RAGFIJN SAMEN- SPEL

Een virusuitbraak in combinatie met schaarste aan mensen en middelen, dat waren de hoofdbestanddelen van een rampenoefening die de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en Regionaal Overleg Acute Zorgketen (ROAZ) vorig jaar doorliep. Wat vorig jaar een scenariospel was, is met de uitbraak van het coronavirus realiteit geworden.

tekst Philip van der Poel

beeld Viesinsh, DanielPrudek,
thekopmylife/Getty Images/iStock

DE WERELD VAN HET CRISISMANAGEMENT LAAT ZICH NIET ZOMAAR DOORGRONDEN. Er is een leger van spelers actief (zie kader). Afhankelijk van de fase van opschaling kunnen er ook nog bijzondere gremia actief worden, zoals het Regionaal Beleidsteam (RBTpro), Provinciaal Coördinatiecentrum (PCC) en het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC). Om de ernst van de coronacrisis te onderstrepen, is inmiddels op landelijk niveau de Nationale Crisisstructuur in werking getreden, waarmee ook de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) actief zijn geworden.

Bevoegdheden

Hoewel al deze initiatieven bedoeld zijn om bestuurlijke doublures voor te zijn, dringt de vraag zich op of die met zoveel spelers niet juist op de loer liggen. Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk verdeeld? Liggen versnippering en rolverwarring op de loer? Bemoeilijkt de ogenschijnlijke bestuurlijke drukte een adequate aanpak van de coronacrisis?

‘Ik kan me voorstellen dat het publiek veel verschillende mensen hoort praten, maar ik zou zelf niet van bestuurlijke drukte willen spreken’, reageert crisisdeskundige Werner Overdijk. ‘De verschillende bevoegdheden staan in de wet duidelijk beschreven.’ Veelzeggend in dit verband is wat Overdijk betreft de

huidige evaluatie van de Wet op de Veiligheidsregio’s. ‘Daar zijn nauwelijks reacties op. Het systeem als zodanig functioneert prima. ‘Dat bij de bestrijding van calamiteiten als het coronavirus zoveel partijen betrokken zijn, is volgens hem even logisch als onvermijdelijk. ‘Virussen houden zich niet aan bestuurlijke of andere grenzen. Dat maakt de aanpak per definitie complex.’

Ook Richard Janssen, als hoogleraar Sturing en management van instellingen in de zorg verbonden aan de Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM), neemt de term ‘bestuurlijke drukte’ liever niet in de mond. ‘Ik zou eerder spreken van bestuurlijke gelaagdheid in de aansturing. Dat hebben we in Nederland bewust zo georganiseerd. Er zullen zeker spanningen zijn, maar het is niet disfunctioneel. Die verschillende indelingen zijn in Nederland een fact of life. Ooit was de versnippering groter. Ik herinner me dat de meldkamers van politie, brandweer en ambulancediensten bij elkaar moesten, dat was een enorme klus en nu vinden we het vanzelfsprekend.’

Op de achtergrond

‘Als er bestuurlijke drukte is, dan is die noodzakelijk en niet onnodig’, zegt Ernst Kuipers. De bestuursvoorzitter van het Erasmus MC is naast voorzitter van het

Management medische crises

Op lokaal niveau zijn naast de ROAZ de Veiligheidsregio’s en de GGD GHOR sleutelpartijen. Op landelijk niveau is er natuurlijk de ministerraad, gevolgd door VWS en geflankeerd door partijen als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), meer in het bijzonder het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb), GGD Nederland en het Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ).

ROAZ ook voorzitter van het Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ). 'We hebben de complexiteit goed georganiseerd. We hebben op de achtergrond een heel systeem bestaande uit ROAZ'en die zorgen voor beschikbaarheid en continuïteit van de acute zorg. Zulke voorbereidingen spelen zich op de achtergrond af, buiten het zicht van het publiek. Liefst wil je dat daar houden, maar met de coronacrisis moeten we laten zien dat we klaar staan voor de verwachte toestroom van patiënten.'

Belangrijk leerpunt

Om de operationele paraatheid te testen loopt Kuipers met de andere betrokken organisaties regelmatig verschillende scenario's door. Vorig jaar stond in zo'n oefening een virusuitbraak centraal. 'Een belangrijk leerpunt was dat het een ragfijn spel is tussen de voorzitter van de ROAZ en directeur publieke gezondheidszorg', blikt Kuipers terug. 'Omdat de DPG als enige in zowel de Veiligheidsregio als het ROAZ zit, is hij de *linking pin*. De DPG en ROAZ-voorzitter moeten elkaar heel goed weten te vinden. Het draait om korte lijntjes, goede communicatie en verantwoordelijkheid nemen.'

Communicatie is ook wat Janssen betreft een sleutelwoord in de Nederlandse context. 'De manier waarop burgemeesters in Brabant optraden vond ik sterk. Zij brachten op hele overtuigende wijze bestuurlijke dilemma's naar voren en maakten duidelijk welke stappen er uit hun afweging volgden. Daarmee namen ze een verantwoordelijkheid die verder ging dan landelijk besproken was. Het Nederlandse model geeft dynamiek met checks and balances. Dilemma voor elke bestuurder op elk niveau is: heb ik legitimiteit, heb ik een license to lead. Wordt mijn beslissing geaccepteerd, gaat men die uitvoeren?'

Dat een ROAZ-voorzitter goed moet communiceren mag een understatement heten. Anders dan de Veiligheidsregio of GGD GHOR heeft het ROAZ geen formeel mandaat of wettelijke verankering. 'Het ROAZ is geen bestuurlijk gremium, maar een afstemmingsorgaan', verduidelijkt Overdijk. Dreigen medische overwegingen daarmee in het crisismanagement niet op het tweede plan te raken? 'Dat je ROAZ en LNAZ weinig ziet klopt', zegt Overdijk. 'Eigenlijk zijn het organisaties die in de koude fase afstemming regelen voor toegang tot de acute zorg.'

'In de huidige crisis hebben de ROAZ'en het belang en de positie van de ziekenhuizen goed over het voetlicht weten te brengen', constateert Janssen. 'De ziekenhuizen voelen goed aan dat zij verantwoordelijk worden gehouden als er straks grote groepen mensen opgenomen moeten worden. Je kunt je afvragen waarom we zo weinig horen van de verpleeghuizen, daar liggen al die kwetsbare mensen. Je zou verwachten dat ze zichtbaarder aanwezig zouden zijn juist omdat ze kwetsbaarste groep al in huis hebben.'

Prijskaartje

Ongeacht het antwoord op de vraag of de bestuurlijke aanpak van het coronavirus adequaat is, een centralistische koers zoals in China of Frankrijk werkt niet in Nederland. 'Als Rutte twee weken geleden had geroepen: we gaan dit of dat doen, hadden mensen hem de rug toegekeerd', zegt Janssen. 'Een streep door carnaval had geen Brabander of Limburger toen gepikt.'

Aan die relatief weinig verplichtende aanpak hangt ook een prijskaartje, stelt crisisdeskundige Overdijk. 'Het is makkelijk om naar het systeem te wijzen, maar in ons open systeem zullen mensen zelf het verlies van bijvoorbeeld een vakantie moeten nemen uit verantwoordelijkheid voor de medemens. Als mensen nu nog uitjes naar Noord-Brabant willen maken, is dat volstrekt onverantwoordelijk.'

'Als er bestuurlijke drukte is, dan is die noodzakelijk'

Dit artikel werd medio maart geschreven, voor de grote toename van coronabesmettingen.