



INTERVIEWVERSLAG ONDERZOEK AANPAK CORONACRISIS II

Datum interview : 17 januari 2022
Locatie interview :
Naam geïnterviewde : 5.1.2e 5.1.2e
Organisatie : **Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)**
Functie : Stafhoofd Communicatie en Duurzame Informatievoorziening
Postadres (werk/privé) :
E-mailadres :
Telefoonnummer :
Namens Onderzoeksraad aanwezig : 5.1.2e 5.1.2e

Inleiding Onderzoek

De Onderzoeksraad voor Veiligheid doet onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis door de Nederlandse overheid en andere betrokken partijen. Dit doet de Raad mede op verzoek van het kabinet. In het eerste deel van het onderzoek keek de Raad naar de voorbereiding op een pandemie, de crisisbeheersing en de getroffen maatregelen en de effecten van de coronacrisis op de veiligheid van kwetsbare mensen in de samenleving. Dit richtte zich op de periode maart 2020 tot september 2020.

Deel twee van het onderzoek richt zich op de vaccinatiecampagne en een drietal maatregelen die bij de tweede en derde golf ingezet zijn: de mondkapjesplicht in de publieke binnenruimte, de scholensluiting en de avondklok. Dit deelonderzoek richt zich op de periode vanaf september 2020 tot juli 2021. Het doel van het onderzoek is om lessen te trekken voor de aanpak van eventuele toekomstige epidemieën en nationale crises.

Verslag gesprek

5.1.2e is 5.1.2e van de afdeling Communicatie en Duurzame Informatievoorziening (DIV) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). 5.1.2e

5.1.2e

De afdeling van 5.1.2e is ook verantwoordelijk voor de bibliotheek en het documentatiearchief van het RIVM. Er werken nu ongeveer 135 mensen. Zo'n 15 hiervan werken op DIV, de andere 110 op communicatie. Mede door de coronacrisis is de omvang van de afdeling de afgelopen jaren enorm gegroeid. Toen 5.1.2e begon, had zijn afdeling nog tussen de 65 en 75 fte. Inmiddels is de bezetting is dus bijna verdubbeld. Corona was hierin overigens niet de enige factor. Het is namelijk ook zo dat de toegevoegde waarde van het vak communicatie simpelweg steeds duidelijker zichtbaar wordt. Het belang ervan wordt steeds meer gezien, ook langs de lijnen van andere RIVM-projecten. Bijvoorbeeld in het professionaliseren van webcare en de enorme uitbreiding van het aantal persvoorlichters (van 4 naar 11). Ook het aantal communicatieadviseurs is flink gegroeid.

Twee jaar geleden heeft de afdeling een organisatiewijziging doorgevoerd. De ontwikkeling is zo dat er steeds meer specialisten op deelgebieden van communicatie komen en dat die zich steeds verder professionaliseren. Daarmee laten ze toegevoegde waarde zien en dat zorgt ervoor dat de vraag naar communicatie-expertise bij het RIVM toeneemt. Desondanks is het nog steeds balanceren tussen de vraag en de beschikbare capaciteit.

Communicatiecampagne

De communicatiecampagne rondom de vaccinaties was geen ad hoc-gebeuren. Niet alleen bij het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC), maar ook bij het RIVM zelf werd voorzien dat het vaccinatieprogramma een belangrijk onderdeel zou zijn van de oplossing om uit de coronacrisis te komen. Het werd echter nooit gezien als de enige oplossing, de 'heilige graal'.

De afdeling van 5.1.2e is de specialist voor campagnes over vaccinaties. De afdeling coördineert namelijk ook de communicatie rond het Rijksvaccinatieprogramma. Er bestaan dus al vele voorbeelden van het feit dat de afdeling over de kennis en kunde beschikt om goede campagnes op te tuigen. Dus al vanaf de zomer van 2020 werd erover gepraat dat er een vaccinatiecampagne aan zat te komen. 5.1.2e en zijn medewerkers wilden die campagne voorbereiden om ervoor te zorgen dat 'ie er zou staan op het moment dat de vaccinaties los zouden gaan. Daarom werden al in september 2020 met het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) afspraken gemaakt over de verdeling van de onderlinge verantwoordelijkheden.

Het NKC stuurde de rijksbrede overheidscommunicatie aan. 'Alleen samen ...' was een NKC-campagne. Het Ministerie van VWS werd verantwoordelijk voor de publiekscampagne met aanvullende *webcare*. En het RIVM nam de communicatie richting de professionals (bijvoorbeeld huisartsen en sportschoolhouders) op zich. Bovendien nam het RIVM de verantwoordelijkheid voor het uitnodigingenproces op zich. De afdeling van 5.1.2e werd verantwoordelijk voor de uitnodigingenlogistiek en voor de brieven die alle Nederlanders thuis ontvingen. Daarnaast zette de afdeling zich aan de medisch-wetenschappelijke duiding van het nut en de noodzaak van vaccinatie.

Bij het op poten zetten van de vaccinatiecampagne is er direct ingezet op een integrale aanpak. VWS had al heel veel ervaring met publiekscampagnes. Geen enkel departement doet namelijk meer campagnes dan VWS. 5.1.2e en zijn medewerkers weten vanuit het RIVM weer goed hoe je bepaalde doelgroepen bereikt en hoe je de juiste details verwerkt in een brief over vaccinaties. Zijn mensen voegden via twee sporen deskundigheid toe aan het campagneteam. Ze beschikten namelijk over kennis over de manier waarop je een campagne opbouwt en over de manier waarop je een campagne wetenschappelijk onderbouwt. Er was geen sprake van gescheiden werelden. Tijdens dagstarts werd er veel onderling overlegd en de lijnen in de woordvoering werden met elkaar afgestemd.

Alleen samen ...

Tijdens de zomer van 2020 werd de verantwoordelijkheid voor de communicatie rondom de coronacrisis overgeplaatst van het NKC (dat was opgezet als een tijdelijk orgaan voor crisiscommunicatie) naar de DG COVID-19. Het NKC werd afgeschaald, omdat de eerste coronagolf voorbij was en de DG COVID-19 was ingesteld om het verdere traject van virusbestrijding uit te voeren. De vaccinatiecampagne was een 100% gezondheidscampagne, dus ook logisch om dat, in lijn met de keuzes dat departementen campagnes draaien over dossiers die bij hun eigen departement liggen, VWS de *lead* kreeg.

Een aandachtspunt voor het team van 5.1.2e was dat de campagne voor vaccinatie aan moest sluiten bij de 'alleen samen'-campagne. Iedereen kende die namelijk al. De vaccinatiecampagne stond dus niet los van de basiscampagne, maar sloot erbij aan en probeerde haar te versterken. Er werd besloten om de 'alleen samen'-spotjes te actualiseren. De boodschap zou niet langer alleen meer "Laat je testen als je bijv. naar een barbecue gaat" luiden, maar werd: "Laat je niet alleen testen, maar ook vaccineren". De deskundigen, communicatieadviseurs, communicatiestrategen en de ingehuurd communicatiebureau spraken hier onderling over. Ze wilden ernaar streven om dit integraal langs de lijn van de verschillende campagnes te borgen.



De verschillende specialisten maakten gebruik van verschillende uitingen en van verschillende middelenmixen. Het was echter essentieel dat ze elkaar in ieder geval niet tegenspraken. Dat werd aan de achterkant onderling afgestemd. 5.1.2e en zijn medewerkers wilden expliciet niet communiceren dat vaccinatie dé uitweg uit de crisis zou zijn. Het was wel een belangrijke uitweg, maar niet de enige. Het RIVM communiceert nooit over niet wetenschappelijk onderbouwde verwachtingen, aannames of hoop.

De voorbereidingen voor de RIVM-campagne begonnen in september en oktober 2020. Voor het RIVM was het communicatiedoel de deskundigheid van de professionals te bevorderen en misinformatie te ontkrachten. Het was essentieel dat professionals die rechtstreeks contact hadden met individuele burgers, zoals huisartsen, jeugdverpleegkundigen en instructeurs op sportscholen, over de juiste voorlichting beschikten. Zij speelden immers een doorslaggevende rol in het beantwoorden van vragen over vaccinatie door individuele burgers.

Verwachtingen

Volgens 5.1.2e had het RIVM geen onrealistische verwachtingen over de vaccinaties. Hij houdt een slag om de arm, aangezien hij persvoorlichters en communicatieadviseurs in dienst heeft die zelfstandig met de inhoud werkten. Hierdoor zijn er misschien uitingen uitgegaan waarvan hij zich niet bewust is. Sprekend vanuit wat hijzelf weet, stelt hij echter dat de algehele lijn van de communicatie altijd was dat de Nederlanders moesten leren leven met het virus en dat vaccinatie niet dé oplossing was. 5.1.2e heeft het misschien weleens gezegd, maar in alle communicatieve ondersteuning heeft 5.1.2e zelf er altijd voor gewaakt om vaccinatie als de 'heilige graal' te presenteren. Van tevoren weet je namelijk niet hoe hoog de vaccinatiegraad gaat worden, of wat de verschillende vaccins echt gaan doen. Bovendien was er in de beginmaanden van 2021 ook nog heel wat slechte pers.

De verwachtingen waren misschien hoog, maar ze bleven genuanceerd. De communicatieafdeling communiceert altijd alleen op basis van wat ze weet en van wat er is onderzocht. Het RIVM gebruikt modellen en op basis daarvan spreekt het RIVM zich soms uit over verwachtingen. Die zijn dan echter dus altijd onderbouwd met een wetenschappelijk model. Nederland had te maken met nieuwe vaccins. Er was veel onzekerheid. Het was dus onmogelijk om een uitspraak over dé oplossing goed te onderbouwen.

Over de vraag of de Minister van Volksgezondheid het volk misschien te veel hoop gaf, houdt de 5.1.2e zich op de vlakte. Als ambtenaar wil hij er geen uitspraken over doen. Als een minister met welke motivatie dan ook besluit hoop te geven, dan is dat volledig aan hem. 5.1.2e keek vooral naar de impact van dergelijke uitspraken en wat dat voor het werk van hem en zijn team betekende. Ook over de inhoud van de vergaderingen van het Outbreak Management Team (OMT) wil hij zich niet uitlaten. Persoonlijk heeft hij het OMT hoog zitten wat betreft het bieden van een *expert opinion* op basis van wetenschappelijke perspectieven.

Professionals

De campagne van het RIVM richtte zich, zoals gezegd, op het bereiken van professionals met directe toegang tot de burgers. Deze mensen werden gevonden via de ervaring en het netwerk van de communicatiemedewerkers en via de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI). Deze organisatie, waaraan 5.1.2e leiding geeft, bestaat bij de gratie van de verbinding met het zorgveld. Alle zorgprofessionals weten de LCI te vinden. Daar komen namelijk hun richtlijnen altijd vandaan.

Natuurlijk worden er ook andere kanalen gebruikt, waarmee weer andere doelgroepen bereikt worden. Met deze kanalen houden collega's van 5.1.2e zich bezig. Het is een kwestie van inventariseren en praten met mensen uit het veld. Met hun jarenlange ervaring borgen de collega's van 5.1.2e dat de mensen die ze willen bereiken ook worden bereikt. De Gedragsunit van het RIVM heeft met name aan de publiekscampagne van VWS een inhoudelijke

bijdrage geleverd over vaccinatiebereidheid. De RIVM-campagne baseerde zich vooral op de jarenlange expertise van de communicatieadviseurs. Ook voor de RIVM communicatie inspanningen is de kennis van de Gedragsunit ingezet.

De teneur in het land was dat het vaccin omarmd moest worden. Als campagnevoerder wil je natuurlijk dat zoveel mogelijk mensen het vaccin gaan halen. De professionals omarmden deze doelstelling en maakten graag gebruik van het voorlichtingsmateriaal. Dit materiaal werd continu aan de actualiteit aangepast. Bij de professionals merkte het RIVM veel meewerkend vermogen.

Uit de campagne bleek dat het algemene publiek geïnformeerde keuzes maakt. Niet alleen op basis van de campagne van de Rijksoverheid, maar ook op basis van informatie uit buurt, familie, school en huisarts. Zo ontstaat een 'ecosysteem' van geïnformeerde keuzes. De afdeling communicatie van het RIVM wist dit eigenlijk al vanaf het begin. Daarom was het voor deze afdeling ook zo belangrijk om de informatie voor de professionals zo hapklaar mogelijk te maken met voorlichtingsmateriaal en webinars. Hierin ging de afdeling natuurlijk door een leerproces.

Fijnmazigheid

Het beeld bestaat dat er bij de vaccinatiecampagne in eerste instantie voor grootschaligheid is gegaan, met grote locaties en grootschalige oproepen. Toen bleek dat groepen burgers niet of nauwelijks werden bereikt is overgestapt naar een meer fijnmazige aanpak. 5.1.2e bevestigd dat er in het begin flink is ingezet op het bereiken van het brede algemene publiek. Wat betreft de RIVM-campagne gericht op de professionals zegt hij dat hij niet duidelijk heeft of ook daarin de fijnmazigheid van de middelenmix is aangepast. Persoonlijk denkt hij dat de professionals als doelgroep goed van de juiste informatie voorzien zijn.

Unieke campagne

De vaccinatiecampagne bereikte iedereen vanaf 12 jaar. Dat ging gepaard met grootschaligheid en urgentie. Twee dynamieken die de campagne anders maakten dan alle andere. Daarbij kwamen de slechte pers en de weinige kennis die er over de vaccins bestond. Zulke elementen maakten de campagne minder voorspelbaar, dan ze zou zijn geweest, als er alleen maar een nieuw vaccin werd toegevoegd aan het Rijksvaccinatieprogramma.

Rijksvaccinatieprogramma

Waarom is eigenlijk niet gewoon alles via het Rijksvaccinatieprogramma gegaan? Volgens 5.1.2e 5.1.2e lag hieraan een hele serie van verschillende overwegingen ten grondslag:

Het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) kent twee perspectieven.

Het RIVM voert het RVP uit, bestaande uit vaccinaties voor kinderen <18. Vanzelfsprekend valt een nieuwe vaccinatie met als doelgroep ook andere leeftijden daar niet onder.

Daarnaast is er het rijksprogramma voor vaccinaties (wordt ook RVP genoemd). Dat bestaat uit het geheel van vaccins die beschikbaar worden gesteld aan de NL bevolking vanuit de Rijksoverheid.

De COVID-19 vaccinatie viel hier wel onder. Weliswaar met een eigen financieringsstroom en crisisstructuur.

5.1.2e en zijn team waren ook verantwoordelijk voor het uitnodigingsproces. Van het schrijven van de uitnodigingen tot het moment waarop ze op de deurmat vielen. De logistiek van die campagne lag ook bij het RIVM. Tussentijdse interventies op het gebied van wie zich wanneer mocht laten vaccineren maakten het lastig om het uitnodigingsproces goed te plannen. Op een gegeven moment besloot de minister bijvoorbeeld om af te wijken van de adviezen van de Gezondheidsraad waardoor de volgorde van doelgroepen veranderde.

Begrijpelijkheid brieven

De communicatieafdeling van het RIVM doet al jaren onderzoek naar wat officiële brieven succesvol maakt. Het blijkt dat mensen de brief geloofwaardiger vinden als deze een medisch-

wetenschappelijke uitstraling heeft. Dit is de reden dat het RIVM koos voor een zakelijke toon en voor zakelijk woordgebruik in de uitnodigingsbrief. Dit past ook bij de uitstraling van het RIVM. De taalkundige kwaliteit van de brief zou geen heel groot obstakel moeten zijn voor bijvoorbeeld laaggeletterden, omdat de mensen ook via andere kanalen werden bereikt met de boodschap zich te laten vaccineren. Hierin werd goed samengespeeld met de publiekscampagne.

De uiteindelijke effectiviteit van de uitnodigingen ten aanzien van vaccinatiebereidheid is moeilijk op zichzelf te wegen. Soms kreeg je je brief namelijk pas nadat je al telefonisch een afspraak had gemaakt om je te laten vaccineren. Dit had onder andere te maken met logistiek, wat PostNL bijvoorbeeld aankon, en ook met de politieke sturing op de snelheid van vaccinatie. Al met al had de brief toch het grootste bereik. Niet iedere Nederlander is namelijk digitaal te bereiken. De brief is wel vooraf getest op effectiviteit. Er is toen gezocht naar de optimale balans. De uitnodiging zoals 'ie uiteindelijk is gebruikt, bleek de beste balans te bieden.

Leerpunten

In professioneel opzicht is **5.1.2e** erg tevreden over de RIVM-communicatie als geheel. Persoonlijk twijfelt hij over het communicatiesignaal van een symbolische eerste prik. De symbolische eerste prik was medisch-wetenschappelijk niet nodig, maar wetende dat communicatie van essentieel belang is bij infectieziektebestrijding, had de strategie wel een overweging kunnen zijn. VWS besloot om dit (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Groot-Brittannië) in Nederland niet te doen. **5.1.2e** vraagt zich af of dit een negatief effect heeft gehad op de vaccinatiebereidheid bij de Nederlandse burgers. De vaccinatiecampagne startte in januari 2021 en had al direct te maken met continue achterstand en een negatieve pers omdat de campagne in het buitenland sneller zou gaan. Dit bezorgde de campagne last in de publieke opinie. Dat was niet behulpzaam voor zijn eigen mensen, noch voor de GGD, noch voor het RIVM als geheel. Misschien had een symbolische eerste prik dit gevoel voor een deel kunnen voorkomen. **5.1.2e** is daarom geïnteresseerd in een mini-evaluatie van het al dan niet symbolisch prikken. Ondanks dat er geen medisch-wetenschappelijke basis is voor het fenomeen symbolische prik, is wel algemeen bekend (ook bij internationale organen op het gebied van infectieziektebestrijding) dat goede communicatie een essentiële rol speelt in het succes van een vaccinatiecampagne. Hoe dan ook, het RIVM koos ervoor om al zijn energie te steken in het goed opzetten van de uitrol van de vaccinatiecampagne.

Het RIVM heeft nooit gestuurd op vaccinatiepercentages. Het streefgetal van 70 procent gevaccineerden zoals dat in de communicatiedoelstelling voor de publiekscampagne van VWS is verwoord is niet van het RIVM afkomstig. Percentages zijn een gevolg van een campagne en geen doel op zich. Het RIVM stuurt nooit op een cijfer, bij geen enkele campagne. Overigens is het wel mogelijk dat er in de modellen van het RIVM gerekend is met percentages. Politiek gezien wil je misschien ten opzichte van andere landen uitkomen op een bepaald percentage, maar, zoals gezegd, zo'n percentage is altijd een gevolg, geen uitgangspunt. Het RIVM is daar nooit voor. De taak van de communicatieafdeling van het RIVM was niet het behalen van een zo hoog mogelijke vaccinatiegraad, maar het goed informeren van professionals, zodat zij konden bijdragen aan de campagne. Als de 70 procent daadwerkelijk als doelstelling genoemd is, zou dit van VWS of van een ingehuurd reclamebureau afkomstig moeten zijn.

5.1.2e is er trots op dat hij en zijn team zonder uitval door ziekte de 24 miljoen uitnodigingen de deur uit hebben gekregen. Rolzuiver als RIVM hebben ze hun bijdrage aan het geheel geleverd. Persoonlijk is hij er ook trots op dat hij als stafhoofd zijn team kon dienen.

Er gingen in de samenleving veel geruchten rond over vaccinatieschade. De doelgroep 'twijfelaars' komt echter niet als eerste bij de rijksoverheid terecht als bron van informatie. Als communicatieafdeling kun je daar rekening mee houden en er je middelenmix op aanpassen. Vroeger kwamen mensen die online op het zoekwoord 'vaccinatieschade' bijvoorbeeld terecht op



allerlei sites van anti-vaxxers. Nu komen ze met dezelfde zoekopdracht terecht op de site van het Rijksvaccinatieprogramma.

Je moet alle leden van het algemene publiek in staat stellen om een geïnformeerde keuze te maken. Ook bij het Humaan Papillomavirus (HPV) was er al sprake van georganiseerde anti-vax bewegingen. Achter dit soort bewegingen blijkt dan bijvoorbeeld geld te zitten van homeopatische producenten in de Verenigde Staten van Amerika. Tijdens de COVID-pandemie was het misschien niet eens zo heel veel groter dan ervoor, maar wel veel zichtbaarder. Volgens 5.1.2e is dit fenomeen een apart onderzoek waard. Welke stimulans zit er achter de anti-vax-campagne? Het is een groot en erg interessant onderwerp.

Tenslotte stelt 5.1.2e dat er door de overheid tijdens de vaccinatiecampagne hier en daar haakse bochten zijn gemaakt. De communicatieafdeling had verschillende keren te maken met zaken die buiten de afdeling om gingen. Bijvoorbeeld logistieke zaken, of plotselinge voorrang voor bepaalde groepen. Wanneer je zegt dat bepaalde mensen aan de beurt zijn en hierin vervolgens veranderingen aanbrengt, krijgt persvoorlichting van het RIVM daar onvermijdelijk vragen over. Dit gebeurde vooral in de beginperiode.

Afsluitend

Dit interview heeft plaatsgevonden als onderdeel van een onderzoek ingesteld door de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Hiermee valt het onder de bescherming van de Rijkswet OVV en zal het verslag niet door of namens de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan derden worden verstrekt.

Ondertekening van dit verslag geeft aan dat de ondergetekende instemt met deze weergave van het interview.

Naam	:	5.1.2e	Naam	:
Plaats	:	Bilthoven	Plaats	:
Datum	:	22.02.2022	Datum	:
Handtekening	:	5.1.2e	Handtekening	:
		5.1.2e		