



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

> Retouradres Postbus 1 3720 BA Bilthoven

NCTV/VWS

5.1.2e

postbus 20350
2500 EJ 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
2021 Expertteam G&W- 01

Datum 6 januari 2021
Betreft 1e overleg - Scenario & Routekaart

Geachte heer 5.1.2e

Op 6 januari 2021 heeft de RIVM Corona Gedragsunit een groep experts geconsulteerd (expertteam Gedrag Draagvlak en Welzijn i.o.) om reflecties te verzamelen op maatregelenpakketten die in het kader van de routekaart respectievelijk korte termijn scenario's beleidsrelevant worden geacht.

A. Aanleiding en doelstelling

De Corona Gedragsunit is op uw verzoek gevormd op 20 maart 2020 met als doel om met gedragswetenschappelijke kennis en inzichten bij te dragen aan de effectiviteit van Corona maatregelen en overheidscommunicatie. Op 4 en 5 januari 2021 heb ik adviesaanvragen ontvangen respectievelijk vanuit de NCTV inzake scenario's en vanuit het ministerie van VWS inzake de routekaart waarbij u het RIVM vraagt te reflecteren op gedragsaspecten van deze scenario's c.q. maatregelenpakketten en de impact ervan op met name (mentale) gezondheid en kwetsbare groepen.

Hieronder volgt een samenvatting van de reflecties die naar voren zijn gekomen in de bijeenkomst die gehouden is op 6 januari. Daarbij lag onze focus op naleving van de maatregelen en de impact ervan. Waar relevant zijn aanvullend reeds gepubliceerde inzichten van de planbureaus meegenomen.

De vraag van het NCTV hoe maatregelen zich verhouden tot communicatie over vaccinaties en de daaraan gekoppelde hoop op verlichting beantwoorden we niet in deze brief. Deze leggen we voor aan ons expertteam Vaccinatiedeelname. Antwoord op deze vraag ontvangt u van ons in de loop van komende week.

De planbureaus en het RIVM (ODP+) werken parallel aan een aanvullende brief waarin ze een aantal aandachtspunten meegeven om de korte aan de (middel)lange termijn besluiten te verbinden.

Datum
6 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Expertteam G&W- 01

B. Kernbevindingen en aanbevelingen

In grote lijnen zijn onze bevindingen en aanbevelingen als volgt:

1. Anders dan wel wordt beweerd of gevreesd, zien wij bij het grote publiek geen noemenswaardige tekenen van 'moehed', of van een afnemend gevoel van urgentie. Draagvlak en naleving zijn over het algemeen hoog;
2. Met veranderingen in de regels dient over het algemeen spaarzaam te worden omgegaan indien daar zeer beperkte of geen bewijslast voor is dat die goed werken. Zij geven altijd aanleiding tot onduidelijkheid en verwarring, en zijn daarom potentieel schadelijk voor draagvlak en naleving. Er is ook winst te behalen in het halen in het bevorderen van naleving (zie bijlage). Belangrijk daarbij blijft dat een (aangepast) maatregelpakket logisch, coherent en eerlijk uitgelegd kan worden ;
3. Om de verspreiding van het virus verder terug te dringen, is er behoorlijk wat winst te behalen door in te zetten op verbeteren van de naleving van de maatregelen, door
 - o Thuiswerken stimuleren (faciliteer/ controleer werkgever)
 - o Aandacht voor maatregelen (hygiene/ quarantaine/ testen ondersteunen; bijv campagne die intensief is, herhaald wordt zowel landelijk als lokaal)
 - o Versterken veilige supermarkt
 - o OV reizen beperken
 - o Concrete handleiding veilig bezoek
4. In deze fase van de pandemie is het wel belangrijk aandacht te besteden aan motivatie. Mensen moet als het ware de energie te geven ook de laatste maanden vol te houden. Om mensen gemotiveerd te houden, is het van groot belang om een wenkend perspectief te bieden, successen op de weg naar dat perspectief te markeren en vieren, en rechtvaardigheid en effectieve handhaving van de regels scherp te bewaken. Ook aandacht/ compensatie van de noden die er zijn is daarbij van belang;
5. Het beeld is duidelijk minder positief voor jongeren en kwetsbare groepen, waar duidelijk sprake is van verminderd psychisch welbevinden en eenzaamheid, en die mogelijk ook leerachterstanden oplopen. Hier is duidelijk sprake van een situatie van 'nood'. Het is daarom wenselijk om bij voortzetting van een strenge lockdown deze gepaard laten gaan met - ten eerste - zichtbare erkenning van deze problematiek en - ten tweede - daadwerkelijk flankerend beleid.

We lichten op de volgende pagina's één en ander toe. Daarbij gaan we ook in op enkele andere punten, waaronder de aanpassingen in de routekaart.

C. Huidige situatie

Datum
6 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Expertteam G&W- 01

Naleving van de maatregelen, urgentiegevoel en optreden van "moeheid"

De meest recente cijfers die beschikbaar zijn bij de Corona Gedragsunit laten zien dat naleving en draagvlak voor het huidige pakket aan maatregelen in de samenleving in het algemeen groot is (meer dan 80% staat achter de hygiëne maatregelen; meer dan 68% achter de maatregelen om het aantal contacten te beperken; en meer dan 87% achter de maatregelen rondom testen en quarantaine)¹. Het draagvlak voor gedragsregels als drukte mijden en 1.5 meter afstand houden is nog niet eerder in de pandemie zo hoog geweest.

Ook lijkt het urgentiegevoel sinds de zomer juist verder gestegen te zijn. Mensen schatten de kans het virus op te lopen en het ernst van een infectie hoger in dan op enig moment voorheen tijdens de pandemie; en ook de emotionele dreiging die uitgaat van het virus is sinds de zomer weer fors toegenomen. Er lijkt dus op basis van deze onderzoeksgegevens geen sprake van een afname in urgentiegevoel.

Wat betreft de naleving van de maatregelen laten verschillende gedragsonderzoeken zien dat de meeste mensen zich daar meestal aan houden. Dit gaat in het bijzonder op voor het naleven van de hygiëne maatregelen als handen schudden, niezen elleboog, en gebruik van mondkapjes. Hoewel het testen bij klachten fors is gestegen over de afgelopen maanden, is dit nog wel één van de gedragingen waar veel winst te behalen is. Andere belangrijke gedragingen waar veel winst te behalen is, zijn de isolatie en quarantaine regels, afstand houden/drukke mijden, bezoek beperken en thuiswerken. Data van Google over mobiliteit laat zien dat mensen in het najaar vaker naar het werk reisden dan in het voorjaar.² Daarbij lijken naast beslissingen van de individuele burger, omstandigheden een belangrijke rol te spelen: de werkgever die verwacht dat de werknemer komt werken, de supermarkt die niet tijdig boodschappen kan leveren, drukte op plekken waar men eigenlijk afstand moet zien te houden, of financiële druk.

Deze gegevens tezamen laten zien dat er wel degelijk winst te behalen is in de pandemiebestrijding door de betere naleving van de gedragsadviezen. Maar niet omdat er persé sprake is van 'moeheid' in het naleven van de huidige maatregelen. Het beperken van sociaal contact en thuiswerken gaat wel samen met een toename in eenzaamheid en afname in mentaal welzijn, wat demotiverend kan werken ('moeheid'). Maar het concept van moeheid suggereert ook een bepaalde wetmatigheid en onveranderbaarheid die niet persé bruikbaar is.

Het is functioneler om te kijken naar wat mensen motiveert en in staat stelt om de gedragsregels met zo min mogelijk moeite en negatieve

¹ <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/trendonderzoek/naleving-van-en-draagvlak-voor-basis-gedragsregels>

² A. Elbourne (2020), <https://esb.nu/blog/20061622/hoge-correlatie-tussen-mobiliteit-en-reproductiegetal-verdient-aandacht>.

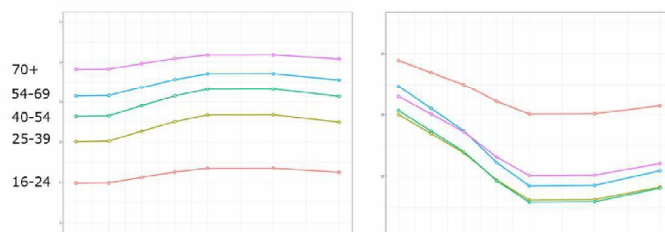
gevolgen op het sociaal/mentaal/financieel welzijn, na te leven. Hierbij lijkt 1) intensieve communicatie (landelijk tot in de wijk), het bieden van een concreet perspectief, plan van aanpak, en onderbouwing daarvan; 2) het bieden van voorzieningen tbv van financieel en sociaal/mentaal welzijn, en (thuis)onderwijs/werken; en het creëren van een ondersteunende en stimulerende omgeving, van groot belang. Ook lijkt het erg belangrijk voor het draagvlak en de motivatie dat mensen de maatregelen als duidelijk, goed onderbouwd, niet tegenstrijdig, en eerlijk ervaren.

Datum
6 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Expertteam G&W- 01

Specifieke subgroepen

De impact van de crisis en maatregelen, en het naleven van maatregelen, kan verschillen tussen doelgroepen. Om voor lokale brandhaarden adequaat beleid in te kunnen zetten is meer te verwachten van specifiek beleid dan generieke nationale maatregelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan besmettingen in grote gezinnen in bepaalde regio's. Het gedrag lijkt te reageren op de gepercipieerde risico's: naarmate in de eigen regio meer corona-gerelateerde sterfgevallen zijn, passen mensen hun gedrag sterker aan.³ Voor de communicatie betekent dit wellicht dat de overheid informatie kan geven over de gevolgen van het virus op lokaal niveau. Specifieke communicatie die aansluiten bij de normen en gewoonten in die gemeenschappen, en het bieden van specifieke richtlijnen en voorzieningen zou mogelijk het (kunnen) naleven van de maatregelen bevorderen.



Jongeren en jong-volwassenen lijken al vanaf het voorjaar beduidend lager te scoren op mentale gezondheid (links) en hoger op ervaren eenzaamheid (rechts) dan oudere leeftijdsgroepen (data uit vragenlijstonderzoek naar Gedrag en Welbevinden van het RIVM en de GGD'en - t/m oktober 2020)

Ook de gevolgen van de ingezette maatregelen verschillen tussen groepen in de bevolking. De cijfers over psychische gezondheid, eenzaamheid en welbevinden bij jongeren zijn de afgelopen maanden al reden tot zorg. De ingezette maatregelen lijken in deze groep meer dan de andere leeftijdsgroepen risico te verhogen op negatieve effecten op de psychische gezondheid. Dit neemt niet weg dat eenzaamheid en sociaal isolement ook onder (kwetsbare) ouderen een belangrijk aandachtspunt van zorg is. al lopen de bevindingen hierover uiteen. Wel is duidelijk dat

³ Zie bijvoorbeeld Goolsbee en Syverson (2021). https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272720301754?dgcid=rss_sd_all.

juist voor hen contacten met leeftijdsgenoten belangrijk zijn vanwege de ontwikkeling van hun identiteit en om later succesvolle relaties op te bouwen. Zeker voor eerstejaars studenten zijn de beperkingen sterk voelbaar.

Datum
6 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Expertteam G&W- 01

Een andere groep waarvoor de huidige maatregelen zwaar wegen, zijn ouders die moeten thuiswerken en in combinatie hun kinderen moeten lesgeven. Daarbij is de kans op het ontstaan van onderwijsachterstanden met name bij de meest kwetsbare kinderen zeer reëel en zullen werkende ouders minder productief zijn. In welke mate ongelijkheid toeneemt of productiviteitsverlies optreedt weten we nog niet. Naast ouders, verkeren ondernemers in een onzekere positie qua heropening van hun onderneming, met alle gevolgen voor bijvoorbeeld hun financiële positie. Mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt raken bij werkverlies ook sneller in de financiële problemen dan anderen omdat zij vaak een laag inkomen en geen vermogen hebben. Dit leidt tot armoede en mogelijk tot problematische schulden, wat door zijn zelf bestendigende werking een structurele situatie kan worden.⁴

Ook lijkt er bij bepaalde groepen in de samenleving complot denken toe te nemen vooral met betrekking tot wel of niet vaccineren. Deze groepen lijken nu niet goed bereikt te worden met ingezette generieke communicatie.

Maatschappelijke impact van de concept scenario's

Vanuit die principes geredeneerd, is de verwachting dat het huidige maatregelenpakket in combinatie met extra communicatie en ondersteuning voor burgers (zoals voor thuiswerken, (thuis)onderwijs, mentaal welzijn) het meest bevorderlijk is voor naleving van de maatregelen. Tenzij er uiteraard gezien de verspreiding van het virus zich de noodzaak of mogelijkheid aandient te verscherpen/versoepelen.

Verder inperken van sociaal contact kan naar verwachting op weinig draagvlak rekenen van de bevolking. Deze verwachting baseren we op de afname in draagvlak bij het aanscherpen van de maatregelen over de afgelopen maanden.

Indien wel gekozen wordt voor aanvullende strengere maatregelen is het aan te bevelen om naast extra inzet op communicatie en ondersteuning ook oog te hebben voor realistische handhaving. Belangrijk is om het signaal af te geven dat wij op de goede weg zitten, dit we voorlopig nog wel moeten volhouden om onze naasten (ouderen / kwetsbaren te beschermen), maar als ons dat lukt we dan wel in de zomer / najaar meer ruimte voor sociale contacten bijvoorbeeld.

Het zou goed zijn als de routekaart een achterliggend document heeft waarbij de impact van de verschillende maatregelen wordt weer gegeven

⁴

<https://www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/publicaties/2020/07/09/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-scholing-werk-en-armoede>

op gezondheid (mentaal, fysiek en sociaal) en voor specifieke groepen. Daarbij is het wenselijk om onderscheid te maken tussen impact op de kortere en op de langere termijn. Mensen zijn in het algemeen veerkrachtig om impact op de korte termijn op te vangen, dit geldt echter niet voor het oplopen van bijvoorbeeld een onderwijsachterstand. Dat heeft impact op de langere termijn voor kinderen en jongeren, met name voor hen die opgroeien in kansarmere omgevingen.

Datum
6 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Expertteam G&W- 01

D. Aandachtspunten voor beleid

1. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen motivatie en 'nood' in relatie tot het naleven maatregelen. Voor motivatie is bieden van perspectief, een heldere en eerlijke strategie actieplan en goede onderbouwing van belang. Bij 'nood' gaat het om ondersteuning bij problemen die het gevolg zijn van de maatregelen: mentaal, sociaal, financieel, onderwijs. Om te anticiperen op deze beide aspecten die spelen bij het naleven van de maatregelen, zijn volgende punten aan te bevelen:
 - a. Perspectief bieden is essentieel om mensen de maatregelen vol te laten houden. Aandacht voor dingen waar mensen energie aan ontnemen om de maatregelen vol te kunnen houden is daarbij waarschijnlijk effectiever dan de regels strenger maken. Bijvoorbeeld door in communicatie zicht te geven op de eindigheid van de huidige situatie en begrip te hebben voor de impact die de maatregelen hebben op het dagelijks leven van burgers, in samenhang met de termijn van verwachte effecten van vaccinatie. Flankerend beleid kan de beperkingen voor mensen dragelijker maken.^{5, 6} .Zie hiervoor ook eerder geleverde input aan NKC vanuit de gedragsunit.
 - b. Gelet op hun psychische gezondheid is ondersteuning en perspectief bieden met name voor de jongeren een prioriteit
 - c. Een andere groep waar bieden van ondersteuning en perspectief belangrijk is zijn ondernemers en ouders die thuiswerken moeten combineren met lesgeven / kinderopvang. Vooral voor de kwetsbare kinderen en jongeren is een zorgelijke situatie aan het ontstaan met betrekking tot de lange termijn gevolgen. Er is zorg of zij hun opgelopen onderwijsachterstand in kunnen lopen bij ongewijzigd beleid. Onderzoek naar creatieve maatregelen om verlichting/steun te bieden en onderwijs wel in ieder geval deels mogelijk te maken zou meer zicht kunnen bieden op de mogelijkheden die er binnen de maatregelen zijn.
 - d. Zowel door middel van communicatie als in gevoerd beleid zou het gevoel versterkt kunnen worden dat er binnen de overheid oog is voor negatieve gevolgen van de maatregelen voor

⁵

<https://www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/publicaties/2020/12/04/coronakompas-vertrouwen>

⁶

<https://www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/publicaties/2020/10/30/coronakompas>

mensen. Benadruk in de communicatie dat de meeste mensen het goed proberen te doen en toon compassie voor de grote groep mensen die hard hun best doen om het beste ervan te maken.⁷ De veerkracht die mensen tonen is echter niet oneindig.

Datum
6 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Expertteam G&W- 01

- e. Volhouden en verhogen van thuiswerken en verminderen van sociale contacten blijven stimuleren. Hierbij spelen werkgevers ook een belangrijke rol: stimuleren zij thuiswerken of verwachten zij juist dat werknemers komen? Bijvoorbeeld door concrete adviezen hoe mensen kunnen omgaan met sociaal isolement en meer kunnen thuiswerken. Bij de uitwerking hiervan is het raadzaam om werkgevers te betrekken.
2. Houdt rekening met doelgroepen in de communicatie over de maatregelen. Bepaalde doelgroepen worden nu niet of nauwelijks bereikt. Er bereiken ons signalen dat het voor een aantal mensen lastig is om onderscheid te maken tussen betrouwbare informatie en complot theorieën die veelvuldig rondgaan (bijvoorbeeld over vaccineren).
 3. Regie op de verschillende onderdelen in het Coronabeleid zijn aan te bevelen om naleving van de maatregelen door een groot deel van de bevolking in stand te kunnen houden. Goede aansluiting – en daadwerkelijke integratie – van gevoerd beleid (regels, voorzieningen, handhaving, omgeving aanpassen) en communicatie vanuit de verschillende betrokken overheden (rijk, veiligheidsregio's en gemeenten) om tot een sterke gedragsaanpak te komen, is hiervoor essentieel.

E. Routekaart

1. In het algemeen geldt, hoe specifiek en simpeler de regel, hoe makkelijker het is om hem na te leven. Bijvoorbeeld voor je werk mag je elkaar ontmoeten bij uitzondering: maar hoe vaak, met hoe veel? en wanneer? Als het essentieel is? Wat is essentieel dan? Ook zijn sommige termen op verschillende manieren te interpreteren (bijv. deurbeleid/zelf handhaving, negatieve testverklaring) of zou men vragen kunnen stellen bij 'waarom is deze regel wel bij deze sector en niet bij anderen?' (bijv: tijdelijke sluiting van locaties bij constatering bronbesmetting voor evenementen). Hier zou nog het één en ander in worden aangepast of verduidelijkt.
2. Maak een duidelijk onderscheid tussen groepsgrootte op publieke plekken of thuis (bezoek ontvangen of op bezoek gaan). Hier zien we verwarring over bestaan bij mensen (op basis van interviews). Bij specificering groepsgrootte voor evenementen, huwelijken, uitvaarten etc staat soms wel en soms niet of kinderen en personeel bij het

⁷

<https://www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/publicaties/2020/12/04/coronakompas-vertrouwen>

- aantal personen geteld worden of niet. Specificatie zorgt ervoor dat mensen minder onduidelijkheid/ ruimte voor eigen invullingervaren.
3. Mensen die gevaccineerd worden zullen mogelijk het gevoel krijgen dat sommige maatregelen niet meer op hun van toepassing zijn, of verwachten dat dingen zullen veranderen. Daarom is het nodig om ook dit nader te specificeren (zeker met oog op huwelijken, uitvaarten, evenementen, horeca etc): 'dit geldt ook voor mensen die gevaccineerd zijn of al een corona besmetting hebben doorgemaakt' (mogelijk ook: 'en mensen die corona al hebben gehad' nu dit ook een steeds grotere groep word).
 4. Mensen lezen alleen delen waarvan ze denken dat het ook voor hun van toepassing is: dus 1) specificeren voor wie de boodschap bedoeld is (burger die te maken heeft met een sector OF werkgever/medewerkers die de maatregelen moeten instellen/handhaven) is belangrijk. In het eerste deel gaat dat heel goed, maar in het latere deel van de routekaart is dat af en toe wat onduidelijk. Als suggestie: 2) maak helder wat voor individuen bedoeld wordt met de maatregelen binnen een specifieke sector (bijv vragen naar maatregelen als ik op bezoek ga in een verpleeghuis/thuis douchen na sporten) versus hoe mensen in hun professionele hoedanigheid met maatregelen moeten omgaan/handhaven (bijv. maatregelen instellen/kleedkamers dicht).

Datum
6 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Expertteam G&W- 01

Tot een nadere mondelinge toelichting ben ik gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,

Dr. 5.1.2e
*Hoofd Corona Gedragsunit &
Plv directeur Volksgezondheid en Zorg*