

Vergaderjaar 2001–2002

27 622

Mond- en Klauwzeer

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 maart 2002

1. Inleiding

De afgelopen maanden heeft – in mijn opdracht – de B&A Groep een evaluatie verricht van de mond- en klauwzeer-crisis van 2001. Aan de hand van documentenstudies, interviews, regiobijeenkomsten en een schriftelijke enquête is een rapportage gemaakt waarin een gedegen beschrijving van de aanpak en het verloop van de mond- en klauwzeer-crisis wordt gegeven. Een chronologisch overzicht van gebeurtenissen – startend bij de voorbereiding op een crisis en eindigend bij de opheffing van het laatste mond- en klauwzeertoezichtsgebied in Nederland – is op waardevolle wijze gecombineerd met meer thematische beschrijvingen en bijbehorende conclusies. Het uiteindelijke resultaat vormt daarmee een goed fundament voor een essentieel element in ons staatsrechtelijk bestel: verantwoording over ondernomen acties en gevoerd beleid, in dit geval betreffende de mond- en klauwzeer-crisis die ons land teisterde. Daarnaast kan uit de evaluatie lering worden getrokken voor toekomstig beleid. Over acties die in dit kader reeds ondernomen zijn heb ik u bij brief van 26 februari jl. geïnformeerd.

Bij deze bied ik u het rapport van de B&A Groep aan¹, alsmede de kabinetsreactie daarop.

2. Algemene teneur van het rapport

In het rapport loopt als rode draad door beschrijvingen, conclusies en aanbevelingen de telkens aanwezige spanning tussen de aandacht voor noodzakelijke veterinaire maatregelen en het gegeven dat nadrukkelijk ook de maatschappelijke gevolgen daarvan in ogenschouw moeten worden genomen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Waar het gaat om de veterinaire aanpak van de crisis is de teneur van het rapport duidelijk positief: de crisis is daadkrachtig bestreden en relatief

snel onder controle gekregen en beëindigd. Centrale en decentrale overheden, maatschappelijk middenveld en vele private personen hebben zich allen sterk ingezet om Nederland – gegeven de aard van een (uitbraak van een) besmettelijke dierziekte als mond- en klauwzeer – relatief snel in rustiger vaarwater te loodsen. De B&A Groep signaleert op verschillende onderdelen onvoldoende voorbereiding. Voor een groot deel konden overigens de gevolgen daarvan worden opgevangen door de grote flexibiliteit, creativiteit en enorme inzet van alle bij de crisis betrokkenen. De B&A Groep heeft daarmee de kern van een goede crisisbestrijding te pakken: alle voorbereidingen ten spijt zal het in tijden van crisis altijd aankomen op inzet, wil en capaciteiten van de mensen zelf.

Kritisch is het rapport over de aandacht voor de maatschappelijke dimensie. Zo wordt beschreven dat, parallel aan de bestrijding van de mond- en klauwzeer, een maatschappelijke crisis ontstond. De steun voor het bestrijdingsbeleid vloeide weg gaandeweg de crisis, deels vanwege de aard van de bestrijdingsmaatregelen, deels vanwege de wijze waarop de crisisbestrijding verliep.

Het kabinet memoreert dat over de aanpak van de mond- en klauwzeer-crisis vele malen overleg is gevoerd met de Tweede Kamer. Bij voortdurende is het parlement op de hoogte gehouden van het verloop van de epidemie en de aanpak van de zijde van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Dit neemt niet weg dat het kabinet oog moet hebben, en ook heeft, voor de gevolgen van de crisisbestrijding voor de samenleving in haar geheel. Het kabinet onderkent en erkent nadrukkelijk het daar levende spanningsveld waarbinnen een aanpak van een uitbraak van mond- en klauwzeer plaatsvindt. Van de erkenning van dat spanningsveld is reeds blijk gegeven in de brief van 6 januari 2000 (kamerstukken 1999–2000, 26 800 XIV, nr. 83), waarmee het maatregelenpakket voor de bestrijding van mond- en klauwzeer aan uw kamer werd aangeboden. Binnen het thans nog vigerende Europese non-vaccinatiebeleid is de nationale ruimte voor andere bestrijdingsstrategieën dan die, gebaseerd op het zogenaamde stamping out-principe, in de praktijk niet aanwezig. Drastische maatregelen als het ruimen van, zo nodig, grote aantallen dieren, waren en zijn in die zin dan ook feitelijk de enige remedie. Juist die remedie biedt echter onmiskenbaar het fundament voor emoties en onrustgevoelens in brede lagen van de maatschappij. Het omgaan daarmee, zowel in de voorbereidingsfase als in de fase van een daadwerkelijke crisis, staat voor het kabinet centraal waar het gaat om de toekomst van het dierziektebestrijdingsbeleid. De strategie is daarbij ook nadrukkelijk gericht op de Europese Unie. Een belangrijke impuls in dat kader werd overigens al gegeven met de Europese mond- en klauwzeer-conferentie van december vorig jaar waarbij met name onder druk van Nederland uitvoerig gediscussieerd is over een fundamentele herziening van het non-vaccinatiebeleid. Op het maatschappelijk aspect rondom de crisisbestrijding wordt verderop in deze brief nader ingegaan.

