Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

> Retouradres Postbus 1 3720 BA Bilthoven

Aan de Directeur-Generaal Volksgezondheid
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Drs. M. Sonnema
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

NCTV
Dhr. P.J. Aalbersberg EMPM
Postbus 16950
2500 BZ Den Haag

A. van Leeuwenhoeklaan 9
3721 MA Bilthoven
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

KvK Utrecht 30276683

T 030 274 91 11
info@rivm.nl

Ons kenmerk
016-2021 G&M-CG/ML/eu

Uw kenmerk

Kopie aan
M. Sonnema - DGV VWS

Bijlage(n)
1 - relevante aandachtspunten uit eerdere brieven met gedragsreflecties

Datum	22 maart 2021
Betreft	5e brief - Gedragsreflecties op maatregelenpakket

Geachte mevrouw Sonnema, heer Aalbersberg,

In het kader van de voorbereiding voor besluitvorming is aan de RIVM Corona Gedragsunit verzocht om een gedragstoets uit te voeren op de volgende concept scenario's:

- Voortzetting (eventueel in aangepaste vorm) of laten vervallen avondklok (conform min.reg. op 31/3 om 04.30 uur)
- Continuering van het huidige maatregelenpakket, met mogelijke opties voor versoepelingen binnen niveau 4 'zeer ernstig' wanneer aan epidemiologische voorwaarden wordt voldaan:
    - thuisbezoekadvies versoepelen
    - (gedeeltelijk) fysiek onderwijs HBO en WO
    - Openstelling van winkels en warenmarkten
    - Openstelling van buitenterrassen

Daarnaast reflecteren we, op verzoek van het ministerie van VWS, in deze brief ook op de routekaart die momenteel verder ontwikkeld wordt.

Hieronder volgt een samenvatting van de reflecties van de Corona Gedragsunit die volgen uit eigen onderzoek, wetenschappelijke literatuur en de consultatie van gedragswetenschappelijke experts.

Kernbevindingen Gedragstoets
Zoals ook in onze vorige brief met gedragsreflecties uiteen is gezet (brief kenmerk 006/2021 CGU/ML/eu), is er nog weinig evidentie beschikbaar over de relatie tussen het afbouwen van maatregelen en de gevolgen voor naleving en draagvlak in de bevolking. Daarom is ook deze gedragstoets voornamelijk gebaseerd op expert opinie en consensus.

Met in achtneming van de huidige ontwikkelingen van de epidemiologische cijfers zijn onze bevindingen en aandachtspunten in grote lijnen als volgt:

(1) Bij een verslechtering van de epidemiologische cijfers, is het consistent beleid om terughoudend te zijn met aanpassingen die

het risico op besmettingen verhogen – of daar geheel af te zien van aanpassingen in de maatregels. Er spelen echter ook belangen rondom vertrouwen (gedane toezeggingen), draagvlak en welzijn (sociaal, mentaal, financieel). Veel mensen vinden de lasten nu niet eerlijk verdeeld en bepaalde groepen (bijv. jongeren, ondernemers) worden onevenredig getroffen (rechtvaardigheid). Dit kan aanleiding zijn voor strategische aanpassingen in het maatregelenpakket. Het gebruik van de term reparaties is daarbij passend (niet van versoepelingen) aangezien de aanpassingen dan gericht zijn op een eerlijkere verdeling en/of het oplossen van inconsistenties in het geldende maatregelenpakket.

(2) Communiceer ook de verwachte nadelen van eventuele aanpassingen (waaronder toename virusverspreiding indien aan de orde) en benadruk het extra grote belang van het naleven van de basisregels om eventuele toename zoveel mogelijk te voorkomen.

(3) Alle voorgestelde reparaties kunnen leiden tot meer verkeer, contacten, en drukte. Zonder goede naleving van de maatregelen, uitleg en regulering/handhaving van drukte, kan dit leiden tot normvervaging (‘bijna niemand houdt afstand hier’).

Kernbevinding 1: Wees terughoudend met aanpassingen, maar houd rekening met verwachtingen die gewekt zijn

Op dit moment lopen de epidemiologische cijfers weer op. Er zijn verwachtingen gewekt over het opheffen van de avondklok. Uit recente focusgroepen met jongeren en met ouderen komen geen grote problemen hebben met het bestaan van de avondklok naar voren. Dit lijkt erop te duiden dat de avondklok het effect heeft waarvoor die is ingevoerd: mensen geven aan dat ze minder sociale contacten hebben door de avondklok. Dit vinden ze niet leuk maar als het nodig is kunnen ze het nog wel even volhouden. Ze geven daarnaast aan dat ze meer moeite hebben met de 1 persoons regeling en het niet kunnen sporten dan dat ze last hebben van de avondklok. Dit blijkt ook uit cijfers over draagvlak en naleving. Het draagvlak en naleving van de bezoekersregeling (1 per dag) is lager dan die van de avondklok, en neemt nog verder af. Het draagvlak voor de avondklok is in de afgelopen 6 weken gedaald van 76% naar 67% tot 65%. Voor de 1 bezoekers per dag maatregel is het draagvlak in de afgelopen weken gedaald van 53% (eind januari) naar 44% tot 38% (maart). De naleving is gedaald van 80% naar 77% tot 71%. Deze percentages zijn aanzienlijk lager dan toen de 2 bezoekers per dag maatregel van kracht was (draagvlak 70% en naleving 95%). Dit betreffen cijfers gepubliceerd op het corona-dashboard.

Uit het vragenlijstonderzoek gedragsregels en welbevinden en verdiepende interviews leren we dat het mensen meer moeite kost om de maatregel inzake bezoek thuis na te leven sinds de verscherping van 2 naar 1 persoon is ingegaan op 20 januari 2021. Toen nog 2 personen op bezoek mochten komen, gaf 37% aan weinig of geen moeite met de gedragsregel te hebben. De eerst keer dat gemeten is na aanscherping van de regel gaf 58% aan moeite met de regel te hebben. Inmiddels geeft 68% aan moeite met deze gedragsregel te hebben. Mensen ervaren de

maatregel niet logisch en slecht uitlegbaar. Ze geven eigen invulling en verruimen 1 persoon in sommige gevallen naar 1 huishouden.

Hierbij gaan we afzonderlijk in op de verschillende aanpassingen die ter besluitvorming voorliggen.

Avondklok

- Het vertrouwen in de overheid wordt positief gevoed als geschepte verwachtingen worden opgevolgd, wat zou neerkomen op het opheffen van de avondklok.
- Vanuit het perspectief vertrouwen, draagvlak, welzijn en naleven is te overwegen de avondklok als tussenstap richting opheffing naar 22.00u te verzetten (tegemoetkoming) en/of de bezoekersregeling uit te breiden naar max. 2 personen per dag uit hetzelfde huishouden.
- Het is daarbij te overwegen om de aanpassing van de avondklok-tijd naar 22.00u te verzetten op zondag 28 maart als de zomertijd is ingegaan.

Thuisbezoek-maatregel aanpassen

- Vanuit het perspectief vertrouwen, draagvlak, welzijn en naleven is tevens te overwegen om de bezoekersregeling uit te breiden naar 1 huishouden of maximaal 2 personen per dag (uit hetzelfde huishouden).
- Echter, hoe meer contacten, hoe groter het besmettingsrisico. Derhalve is het raadzaam om een dergelijke aanpassing gepaard te laten gaan met extra inzet op afstand houden en handen wassen bij bezoek in de thuissituatie.

Gedeeltelijk fysiek onderwijs HBO en WO

- Gezien de substantieel lagere welzijnscijfers onder jongeren en jong volwassenen, kan overwogen worden om ook fysiek onderwijs voor de HBO/WO studenten (deels) toe te staan, gezien de mogelijke bijdrage aan een afname van eenzaamheid, verbetering mentaal welbevinden en minder opgesloten voelen in kleine woonruimte (onder voorwaarde van naleving van maatregelen m.b.t. sociale afstand).
- Hierbij speelt ook het principe van ervaren rechtvaardigheid – waarom mogen MBO-studenten wel en HBO/WO studenten van dezelfde leeftijd niet elkaar treffen in hun onderwijsinstelling? Jongeren en jongvolwassen geven in recente focusgroepinterviews aan dat zij vinden dat hun belangen minder goed worden meegenomen in de aanpak van het coronavirus. Wat volgens hen zou helpen is om letterlijk meer ruimte te hebben; denk aan mogelijkheden om te studeren buitenshuis (studiezalen en bibliotheken) en georganiseerd sporten.
- Deze mogelijkheden zouden ook specifiek aangeboden kunnen worden voor studenten in kwetsbare omstandigheden (mentaal, leerachterstand, thuisomgeving), maar maak dat geen vereiste voor studenten die niet willen. Daarbij is het belangrijk om de kwaliteit van het onderwijs te borgen (hybride onderwijs kan lastig zijn) i.s.m. organisaties.

Openstelling van winkels en warenmarkten

- Voor de openstelling van niet-essentiële winkels zijn recent al een aantal kleine aanpassingen doorgevoerd, van geheel gesloten, via click en collect naar winkelen op afspraak. Voor warenmarkten in de buitenlucht geldt dat deze met een beperkter aantal kramen open zijn gebleven in de buitenlucht.
- Afstand houden vinden mensen lastig. 4 op de 10 deelnemers aan het vragenlijstonderzoek geeft aan afstand houden in de supermarkt (heel) moeilijk te vinden.
- Slim inrichten en zichtbaar toezicht houden op afstand houden bevordert naleving.
- Vanuit oogpunt consistent en rechtvaardig overheidsbeleid, en het vertrouwen dat daaruit volgt in de maatregelen is een heldere belangenafweging hierbij van belang. Op basis van expert-consensus verwachten we slechts een beperkte bijdrage aan welbevinden van verdere aanpassing van deze maatregel. Edoch voor de ondernemers in kwestie is dat een geheel ander verhaal.

Terrassen openen

- Afstand houden op terrassen lukte relatief goed toen vorige zomer de terrassen net waren geopend (met maximaal 30 mensen).
- Na opheffen restrictie (max 250 op terras) nam afstand houden in de horeca substantieel af.
- Drukte is minder snel bereikt op groot dan klein terras, maar drukte beperken lijkt erg belangrijk voor afstand houden en een positieve norm te houden (horeca als voorbeeld voor hoe het veilig kan). Het gevaar bij het openstellen van terrassen is dat er normvervaging optreedt. Afgelopen zomer bleek dit ook het geval.
- Alcoholgebruik kan een negatieve invloed hebben op voldoende afstand houden en extra aanleiding zijn tot normvervaging. Het is daarom raadzaam om horecamedewerkers ondersteuning te bieden hoe zij de 3Cs hierbij zo goed mogelijk in kunnen zetten: communicatie, context en controle. En het verkoopverbod voor alcohol vanaf 20u niet tegelijkertijd met het openen van terrassen aan te passen.
- Opening terrassen kunnen mogelijk bijdragen aan een toename van sociaal en mentaal welbevinden omdat uit onderzoek blijkt dat mensen aangeven behoefte te hebben aan meer contact.
- Belangrijk voor het vertrouwen in deze aanpassing is ook een heldere uitleg van het mogelijke effect hiervan op aantallen besmettingen en wat mensen concreet zelf kunnen doen om bij terrasbezoek het besmettingsrisico zo laag mogelijk te houden.

<u>Aandachtspunten voor communicatie</u>

Het vertrouwen in het corona beleid is gedaald, een minderheid van 3 op de 10 respondenten van het vragenlijstonderzoek van de gedragsunit vinden dat de lasten van de coronacrisis eerlijk worden verdeeld en dat de overheid een duidelijke koers vaart. Ruim 5 op de 10 vinden dat besluiten goed worden toegelicht (2 op de 10 vinden van niet). Middels een gedeeltelijke herziening en intensivering van de communicatie strategie lijkt daar belangrijke winst te halen.

