



Weer bewonersbijeenkomst Vogelgriep in Hekendorp. Goede zorg van burgemeester @PieterVerhoeve van Oudewater

Benno Bruggink @bennobrugink

16

Vogelgriep 2014: de casus Oudewater

Fred de Klerk, Menno van Duin

16.1 Inleiding

In november 2014 wordt na elf jaar de Nederlandse pluimveehouderij opnieuw getroffen door een uitbraak van een hoog pathogene aviaire influenza (HPAI); een zeer ernstige (ziekteverwekkende) variant van vogelgriep. Ging het in 2003 om het virustype H7N7, dit keer gaat het om het type H5N8. Eind 2014 kampen meer Europese landen met uitbraken van dit virus,²³⁴ en eerder in het jaar waren er uitbraken in Azië, bij bedrijven in Zuid-Korea (30), Japan (15) en China (2).

In Nederland wordt de dierziekte als eerste geconstateerd bij een pluimveebedrijf in Hekendorp, in de gemeente Oudewater. Daarna bij nog vier andere bedrijven. Er bestaat een kans dat (varianten van) het virus ook de mens infecteert en/of recombineert tot een voor mensen risicovolle variant. Dat is de reden dat naast autoriteiten die primair een taak hebben in de dierziektebestrijding ook autoriteiten op het gebied van de infectieziektebestrijding participeren in de aanpak van deze dierziekte. In crisisbeheersingstermen worden deze elk aangeduid als 'functionele keten'. Daarnaast heeft uiteraard ook het algemeen bestuur (of algemene keten), zijnde de gemeente, een rol.

Na het feitenrelaas van de uitbraak van vogelgriep in november 2014 volgt eerst een vergelijking met de uitbraak van 2003. Daaruit komen vooral opvallende verschillen naar voren. Daarna gaan we in op het dilemma van potentieel 'schurende ketens'; de vaak gevoelde spanning

²³⁴ In Duitsland zijn er zes uitbraken, waarvan drie op commerciële pluimveebedrijven. In het Verenigd Koninkrijk en ook in Italië wordt één uitbraak op een commercieel pluimveebedrijf geconstateerd.

tussen de algemene en de functionele keten(s) bij de beheersing van een crisis. Daarbij wordt met name gekeken naar de eerste uitbraak, die in Hekendorp. Aansluitend tekenen we de belangrijkste lessen op.

Informatie ten behoeve van dit hoofdstuk is deels uit de eerste hand; de eerste auteur heeft als *Chief Veterinary Inspector* de crisis van zeer dichtbij meegemaakt. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met enkele bij de casus betrokken ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Veiligheidsregio Utrecht, en met de burgemeester van Oudewater.

16.2 Feitenrelaas

De NVWA is de toezichthouder op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Daarmee is de NVWA ook verantwoordelijk voor de bestrijding van aangifteplichtige besmettelijke dierziekten. Binnen de NVWA is de *Chief Veterinary Inspector* verantwoordelijk voor de uitvoering van deze bestrijding.

De uitbraak

In november 2014 wordt bij in totaal vijf pluimveebedrijven vogelgriep geconstateerd, te weten bij één bedrijf in Hekendorp (16 november), één in Ter Aar (20 november), twee in Kamperveen (beide 21 november) en één in Zoeterwoude (30 november). Het eerste signaal van de uitbraak dateert van vrijdag 14 november 2014. Een dierenarts meldt bij de NVWA dat er op een pluimveebedrijf in Hekendorp in een van de zes stallen sprake is van een verhoogde sterfte (3 procent). De dierenarts heeft monsters voor het aantonen dan wel uitsluiten van vogelgriep naar de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) gestuurd.²³⁵ Op verzoek van de NVWA stuurt de GD vervolgens de monsters door naar het *Central Veterinary Institute* (CVI) in Lelystad.²³⁶

235 De Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) is een private organisatie die aan veehouderijbedrijven tweedelijns diergezondheidsexpertise aanbiedt en beschikt over een groot veterinair laboratorium.

236 Het *Central Veterinary Institute* (CVI) is een onderzoeksinstituut van Wageningen UR. Het is in Nederland het nationale referentielaboratorium op het gebied van diergezondheid. Op verzoek van de NVWA onderzoekt het CVI monsters die moeten aantonen of er sprake is van een aangifteplichtige dierziekte of niet.