Alvorens te reageren op de door de B&A Groep in hoofdstuk 3, respectievelijk hoofdstuk 9, getrokken conclusies en aanbevelingen is het nuttig meer ten algemene in te gaan op het fenomeen dierziekten en de bestrijding daarvan.

Een uitbraak van besmettelijke dierziekten, maar ook elke aanpak van zo'n uitbraak, is per definitie met onzekerheden omgeven. Het is een illusie te denken dat een nul-risico haalbaar is waar het gaat om het voorkomen van een uitbraak. Alle technische hulpmiddelen ten spijt, blijft ook heden ten dage de verspreiding van dierziekten in zekere mate aan toeval of aan onbeheersbare factoren onderhevig. Dat geldt zeker voor een land als

Nederland dat met zijn zeer hoge veedichtheid, forse aantallen diertransporten en hoog in- en exportvolume van dieren en dierlijke producten. Terecht stelt het B&A-rapport dat het mond- en klauwzeervirus zich onzichtbaar verspreidt, uitbraken onvoorspelbaar zijn en zich in onverwachte aantallen en op onverwachte plaatsen kunnen voordoen. Het is dit gegeven dat ook centraal stond, staat en in de toekomst zal staan bij het LNV-beleid ten aanzien van preventie van besmettelijke dierziekten. In de discussies met uw Kamer naar aanleiding van het pakket aan preventieve maatregelen, getroffen na afloop van de mond- en klauwzeercrisis, heb ik deze notie ook een en andermaal naar voren gebracht; beperken van risico's vormde het adagium dat bijvoorbeeld ten grondslag lag aan de thans geldende stringente regels omtrent veemarkten en andere verzamelplaatsen, de aangescherpte regels inzake het transport van dieren en de maatregel waarbij bedrijven 30 dagen «op slot» gaan indien zij dieren aanvoeren. Dezelfde notie is uiteraard van toepassing waar het gaat om de bestrijding van een uitbraak van een besmettelijke dierziekte als mond- en klauwzeer. Ook voor het verloop en de duur van zo'n uitbraak zijn geen absolute garanties te geven. Tegen deze achtergrond moet bijvoorbeeld het voornemen tot het «standaard» instellen van een fokverbod in geval van een uitbraak van mond- en klauwzeer in Nederland worden gezien. Dit voornemen is opgenomen in het aan uw Kamer bij brief van 26 februari jl. toegezonden concept-beleidsdraaiboek mond- en klauwzeer.

3. Conclusies en aanbevelingen uit het rapport

Hoofdstuk 3 gaat specifiek over de voorbereiding op de crisis. Geconstateerd wordt dat de voorbereiding over het geheel genomen een aantal tekortkomingen vertoonde. Op basis daarvan wordt het hoofdstuk afgesloten met een aantal specifieke aanbevelingen:

1. Stel naast het draaiboek mond- en klauwzeer een beleidsmatig draaiboek op waarin het maatregelenpakket, flankerende maatregelen als compartimentering, evenementenverbod, natuurterreinen, etcetera, en handhaving en openbare orde centraal staan. Dit draaiboek dient verstrekt te worden aan betrokkenen.
2. Bereid de interne en externe communicatie voor en leg dit vast in een draaiboek communicatie tijdens crisis.
3. Breid de twee FTE voor de LNV-coördinatie van het crisismanagement in vreedetijd uit.
4. Selecteer vooraf de juiste mensen voor sleutelfuncties en leidt ze op.
5. Oefenen.
6. Maak de overgang tussen crisisfasen minder abrupt. In vreedetijd continu en intensief aandacht voor crisismanagement. In de aandachtsfase schaduwdraaien met de kern van de crisisorganisatie, inclusief DCC, voorlopig gehuisveste RCC's en het crisiscentrum van de RVV.
7. Maak de status, onderlinge samenhang en afhankelijkheid van alle hand- en draaiboeken volledig helder en toegankelijk.

Hoofdstuk 9 van het B&A-rapport bevat meer in algemene zin de conclusies en aanbevelingen van de B&A Groep en is onderverdeeld in een vijftal hoofdonderdelen.

