

Naar een structureel pandemie-beleid

Bernard ter Haar, december 2021

Nu we ons in deze coronapandemie van de ene ad-hoc maatregel naar de andere voortslepen, groeit de behoefte aan een lange-termijn beleid. De Kamer zag in het ontbreken ervan alweer een mogelijkheid om het kabinet te kapittelen. Maar heel veel concrete elementen voor zo'n lange termijn beleid heb ik nog niet gehoord, afgezien van nog wat meer vrijheidsbeperkende maatregelen. Dat is een uitdaging om er zelf eens over na te denken.

Er zijn een paar dingen waar we voor een lange-termijn of structurele aanpak van een pandemie van kunnen leren:

- We kenden al jaren het risico van een pandemie, de betrokkenen dachten voorbereid te zijn, en ze bleken het niet te zijn;
- We hebben nu bijna twee jaar ervaring met ad-hoc management van de pandemie, en kunnen daar lessen uit trekken;
- We zien aan de omicron-variant dat het kan gebeuren dat je zo maar weer opnieuw moet beginnen.

We waren niet voorbereid

Om met het eerste punt te beginnen: een pandemie was al meer dan een decennium aangeduid als een relatief groot risico met grote maatschappelijke impact. Inmiddels weten we wat dat betekent. We hadden er ons dus beter op kunnen voorbereiden. Wat hadden we dan zo al kunnen doen? De allereerste paniek ging natuurlijk over de tekorten aan beschermingsmiddelen, en de heel beperkte ziekenhuiscapaciteit. Een onderdeel van de structurele aanpak is dus te zorgen dat de voorraden genoeg zijn en dat we een systeem moeten opzetten waarbij we snel en doeltreffend de ziekenhuiscapaciteit kunnen opschalen, vooral waar het de bemensing betreft. Vermoedelijk betekent dat een systeem van reservisten, dat op niveau gehouden wordt. Wat ook heel snel duidelijk werd dat ons decentrale zorgstelsel geen landelijke crisis kan managen. Wat dus nodig is, is een systeem dat in normale tijden best decentraal kan functioneren, maar in tijden van crisis terstond naar een centrale sturing kan worden omgezet. Dat vraagt om een stevig draaiboek, goede afspraken (ook financieel) en mensen die vanuit een centrum op een verstandige manier kunnen sturen. Dat moet je dan wel van tijd tot tijd goed oefenen. Niet alleen de overheid en de zorgsector waren niet voorbereid, ook alle andere sectoren in Nederland waren het niet. Het bedrijfsleven was totaal niet voorbereid, en straalde ook aan alle kanten uit dat ze zich op dit risico niet hadden kunnen voorbereiden. Wat natuurlijk onzin is. Bij ondernemen hoort juist een goed risicomanagement. Dat is voor de ene bedrijfstak wellicht gemakkelijker dan voor de andere, maar in elk bedrijf had een draaiboek kunnen en moeten liggen over wat te doen bij een pandemie. Ook de scholen (belangrijke virusverspreiders) waren onvoorbereid, nog maar mondjesmaat gedigitaliseerd, er waren geen draaiboeken en vooral op het gebied van het bieden van een gezond binnenklimaat heerste al jarenlange verwaarlozing. En tenslotte, dat klinkt misschien een beetje raar, er hadden ook goede vaccins op de plank kunnen liggen. Expert meldde al jaren geleden dat het mogelijk is om vaccins voor een breed spectrum aan virussen te maken. Het was voor de farmaceutische industrie alleen commercieel niet interessant om ze te ontwikkelen. En wereldwijd hebben de overheden de kans laten liggen.

Gedrag of management aanpassen?

Een paar dingen die uit de ervaringen van de afgelopen twee jaar opvallen. Dat is allereerst dat het gedrag van (een te grote groep) Nederlandse burgers zich slecht liet beheersen, en dat het crisismanagement te wensen overliet. Dat laatste is gemakkelijker te corrigeren dan het eerste, en zo'n correctie helpt waarschijnlijk ook enorm om goed gedrag van de burgers te bevorderen om de pandemie terug te dringen. Begrijpelijk crisismanagement is beter te volgen dan onbegrijpelijk crisismanagement.

Een onafhankelijke instelling erbij voor analyse en ramingen

In het pandemiemanagement valt de gebrekkige beschikbaarheid van data, de geringe transparantie van data en de enorme afhankelijkheid van de analyses van het RIVM en het OMT op. De grote eenzijdigheid van die analyses hebben ook een grote eenzijdigheid van het beleid tot gevolg gehad, met als uitkomst dat hele groepen in de samenleving op een niet-herkende achterstand zijn geplaatst. Kinderen en jongeren zijn daar een voorbeeld van. Het is ook vreemd dat dataverzameling en transparantie van data niet een veel grotere plek in het systeem heeft gekregen. Afhankelijkheid van één instantie omtrent cruciale data en ramingen is ongebruikelijk. Als het over macro-economische voorspellingen gaat zijn daar binnen Nederland zowel het CPB als DNB mee bezig, en hun inzichten worden nog aangevuld door de EU, de OESO, en het IMF. Als het over belastingramingen gaat, doet het ministerie van Financiën het werk, maar ook het CPB. Zeker als het dus gaat om iets met zo'n grote maatschappelijke impact als een pandemie, waar ook nog eens heel veel overheidsgeld mee gemoeid is, is een gespreide verantwoordelijkheid voor data-analyse en ramingen essentieel. Het is ook opvallend dat diverse andere landen veel meer actuele data over besmettingen bijhouden dan Nederland doet. Nederland hanteert blijkbaar een kruideniershouding ten aanzien van dataverzameling die heel veel doeltreffendheid onmogelijk maakt en dus heel veel geld kost. Het datamonopolie van het RIVM geeft het kabinet de ruimte om een eigen koers te varen. Die koers wijkt dan vaak wel af van het RIVM en het OMT, maar die zijn voldoende ingekapseld om niet bedreigend te zijn. Daarmee is een andere les beschreven: het kabinet koos een lijn die veelal meer uitging van hoop en ongemotiveerd optimisme dan van realistische voorspellingen. Meer data, verschillende modellen van verschillende instanties maken ook een verantwoord beleid mogelijk. Het is dus de hoogste tijd dat er naast RIVM een andere onafhankelijke instantie belast wordt met multidisciplinaire analyses en ramingen van de pandemie, met inachtneming van zo veel mogelijk gedragseffecten in de samenleving.

Beter contact en meer communicatie

Er was veel empirisch materiaal voorhanden waaruit de grote waarschijnlijkheid naar voren kwam dat er een reeks van besmettingsgolven elkaar op zouden volgen. Het beleid leek er echter vanuit te gaan dat het met een paar golven wel gedaan zou zijn, en dat vaccinaties de pandemie zouden kunnen beëindigen. Ook daarmee komt weer een les naar boven. Het kabinet heeft bedroevend slecht gecommuniceerd en daarmee ook heel slecht contact gemaakt met flinke delen van de Nederlandse samenleving. Het sterkst is dat tot uiting gekomen in de lage vaccinatiegraad, en het onvermogen om die omhoog te krijgen. Maar ook de chaotische communicatie over het waarschijnlijke verloop van de pandemie, het gebrek aan consistentie van de getroffen maatregelen, het ontbreken van voorspelbaarheid, het gebrek aan voorstellingsvermogen dat veel mensen een grote behoefte hebben aan intensief sociaal gedrag, het heeft de samenleving niet in een effectieve meewerkstand kunnen zetten. "Ik ga niet zoeken naar sociologische oorzaken" zei Mark Rutte op een gegeven moment naar aanleiding van burgerlijk verzet. Als je je niet interesseert in wat de burger beweegt, kun je het management van een pandemie beter aan anderen overlaten. Het management had dus pro-actief voortdurend getoetst moeten worden op empirisch inzicht, op consistentie en op effectief communiceren met alle delen van de samenleving.

Weggepoetst met veel geld

De schade van het gebrekkige pandemiebeleid is voor een flink deel weggepoetst met veel geleend geld. Daarmee is de macro-economische schade meegevallen. Maar het beleid heeft het zelf nadenken van andere sectoren in de samenleving niet erg gestimuleerd. Zodat een deel van de scholen het binnenklimaat nog steeds niet op orde heeft, nog steeds geen draaiboek heeft voor de volgende pandemiegolf, en deze winter opnieuw verrast werd door de externe werkelijkheid. Ook het bedrijfsleven leek meer voorbereid op het einde van de pandemie dan op de volgende golf. Het wensdenken was blijkbaar breed verspreid, en niet alleen voorbehouden aan het kabinet.

Waardering voor alle inspanning

Eigenlijk hebben we nog vreselijk geluk gehad met de timing van de Coronapandemie. De DNA-technologie is nog maar recent op het punt gekomen dat zo snel nieuwe vaccins ontwikkeld konden worden. De digitalisering was net ver genoeg om thuiswerken productief te kunnen laten zijn. En tegenover alle bovenstaande kritiek moet natuurlijk ook veel waardering staan voor de enorme inzet en het improvisatievermogen van iedereen die zijn best gedaan heeft er het beste van te maken.

Belangrijke ingrediënten voor structurele aanpak

Volgens mij hebben we nu een aantal belangrijke ingrediënten voor het vervolg van het pandemiebeleid wel te pakken. Het excuus dat het allemaal nieuw is kunnen we na twee jaar toch echt niet meer gebruiken. Meer data delen, de wetenschappelijke inzichten verbreden, de zorgcapaciteit verruimen en meer centraal aansturen, het beleid ten aanzien van de volgende golven consistent en volstrekt voorspelbaar maken, met een adequaat oog op de noden en kwetsbaarheden in de samenleving, de communicatie meer richten op alle delen van de bevolking en intensief proberen de vaccinatiegraad te verhogen door een maximale verleidings- en overtuigingsstrategie (zie ook mijn eerdere blog hierover). En verder ook de andere sectoren van de maatschappij wijzen op de eigen verantwoordelijkheid om op gepaste wijze met de effecten van een pandemie om te gaan en daarop voorbereid te zijn, en niet alles van de overheid te verwachten.

Beter voorbereiden op een volgende pandemie

De omicron-variant van het Covid virus manifesteert zich nu grotendeels als de wintergolf van de nog lopende pandemie. Maar de variant leert ook dat het elk moment weer opnieuw kan gebeuren: de start van een pandemie. De volgende keer is het misschien een (vogel)griepandemie. De grote mobiliteit van de mensheid heeft ons voor pandemieën kwetsbaar gemaakt. Dat is ook niet te voorkomen, zolang we een samenleving willen behouden die veel individuele vrijheden laat bestaan, en ik denk dat we dat graag willen. Maar we kunnen er wel op voorbereid zijn. Dat kost geld. Buffers aanhouden, expertise op peil houden, vaccins pro-actief laten ontwikkelen, financiële reserves aanleggen, de kans op zoonose verlagen, het is allemaal niet populair in een economie die graag zo goedkoop mogelijk uit wil zijn. Maar de les dat risicopreventie vaak minder kost dan crisismangement hebben we in deze pandemie hopelijk wel geleerd.

p.s. in alle maatschappelijke veiligheidsrisico's stond niet alleen de pandemie heel hoog, maar ook een cybercrisis. Zijn we voorbereid?