aan de gemeente Oudewater. Normaliter zou in deze casus natuurlijk een ROT zijn gevormd in Utrecht. Als er een ROT wordt opgeroepen, dan functioneert dat altijd op het regionaal crisiscentrum en dat was nu niet het geval. Nooit eerder was in de VRU een dergelijk ROT ter plaatse ingericht.

Tegelijkertijd was het wel zo dat sinds 2014 het flexibel inrichten van de crisisorganisatie was opgenomen in het Regionaal Crisisplan van de VRU. Natuurlijk kende die inrichting ter plaatse haken en ogen en liep het ROT vanaf het begin niet zo soepeltjes als dat geweest zou zijn op de thuisbasis. Er moest geroeid worden met de riemen die men had.

Geschikte apparatuur en snelle toegang tot databestanden was niet geregeld. Toen op een bepaald moment niemand van de gemeente aanwezig was, lukte het bijvoorbeeld niet meer in te loggen in het systeem. De situatie was zeker in het begin verre van optimaal. Daarbij speelde mee een lopende verhuizing van de gemeentelijke organisatie, naast het opstarten van crisisprocessen in het weekend. Ook de VRU zal aandacht moeten besteden hoe de flexibele werkwijze met voorzieningen voor betrokken functionarissen kan worden ondersteund.

Flexibel qua samenstelling en werkwijze.

Een tweede vorm van veerkracht was gelegen in de vorming van een gemeentelijk beleidsteam (onder leiding van de burgemeester) waar de algemene en functionele keten bij elkaar kwamen. In dit team was op zaterdagavond het beleidsmatige en het operationele verenigd (voorbereidend BT). Op zondag werd er - toen duidelijk was geworden dat sprake was van een hoog pathogene variant - een splitsing aangebracht en functioneerden er in Oudewater een drietal gremia. Allereerst was er het gemeentelijk beleidsteam onder voorzitterschap van de burgemeester, daarnaast een klein regionaal operationeel team en ten slotte een communicatieteam (het actiecentrum crisiscommunicatie). In het GBT waren naast de genoemde functionarissen van de gemeente en de operationeel leider ook vertegenwoordigers vanuit de GGDrU en de NVWA aanwezig. De GGDrU had een belangrijke rol vanwege het mogelijk besmettingsgevaar van dier op mens (zoönose). Daarom werd door de GGDrU ook een virusremmer verstrekt. Zoals hierboven al aangegeven, vervulde het beleidsteam een positieve functie ten behoeve van de afstemming tussen de ketens van dierziekten, gezondheidszorg en openbare orde en veiligheid. Uiteindelijk is het gemeentelijk beleidsteam van zaterdagavond tot de daarop volgende woensdag op gezette tijden bijeen geweest. Daarbij was steeds de opzet dat het ROT de acties zou uitvoeren die uit het GBT volgden.

Natuurlijk riepen deze vormen van flexibiliteit ook vragen op en het is goed achteraf stil te staan bij een aantal effecten van deze gekozen oplossingen. Cruijffiaans gezegd: 'elk voordeel heeft zijn nadeel'. In dit geval kan dat nadeel het best worden verwoord met het woord 'verwarring'. Verschillende respondenten hanteerden niet voor niets dat woord. Achteraf kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden wat nu de meerwaarde was van twee naast (en achter elkaar) vergaderende teams in Oudewater (ROT en beleidsteam). Daarachter gaat ook de vraag schuil wat nu de (meer)waarde was van het ROT. Degenen die in het kader van deze evaluatie zijn geïnterviewd, zijn hier ook verdeeld over. Eén respondent gaf aan dat het beter was geweest een duidelijke scheiding aan te brengen tussen het ROT en het GBT voor wat betreft strategische en operationele zaken. Ook moesten leden van het ROT soms nogal lang wachten voordat zij acties konden uitzetten omdat het crisisteam tijd nodig had voor hun vergadering en overleg. Eén respondent verwoordde het als volgt: in het begin was het samen optrekken ROT-GBT juist een voorsprong, later juist een vertragende factor.

Er werden al met al wat kritische punten naar voren gebracht over het functioneren van de opschalingsstructuur en de flexibele wijze waarop met de teams is gewerkt. Tegelijkertijd zijn hier ook wel weer enkele relativeringen op zijn plaats. 'Misschien was het allemaal niet efficiënt, effectief was het wel', aldus één van de betrokkenen. In de huidige constellatie kon de burgemeester voldoende bediend worden en vorm geven aan zijn taken op het terrein van crisiscommunicatie, openbare orde en veiligheid en publieke gezondheid. Daarnaast was er voldoende afstemming en contact met de NVWA en met de GGDrU; feitelijk twee kernpunten.

Flexibiliteit in 'labelling'.

Een laatste vorm van flexibiliteit zou wel flexibele labelling genoemd kunnen worden. Er passeerden gaandeweg allerlei termen de revue. Er was sprake van stille alarmering; aanvankelijk spraken sommigen over een 'stil BT'. Er was wel een GBT, maar onduidelijk was of er nu ook was opgeschaald naar GRIP 3 of dat sprake was van GRIP 2. Er was een flexibel ingevuld ROT actief. Uit de verslagen is lastig te traceren onder welk GRIP-niveau gefunctioneerd werd. Enerzijds was – ook door de betiteling en aanduiding van de verschillende gremia sprake van een 'tailor-made' structuur. Anderzijds kent deze vorm van flexibiliteit een duidelijke keerzijde. Wat is het nu, zo vroegen betrokkenen zich soms af. Waren wel steeds de juiste mensen op de juiste plaats?

De keuze van het GRIP-niveau is ook een lastige in een dergelijke casus. Nu hinkte het feitelijk tussen twee en drie. Het voordeel van GRIP 3 was mogelijk de (externe) duidelijkheid. Er was immers een GBT actief waar de verschillende ketens in participeerden. De burgemeester leidde die afstemming. Tegelijkertijd suggereert GRIP3 bij velen dat 'de burgemeester de baas is'. Hoewel dat over de rampenbestrijding natuurlijk ook altijd het geval is (los van de GRIP-structuur), was deze casus een veterinaire casus waarbij de operationele leiding primair bij het ministerie van EZ lag en de gemeente Oudewater het ministerie en de NVWA faciliteerde inzake de logistiek, communicatie en openbare orde.

Flexibiliteit en schaal.

Uit de gesprekken kwam nog één andere relevant thema naar voren: lokaal en/of regionaal. Als de veiligheidsregio in beeld komt en er wordt opgeschaald, gaat de regionale aanpak domineren. Daarmee ontstaat gemakkelijk een situatie dat de lokale bekendheid met de omstandigheden maar ook met de personen en hun (eigen)aardigheden wat op een zijspoor komt. In dit geval speelde de plaatselijke postcommandant van de brandweer een rol. Hij vormde een nuttige schakel tussen de burgemeester en de eigenaar van het pluimveebedrijf, die als brandweervrijwilliger werkzaam was op de post van Oudewater. Tegelijkertijd maakt de postcommandant geen deel uit van de zogenaamde 'warme' lijn van de crisisorganisatie en lopen de communicatielijnen tussen hem en de burgemeester buiten de geëigende, regionale paden. Aandacht blijft nodig voor de koppeling van de lokale expertise aan de regionale inzet. Ook bij de politie zien wij soms iets vergelijkbaars. Door inzet van een SGB0 komt