Op elk van de onderdelen zal hierna een kabinetsreactie worden gegeven. De specifieke aanbevelingen uit hoofdstuk 3 zullen worden meegenomen in de reactie op de meer algemene conclusies en aanbevelingen van hoofdstuk 9.

9.1. Het oog van de naald

In dit hoofdstuk wordt een aantal hypothesen weergegeven: situaties en risico's die zich niet hebben voorgedaan tijdens en na de crisis, maar waar we, aldus de B&A Groep, dicht bij in de buurt zijn geweest.

Het is, ook gelet op hetgeen hierboven is geschreven, op zichzelf juist dat de mond- en klauwzeer-crisis veel langer, omvangrijker en met grotere economische en maatschappelijke gevolgen gepaard had kunnen gaan dan nu het geval is geweest. Dergelijke redeneringen gaan immers op voor elke gebeurtenis, crisis of ramp omdat daaraan altijd in meer of mindere zin de factor onzekerheid, onvoorspelbaarheid of – zo men wil – de factor geluk verbonden is.

Hoewel, kijkend naar de feiten, de crisis relatief snel onder controle is gekregen en – zo leest het kabinet het B&A-rapport – doeltreffend en voortvarend optreden daarbij essentieel is geweest, is niettemin het signaal in deze paragraaf van het B&A-rapport helder: prepareer je zoveel mogelijk ook op «worst case scenario's».

Van dat signaal neemt het kabinet serieuze nota. Het u inmiddels toegezonden concept-beleidsdraaiboek mond- en klauwzeer geeft al in belangrijke mate invulling daaraan. Dit draaiboek, dat is gebaseerd op het in Europees kader op dit moment vigerende non-vaccinatiebeleid, beschrijft diverse mogelijke situaties, scenario's, die zich met betrekking tot uitbraken van mond- en klauwzeer kunnen voordoen. Daarin is ook beschreven de voor ons land meest ingrijpende situatie: opdoemende mond- en klauwzeer-uitbraken, verspreid over het land (in het concept-draaiboek beschreven als het scenario «Buitengewone omstandigheden»). Specifiek voor die situatie, en – in tegenstelling tot percepties die in sommige media leefden – overigens uitsluitend in die situatie, is ook voorzien in een apart beslismoment, de beslissing over het al of niet inzetten van het instrument «protective vaccination»: het vaccineren van dieren die vervolgens in leven worden gelaten. In de situatie waarin de verspreiding van mond- en klauwzeer zeer ernstig is, is een nadrukkelijk moment van reflectie noodzakelijk op de zin en de mogelijkheden van voortzetting van de reguliere bestrijdingsstrategie, mede tegen de achtergrond van maatschappelijke en economische aspecten.

Met het u recent eveneens toegezonden concept-LNV-handboek communicatie bij crises wordt sterker dan voorheen het belang van een snelle en adequate communicatie benadrukt met een scherpere communicatiestrategie als resultaat.

In de sfeer van de uitvoering is bij de RVV reeds sprake van een permanente unit die continu de vinger aan de pols houdt aangaande dierziekteverdenkingen en -uitbraken met als doel zo snel en adequaat mogelijk ernstige situaties te onderkennen en de noodzakelijke signalen af te geven en actie te (doen) ondernemen.

9.2. Een dubbele crisis en 9.4 De maatschappelijke crisis

De paragrafen 9.2 en 9.4 gaan specifiek in op de bredere maatschappelijke context waarbinnen zich de bestrijding van mond- en klauwzeer heeft afgespeeld. Geconstateerd wordt dat LNV succesvol is geweest in de bestrijding van het mond- en klauwzeer-virus maar dat in dat proces in onvoldoende mate rekenschap is gegeven van maatschappelijke gevoelens die daarbij speelden. Als elementen van maatschappelijke weerstand die in het rapport van de B&A Groep zijn opgenomen worden genoemd de kritiek op en het verzet tegen de uitvoering van bestrijdings-

maatregelen door agrariërs, een laag niveau van loyaliteit bij medebestuurders en de negatieve beeldvorming. Aan vermindering van het maatschappelijk draagvlak voor de wijze van mond- en klauwzeerbestrijding heeft – aldus de B&A Groep – ook bijgedragen dat de kwaliteit van de beleidsbepaling en de uitvoering teveel te wensen overliet en de «goodwill» bij veel externen (deels) wegviel als gevolg van gebrekkige communicatie.

Voor het kabinet blijft voorop staan dat de bestrijding van mond- en klauwzeer in Nederland in de eerste plaats een veterinaire adequate aanpak vereist. In het denken over en toepassen van bestrijdingsstrategieën zal dan ook centraal blijven staan het zo snel mogelijk uitroeien van een eventueel mond- en klauwzeer-virus in Nederland.

