



De bestuurlijke aanpak van Covid-19: Bottom-up of top-down?

Whitepaper

Door Annelien Zaal en Sofie Dreef

Sinds maart 2020 houdt het coronavirus Nederland in zijn greep. Na de uitbraak in het zuiden van ons land kondigde de regering op 9 maart regiospecifieke maatregelen af voor de provincie Noord-Brabant. Een paar dagen later, op 12 maart, werden er landelijke maatregelen bekendgemaakt die in alle Nederlandse provincies golden. Ook nu na een paar maanden de lockdown stapsgewijs wordt afgeschaald, blijven de maatregelen landelijk van kracht.

Elders in Europa werd gekozen voor een andere aanpak. In Duitsland en Italië voeren regio's elk hun eigen beleid, waar Frankrijk juist een gecentraliseerde aanpak heeft. Wat kunnen we hier als Nederland van leren? In dit artikel vergelijken we de corona-aanpak van Duitsland, Italië en Frankrijk, met als kernvraag: is een landelijke aanpak effectiever dan een regionale aanpak?

Berenschot

Verspreiding van Covid-19 in Europa

Het ene Europese land is zwaarder getroffen dan het andere. Zo hebben Italië en het Verenigd Koninkrijk veel grotere aantallen coronadoden dan bijvoorbeeld Letland. Op basis van gedetailleerde data over sterfte als gevolg van Covid-19 in Europa, concludeerde de Volkskrant echter dat de regionale verschillen in een land vaak groter zijn dan verschillen tussen landen. Dat pleit voor een regio-specifiek beleid. Hierna leggen we uit hoe de bevoegdheden in Duitsland, Italië en Frankrijk verdeeld zijn over de verschillende overheidslagen. Vervolgens vergelijken we de regionale aanpak van corona in deze drie landen.

Vergelijking van de regionale crisisbestrijding: appels en peren?

De bevoegdheden en taken van de overheid zijn in de vier landen die in dit artikel vergeleken worden op verschillende manieren belegd. Zo kennen Duitsland en Italië beide een sterk gedecentraliseerd stelsel. In Duitsland hebben de deelstaten veel macht: overheidstaken zoals sociale wetgeving en onderwijs zijn een zaak van de deelstaten. Daarnaast is er sprake van gezamenlijke wetgeving: de deelstaten en de federale overheid beslissen samen over zaken als strafrecht, woningbouw en belastingen. Italië kent eveneens een gedecentraliseerd systeem met veel bevoegdheden voor de regio's. Elke regio heeft een eigen parlement en regering, en maakt wetten over onderwerpen als gezondheidszorg. In zowel Duitsland als Italië is de federale overheid verantwoordelijk voor grensoverschrijdende zaken, zoals defensie, immigratie en buitenlandbeleid.

Frankrijk heeft daarentegen een zeer gecentraliseerd systeem – het is zelfs één van de meest gecentraliseerde landen van Europa. De verantwoordelijkheden van de regio's liggen met name op economisch en sociaal vlak.

Op dit spectrum van sterk decentraal tot sterk centraal bevindt Nederland zich ergens in het midden. Taken en bevoegdheden zijn belegd op het niveau van het Rijk, de provincie of gemeenten. Gemeenten werken op hun beurt vaak samen om hun taken op te pakken. Zo zijn burgemeesters verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in hun eigen gemeente, maar werken zij samen in veiligheidsregio's als het gaat om (onder andere) de aanpak van rampen en crises. Het Rijk kan – afhankelijk van het verloop van de crisis – drie rollen vervullen richting het decentrale niveau: faciliteren, richting geven en/of sturen.

De regionale aanpakken van corona naast elkaar

Het federale niveau in Duitsland is ook in de coronacrisis bepalend voor het beleid. Er is regelmatig overleg tussen bondskanselier Merkel en de minister-presidenten van de deelstaten over de aanpak van corona. Daarnaast nemen de deelstaten individueel maatregelen, passend bij het – sterk variërende – aantal besmettingen per deelstaat. De minister-presidenten van de deelstaten kunnen eigen onderzoek laten uitvoeren en beleidsadviezen laten formuleren. Het Covid-19 beleid wordt dan ook ontwikkeld op basis van op deelstaatniveau ingestelde commissies van experts. Als gevolg hiervan lopen de inzichten en prioriteiten uiteen. Noordrijn-Westfalen pleitte voor versoepeling van het federale beleid, terwijl Beieren, anders dan andere deelstaten, direct aan het begin van de coronacrisis strengere maatregelen invoerde.¹ Desalniettemin houdt de federale regering de situatie scherp in de gaten: wanneer er in een regio meer dan 50 coronabesmettingen per 100.000 inwoners voorkomen, grijpt zij in en gaan bijvoorbeeld de restaurants en scholen weer dicht.