- Wees consistent met eerdere toezeggingen → indien dit niet mogelijk blijkt, probeer aan te sluiten bij richting van de gemaakte beloftes (een rechtvaardige en betrouwbare overheid).
- Besteed aandacht aan de eerlijke verdeling van lasten en het varen van een heldere koers. Rechtvaardigheid is een leidend principe in de afwegingen die gemaakt worden, dus dat niet alleen impact op zorg en besmettingen meewegen.
- Verduidelijk de rationale achter de gemaakte afwegingen (virusverspreiding vs. economisch belang versus welzijn) & de mogelijke impact van de maatregel op de mogelijke toename van de verspreiding van het virus. Maak duidelijk waarom de maatregelen nodig zijn en hoe ze aansluiten bij rechtvaardigheid.
- Onzekerheid communiceren is goed om als overheid openheid en transparantie uit te dragen. Dat wekt in het algemeen vertrouwen[1]. Communiceren van kennisonzekerheid biedt echter ook uitdagingen in de zin dat verschillende maatschappelijke groepen de onzekerheid anders kunnen interpreteren en verschillende aspecten zullen benadrukken in de eigen communicatie. Het kan ook ingezet worden om druk uit te voeren op overheidsbeleid (e.g. maatregelen eisen of maatregelen uitstellen ('we weten het toch niet'). Het is belangrijk dat communicatie over onzekerheden in ieder geval zo duidelijk, exact en concreet mogelijk zijn (i.e. wat weten we wel en wat weten we niet/ niet zeker). Verduidelijken dat wetenschappelijke kennis onderhevig is aan voortschrijdend inzicht is wenselijk. Lang niet iedereen in de bevolking deelt namelijk dit beeld van wetenschappelijke kennis, maar eerder een beeld dat wetenschappelijke kennis vast staat. Communiceren van onzekerheid, wat er wordt gedaan om antwoorden te vinden, biedt de mogelijkheid om burgers onderdeel te maken van het proces, waardoor men voorbereid is op veranderende kennisinzichten en mogelijk ook op veranderingen in beleid.
- Probeer verwachtingen te managen, er kunnen/ zullen de komende tijd tegenvallers zijn, zoals bijvoorbeeld vertraagde leveringen van vaccins. Tegelijkertijd is er het perspectief dat de samenleving langzaam weer open zal kunnen gaan. Dat laatste zal vragen om communicatie over het beheersen van risico's, naast de huidige communicatie over het belang van naleving van de maatregelen ook.

---

[1] Bailey, A., Giangola, L., & Boykoff, M. T. (2014). How Grammatical Choice Shapes Media Representations of Climate (Un)certainty. *Environmental Communication*, *8*(2), 197-215. https://doi.org/10.1080/17524032.2014.906481

Campbell, P., 2011. Understanding the receivers and the reception of science's uncertain messages. Philos. Trans. A Math. Phys. Eng. Sci. 369, 4891–4912.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Division of Behavioral and Social Sciences and Education, Committee on the Science of Science Communication. 2017. Communicating Science Effectively: A Research Agenda. National Academies Press (US), Washington (DC).

Kernbevinding 2: Benadruk belang van naleven basismaatregelen

Naleving van de basismaatregelen (hygiënemaatregelen, afstand houden, testen en thuisblijven bij klachten) is in grote lijnen stabiel. Wat opvalt is dat een ruime meerderheid nog altijd achter deze maatregelen lijkt te staan, terwijl de groep die aangeeft de maatregelen ook consequent na te leven een stuk kleiner is. Deze discrepantie kan door verschillende factoren verklaard worden, afhankelijk van het gedrag[2]:

- Voor handen wassen geldt dat een minderheid (4 op de 10) dit frequent (> 10 keer per dag) en nauwkeurig (> 20 seconden) doet. Toch vindt een meerderheid deze maatregelen nuttig en makkelijk om uit te voeren. De sociale norm (zie je het anderen doen) ligt relatief laag in vergelijking met andere maatregelen. Duidelijk maken dat mensen dit een goede maatregel vinden en herinneringen op het moment dat handen wassen nodig is zouden hierbij kunnen helpen.
- Voor afstand houden geldt dat 8 op de 10 dit een nuttige maatregel vinden, maar het wordt ook als een van de moeilijkste maatregelen gezien (3 op de 10 vindt het (heel) moeilijk). Het voorkomen van drukte en een slimme inrichting van de omgeving kunnen hierbij helpen.
- Voor testen bij klachten geldt dat 8 op de 10 respondenten deze maatregel nuttig en (heel) makkelijk om uit te voeren vinden, en ook anderen dit zien doen. De meest voorkomende reden dat mensen zich níet laten testen is dat ze denken dat het niet nodig is (milde klachten, waarschijnlijk geen corona). Bewustwording van wanneer men zich moet laten testen (ook bij een snotneus) kan hier dus een relevante factor zijn.
- Voor thuisblijven bij klachten zien we een soortgelijk beeld als bij testen. Een meerderheid (9 op de 10) is overtuigd van het nut van de maatregel, vindt het makkelijk om te doen (7 op de 10), en ziet ook anderen het doen (7 op de 10). Risico-inschatting (ik heb waarschijnlijk toch geen corona) en praktische problemen (wie doet mijn boodschappen) zijn factoren die beïnvloeden of mensen toch naar buiten gaan. Bewustwording en het (helpen bij het0 organiseren van praktische hulp kunnen hierbij helpen.

<u>Communicatie</u>
Naast maatregelen en flankerend beleid, is communicatie essentieel voor draagvlak, naleving, en welzijn – helemaal in deze complexe periode.

- Intensiveer de communicatie fors en focus sterk op basis maatregelen waar veel winst te behalen is.
- Verplaats aandacht van functionele en financiële aspecten naar motiverende/ bemoedigende boodschappen en naar achterliggende

[2] De verklarende data is afkomstig uit de 10e ronde van het vragenlijstonderzoek van RIVM, GGD GHOR Nederland en de GGD'en, afgenomen in de periode van 10 – 14 februari 2021.

waarde-afwegingen en redenering (leg helder uit welke afweging het kabinet heeft gemaakt).

Kernbevinding 3: Uitleg, regulering en handhaving belangrijk in voorkomen normvervaging

Alle voorgestelde reparaties kunnen leiden tot meer verkeer, contacten, en drukte. Zonder goede uitleg en regulering/handhaving van drukte, kan dit leiden tot normvervaging ('bijna niemand houdt afstand hier').

Communicatie
Als terrassen en andere locaties open gaan, kan dat een signaal 'veilig genoeg' geven. Communicatie en onderbouwing keuzes van groot belang; alsmede deze locaties voorbeeldplekken laten zijn van waar de maatregelen worden gevolgd

Controle
Om normvervaging te voorkomen (mensen hebben de indruk dat crisis voorbij is en houden geen afstand meer) lijkt het van groot belang om direct vanaf het begin actief drukte te beperken om afstand houden te borgen op langere termijn.

Context
In het algemeen is het zo dat afstand houden beter lukt als 1) het niet te druk is; 2) de omgeving slim is ingericht

- Mensen denken dat afstand houden in de buitenlucht minder belangrijk is dan binnen
- Als er sprake is van drukte waardoor afstand houden moeilijk wordt, is dit een signaal aan bezoekers van die plek dat niet afstand houden de norm is. Wat kan leiden tot minder mensen die afstand houden, meer drukte, en verdere afzwakking van de norm. Om normvervaging te voorkomen (lijkt dat crisis over is en niemand meer afstand houdt) Direct vanaf het begin drukte beperken, lijkt dus van groot belang om afstand houden te borgen op langere termijn *(zie memo drukte vermijden en afstand houden;* www.rivm.nl/gedragsonderzoek/ kennisintegratie*)*
- Bij evenementen en bijeenkomsten geldt dat bij het reizen naar de locatie en het vooraf en achteraf verzamelen het afstand houden mogelijk lastiger is dan tijdens het evenement of de bijeenkomst zelf.

Routekaart

Voor de verdere ontwikkeling zijn de volgende een aantal aandachtspunten van belang:

- Het is belangrijk dat doelgroep duidelijk gedefinieerd is, net zoals de context.
- Concrete formulering van tussenstappen is belangrijk, waarbij het wenselijk is dat het benoemen van tussenstappen niet tot gevolg heeft dat maatregelen inconsistenties gaan vertonen met andere maatregelen.
- Het is belangrijk dat de achterliggende redenering helder en consistent is, bijvoorbeeld om aan te geven wanneer gaat het ene risiconiveau over gaat in een andere.

Verschillende onderwerpen die we in deze brief aanstippen zijn door ons uitgewerkt in memo's en brieven met gedragsreflecties en te raadplegen via www.rivm.nl/gedragsonderzoek/ kennisintegratie*)*. Deze week voegen we daar de memo 'Maatregelen die contact in de thuissituatie beperken' aan toe.

Tot een nadere mondelinge toelichting ben ik gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,

Dr. Mariken Leurs
Hoofd Corona Gedragsunit
plv directeur Volksgezondheid en Zorg