Dat neemt echter niet weg dat met de maatschappelijke gevolgen van een grootschalige veterinaire aanpak van een mond- en klauwzeer-uitbraak meer dan tot dusverre rekening zal moeten worden gehouden. De opmerkingen van de B&A Groep aangaande de aandacht voor de maatschappelijke dimensie rondom de bestrijding van mond- en klauwzeer zijn dan ook zeer waardevol en bieden nuttige handvatten voor de toekomst. De bestrijding van varkenspest in '97 en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke signalen waren voor LNV reeds aanleiding tot aanpassingen in het denken over bestrijdings(strategieën). In de toekomst zullen deze signalen nog nadrukkelijker een veel centralere plaats krijgen, uiteraard binnen de context van Europese regelgeving.

Tegen de achtergrond daarvan volgt het kabinet nadrukkelijk de aanbeveling van de B&A Groep op om de bestrijdingsstrategieën nauwgezet uit te werken, hierover intensief in overleg te treden met externe betrokkenen en intensief te oefenen. De eerste belangrijke stappen zijn daartoe al gezet met de totstandkoming van het concept-beleidsdraaiboek mond- en klauwzeer en het concept-LNV-handboek communicatie bij crises. Voor beide concept-boeken geldt dat bespreking heeft plaatsgevonden met een bredere selectie van doelgroepen dan voorheen gebruikelijk was. Zo zijn nadrukkelijk ook andere overheden in het proces betrokken, evenals maatschappelijke organisaties die niet traditioneel het gespreksforum inzake veterinaire aangelegenheden vormden, zoals natuurbeschermingsorganisaties. Deze bespreking moet overigens gezien worden als een eerste ronde in een continu proces, gericht op het «up-to-date» blijven houden van het beleidsdraaiboek.

Concreet neemt het kabinet zich ter uitwerking van de aanbeveling van B&A Groep voor:

- daar waar het noodzakelijk is te anticiperen op dierziekte-uitbraken (b.v. in het geval van mond- en klauwzeer of klassieke varkenspest), zal een beleidsdraaiboek worden geconcipeerd waarin de beleidsmaatregelen zijn opgenomen die zullen worden getroffen in geval van een uitbraak van de betrokken dierziekte. Met betrekking tot mond- en klauwzeer is daaraan inmiddels gevolg gegeven;
- in het proces tot uitwerking van een beleidsdraaiboek zal expliciet een omgevingsanalyse worden opgesteld waarin de verschillende betrokken doelgroepen worden onderkend die in geval van een uitbraak van de betrokken dierziekte door de bestrijding daarvan specifiek en in meer dan algemene zin in hun belangen worden geraakt;
- beleidsdraaiboeken zullen worden afgestemd met alle in de omgevingsanalyse betrokken partijen. Een en ander betekent dat in ieder geval ook, naast de interdepartementale afstemming, in het afstemmingsproces ook decentrale overheden als gemeenten (via de VNG), de provincies (via het IPO) en de waterschappen (via de Unie van Waterschappen) zullen worden betrokken;
- vastgestelde beleidsdraaiboeken – te beginnen met het binnenkort vast

- te stellen beleidsdraaiboek mond- en klauwzeer-zullen voortaan ook standaard ter beschikking worden gesteld aan alle partijen waarmee in het totstandkomingsproces is gesproken. Verspreiding zal tenminste plaatsvinden aan alle gemeenten, provincies en waterschappen;
- ten aanzien van het oefenen van de aanpak van mond- en klauwzeer-uitbraken zullen nadrukkelijk, naast de aandacht voor training van medewerkers van de diverse betrokken LNV-diensten, ook andere overheden en het maatschappelijk middenveld betrokken worden.

9.3. De MKZ-crisis

9.3.1. Maatregelen

A Preventie

Onder de noemer «preventie» bespreekt de B&A Groep de fase waarin mond- en klauwzeer in het Verenigd Koninkrijk aanwezig was, maar de ziekte nog niet was uitgebroken in Nederland. Zo meldt het rapport *«Het in het algemeen voortvarend optreden van LNV in deze fase heeft (vermoedelijk) voorkomen dat in Nederland op grotere schaal dan nu het geval geweest is uitbraken van MKZ plaatsvonden»*.

De voornaamste oorzaak van het uitbreken in Nederland van mond- en klauwzeer wordt overigens gezocht in het onvoldoende zicht hebben op internationale diertransporten in relatie tot de besmettingshaarden. Daarnaast worden vraagtekens geplaatst bij de veterinaire risico-analyse die destijds heeft plaatsgevonden omtrent de situatie in Mayenne en Ierland. Ook wordt de I&R-situatie bij kleine herkauwers als onvoldoende gekwalificeerd waardoor de tracering bemoeilijkt werd. Volgens de B&A Groep zouden beide elementen de kans op uitbraken hebben vergroot.

Terecht vraagt de B&A Groep aandacht voor een gedegen preventie van dierziekten, een lijn die al enige tijd één van de wezenlijke punten van het LNV-beleid t.a.v. dierziekten vormt. Niet alleen nationaal zijn aanzienlijke aanscherpingen doorgevoerd om insleep en verspreiding van dierziekten te voorkomen, maar ook in Europees verband lopen diverse acties om op structurele wijze risico's te beperken. Ik heb u daarover nader bericht bij brief van 26 februari jl. Eén van die acties betreft overigens de invoering van een adequaat I&R-systeem voor kleine herkauwers (schapen, geiten) waarmee al tijdens de crisis een aanvang werd gemaakt. Nederland dringt al enige tijd aan op een uniform Europees systeem van individuele identificatie en registratie van met name schapen en geiten. Op dit moment is de Europese Commissie ook daadwerkelijk druk doende met de uitwerking daarvan. Nationaal is de verantwoordelijkheid voor identificatie en registratie van landbouwhuisdieren overgegaan naar de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en zijn, zoals ik u bij brief van 28 februari jl. heb gemeld, inmiddels aanzienlijke aanscherpingen doorgevoerd. Een traject is uitgezet dat uiteindelijk voor de meeste landbouwhuisdieren moet leiden tot een I&R-systeem aan de hand van elektronische identificatie met individuele unieke nummers in combinatie met een centrale database.

Meer ten algemene functioneert binnen de Europese Unie, waar het gaat om internationale diertransporten, het zogenaamde Animo-systeem: alle internationale diertransporten worden binnen de EU door het verzendende land vooraf in dit geautomatiseerd systeem gemeld. Bij het ontvangende land is dan bekend wat er aan landbouwhuisdieren binnenkomen. De uitbraak in Nederland heeft de gevolgen van een duidelijke tekortkoming van het systeem, namelijk dat halteplaatsen niet worden aangegeven, onderstreept. Het feit dat het transport van kalveren uit Ierland in Mayenne was geweest, de plaats van de uitbraak in Frankrijk, is te lang

niet bekend geweest, omdat daarbij moest worden gewacht op de resultaten van het Franse onderzoek en niet rechtstreeks de gegevens uit het Animo-systeem konden worden gehaald. Een aanpassing van het systeem mede op dit onderdeel, is in Europees verband in 1997 al aan de orde geweest, als onderdeel van de totale herziening van de Animo systematiek. Het betreft hier echter een omvangrijk systeem, dat in alle landen van de Gemeenschap operationeel is. Hoewel een wijziging derhalve niet snel is door te voeren, is het kabinet niettemin van oordeel dat een extra impuls in dat opzicht geboden is. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal daarop dan ook bij de Europese Commissie aandringen.

Het zal duidelijk zijn dat het kabinet zich, tegen de achtergrond van bovengeschetste ontwikkelingen, kan vinden in het belang van een gedegen zicht op (inter)nationale transporten van dieren. Met betrekking tot de door de B&A Groep gelegde relatie tussen een grotere kans op uitbreken van mond- en klauwzeer in Nederland en de risico-analyse van het «Ierse spoor» en het Mayenne spoor» is het kabinet van oordeel dat de analyse en daarbij gehanteerde inschattingen ook nadrukkelijk geplaatst moeten worden in het kader van de kennis en de situatie van destijds. Het blijft lastig, zo niet onmogelijk, verspreidingsroutes en gevaren «keihard en onweerlegbaar» aan te tonen. De door de B&A Groep gelegde relatie valt ook moeilijk te rijmen met het betoog van de B&A Groep in paragraaf 4.9.2, waarin immers wordt geconcludeerd dat, als de theorie over de insleep met Ierse kalveren via Mayenne klopt, insleep alleen voorkomen had kunnen worden met een afkondiging van een importstop van alle evenhoevigen, direct na de uitbraak in het Verenigd Koninkrijk. Zo'n rigoreuze maatregel past echter niet in het communautaire beleid, aldus de B&A Groep.

B Preparatie

In deze subparagraaf gaat de B&A Groep nader in op de situatie in de laatste weken voor de eerste uitbraak op 21 maart 2001. Geschetst worden de toenmalige onzekerheden. Op een drietal punten was naar het oordeel van de B&A Groep en nadrukkelijk met de kennis achteraf alerter optreden nodig geweest.

Het kabinet ziet geen aanleiding naar aanleiding van de geschetste aspecten specifieke, aanvullende maatregelen voor de toekomst te treffen. Elke uitbraak van besmettelijke dierziekten zal onvermijdelijk met onzekerheden gepaard gaan en ook leiden tot beslissingen die – achteraf gezien – wellicht minder gelukkig zijn geweest. Van groter belang acht het kabinet het bestaan van een gedegen systeem waarmee verdenkingen en besmettingen snel kunnen worden gemeld en kunnen worden aangepakt. Over zo'n systeem beschikt Nederland: via het LNV-dierziektemeldingspunt en een zeventigtal speciaal daartoe opgeleide dierziektedeskundigen is alertheid vierentwintig uur per dag, zeven dagen in de week verzekerd. Het systeem is erop gericht elke door een veehouder of dierenarts gemelde mond- en klauwzeer-verdenking binnen twee uur af te handelen.

C Bestrijding

Met betrekking tot de periode van feitelijke bestrijding is de B&A Groep van oordeel dat vanaf het moment van de eerste uitbraken, doeltreffend is opgetreden: schaal en duur van de uitbraak zijn beperkt gebleven. Uitgaande van de op ieder moment aanwezige informatie zijn steeds doeltreffende maatregelen getroffen. Aantoonbaar, noch aannemelijk is het dat door andere inzet van het maatregelenpakket of door andere maatregelen het aantal uitbraken minder zou zijn geweest of met minder

ruimingen of met minder afgesloten gebieden volstaan had kunnen worden. Ook is de B&A Groep van oordeel dat Nederland in de relatie met de Europese Unie succesvol is geweest omdat steeds, waar nodig, toestemming verkregen werd voor doeltreffende maatregelen.

Bij het geheel worden overigens kanttekeningen geplaatst. Door onvoldoende aandacht in de beleidsvoorbereidende fase voor dieren in natuurgebieden of in dierentuinen, de aan- en afvoer van mest, melk en voer, en de wijze waarop met dierenwelzijn moet worden omgegaan, hebben deze onderwerpen meer tijd gevraagd dan wenselijk was bij de crisisorganisatie, bij de externe betrokkenen en in de publieke opinie.

Daarnaast constateert de B&A Groep dat, als gevolg van de vele en snelle opeenvolging van nieuwe of aangepaste maatregelen verwarring in het veld ontstond omtrent de geldende regelgeving. Zij stellen daarnaast dat de juridische taal waarin de regels waren opgesteld de begrijpelijkheid niet ten goede kwam.

Het kabinet aanvaardt het oordeel van de B&A Groep over de crisisbestrijding. Wij mogen de ogen niet sluiten voor de maatschappelijke, sociale en financiële gevolgen die de monden klauwzeer had en bij velen nog steeds heeft. Bredere aandacht voor de maatschappelijke context waarbinnen het landbouwbeleid, ook het dierziektebestrijdingsbeleid, moet worden vormgegeven past geheel in de door het kabinet aanvaarde visie, neergelegd in de Nota voedsel en groen.

Met het opstellen van het concept-beleidsdraaiboek mond- en klauwzeer zijn de door de B&A Groep gesignaleerde aandachtspunten reeds opgepakt. Zo wordt in het draaiboek thans nader ingegaan op dieren in natuurterreinen en dierentuinen, mest, melk en voer, alsmede het element van dierenwelzijn. Doordat de maatregelen veel gedetailleerder uitgewerkt zijn in het beleidsdraaiboek dan in het voorheen geldende en aan uw kamer gezonden maatregelenpakket zal het bij een eventueel nieuwe uitbraak van mond- en klauwzeer veel minder noodzakelijk zijn om vele, elkaar snel opvolgende maatregelen te treffen.

9.3.2. Uitvoering

In het algemeen geldt, aldus het rapport van de B&A Groep, dat de uitvoering zodanig is verlopen dat de maatregelen effectief konden zijn. Door velen – medewerkers van LNV en medewerkers van andere organisaties – is met grote inzet, flexibiliteit en inventiviteit gewerkt aan een zo goed mogelijke uitvoering. Niettemin zijn de B&A Groep tijdens de evaluatie vele voorbeelden – naar zijn oordeel niet representatief maar wel illustratief – onder ogen gekomen van zaken die tijdens de uitvoering niet goed zijn gegaan.

De B&A Groep constateert terecht dat, gezien de complexiteit en de schaal van de uitvoering, redelijkerwijs een volledig vlekkeloze uitvoering niet mag worden verwacht. Het is juist dat in de uitvoering niet altijd alles naar wens verliep. Niettemin blijft het streven van het kabinet erop gericht, juist gelet op de gevoeligheden rondom mond- en klauwzeer, de «foutenmarges» zoveel mogelijk te verkleinen. Om die reden is LNV inmiddels begonnen met een aantal acties waarbij zeer veel aandacht zal worden besteed aan praktische opleidingen, trainingen en oefeningen van bestrijdingsmedewerkers.