Ook in Italië bestaan grote verschillen in aanpak tussen de regio's. Hier speelt mee dat de gezondheidszorg geen nationale maar een regionale bevoegdheid is: alle voorzieningen worden afgestemd en gecoördineerd op regionaal niveau. De organisatie van de gezondheidszorg loopt daarom per regio sterk uiteen. Zo is in Veneto de thuiszorg veel verder ontwikkeld dan in Lombardije. Deze regionale verschillen in gezondheidszorg bepalen mede de grote landelijke ongelijkheid in het aantal besmettingen: de ene regio is veel harder geraakt dan de andere. In Veneto werd een catastrofe in de ziekenhuizen als in Lombardije voorkomen dankzij een beperking van de instroom (alleen opname voor patiënten die er slecht aan toe zijn en voor patiënten die zuurstof nodig hebben) en het bevorderen van de uitstroom (onder andere via revalidatiecentra). Bovendien hield Veneto in de woon-zorgcentra extra de vinger aan de pols. Dit lijkt het aantal besmettingen in deze regio te hebben beperkt.

¹ <https://duitslandinstituut.nl/artikel/37347/duits-federalis-me-leidt-tot-evenwichtig-coronabeleid>

In Lombardije daarentegen lagen de IC's al gauw vol. Als gevolg hiervan werden patiënten thuis behandeld en gemonitord door (huis)artsen. Veel patiënten overleden thuis of kort nadat zij waren opgenomen in het ziekenhuis. Er werd weinig getest – dit geldt zowel voor mensen met klachten als voor verplegend personeel en artsen – waardoor het virus zich snel kon verspreiden. Een kanttekening bij deze vergelijking is dat Lombardije de dichtstbevolkte regio van Italië is, én de regio met de meeste inwoners boven de 65 jaar: 20% van de Italiaanse verzorgingstehuizen staat in Lombardije.² Deze factoren hebben waarschijnlijk een grote rol gespeeld in zowel de verspreiding van het coronavirus als het aantal besmettingen. Ouderen zijn immers kwetsbaarder voor besmetting, en in een dichtbevolkte regio is het lastiger om afstand te houden.

Frankrijk heeft vanaf het begin van de corona-uitbraak een landelijk beleid gevoerd. Op 11 mei werd er overgegaan van een uniforme landelijke aanpak naar een landelijke aanpak per zone, om de maatschappij zo progressief mogelijk te heropenen. De Franse departementen werden op basis van het aantal besmettingen en de ziekenhuiscapaciteit ingedeeld in rode en groene zones. In rode zones was het beleid strikter dan in de groene zones; zo mochten in groene zones de scholen, parken en restaurants weer open, terwijl deze in de rode zones nog gesloten moesten blijven. De zones hadden geen bevoegdheden: de nationale overheid bepaalde het beleid. Sinds 16 mei zit heel Frankrijk – met uitzondering van de overzeese gebieden Guyana en Mayotte – in de groene zone, en zijn er wat betreft de coronamaatregelen geen verschillen meer tussen de departementen.

In Nederland worden maatregelen op landelijk niveau afgekondigd, maar staan gemeenten en veiligheidsregio's aan de lat voor de vertaling en uitvoering hiervan. Hierdoor kunnen er regionale verschillen ontstaan. In de ene regio worden natuurparken bijvoorbeeld afgesloten voor bezoekers en in de andere niet.

Conclusie

De omvang en impact van de coronacrisis kent grote regionale verschillen, die zelfs groter zijn dan de landelijke verschillen binnen Europa. Dit pleit voor maatwerk in de aanpak van de crisis, zoals in Duitsland. Tegelijkertijd laat het voorbeeld van Veneto en Lombardije zien dat een sterk gedecentraliseerd beleid ten aanzien van de gezondheidszorg binnen één land kan resulteren in grote ongelijkheid in basisvoorzieningen. In Nederland wordt op regionale schaal invulling gegeven aan de uitwerking van het landelijke beleid. Hierbij wordt geredeneerd vanuit het oogpunt van landelijke beleidsrealisatie – is het wel of niet noodzakelijk om een natuurpark te sluiten om opvolging van de anderhalvemetermaatregel te garanderen? – en niet vanuit de wijze waarop de coronacrisis zich lokaal manifesteert. Dit terwijl er ook in Nederland grote regionale verschillen zijn in het aantal besmettingen. Zowel in de exitstrategie als in een situatie dat het virus opnieuw oplaait, loont het dus om oog te hebben voor de regionale situatie, en regio's de mogelijkheid te bieden om het landelijke beleid ook *inhoudelijk* te differentiëren.

Annelien Zaal is stagiaire bij het EU-team van Berenschot. Eerder publiceerde zij over onder andere de Green Deal en internationale defensiesamenwerking. Zij is masterstudent International Relations aan de Universiteit Utrecht.

Sofie Dreef MSc. LL.M. is senior adviseur regionale samenwerking bij Berenschot. Daarnaast is zij als promovendus verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderzoek richt zich op bestuurlijke regionale ecosystemen.

² <https://www.cnbc.com/2020/04/26/how-italys-economic-heart-land-became-ground-zero-to-the-deadliest-coronavirus-outbreak-in-europe.html>



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)