



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

jaargang 11 | nummer 6 | december 2013

Magazine

nationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema: Cyber security

Veiligheid en de Grondwet

Mondiale strategie voor terrorismebestrijding onmogelijk

Wie heeft de leiding bij voedselbesmetting?



Een reactie op het rapport 'Salmonella in gerookte zalm'

Wie heeft de leiding in geval van voedselbesmetting?

Menno van Duin,
lector Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie) en bijzonder lector
Regie van Veiligheid (Hogeschool Utrecht i.s.m. de Veiligheidsregio Utrecht)
Vina Wijkhuijs,
senior onderzoeker lectoraat Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie)

Inleiding

Een maand geleden verscheen het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over de uitbraak van salmonellose (een infectieuze darmziekte) in het najaar van 2012. Het was, aldus de OvV, een van de grootste voedselgerelateerde bacteriële epidemieën uit de Nederlandse geschiedenis. De oorzaak van de uitbraak bleek de met salmonella besmette gerookte zalm afkomstig van de firma Foppen. Hoewel de bron van de besmetting destijds werd opgespoord, behoeft de beheersing van een dergelijke voedselbesmetting volgens de OvV verbetering.

Het onderzoek van de OvV biedt interessante inzichten voor de crisisbeheersing, en wel vanwege een aantal herkenbare patronen in zowel de casus als de rapportage van de OvV. Zo is het opvallend dat het reguliere surveillance-onderzoek van het RIVM werkte. Juist hierdoor kwam men de salmonellabesmetting op het

spoor. De casus leerde weer eens dat pech en ook geluk nu eenmaal altijd meespelen. Hoe de besmetting in Griekenland heeft kunnen plaatsvinden, was uiteindelijk een 'ongelukkige samenloop van omstandigheden'. In nieuwe schalen die het bedrijf eerder dat jaar in haar Griekse vestiging in gebruik had genomen, had zich een salmonellabacterie weten te nestelen; iets wat ook de certificerende instantie onopgemerkt was gebleven. Een geluk bij een ongeluk was dat het een zo zeldzame variant van salmonella was, dat de afwijking gesignaleerd en later ook met zekerheid gedetecteerd kon worden. Of, in de woorden van de OvV: de toevallige omstandigheid dat het om een zeldzaam type salmonella ging, heeft het herkennen van de epidemie vergemakkelijkt (zie OvV, p. 8). Een andere, meer bekende, variant zou onopgemerkt zijn gepasseerd, hetgeen zeker tot meer slachtoffers zou hebben geleid. Het was ook een schoolvoorbeeld van de ondenkbare ramp. Nooit eerder had zich op vergelijkbare schaal een dergelijke besmetting voorgedaan. Het bedrijf Foppen had – op zichzelf begrijpelijk – geen rekening gehouden met een dergelijk scenario en ook voor andere betrokkenen was het compleet nieuw. Niet vreemd dus dat niet alles goed ging, en het bedrijf Foppen en andere (overheids)organisaties voor echte verrassingen kwamen te staan. De OvV is dan ook mild in haar oordeel over zowel het bedrijf Foppen als over andere actoren die een rol speelden.

Twee andere thema's die relevant zijn voor crisismanagement verdienen speciale aandacht: de crisiscommunicatie en het netwerkmanagement.

Crisiscommunicatie

Het is welhaast een cliché, maar crisismanagement is eerst en vooral communicatiemanagement. Als de (crisis)communicatie aardig verloopt, volgt de rest meestal vanzelf. Terecht laat de OvV zich vooral op dit punt kritisch uit. Er was te weinig afstemming tussen betrokken partijen, waardoor zowel bij bedrijven als consumenten verwarring ontstond. Ook bij eerdere incidenten op het terrein van voedselveiligheid deed dit verschijnsel zich voor.¹ Met name de communicatie van de NVWA verliep met horten en stoten. Wat de NVWA bedoelde met 'dringende adviezen' was voor de sector niet duidelijk. Ook werd informatie over de uitbraakbestrijding niet voldoende gedeeld. De overheid, vertegenwoordigd in verschillende actoren (naast NVWA ook het RIVM), sprak onvoldoende uit één mond en – belangrijker nog – stemde de communicatiestrategie noch af met het betrokken bedrijf noch met de levensmiddelenbranche. Daarom kon het gebeuren dat Albert Heijn en Aldi de casus verschillend aanvloegen. Terwijl Albert Heijn wachtte op nadere informatie en advies alvorens actie te ondernemen, nam Aldi wel direct het besluit om alle producten terug te roepen (OvV, p. 92). Daarmee is tegelijkertijd de grootste kritiek van de OvV – aan met name het adres van de NVWA – gegeven. In de media is vooral hier op ingezoomd. Wij begrijpen de kritiek, maar zien het – in het licht van het onderstaande – toch iets genuanceerder.

Netwerkmanagement

Een tweede belangrijk thema dat naar voren komt, betreft het netwerkmanagement. In de Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing [zie ook elders in dit nummer] zijn voor uiteenlopende soorten van crises de verschillende (bestuurlijke) netwerken in kaart gebracht. Bij een ramp op de Noordzee zijn andere actoren betrokken dan bij een chemische calamiteit of een ernstige verstoring van de voedselveiligheid. Bij iedere crisis zullen de verschillende actoren met elkaar moeten proberen de gevolgen zo beperkt mogelijk te houden; de overheid, het bedrijfsleven, intermediaire organisaties en anderen. Zij hebben elk hun eigen rol, maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het ministerie van VWS had, in overleg met de NVWA, de salmonellabesmetting echter niet als 'crisis' gelabeld; er is daarom niet opgeschaald (OvV, p. 111). Daarmee was de NVWA in de ogen van de OvV de instantie die namens de overheid 'de hoofdrol' had (OvV, p. 103) en verantwoordelijk was voor onder andere de crisiscommunicatie. Richting de NVWA doet de OvV

ook zijn enige aanbeveling (van het gehele rapport!), die luidt: *Zorg ervoor dat u in uw rol als nationale autoriteit toeziet op de gezamenlijke incidentbestrijding door overheidsorganisaties en bedrijven, inclusief de voorbereidingen daarop, en grijp in als dat nodig is* (OvV, p. 15).

Hiermee komen wij op een interessant vraagstuk waar de OvV in zijn rapport in het geheel aan voorbijgaat, namelijk: Was het terecht dat deze casus niet als crisis is bestempeld en, ongeacht of gesproken wordt van een crisis, is de voorgestane constellatie wel zo logisch? Zou het niet meer voor de hand liggen als niet de NVWA, maar de minister (of een ambtelijk team) van VWS in dit soort situaties 'in the lead' is?

Het vraagstuk betreft in feite een dilemma waar de NVWA in deze casus voor stond (en staat) en dat is: kan ten bate van het netwerkmanagement en een heldere en eenduidige communicatie één en dezelfde organisatie tegelijkertijd 'vriend' als 'vijand' zijn.

De OvV komt tot de conclusie dat de NVWA niet heeft gezorgd voor een gezamenlijke beeldvorming met de betrokken bedrijven, maar haar rol bij de uitbraakbestrijding voornamelijk invulde als toezichthouder en handhaver (OvV, p. 108). Dat is op zich niet zo vreemd. De NVWA is immers primair een handhavingsorganisatie en uit het rapport blijkt dat er sprake was van spanning en verschillen van inzicht tussen de NVWA en het bedrijf Foppen. Als eerst verantwoordelijke voor de incidentbestrijding werd van de NVWA evenwel verwacht erop toe te zien dat binnen het netwerk van partijen afstemming en samenwerking tot stand kwam. Netwerkmanagement veronderstelt dat de verschillende belangen die in een casus spelen, zoals in dit geval de volksgezondheid, economische belangen, naleving en handhaving, allemaal bij de aanpak van een incident worden meegewogen. Bij een netwerkmanager past dan ook een heel andere attitude dan de houding van een strenge doch rechtvaardige inspecteur of controleur, die soms terecht twijfels heeft bij de goede intenties van andere actoren. Dat maakt het lastig om tegelijkertijd een goede relatie te onderhouden met 'de veroorzaker' van de besmetting, de brancheorganisaties, andere overheidsinstellingen en het eigen departement, alsmede erop toe te zien dat de veroorzaker geen informatie achterhoudt en doorpakt, bedrijven de recall goed uitvoeren, de bevolking juist wordt geïnformeerd et cetera. Voor een organisatie onder bezuinigingsdruk zijn dat wel veel en in aard ook erg verschillende taken, waarin niet evenveel ervaring is opgedaan. De casus roept daarmee de vraag op of in die schaarse gevallen dat zich een voedselbesmetting van deze omvang voordoet, het niet logischer is als ten departemente de regie wordt gevoerd.

¹ Algemene Rekenkamer, *Voedselveiligheid en diervoeders*, TK 2005-2006, 30 400, nr. 2, p. 28.