Veterinaire maatregelen

De veterinaire maatregelen waartoe op managementniveau werd besloten zijn, aldus de B&A Groep, over het algemeen conform besluit uitgevoerd. Als gevolg van maatschappelijke weerstanden, enkele tientallen juridische procedures en tekorten in de capaciteit van de uitvoeringsorganisatie ontstonden op een aantal momenten vertragingen in de uitvoering. Waar het betreft het voorhanden hebben en bekend zijn met actuele protocollen was, aldus het rapport, sprake van onvoldoende voorbereiding, waarbij gelijktijdig wordt opgemerkt dat een flink deel van de tekortkomingen in de voorbereiding werd opgevangen door flexibiliteit, creativiteit en ervaring in de LNV-organisatie en bij de uitvoerders.

De door de B&A Groep in deze paragraaf geschetste aspecten worden feitelijk ondervangen door enerzijds de inmiddels doorgevoerde en nog door te voeren wijzigingen in het technisch uitvoerende RVV-draaiboek mond- en klauwzeer, waarover ik u bij brief van 26 februari jl. heb bericht. Daarnaast is hierbij het inmiddels in gang gezette LNV-opleidings- en trainingstraject van belang.

9.3.3. Organisatie

De crisisorganisatiestructuur op hoofdlijnen (besluitvorming centraal, uitvoering regionaal) wordt in het B&A-rapport over het algemeen als «goed» gekwalificeerd. Een vijftal kanttekeningen wordt terzake geplaatst. Zo werd het besluit tot opzet van de crisisorganisatie eerst genomen op het moment van de eerste uitbraak waardoor kostbare tijd zou zijn verstreken vooraleer de organisatie volledig operationeel was. Daarnaast is een zekere onbalans aangetroffen tussen centraal en regionaal niveau; het was relatief lastig regionale kwesties op de agenda van de centrale crisisstaf te krijgen. Als derde kanttekening wordt gemeld dat de communicatiefunctie in de regionale organisatie onvoldoende plaats had gekregen. Verwarring zou er bovendien zijn geweest als gevolg van het naast elkaar bestaan van twee crisismanagement systemen: die van LNV enerzijds en die van BZK-NCC anderzijds. Tenslotte constateert de B&A Groep enige mate van spanning tussen de lijnen in de crisisorganisatie en die in de staande organisatie.

Het is per definitie onbekend waar en wanneer de eerste uitbraak van een besmettelijke dierziekte plaats zal vinden. Was in de mond- en klauwzeer-crisis van 2001 Nederland, door de uitbraak in het VK, ruim van tevoren gewaarschuwd, zo kunnen zich ook situaties voordoen waarbij een uitbraak zonder een dergelijke aandachtsfase, direct in Nederland plaatsvindt. Het blijft derhalve altijd maatwerk in het zoeken naar een juiste balans tussen enerzijds het snel operationeel krijgen van de crisisorganisatie en anderzijds het effectief en efficiënt omgaan met overheidsmiddelen. Niettemin is het kabinet van oordeel dat de door de B&A Groep gedane suggestie om aan de hand van schaduwdraaien de overgangen tussen crisisfasen minder abrupt te maken een interessante is. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal de bestaande structuur van hand- en draaiboeken verder optimaliseren in welk proces gezien zal worden op hoe de betreffende aanbeveling kan worden meegenomen. In datzelfde proces zal de nadruk ook liggen op verhoging van het crisisbewustzijn in de hele LNV-organisatie. Het is deze lijn die het kabinet verkiest boven de door de B&A Groep gesuggereerde lijn waarbij slechts de LNV coördinatie crisismanagement in vreedetijd wordt uitgebreid.

Ten aanzien van de relatie tussen centraal en regionaal niveau alsmede de relatie tussen staande organisatie en de crisisorganisatie is gaandeweg de crisis een betere balans ontstaan. In aanvulling daarop is in het actuele

handboek crisisbesluitvorming de relatie tussen het regionale crisiscentrum en de centrale crisisstaf nadrukkelijker aangegeven. Zo is de coördinerende rol van de directeur RCC duidelijker vastgelegd, de vaste vertegenwoordiging van de coördinerend regiodirecteur in de centrale crisisstaf geregeld, de koppeling tussen het regionale beleidsteam en het centrale beleidsteam opgenomen alsmede de koppeling tussen het centrale beleidsteam en de centrale crisisstaf.