er stevige externe capaciteit, maar wordt de waarde van de wijkagent opeens vergeten. Deze relatie speelt ook in situaties waarin enerzijds de regionale pool wordt ingezet of overwogen en anderzijds lokaal (zeker in de grote steden!) de organisatie klaar staat om ingezet te worden. In het geval van Oudewater was de externe ondersteuning waardevol. Interessant in dit verband is dat in het recent door het bestuur van de VRU vastgestelde regionale crisisplan expliciet de mogelijkheid is gecreëerd voor meer flexibiliteit van de crisisorganisatie. Dat is natuurlijk goed, want de organisatiestructuur moet niet leidend zijn voor het handelen (waarmee het gemakkelijk een doel op zich wordt), maar volgend op datgene wat in die specifieke situatie nodig is. De flexibele invulling was dus 'geregeld', maar gaf, zoals wij hiervoor zagen, nog wel enige schuring. Dat is ook niet meer dan logisch gezien het feit dat werken binnen de crisisstructuur al uitzonderlijk is (de afgelopen jaren was er gemiddeld maar twee keer per jaar een GRIP2 of hoger in de regio) en binnen een flexibel ingerichte crisisstructuur helemaal uitzonderlijk en uniek is. Wat je zelden doet, doe je zelden goed en ook nu mochten en konden er dan ook geen wonderen verwacht worden. Tegelijkertijd betekent dit dat minder gekeken moet worden naar het hoe en het daarbij behorende proces maar meer naar het wat en de uiteindelijke uitkomst. Het kan dan wel suboptimaal geweest zijn, maar wat was uiteindelijk grosso modo het resultaat. Daarover was eigenlijk weinig discussie. Er was sprake van verwarring; improvisatie werd nog wel een keertje knap lastig, maar het uiteindelijke resultaat was bevredigend.

De improvisatiekracht bleek over het algemeen groot. Afwijkingen in de organisatiestructuur maakte wel degelijk soms zaken lastig, maar door een combinatie van professionaliteit, inzet en teamgeest waren de resultaten overwegend voldoende.

Dilemma 3: Openheid versus geslotenheid communicatie

Crisiscommunicatie is van cruciaal belang voor de crisisbeheersing. Als de communicatie goed loopt, is de belangrijkste voorwaarde voor succesvol crisismanagement al gegarandeerd. Tegelijkertijd is dat nog niet zo eenvoudig. Zo is de laatste jaren zo'n explosieve ontwikkeling gaande op het terrein van informatietechnologie dat - in tegenstelling tot enkele decennia terug - de communicatie nu niet alleen veel sneller gaat, maar dat er ook veel meer vormen van informatie zijn. Als er iets bijzonders aan de hand is, worden binnen enkele minuten de eerste foto's al gedeeld op Twitter of Facebook, staat er al snel een eerste filmpje op YouTube. Het is voor sommigen ook echt een uitdaging geworden zo snel mogelijk met iets 'in de lucht te zijn'. Deze processen en ontwikkelingen hebben het voor autoriteiten en overheden er niet eenvoudiger op gemaakt.

Een belangrijk dilemma rond externe communicatie en voorlichting behelst altijd de vraag naar de mate van openheid versus geslotenheid. Het lijkt soms voor de hand liggend te denken dat openheid en transparantie altijd beter zijn dan geslotenheid, maar zo simpel ligt dat niet altijd. Er kunnen ook allerlei andere belangen in het geding zijn die potentieel strijdig zijn of tenminste op gespannen voet staan met deze openheid. Openheid kan bijvoorbeeld een inbreuk zijn op de privacy van een persoon of organisatie. Openheid kan

soms bepaalde processen (opsporing bijvoorbeeld) hinderen. Naarmate er meer actoren in het geding zijn en – zoals in deze casus – er ook zowel vertegenwoordigers van de algemene als de specifieke keten betrokken zijn, neemt de kans toe dat niet iedereen eenzelfde koers wenst ten aanzien van de externe communicatie.

In deze casus stond de gemeente vanaf zondag vooral voor openheid en transparantie. Toen duidelijk was dat er sprake was van een hoog pathogene variant wilde de gemeente dat de inwoners van Hekendorp en verder goed geïnformeerd waren. Tegelijkertijd was er ook niet een onbegrensde wens voor openheid. In het GBT werd afgesproken dat de werkzaamheden die verricht werden (vergassen kippen, leeghalen stallen) niet breed uitgemeten met foto's en films moest kunnen worden vastgelegd. De noodverordening gaf gelijk mogelijkheden dat de media op enige afstand zouden blijven. In de loop van de maandagmorgen bleek toch sprake te zijn van een persvak. Na de persconferentie op het gemeentehuis is bij de betreffende boerderij deze faciliteit afgebouwd en moesten de journalisten vervolgens op grotere afstand blijven.

De enige echte spanning tussen de gemeente en de NVWA deed zich ook voor op dit terrein. Er was afgesproken dat de gemeente gekend zou worden in het persbericht dat zaterdagavond uit zou gaan en door de NVWA werd voorbereid. Kort voor het afstemmingsoverleg van die zaterdagavond publiceerde het ministerie al een persbericht op zijn website. Dat was voor de gemeente aanleiding de NVWA hierop aan te spreken. Er was overleg tussen de top van de NVWA en de burgemeester. Nadien zou, aldus de burgemeester, er niet één keer meer een dergelijke spanning op de lijn hebben gezeten.

De wens van de burgemeester van Oudewater om die zondagavond een bewonersbijeenkomst te houden, werd aanvankelijk niet erg enthousiast ontvangen bij de vertegenwoordigers van de NVWA in Oudewater. Zij voelden weinig voor een dergelijke sessie. Twee redenen kwamen daarbij naar voren. Ten eerste was zo'n bijeenkomst per definitie een bijeenkomst die bepaalde extra risico's met zich mee kon brengen voor een verdere versleping van het virus. Het betroffen immers allemaal bewoners uit de directe omgeving van de besmettingshaard. Iemand hoefde maar dat virus (met zijn stalschoenen of iets dergelijks) naar de bijeenkomst mee te nemen en Leiden was in last, zo was de gedachte¹³. Daarnaast was de NVWA midden in de crisis en bezig met de aanpak ervan. Communicatie en voorlichting richting omwonenden moest er dus weer bij gedaan worden op het moment dat er al het nodige te doen stond. De burgemeester overtuigde zelf, ook door rechtstreeks weer contact te leggen met enkele leidinggevendenden van het ministerie, de NVWA van het belang ervan. De NVWA was de eerste avond met vier personen en bij andere bijeenkomsten met tenminste twee personen aanwezig. Zij lichtte zaken toe en beantwoordde vragen.

¹³ Er is eigenlijk nauwelijks inzicht in de mogelijke risico's van een dergelijk scenario. Achteraf was het niet gek geweest deze vraag voor te leggen aan deskundigen van het Centraal Veterinair Instituut (CVI).

Naast deze bewonersbijeenkomsten zouden vanaf zondag ook de huisartsen geïnformeerd worden en werd een Q&A-lijst opgesteld die op de gemeentelijke site werd geplaatst. Daarnaast verwezen de verschillende sites naar elkaars informatie. Bij de gemeente werd bijvoorbeeld gewezen op de inhoudelijke informatie van het RIVM, GGDrU en de NVWA over het onderwerp. Ook had de burgemeester nog een persgesprek. Dinsdag werd er nog een bewonersbrief opgesteld en bezorgd met informatie hoe te handelen bij griepklachten. De hoog-pathogene variant van de vogelgriep kon immers door mensen worden overgebracht.

Achteraf constateren wij dat de regionale pool van strategisch adviseurs crisiscommunicatie expertise en ervaring heeft ingebracht die niet steeds aanwezig was bij de gemeentelijke voorlichting. Juist de pool droeg bij aan de kwaliteit van de communicatie , omdat zij goed omging met de balans tussen openheid en geslotenheid.

3.1 Conclusies en aanbevelingen

Deze drie dilemma's en de manier waarmee daarmee is omgegaan leiden tot enkele conclusies en aanbevelingen.

Dilemma 1: Samenwerking en afstemming tussen ketens

Conclusie

- De samenwerking tussen de verschillende ketens verliep soepel en na afloop was er bij vrijwel alle betrokkenen hierover tevredenheid.
- Deze casus bewijst eens te meer dat afspraken, kennen en gekend worden van potentiële partners bij een crisis (de verschillende functionele ketens) waardevol is en dat samenwerking door daadwerkelijke uitwisseling van menskracht (liaison; aansluiten in crisiscentrum) waardevol is voor de betrokken partijen.

Aanbeveling

- Primair zullen de functionele ketens, maar eventueel ook de algemene keten, moeten nadenken hoe samenwerking te realiseren in situaties waarbij de functionele keten gelijktijdig met verschillende algemene ketens te maken heeft (welk arrangement dan te hanteren?).
- Bekendheid vooraf draagt bij aan goede samenwerking. Het is goed en verstandig als vanuit de VRU inspanningen geleverd blijven worden om een goede relatie te hebben met een zo groot mogelijk aantal ketenpartners.

Dilemma 2: Flexibiliteit versus rigiditeit

Conclusie

- Op vele manieren was er sprake van flexibel optreden tijdens de vogelgriep in Oudewater. Over het algemeen werkte al deze creatieve vormen en structuren naar tevredenheid.
- De flexibele aanpak was niet steeds even efficiënt, maar was – en dat is in kritieke situaties belangrijker – wel effectief.

Aanbeveling

- Flexibiliteit leidde soms tot verwarring. Op verschillende manieren kan deze verwarring in de toekomst verminderd worden.
 - Opschaling langs de lijn van GRIP 0 tot GRIP 4 is geen vanzelfsprekendheid. Het gaat soms anders (soms niet alle gremia nodig; harkjes gevuld; iedereen nodig e.d.)
 - Er kan en moet tijdens crises wat helderder gecommuniceerd en uitgelegd worden hoe processen nu lopen en hoe een en ander flexibel georganiseerd is.
 - In het woordgebruik moet niet al te veel flexibiliteit worden betracht, maar voldoende worden aangesloten bij de bestaande structuren en vocabulaire.

- Betrokkenen bij de veiligheidsregio en anderen moeten geschoold worden in het flexibel omgaan met (mini-)crises en leren begrijpen dat de bestaande structuren als GRIP e.d. altijd hulpmiddelen zijn en nooit een doel op zich. Rigide denkbeelden over het gebruik van GRIP staan haaks op flexibiliteit in de omgang met GRIP.
- In de voorwaardenscheppende sfeer kan nagedacht worden hoe - ook in termen van spullen - zaken als 'de regio komt naar u toe' (ter ondersteuning van gemeentelijke processen inclusief het proces van communicatie en inrichten van een ROT) vanuit de VRU gefaciliteerd kan worden.
- Bovenstaande vraagt ook dat er nagedacht wordt over de wijze van alarmeren en opschalen.

Dilemma 3: Openheid versus geslotenheid communicatie

Conclusie

- Er is terecht veel aandacht geweest voor het gehele communicatieproces. Crisismanagement is namelijk eerst en vooral informatiemanagement.
- Spanningen tussen de functionele en de algemene keten zijn op het punt van open- of geslotenheid van informatie - mede dankzij de opstelling van de NVWA - zeer beperkt gebleven. Men heeft voldoende naar buiten gezamenlijk opgetreden.

Aanbeveling

- Aangezien crisiscommunicatie altijd een kernproces is, moet ongeacht het GRIP-niveau en de werkwijze (die soms zeer flexibel kan zijn) dit proces er altijd 'staan' (omgevingsanalyse, pool ed) en dus zo snel mogelijk gestart worden.

4 Geraadpleegde bronnen

4.1 Bronnen

- a. LCMS
- b. GMS
- c. Evaluatieformulieren respondenten
- d. Interviewverslagen
- e. Logboeken
- f. Notulen GBT

4.2 Literatuur

Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V. Adang, O. & Kop, N. *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom/Lemma, 2012.

Duin, M. van, V. Wijkhuijs & W. Jong, *Lessen uit crises en mini-crisis* 2012, Boom, Den Haag, 2013.

Duin, M. van & V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis* 2013, Boom, Den Haag, 2014.