Zaterdagochtend 15 november meldt het CVI dat de algemene test op vogelgriep positief is. Daarmee is aangetoond dat er een virus onder het pluimvee aanwezig is, maar nog niet of het om een bestrijdingsplichtige H5- of H7-variant gaat. Een specialistenteam van de NVWA bezoekt diezelfde dag het betreffende pluimveebedrijf en neemt opnieuw monsters, zodat het CVI kan vaststellen of er sprake is van een H5-, H7- of andere variant. Het pluimveebedrijf wordt vanaf dat moment door de NVWA ‘geblokkeerd’: er mogen, tot de uitslag van de test bekend is, geen dieren of producten meer worden af- of aangevoerd. Zaterdagavond wordt duidelijk dat deze monsters positief zijn op H5. Hoewel op dat moment nog niet bekend is of het om een milde of een zeer ernstige variant gaat, wordt om 20.30 uur een vervoersverbod ingesteld in het gebied met een straal van 1 km rondom het besmette pluimveebedrijf. Op het bedrijf wordt nog diezelfde avond de taxatie van het pluimvee uitgevoerd, zodat zondagochtend kan worden begonnen met het ruimen van de dieren.²³⁷ De GGD is op het besmette bedrijf aanwezig om de medewerkers van de ruimingsoperatie te voorzien van de virusremmer Tamiflu® (zie kader).

Grieprik en Tamiflu®

Alle medewerkers die tijdens de bestrijding van HPAI op een pluimveebedrijf komen, moeten gevaccineerd zijn tegen griep. Hier wordt door de NVWA op toegezien. De reden voor vaccinatie is dat hierdoor de kans erg klein is dat het vogelgriepvirus in contact kan komen met het humane griepvirus. Dit beperkt de kans dat door middel van recombinitie een mogelijk voor de mens gevaarlijke variant kan ontstaan. Het griepvaccin beschermt de medewerkers dus niet tegen het vogelgriepvirus, maar verkleint de kans op recombinitie. Om de medewerkers te beschermen tegen mogelijke ziekteverwekkende eigenschappen van het vogelgriepvirus, verstrekt de GGD aan de medewerkers de virusremmer Tamiflu®.

Zondagochtend 16 november meldt het CVI dat het om een hoog pathogene variant gaat. Om 11.30 uur kondigt het ministerie van EZ extra

²³⁷ Het aanwezige pluimvee wordt door middel van vergassing met CO₂ gedood. Ook wilde kippen die in de buurt van het besmette bedrijf loslopen, worden door een gespecialiseerd bedrijf gevangen en gedood. Het gedode pluimvee wordt vervoerd naar de destructor en aldaar verwerkt tot diersmeel. Dit diersmeel wordt gebruikt als brandstof in elektriciteitscentrales.

maatregelen af, waaronder een landelijke ‘stand-still’ van 72 uur voor pluimvee, ander gevogelte, eieren, pluimveemest en gebruikt strooisel van pluimveebedrijven van en naar pluimveebedrijven en slachtplaatsen. Later op de dag meldt het CVI dat ook de typering van het virus bekend is, het betreft het hoog pathogene aviaire influenza virus H5N8.

Rond het besmette bedrijf wordt een vervoersverbod ingesteld bestaande uit twee zones: een beschermingsgebied (met een straal van ten minste 3 kilometer) en een toezichtgebied (met een straal van ten minste 10 kilometer). In het toezichtgebied liggen veertien pluimveebedrijven. Deze worden bezocht en contacten met het besmette bedrijf worden in beeld gebracht. Contacten die mogelijk een risico vormen op verdere verspreiding van het virus worden nader onderzocht.

De crisisorganisatie

Reeds in de aanloop naar de definitieve laboratoriumuitslag van het CVI, wanneer steeds duidelijker wordt dat de symptomen op het pluimveebedrijf veroorzaakt worden door een H5 AI-virus, informeert de NVWA verschillende partijen, waaronder de CVO (*Chief Veterinary Officer*) van het ministerie van EZ,²³⁸ het Centrum infectieziektebestrijding van het RIVM en de GGD Utrecht. Tevens wordt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland geïnformeerd, alsook de Directie Regio en Ruimtelijke Economie (RRE) die vervolgens de burgemeester van Oudewater op de hoogte stelt.

Op zaterdagavond 15 november komt op het ministerie van EZ het departementaal beleidsteam bijeen. Aansluitend vindt op het stadhuis in Oudewater overleg plaats tussen de gemeente en de Veiligheidsregio Utrecht. Op verzoek van de burgemeester is bij dit crisioverleg een liaison van de NVWA aanwezig.

De volgende ochtend, zondag 16 november, wordt er bij de NVWA een incidentteam (tactisch-strategisch) en een operationeel

²³⁸ De *Chief Veterinary Officer* is de hoogste veterinaire ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en internationaal het aanspreekpunt voor veterinaire incidenten. Wanneer de uitslag van het onderzoek op zondag 16 november definitief wordt, meldt de CVO de uitbraak aan de Europese Commissie, de *World Organisation for Animal Health*, en aan haar collega's in België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Diezelfde dag meldt de NVWA de uitbraak in het *Animal Disease Notification System*. Via dit netwerk worden direct alle Europese lidstaten en Andorra, Noorwegen en Zwitserland geïnformeerd over de uitbraak van de dierziekte.

team (uitvoerend) gevormd. In het operationele team zijn alle verschillende disciplines van de NVWA vertegenwoordigd.²³⁹ Diezelfde dag gaat er een brief van staatssecretaris Dijkema van EZ naar de Tweede Kamer.²⁴⁰ Zondagavond is er in de gemeente Oudewater een informatiebijeenkomst voor bewoners. Ook de GGD en de NVWA zijn hierbij vertegenwoordigd. Maandag 17 november is er op het ministerie van EZ overleg met alle betrokken stakeholders (het basisoverleg).

Op dinsdag 18 november 2014 zijn er geen nieuwe verdenkingen en is de situatie daarmee van dien aard dat de stand-still om 18.00 uur wordt opgeheven. Op dat moment is de stand-still 54 uur van kracht geweest. Wel blijft de ophok- en afschermplicht voor commercieel gehouden pluimvee en ander gevogelte gehandhaafd. Ook de beperkende maatregelen in het beschermings- en toezichtgebied blijven van kracht.

Op 19 november wordt er bij de NVWA een verhoogde uitval op een pluimveebedrijf in Ter Aar gemeld. De verhoogde uitval zou veroorzaakt kunnen worden door een storing in de voederautomaat, maar nader onderzoek door de NVWA wijst uit dat het gaat om een besmetting met H5N8. Om die reden wordt er op 20 november om 14.00 uur opnieuw een landelijke stand-still van maximaal 72 uur afgekondigd. Na dit besmette bedrijf volgen er nog drie. Ook het pluimvee op deze bedrijven is getaxeerd en geruimd.

Op woensdag 31 december 2014 wordt het beschermings- en toezichtgebied (rond Zoeterwoude) opgeheven. Daarmee heeft de bestrijding van deze uitbraak van vogelgriep uiteindelijk 46 dagen geduurd. De ophokplicht voor commercieel gehouden pluimvee is per 8 februari 2015 opgeheven.

²³⁹ Het operationeel team vergadert dagelijks over alle belangrijke uitvoerende zaken aan de hand van een vaste agenda met verslaglegging. Het operationeel team krijgt terugkoppeling van het departementaal beleidsteam; eventuele onduidelijkheden en knelpunten worden in een volgend overleg van het beleidsteam aangekaart. Wanneer de uitbraak van de vogelgriep bedwongen lijkt, wordt de vergaderfrequentie teruggebracht.

²⁴⁰ De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer nadien met grote regelmaat over de voortgang van de bestrijding; in totaal heeft de staatssecretaris over deze uitbraak 21 brieven naar de Tweede Kamer verstuurd.

Niet alle bestrijdingsmaatregelen die tijdens de uitbraak van de vogelgriep in 2014 werden genomen, zijn op basis van EU-regelgeving verplicht. Het ministerie van EZ heeft – op basis van ervaringen met vorige dierziekte-uitbraken – ervoor gekozen om naast de maatregelen die door de Europese Unie zijn voorgeschreven, aanvullende en meer stringente maatregelen te hanteren. Hierbij kan gedacht worden aan de stand-still, het uit voorzorg ruimen van pluimveebedrijven in het 1 km-gebied rond een besmet bedrijf en de regionalisatie met het doel de verspreiding van het virus zo veel als mogelijk te voorkomen en daarmee een snelle bestrijding mogelijk te maken.

Onderzoek onder (wilde) eenden

Uit voorzorg zijn ook alle pluimveebedrijven met eenden onderzocht, omdat eenden drager kunnen zijn van het H5N8 A1-virus zonder dat zij duidelijke klinische verschijnselen vertonen. Dit betekent dat een infectie niet of minder snel opgemerkt wordt en daarmee is het risico dat het virus zich opgemerkt verspreidt groot. In totaal betrof het 62 bedrijven, waarvan op zeven bedrijven uit onderzoek bleek dat er een A1-virus op het pluimveebedrijf aanwezig was (geweest). Op geen van deze bedrijven bleek dit een bestrijdingsplichtig H5 of H7 A1-virus te zijn.

Om de herkomst van het virus bij het pluimvee te achterhalen, is er onderzoek gedaan onder trekvogels. Hiervoor heeft het Erasmus Medisch Centrum ontlastingsmonsters van trekvogels onderzocht. In de winter overwinteren in Nederland zo'n 650.000 smienten (wilde eenden).²⁴¹ In de ontlasting van twee smienten in de omgeving van Kamerik bij Woerden is H5N8 aangetoond; het virus is vrijwel identiek aan het virus dat is aangetroffen op het besmette bedrijf in Hekendorp.²⁴² Zoals uit onderstaand kaartje blijkt, treffen de Europese en de Aziatische trekvogels elkaar in Siberië.²⁴³ Nader onderzoek van de virussen die zijn aangetroffen op de Nederlandse bedrijven toont aan dat de virussen afstammen van een H5N8-virus dat in 2009 in Azië heeft gecirculeerd. Dit virus is waarschijnlijk vanuit China verspreid naar Zuid-Korea en Japan en is ten slotte naar Europa verspreid. Het onderzoek ondersteunt daarmee de gedachte dat het H5N8-virus op de broedgebieden in Siberië tussen trekkende wilde watervogels is uitgewisseld (Bouwstra et al., 2015).

241 NOS, 2 december 2014. Nieuws binnenland: Smienten hebben vogelgriep, probleem opgelost? Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2006845-smienten-hebben-vogelgriep-probleem-opgelost.html>.

242 NOS, 1 december 2014. Nieuws binnenland: Vogelgriepvirus in uitwerpselen wilde eenden. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2006712-ez-smienten-oorzaak-vogelgriep.html>.

243 Bron: <http://www.universityofalaskamuseumbirds.org/wp-content/uploads/2015/06/Leet-al-2015-J-Virol-spread-of-Asian-origin-H5N8-to-North-America-via-Beringia-3.jpg>.

Figuur 16.1 Trekroutes wilde eenden



De tracering en het eerder genoemde nader onderzoek van de virussen geeft aan dat er in Nederland hoogstwaarschijnlijk sprake is geweest van vier solitaire uitbraken.

16.3 Een vergelijking met 2003

De laatste grote uitbraak van vogelgriep in Nederland vond plaats in 2003. Onderstaand wat gegevens op een rijtje, waaruit de grote verschillen tussen toen en nu zichtbaar worden.

Tabel 16.1 Uitbraak vogelgriep 2003 en 2014

	2003	2014
Virustype	H7N7	H5N8
Duur	175 dagen	46 dagen
Aantal besmette bedrijven	241	5
Aantal bedrijven preventief geruimd	1.381	3
Locaties hobbypluimvee gedood	16.251	0
Aantal gedode vogels	30 miljoen	314.000

Factor tijd

Het eerste grote verschil tussen beide uitbraken is de factor tijd. Van belang voor een effectieve bestrijding van dierziekten is de ‘high-risk’ periode. In 2003 heeft het lang geduurd voordat de diagnose HPAI werd gesteld. Op 22 februari 2003 werd bij een pluimveebedrijf vast-

gesteld dat de voer- en wateropname bij de dieren verminderd was. De dag erna zette dit door en werd dit gevolgd door een verhoogde uitval. Op 24 februari startte de GD met een diagnostisch onderzoek. Vier dagen later meldde de GD een verdenking van AI. Op 1 maart werd de diagnose AI gesteld en op 2 maart was het duidelijk dat het ging om HPAI H7N7 (Berenschot, 2004). Destijds zaten er dus acht dagen tussen vermoeden en vaststelling van de ernstige variant van vogelgriep. Deze late signalering zette destijds de bestrijding op een forse achterstand. In 2014 is de tijd tussen de constatering van de symptomen, de melding van de verdenking door de praktiserend dierenarts en het stellen van de diagnose erg kort geweest, namelijk drie dagen. In 2014 werden de eerste klinische verschijnselen op 14 november geconstateerd en werd de diagnose HPAI op 16 november gesteld. Hieruit blijkt dat de getroffen maatregelen om vroegtijdig eventuele uitbraken van vogelgriep te ontdekken, werken.

Vroegtijdig ontdekken van AI-uitbraken

In Nederland gelden de volgende maatregelen die er samen voor moeten zorgen dat een mogelijke uitbraak van AI vroegtijdig wordt ontdekt. Zo geldt er voor AI een meldplicht. Dit betekent dat wanneer een veehouder of een dierenarts verschijnselen van AI ziet, hij of zij dit moet melden bij de NVWA. Na 2003 zijn extra maatregelen doorgevoerd die moeten bijdragen aan het snel opsporen van AI-uitbraken. Het is verplicht om een verhoogd percentage sterfte onder het pluimvee te melden bij de NVWA. Wanneer het pluimvee minder voer of water opneemt, moet een dierenarts een klinisch onderzoek uitvoeren. Daarnaast worden op commerciële pluimveebedrijven met regelmaat monsters genomen die worden onderzocht op AI. Ook is er een regeling die het mogelijk maakt dat dierenartsen monsters inzenden om AI uit te sluiten (early warning).

Pluimveedichtheid

Een tweede belangrijk verschil tussen de twee casus is de pluimveedichtheid van het gebied waar de eerste uitbraak plaatsvond. In 2003 was dit in de Gelderse Vallei, een zeer pluimveedicht gebied. In 2014 lag de besmettingshaard in het Groene Hart, een pluimveeluw gebied. Er lagen in 2014 dus weinig bedrijven in de directe omgeving van het besmette bedrijf, waardoor de kans op verspreiding van het virus gering was.

Slagvaardig ruimen

Een derde verschil is de slagvaardigheid van de bestrijdingsorganisatie. In 2003 begon de bestrijding erg stroef. De dodingscapaciteit moest vanaf niets worden opgebouwd. Er was sprake van een ‘koude start’ (Berenschot, 2004). In 2014 was het optreden van de bestrijdingsorganisatie accurater en veel meer slagvaardig. Daarbij speelden natuurlijk ook weer de hierboven genoemde verschillen een rol. De regelmatige uitbraken van de milde vorm van AI (laag pathogene aviaire influenza) hebben ervoor gezorgd dat er periodiek ‘geoefend’ is. Uitbraken van milde H5- of H7-typen van het vogelgriepvirus moeten namelijk wel bestreden worden, omdat deze subtypes snel kunnen muteren naar een hoog pathogene variant, met alle gevolgen van dien.

16.4 Samenwerking en afstemming tussen ketens

Dierziektebestrijding is primair de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ. Namens de staatssecretaris van EZ is de NVWA belast met de uitvoering ervan. Als zich ergens in Nederland een (dreigende) crisis op dit terrein voordoet, is er natuurlijk tegelijkertijd voor een gemeente, alsook voor betrokken diensten die regionaal (veiligheidsregio, GHOR) of landelijk (politie) werken, ook het nodige te doen. Veelal gebeurt dit onder verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur i.c. de burgemeester. Bij deze crisis was dus zowel een functioneel bestuur (of functionele keten) als het algemeen bestuur (of algemene keten) betrokken. Daarnaast was – vanwege de mogelijke bedreiging voor de volksgezondheid – ook de functionele keten voor infectieziektebestrijding betrokken (RIVM en GGD).

Het potentiële dilemma in deze casus is dat bij de bestrijding van dierziekten twee (of meer) ketens met elkaar moeten samenwerken die in de dagelijkse praktijk soms nauwelijks met elkaar van doen hebben. De vraag die daarbij speelt is wie er dan over gaat: Wie is de primair verantwoordelijke partij? Of, anders gezegd: Wie is de baas? Daarnaast kunnen in dergelijke situaties niet alleen meerdere functionele ketens, maar ook meerdere algemene ketens (gemeenten) betrokken zijn. Als bijvoorbeeld bij een dreigende overstroming van een poldergebied of bij een ernstige vervuiling van het drinkwater zeven gemeenten betrok-

ken zijn (elk met eigen rollen), heeft het waterschap of drinkwaterbedrijf met zeven algemene ketens van doen. Sinds de vorming van veiligheidsregio's is dat probleem gelukkig iets minder groot, tenminste als de gemeenten tot dezelfde veiligheidsregio behoren. De ervaring leert evenwel dat uitbraken van dierziekten zich niet aan de grenzen van gemeenten of veiligheidsregio's houden.

In het verleden hebben zich bij de bestrijding van dierziekten soms problemen voorgedaan in de relatie tussen de functionele keten en één of meer gemeenten. De casus Barneveld/Kootwijkerbroek, die speelde tijdens de MKZ-crisis in 2001, is wat dat betreft berucht geworden. De toenmalige minister van Landbouw, Brinkhorst, liet zich in de media uit over het gebrek aan medewerking van de lokale autoriteiten. Er was sprake van 'bestuurlijke ongehoorzaamheid', verbaal maar ook fysiek protest, toen de ruimingsteams aan het werk wilden gaan. Andersom klonk vanuit gemeenten een vergelijkbare kritiek jegens het ministerie van Landbouw en zijn uitvoeringsorganisatie. Al met al was de relatie tussen de functionele keten en de algemene keten op zijn zachtst gezegd niet optimaal (Saeijs et al., 2002). Bij uitbraken van dierziekten die nadien plaatsvonden, hebben zich beduidend minder spanningen tussen de veterinaire wereld en het algemeen bestuur voorgedaan. Hooguit was er sprake van spanning rond de Q-koorts (bij geiten) en de terughoudendheid van het ministerie van Landbouw bij het noemen van de adressen van de besmette bedrijven. Dat leidde tot onbegrip bij (potentieel) omwonenden. Een ander moment van spanning betrof een burgemeester die, tegen het advies van het ministerie in, met veel moeite en tot het uiterste de ruiming van een geitenbedrijf (in verband met Q-koorts) binnen zijn gemeente probeerde uit te stellen.

Wat valt er nu te zeggen over deze potentiële 'strijd der ketens'? Dergelijke problemen hebben zich in deze casus totaal niet voorgedaan. De samenwerking tussen beide ketens verliep naar tevredenheid. Over de aanpak van de uitbraak in de gemeente Oudewater – de eerste in de rij (en met ook veruit de meeste media-aandacht) – spraken beide partijen vrijwel uitsluitend in termen van lof over de ander. De samenwerking, informatie-uitwisseling en het vertrouwen over en weer waren blijkbaar groot. Beide partijen gaven achteraf aan dat er dankzij de

intensieve samenwerking en de nauwe contacten gedurende de eerste dagen geen ruis op de lijn kwam. De algemene keten werd direct en rechtstreeks geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen. Dat wekte vertrouwen en voorkwam ook allerlei onduidelijkheden en geruchten, die anders nogal eens plachten te ontstaan.

Ten eerste was de structuur waarbinnen de samenwerking vorm kreeg blijkbaar goed. Vanaf zaterdagavond was er een vertegenwoordiger van de NVWA bij het gemeentelijk beleidsteam in Oudewater. Daar had men opgeschaald naar GRIP-2. Die korte lijn en ook dat vaste contactpunt werkte. Niet iedere dag weer een ander, maar één persoon die vanuit de NVWA een langere relatie opbouwde met de burgemeester, gemeenteambtenaren en de vertegenwoordigers van de andere betrokken diensten en organisaties.

Ten tweede heeft dit resultaat 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 het afzetten van wegen, verkeersstromen regelen), maar daarnaast leefde wel de wens om te communiceren met bewoners die door de maatregelen getroffen zouden worden of zich daarover ongerust maakten.

Een voorbeeld waarbij tijdelijk deze rollen wisselden, was toen duidelijk werd dat er sprake was van een zeer ernstige variant van vogelgriep en de burgemeester van Oudewater wenste dat de inwoners van zijn gemeente goed geïnformeerd werden. Het was de wens van de burgemeester om op zondagavond een bewonersbijeenkomst te houden. Bij de NVWA was er duidelijk minder behoefte aan zo’n bijeenkomst. 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 verspreiding van het virus. Het waren immers allemaal bewoners uit de directe omgeving van de besmettingshaard. Iemand hoefde maar dat virus (met stalschoenen of iets dergelijks) naar de bijeenkomst mee te nemen en Leiden was in last, zo was de gedachte.²⁴⁴ Daarnaast was de NVWA volop bezig

244 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 de deskundigen van het CVI.

met de aanpak van de crisis en was er niet zoveel meer te vertellen dan datgene wat er al op de internetsites van de overheid vermeld werd. De burgemeester drukte echter, ook door zelf contact te leggen met de ambtelijke top van het ministerie, door. De NVWA kwam tegemoet aan de wens van de burgemeester en was de eerste avond met vier personen (en bij andere bijeenkomsten met ten minste twee personen) aanwezig. Zij lichtten zaken toe en beantwoordden vragen. Waar nodig was er ook een vertegenwoordiger van de Directie RRE aanwezig.

Behalve de bewoners zouden vanaf zondag ook de huisartsen geïnformeerd worden en er werd een Q&A-list opgesteld die op de gemeentesite werd geplaatst. Daarnaast verwezen de verschillende organisaties naar elkaars websites. Bij de gemeente werd bijvoorbeeld gewezen op de inhoudelijke informatie van het RIVM, GGD Utrecht en de NVWA over dit onderwerp. Ook werd er op dinsdag nog een bewonersbrief verstuurd met informatie hoe te handelen bij griepklachten.

Achteraf gezien maakten de omstandigheden dat deze intensieve samenwerking ook mogelijk was. De eerste dagen bleef de omvang van de uitbraak beperkt tot de gemeente Oudewater; er waren geen andere besmettingshaarden. Dat maakte het voor de NVWA ook mogelijk de aandacht zo te richten en samen te werken met de gemeente.

16.5 Afronding

Bovenstaand is ingezoomd op de aanpak van de vogelgriep in de gemeente Oudewater. Het ging niet in alle gemeenten zo. Feitelijk ging het in alle vier gemeenten (Oudewater, Ter Aar, Zoeterwoude en Kampen) – in de aanpak en in de samenwerking met de functionele keten – weer anders. Veruit het meest intensief was de samenwerking bij de eerste besmetting (Oudewater). In de andere gevallen bleven de betrokken gemeenten en de veiligheidsregio's relatief op de achtergrond en was er bijvoorbeeld ook niet opgeschaald naar een GRIP-niveau (waar beide ketens samenkomen). Wel vond in andere gevallen een bewonersbijeenkomst plaats waar steeds vertegenwoordigers van de NVWA bij aanwezig waren. Ook deelden de gemeente Oudewater en vertegenwoordigers van de veiligheidsregio informatie

en ervaringen met de andere gemeenten die later met vogelgriep werden geconfronteerd.

Natuurlijk is elke crisis uniek, maar tegelijkertijd kennen ze ook de nodige overeenkomsten en zijn er patronen te onderkennen. De intensieve samenwerking tussen de verschillende ketens – zoals die bijvoorbeeld in Oudewater tot stand kwam – wierp zijn vruchten af. De afgelopen jaren hebben functionele ketens, waaronder in dit geval de NVWA, geïnvesteerd om de relatie met de algemene keten en de contacten met de veiligheidsregio's te versterken. Ook de uitbraken van de milde vorm van vogelgriep hebben ervoor gezorgd dat de NVWA regelmatig ervaring kon opbouwen in het samenwerken met de gemeenten. De veterinaire crisis kan nog zo goed worden gemanaged, voor de beeldvorming is ook het managen van de maatschappelijke crisis van steeds groter belang. Samen optrekken blijkt veel potentiële ruis te kunnen voorkomen. Juist het feit dat de algemene keten direct en zonder ruis de informatie uit eerste hand ontving, werd in de praktijk zeer gewaardeerd.

Nu kon in dit geval vanuit de uitvoeringsorganisatie ook nog een-op-een richting de algemene keten worden geacteerd. Een dergelijke structuur zal vrijwel onmogelijk te hanteren zijn als er tegelijkertijd meerdere of zelfs vele besmettingshaarden worden geconstateerd. Dit betekent dat 'het succes' van de samenwerking niet altijd toepasbaar zal zijn bij een volgende dierziektecrisis. Daarnaast blijkt ook dat de veiligheidsregio's elk op een eigen wijze omgaan met dierziektecrises. De ene regio schaaft wel op, de andere niet. Ook dat maakt het voor de functionele keten lastiger. Tegen deze achtergrond is er zowel voor de algemene als de functionele keten nog werk aan de winkel om bij verschillende modaliteiten de relatie tussen beide ketens net zo goed te organiseren als in de casus Oudewater het geval is geweest.