



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
006/2021 CGU/ML/eu

Datum 29 januari 2021
Betreft Gedragsreflecties op maatregelenpakket

Geachte heer 5.1.2e

In het kader van de voorbereiding voor besluitvorming met betrekking tot het maatregelenpakket is de RIVM Corona Gedragsunit verzocht om te een gedragstoets uit te voeren op de concept scenario's (A). Daarnaast zijn in deze brief ook relevante inzichten en aanbevelingen voor beleid met betrekking tot de volgende onderwerpen opgenomen: B1) naleving maatregelen ten tijde van vaccinatie; B2) effect van verplichte quarantaine op testbereidheid; B3) uitvoerbaarheid en naleving sociale bubbels voor 13-17 jarigen. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat de reflectievraag op de mogelijkheid van sociale bubbels een verkennende vraag betreft. Deze potentiële maatregel is momenteel géén onderdeel van rijksoverheidsbeleid.

Hieronder volgt per vraag een samenvatting van de reflecties van de Corona Gedragsunit die volgen uit eigen onderzoek, wetenschappelijke literatuur en de consultatie van gedragswetenschappers op 27 januari 2021. Dit wordt meteen opgevolgd door een andere toelichting en onderbouwing voor zover beschikbaar.

A. Gedragstoets op maatregelenpakket en conceptscenario's

Kernbevindingen

De gedragstoets is gebaseerd op de consultatie van gedragswetenschappers. Er is nog weinig evidentie beschikbaar over de relatie tussen afbouwen van maatregelen en de gevolgen voor naleving en draagvlak in de bevolking. In de beperkte literatuur die er al wel is, wordt inzetten op behoud van vertrouwen van de bevolking in de maatregelen hierbij als van groot belang gezien¹.

In grote lijnen zijn onze bevindingen en aandachtspunten als volgt:

¹ Dawoud, D. (2021) Emerging from the other end: Key measures for a successful COVID-19 lockdown exit strategy and the potential contribution of pharmacists, *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 17, 1950-1953.

Gedragstoets maatregelenpakket – basisprincipes

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

- A. *Impact op naleving* is erg afhankelijk van gerichte, duidelijke en intensieve communicatie, de mate waarin naleving gemakkelijk wordt gemaakt (flankerend beleid, incl veilige alternatieven) en ervaren dreiging van 3^e golf / "Britse" golf. Dit hangt met elkaar samen.
- B. *Impact op vertrouwen* snel en tijdig reageren op nieuwe ontwikkelingen is van belang voor vertrouwen, echter afschalen is gebaat bij enige traagheid - geef maatregelen de tijd om zichtbaar effect te sorteren, dan wel pas aan op basis van bredere maatschappelijke afwegingen. Daarmee toont de overheid zich adaptief en kan teleurstelling van het weer opnieuw opschalen voorkomen worden. Dat gaat anders ten koste van draagvlak, motivatie en ook naleving.
- C. *Impact op welzijn* Sociaal contact beperkende maatregelen en sluiting van onderwijs & kinderopvang lijken grote negatieve impact te hebben op welzijn/mentaal welbevinden en genieten laag draagvlak – perspectief op welke sociale contact beperkende maatregelen op de nominatie staan om als 1^e versoepeld te worden kan helpen.

Gedragstoets op scenario's

Doorzetten huidige maatregelen met eventueel afschaling op:

- *Avondklok*: Zie punt B – meteen afschalen kan de vraag oproepen of het nodig was geweest. Mogelijk treedt er nu enige mate van gewenning op waardoor aanhouden van de avondklok mogelijk minder zwaar wordt ervaren dan bij het moment van starten van de avondklok. Zeker als bij aanhouden van de avondklok een andere maatregel met een lager draagvlak wel iets versoepeld kan worden (zie volgende bullit).
- *Basisonderwijs & kinderopvang* corona-veilig open: we verwachten dat dit een aanzienlijk positieve maatschappelijke impact gaat hebben – zowel op kinderen in deze leeftijdsgroep als op hun ouders / opvoeders.

Serie aan mogelijke afschaling opties:

- Zie B: Overweeg afschalen als er geen grote stijging op korte termijn wordt verwacht waardoor ook snel opschalen kan worden verwacht. Dit is uiteraard op geleide van OMT advies.
- Creatieve oplossingen voor zo veilig mogelijk beperkt heropenen / afschalen waarbij geen/zeer beperkt toename van besmetting risico (click & collect voor alle winkels) kan positief bijdragen aan draagvlak als afschalen naar de 'oude' situatie nog niet mogelijk is

Aanvullende overweging

- Draagvlak is relatief laag voor 2 bezoek per dag (70%) en zal lager zijn voor 1 bezoeker. Dat blijkt namelijk best ingewikkeld. Overweeg alternatieven indien veilig en uitvoerbaar/simpel (bijv. contact met 1 huishouden per dag in plaats van 1 bezoeker per dag waarbij het nu in feite gaat om contact met 2 huishoudens per dag: 1x bezoek ontvangen en 1x op bezoek gaan).

Communicatie

Communicatie is al essentieel voor draagvlak, naleving, welzijn maar gaat zo mogelijk nog belangrijker zijn, op complexe thema's als:

- Wat zijn de stappen uit de pandemie (perspectief op basis van vaccinatie fases)?
- Bevorderen naleving ten tijde van oplopende vaccinatiegraad, bij mensen die vaccin hebben gehad
- Bevorderen naleving en vaccineren bij de laag-risico groep die als laatst gevaccineerd wordt als de maatschappelijke urgentie al laag is
- Onbekende effectiviteit vaccin: Anderen beschermen is een belangrijk argument voor mensen om te vaccineren. Hoe dit te communiceren?
- De ontwikkeling van de pandemie blijft gepaard gaan met onzekerheden, en daarmee blijft ook de uitspraak van de MP van het begin van de crisis – 100% beslissingen moeten nemen op basis van 50% kennis – relevant.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Een intensieve, goed onderbouwde en lang lopende campagne en krachtig narratief over deze laatste lange etappe is hierbij van belang.

B1 Naleving van maatregelen ten tijde van vaccinatie

De NCTV heeft de gevraagd om advies over "hoe verhouden de maatregelen zich tot de communicatie over de vaccins en de daaraan gekoppelde hoop op verlichting? Zitten hierbij mogelijke trigger in om niet na te leven?".

Antwoord: Alles overwegende verwachten we dat risicoperceptie gaat dalen bij stijgende vaccinatiegraad, waardoor naleving af kan nemen. Vooral mensen op wie de huidige maatregelen grote negatieve impact hebben zullen naar verwachting eerder laten vieren. Als versoepelingen van het pakket gelijke tred kunnen houden met stijgende vaccinatiegraad, zal naleving ook voor deze mensen gemakkelijker worden en ook draagvlak hoog blijven.

Toelichting

Vaccinatie en compliance gedragsregels

Er zijn weinig tot geen aanwijzingen voor reductie van preventief gedrag na vaccinatie in eerdere studies naar HPV. Er zijn wel aanwijzingen voor een afname in preventief gedrag in campagnes rond de ziekte influenza². Het is dus mogelijk dat mensen tijdens de coronapandemie zich minder aan de andere gedragsmaatregelen zullen houden nadat ze zijn gevaccineerd. In de UK gaf een grote minderheid aan minder geneigd te zijn de regels te zullen volgen nadat ze gevaccineerd zijn (29% minder aan de regels houden en 11% helemaal niet meer aan de regels houden). In een scenariostudie³ in Zweden werd gevonden dat mensen ervan

²https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/950723/s0978-spi-b-possible-impact-covid-19-vaccination-programme-adherence-to-rules-guidance.pdf

³ Ola Andersson, Pol Campos-Mercade, Armando N. Meier and Erik Wengström (2020). Anticipation of COVID-19 Vaccines Reduces Social Distancing. IFN Working Paper No. 1378, 2021. www.ifn.se

uitgingen dat ze zich minder aan social distancing zouden gaan houden. Hoe meer informatie mensen krijgen over vaccinatie, hoe minder ze zeggen zich aan de hygiëneregels te gaan houden.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Factoren die naleving beïnvloeden

Factoren die **naleving van de maatregelen** beïnvloeden zijn kennis, motivatie, vaardigheden, fysieke mogelijkheden en de sociale omgeving⁴. Een stijgende vaccinatiëgraad zal het meest direct effect hebben op de ervaren risicoperceptie, wat onderdeel is van de motivatie. In ons eigen onderzoek meten we de risicoperceptie om zelf besmet te raken (hoe groot schat je die kans, en hoe erg zou je dat vinden) en het risico om anderen te besmetten (hoe waarschijnlijk en hoe erg). Als mensen zelf zijn gevaccineerd, zal het ervaren risico om zelf besmet te raken afnemen. Als het na vaccinatie nog mogelijk is om anderen te besmetten is het belangrijk om dat duidelijk te maken in de communicatie. Het beschermen van anderen blijkt, ook in ander onderzoek⁵, een belangrijke motivatie om de gedragsregels op te volgen.

Naarmate meer mensen zijn gevaccineerd, zal echter ook het ervaren risico om (kwetsbare) anderen te besmetten afnemen – mogelijk ook bij mensen die zelf nog niet gevaccineerd zijn. Bovendien zal, naarmate er meer mensen uit de risicogroepen zijn gevaccineerd, de druk op de zorg afnemen. De directe noodzaak tot vaccinatie voor de mensen die niet gevaccineerd zijn, zal minder pregnant zijn. Het lijkt dus aannemelijk dat mensen minder geneigd zullen zijn om zich aan de gedragsregels te houden bij een toenemende vaccinatiëgraad.

Het wordt in deze situatie des te belangrijker om in te spelen op de andere determinanten van gedrag: kennis, motivatie, en de fysieke en sociale omgeving. Welke determinant het meest belangrijk is verschilt per specifiek gedrag. Eerdere memo's van de gedragsunit hebben dit in kaart gebracht voor [testen](#)⁶, [quarantaine](#)⁷, en [afstand houden](#)⁸. Het is belangrijk om deze verdiepende analyses van gedrag van tijd tot tijd te herhalen, omdat het relatieve belang van de determinanten kan veranderen over de tijd. Met de onderzoeken van de gedragsunit blijven we dit de komende maanden monitoren.

Een andere richting waarin gedacht kan worden om de motivatie vast te houden is het geven van feedback op goed gedrag. Mensen die goed bezig zijn (door zich te laten vaccineren, door zich aan de maatregelen te houden) moeten ook het gevoel krijgen dat zij goed bezig zijn. Dit zou kunnen door te laten zien (visualiseren) dat we dichterbij het collectieve doel komen en dit op gepaste wijze vieren. Bijvoorbeeld door benoemen wat mensen vanaf een bepaalde vaccinatiëgraad weer kunnen doen, wat

⁴ RIVM Corona Gedragsunit, Basisdocument preventiegedrag en welzijn.

https://www.rivm.nl/sites/default/files/2020-05/2020_05_17_Basisdocument_preventiegedrag_welzijn_eindreductiev6%20GB4%20beveiligd.pdf

⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/950723/s0978-spl-b-possible-impact-covid-19-vaccination-programme-adherence-to-rules-guidance.pdf

⁶ <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/thuisblijven-testen-quarantaine>

⁷ <https://www.rivm.nl/documenten/notitie-naleven-quarantaine-en-isolatie-advies>

⁸ <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2020-10/1%20meter%20afstand%20houden%20en%20drukte%20vermijden%2028september%202020%29.pdf>

eerst niet kon. Dit zorgt voor positieve feedback en een positieve sociale norm ('steeds meer mensen laten zich vaccineren'). Dit kan bijvoorbeeld worden ondersteund door een indicator op het Corona-Dashboard van het aantal mensen dat is gevaccineerd (hoe mooi is het als je continu het cijfer ziet op lopen, zodat iedereen die gevaccineerd is, weet 'ik tel mee').

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Visualisatie van samenspel tussen vaccinatie en gedragsmaatregelen

Visualisaties kunnen mensen helpen om te begrijpen hoe vaccinatiegraad, verspreidingsgraad en maatregelen samenhangen. Idealiter zou de balans tussen vaccinatiegraad, de verspreidingsgraad en benodigde maatregelen worden doorgerekend. Er kan een figuur worden gemaakt over twee assen met de R-waarde en de vaccinatiegraad. Er ontstaan 4 kwadranten. In ieder kwadrant kan worden aangegeven welke maatregelen we nog nodig hebben, of welke vrijheden we kunnen hebben. Op die manier wordt visueel wat we kunnen versoepelen in welke fase en wordt de relatie met vaccinatiegraad, hoe de R-waarde conditioneel is aan de mogelijkheden, en beleidsmogelijkheden duidelijk. De assen moeten zonder cijfers worden gepresenteerd zodat 1) de inherente onzekerheid duidelijk is, waardoor 2) het risico op teleurstelling bij een trager verloop wordt gereduceerd.

Collectieve doelen

Mensen kunnen kiezen voor vaccinatie vanuit een individueel belang en vanuit een collectief belang. Je zou kunnen zeggen dat op korte termijn het individuele belang vooral relevant is (bescherming van jezelf, maar niet direct verlichting van de maatregelen) en op de langere termijn het collectieve belang (minder maatregelen en bescherming van kwetsbaren). Het is belangrijk dat gelijk duidelijk is dat mensen zich op individueel niveau niet direct meer vrijheden kunnen permitteren als zij gevaccineerd zijn, en om goed uit te leggen waarom niet. Het belonen van vaccineren kan frustratie oproepen bij de groepen die later kunnen worden gevaccineerd. Communicatie vanuit een collectief frame waarin wordt benadrukt dat pas als voldoende mensen zijn gevaccineerd, voor alle mensen meer vrijheden ontstaan, kan de frustratie minder maken.

Specifieke aandacht voor doelgroepen

Voor jongeren ouder dan 18 is het hierboven geschetste sociale dilemma uitvergroet: zij zullen het individuele belang als minder groot ervaren naarmate ze zichzelf minder kwetsbaar voelen. Tevens kan hun motivatie om bij te dragen aan het collectieve belang beperkt zijn, zeker omdat zij volgens de huidige vaccinatieplanning pas laat aan de beurt zijn voor vaccinatie. Het is daarom raadzaam om hier nu al op te anticiperen – welke ondersteuning en eventuele vrijheden kunnen geboden gaan worden aan jong-volwassenen bij een stijgende vaccinatiegraad van de oudere populatie? Naast de jongeren, is het ook belangrijk om communicatie toe te spitsen op andere doelgroepen (bijv. etnische minderheden, laaggeletterden). Dit is altijd belangrijk voor effectieve communicatie – mensen moeten zich aangesproken voelen en de uitingen begrijpen – maar daar komt in dit geval een dimensie bij: als het gaat om een collectief doel zullen mensen zich alleen voelen aangesproken als zij zich daadwerkelijk voelen behoren tot dit 'collectief'. Dat kan met een combinatie van woorden als "ons", "wij" "samen", pluriform en inclusief

land, gecombineerd met visualisaties van een grote verscheidenheid aan mensen. De inzet van traditionele media is hiervoor niet voldoende, denk ook aan inzet van mensen uit de gemeenschappen.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

B2 Effect van verplichte quarantaine op testbereidheid

Het ministerie van VWS heeft gevraagd om advies over: "hoe beïnvloedt een (1) isolatieverplichting voor mensen met een positieve testuitslag en een (2) quarantaineverplichting voor mensen die terugkeren uit het buitenland, de testbereidheid? "

Er is bij ons geen onderzoek bekend dat direct naar dit onderwerp heeft gekeken. Evenmin is bekend welk positief effect is isolatieplicht heeft op naleving. Er zijn enkele inzichten in testbereidheid dat aanwijzingen biedt (zie memo [Naleven van quarantaine en isolatie advies, 11 November 2020](#) en memo [Thuisblijven, testen en quarantaine, 14 Juli 2020](#)). Daarnaast hebben we de vraag voorgelegd aan onze wetenschappelijke adviesraad.

In grote lijnen zijn onze bevindingen en aanbevelingen als volgt:

Qua denkrichting verwachten we dat een quarantaineplicht voor mensen met een positieve testuitslag weinig invloed zal hebben op testbereidheid omdat:

- 1) Mensen die bereid zijn zich te laten testen zijn waarschijnlijk al voornemens om de gevolgen ervan ook te accepteren (inclusief isolatie). Als reden om zich te laten testen geeft een deel van de respondenten aan dat ze zich laten testen juist om daarna de juiste maatregelen te kunnen nemen, zoals in isolatie gaan. Echter, we kunnen aan de hand van deze resultaten niet met zekerheid afleiden of quarantaineverplichting bij positieve uitslag een reden zou zijn om niet te testen.
- 2) Bij mensen die twifelen of ze zich willen laten testen of niet, kan een quarantaineplicht een extra reden zijn om zich niet te laten testen. Echter in onderzoek naar redenen die mensen opgeven om zich niet te laten testen, wordt quarantaine nauwelijks wordt genoemd als reden.

Qua denkrichting verwachten we dat quarantaineplicht voor mensen die terugkeren uit een hoog-risico gebied:

- 1) in theorie testbereidheid zou kunnen toenemen, omdat dit een instrument is om na 5 dagen, bij een negatieve uitslag, de quarantaineplicht te verkorten.
- 2) in theorie ontmoedigend kan werken voor mensen om op reis te gaan omdat ze geen zin hebben in een quarantaineplicht bij terugkomst.

Op basis van cijfers van afgelopen zomer hebben we twijfels over de mate waarin mensen zich daadwerkelijk houden aan quarantaineregels bij terugkeer uit buitenland. Hierbij geven we ter overweging mee dat er mogelijk nog winst te behalen valt in het bevorderen van de naleving van

de huidige quarantaineregeling; als alternatief voor het opleggen van lastig formeel te handhaven quarantaine verplichting met boete bij niet naleving.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Verhogen testbereidheid

De inzichten over testbereidheid laten zien dat om testbereidheid te verhogen het van groot belang is om in te zetten op andere zaken zoals ervoor zorgen dat mensen goed de klacht(en) herkennen waarbij ze zich zouden moeten laten testen. De belangrijkste argumenten die genoemd worden om zich niet te laten testen zijn: 'het zijn maar milde klachten', 'het voelt niet anders dan een gewone verkoudheid/dit heb ik wel vaker' en 'ik kijk het nog even aan'.

B3 Gedragsreflecties op sociale bubbels 13-17 jr

Het ministerie van VWS heeft, naar aanleiding van het OMT advies van 12 januari 2020, gevraagd om gedragsreflecties op uitvoerbaarheid en naleving van een mogelijke maatregel gericht op het beperken van sociale contacten van 13-17 jarigen in de vorm van sociale bubbels. Voor de beantwoording hiervan is naast consultatie van de wetenschappelijke adviesraad van de Corona Gedragsunit ook het Nederlands Jeugdinstituut en de Kinderombudsman geconsulteerd.

In grote lijnen zijn onze bevindingen en aanbevelingen als volgt:

- De uitvoerbaarheid van deze mogelijke maatregel is sterk afhankelijk van de beoogde samenstelling van de sociale bubbels. Om dit beter in kaart te brengen raden wij aan om in gesprek te gaan met jongeren en brancheorganisaties voor sport, recreatie en onderwijs.
- Naleving van de maatregel is gebaat bij **heldere, concrete, en eenduidige communicatie** over de **urgentie** en **effectiviteit** van de maatregel – zowel voor jongeren als begeleiders.
- Beperking van recreatiemogelijkheden maakt het moeilijker voor jongeren om fysiek of cultureel actief te blijven, zeker als deze bubbels beperkt moeten worden tot bubbels met klasgenoten. Met fysieke, sociale en mentale schade als mogelijk gevolg. Belangrijk dat jongeren zelf hun bubbel kunnen kiezen en dat ze actief blijven.
- Faciliteer dat **alle** jongeren in sociale bubbels terecht komen. Het vormen van sociale bubbels kan kansen bieden om bestaande kansenongelijkheid op het gebied van sporten te verminderen, maar kan ook leiden tot toenemende sociale exclusie en eenzaamheid (met grote nadelige lange termijn mentale gevolgen)
- Controle op en handhaving van de toegestane sociale bubbels kan op het organisatorische niveau gebeuren (dus via scholen, sportverenigingen, etc.) De formele handhaafbaarheid van het beperken van recreatie en sport tot één sociale bubbel, en dus voorkomen dat jongeren ook in andere samenstellingen nog bij elkaar komen, lijkt lastig. Goede communicatie aan begeleiders van bubbels is essentieel.

Belang van zorgvuldige afweging, maar ook een kans om de vlucht vooruit te nemen en jongeren die nu al buiten de boot vallen, te faciliteren om in te stappen – vergt wel forse inzet van jongerenwerk, buurtsportcoaches, cultuurorganisaties, sportverenigingen etc.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Toelichting

Uitvoerbaarheid

De mate van uitvoerbaarheid van deze maatregel is sterk afhankelijk van de keuze om de sociale bubbels voor jongeren wel of niet te beperken tot klasgenoten. De door ons geraadpleegde experts voorzien praktische uitvoeringskwesties aangezien scholen niet geëquipeerd zijn om actief recreëren door klasgenoten in bubbels te faciliteren. Het steunpakket jongeren voor gemeenten kan hier wellicht wel een rol in spelen, waarbij de organisatie en uitvoering dan bij andere partijen dan de school zelf zou kunnen liggen. Indien sociale bubbels voor jongeren met anderen dan klasgenoten wel mogelijk zijn, dan kunnen jongeren mogelijk in verenigingsverband of onder leiding van buurtsportcoaches (blijven) sporten. Vereniging zijn inmiddels zeer ervaren om met behulp van talloze vrijwilligers zo corona-veilig mogelijk samen sporten, bewegen of recreëren te faciliteren. Hierbij is het mogelijk om beperkingen aan te brengen in groepsomvang en de mogelijkheid tot competitie binnen verenigingsverband. Om de uitvoerbaarheid en haalbaarheid verder in beeld te brengen raden we u aan om zowel jongeren zelf, als brancheorganisaties voor sport en recreatie, als brancheorganisaties voor onderwijs te betrekken bij de uitwerking van deze maatregel. Het raadplegen van jongeren zelf over kwesties die hen primair aangaan is daarnaast ook in lijn met het [Kinderrechtenverdrag](#).

Naleving

Bij de reflectie op naleving benutten we het 3C interventiemodel (communicatie, context en controle):

Communicatie: Wederom is het instellen van deze maatregel gebaat bij goede, heldere en eenduidige communicatie over de urgentie en de effectiviteit van de maatregel. Wat gaan we wanneer doen, hoe en waarom?

Context: De maatregel perkt mogelijkheden tot sporten voor jongeren verder in. Dit heeft mentale, fysieke, en maatschappelijke consequenties. Het is van groot belang om de gezondheidswinst qua beperking van sociale contacten af te wegen in deze bredere context. Anderzijds ligt er hier een kans om juist ook kwetsbare jongeren die geen (natuurlijke) toegang hebben tot reeds bestaande sportbubbels te faciliteren, en daarmee het welbevinden van deze groep extra te bevorderen. De wijze waarop de bubbels worden vormgegeven vergt aandacht; het is raadzaam jongeren hier zelf bij te betrekken.

Controle: met oog op de leeftijdsgroep waar het hierbij om gaat ligt het voor de hand om vooral in te zetten op sociale controle en heldere afspraken met organisaties die verantwoordelijk zijn voor sport, bewegen

en recreatie van jongeren in de buitenlucht. Deze maatregel is moeilijk handhaafbaar langs de formele lijn.

Datum
29 januari 2021

Voor elk van deze aspecten benoemen we hieronder de belangrijkste aandachtspunten:

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Communicatie

- Wees duidelijk over de absolute noodzaak van deze maatregel, gezien de substantiële inperking van recreatiemogelijkheden van jongeren die de maatregel inhoudt.
- Jongeren ervaren het virus het minst bedreigend voor hun gezondheid, maar de coronamaatregelen lijken een grotere psychologische en sociale impact op hen te hebben vergeleken met oudere groepen. Hier dient in de communicatie rekening mee gehouden te worden.
- Wees duidelijk over het aantal sociale bubbels waar een jongeren deel van uit kan maken (de voetbalbubbel, de scoutingbubbel, de bootcampbubbel?) en in welke mate sociale bubbels elkaar wel of niet mogen ontmoeten c.q. elkaar in competitief verband mogen treffen.
- Wees duidelijk over het aantal jongeren die samen een bubbel mogen vormen en hoeveel volwassenen ook tot die bubbel mogen horen als trainer, begeleider etc.
- Wees duidelijk over een maximum aantal keer dat een sociale bubbel per week bijeen mag komen – indien hier een beperking aan wordt gesteld.
- Wijzig de bubbelmaatregel zo weinig mogelijk; elke aanpassing zorgt voor verwarring en spanning en dit kan naleving en draagvlak negatief beïnvloeden.

Context

- Het recreëren beperken tot sociale bubbels kan een extra uitdaging vormen om fysiek of
- cultureel actief te blijven, zeker als deze bubbels beperkt moeten worden tot bubbels met klasgenoten. Veel jongeren in de leeftijd tussen 13 en 17 jaar recreëren niet (primair) met klasgenoten – ze treffen elkaar op een trapveldje, op een sportvereniging of scouting bijvoorbeeld.
- Het vormen van sociale bubbels kan kansen bieden om bestaande kansenongelijkheid te verminderen, maar kan ook leiden tot toenemende sociale exclusie en sociale ongelijkheid. Door het mogelijk te maken dat elke tiener mee kan doen in een recreatieve bubbel worden mogelijke negatieve aspecten op sociaal en mentaal welzijn als gevolg van toenemende eenzaamheid tegengegaan. De wijze van vorming van de bubbels zal hierbij cruciaal zijn; in de reflecties op de mogelijke impact (zie verderop in het document) gaan we hier verder op in.
- Na het stilleggen van de sportcompetities van teams tussen verenigingen zijn bij verschillende takken van sport competities binnen een vereniging ontstaan. Als het doel van de sociale bubbels is om het aantal contacten te beperken dan is het belangrijk om te verduidelijken of verschillende sociale bubbels elkaar nog mogen

- ontmoeten op een sportveld: enkel nog trainen met je eigen team, en geen wedstrijdjes meer binnen de vereniging.
- Ook moet meegewogen worden welke reisbewegingen nodig zouden zijn om aan activiteiten in de bubbel mee te doen. Veel jongeren gaan bijvoorbeeld niet in de eigen wijk naar school; als de bubbels op klasniveau gevormd worden resulteert dit wellicht in meer reisbewegingen dan als bubbels op een andere manier (in de wijk?) gevormd worden.
- Betrek jongeren in het proces van het vormen van de bubbels en laat hen zelf kiezen tot welke bubbel(s) ze willen behoren.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Controle

- Omdat het bubbels voor jongeren betreft, die waarschijnlijk grotendeels onder begeleiding van volwassenen opgezet en bemenst worden, kan controle en handhaving ook voornamelijk op dit organiserende niveau plaatsvinden.
- Om succesvol te zijn in terugdringen van het virus, zouden jongeren ook daadwerkelijk alleen nog in de vastgestelde sociale bubbel moeten sporten en andere activiteiten ondernemen. In hoeverre het realistisch is dat zij niet ook in andere samenstellingen bij elkaar komen, is de vraag. De formele handhaafbaarheid lijkt hierbij ook lastig.

Mogelijke impact van een sociale bubbel beperking voor jongeren

Actief samen recreëren biedt voor jongeren substantiële voordelen^{9,10} en is daarnaast een universeel kinderrecht (art. 30 van het [Kinderrechtenverdrag](#); het recht op vrije tijd, spel en recreatie). Uit de meest recente inventarisatie van Nederlandse COVID-19 onderzoeken op het gebied van preventie, zorg en brede maatschappelijke vraagstukken blijkt dat schoolgaande kinderen en jongeren minder zijn gaan bewegen tijdens de pandemie. Kinderen en jongeren sporten gemiddeld bijna een uur per dag minder dan voor de crisis, en geven aan dat zij vooral het sociale aspect én het intrinsieke plezier van sporten missen¹¹. Elke maatregel die mogelijkheden tot sporten voor jongeren verder inperkt, zal tot gevolg hebben dat kinderen nog minder gaan bewegen. De geraadpleegde jongeren- en gedragsexperts geven aan dat dit substantiële negatieve effecten zal hebben op fysieke en mentale gezondheid en mogelijk kansenongelijkheid zal doen toenemen. Daarnaast kan het beperkende effect van sociale bubbels voor jongeren er voor zorgen dat het voor jongeren moeilijker wordt om zich naar het gehele maatregelenpakket te blijven gedragen. De Kinderombudsman¹² geeft aan dat de sociale bubbelmaatregel een inbreuk is op meerdere kinderrechten. Bezien vanuit het belang van het kind is de maatregel dus onwenselijk. Als de maatregel de volksgezondheid moet beschermen, moet aannemelijk worden gemaakt dat de maatregel daadwerkelijk helpt en dat er geen lichtere maatregelen mogelijk zijn die hetzelfde doel behalen. Het is ons inziens van groot belang om de winst

⁹ Panza et al. (2020). Adolescent sport participation and symptoms of anxiety and depression: a systematic review and meta-analysis. *Journal of Sport and Exercise Psychology*, 42, 201-218.

¹⁰ Rodriguez-Ayllon et al. (2019). Role of physical activity and sedentary behavior in the mental health of preschoolers, children and adolescents: A systematic review and meta-analysis. *Sports Medicine*, 49, 1383-1410.

¹¹ Mulier Instituut. (2020, mei). *Sport en bewegen in tijden van covid-19*.

<https://www.mulierinstituut.nl/publicaties/25401/sport-en-bewegen-in-tijden-van-covid-19/>.

¹² In deze brief is een zeer korte samenvatting van de beoordeling van de maatregel door de Kinderombudsman opgenomen

qua beperking van sociale contacten, die het inzetten van sociale bubbels voor jongeren oplevert, in een bredere context af te wegen. Ten behoeve van een bredere afweging hebben we als onderdeel van onze reflecties de mogelijke impact van sociale bubbels verder uitgewerkt naar mentale en fysieke, sociale, sportieve, en maatschappelijke aspecten.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Omdat het hierbij gaat om een maatregel die ter overweging voor ligt gaan we dieper in op de mogelijk impact van deze maatregel zodat ook deze inzichten betrokken kunnen worden bij eventuele besluitvorming om deze maatregel al dan niet op te nemen in een toekomstig maatregelenpakket ten behoeve van COVID-19 bestrijding.

Mentale en fysieke aspecten

- Zoals uiteengezet in theoretisch kader in [het basisdocument preventie en welzijn](#), is capaciteit (de fysieke en psychologische hulpbronnen die iemand heeft om het gevraagde gedrag vol te houden) een belangrijke determinant van naleving van en draagvlak voor de maatregelen. Als fysieke en/of mentale reserves beperkt zijn door aanhoudende stress, vermoeidheid, of uitputting, dan kan iemand minder goed zijn gedrag reguleren. Dit kan er voor zorgen dat het moeilijker wordt om zich naar het gehele maatregelenpakket te blijven gedragen.
- Het is dus erg belangrijk dat ook jongeren en de volwassenen om hen heen goed voor zichzelf blijven zorgen en zowel fysiek als psychologisch gezond te blijven. Fysieke activiteit speelt hier een belangrijke rol in: sporten en voornamelijk *samen* fysiek actief recreëren heeft psychologische voordelen (verbeterde ervaren kwaliteit van leven, meer zelfvertrouwen, eigenwaarde, assertiviteit, enthousiasme, sociale vaardigheden, gevoel van saamhorigheid en verbeterde controle van symptomen van angst en depressie) en fysieke voordelen.
- Maatregelen die het samen actief recreëren verder inperken kunnen negatief uitwerken op alle bovengenoemde voordelen. Gelet op het reeds lage psychische welzijn van jongeren in de coronacrisis^{13,14} biedt het aanbeveling de noodzaak van deze maatregel zeer zorgvuldig af te zetten tegen de te verwachten negatieve gevolgen van het beperken van de mogelijkheden tot sporten.

Sociale aspecten

- Samen recreëren kan helpen bij de sociale ontwikkeling, sociale interactie, sociale integratie, zelfcontrole, zelfvertrouwen, en gevoel voor sociale normen. Lichaamsbeweging is dus een belangrijk middel bij het ontwikkelen van levensvaardigheden. Kwetsbare jongeren die sporten vertonen daarnaast meer pro-sociaal gedrag, presteren beter op school dan niet sportende kwetsbare jongeren. Het (verder) beperken van
- De psychologische voordelen van het deel uitmaken van verschillende sociale groepen zijn uitgebreid beschreven. Het is voor het psychisch welbevinden van jongeren juist enorm belangrijk dat zij lid zijn van

¹³ Loades et al. (2020). Rapid systematic review: the impact of social isolation and loneliness on the mental health of children and adolescents in the context of COVID-19. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 59, 1218-1239.e3.

¹⁴ Stavridou, A., et al. (2020). Psychosocial consequences of COVID-19 in children, adolescents and young adults: A systematic review. *Psychiatry and Clinical Neurosciences*, 74, 615-616.

- meerdere sociale groepen, dus dat ze (bij voorbeeld) én klasgenoten hebben én voetbalvrienden én scoutingkennissen. Dit 'multiple group membership' werkt in substantiële mate beschermend tegen bijvoorbeeld angst, eenzaamheid, en depressie¹⁵. Het beperken van de samenstellingen waarin jongeren mogen sporten is dus een ingrijpende maatregel. Gelet op het reeds lage psychische welzijn van jongeren in de coronacrisis biedt het aanbeveling de noodzaak van deze maatregel zeer zorgvuldig af te zetten tegen de te verwachten negatieve gevolgen van het nog verder beperken van hun mogelijkheden voor sociale contacten.
- De mate waarin deze maatregel **sociaal** beperkend werkt, ligt aan de wijze waarop de bubbels worden vormgegeven.
 - *In schoolklassen*: zolang de scholen dicht zijn, kan dit in feite een uitbreiding van het aantal sociale contacten vormen (want dan zien jongeren hun klasgenoten niet persé). Als de scholen open zijn, is deze vorm van sporten waarschijnlijk het meest 'sociaal conservatief': studenten sporten dan in de samenstelling waarin ze ook les volgen. Wel moet hierbij aangetekend worden dan klassamenstellingen in het voortgezet onderwijs normaal gezien elk lesuur anders zijn; welke klas wordt dan gekozen voor het sporten?
 - *In bestaande sportteams*: jongeren sporten op dit moment ook in teams binnen verenigingen. Deze teams komen dus nu ook al samen en daarmee wordt het aantal sociale contacten niet (verder) uitgebreid. Dit zijn de teams waarin jongeren gewend zijn om te sporten. Mogelijke verdere beperking zou gezocht kunnen worden in het verbieden van zogenaamde 'laddercompetities' (interne competities tussen teams van 1 vereniging), zodat jongeren echt alleen nog met de eigen teamgenoten in contact komen.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Sportieve aspecten

Het aanbieden van sporten in sociale bubbels werkt **sportief** beperkend. De mate waarin deze maatregel sportief beperkend werkt, ligt aan de wijze waarop bubbels worden vormgegeven.

In schoolklassen: sporten doen jongeren over het algemeen niet in schoolklassen. Ook is de vraag, welk soort sport aangeboden kan worden in deze samenstelling. Daarmee is de vraag in hoeverre er met deze samenstelling beantwoord kan worden aan de bestaande sportbehoefte van jongeren. Het draagvlak voor de sociale bubbels kan negatief beïnvloed worden als jongeren niet in hun gewoonlijke team of in zelfgekozen samenstelling kunnen sporten. Wel is het zo dat er op deze manier voor 1 sportbubbel verschillende soorten sporten aangeboden kunnen worden. Er zouden op gemeentelijk niveau extra (buitensport-)activiteiten georganiseerd kunnen worden (bijv. via school, sportcoaches, jongerenwerk, sportverenigingen, culturele instellingen), die per schoolklas worden aangeboden. Dit kan gekoppeld worden aan het steunpakket jongeren voor gemeenten van december 2020. Een jongere kan op deze manier zelf kiezen aan welke activiteiten het meedoet – steeds binnen de eigen 'klasbubbel'. Zo kan een jongere in theorie elke

¹⁵ Zie, bijvoorbeeld, Haslam et al. (2016). Groups 4 Health: Evidence that a social-identity intervention that builds and strengthens social group membership improves mental health. *Journal of Affective Disorders*, 194, 188-195.

dag meedoen aan een andere sport of culturele activiteit, en dus tot veel beweging komen. Het is aan te bevelen aan jongeren zelf te vragen wat ze van deze manier van actief zijn en sporten zouden vinden. Daarnaast moet aangetekend worden dat er in deze vorm veel werk gestoken zal moeten worden in het optuigen, bemensen, en logistiek organiseren van sportactiviteiten.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

In bestaande sportteams: zo zijn jongeren gewend te sporten. Dit lijkt daarmee beter aan te sluiten bij de specifieke sportbehoefte van elke individuele jongere. Ook is de infrastructuur en menskracht hiervoor al grotendeels aanwezig. Hierbij is wel de vraag hoe vaak / hoe veel sport er op deze manier aangeboden kan worden. Ook is de vraag in hoeveel sportbubbels iemand mag zitten. Mag een jongere die twee verschillende sporten doet in beide bubbels blijven sporten, of moet er dan gekozen worden? Het aanvullend organiseren van andere soorten (culturele, maatschappelijke) activiteiten lijkt in deze vorm minder voor de hand te liggen.

Maatschappelijke aspecten

Naast de sociale en sportieve aspecten van deze maatregel zijn er ook nog maatschappelijke aspecten die de aandacht verdienen, namelijk het risico op sociale exclusie en het risico op toenemende sociale ongelijkheid. Jongeren die niet aangesloten zijn bij een sportvereniging vallen in de huidige situatie grotendeels buiten de boot als het gaat om deelname aan sport. Onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut toont aan dat opleidingsniveau en inkomen van de ouders belangrijke voorspellers zijn voor sportdeelname van jongeren: 43% van de kinderen van 5-17 jaar uit bestandsgezinnen is lid van een sportvereniging, tegen 83% van de kinderen uit een niet-bijstandsgesin. Belangrijk hierbij is dat armoede niet samenhangt met de interesse om te sporten, maar wel met de feitelijke sportdeelname.

Jongerenexperts zien het vormen van schoolklasbubbels als goede manier om groeiende sociale ongelijkheid en sociale exclusie te vermijden, aangezien (bijna) elke jongere deel uitmaakt van een klas en er op die manier gelijke kansen zijn voor alle klasgenoten. Als sociale contacten tijdelijk beperkt moeten worden (en dus de 'multiple group memberships' tijdelijk ingeperkt moeten worden), dan lijkt de keuze voor schoolklassen voor de hand te liggen. De kans is het kleinst dat daar toenemende kansenongelijkheid ontstaat, in vergelijking met andere soorten bubbels gebaseerd op bestaand lidmaatschap van sportverenigingen of hobbyclubs. De infrastructuur die hierbij opgebouwd moet worden kan ook op langere termijn winst opleveren wat betreft het includeren van meer, en vooral meer kwetsbare, jongeren in sport- en culturele activiteiten, wat volgens onderzoek zeer grote gezondheidswinst met zich mee brengt voor deze jongeren. Aan de andere kant benoemen experts als mogelijk probleem dat jongeren over het algemeen sporten via sportverenigingen, niet via scholen, in een andere samenstelling dan hun schoolklas.

Om draagvlak voor de sociale bubbelmaatregel te vergroten, is het belangrijk om jongeren te betrekken in het proces van het vormen van de

bubbels. Als jongeren echter helemaal zelf mogen kiezen wie ze in 'hun' bubbel willen en wie niet, bestaat er een grote kans op sociale exclusie van reeds kwetsbare jongeren.

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu

Literatuuronderzoek

Omdat er geen precies vergelijkbare bubbelmaatregelen bestaan, is er weinig rechtstreeks toepasselijke wetenschappelijke literatuur te vinden. Onderzoek naar sociale bubbel-maatregelen in België en Nieuw-Zeeland kunnen desondanks inzicht geven in draagvlak en naleving van dit type maatregelen. Uit onderzoek van de Universiteit Gent¹⁶ naar de sociale bubbel-maatregel voor thuisbezoek zoals die gold in België in september 2020 blijkt dat slechts 20% van de mensen zich écht aan de bubbel-richtlijn hield (NB: dit betreft dus een maatregel gericht op thuisbezoek van zowel volwassenen en jongeren en omvatte een bubbel van maximaal 5 personen die je thuis mag ontvangen, en die twee weken lang niet mag wisselen).

Onderzoek naar (vergelijkbare) sociale bubbels voor wederzijds thuisbezoek in Nieuw-Zeeland wees juist uit dat er hoge naleving was van het beperken van contact tot de eigen sociale bubbel¹⁷. Daarnaast bleek uit het Belgische onderzoek⁸ dat mensen de voorkeur gaven aan een 'flexbubbel' met grotere variatie aan vaste contacten dan aan kleinere bubbels die met enige regelmaat gewisseld kunnen worden. Tenslotte gaven de deelnemers aan de relevantie van de bubbelmaatregel in te zien: steun voor de 'flexbubbel' was hoger dan voor een sociale 'carte blanche' waarin iedereen zelf mag bepalen hoe sociale contacten ingedeeld worden. De bubbelmaatregel in België is meerdere keren aangepast. Dit blijkt voor veel verwarring en spanning bij het maken van 'sociale keuzes' gezorgd te hebben¹⁸. Ditzelfde blijkt onderzoek naar sociale bubbels in Nieuw-Zeeland⁹. Dat kan vervolgens weer leiden tot lagere naleving van de maatregel. Verder wordt opgemerkt dat het bubbelconcept niet controleerbaar is¹⁹; de handhaafbaarheid is dus laag. Het onderzoek naar sociale bubbels in Nieuw-Zeeland⁹ beschrijft tenslotte dat het invoeren van de bubbelmaatregel de noodzaak van het beperken van sociale contacten onderstreepte, terwijl ook het belang van het door kunnen gaan van sociale steun en zorg voor elkaar ermee gecommuniceerd werd.

Tot een nadere mondelinge toelichting ben ik gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,

¹⁶ Universiteit Gent, Expertisecentrum voor Psychologische Groei. (2020, september). *Coronastudie: de motivatiebarometer, rapport 13*. <https://www.ugent.be/epg/nl/rapport-13>.

¹⁷ Long, N.J., et al. (2020). *Living in bubbles during the coronavirus pandemic: Insights from New Zealand*. LSE Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/104421/>.

¹⁸ Universiteit Gent, Expertisecentrum voor Psychologische Groei. (2020, mei). *Coronastudie: de motivatiebarometer, rapport 7*. <https://www.ugent.be/epg/nl/rapport-7>.

¹⁹ Universiteit Gent, Expertisecentrum voor Psychologische Groei. (2020, augustus). *Coronastudie: de motivatiebarometer, rapport 12*. <https://www.ugent.be/epg/nl/rapport-12>.

Dr. 5.1.2e
(10)(2e) /
(10)(2e)

Datum
29 januari 2021

Ons kenmerk
006/2021 CGU/ML/eu