Duin, M. van & V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis* 2014, Boom, Den Haag, 2015 (verschijnt november 2015).

http://www.rivm.nl/Onderwerpen/R/Regionale_infectieziektebestrijding

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/dieren/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/24/beleidsdraaiboek-aviaire-influenza-versie-2-0-september-2013.html>

<http://rivm.nl/dsresource?type=pdf&disposition=inline&objectid=rivmp:75889&versionid=&subobjectname=>

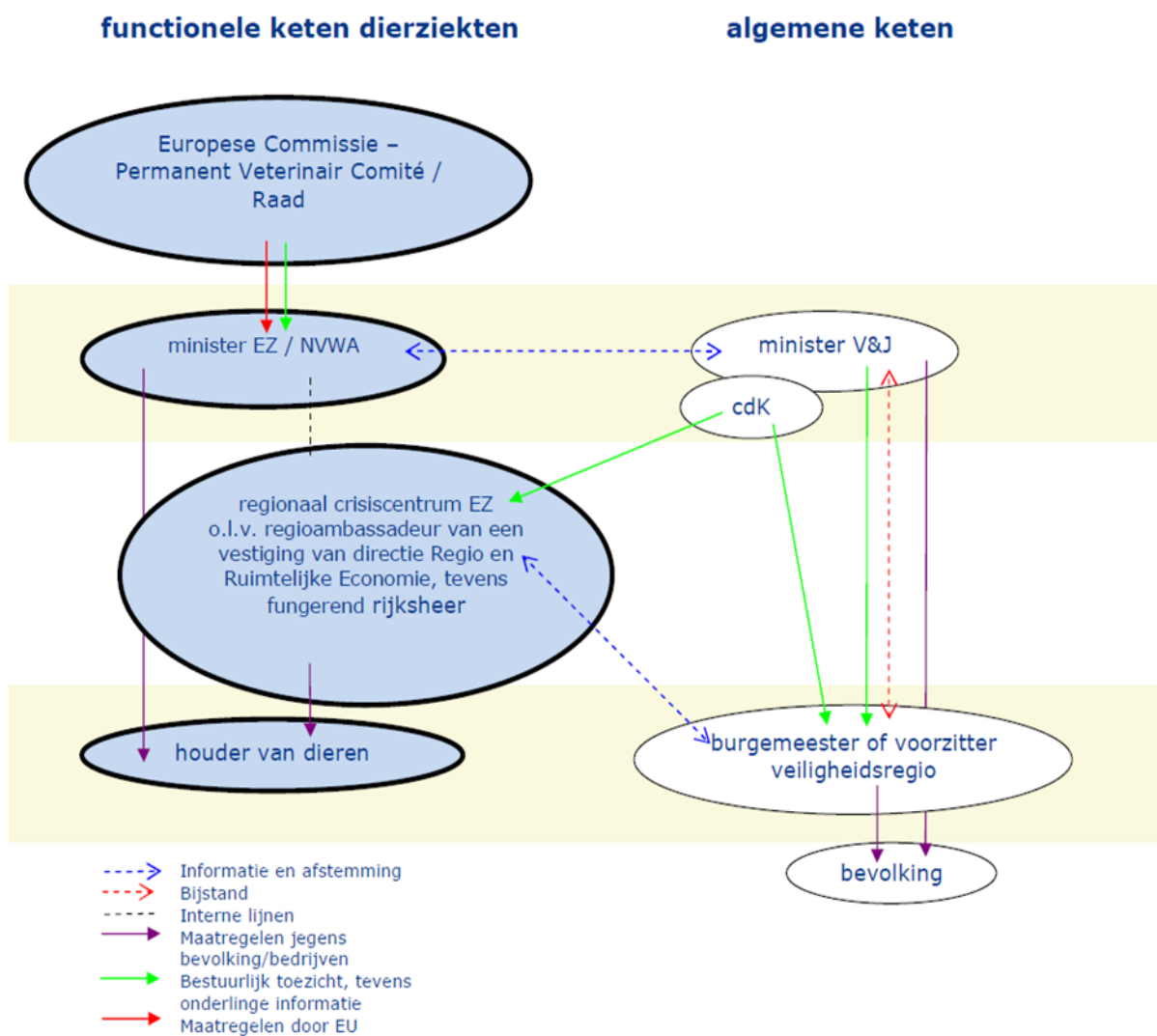
4.3 Respondenten

Burgemeester	HS GHOR 1
Adviseur Crisisbeheersing	HS GHOR 2
Gemeentesecretaris	GGDrU Arts IZB 1
Communicatieadviseur gemeente	GGDrU Arts IZB 2
Beleidsmedewerker crisisbeheersing	GGDrU Arts IZB 3
IM-GBT	GGDrU Arts IZB 4
IM-ROT 1	GGDrU Arts IZB 5
IM-ROT 2	Regionaal arts consulent (GGD-RIVM)
ROL van dienst 1	Verpleegkundige GGD
ROL van dienst 2	Operationeel directeur GHOR van dienst 1
Centralisten RAC	Operationeel directeur GHOR van dienst 2
Postcommandant brandweer	HAC crisiscommunicatie 1
Hoofd Sectie Brandweer	HAC crisiscommunicatie 2
HIB	SA-crisiscommunicatie 1
Leider CoPI	SA-crisiscommunicatie 2
Teamchef Politie	CAC
NVWA 1	CAR
	Hoofd preparatie nafase

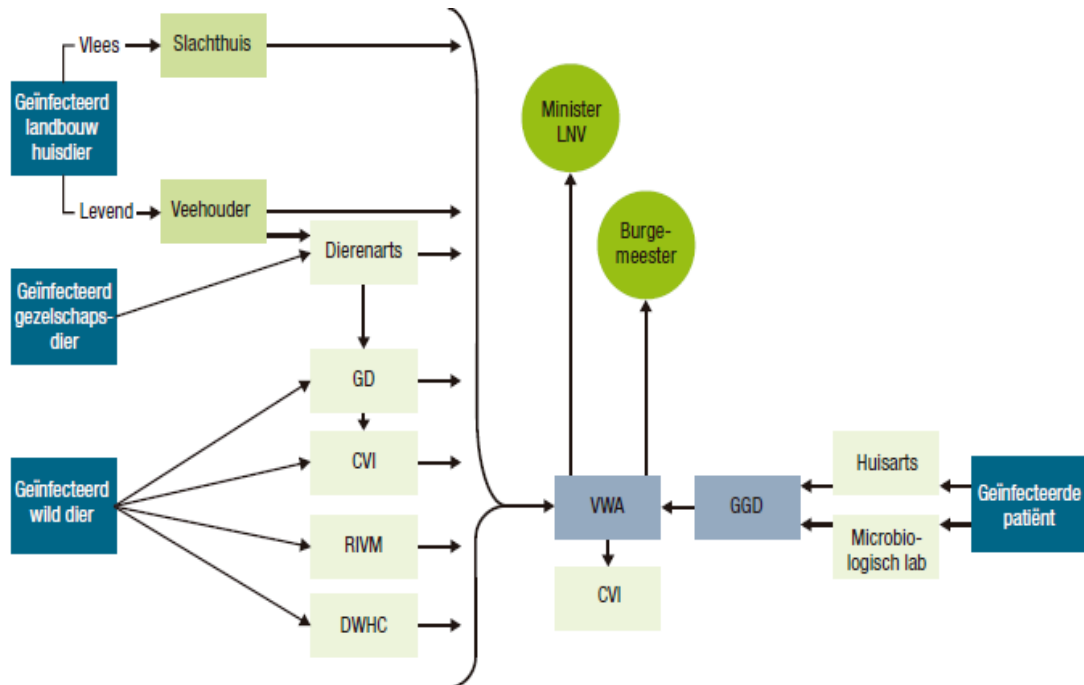
Bijlagen

Bijlage 1

a. Bestuurlijke netwerkkaart dierziekten



b. Schema melding van besmettelijke dierziekten



Schema 2: Melding van besmettelijke dierziekten

Bron: Vademecum Zoönosen; Een praktische gids over de melding, signalering en bestrijding van zoönosen in de humane en veterinaire gezondheidszorg RIVM

Bijlage 2

Er wordt tijdens het incident geen gebruik gemaakt van de standaardteams volgens de GRIP-structuur. Hieronder een overzicht van de betrokken crisisfunctionarissen.

Samenstelling flexibel ingevuld ROT

Vanaf zondag komt ook een flexibel ROT bijeen. Hieraan nemen deel:

- regionaal operationeel leider van dienst (VRU);
- hoofd sectie GHOR (VRU);
- communicatieadviseur ROT (VRU);
- informatiemanager ROT (VRU);
- arts infectieziektenbestrijding (GGDrU).

Samenstelling flexibel ingevuld GBT

Op zaterdagavond 15 november roept de burgemeester een door hem geselecteerd team van adviseurs bijeen.

Hieraan nemen deel:

- burgemeester (gemeente);
- gemeentesecretaris (gemeente);
- adviseur communicatie (gemeente);
- adviseur crisisbeheersing (gemeente);
- beleidsmedewerker crisisbeheersing (gemeente);
- locoburgemeester (gemeente);
- regionaal operationeel leider van dienst (VRU);
- arts infectieziektenbestrijding (GGDrU);
- liaison NVWA (EZ);
- communicatieadviseur GBT (VRU);
- postcommandant brandweer (VRU);
- informatiemanager (VRU).

Dit team komt op zaterdag tweemaal bij elkaar.

Op zondag 16 november nemen deel:

- burgemeester (gemeente);
- gemeentesecretaris (gemeente);
- adviseur communicatie (gemeente);
- adviseur crisisbeheersing (gemeente);
- beleidsmedewerker crisisbeheersing (gemeente);
- locoburgemeester (gemeente);
- projectleider (gemeente);
- notulist (gemeente);
- arts infectieziektenbestrijding (GGDrU);

- liaison NVWA (EZ);
- groepschef politie (politie);
- regionaal operationeel leider van dienst (VRU);
- communicatieadviseur GBT (VRU);
- informatiemanager (VRU).

Vanaf 12.00 uur sluiten ook aan:

- operationeel directeur GHOR van dienst (VRU);
- OvD bevolkingszorg (VRU).

Op maandag 17 en dinsdag 18 november nemen deel:

- burgemeester (gemeente);
- locoburgemeester (gemeente);
- tweede locoburgemeester (gemeente);
- gemeentesecretaris (gemeente);
- adviseur crisisbeheersing (gemeente);
- beleidsmedewerker crisisbeheersing (gemeente);
- projectleider (gemeente);
- notulist (gemeente);
- liaison NVWA (EZ);
- Basisteam leiding Politie (Politie);
- regionaal operationeel leider (VRU);
- operationeel directeur GHOR van dienst (VRU);
- communicatieadviseur GBT (VRU);
- informatiemanager (VRU).

Op dinsdag 18 november om 12.00 uur sluit ook aan:

- Algemeen directeur VRU en DPG

Op woensdag 19 november nemen deel:

- burgemeester (gemeente);
- gemeentesecretaris (gemeente);
- adviseur crisisbeheersing (gemeente);
- beleidsmedewerker crisisbeheersing (gemeente);
- notulist (gemeente);
- liaison NVWA (EZ);
- co-assistent (GGDrU)
- regionaal operationeel leider van dienst (VRU);
- operationeel directeur GHOR van dienst (VRU);
- communicatieadviseur GBT (VRU);
- informatiemanager (VRU);
- districtscommandant Rijn & Venen (VRU)
- vertegenwoordiger VIC (VRU)

Bijlage 3

Afkortingen

AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen
BT	Beleidsteam
CAC	Communicatieadviseur CoPI
CAR	Communicatieadviseur ROT
CoPI	Commando Plaats Incident
DG	Directeur Generaal
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GGDrU	Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GMS	Gemeenschappelijk Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure
HAC	Hoofd Actiecentrum
HIB	Hoofd Incidentbeheersing
HOvD	Hoofd Officier van Dienst
HS-B	Hoofd Sectie Brandweer
HSGHOR	Hoofd Sectie GHOR
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IM	Informatiemanager
IZB	Infectieziektebestrijding
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RRE	Directie Regio en Ruimtelijke Economie van het ministerie van EZ