In het concept-LNV-handboek communicatie bij crises is de verantwoordelijkheid voor en het moment van instelling van een regionaal communicatieteam duidelijk omschreven.

Het kabinet merkt op dat de nationale structuur die we kennen voor rampen en crises op landelijk niveau, rijksbreed geldt, ongeacht de aard van de crisis. De structuur voor crisisbeheersing van BZK/NCC staat ook voor een dergelijke veterinaire crisis ten dienste van LNV. Deze structuur biedt immers het voordeel dat onder aansturing van het betrokken vakdepartement een crisissituatie met ondersteuning van alle betrokken ministeries en alle andere overheden kan worden bestreden. Dat de B&A Groep mede op basis van geluiden in het veld concludeert dat er toch sprake was van een gepercipieerde scheiding tussen de crisismanagement systemen van LNV en de BZK/NCC betreurt het kabinet. In een onverhoopte nieuwe crisis zal LNV zich inspannen om de ondersteunende en informerende mogelijkheden van de structuur voor crisisbeheersing van BZK/NCC nog intensiever te gebruiken. Tegen deze achtergrond is het voornemen om in een dergelijk geval de voorbereide en geoefende structuren van het Nationaal VoorlichtingsCentrum vrijwel direct bij de aanvang van de crisisfase operationeel te maken. Daarnaast is een oefening in voorbereiding, die het doel heeft de samenwerking op regionaal niveau tussen het RCC-LNV en de regionale (of provinciale) organisatie voor crisisbeheersing onder leiding van de coördinerend burgemeester (of de Commissaris der Koningin) te verbeteren en beter te structureren. LNV zal in de toekomst de structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming meer en intensiever gebruiken.

Overigens is, in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een evaluatie verricht die zich toespitst op het aspect van de openbare orde en veiligheid (het bijstandsverleningsproces). De reactie op dit rapport zal op een later tijdstip aan uw Kamer worden toegezonden.

9.3.4 Dossiervorming

Het B&A rapport gaat, tegen de achtergrond van de financiële bijdragen vanuit de Europese Unie, ook in op de dossiervorming. Ook daar rapporteert de B&A Groep feitelijk dat naar het resultaat gemeten de dossiervorming doeltreffend heeft plaatsgevonden (begin oktober 2001 leidde een controlebezoek vanuit de EU tot een positieve conclusie), maar dat tegelijkertijd geconcludeerd moet worden dat de tijdige voorbereiding op het aspect van de dossiervorming onvoldoende was.

Het kabinet realiseert zich dat een gedegen functionerend financieel-administratief complex een essentieel procesbegeleidend element vormt van de crisisbestrijding. Om die reden is LNV dan ook al enige tijd bezig met het opstellen van een handboek Administratieve Organisatie waarin helder en eenduidig verantwoordelijkheden en acties zullen zijn neergelegd. Daarnaast is het kabinet overigens van oordeel dat ook met betrekking tot het financieel-administratief aspect in tijden van crisis regelmatige oefening aan de orde dient te zijn. Dit element zal dan ook worden meegenomen in het oefentraject.

Aanbevelingen

In algemene zin memoreert de B&A Groep dat op vele terreinen aanpassingen moeten plaatsvinden. Gelijktijdig wordt geconstateerd dat die aanpassingen al plaatsvinden zodat daarop niet verder wordt ingegaan. De totstandkoming van het concept-beleidsdraaiboek mond- en klauwzeer, het concept-LNV-handboek communicatie bij crises en de diverse lopende logistieke en administratieve verbetertrajecten bij onderdelen als RVV en LASER maken daar onderdeel van uit.

Centraal in de aanbevelingen uit hoofdstuk 9 staat de notie dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten als mond- en klauwzeer niet louter een veterinaire kwestie is, maar óók een maatschappelijke crisis betekent. De B&A Groep acht in dat kader een optiekverschuiving binnen LNV noodzakelijk en een investering vanuit LNV in de relaties met derden.

Het kabinet, meer in het bijzonder de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, is zich terdege bewust van de belangen die nu en in de toekomst spelen rondom een uitbraak van mond- en klauwzeer. Aspecten als «optiekverschuiving» en «investering in relaties met derden» zijn in dat kader geen onbekende grootheden; zij passen binnen de al veel langer bestaande ontwikkeling van LNV en het «Impuls voor vernieuwingsproces» waarbij een open omgaan met de omgeving één van de speerpunten was en is. Binnenkort zal worden gestart met een LNV-project dat tot doel heeft de kaders te bieden die voor Nederland richtinggevend zullen zijn in discussies omtrent het nationale en internationale dierziektebestrijdingsbeleid.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst