



Evaluatie SARS-CoV-2 bij nertsen

Ten behoeve van Ministerie van VWS en Ministerie van LNV



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



Aon

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Aanleiding en aanpak	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel en scope	4
1.3 Gevolgde aanpak	5
1.4 Leeswijzer	5
2 Relevante context	6
2.1 COVID-19 algemeen	6
2.2 Nerts en het verbod op pelsdierhouderij	7
2.3 Evaluatie Q-koorts	7
2.4 Crisisstructuur Zoönosen	8
3 Tijdlijn	11
4 Observaties	14
4.1 Observaties inzet crisisstructuur	14
4.2 Observaties ten aanzien van de advisering	17
5 Conclusie en aanbevelingen	19
5.1 Overkoepelende conclusie	19
5.2 Aanbevelingen	19
Bijlage 1 Afkortingen	22
Bijlage 2 Documentenoverzicht	23
Bijlage 3 Respondentenoverzicht	25
Bijlage 4 Schema risicoanalysestructuur zoönose	26

Samenvatting

Toelichting

Op 27 februari 2020 wordt de eerste officiële COVID-19 besmetting in Nederland vastgesteld. Dit leidt tot verschillende maatregelen. Op 17 april 2020 meldt het RIVM dat uit onderzoek blijkt dat fretten (nauw verwant aan nertsen) gevoelig zijn voor COVID-19 en op 23 april 2020 wordt de eerste besmetting bij een nertsenhoudery vastgesteld. Dit leidt tot maatregelen zoals een meldplicht voor nertsenhouderyen bij verschijnselen van COVID-19 bij nertsen, het afsluiten van de omgeving en nader onderzoek. In mei 2020 wordt voor het eerst een dier op mens besmetting vastgesteld. In juni 2020 besluit het kabinet over te gaan tot het ruimen van nertsbedrijven waar besmettingen hebben plaatsgevonden met SARS-CoV-2 (COVID-19). Er zijn uiteindelijk 69 besmette bedrijven geruimd, daarnaast is één bedrijf is geruimd op basis van een ernstige verdenking. Eind augustus wordt onder meer besloten dat er een stopregeling vanaf november 2020 komt. Alle nertsen op de overgebleven 56 niet-besmette bedrijven zijn na dit het besluit gedood ten behoeve van het pelzen. Op dit moment worden in Nederland bedrijfsmatig dan ook geen nertsen meer gehouden. Sinds 8 januari 2021 is het bovendien verboden om in Nederland nertsen te houden.

De ministeries VWS en LNV willen de genomen maatregelen evalueren en willen advies over eventuele verbeterpunten rond de inzet van de crisisstructuur zoönose. Zij hebben het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren.

Overkoepelend beeld

De zoönosenstructuur is met name ingericht om 1) nauwer samen te werken met direct betrokkenen, zoals de sector en getroffen gemeenten; de crisis niet oplossen vóór hen maar mét hen, 2) een nauwere samenwerking te realiseren tussen de betrokken ministeries van VWS en LNV en 3) het verbinden van de veterinaire en humane 'werelden', ook op wetenschappelijk gebied (inclusief het inwinnen van advies van onafhankelijke specialisten).

Wij constateren dat de lessen zoals de 'Evaluatiecommissie Q-koorts' deze signaleerde, een plek hebben gekregen binnen de zoönosenstructuur zoals deze tijdens de COVID-19 crisis bij nertsen functioneerde en dat de structuur zoals die bedacht is op papier voor het grootste gedeelte gevolgd is in de praktijk.

De zoönosenstructuur bood voordelen ten aanzien van:

1. **Het bij elkaar brengen van deskundigheid op het gebied van humane én veterinaire kennis.** Dit is het gevolg van de samenstelling van de gebruikte teams/overlegvormen, zoals het signaleringsoverleg, het OMT-Z en het GBT.
2. **Efficiënte samenwerking door een duidelijke structuur met korte lijnen.** De zoönosenstructuur bood houvast en duidelijkheid voor de betrokkenen. De rol van de verschillende teams/overlegvormen was helder en de betrokkenen wisten elkaar snel te vinden bij nieuwe ontwikkelingen (wetenschappelijke inzichten, besmettingen, Kamervragen).
3. **Het treffen van weloverwogen maatregelen.** De structuur maakte het mogelijk om met elkaar vooruit te denken en na te denken over beheersmaatregelen. Het bundelen van kennis bracht met zich mee dat maatregelen getoetst konden worden en steeds konden worden aangepast naar mate de crisis vorderde.

Observaties

Zodra signalen over COVID-19 onder nertsen binnen kwamen en serieuzer werden (23 april) is opgeschaald naar een DBT-LNV. Dit is conform het Departementaal Handboek Crisisbeheersing van het LNV. In deze eerste fase was LNV in de lead, het ministerie van VWS is direct actief betrokken. Een liaison sloot aan bij het DBT-LNV. Op het moment dat duidelijk werd dat nertsen ook mensen konden besmetten (en minister Schouten COVID-19 bij nertsen aanwijst als besmettelijke dierziekte) zijn VWS en LNV intensiever gaan samenwerken volgens de crisisstructuur zoönose. Vanaf dit moment is sprake van een gevaar voor de volksgezondheid en heeft VWS de leiding. Dit was vanzelfsprekend en is conform afspraak. Tegelijkertijd constateren betrokkenen dat deze 'omslag' aandacht verdient.

Respondenten kijken positief terug op de onderlinge samenwerking binnen de crisisstructuur en de snelheid waarmee gehandeld is. Er is intensief samengewerkt om tot passende oplossingen te komen voor de coronabesmettingen onder nertsen en de gevaren voor de volksgezondheid.

De structuur biedt ruimte voor een goede opbouw van risico-identificatie naar risico-inschatting, wat resulteert in beleid. Vanuit de crisisstructuur zijn steeds wetenschappelijke inzichten (OMT-Z) en bestuurlijke adviezen (BAO-Z) benut ten behoeve van de besluitvorming. Wel bestaat de behoefte dat het OMT-Z duidelijker onderscheid maakt tussen adviezen over mogelijke risico's (risicoanalyse) en de adviezen over de te nemen maatregelen (risicomanagement). Er bestaat verschil van opvatting over in hoeverre het OMT-Z zich uitsluitend zou moeten beperken tot een risicoanalyse. Wij zien dit vooral als een aandachtspunt voor de vraagstelling aan het OMT-Z.

De brede vertegenwoordiging van betrokken partners in het BAO-Z wordt gewaardeerd en maakte mogelijk dat ook die invalshoeken werden meegenomen.

Een veel benoemd knelpunt is het gebrek aan capaciteit bij diverse betrokken organisaties. Een ander knelpunt was het beperkte zicht op de naleving van de getroffen maatregelen. Tot slot bleek het uitwisselen van data vanuit de humane partijen een groot obstakel omdat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dit zou verhinderen. Met name het delen van testuitslagen of onderzoeksresultaten ten behoeve van sequentieanalyses (het kunnen vergelijken tussen dierlijke en humane testresultaten ten behoeve van het vaststellen van patronen/openvolging) kon hierdoor maar zeer beperkt plaatsvinden.

Aanbevelingen

Op basis van de lessen uit deze evaluatie komen wij tot de enkele aanbevelingen:

1. Combineer in een vroeg stadium veterinaire en humane onderzoek. Betrek onder andere in een vroeg stadium het RIVM.
2. Implementeer een terugkoppeling van de genomen besluiten of de adviezen aan de adviserende teams, zowel procesmatig als inhoudelijk.
 - a. Procesmatig: Het is voor alle betrokkenen belangrijk dat het Gezamenlijk Beleidsteam (GBT) ook een directe terugkoppeling geeft aan de overige adviesgremia (BAO-Z en OMT-Z) over het uiteindelijk genomen besluit. De huidige structuur en werkwijze voorziet daar nog niet in.
 - b. Inhoudelijk: Het is belangrijk dat het OMT-Z meer zicht krijgt op de naleving van en de handhaving op de geldende maatregelen. Daarmee kan het OMT-Z de effectiviteit van de maatregelen proberen vast te stellen. Dit inzicht kan het OMT-Z benutten in vervolganalyses en adviezen. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald of het noodzakelijk is om verdergaande maatregelen te adviseren of dat kan worden volstaan met het advies de reeds bestaande maatregelen aan te passen of beter na te leven.
3. De vraagstelling aan het OMT-Z verdient aandacht; het is belangrijk dat VWS en LNV op één lijn komen over de vraag in hoeverre het OMT-Z naar specifieke maatregelen kan worden gevraagd. De ministeries zouden een gezamenlijk uitgangspunt kunnen benoemen over de adviesvragen en formulering daarvan en hoe dit toe te passen in de werkwijze.
4. Maak afspraken over het delen van (privacygevoelige) onderzoeksgegevens door betrokken partijen aan de humane kant.
5. Combineer 'scenariodenken' met impactbepaling en beleg deze taken expliciet. De scenario's richten zich vooral op reservoirvorming en mutaties van het virus. Houd ook rekening met bijvoorbeeld de (maatschappelijke) impact.
6. Houd aandacht voor de nafase en beleg deze expliciet.

Hoewel in de nafase geen actieve rol meer is voor de crisisorganisatie is het wel relevant na te denken over het beleggen van de verantwoordelijkheid en te zorgen voor één loket voor vragen vanuit de sector en gemeente/provincie.
7. Update het beleidshandboek crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose. Enkele overleggen zijn niet opgenomen. Daarnaast is actualisatie van enkele gebruikte termen gewenst.

1 Aanleiding en aanpak

1.1 Aanleiding

In juni 2020 besluit het kabinet over te gaan tot het ruimen van nertsbedrijven waar besmettingen hebben plaatsgevonden met SARS-CoV-2 (COVID-19). Uiteindelijk worden 69 besmette bedrijven geruimd en wordt één bedrijf geruimd op basis van een ernstige verdenking. Alle nertsen op de overgebleven 56 niet-besmette bedrijven worden na het besluit over een stopregeling vanaf november 2020 gedood ten behoeve van het pelzen. Dit betekent dat er op dit moment in Nederland geen nertsen meer op bedrijfsmatige wijze worden gehouden. Sinds 8 januari 2021 is het bovendien verboden om in Nederland nertsen te houden, nadat op 14 december 2020 het wetsvoorstel *Wet verbod Pelsdierhouderij* door de Eerste Kamer werd aangenomen. Hiermee is vervroegd een einde gekomen aan pelsdierhouderijen. Het verbod volgt na jarenlange discussies. Het fokken van nertsen zou eigenlijk in 2024 definitief stoppen, maar vanwege het gevaar voor de volksgezondheid tijdens de coronapandemie heeft het kabinet besloten dit te vervroegen. Dit besluit is het gevolg van adviezen vanuit de crisisstructuur zoönose.

De bestrijding van COVID-19 bij nertsen heeft veel gevraagd van de nertsenhouders en de andere betrokkenen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) willen de genomen maatregelen en de crisisstructuur zoönose zoals ingezet tijdens COVID-19 evalueren en waar nodig lessen trekken voor de toekomst. Zij hebben het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) opdracht gegeven deze evaluatie uit te voeren.

In deze rapportage presenteren we de uitkomsten van het onderzoek, waarin ervaringen en leerpunten centraal staan. Naast de reconstructie van feiten en het beoordelen op basis van de geldende kaders, richten wij ons ook op het in beeld brengen van uitdagingen, dilemma's en leerpunten.

1.2 Doel en scope

Het doel van de opdracht is om te evalueren hoe maatregelen tot stand zijn gekomen en te adviseren over eventuele verbeterpunten rondom de inzet van de crisisstructuur zoönose. Het COT is gevraagd om antwoord te geven op de evaluatievragen over de inzet van de crisisstructuur zoönose (proces):

1. Hoe heeft de crisisorganisatie van het ministerie van VWS en LNV – en daarbinnen het Gezamenlijk Beleidssteam (GBT) – gefunctioneerd (ook voordat er werd gewerkt in de gezamenlijke crisisorganisatie)?
2. Hoe was de betrokkenheid van beide ministeries in die fase? Wat ging er goed en wat kan er beter?
3. Hoe heeft de gezamenlijke crisisorganisatie van het ministerie van VWS en het ministerie van LNV gefunctioneerd? Wat ging er goed en wat kan er beter? Welke aanbevelingen kunnen op grond van de evaluatie worden gedaan om de inzet van de gezamenlijke crisisorganisatie te verbeteren bij een volgende uitbraak van een zoönose of gebeurtenis waarbij dier- en volksgezondheid in het geding is? Met daarbij de volgende specifieke aandachtspunten:
 - Keuze en timing voor afhandeling binnen de gezamenlijke crisisorganisatie van dit signaal van zoönotische aard;
 - Wijze en timing van op- en afschaling;
 - (Voorbereiding van het) proces van gezamenlijke departementale crisisbesluitvorming;
 - Inzet en rolinvulling van het gezamenlijke departementale crisisteams: rol- en taakverdeling tussen het Gezamenlijk Adviesteam (GAT) en Gezamenlijk Beleidssteam (GBT) (het GAT is nu niet ingezet, is dat een juiste beslissing geweest?);
 - Omgang met de verdeling van de rollen van risicobeoordeling en risicomanagement in de zoönosenstructuur;
 - Organisatie van humaan-veterinair expertadvies in de zoönosenstructuur (zowel voor grotere als kleinere adviesvragen);
 - Mate van overeenstemming van de gehanteerde werkwijze met bestaande handboeken;

- Informatievoorziening en -management, waaronder
 - Organisatie van de crisiscommunicatie;
 - Betrekken van stakeholders, inclusief communicatie richting de Veiligheidsregio's.

Met betrekking tot de wijze waarop advies ingewonnen is (de inhoudelijke beoordeling) staan de volgende evaluatievragen centraal:

4. Op welke wijze is tijdens de crisis humaan-veterinair expertadvies ingewonnen?
5. Wat kan er worden gezegd over de tijdigheid van het inwinnen van dit humaan- veterinair expertadvies?
6. Op welke wijze heeft het kabinet de humaan-veterinaire expertadviezen betrokken en verwerkt in de besluitvorming?

Bij de beantwoording hebben we daarnaast aandacht gehad voor de volgende crisismanagement thema's, die samenhangen met de evaluatievragen:

- Leiding en coördinatie (op- en afschaling)
- Rol- en taakverdeling
- (Gedeeld) situationeel beeld
- Besluitvorming
- Aansluiting met het veld
- Samenwerking
- Wijze van organiseren
- Communicatie
- Scenario denken
- Informatiemanagement
- Toezicht en handhaving

1.3 Gevolgde aanpak

Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode tussen 23 augustus en 18 november 2021. Het COT is gestart met een analyse van documenten die door beide ministeries op ons verzoek ter beschikking zijn gesteld. Voorbeelden hiervan zijn GBT-verslagen, notities en adviezen, sitraps, en Kamerbrieven. De beschikbaar gestelde documenten zijn met de grootste zorgvuldigheid behandeld en uitsluitend ingezet om de feiten scherp te krijgen en inzicht te krijgen in de beschikbare informatie en in de gemaakte afwegingen. In totaal heeft het COT 27 individuele gesprekken gevoerd. Van deze gesprekken zijn geen verslagen gemaakt. De opbrengsten van de gesprekken zijn direct verwerkt in een werkdocument van de onderzoekers van het COT. In de gesprekken zijn kritieke momenten en sleutelbesluiten gedurende de crisis aan bod gekomen. Aan de hand hiervan zijn de meest relevante leerpunten besproken en is door direct betrokkenen gereflecteerd op het verloop van de crisis. Daarnaast heeft een leertafel plaatsgevonden waarin het COT eveneens in gesprek is gegaan met betrokkenen vanuit de crisisorganisatie. Hier zijn enkele bevindingen uit de gesprekken gedeeld en getoetst.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de relevante context waarbinnen deze crisis plaatsvond en de crisisstructuur zoñosen zoals opgenomen in het Beleidshandboek crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoñnose. In hoofdstuk 3 gaan we in op enkele kritieke momenten in de tijdlijn. We beschrijven (in chronologische volgorde) de meest relevante gebeurtenissen die effect hebben gehad op de (opschaling van de) crisisorganisatie en de besluiten die zijn genomen. In hoofdstuk 4 beschrijven we onze bevindingen op het gebied van zowel het proces als de besluitvorming. We sluiten af met hoofdstuk 5 waarin de ingaan op onze conclusie en lessen en aanbevelingen voor de toekomst benoemen.

2 Relevante context

2.1 COVID-19 algemeen

Op 27 februari 2020 wordt de eerste officiële COVID-19 besmetting in Nederland vastgesteld. Vanwege de acute situatie die daarna ontstaat, neemt het kabinet maatregelen. Eerst worden specifieke maatregelen genomen voor Brabant en Limburg. Kort daarna volgen landelijke maatregelen. In die eerste fase is veel onzekerheid. Verschillende organisaties werken (langdurig) hard om zicht te krijgen op de exacte gevaren van het coronavirus en passende maatregelen te nemen. Daarnaast speelt in die periode een tekort aan middelen zoals testcapaciteit en persoonlijke beschermingsmiddelen. De uitbraak van SARS-CoV-2 bij nertsen vond dus plaats in de context van de bredere COVID-19 pandemie. Uit deze evaluatie blijkt dat dit op verschillende manieren impact had. De meest relevante omstandigheden zijn:

Capaciteit VWS, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)

Diverse organisaties, waaronder specifiek het ministerie van VWS, het RIVM, de GGD'en en de NVWA werden zwaar belast door de COVID-19 pandemie. De uitbraak van COVID-19 onder nertsen en de specifieke bescherming van de volksgezondheid in relatie tot deze uitbraak, kwam bovenop de reeds bestaande werkzaamheden:

- Het ministerie van VWS staat aan de lat van de bestrijding van de COVID-19 pandemie in algemene zin. Het is zwaar belast met het ontwikkelen van beleid en maatregelen om de risico's van SARS-CoV-2 te verkleinen. Het ontwikkelen van specifieke beleidsmaatregelen en het informeren van de Tweede Kamer over de ontwikkeling van COVID-19 onder nertsen, zijn slechts enkele van de werkzaamheden die extra moesten worden verricht.
- Het RIVM is druk bezet met het verkrijgen van inzichten over het nieuwe virus SARS-CoV-2 en het ontwikkelen van veiligheidsprotocollen voor diverse sectoren. Het bestuderen van specifieke onderzoeken en het opstellen van protocollen voor de nertsenhouderijen kwam hier bovenop.
- De GGD was gedurende SARS-CoV-2 onder nertsen druk bezig met het realiseren van voldoende testcapaciteit, het uitvoeren van bron- en contactonderzoek en (later) het voorbereiden van de vaccinatiecampagne. Tijdens de uitbraak van SARS-CoV-2 onder nertsen ontstond daarbovenop de behoefte aan specifieke analyses en de behoefte om ook medewerkers van nertsenhouderijen met milde of zelfs zonder klachten te testen.
- De NVWA heeft een rol bij het handhaven van COVID-19 maatregelen, met name in de horeca. Vanwege SARS-CoV-2 onder nertsen moest de NVWA eveneens handhaven op de daarvoor specifiek geldende maatregelen en de naleving van de maatregelen door nertsenhouderijen controleren. Bovendien moest ze vanaf juni 2020 diverse nertsenbedrijven ruimen.

Het tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM)

In het begin van de coronacrisis was in heel Nederland een tekort aan PBM. De middelen die beschikbaar waren, gingen primair naar de zorg. Hierdoor waren minder PBM beschikbaar voor onder andere de mensen werkzaam in de nertsenhouderijen, terwijl de hygiënemaatregelen wel uitgingen van het gebruik van PBM door medewerkers van de besmette houderijen. Uiteindelijk is het LOT-C gevraagd om de specifieke nertsenhouders waarbij SARS-CoV-2 is vastgesteld, te helpen met het vinden van een aanbieder van PBM's.¹

Maatschappelijke dynamiek – Op 13 maart 2020 vindt een debat plaats in de Tweede Kamer; de PVV, GroenLinks, SP en D66 laten zich kritisch uit over het kabinetsoptreden. Zij stellen dat het kabinet te laat maatregelen neemt. Op maandag 16 maart 2020 spreekt minister-president Rutte het land toe om de aanpak toe te lichten. Op 23 maart 2020 worden strengere maatregelen afgeroepen, de 'intelligente lockdown' is een feit. Peilingen laten zien dat veel Nederlanders van mening zijn dat

¹ Kamerstukken II 2019/2020, 3022 aanhangsel

maatregelen te laat komen.² De COVID-19 besmettingen bij nertsenfokkerijen vond plaats in dit tijdsgewricht. Dit leidde tot uitgesproken reacties en twijfel. Rond de besmettingen onder nertsen ontstaat een dynamiek waarin wordt gesuggereerd dat het kabinet – ondanks diverse besmettingen – niet tijdig in actie komt. Diverse media³ publiceren hierover. Het Veiligheidsberaad schrijft in een brief dat zij zich grote zorgen maakt over de manier waarop landbouwminister Carola Schouten de coronabesmettingen bij nertsenfokkerijen aanpakt. Zij zou te weinig oog hebben voor de angst van omwonenden van de fokkerijen en haar beleid onvoldoende afstemmen met de veiligheidsregio's.

2.2 Nertsen en het verbod op pelsdierhouderij

De nerts behoort tot de groep van de marterachtigen. Een gemiddeld bedrijf in Nederland telt voor het verbod op pelsdierhouderijen rond de 5.000 moederdieren. De dieren zitten in een kooi van 85 centimeter lang, 30 centimeter breed en 45 centimeter hoog, met daaraan een nachtverblijf. Gemiddeld zitten hier drie nertsen in. Een nerts blijft zeven maanden op het bedrijf. In maart wordt er gepaard en eind april, begin mei komen de pups. In september zijn de dieren volwassen, in oktober begint de verharing, een maand later zijn ze de dieren geschikt voor de oogsttijd / het pelzen.

De nertsen worden door medewerkers uit hun kooi gehaald en door een valluik in een verrijdbare kist gestopt, waarin ze vergast worden met zuivere koolmonoxide, een methode die met de overheid ontwikkeld is. Het vlees mag niet worden gebruikt en gaat naar het bedrijf Rendac, waar het verbrand wordt. De vetten zijn bruikbaar als grondstof voor geneesmiddelen en schoonheidsproducten.

Om ethische redenen worden nertsenfokkerijen per 1 januari 2024 verboden. Sinds eind jaren 1990 werkt de politiek al aan een verbod voor pelsdierhouderijen. In 2008 komen de Kamerleden Krista van Velzen (SP) en Harm Evert Waalkens (PvdA) met een nieuw wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het fokken van dieren voor de bontproductie niet meer van deze tijd is. Het zou onethisch, moreel verwerpelijk en onnodig zijn, omdat er genoeg alternatieven zijn voor bont. De SP en de PvdA krijgen steun van GroenLinks, de PVV, D66, de ChristenUnie en de Partij voor de Dieren. Daarnaast tekenen 60.000 Nederlanders een petitie tegen het fokken van nertsen. In 2009 wordt het voorstel in de Tweede Kamer aangenomen, drie jaar later volgt de Eerste Kamer.⁴ In januari 2013 treedt de *'Wet verbod pelsdierhouderij'* in werking. Deze wet bepaalt dat nertsenfokkerijen per 1 januari 2024 verboden worden. De resterende fokkers (in 2018 nog zo'n 145) krijgen 11 jaar de tijd om zich op de sluiting voor te bereiden. Er komt geen compensatie voor de inkomstenderving, wel wordt de sloop van de gebouwen voor 70% vergoed. De Nederlandse Federatie van Edelpelsdierhouders (NFE) spant een rechtszaak aan en krijgt aanvankelijk gelijk van de rechtbank, maar een gerechtshof, de Hoge Raad en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordelen allemaal dat de financiële belangen van de pelsdierhouders niet onredelijk zijn geschaad.⁵ Eind 2020 besluit het kabinet om het verbod op pelsdierhouderij naar voren te halen vanwege SARS-CoV-2 onder nertsen en het gevaar voor de volksgezondheid. Nertsenhouders hebben recht op nadeelcompensatie voor de geleden schade als direct gevolg van het vervroegd verbod.

2.3 Evaluatie Q-koorts

Tussen 2007 en 2009 wordt Brabant getroffen door Q-koortsuitbraken bij de mens. Omdat in eerste instantie sprake was van een regionale uitbraak lag de regie over het beheersen van de uitbraak bij de GGD van de gemeente Oss in Noord-Brabant. De regie verschoof toen er in 2008 en 2009 wederom omvangrijke uitbraken waren. De regie ging naar landelijk niveau: de ministeries van VWS en LNV. Vanaf 2008 heeft het ministerie van LNV maatregelen genomen om de kans op infectie te verminderen. Deze maatregelen hadden niet het gewenste effect. Eind 2009 resulteerde dit in het besluit om alle drachtige geiten op met Q-koorts besmette bedrijven preventief te ruimen. De beide ministeries

² 1Vandaag Opiniepanel Rapport, *Onderzoek: reactie op aanscherpingen coronamaatregelen*, Jeroen Kester 29 september 2020 en *Onderzoek: maatregelen 'gedeeltelijke lockdown'*, Petra Klapwijk 14 oktober 2020.

³ De Volkskrant, (2020, 12-11) P. De Graaf. *Waarom laat de minister het virus nog voortwoeden onder nertsen?*; RTL nieuws, (2020, 29-07) *Grote zorgen over aanpak minister Schouten van aanpak corona bij nertsen*; Brabants Dagblad (2020, 09-07) T. van der Meer. *Jorritsma wil alle nertsen in Zuidoost-Brabant ruimen*.

⁴ *Kamerstukken I* 2009/10, 30826, H, 1-2.

⁵ <https://www.ad.nl/economie/toekomst-voor-de-laatste-nertsenfokkerijen-uitzichtloos-veertig-jaar-voor-niets-gewerkt-br-a2ea7c29/>

besloten tot een onafhankelijke evaluatie van de aanpak en effectiviteit van alle genomen maatregelen vanaf 2005, uitgevoerd door de Evaluatiecommissie Q-koorts. Deze evaluatie⁶ leidde tot enkele lessen

Enkele relevante lessen uit de Q-koorts samengevat:

- De overheid moet in de situatie van een opkomende zoönose de problemen samen met het bedrijfsleven en samenleving oplossen i.p.v. vóór hen.
- Het is essentieel dat de overheid tijdig en transparant communiceert over wat zij wel en ook over wat zij niet weet.
- De betreffende sector moet in een vroegtijdig stadium worden betrokken en aangesproken om de zoönose sneller en effectiever te behandelen.
- De wetenschap kan niet altijd onomstotelijke zekerheid bieden voor het instellen van ingrijpende beleidsmaatregelen.
- Belang te laten adviseren door onafhankelijke specialisten.
- Taak om verschillende invalshoeken tegen elkaar af te wegen om tot een besluit te komen
 - o ervaringen vergelijkbare problematiek in het buitenland moeten worden meegenomen in adviezen aan de beleidsmakers;
 - o wanneer in geval van zoönose ziektegevallen klachten veroorzaken bij de mens en niet of nauwelijks bij het dier, dient humane kolom VWS initiatief te nemen in het managen van de crisis.
- De verzamelde informatie van monitoring en surveillance van zoönose bij landbouwhuisdieren van de Gezondheidsdienst moet gedeeld en besproken worden met Clb/LCI.
- VWS heeft het voortouw in zoönotische crises en vult eigen expertise aan uit veterinaire kring vanuit het OMT.
- OMT moet privacyoverwegingen terzijde kunnen schuiven t.b.v. brononderzoek, ook wanneer het gaat om niet-meldingsplichtige dierziekten.
- De NVWA moet de naam van onafhankelijke, deskundige autoriteit kunnen waarmaken door onafhankelijk van de ministeries te opereren.
- Humane en veterinaire kolommen dienen binnen de zoönosenstructuur beter te worden geïntegreerd.
- Signaal/signaalverzameling/strategie/beleid/uitvoering dient gezamenlijk door de ministeries van VWS en LNV tot stand te komen.

over de aanpak en bestrijding en deze zijn ingezet ter verbetering van de crisisstructuur zoönose in Nederland.

2.4 Crisisstructuur Zoönosen

Het Beleidshandboek crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose beschrijft de samenwerking tussen verantwoordelijke ministeries bij de uitbraak van een zoönose. Het handboek is bedoeld voor medewerkers van de ministeries en geeft informatie over de advies- en besluitvormingsstructuur rondom zoönosen. Het dient als leidraad voor de interdepartementale samenwerking. Het beschrijft onder andere risicosignalering, risicobeoordeling en (bestuurlijk) managementadviesing.

Bij signalering gaat het er om tijdig mogelijke bedreigingen voor dier- en volksgezondheid vast te stellen. Eventuele signalen worden voorgelegd in het signaleringsoverleg zoönosen (SO-Z). Het SO-Z wordt gevormd door humane en veterinaire experts. Bij de beoordeling van signalen gaat het er om in te schatten wat de ernst is van een signaal. Deze beoordeling dient te geschieden op basis van kennis en expertise. Het is een dynamisch proces waarbij de mate van ernst en de ervaring met de ziekte het niveau bepaalt van de wijze waarop dat deskundigenoordeel tot stand komt. In het SO-Z vindt in feite de eerste gezamenlijke beoordeling plaats. Vervolgstappen in de beoordeling vinden afhankelijk van de ernst van het signaal plaats. Dat kan in een Responseteam zoönosen (RT-Z) en vervolgens in een Outbreak managementteam zoönosen (OMT-Z).

Zoönotische signalen waarbij sprake is van mogelijk een acute dreiging voor de volksgezondheid, kunnen aanleiding zijn voor een beoordeling door het dan in te stellen RT-Z. Het RT-Z beoordeelt en adviseert aan (onder andere) de directeur van het Clb over de te volgen strategie op het gebied van onder meer het indammen van verspreiding, mogelijke interventies, diagnostiek en behandeling en communicatie. Ernstige zoönotische dreigingen kunnen ingrijpende beslissingen noodzakelijk maken. Inhoudelijke argumenten voor die besluiten kunnen worden opgesteld in het OMT-Z.

Het OMT-Z brengt eveneens humane en veterinaire experts bij elkaar. Zij geven advies op wetenschappelijke gronden aan de DG's van VWS en LNV over risico-inschatting, managementopties en risicocommunicatie. In het advies komt idealiter naar voren welk risico er bestaat, hoe groot dit risico is, welke mogelijkheden er zijn om het risico te verkleinen en in welke orde van grootte de te

⁶ Van verwerping tot verheffing, 2010, Evaluatiecommissie Q-koorts.

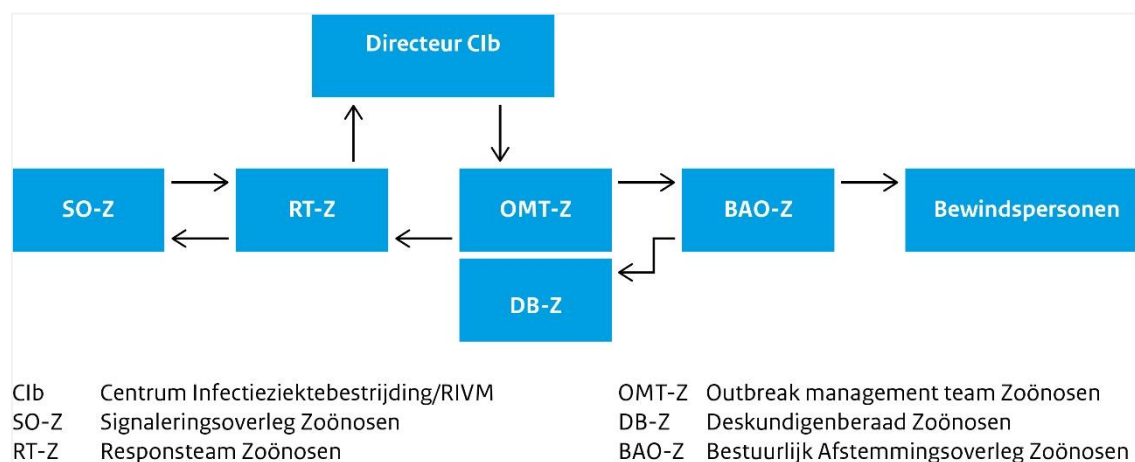
bereiken resultaten liggen. Daarnaast bevat het advies een inschatting van de mate van (on)zekerheid over het risico en de voorgestelde maatregelen.

Als er een complex probleem is maar (nog) geen acute dreiging, kan het Deskundigenberaad zoönosen (DB-Z) bijeen geroepen worden. Het DB-Z geeft wetenschappelijk advies over een aantal vooraf opgestelde vragen, welke afkomstig kunnen zijn van VWS en /of LNV of op initiatief van het Centrum Infectieziektenbestrijding/RIVM zelf. Het DB-Z hanteert vrijwel dezelfde samenstelling en werkwijze als het OMT-Z. Uit een DB-Z volgt in principe binnen twee weken een adviesbrief aan de Directeur-generaal volksgezondheid (DGV) van VWS en de Directeur-generaal Agro (DG-AN) van LNV. De adviezen van het OMT-Z en DB-Z worden openbaar gemaakt. Afhankelijk van de adviezen, kan er een Bestuurlijk Afstemmingsoverleg Zoönosen (BAO-Z) ingesteld worden.

De taak van het BAO-Z is om in het geval van een (mogelijke) uitbraak van een zoönose die een bedreiging voor de volksgezondheid vormt de (door het OMT-Z geadviseerde) maatregelen te beoordelen op bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid en hierover de ministers van VWS en LNV te adviseren. Het BAO-Z adviseert het GBT met bestuurlijke en sectorale inzichten. Daarom zijn zowel burgemeesters als vertegenwoordigers van sectoren onderdeel van het BAO-Z. In het GBT (of DBT-LNV) wordt de vraagstelling aan het BAO-Z besproken en vastgesteld. Vervolgens wordt de vraagstelling en het advies OMT-Z aan het BAO-Z voorgelegd en het BAO-Z wordt door de DGV uitgenodigd bijeen te komen. Het advies van het BAO-Z wordt in het GBT besproken.

Naast het BAO-Z is er ook een regulier Afstemmingsoverleg Zoönosen (AO-Z). Deze is tijdens SARS-CoV-2 onder nertsen wel benut maar formeel geen onderdeel van de crisisstructuur zoals beschreven in het Beleidsdhandboek.

Onderstaande figuur geeft de risicoanalysestructuur zoönose vereenvoudigd weer. Voor een overzicht van de gehele structuur zie bijlage 4.



Figuur 1: Vereenvoudigde weergave van de risicoanalysestructuur voor zoönosen. Deze figuur is overgenomen uit het Beleidsdhandboek Crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose. Daarin ontbreekt het GBT, zie hiervoor aanbeveling 7.

Wanneer aan bepaalde criteria (zoals beschreven in departementale crisishandboeken) is voldaan, zal ook de departementale crisisorganisatie van VWS en/of LNV worden opgeschaald. Dit betekent dat er op strategisch niveau bij LNV sprake is van een Departementaal Beleidsteam (DBT-LNV) en bij VWS van een Beleidsteam Crisisbeheersing (BTCb). Er zijn drie opschalingssituaties mogelijk:

1. LNV is opgeschaald en VWS niet;
2. VWS is opgeschaald en LNV niet;
3. zowel LNV als VWS zijn opgeschaald.

In de eerste en tweede situatie ligt de lead in alle facetten bij het opgeschaalde ministerie. Het ministerie dat niet is opgeschaald wordt op alle niveaus betrokken bij de structuur en organisatie van het opgeschaalde ministerie. Het niet opgeschaalde departement dient op een passend niveau en met

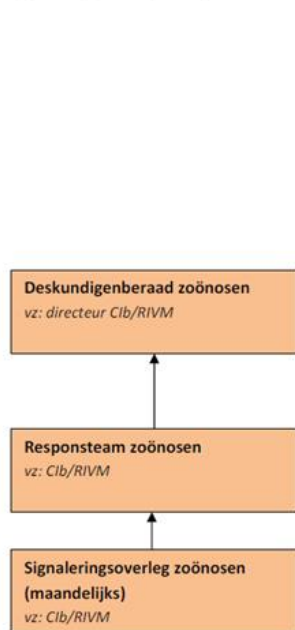
een passend mandaat op alle niveaus in de crisisstructuur aan te sluiten, bijvoorbeeld door middel van liaisons.

In de derde situatie is het uitgangspunt samenwerken in een gezamenlijke crisisorganisatie. Na het besluit tot het gezamenlijk opschalen van de departementen komt de lead in beginsel bij de DGV van het Ministerie van VWS te liggen, tenzij in onderlinge afstemming tussen de secretaris generaal van VWS en de Portefeuillehouder crisisbeheersing van LNV anders wordt besloten.

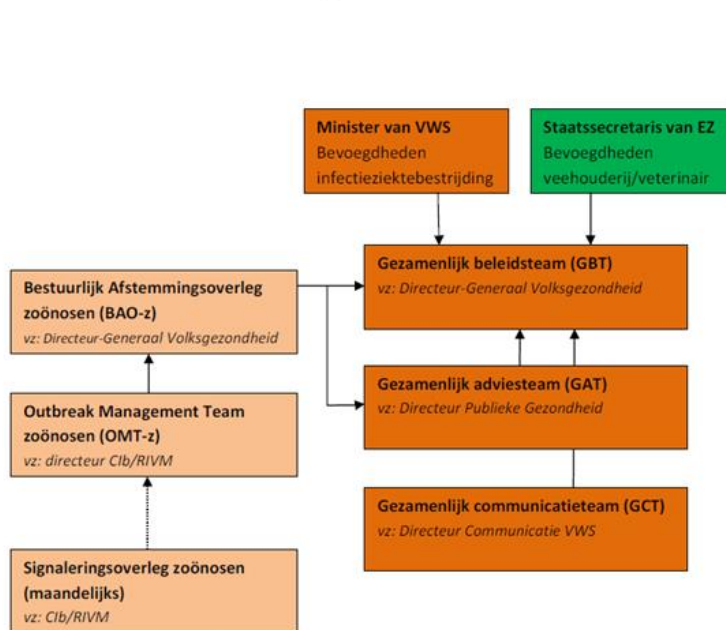
Een volledig opgeschaalde gezamenlijke crisisorganisatie bestaat uit:

- Een Gezamenlijk Beleidsteam (GBT, adviseert de DGV op strategisch niveau om de gevolgen van de (potentiële) crisis zoveel mogelijk te beteugelen en over de inrichting van de gezamenlijke crisisorganisatie.)
- Een Gezamenlijk Advies Team (GAT, adviseert het GBT over te nemen maatregelen/ besluiten waarbij vanuit verschillende invalshoeken (LNV, VWS) het probleem wordt beoordeeld en stemt op tactisch/operationeel niveau de aanpak van de crisis af tussen de diverse betrokken beleidsterreinen en onderdelen van beide ministeries.)
- Een Gezamenlijk Communicatieteam (GCT, adviseert over communicatie aan het GBT. En voert de communicatie uit over adviezen en maatregelen die besproken zijn in het BAO-Z en/of BTCb, DBT en het GBT en stuurt bij indien nodig.)
- Een Gezamenlijk Facility Management Team.
- Een Gezamenlijk Financieel Controle Team.

Reguliere signalering en respons zoönosen



Crisisbesluitvormingsstructuur zoönosen



Figuur 2: Signalering, respons en crisisbesluitvorming zoönosen. Deze figuur is overgenomen uit het Beleidshandboek Crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose. Daarin staat nog Staatssecretaris van EZ. Dit moet zijn de Minister van LNV. Zie hiervoor aanbeveling 7.

3 Tijdlijn

Fase 1: Aanloop

Op 27 februari 2020 wordt de eerste officiële positieve coronabesmetting in Nederland vastgesteld. Daarvoor heeft het coronavirus wereldwijd al grote impact, onder andere in China en Italië. Vanaf het moment dat het coronavirus zich verspreidt is er aandacht voor de rol die dieren spelen bij de verspreiding van het virus. Zo is er veel aandacht voor de vismarkt in Wuhan en vermoedt de World Health Organization (WHO) al in maart 2020 dat vleermuizen een rol spelen bij de verspreiding van COVID-19. In februari en maart 2020 worden wereldwijd diverse meldingen van COVID-19 besmettingen bij dieren vastgesteld. Mede daarom vaardigt het RIVM op 4 april 2020 enkele richtlijnen uit over de omgang met huisdieren. Op 7 april 2020 komt de deskundigengroep dierziekten bijeen. Deze bestaat uit veterinaire wetenschappers en andere experts (waaronder het RIVM) die de minister van LNV adviseren over vraagstukken rond dierziekten. Kort daarna komt ook het Deskundigenberaad Zoönosen (DB-Z) bijeen. In het deskundigenberaad sluiten ook wetenschappers en experts aan op het gebied van humane infectieziekten. Zij concluderen dat de mens op mens transmissie de stuwende kracht is van de verspreiding van COVID-19. De impact van SARS-CoV-2 onder (huis)dieren is op dat moment verwaarloosbaar.

Fase 2: COVID-19 wordt dierziekte

Op 17 april 2020 meldt het RIVM dat uit onderzoek bleek dat fretten gevoelig zijn voor SARS-CoV-2. Vanwege de nauwe verwantschap tussen fretten en nertsen, is dit mogelijk ook een risico voor nertsen.⁷ Uit onderzoek blijkt dat marterachtigen zoals de fret en de nerts extra gevoelig zijn voor SARS-CoV-2. Net als de mens hebben zij een eiwit op hun longen waar het virus zich gemakkelijk aan hecht; de zogenoemde ACE2-receptor. Mensen hebben deze receptor bijvoorbeeld ook op hun mond-slijmvlies.⁸ Op 23 april 2020 manifesteert dit risico zich. Gezondheidsdienst voor Dieren⁹ meldt dat drie nertsen in Milheeze zijn besmet met het virus¹⁰. De besmette nertsen hadden last van maag- en darmklachten en ademhalingsproblemen. Ook was het sterftecijfer op de getroffen bedrijven hoger dan gebruikelijk. Het ministerie LNV schaalte daarop de crisisorganisatie op en organiseert een Departementaal Beleidsteam (DBT). Een liaison van het ministerie van VWS sluit hierin aan en het LCI van het RIVM neemt deel. Op basis van het DBT-advies wordt op 26 april 2020 een meldplicht ingevoerd. Nertsenhouders moeten verschijnselen van COVID-19 bij nertsen melden bij de NVWA. Het RIVM ziet dan nog geen extra risico's voor de volksgezondheid. Er worden diverse onderzoeken opgestart om dit nader te bepalen. Uit voorzorg adviseert het RIVM om een gebied van 400 meter in de omgeving van besmette pelsdierhouderijen af te sluiten voor fietsers en wandelaars. Deze maatregel wordt uiteindelijk op 15 mei 2020 opgeheven wanneer uit onderzoek blijkt dat er geen virus in de luchtmonsters buiten de stallen wordt aangetroffen. Daarnaast adviseert het RIVM over diverse voorzorgsmaatregelen.

Begin mei 2020 volgt uit eerste onderzoeken dat het onwaarschijnlijk is dat besmette bedrijven elkaar onderling hebben besmet én dat het daarnaast onwaarschijnlijk is dat alleen mens op nerts-transmissie plaatsvond. Dit is het moment waarop uit onderzoek blijkt dat SARS-CoV-2 van mens op dier en van dier op dier kan overslaan. Nederlands onderzoek heeft aangetoond dat fretten elkaar kunnen besmetten via inademing. Omdat nertsen nauw verwant zijn aan fretten, is het mogelijk dat zij het virus ook aan elkaar kunnen overbrengen. Onderzoek wijst uit dat longontsteking voorkomt bij nertsen en dat er SARS-CoV-2 werd gedetecteerd in organen en op de keelwabs van nertsen. Dier op mens besmettingen zijn op dit moment nog niet vastgesteld.

⁷ Feitenreconstructie, Thema: Nertsen (zoönose) en Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020, 22 april). Kamerstukken 28286 en 25295, nr. 1088.

⁸ <https://www.wur.nl/nl/show/Vragen-en-antwoorden-over-de-COVID-19-besmetting-bij-nertsen.htm>

⁹ Gezondheidsdienst voor Dieren B.V. (GD) richt zich op het bestrijden en voorkomen van besmettelijke dierziekten. Het bedrijf voert diergezondheidsmonitoring uit, doet praktijkgericht onderzoek en ontwikkelt programma's voor dierziektepreventie en -bestrijding.

¹⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal (2020, 26 april). Kamerstukken 28286 en 25295, nr. 1089.

Fase 3: COVID-19 wordt besmettelijke dierziekte

Op 18 mei 2020 voert het ministerie van LNV crisisoverleg. Aanleiding hiervoor is een aannemelijke SARS-CoV-2 besmetting van nerts op mens. VWS sluit aan bij dit crisisoverleg. Er wordt extra onderzoek ingesteld, met name om vast te stellen of nertsenhouderijen zich kunnen ontwikkelen tot virusreservoirs. Daarnaast bestaat het risico dat het virus onder nertsen nieuwe varianten ontwikkelt. Dan blijkt ook dat nertsen COVID-19 subklinisch (zonder ziekteverschijnselen) kunnen hebben.¹¹ Het DBT-LNV adviseert enkele maatregelen, waaronder verplichte screening van alle bedrijven, uitbreiding van de meldplicht, een bezoekersverbod en voorkomen dat katten de bedrijven binnenkomen of verlaten. Omdat ook dier op mens transmissie plaatsvindt, wijst minister Schouten COVID-19 bij nertsen aan als besmettelijke dierziekte. Bovendien treedt de crisisstructuur zo'nose in werking. Dit betekent dat de ministeries van VWS en LNV een GBT gaan vormen onder voorzitterschap van VWS. Het BAO-Z adviseert het GBT met bestuurlijke en sectorale inzichten. Het OMT-Z adviseert het BAO-Z met wetenschappelijke inzichten. Zie voor een schematisch overzicht figuur 1 in bijlage 4.

Omdat er een risico voor de volksgezondheid is, staat het ministerie van VWS primair aan de lat van de crisisorganisatie. Op 26 mei 2020 is het eerste GBT-overleg waarin wordt besloten om de dan geldende maatregelen aan alle nertsenbedrijven op te leggen (niet alleen aan besmette bedrijven) en een dringend advies aan de nertsenhouders af te geven om zich bij klachten direct te laten testen.

Fase 4: Meer besmettingen en meer maatregelen

Op 3 juni 2020 komt het OMT-Z bij elkaar. Doel van dit overleg is het beoordelen van beschikbare onderzoekresultaten en het bespreken van de vragen gesteld door de ministeries van VWS en LNV. Naar aanleiding van deze vragen adviseert het OMT-Z het GBT enkele maatregelen te nemen¹². Het OMT-Z maakt daarin onderscheid tussen maatregelen voor besmette bedrijven en maatregelen voor niet-besmette bedrijven. De maatregelen hebben vooral betrekking op isolatie, doding en ruiming van besmette bedrijven en hygiëne voor niet-besmette bedrijven. Daarnaast beschouwt het OMT-Z een vroegtijdige stopregeling voor niet-besmette bedrijven als een reële optie. Over preventief ruimen is het OMT-Z verdeeld. Ook een deel van het BAO-Z adviseert om preventief te ruimen. Het GBT besluit dat het ruimen van besmette bedrijven kan en staat toe de stoppersregeling aan te bieden. Minister De Jonge (VWS) en minister Schouten (LNV) besluiten de besmette bedrijven te ruimen en informeren de Tweede Kamer. Daarin merken zij ook op dat er op dat moment juridisch geen grondslag is om niet-besmette bedrijven te kunnen ruimen. Op 6 juni 2020 start de NVWA met het ruimen van besmette bedrijven. Kort daarna worden er twee nieuwe besmette locaties vastgesteld. In die periode vinden nog diverse GBT, DB-Z en BAO-Z overleggen plaats. Het aantal coronabesmettingen onder nertsen blijft verder oplopen; op 3 juli 2020 wordt het 18^e besmette bedrijf vastgesteld. Op 9 juli 2020 uit het Veiligheidsberaad per brief grote zorgen over de aanpak rond de nertsenfokkerijen. Zo zou er onvoldoende aandacht zijn voor de zorg van omwonenden en de afstemming met de veiligheidsregio's. Met name in de regio Brabant, waar zich de meeste nertsenfokkerijen bevinden en waar de SARS-CoV-2 uitbraak bij nertsen ontstond, zijn burgemeesters aangesloten bij de crisisstructuur. Andere regio's (zoals Gelderland) worden pas in een later stadium betrokken en beperkt geïnformeerd over besluitvorming. Hier zijn in eerste instantie weliswaar minder besmettingen, maar de maatregelen treft ook deze regio's. Dat de maatschappelijke druk toeneemt, blijkt ook uit het feit dat nertsenhouders in toenemende mate vervelende reacties krijgen.

Op 16 juli 2020 adviseert het OMT-Z over de vraag: *'Met welke maatregelen kunnen de risico's van de volksgezondheid beperkt of voorkomen worden nu er toch weer nertsenbedrijven positief zijn geworden?'* Het OMT-Z adviseert tot half augustus af te wachten of de meest recente aanscherping van maatregelen (10 juli 2020) effect heeft. Daarnaast zou het aantal besmettingen mogelijk kunnen afnemen omdat het aantal contactmomenten tussen mensen en nertsen na het spenen zal afnemen. Vervolgens zou gepeld kunnen worden in november/december. Het OMT-Z adviseert om na dit pelsseizoen alle bedrijven te doen stoppen. Als half augustus nog besmettingen plaatvinden, moet preventief ruimen worden overwogen, adviseert het OMT-Z.

¹¹ Stand van zaken onderzoek COVID-19 naar nertsenbedrijven, 19 mei 2020. Kamerstuk 28286-1092.

¹² RIVM (2020 3 juni) Advies n.a.v. OMT-Z nertsen en SARS-CoV-2 (OMT Advies).

Fase 5: OMT-Z advies over stopregeling

Eind juli en begin augustus wordt op 12 bedrijven COVID-19 bij nertsens vastgesteld. Dit aantal blijft verder oplopen. Kennelijk hebben de aanscherpingen van eind juli onvoldoende effect. Daarom komt het OMT-Z op 24 augustus 2020 met een nieuw advies. Het OMT-Z stelt vast dat er sprake is van reservoirvorming. Het OMT-Z adviseert daarom drie maatregelen: 1) continueren van het ruimen van besmette bedrijven, 2) versterkte screening van bedrijven en meer controleerbaar personeelsmanagement bij nertsenhouders en 3) een verplichte stopregeling voor de nertsenhouders na de pelsperiode in november 2020. Alle bedrijven – dus ook de niet-besmette bedrijven – stoppen dan. Op deze manier verwacht het OMT-Z recht te doen aan het beperkte volksgezondheidsrisico voor omwonenden in de directe omgeving op de korte termijn en het grotere risico op reservoirvorming en mutaties voor de lange termijn. Vooral de risico's op lange termijn vormen een gevaar voor de volksgezondheid. Het BAO-Z bespreekt dit advies. In dit overleg blijkt dat ook de (vertegenwoordigers van) nertsensector zich kunnen vinden in de door het OMT-Z geadviseerde maatregelen. Op 28 augustus 2020 informeren de minister De Jonge en minister Schouten de Tweede Kamer hierover. Daarin lichten zij ook de eerste kaders voor de stopregeling en financiële tegemoetkoming toe.

Fase 6: Wettelijke verankering en nasleep

Vanaf dat moment starten de ministeries met de voorbereiding op de wettelijke verankering. Daarop is ook kritiek. Een petitie die kritiek uit op de compensatieregeling, krijgt de nodige steun. Daarnaast is de maatschappelijke zorg nog niet verdwenen. Zo ontstaat begin oktober onrust in Best omdat daar enkele nertsens zijn ontsnapt. Op 13 november 2020 biedt minister Schouten – mede namens het ministerie van VWS – het wetsvoorstel aan voor de vervroegde beëindiging van de pelsdierhouders. Feitelijk betekent dit een wijziging van de *Wet verbod pelsdierhouders*. De overgangstermijn waarbij nertsenhouders hun bedrijfsactiviteiten mogen voortzetten tot 1 januari 2024 komt te vervallen. Een week later vindt er een commissievergadering plaats over de nadeelcompensatieregeling. De Tweede Kamer en Eerste Kamer nemen de wetsvoorstellen (unaniem) aan.

Per 8 januari 2021 is het houden van nertsens in Nederland verboden en zijn alle nertsensbedrijven leeg. Voor dit dossier start daarmee de nafase. Deze bestaat onder andere uit de uitvoering van de compensatieregelingen. Ook zijn er ondanks de ruiming nog maatregelen van kracht voor de (leegstaande) fokkerijen. Deze moeten worden nageleefd en gehandhaafd. Verschillende bedrijven zijn lange tijd niet vrijgegeven vanwege het restrisico dat mogelijk gemoeid is met de mest die nog aanwezig is op leegstaande nertsenhouders. Aan deskundigen uit het consortium dat onderzoek heeft gedaan naar de verspreiding van SARS-CoV-2 bij nertsenhouders en deskundigen van het RIVM is gevraagd een risicoanalyse te doen. Op basis van de analyse “neemt het consortium aan dat de kans op aanwezigheid van infectieus virus op kooien nog veel kleiner is dan die in vaste mest (verwaarloosbaar klein).” Op 8 oktober 2021 (ruim negen maanden nadat het laatste bedrijf besmet raakte) informeren de ministers Schouten en De Jonge de Kamer dat de opgelegde maatregelen ingetrokken worden¹³. Met dit besluit kunnen ook de laatste bedrijven vrijgegeven worden. Het vinden van een nieuwe invulling voor de bedrijven brengt de nodige uitdagingen met zich mee brengen voor gemeente(n) en provincie(s).

¹³ Tweede Kamer der Staten Generaal (2021, 8-10) Kamerstukken: 3241613-1014007-PG.

4 Observaties

In dit hoofdstuk delen wij onze observaties opgedaan in interviews, de leertafel en de beschikbare documentatie. Dit hoofdstuk is ingedeeld op basis van de onderzoeksvragen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de observaties ten aanzien van de inzet van de crisisstructuur (proces) (onderzoeksvraag 1 t/m 3) en de observaties ten aanzien van de wijze waarop advies ingewonnen is (de inhoudelijke beoordeling) (onderzoeksvraag 4 t/m 6). Zoals beschreven in de inleiding hebben we bij de beantwoording daarnaast aandacht voor de crisismanagement thema's Leiding en coördinatie, Rol en taakverdeling, (Gedeeld) situationeel beeld, Besluitvorming, Aansluiting met het veld, Samenwerking, Wijze van organiseren, Communicatie, Scenario denken, Informatiemanagement en Toezicht en handhaving.

4.1 Observaties inzet crisisstructuur

Functioneren crisisorganisatie LNV en VWS

Beide ministeries kijken tevreden terug op (de aanloop naar) de samenwerking binnen de crisisstructuur zoönose. De lijnen zijn, ook toen nog niet werd samengewerkt in de gezamenlijke crisisstructuur, kort en functionarissen zijn bekend met elkaar. Naar aanleiding van de eerste besmetting met SARS-CoV-2 bij nertsen heeft LNV het DBT opgeschaald. In deze eerste fase was LNV in de lead. Dit ministerie heeft de afgelopen jaren regelmatig conform de interne crisisstructuur gewerkt en heeft de nodige ervaring opgedaan. VWS wordt direct actief betrokken, onder andere door het aansluiten van een liaison bij het DBT-LNV. VWS werkte al in een crisisstructuur vanwege de pandemie.

Opschaling

Op basis van de evaluatie concluderen wij dat zodra de signalen over COVID-19 onder nertsen binnen kwamen en serieuzer werden (23 april), is opgeschaald naar een DBT-LNV. Dit is conform het Departementaal Handboek Crisisbeheersing van het LNV. Op het moment dat er sprake was van een aannemelijke SARS-CoV-2 besmetting van nerts op mens (en dus een zoönose) heeft opschaling naar de crisisstructuur zoönose plaatsgevonden (19 mei). Eerdere was geen sprake van een (mogelijke) acute dreiging voor de volksgezondheid door de besmette nertsen en dus geen aanleiding om op te schalen.

De keuze voor afhandeling binnen de gezamenlijke crisisorganisatie is logisch: zowel LNV als VWS waren al opgeschaald en er was behoefte aan een gezamenlijke strategie en aanpak, waarbij zowel vanuit de verschillende beleidsterreinen en de (humane en veterinaire) wetenschap advies werd gegeven over risico's en te nemen maatregelen. Daarnaast was er ook behoefte om de diverse stakeholders aan tafel te hebben.

Functioneren crisisstructuur

Respondenten kijken positief terug op de onderlinge samenwerking binnen de crisisstructuur. Betrokkenen geven aan trots te zijn op het vele werk dat is verzet. Er is intensief samengewerkt om tot passende oplossingen te komen voor de SARS-CoV-2 besmettingen onder nertsen en de gevaren voor de volksgezondheid. De samenwerking tussen de verschillende partijen en organisaties verliep prettig. De lijnen waren kort en er was veel ruimte en begrip om vragen te stellen. Doel was om steeds een goede onderbouwing te hebben voor onderzoeken, besluiten en maatregelen. Dit alles onder hoge (werk)druk.

In het werken volgens de crisisstructuur hebben betrokkenen met name gekeken naar wat op dat moment ondersteunend werkte. Voor een groot deel is gewerkt volgens de bestaande handboeken. Een punt waarin er is afgeweken van het werken van het handboek is het feit dat het GAT niet is ingezet. Respondenten geven aan dat dit ook niet is gemist, mede omdat een deel van de ondersteunende werkzaamheden zijn verricht door LNV vanwege de druk van VWS met de humane kant van COVID-19.

Het had wellicht wel zinvol kunnen zijn om enkele specifieke thema's bij het GAT te beleggen, zoals de nafase, het delen van informatie en scenario denken omdat dit zaken zijn die niet vanzelfsprekend bij de andere teams belegd zijn.

De samenstelling binnen de crisisstructuur wordt als prettig ervaren omdat humane- en veterinaire expertise op een effectieve en efficiënte manier wordt gecombineerd, zowel in het Afstemmingsoverleg Zoönose (AO-Z), het DB-Z als het OMT-Z. De structuur biedt ruimte voor een goede opbouw van risico-identificatie naar risico-inschatting, wat resulteert in beleid. De brede vertegenwoordiging van betrokken partners in het BAO-Z wordt gewaardeerd. Er zijn twee aandachtspunten:

- Uit de evaluatie blijkt dat onder een brede groep respondenten de behoefte bestaat om het onderscheid tussen adviseren over mogelijke risico's (risicoanalyse) en het adviseren van concrete maatregelen (risicomanagement) beter te splitsen. In het handboek crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose staat het als volgt omschreven: onder *Doel* (van het OMT-Z) staat beschreven 'Binnen het OMT-Z wordt door humane en veterinaire experts advies op wetenschappelijke gronden uitgebracht aan de DG's van VWS en LNV over risico-inschatting, managementopties en risicocommunicatie.' En onder *Werkwijze* staat: 'In het advies komt idealiter naar voren welk risico er bestaat, hoe groot dit risico is, welke mogelijkheden er zijn om het risico te verkleinen en in welke orde van grootte de te bereiken resultaten liggen. Daarnaast bevat het advies een inschatting van de mate van (on)zekerheid over het risico en de voorgestelde maatregelen.' Het gaat dus om het schetsen van verschillende mogelijke maatregelen/opties, hun effect en de mate van onzekerheid over het risico en de maatregelen.

In sommige gevallen is het OMT-Z echter concreet gevraagd naar een keuze voor maatregelen om risico's te beperken. Op 17 juli 2020 beantwoordt het OMT-Z de vraag '*Met welke maatregelen kunnen bovengenoemde risico's voor de volksgezondheid beperkt of voorkomen worden?*'. In het advies van 24 augustus 2020 beantwoordt het OMT-Z bijvoorbeeld de vragen '*Kunt u advies geven over de te nemen maatregelen om de risico's voor de volksgezondheid te verkleinen?*' en '*Kunt u toelichten welke regio deze maatregelen dan moeten worden opgelegd om dit te bewerkstelligen?*'. Vanuit het ministerie van VWS is het gebruikelijk om (ook) te vragen naar een advies over te nemen maatregelen. LNV is hier terughoudender in en richt de vraagstelling meer op het weergeven van mogelijke maatregelen en hun effect. Daarnaast beperkte het OMT-Z zich niet altijd tot het weergeven van verschillende opties, maar gaf in hun advisering ook aan welk advies in de ogen van het OMT-Z noodzakelijk was. Dat laatste is een risicomanagement keuze die bij de bewindspersonen ligt.

Wanneer de wens is om de rollen van risicobeoordeling en risicomanagement strikter te scheiden (zoals het handboek crisisbesluitvorming beschrijft), dan zou hier zowel in het OMT-Z als bij de advies-vragende partijen aandacht moeten zijn. Het OMT-Z zou enkel verschillende opties weergeven, inclusief de effecten. De partijen die om het advies vragen zouden hier dan hun vraagstelling op aan moeten passen. Wanneer men de huidige praktijk wil voortzetten (dus naar concrete maatregelen vragen) dan verdient het aanbeveling om, in het geval een dergelijke adviesvraag wordt gesteld, scherp te zijn dat de inbreng in het OMT-Z zo geborgd is dat ook een inschatting gemaakt kan worden over de haalbaarheid van maatregelen. Bijvoorbeeld vanuit een veterinaire inbreng en mogelijk ook vanuit juridische of economische kennis. Er bestaat een extra risico wanneer het OMT-Z naar concrete maatregelen wordt gevraagd. Het niet opvolgen van een door het OMT-Z geadviseerde maatregel, brengt als risico met zich mee dat bij de betreffende sector en breed maatschappelijk gezien verwarring ontstaat over het beleid.

- Uit de evaluatie blijkt dat de leden van het OMT-Z en het BAO-Z niet altijd op de hoogte werden gebracht van wat er met hun adviezen werd gedaan. Betrokken partijen ontvingen de uiteindelijke kamerbrief, maar werden beperkt meegenomen in de besluitvorming. Ondanks dat terugkoppeling mogelijk niet altijd veel eerder kan plaatsvinden dan bijvoorbeeld de kamerbrief naar buiten komt, doet een uitleg over de genomen besluiten en het meenemen van de leden in wat men met gegeven adviezen heeft gedaan recht aan de inspanning die de leden hebben geleverd.

Knelpunten in het proces

- Het eerste knelpunt dat respondenten signaleren is het gebrek aan capaciteit bij diverse betrokken organisaties, zeker in combinatie met de gevraagde snelheid (zie voor de impact hiervan paragraaf 2.1). Daarnaast vonden veel overleggen plaats in avond- of weekenduren, waardoor het volgens betrokkenen lastig was om bij te komen van de drukke dagen en weken. Tot slot werden experts vlak voor Kamerdebatten om schriftelijke adviezen gevraagd. Dit verstoorde op momenten het eigen proces.
- Een ander knelpunt was het beperkte zicht op de naleving van maatregelen en de mate waarin handhaving plaatsvond vanuit de NVWA. Dit is geen wetenschappelijk inzicht en werd dus in

beperkte mate besproken in het OMT-Z. Dit perspectief hoort aan bod te komen in het BAO-Z omdat daarin de sector, veiligheidsregio's en burgemeesters zijn aangehaakt. Dit bleef echter beperkt, onder andere door de geslotenheid van de sector, het feit dat het lastig was om te handhaven op naleving (door beperkte capaciteit en omdat het niet mogelijk is om 24 uur per dag aanwezig te zijn op bedrijven) en doordat in die fase niet alle regio's waren aangehaakt.

- Tot slot bleek het uitwisselen van data vanuit de humane partijen een groot obstakel omdat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dit zou verhinderen. Met name het delen van testuitslagen of onderzoeksresultaten ten behoeve van sequentieanalyses (het kunnen vergelijken tussen dierlijke en humane testresultaten ten behoeve van het vaststellen van patronen/opeenvolging) kon hierdoor maar zeer beperkt plaatsvinden. Met andere woorden: wie is waar en hoe besmet geraakt? Dit speelde bijvoorbeeld tussen GGD, RIVM, NVWA, LNV, VWS en partijen die de onderzoeken uitvoerden (zoals laboratoria). Dit bemoeilijkte het (tijdig) delen van belangrijke informatie voor relevante inzichten. Er is een regionaal samenwerkingsprotocol tussen de NVWA, GGD, RIVM en Gezondheidsdienst. Deze was niet bekend bij alle betrokkenen en is daarom niet of onvoldoende benut voor de uitwisseling van alle gegevens.

Coördinatie: betrokkenheid beide ministeries

Op het moment dat duidelijk werd dat nertsen ook mensen konden besmetten (en minister Schouten SARS-CoV-2 bij nertsen aanwijst als besmettelijke dierziekte) zijn VWS en LNV intensiever gaan samenwerken volgens de crisisstructuur zoönose. Daarvóór was VWS gericht op de verspreiding van COVID-19 onder mensen, inclusief het uitgangspunt 'samen krijgen we corona eronder'. LNV was tot dat punt gericht op de risico's van SARS-CoV-2 voor dieren. Dit is een ander vertrekpunt. Zodra de afzonderlijke crisisstructuren (DBT's) worden samengevoegd (tot GBT) is het belangrijk om expliciet stil te staan bij gezamenlijke uitgangspunten. Bijvoorbeeld 'de volksgezondheid is het primaire belang' of 'we aanvaarden geen enkel risico voor de volksgezondheid', etc. Dit leidt tot een gezamenlijke bepaling van de risicobereidheid en een afwegingskader voor de specifieke opgave.

Leiding: bewuste keuze in voorzitterschap

Het punt waarop het voorzitterschap overgaat hangt af van het moment dat besloten wordt dat er sprake is van een besmettelijke dierziekte die overslaat/kan overslaan op mensen (een zoönose). Op dat moment is namelijk sprake van een gevaar voor de volksgezondheid en staat VWS aan de leiding. Dit was voor iedereen duidelijk en is conform afspraak gevolgd. Tegelijkertijd constateren betrokkenen dat deze 'omslag' aandacht verdient. Deze overgang (en daarmee overdracht) is belangrijk en zou explicieter kunnen worden gemaakt. Wat is de rol van VWS vóórdat het voorzitterschap overgaat? Op welke wijze en in welke rol is VWS tot die tijd aangehaakt? Wat betekent dit voor de deelnemers van LNV nádat het voorzitterschap overgaat? Een deel van de betrokkenen signaleert dat enkele onderzoeken die in de beginfase werden geïnitieerd veterinair waren ingestoken. Het eerder en directer betrekken van de humane invalshoek had mogelijk meer relevante informatie uit het onderzoek kunnen halen. Een mogelijkheid was bijvoorbeeld door het RIVM eerder te betrekken bij het onderzoeksconsortium.

Een deel van de respondenten constateert dat de rol van LNV in het BAO-Z onduidelijk was. Er werd nu gekozen voor een rol als toehoorder. Volgens betrokkenen past dit niet bij het gegeven dat een deel van de maatregelen nadrukkelijk op het beleidsterrein van LNV vallen.

Crisiscommunicatie

In een vroeg stadium is afstemming geweest tussen de directie communicatie van LNV en het NKC, dat op dat moment geheel in het teken stond van de COVID-19 pandemie. Capaciteit heeft ook bij communicatie gedurende deze crisis een rol gespeeld. Er is een communicatiegroep opgesteld met daarin ook de gemeentelijke woordvoerders. Binnen deze groep werd communicatie afgestemd waaronder bijvoorbeeld de Q&A's die zijn opgesteld. De communicatie uitingen zijn ook gedeeld met de sector. Doel van de afstemming was enerzijds om zowel inhoudelijk als qua timing eenduidig te communiceren, maar ook om recht te doen aan de maatschappelijke onrust die op momenten ontstond. Om in kaart te brengen wat er leefde zijn omgevingsbeelden opgesteld die ingezet zijn om onder andere Q&A's op te stellen.

De communicatieadviseur van het RIVM sloot aan bij het OMT-Z en de woordvoerder LNV heeft verschillende overleggen bijgewoond (DBT en later GBT en BAO-Z) en heeft steeds het contact onderhouden met VWS. Afstemming hierover verliep goed, het zwaartepunt lag bij LNV.

Het uitgangspunt van communicatie was om elke besmetting proactief te communiceren. Daarbij steeds toegelicht dat de besmettingen geen gevolgen hadden voor huisdieren als hond en kat. Ondanks de heldere afweging en communicatielijns is het niet geheel gelukt om de onrust in de eerste fase weg te nemen, dat past ook bij de fase van de COVID-19 crisis waarbij nog veel onzekerheid bestond over het virus.

Betrekken van stakeholders

Diverse stakeholders, zoals in dit geval de sector van nertsenhouders en de betrokken gemeenten/veiligheidsregio's, zijn lid van het BAO-Z. Het doel hiervan is om het advies en de voorgestelde maatregelen op een brede manier te beoordelen op bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid.

De sector is tevreden over de manier waarop zij is betrokken en over de samenwerking met (met name) LNV. Betrokkenen hebben het gevoel dat er veel begrip was bij de medewerkers van LNV voor de situatie van de nertsenhouders. De samenwerking, ook op het gebied van communicatie, is door alle partijen als zeer prettig ervaren.

Ook gemeenten en veiligheidsregio's zijn over het algemeen positief over de manier waarop zij zijn geïnformeerd en zijn betrokken bij de besluitvorming. Nadat de eerste besmetting bekend werd, zijn zowel de Veiligheidsregio, de burgemeester als de provincie direct aangehaakt bij het DBT-LNV. Hierop wordt positief teruggekeken. Officieel is het echter niet volgens de afspraken om externen uit te nodigen voor deze bestuurlijke overleggen. Daarnaast zijn de Rijksheer van LNV en de Commissaris van de Koning aangehaakt zodat zij een goede liaison-rol richting de regio konden vervullen. Er was echter ook kritiek, onder andere vanuit een aantal burgemeesters omdat het gevoel was dat zij niet betrokken werden bij de besluitvorming.

4.2 Observaties ten aanzien van de advisering

De wijze waarop advies ingewonnen is

Vanuit de crisisstructuur zijn steeds wetenschappelijke inzichten (OMT-Z) en bestuurlijke adviezen (BAO-Z) benut ten behoeve van de besluitvorming. In het BAO-Z was ook de sector vertegenwoordigd, waardoor ook die invalshoek werd meegenomen.

Zoals in de vorige paragraaf benoemd blijkt uit de evaluatie dat het OMT-Z soms meer dan alleen wetenschappelijke adviezen gaf, maar (desgevraagd) ook advies uitbracht over te nemen maatregelen. Dit waren vaak concrete adviezen over specifieke maatregelen. Dat ging verder dan de 'managementopties' en 'mogelijkheden om de risico's te beperken', zoals staat beschreven in het Beleidsboek crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose. Hierdoor was er geen strikte scheiding meer tussen risicobeoordeling (de kerntaak van het OMT-Z) en risicomanagement (het nemen van besluiten over maatregelen, voorbehouden aan de bewindspersonen.) Dit lag deels aan de manier waarop advies werd gegeven, maar ook aan de manier waarop vragen werden gesteld. Dit is een aandachtspunt in zowel het proces als de inhoud. Dit is toegelicht in paragraaf 4.1 onder *functioneren crisisstructuur*.

De tijdigheid van het ingewonnen advies

Het algemene gevoel onder respondenten is dat men snel bij elkaar is gekomen en onderzoek heeft gedaan nadat de eerste signalen binnenkwamen. Voorafgaand aan het eerste OMT-Z heeft twee keer een DB-Z plaatsgevonden en is de Deskundigengroep Dierziekten bij elkaar gekomen. Het OMT-Z kan daarnaast, indien zij dit noodzakelijk acht, ook ongevraagd advies geven. Dat is in dit geval niet gebeurd. Ook door het DBT-LNV is vanaf de eerste vergadering op 24 april 2020 bij verschillende partijen advies ingewonnen.

Benutten humaan-veterinair adviezen in besluitvorming

Een uitdaging was de verandering van een humane crisis (besmetting voornamelijk van mens op mens) in crisis die ook van een mens op dier ging en tot slot bleek dat het virus ook van dier op mens overgedragen wordt. Dat vereiste steeds zoeken naar passende maatregelen in relatie tot de hele crisis en ook rekening houden met de risico's van nertsen voor de volksgezondheid als geheel. Daarin valt tevens op de combinatie van 1) maatschappelijke onrust door het toenemend aantal besmettingen, en de noodzaak om daar iets tegen te doen; en 2) de beperkte acute dreiging voor de volksgezondheid en 3) het gevaar voor de volksgezondheid op de meer lange termijn door de reservoirvorming en mutatierisico's.

Door betrokkenen wordt benoemd dat in de eerste fase de insteek met name veterinair was (bijvoorbeeld in een aantal onderzoeken dat werd uitgevoerd) omdat LNV hierin het voortouw nam. Het is echter belangrijk gebleken om in een vroeg stadium het humane perspectief te betrekken, met name bij de start van de crisis(structuur), zodat alle mogelijke relevante informatie benut wordt.

Uit de evaluatie blijkt dat de adviezen van het OMT-Z op verschillende momenten benut zijn in de besluitvorming. Zo gaf het OMT-Z advies over het risico voor de volksgezondheid de doorslag in het besluit over het naar voren halen van het verbod op de pelsdierhouderij.

De maatregelen kennen een duidelijke opbouw van maatregelen. Allereerst is ingezet op hygiënemaatregelen. Op basis van nieuwe inzichten over SARS-CoV-2 onder nertsen en vermoedens van besmettingsroutes, zijn deze aangescherpt. Omdat het aantal besmettingen bleef toenemen is het navolgbaar dat er verdergaande maatregelen in beeld komen. De uiteindelijk genomen maatregel (het naar voren halen van het verbod op de pelsdierhouderij) lag in het verlengde van reeds bestaande wetgeving en is in overleg met de sector genomen.

5 Conclusie en aanbevelingen

In eerdere hoofdstukken hebben we de relevante context geschetst, de gebeurtenissen beschreven en onze observaties gegeven. Op basis van deze hoofdstukken komen wij in dit hoofdstuk tot een overkoepelende conclusie en doen wij enkele aanbevelingen.

5.1 Overkoepelende conclusie

De zoönosenstructuur is met name ingericht om 1) nauwer samen te werken met direct betrokkenen, zoals de sector en getroffen gemeenten; de crisis niet oplossen vóór hen maar mét hen, 2) een nauwere samenwerking te realiseren tussen de betrokken ministeries van VWS en LNV en 3) het verbinden van de veterinaire en humane 'werelden', ook op wetenschappelijk gebied (inclusief het inwinnen van advies van onafhankelijke specialisten).

Wij constateren dat de lessen zoals de 'Evaluatiecommissie Q-koorts' deze signaleerde, een plek hebben gekregen binnen de zoönosenstructuur zoals deze tijdens de COVID-19 crisis bij nertsen functioneerde en dat de structuur zoals die bedacht is op papier voor het grootste gedeelte gevolgd is in de praktijk.

Uit de gevoerde gesprekken en de georganiseerde leertafel blijkt dat de zoönosenstructuur met name voordelen bood ten aanzien van:

1. **Het bij elkaar brengen van deskundigheid op het gebied van humane én veterinaire kennis.** Dit is het gevolg van de samenstelling van de gebruikte teams/overlegvormen, zoals het signaleringsoverleg, het OMT-Z en het GBT.
2. **Efficiënte samenwerking door een duidelijke structuur met korte lijnen.** De zoönosenstructuur bood houvast en duidelijkheid voor de betrokkenen. De rol van de verschillende teams/overlegvormen was helder en de betrokkenen wisten elkaar snel te vinden bij nieuwe ontwikkelingen (wetenschappelijke inzichten, besmettingen, Kamervragen).
3. **Het treffen van weloverwogen maatregelen.** De structuur maakte het mogelijk om met elkaar vooruit te denken en na te denken over beheersmaatregelen. Het bundelen van kennis bracht met zich mee dat maatregelen getoetst konden worden en steeds konden worden aangepast naar mate de crisis vorderde.

5.2 Aanbevelingen

Kijkend naar de lessen die opvielen tijdens deze evaluatie dan komen wij tot enkele aanbevelingen. Deze zijn gerubriceerd op volgorde waarin de processtappen waarop zij betrekking hebben zich voordeden.

1. **Combineer in een vroeg stadium veterinaire én humane onderzoek.** In de eerste fase initieerde het ministerie van LNV enkele onderzoeken. Deze onderzoeken moesten meer inzicht geven in de risico's van SARS-CoV-2 op dieren. De deskundigengroep dierziekten kwam bijeen met veterinaire wetenschappers die LNV adviseerden over vraagstukken over dierziekten. Daarnaast deed een 'onderzoeksconsortium' onderzoek bij de eerste vijf nertsbedrijven waar SARS-CoV-2 was vastgesteld. Omdat LNV dit eerste onderzoek initieerde, werd dit primair veterinaire ingestoken. Dat is navolgbaar, maar had opnieuw tegen het licht gehouden kunnen worden op het moment dat bleek dat breder onderzoek nodig was, namelijk ook naar de risico's op besmettingen van dier op mens. Het is mogelijk dat meer relevante informatie uit het onderzoek gehaald had kunnen worden als de humane kant eerder en directer betrokken was. Dit kon bijvoorbeeld door het RIVM te betrekken bij het onderzoeksconsortium. LNV zou VWS nadrukkelijker hebben kunnen betrekken bij de start van de onderzoeken. VWS had hier nadrukkelijker op kunnen aandringen zodra zij hiervan op de hoogte waren. Weliswaar was er in de eerste periode nog uitsluitend sprake van mens op mens en mens op dier besmettingen. Op dat moment werd echter de besmettingsmogelijkheid van dier op mens al beschouwd als reëel risico, aldus de betrokkenen. Dit geldt daarom zowel voor het eerste onderzoek en temeer voor het vervolgonderzoek.

2. **Implementeer een terugkoppeling van de genomen besluiten of de adviezen aan de adviserende teams, zowel procesmatig als inhoudelijk.**

- a. **Procesmatig:** De zoönosenstructuur biedt een goede opbouw om tot beleidsadviezen te komen. De structuur combineert de wetenschappelijke inzichten over de risico's (vanuit OMT-Z en DB-Z) met de bestuurlijke en sectorale kennis (over de haalbaarheid van maatregelen). De structuur beschrijft echter uitsluitend de opbouw van signalering tot besluitvorming. Het is voor alle betrokkenen belangrijk dat het GBT ook een directe terugkoppeling geeft aan de overige teams (BAO-Z en OMT-Z) over het uiteindelijk genomen besluit. De huidige structuur en werkwijze voorziet daar nog niet in.
- b. **Inhoudelijk:** Ondanks dat handhaving op de naleving lastig is, is het belangrijk dat het OMT-Z meer zicht krijgt op de naleving van en de handhaving op de geldende maatregelen. Daarmee kan het OMT-Z de effectiviteit van de maatregelen proberen vast te stellen. Dit inzicht kan het OMT-Z benutten in vervolganalyses en adviezen. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald of het noodzakelijk is om verdergaande maatregelen te adviseren of dat zou kunnen worden volstaan met het advies de reeds bestaande maatregelen aan te passen of beter na te leven. Als er een acuut gevaar voor de volksgezondheid is, is er mogelijk geen of beperkt tijd om dit vast te stellen. Dit zou echter wel het totaalbeeld van het OMT-Z versterken en daarmee de kwaliteit van de adviezen van het OMT-Z in het algemeen.

3. **De vraagstelling aan het OMT-Z verdient aandacht.** Het OMT-Z is primair bedoeld om de relevante wetenschappelijke inzichten en risicoanalyses te delen en op basis hiervan het BAO-Z en de ministeries te adviseren. Deze adviezen komen dikwijls tot stand na een adviesvraag vanuit de ministeries. Tussen de ministeries bestaat verschil van inzicht over de vraagformulering: kan het OMT-Z worden gevraagd naar welke maatregelen moeten worden genomen?

Naast de wetenschappelijke inzichten spelen ook juridische, financiële en beleidsmatige overwegingen een rol bij een maatregel. Deze kennis maakt geen onderdeel uit van het OMT-Z. Juist hiervoor zijn het BAO-Z en GBT. Het BAO-Z is verantwoordelijk voor adviezen over de bestuurlijke haalbaarheid en het GBT moet de beleidsmatige keuzes maken. Het BAO-Z en GBT zouden – op basis van het OMT-Z advies – aan de slag moeten gaan met het bepalen van de uitvoerbare en effectieve maatregelen. Wij signaleren dat respondenten van mening zijn dat het een risico is dat het OMT-Z te veel op de stoel van het BAO-Z en GBT kan gaan zitten, als het OMT-Z wordt gevraagd te adviseren over de te nemen maatregelen. Dit is een aandachtspunt voor de vraagstelling, maar ook belangrijk voor de beantwoording van de vragen door het OMT-Z. Deze zouden zo veel mogelijk als opties en mogelijkheden moeten worden gegeven. Wij adviseren deze 'taakopvatting' nadrukkelijk te bespreken met de verschillende gremia. De ministeries zouden bovendien een gezamenlijk uitgangspunt kunnen benoemen over de adviesvragen en formulering daarvan en hoe dit toe te passen in de werkwijze.

4. **Maak afspraken over het delen van (privacygevoelige) onderzoeksgegevens door betrokken partijen aan de humane kant.** Data-uitwisseling vond vanuit de humane kant beperkt plaats. Dit is een knelpunt dat in de koude fase kan worden verholpen. Maak een analyse over de desbetreffende wetgeving. Bepaal in hoeverre en op welke wijze in de acute fase data kan worden uitgewisseld en wat daarvoor nodig is. Bepaal onder andere of voorafgaand aan crises aanvullende overeenkomsten kunnen worden gesloten of dat de huidige volstaan en breder bekend moeten worden.

5. **Combineer 'scenariodenken' met impactbepaling.** Tijdens de crisis is steeds nagedacht over mogelijke scenario's, waaronder reservoirvorming en mutaties van het virus. Het nadenken over de impact van deze scenario's beperkte zich voornamelijk tot het effect op het virus en de gevolgen voor de volksgezondheid. Dit is navolgbaar vanuit de context van deze crisis. Het is echter belangrijk om ook breder na te denken over de impact van bepaalde scenario's en te bekijken voor wie de gevolgen gaan gelden. Het GAT zou dit kunnen oppakken. Dit kan er toe leiden dat meer of andere partijen betrokken worden. Denk hierbij onder andere aan het betrekken van meer gemeenten of enkele Veiligheidsregio's. In dit geval had bijvoorbeeld het scenario 'Het inperken van besmettingen bij nertsenhouders slaagt onvoldoende (met als gevolg het ruimen van deze houders)' verder uitgewerkt kunnen worden. De impact van dit besluit is vergaand en hierbij past een goede analyse (waaronder het in kaart brengen van alle nertsenhouders in Nederland,

inclusief betrokken gemeenten/veiligheidsregio's, alsmede de juridische en economische consequenties hiervan.

6. **Houd aandacht voor de nafase en beleg deze expliciet.** Deze crisis kent een bijzondere nafase: het gevolg van de besluitvorming is dat er op dit moment bedrijfsmatig geen nertsen meer gehouden worden in Nederland. Het ruimen betekent echter niet het eindpunt van deze crisis. Het vrijgeven van leegstaande houderijen is een belangrijk punt geweest dat relatief lang op zich liet wachten. Maar ook nu speelt het nadenken over bijvoorbeeld bestemmingsplannen rondom de fokkerijen een rol. Hoewel hier geen actieve rol meer is voor de crisisorganisatie is het wel relevant na te denken over het beleggen van de verantwoordelijkheid en te zorgen voor één loket voor vragen vanuit de sector en gemeente/provincie.
7. **Update het beleidshandboek crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose.** In de planvorming zijn enkele overleggen niet opgenomen en worden directies en afdelingen benoemd die niet betrokken waren. Op enkele plaatsen staat het ministerie EZ genoemd, waar dit het ministerie van LNV betreft. Vanwege de ruime ervaring met dergelijke dossiers heeft dit niet tot problemen geleid. Het actualiseren van de planvorming is raadzaam. Actualiseer de planvorming en formaliseer het GBT en het Afstemmingsoverleg in deze planvorming. Op die manier zijn ook de rol en taakverdelingen van alle gremia duidelijk.

Bijlage 1 Afkortingen

Afkorting	
AO-Z	Afstemmingsoverleg Zoönose
BAO-Z	Bestuurlijk afstemmingsoverleg zoönose
DBT	Departementaal Beleidsteam
DB-Z	Deskundigenberaad Zoönosen
GAT	Gezamenlijk Adviesteam
GBT	Gezamenlijk Beleidsteam
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NFE	Nederlandse Federatie van Edelpelsdierhouders
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OMT-Z	Outbreak Managementteam Zoönosen
PBM	Persoonlijke Beschermingsmiddelen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WHO	World Health Organization

Bijlage 2 Documentenoverzicht

Documenten	
DBT LNV verslagen van 24 april 2020 t/m 19 mei 2020	COVID-19 besmetting nertsensboerderij - 24 april 2020 COVID-19 bij pelsdieren - 24 april 2020 COVID-19 besmetting nertsen - 25 april 2020 COVID-19 besmetting nertsen - 8 mei 2020 COVID-19 besmetting nertsen - 14 mei 2020 COVID-19 besmetting nertsen - 18 mei 2020 COVID-19 besmetting nertsen - 19 mei 2020
GBT verslagen van 16 mei 2020 t/m 20 november 2020	COVID-19 bij dieren - 16 mei 2020 COVID-19 bij dieren - 2 juni 2020 COVID-19 bij dieren - 3 juni 2020 COVID-19 bij dieren - 9 juni 2020 COVID-19 bij dieren - 18 juni 2020 COVID-19 bij dieren - 2 juli 2020 COVID-19 bij dieren - 16 juli 2020 COVID-19 bij dieren - 17 augustus 2020 COVID-19 bij dieren - 24 augustus 2020 COVID-19 bij dieren - 10 november 2020 COVID-19 bij dieren - 20 november 2020
Notities aan GBT van 18 juni 2020 t/m 20 november 2020	Werkwijze SARS-CoV-2 konijnenbedrijven Werkwijze nieuwe SARS-CoV-2 besmette nertsensbedrijven Deelname nertsensector aan diergezondheidsfonds en doorberekenen kosten screening en early warning Mogelijkheden GWWD voor opleggen CoV-2 testregiem aan betreders nertsensstallen Mest op nertsensbedrijven - 18 juni 2020 Onderzoek SARS-CoV-2 bij dieren - 18 juni 2020 SARS-CoV-2 bij konijnenbedrijven - 2 juli 2020 SARS-CoV-2 bij nertsen - 2 juli 2020 Opzettelijke besmetting van SARS-Cov-2 bij nertsen - 15 juli 2020 Preventief ruimen nertsensbedrijven voor bestrijding SARS-CoV-2 - 16 juli 2020 Feitelijke achtergrondinformatie t.b.v. het OMT-Z - 19 augustus 2020 Beleid SARS-CoV-2 nertsensbedrijven i.v.m. besmetting Putten - 20 november 2020
OMT-Z adviezen van 3 juni 2020 t/m 10 november 2020	OMT-Z advies nertsen en SARS-CoV-2 - 3 juni 2020 OMT-Z advies nertsen en SARS-CoV-2 - 17 juli 2020 Advies n.a.v. 75e OMT-Z - 24 augustus 2020 Advies n.a.v. 86e OMT-Z - 10 november 2020
Kamerbrieven van 22 april 2020 t/m 6 juli 2021	COVID-19 en mogelijke relatie met dieren - 22 april 2020 Infectie van nertsen met SARS-CoV-2 - 26 april 2020 Stand van zaken onderzoek COVID-19 naar nertsensbedrijven - 19 mei 2020 Stand van zaken onderzoek COVID-19 op nertsensbedrijven - 25 mei 2020 Landelijke maatregelen op nertsensbedrijven - 28 mei 2020 Stand van zaken COVID-19 bij nertsensbedrijven - 1 juni 2020 Aanvullende maatregelen voor nertsensbedrijven - 3 juni 2020 Stand van zaken COVID-19 en nertsensbedrijven - 9 juni 2020 Stand van zaken COVID-19 en nertsen - 15 juni 2020 SARS-CoV-2 infecties bij dieren diversen - 10 juli 2020 Stand van zaken SARS-CoV-2 bij nertsen - 20 juli 2020 Stand van zaken SARS-CoV-2 bij nertsen, OMT-Z advies en voorgenomen beleid nertsenshouderij - 28 augustus 2020 Uitkomsten OMT-Z advies gemuteerd virus bij nertsen - 11 november 2020 Infectieziekten bestrijding, begeleidende brief 'Zoönose in het vizier' - 6 juli 2021
Sitrap DCC VWS van 26 mei 2020 t/m 17 juli 2020	Situatierapport 1 DCC VWS - 26 mei 2020 Situatierapport 2 DCC VWS - 28 mei 2020 Situatierapport 3 DCC VWS - 2 juni 2020 Situatierapport 4 DCC VWS - 4 juni 2020

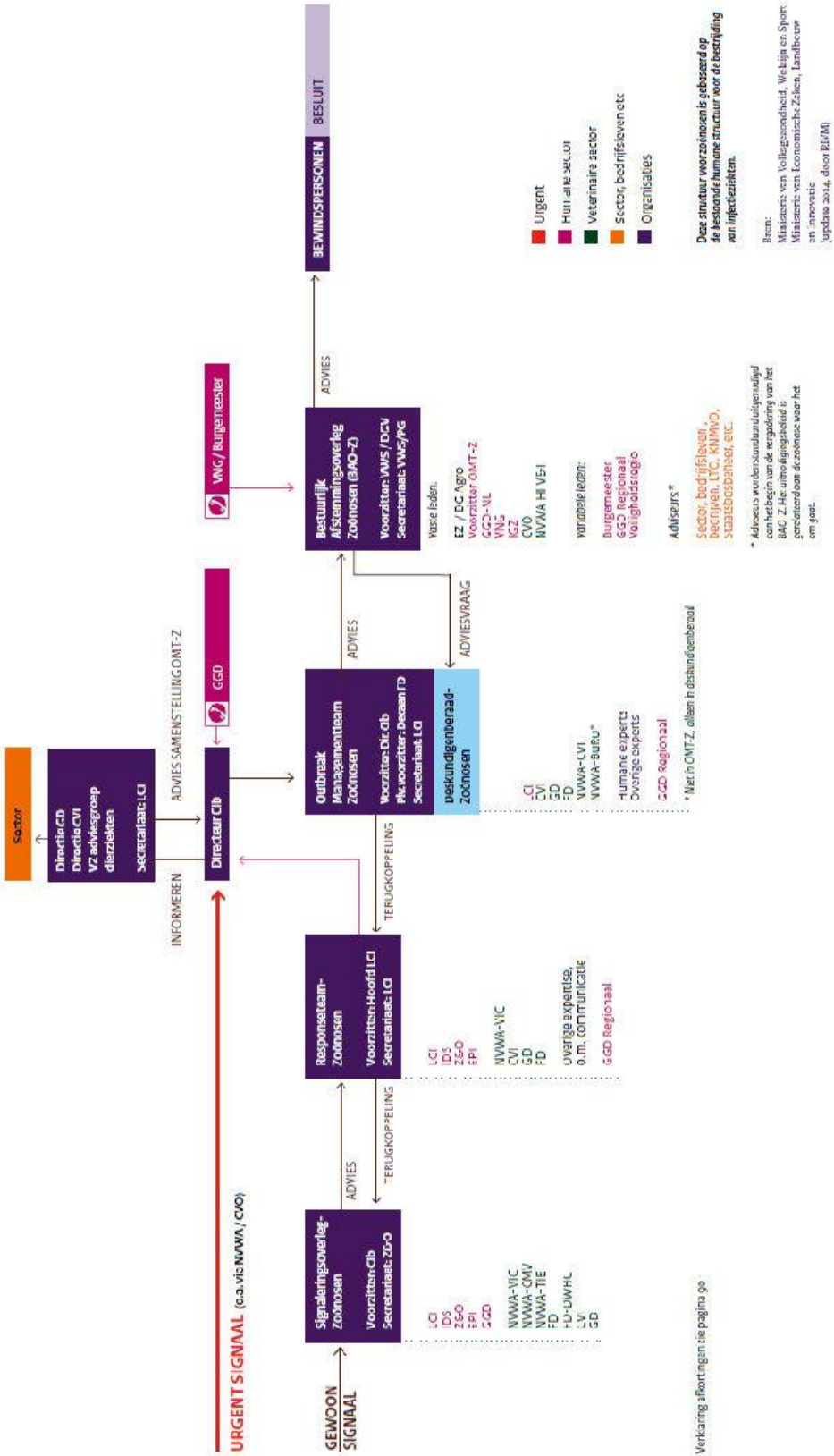
	Situatierapport 5 DCC VWS - 5 juni 2020 (11:30 uur) Situatierapport 6 DCC VWS - 5 juni 2020 (21:00 uur) Situatierapport 7 DCC VWS - 11 juni 2020 Situatierapport 8 DCC VWS - 13 juli 2020 Situatierapport 9 DCC VWS - 17 juli 2020
Consignatierapporten VWS van 23 april 2020 t/m 30 mei 2020	Nertsen in Brabant positief bevonden op COVID-19 - 23 april 2020 Nertsen in Brabant positief bevonden op COVID-19 (vervolg) - 24 april 2020 Tweede nertsenbedrijf met corona-besmettingen - 25 april 2020 Eén mogelijke besmetting COVID-19 van nerts op mens - 18 mei 2020 Drie nieuwe besmettingen COVID-19 van nerts op mens - 23 mei 2020 Besmettingen nertsenbedrijven - 30 mei 2020
Adviezen DB-Z van 17 april 2020 t/m 1 juli 2020	Advies n.a.v. DB-Z Mens, dier en SARS-CoV-2 - 17 april 2020 Aanvraag advies DB-Z konijnenhouderijen - 26 juni 2020 Advies n.a.v. 2e DB-Z Mens, dier en SARS-CoV-2 - 1 juli 2020
Notities aan minister LNV van 11 juni 2020 t/m 10 november 2020	Fokverbod nertsen en verhinderen ruimen - 11 juni 2020 preventief ruimen van verdachte nertsenbedrijven - 13 augustus 2020 Verslag deskundigengroep dierziekten - 14 juli 2020 Agendering in de Europese Unie van SARS-CoV-2 infecties bij nertsen - 10 november 2020
Rapportages onderzoeken besmettingen zoönosen	Eindrapportage SARS-CoV-2 bij besmette nertsenbedrijven - 31 juli 2020 Eindrapportage Onderzoek naar besmettingroutes van SARS-CoV-2 op nertsenbedrijven - 12 april 2021 Rapport expertgroep zoönose: Zoönosen in het vizier - juni 2021
Zoönosestructuur	Beleidsdhandboek crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie zoönose Zoönosen, van signalering tot besluitvorming (figuur)
Verslag Deskundigengroep Dierziekten 10 juli 2020	Adviesbrief afvoer mest nertsen met SARS-CoV-2 - 16 juni 2020
Overige documenten COVID-19 bij nertsen	Waardetabel nertsen Managementrapportage COVID-19 nertsen - 9 juni 2020 Verloop van de infectie bij nertsenbedrijven Kaart nertsenbedrijven besmette locaties en bedrijven Mediabeeld omtrent covid-19 besmettingen nertsenhouderijen - 1 juli tot 16 juli

Bijlage 3 Respondentenoverzicht

Functie
Bedrijfsarts-epidemioloog Amsterdam UMC
Arts Maatschappij & Gezondheid
Viroloog
Arts-microbioloog
Veterinair microbioloog
Epidemioloog
Onderzoeker Erasmus MC
Hoofd preventie en verspreiding RIVM
Directeur Centrum Infectieziektebestrijding RIVM (Voorzitter OMT)
Directeur-Generaal Volksgezondheid
Directeur Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP)
Directeur Publieke Gezondheid GGD Brabant-Zuidoost
Arts infectieziekten GGD
Adviseur infectieziektebestrijding
Adviseur Crisisbeheersing RVO
Voorzitter Signaleringsoverleg Zoönose
Voorzitter Deskundigengroep Dierziekten
Coördinerend Beleidsmedewerker zoönosen
Beleidsmedewerker Crisisbeheersing en Infectieziekten VWS
Communicatieadviseur VWS
Coördinator Crisisbeheersing VWS
Waarnemend Chief Veterinary Officer
Beleidsmedewerker DAD dierziekten
Directeur Gezondheidsdienst voor Dieren
Directeur-Generaal Argo LNV
Manager Animal Health & Antibiotics LNV
Regioambassadeur Zuid EZK/LNV
Woordvoerder LNV
Adviseur EZK/LNV
Wetgevingsjurist EZK/LNV
Beleidsmedewerker LNV
Plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken LNV
Coördinator Crisisbeheersing LNV
Woordvoerder Dierziekten en dierenwelzijn
Beleidsmedewerker Diergezondheid en Verduurzaming Veehouderij
Directeur Nederlandse Federatie Edelpelsdierenhouders (NFE)
Voorzitter vakgroep pelsdierhouderij van boerenorganisatie LTO
Specialist Dier bij ZLTO Nederland
Directeur Onderzoeksinstituut Wageningen Bioveterinary Research
Teamleider Incident en Crisiscentrum NVWA
Chief Veterinary Inspector NVWA
Burgemeester gemeente Putten
Burgemeester gemeente Gemert-Bakel
Beleidsmedewerker veiligheidsberaad

Bijlage 4 Schema risicoanalysestructuur zoönose

ZOÖNOSEN, VAN SIGNALERING TOT BESLUITVORMING



Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over de vormgeving van veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: **www.cot.nl** of **cot@cot.nl**.

Disclaimer leerevaluatie

Deze evaluatie is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin de evaluatie is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtsweg toegang tot heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

© 2021 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over de vormgeving van veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: **www.cot.nl** of **cot@cot.nl**.

Disclaimer leerevaluatie

Deze evaluatie is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin de evaluatie is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtsweg toegang tot heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

© 2021 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement