



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

Gedragswetenschappelijke analyse van de persconferenties tijdens de **coronapandemie**

Gedragwetenschappelijke analyse van de persconferenties tijdens de coronapandemie

RIVM-briefrapport 2024-0091

Colofon

© RIVM 2024

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

DOI 10.21945/RIVM-2024-0091

M. Stok (auteur), RIVM
C. Bussemakers (auteur), RIVM
F. Gootjes (auteur), RIVM
A. Solovei (auteur), RIVM
N. Stappers (auteur), RIVM
F. Kroese (auteur), RIVM
M. de Bruin (auteur), RIVM

Meelezers: S. Euser, S. Mehra, M. Bink

Contact:

F. Kroese

Gezondheid en Gedrag, Centrum Preventie, Leefstijl en Gezondheid
floor.kroese@rivm.nl

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van VWS in het kader van de opdracht 'Kennishiaten COVID-19'

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven

Nederland

www.rivm.nl

Publiekssamenvatting

Gedragwetenschappelijke analyse van de persconferenties tijdens de coronapandemie

Tijdens de coronacrisis waren persconferenties een belangrijk middel voor de overheid om het publiek te informeren. De overheid kondigde er maatregelen en adviezen over gedrag in aan, zoals afstand nemen, thuiswerken en de sluiting van de scholen. Ook legde ze daarin uit wanneer maatregelen werden afgeschaft. Het RIVM heeft een overzicht gemaakt welke technieken uit de sociale wetenschappen tijdens persconferenties zijn gebruikt. Daarbij hebben onderzoekers gekeken naar communicatietechnieken die kunnen helpen om draagvlak te creëren voor het coronabeleid en het gewenste gedrag te ondersteunen.

Op basis hiervan stelt het RIVM voor om bij een volgende gezondheids crisis meer te benoemen wanneer en hoe de mening van burgers is meegewogen bij bepaalde beslissingen. Bij de introductie van nieuwe maatregelen, die nieuw of ander gedrag van mensen vragen, is het altijd belangrijk om duidelijk te maken wat mensen moeten doen, waarom en hoe. Dit gebeurde tijdens de persconferenties niet altijd. Verder is het belangrijk om ook voor andere zaken dan gezondheid aandacht te hebben als een crisis invloed heeft op verschillende aspecten van het leven. Denk aan de economie en het maatschappelijk welzijn.

Andere communicatietechnieken die kunnen helpen om draagvlak voor beleid te ondersteunen zijn vaak ingezet. Bijvoorbeeld uitleggen met welke informatie een besluit is genomen, of welke dilemma's er waren. Ook zijn verschillende gedragsveranderingstechnieken ingezet om nieuw gedrag te ondersteunen. Bijvoorbeeld door te benoemen wat de gevolgen zijn als het gedrag wordt uitgevoerd ('minder besmettingen'), of door steun en waardering uit te spreken voor het naleven van de maatregelen.

Het overzicht van helpende communicatietechnieken kan gebruikt worden voor toekomstige persconferenties. De technieken kunnen ook worden ingezet voor andere communicatiemiddelen.

Kernwoorden: communicatie, persconferenties, COVID-19, gedrag, naleving, draagvlak

Synopsis

A behavioural scientific analysis of the press conferences during the COVID-19 pandemic

During the COVID-19 pandemic, press conferences were an important way for the government to provide information to the public. The government announced measures and issued advice about behaviour, such as social distancing, working from home and the closure of schools. It also used press conferences to let people know when measures had been lifted. RIVM has created an overview of communication techniques derived from behavioural science that were used during press conferences. Researchers looked at the communication techniques that could help create support for coronavirus policies and encourage the desired behaviour.

Based on this research, RIVM proposes that – in the event of another health crisis – the government should mention more explicitly when and how the opinions of citizens are taken into consideration in certain decisions. When introducing new measures that require people to behave in a new or different way, it is always important to make clear what people must do, and why and how. This did not always happen during the press conferences. It is also important to consider matters other than health when a crisis impacts different aspects of life, such as the economy and social well-being.

Different communication techniques that could help to generate support for policies were already frequently used. Examples included explaining what information was relied on when making a decision, or what the dilemmas were. In addition, various behavioural change techniques were used to promote new behaviour, such as specifying the positive outcomes if the behaviour is adopted ('fewer infections') and expressing support and appreciation for people's compliance with the measures.

The overview of helpful communication techniques can be used for future press conferences. The techniques can also be used with other means of communication.

Keywords: communication, press conferences, COVID-19, behaviour, compliance, support

Inhoudsopgave

Samenvatting – 9

- 1 Introdactie en werkwijze – 11**
- 2 Procedurale rechtvaardigheid in de persconferenties – 13**
- 3 Communicatieframes in de persconferenties – 19**
- 4 Gedragsveranderingstechnieken in de persconferenties – 25**
- 5 Discussie – 33**

Samenvatting

De COVID-19 persconferenties waren een belangrijk middel voor de overheid om het publiek te informeren over de actuele staat van de pandemie en te betrekken bij het beleid. De persconferenties werden ook gebruikt om maatregelen en (dringende) adviezen aan te kondigen en om het belang van naleving daarvan te benadrukken en onderbouwen. In dit onderzoek hebben we geïnventariseerd welke helpende communicatie is ingezet in de Nederlandse COVID-19 persconferenties, hoe vaak, en op welke momenten van de pandemie. Inzichten uit dit onderzoek kunnen helpen bij het vormgeven van persconferenties.

Voor de analyse hebben we gebruik gemaakt van drie gedragswetenschappelijke kaders. Als eerste onderzochten we in welke mate de *procedurele rechtvaardigheid* van beleid werd toegelicht. Procedurele rechtvaardigheid gaat over de mate waarin besluitvormingsprocessen eerlijk en transparant verlopen. Ten tweede onderzochten we welke *communicatieframes* in de persconferenties werden gebruikt. Het framen van informatie houdt in dat bepaalde aspecten van een situatie extra worden benadrukt en andere aspecten juist minder worden uitgelicht. Ten derde onderzochten we in welke mate verschillende technieken om gedragsverandering te ondersteunen werden gebruikt.

Kernbevindingen

In elke persconferentie kwam ter sprake hoe gestreefd werd naar rechtvaardigheid in het besluitvormingsproces. Hierbij was er vooral aandacht voor besluitkwaliteit, consequent handelen, en ethisch handelen. Andere componenten van rechtvaardigheid, namelijk corrigeerbaarheid en 'voice', werden minder vaak besproken. Ook viel op dat rechtvaardigheid vaker werd besproken op het moment dat er strengere maatregelen werden aangekondigd dan wanneer maatregelen langer volgehouden moesten worden of wanneer versoepelingen werden aangekondigd. Daarnaast werd in elke persconferentie gebruik gemaakt van communicatieframes. In het eerste jaar van de pandemie lag daarbij meer nadruk op gezondheidsaspecten dan op economische en welzijnsaspecten. Ook gedragsveranderingstechnieken werden in elke persconferentie ingezet. Daarbij viel op dat er, bij het introduceren van nieuwe maatregelen, niet altijd werd uitgelegd wat men precies moest doen én *hoe* men dat moest doen. Verder viel op dat technieken die het volhouden van preventief gedrag ondersteunen minder vaak werden ingezet dan andere typen technieken.

Toepassing van de inzichten voor communicatie

Het ondersteunen van draagvlak en naleving van beleid kan met verschillende technieken. Veel daarvan zijn tijdens de pandemie toegepast. Daar bovenop kan aandacht worden besteed aan de volgende punten:

- Draagvlak ondersteunen: draagvlak voor beleid kan worden ondersteund door uitleg te geven over of, hoe, en op welke manier (groepen) burgers werden betrokken bij het opstellen van

beleid. Bijvoorbeeld door te benoemen dat cruciale beroepsgroepen of bevolkingsgroepen zijn geraadpleegd bij het opstellen van beleid én wat er met hun input is gedaan.

- Nieuw gedrag ondersteunen: als nieuwe maatregelen worden geïntroduceerd moeten mensen hun gedrag veranderen. Het is belangrijk om dan precies uit te leggen *wat* van mensen verwacht wordt, *hoe* ze de maatregelen kunnen naleven, en wat daarvan het *verwachte effect* is. Als mensen gedrag voor langere duur moeten volhouden, is het belangrijk om regelmatig aandacht te (blijven) besteden aan deze drie aspecten.
- Inzicht in impact communiceren: maak inzichtelijk wat de impact van beleid is op alle verschillende voor burgers relevante gebieden (gezondheid, economie, welzijn) en benoem welke stappen de overheid zet om negatieve gevolgen op ieder gebied te beperken. Dit kan weerstand tegen de maatregelen verkleinen.

Gedrag en draagvlak in verschillende pandemische fases ondersteunen: niet alleen bij verzwaringen, maar juist ook bij het continueren of versoepelen van maatregelen kunnen communicatie over procedurele rechtvaardigheid en gedragsveranderingstechnieken worden ingezet. Ook in deze fases blijft het namelijk belangrijk om de rechtvaardigheid van het beslisproces te communiceren en zo draagvlak te ondersteunen, en om het wél gevraagde gedrag met passende gedragsveranderingstechnieken te ondersteunen.

1 Introductie en werkwijze

Tijdens de COVID-19 pandemie heeft de Nederlandse regering op veel verschillende manieren naar het publiek gecommuniceerd. De nationale persconferentie is hét middel dat door de overheid werd ingezet om het publiek te informeren over de actuele staat van de pandemie, om maatregelen aan te kondigen, en om het belang van naleving van die maatregelen te benadrukken en te onderbouwen. De persconferenties hadden een groot bereik, zowel direct als indirect via andere media. Voor toekomstige pandemieën en andere crises is het van belang om te onderzoeken in hoeverre de persconferenties bijdroegen aan draagvlak voor, vertrouwen in, en naleving van, de maatregelen en het COVID-19 beleid. Dit onderzoeksproject draagt hieraan bij.

In dit onderzoek zijn de letterlijke teksten van de Nederlandse COVID-19 persconferenties geanalyseerd aan de hand van drie gedragswetenschappelijke kaders: procedurele rechtvaardigheid, communicatieframes, en gedragsveranderingstechnieken. Elk van deze kaders biedt handvatten voor het vormgeven van doeltreffende communicatie. Daarnaast bieden de drie kaders samen een overzicht van manieren waarop de overheid draagvlak en naleving zou kunnen ondersteunen tijdens persconferenties. Het doel van dit project is om (1) aan de hand van de drie kaders te beschrijven welke helpende communicatie is ingezet in de persconferenties, hoe vaak, en op welke momenten van de pandemie, en (2) op basis van de bevindingen aandachtspunten te formuleren voor het ondersteunen van draagvlak en naleving via persconferenties.

Werkwijze

Voor elk theoretisch kader is eerst een codeerschema¹ opgesteld (zie bijlage). Daarna hebben per theoretisch kader twee codeurs de letterlijke teksten van (een groot aantal van) de COVID-19 persconferenties (maart 2020 tot februari 2022) gecodeerd². Hierbij werden steeds eerst een beperkt aantal persconferenties door beide codeurs parallel gecodeerd, zodat door middel van betrouwbaarheidsanalyses onderzocht kon worden of beide codeurs op voldoende gelijke wijze codes toekenden aan de tekst. Zodra deze betrouwbaarheid afdoende vastgesteld was, werden de resterende persconferenties steeds door één codeur gecodeerd (waarbij voor de gedragsveranderingstechnieken additioneel controles door de andere codeur werden uitgevoerd en, waar nodig, discrepanties werden opgelost in overleg met een derde, onafhankelijke codeur).

Er bestaan in de literatuur geen systematisch vastgestelde en gevalideerde beoordelingscriteria voor persconferenties. Voor elk kader zijn daarom op basis van de wetenschappelijke literatuur een aantal

¹De codeerschema's worden opgenomen in de Toolkit Pandemische paraatheid en gedrag, waarin concrete en praktische producten bijeen worden gebracht die gebruikt kunnen worden voor het ondersteunen of onderzoeken van gedrag en welzijn tijdens een eventuele toekomstige pandemie of andere gezondheids crisis.

²Het totale aantal persconferenties dat is gecodeerd, verschilt om praktische redenen enigszins per kader. Voor het procedurele rechtvaardigheidskader zijn 52 persconferenties gecodeerd, voor het kader over gedragsveranderingstechnieken 53, en voor het frames-kader 43.

aspecten gedefinieerd die je idealiter in de persconferenties terug zou zien. De bevindingen zijn langs deze uit de literatuur gedestilleerde aspecten gelegd. De verwachting hierbij is expliciet níet is dat aspecten in elke persconferentie terug zouden moeten komen, want in elke persconferentie moeten keuzes gemaakt worden. We zijn dus met name geïnteresseerd in patronen over persconferenties heen.

De drie kaders - procedurele rechtvaardigheid, communicatieframes, en gedragsveranderingstechnieken - zijn onderzocht door onderzoekers van respectievelijk de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, en het Radboud UMC. Onderzoekers van het RIVM hebben de projecten geïntegreerd in dit briefrapport.

2 Procedurele rechtvaardigheid in de persconferenties

Achtergrond

Procedurele rechtvaardigheid gaat over de mate waarin besluitvormingsprocessen eerlijk en transparant verlopen³. Procedurele rechtvaardigheid betreft dus expliciet níet of de uitkomst van een besluit eerlijk is, maar of de weg naar het besluit toe rechtvaardig was. Onderzoek wijst uit dat het ervaren van procedurele rechtvaardigheid bij beleid een grote rol speelt bij het borgen van draagvlak en vertrouwen bij burgers⁴, en deze rol lijkt extra groot in tijden van onzekerheid⁵. Juist wanneer de uitkomst van een beslissing voor een bepaalde partij niet gunstig is, heeft de ervaren procedurele rechtvaardigheid van het besluitvormingsproces invloed op hoe die partij oordeelt over het besluit. Onderzoek laat zien dat mensen vaak best bereid zijn om ongunstige of ongelijke uitkomsten te accepteren zolang zij het proces naar die uitkomst toe als rechtvaardig ervaren⁶. Een gebrek aan ervaren procedurele rechtvaardigheid, daarentegen, kan weerstand oproepen en een negatieve uitwerking hebben op medewerking.

Het is daarom van belang dat mensen weten wat eraan gedaan is om beslisprocessen over beleid rechtvaardig te laten verlopen³⁻⁷. In dit kader analyseren we in hoeverre de overheid hier tijdens de persconferenties over gecommuniceerd heeft. We analyseren nadrukkelijk niet óf de genomen besluiten rechtvaardig waren en ook niet óf de procedures rechtvaardig waren. We onderzoeken alleen of er tijdens de persconferenties aandacht werd besteed aan het toelichten van de manier waarop besluitprocessen verliepen en hoe daarbij getracht werd om tot rechtvaardige processen te komen. Daarbij onderscheiden we zes procedurele rechtvaardigheidscomponenten⁸:

1. *Besluitkwaliteit*: in de communicatie wordt het probleem toegelicht en wordt uitgelegd welke informatie op welke manier gebruikt is in het besluitvormingsproces, en waarom.
2. *Consequent handelen*: in de communicatie wordt expliciet benadrukt dat huidige besluiten dezelfde redeneringen volgen als eerdere besluiten en/of dat eerder gemaakte afspraken worden nagekomen.
3. *Ethisch handelen*: in de communicatie wordt uitgelegd dat er in de besluitvorming rekening is gehouden met ethische waarden, zoals vrijheid en bescherming van kwetsbaren, en worden morele dilemma's toegelicht (bijv. kiezen voor vrijheid van de meerderheid of beschermen van kwetsbaren).

³Thibaut, J., & Walker, L. (1975). *Procedural justice*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

⁴Ruder, A. I., & Woods, N. D. (2020). Procedural Fairness and the Legitimacy of Agency Rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 400-414.

⁵van den Bos, K. (2001). Uncertainty Management: The Influence of Uncertainty Salience on Reactions to Perceived Procedural Fairness. *Journal of Personality and Social Psychology*, 80, 931-941.

⁶Esaiasson, P. (2010). Will citizens take no for an answer? What government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2, 351-371.

⁷RIVM Corona Gedragsunit. (2021). Draagvlak en vertrouwen, het belang van ervaren rechtvaardigheid. Bilthoven, Netherlands: RIVM. <https://www.rivm.nl/documenten/draagvlak-en-vertrouwen-belang-van-ervaren-rechtvaardigheid>

⁸Tyler, T.R. (1988). What is Procedural Justice?: Criteria used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures. *Law & Society Review*, 22, 103-135.

4. *Onpartijdigheid*: in de communicatie wordt uitgelegd dat beslissingen zo neutraal mogelijk zijn genomen en dat maatregelen zo neutraal mogelijk worden toegepast, om te voorkomen dat een groep wordt bevoordeeld of benadeeld.
5. *Corrigeerbaarheid*: in de communicatie wordt uitgelegd dat er in de processen en besluiten mogelijkheden zijn ingebouwd om, waar en wanneer nodig, correcties in beleid door te voeren, of er wordt uitgelegd dat zulke correcties zijn toegepast en waarom.
6. *Voice*: in de communicatie wordt uitgelegd hoe in de besluitvorming geluisterd is naar, en rekening gehouden is met, de wensen, bezwaren, en meningen van burgers en organisaties.

Er wordt in de analyse onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten persconferenties, op basis van het rapport van de OVV⁹: aankondigen van verzwaringen, aankondigen van versoepelingen, en volhouden van maatregelen tijdens zware periodes (lockdowns)¹⁰.

Resultaten

Er is berekend in hoeveel persconferenties de componenten van procedurele rechtvaardigheid tenminste één keer genoemd werden (zie Tabel 1a). Als we specifiek kijken naar het gebruik van de verschillende componenten bij de verschillende types persconferenties valt als eerste op dat er bij verzwaringen meer over procedurele rechtvaardigheidscomponenten gecommuniceerd werd dan bij het aankondigen van versoepelingen of het volhouden van maatregelen (zie tabel 1b).

Tabel 1a aantal persconferenties waarin de verschillende componenten genoemd werden

Component van procedurele rechtvaardigheid	genoemd in aantal persconferenties	%
Besluitkwaliteit	47	90 %
Consequent handelen	40	77 %
Ethisch handelen	40	77 %
Onpartijdigheid	37	71 %
Corrigeerbaarheid	22	42 %
Voice	15	29 %

Noot: Er zijn 52 persconferenties gecodeerd

Tabel 1b percentage persconferenties waarin de verschillende componenten genoemd werden per type persconferentie

Component van procedurele rechtvaardigheid	Verzwaren	Volhouden	Versoepelen
Besluitkwaliteit	100 %	93 %	95 %
Consequent handelen	75 %	86 %	79 %
Ethisch handelen	94 %	79 %	79 %
Onpartijdigheid	81 %	79 %	68 %
Corrigeerbaarheid	62 %	57 %	26 %
Voice	38 %	21 %	32 %

Noot: In totaal konden 44 van de 52 persconferenties worden getypeerd: 16 persconferenties zijn gecodeerd als verzwaren, 14 als volhouden, 19 als versoepelen, 5 vielen in meer dan 1 categorie.

⁹Zie <https://coronaonderzoek.onderzoeksraad.nl/crisiscommunicatie> en https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/hoofdstuk_6_rapport_aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020.pdf

¹⁰Een vierde type (volhouden van maatregelen tijdens rustige periodes) kwam slechts vier keer voor. Daardoor is dit type niet op betrouwbare wijze te vergelijken met de andere drie, en analyseren we dit vierde type niet.

Besluitkwaliteit

De component besluitkwaliteit kwam in veruit de meeste persconferenties (90%) voor, omdat vaak expliciet werd benoemd dat er informatie van experts was gebruikt om tot besluitvorming te komen (bijv. OMT, het RIVM, de Gezondheidsraad) of dat er voor de besluitvorming gebruik was gemaakt van objectieve indicatoren (bijv. aantal bezette ziekenhuisbedden).

In de frequentie van het vóórkomen van de component besluitkwaliteit zijn geen verschillen gevonden tussen de verschillende soorten persconferenties.

Consequent handelen

Consequent handelen werd ook frequent (in 77% van de persconferenties) benoemd. Het ging daarbij meestal om communicatie over het vasthouden aan eerdere maatregelen en over plannen in de nabije toekomst die houvast kunnen bieden (bijv. het aankondigen van beslis- en weegmomenten). Het kwam minder vaak voor dat men aangaf dat eerdere afspraken werden aangepast, maar wanneer dat wel gebeurde werd meestal gecommuniceerd dat veranderde omstandigheden (bijv. hogere besmettingscijfers dan verwacht) de aanleiding vormden.

In de frequentie van het vóórkomen van de component consequent handelen zijn geen verschillen gevonden tussen de verschillende soorten persconferenties.

Ethisch handelen

Ook ethisch handelen werd frequent genoemd (in 77% van de persconferenties). Daarbij lag de nadruk in de communicatie op herhalen dat de overheid het beste met de maatschappij voor had (bijv. dat centraal staat dat bepaalde groepen geen gezondheidsrisico's lopen). Er lag minder nadruk op het communiceren van dilemma's (bijv. communiceren dat een besluit ingewikkeld was met veel discussie). Er werd daarnaast regelmatig verwezen naar waarden zoals eerlijkheid, verantwoordelijkheid (met name van de burger zelf), en veiligheid (met name van kwetsbare mensen en mensen in risicovolle beroepen).

Als we naar de verschillende typen persconferenties kijken zien we dat ethisch handelen zeer vaak werd benoemd bij verzwaringen (94%) terwijl dat minder vaak het geval was bij versoepelingen (79%) en volhouden (79%). Dit impliceert dat bij verzwaringen meer werd uitgelegd dat de overheid het beste wilde doen en dat de overheid zicht had op bestaande dilemma's¹¹. Dit sluit aan bij de (financiële, emotionele, sociale) pijn die mensen van verzwaringen ervoeren, waarbij een gevoel van onrechtvaardigheid snel kan optreden. Bij versoepelingen en volhouden werd vooral minder gebruik gemaakt van communicatie over waarden (beschermen van kwetsbaren, vrijheid, gezondheid, solidariteit). Een voorbeeld van een persconferentie waarin dit wel gedaan werd was bij de beslissing om scholen te heropenen: "*We weten dat we straks de rekening gepresenteerd krijgen voor te veel optimisme nu. En dat is wikken en wegen. Want hoe vergelijk je*

¹¹Zie <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/dilemmalogica>.

bijvoorbeeld het gevaar van leerachterstanden bij kinderen met alle economische belangen, of met de dreiging van meer druk op de zorg, meer uitgestelde operaties of meer mensen die overlijden aan corona? Al met al zijn we in onze discussies zondag in het Catshuis en vandaag in het kabinet tot de conclusie gekomen dat het onvermijdelijk is de huidige lockdown bijna helemaal te verlengen (...) We gaan wel een paar dingen veranderen [versoepelen] voor het primair onderwijs en de kinderopvang (...)".

Onpartijdigheid

Communicatie over onpartijdigheid vond ook frequent, in 71% van de persconferenties, plaats. Deze communicatie ging in bijna alle gevallen over het gegeven dat maatregelen voor iedereen, overal, of altijd golden. Behalve deze nadruk op onpartijdigheid van de maatregelen vond er weinig communicatie plaats over onpartijdigheid van de besluitvormingsprocedures en processen.

Wat betreft de frequentie van het vóórkomen van deze component bleek dat onpartijdigheid minder werd gebruikt bij versoepelingen (68%) en meer bij verzwaringen (81%) en volhouden (79%), mogelijk omdat er in persconferenties waarin versoepelingen werden aangekondigd minder over (nieuwe) maatregelen werd gecommuniceerd.

Corrigeerbaarheid

Over corrigeerbaarheid van de besluitvorming werd in minder dan de helft van de persconferenties gecommuniceerd (42%). Dit betrof met name het aankondigen van mogelijke correcties in de toekomst (14 persconferenties; bijvoorbeeld *"We verlengen de maatregelen nu tot en met vrijdag 14 januari. Maar het kan best zijn dat er eerder al een nieuw weegmoment komt. Want zoals ik al zei: er is reden tot zorg."* - 14 december 2021). In mindere mate betrof de communicatie daadwerkelijk correcties (9 persconferenties; bijvoorbeeld *"Ondanks de grote inspanningen van horecaondernemers om het virus buiten de deur te houden, zien we het aantal clusters van besmettingen daar toch toenemen (...) Daarom is een van de maatregelen gericht op de horeca."* - 18 september 2020). Verbetermogelijkheden werden in nog mindere mate benoemd (4 persconferenties; bijvoorbeeld *"Op dit moment laat bijvoorbeeld minder dan de helft van de mensen zich testen bij klachten. Dat laat zien dat de boodschap hoe belangrijk het is om dat wel te doen, dat testen bij klachten, dat die onvoldoende overkomt. En dat reken ik mezelf aan. We zullen dit beter moeten doen."* - 26 november 2021).

Verder valt op dat corrigeerbaarheid veel vaker voorkwam bij persconferenties waarin verzwaringen werden aangekondigd (62%) of waar de nadruk lag op volhouden (57%) dan bij persconferenties waarin versoepelingen werden aangekondigd (26%). Verzwaringen werden dus vaker dan versoepelingen gecommuniceerd als een correctie van het eerdere beleid. Bij verzwaringen werd ook vaker gewezen op mogelijkheden om het beleid op een later moment te corrigeren als de situatie daar aanleiding toe zou geven. Bij persconferenties waar de nadruk op volhouden lag kwam corrigeerbaarheid ook met name voor als communicatie over correctiemogelijkheden in de toekomst (zoals de afschaling van maatregelen in het vooruitzicht leggen).

Voice

Voice werd van de zes aspecten het minst vaak expliciet benoemd tijdens persconferenties (29%). Waar dit wel gebeurde werd vooral gerefereerd aan de inspraak die een bepaalde beroepsgroep of sector had gehad in de besluitvorming (bijv. brancheorganisaties, de onderwijssector, en ondernemers). In geen enkel geval werd benoemd dat ook de stem van 'individuele' burgers gehoord was of actief opgezocht was in het proces van besluitvorming (terwijl dit in tenminste een aantal gevallen wél gebeurd was). Wel is in één persconferentie een oproep tot 'je stem laten horen' gedaan, maar hierbij bleef onduidelijk hoe die stem dan bij de beslissers terecht zou kunnen komen en hoe die stem vervolgens mee zou kunnen worden genomen in het beslisproces ("*wij vinden het belangrijk dat juist jullie [jongeren] daarover gaan mee denken en mee gaan praten, want het gaat uiteindelijk om jullie toekomst. Jullie ideeën en creativiteit zijn dus heel hard nodig. En daarom daag ik jullie uit: kom met je ideeën, lever kritiek, liefst opbouwend natuurlijk, praat en discussieer erover op school, op je sportclub, in het buurthuis.*" – 19 mei 2020).

Betreffende de verschillende typen persconferenties bleek uit de analyse dat voice minder vaak werd benoemd bij volhouden (21%) dan bij verzwaringen (38%) en versoepelingen (32%). Er werd tijdens momenten van volhouden dus minder gebruikt gemaakt van communicatie over hoe er naar beroepsgroepen of groepen burgers is geluisterd bij het opstellen van beleid (mogelijk omdat er ook daadwerkelijk minder gebruik werd gemaakt van dergelijke raadpleging als er geen veranderingen in het beleid plaatsvonden, en er dus ook niet over gecommuniceerd kon worden). Het volhouden van huidig beleid is echter net zo goed een actieve keuze als het toepassen van veranderingen in beleid, en ook op die momenten zullen burgers behoefte aan voice hebben.

Combinaties van componenten

Naast het inventariseren van de communicatie over specifieke componenten van procedurele rechtvaardigheid is het ook waardevol om te bekijken hoeveel verschillende componenten er in elke persconferentie voorkwamen. Hoewel de literatuur niet duidelijk voorschrijft dat *altijd alle* componenten geborgd moeten zijn om rechtvaardigheid te kunnen ervaren, is wel bekend dat iedere component van invloed is op de rechtvaardigheidservaring van mensen, zeker in de drie typen contexten die nu zijn geanalyseerd (verzwaringen, versoepelingen, en volhouden tijdens zware periodes). Het ligt daarom voor de hand dat burgers meer rechtvaardigheid zullen ervaren naar mate aan meer verschillende componenten voldaan is. De resultaten wijzen uit dat er in tweederde van alle persconferenties tenminste vier verschillende componenten van procedurele rechtvaardigheid worden benoemd¹².

Hierbij valt op dat besluitkwaliteit opvallend vaak in dezelfde persconferentie voorkwamen als consequent handelen, en vaak ook met ethisch handelen. Wanneer werd uitgelegd dat er aan een plan of afspraak vastgehouden werd, werd dit dus vaak ondersteund met

¹²Er werden 4x nul, 0x één, 1x twee, 11x drie, 20x vier, 10x vijf, en 6x zes componenten gecodeerd.

communicatie over de (op input van experts gebaseerde) informatie die aan het besluit ten grondslag had gelegen. Verder valt op dat besluitkwaliteit vaak samen genoemd werd met ethisch handelen: in persconferenties waar uitgelegd werd op basis van welke informatie een besluit genomen is, werd dus vaak ook aandacht besteed aan de mogelijke dilemma's die bij het besluit optraden.

Conclusies en aandachtspunten

De componenten besluitkwaliteit, consequent handelen, ethisch handelen en onpartijdigheid werden in een ruime meerderheid van alle persconferenties benoemd. De componenten corrigeerbaarheid en 'voice' (inspraak) kwamen minder vaak voor. Daarnaast viel op dat meerdere rechtvaardigheidscomponenten (ethisch handelen, onpartijdigheid, corrigeerbaarheid) vaker werden genoemd bij verzwaringen dan bij versoepelingen en in sommige gevallen ook dan bij volhouden. Dit is opvallend, omdat versoepelen en volhouden evenzeer als onrechtvaardig ervaren zouden kunnen worden.

In de toekomst zou daarom ook bij versoepelingen van beleid gebruik kunnen worden gemaakt van communicatie over procedurele rechtvaardigheidscomponenten. Om een concreet voorbeeld te geven met de component corrigeerbaarheid: versoepelingen kunnen, waar toepasselijk, net zo goed als verzwaringen geduid worden als correctie van beleid (bijvoorbeeld: 'we dachten dat we zoveel maatregelen nodig zouden hebben, maar het blijkt dat we de situatie te zwaar hebben ingeschat, waardoor het ons nu, met het oog op mentale gezondheid, een verstandigere keuze lijkt om te versoepelen'). Dit zou kunnen helpen om groepen mensen die een voorkeur hebben voor zwaardere maatregelen (vanwege gezondheidsrisico's bijvoorbeeld) meer inzicht te bieden in het gekozen beleid en draagvlak voor het beleid te ondersteunen.

Voice werd van alle componenten het minst vaak ingezet. Dat betekent dat slechts beperkt werd gecommuniceerd dat, en hoe, relevante (bijv. door beleid getroffen, of medisch kwetsbare) beroepsgroepen of bevolkingsgroepen werden geraadpleegd bij het opstellen van beleid én wat er met hun input is gedaan. Onderzoek wijst uit dat dit soort communicatie draagvlak voor en naleving van het beleid kan ondersteunen; in de toekomst zou communicatie over voice dus frequenter ingezet kunnen worden.

3 Communicatieframes in de persconferenties

Achtergrond

Het framen van informatie houdt in dat bepaalde aspecten van de werkelijkheid worden benadrukt, terwijl andere aspecten minder worden uitgelicht of worden weggelaten¹³; een bekend voorbeeld is het presenteren van een glas dat voor 50% gevuld is als ofwel halfvol, ofwel halfleeg. Frames kunnen de gedachten van mensen beïnvloeden, wat vervolgens kan leiden tot een verandering of activering van bepaalde (positieve of negatieve) attitudes¹⁴. We onderzoeken hoe verschillende frames gebruikt werden tijdens de persconferenties, of bepaalde frames vaker gebruikt werden dan anderen, en of dit verschilt voor verschillende fases van de pandemie. Daarbij onderscheiden we twee soorten frames:

1. *Thematische frames*: deze frames richten zich op het presenteren van informatie binnen een breder thema of bredere context. De literatuur¹⁵ onderscheidt drie belangrijke thematische frames in de context van COVID-19, namelijk gezondheid, economie, en maatschappelijk welzijn. In het *gezondheidsframe* staat de aanpak en bestrijding van de volksgezondheids crisis centraal. In het *economieframe* staat de aanpak van de economische impact van COVID-19 centraal. In het *maatschappelijk welzijnsframe* staan de bredere sociale gevolgen van de pandemie, zoals geestelijke gezondheid en de impact op kwetsbare groepen, centraal.

Eerder onderzoek wijst uit dat een focus op het gezondheidsframe, vooral aan het begin van een pandemie, kan bijdragen aan hogere bewustwording en kennis onder het publiek over de risico's die aan het virus zijn verbonden, wat uiteindelijk kan leiden tot positievere attitudes, intenties en naleving van gedragsregels¹⁶. Wanneer een crisis langer aanhoudt en maatregelen grotere impact krijgen op de economie en maatschappelijk welzijn, kan de erkenning hiervan d.m.v. het gebruik van economische en welzijnsframes (naast het gezondheidsframe) de waargenomen empathie en vertrouwen vergroten, wat kan bijdragen aan positievere attitudes ten opzichte van de boodschap en de brenger van de boodschap¹⁷. Het gebruik van een combinatie van verschillende thematische frames kan daarnaast pandemische moeheid onder het publiek verkleinen¹⁸.

¹³Entman R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51–58.

¹⁴Druckman J. N. (2001). The implications of framing effects for citizen competence. *Political Behavior*, 23, 225–256.

¹⁵Hubner, A. (2021). How did we get here? A framing and source analysis of early COVID-19 media coverage. *Communication Research Reports*, 38, 112–120.

¹⁶McGuire, W. J. (1981). Behavioral medicine, public health and communication theories. *Health Education*, 12, 8–13.

¹⁷Reynolds, B., & Seeger, M. (2014). Crisis and emergency risk communication 2014 edition. *Atlanta: CDC*.

¹⁸Bernard, N. R., Basit, A., Sofija, E., Phung, H., Lee, J., Rutherford, S., ... & Wiseman, N. (2021). Analysis of crisis communication by the Prime Minister of Australia during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 62, 102375.

2. *Relevantieframes*: deze frames benadrukken hoe situaties of gedrag direct relevant zijn voor, of invloed hebben op, een individu (zoals 'met een mondkapje beschermt u zichzelf') of op een groep (zoals 'afstand houden beschermt kwetsbare groepen'). Waar persoonlijke-relevantieframes vooral appelleren aan de wens om jezelf te beschermen, appelleren groepsrelevantieframes aan gevoelens van verantwoordelijkheid en solidariteit¹⁹. De literatuur suggereert dat een focus op het individu kan leiden tot diepere verwerking van boodschappen, en vervolgens tot meer naleving van maatregelen. Dit geldt vooral voor personen met een hoger (waargenomen) risico²⁰. Voor personen met een lager (waargenomen) risico voor het gezondheidsprobleem, kan het verwijzen naar andere mensen effectiever zijn om gewenst gedrag te stimuleren. De literatuur laat echter ook zien dat te vaak verwijzen naar specifieke groepen als 'kwetsbaar' kan leiden tot negatieve effecten zoals (zelf-)stigmatisering²¹.

Resultaten

Er is eerst berekend in hoeveel persconferenties de verschillende thematische frames gebruikt zijn (zie Tabel 2). In alle gecodeerde persconferenties werden thematische frames gebruikt, waarbij *Gezondheid* altijd voorkwam (100%) en *Maatschappelijk welzijn* bijna altijd (98%). Dit suggereert dat er in de persconferenties (bijna) altijd momenten voorkwamen waarop de nadruk werd gelegd op de volksgezondheid en momenten waarop de nadruk lag op het maatschappelijk welzijn. Het frame *Economie* kwam minder vaak voor (84%), maar werd alsnog in een grote meerderheid van alle gecodeerde persconferenties gebruikt. Beide soorten relevantieframes werden in de meeste persconferenties gebruikt; groepsrelevantieframes in net iets meer persconferenties (79%) dan persoonlijke-relevantieframes (74%).

Tabel 2 aantal persconferenties waarin de verschillende frames gebruikt werden

Frame		genoemd in aantal persconferenties	%
Thematische frames	Gezondheid	43	100 %
	Maatschappelijk welzijn	42	98 %
	Economie	36	84 %
Relevantieframes	Groepsrelevant	34	79 %
	Persoonlijk	32	74 %

Noot: Er zijn 43 persconferenties gecodeerd.

Omdat alle soorten frames in een ruime meerderheid van de persconferenties voorkwamen hebben we voor meer diepgaande analyses gekeken naar het percentage van het totaal aantal zinnen in de

¹⁹ Ceylan, M., & Hayran, C. (2021). Message framing effects on individuals' social distancing and helping behavior during the COVID-19 pandemic. *Frontiers in psychology, 12*, 579164.

²⁰ Loroz, P. S. (2007). The interaction of message frames and reference points in prosocial persuasive appeals. *Psychology & Marketing, 24*(11), 1001-1023.

²¹ Reynolds, B., & Seeger, M. (2014). Crisis and emergency risk communication 2014 edition. Atlanta: CDC.

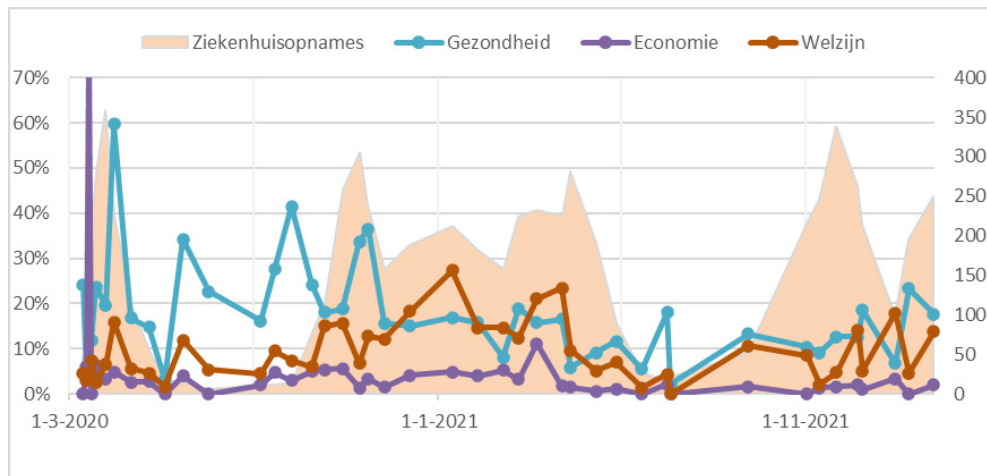
gecodeerde persconferenties waarin de verschillende frames voorkwamen.

Thematische frames

Van de drie thematische frames werd het gezondheidsframe in het grootste aantal zinnen in de persconferentie gebruikt (18%). Het maatschappelijk welzijnsframe werd gebruikt in 9% van de tekst en het economische frame in 4% van de zinnen. Figuur 1 laat zien dat tijdens het eerste jaar van de pandemie het gezondheidsframe het frequentst gebruikt werd en veel vaker werd ingezet dan de economie- en welzijnsframes. Volgens de wetenschappelijke literatuur is een initiële focus op het gezondheidsframe passend bij een gezondheidscrisis, omdat het publiek behoefte heeft aan objectieve informatie over het verloop van de crisis en advies over hoe men de veiligheid van zichzelf en hun naasten kan waarborgen. Hierbij kan men zich wel afvragen hoelang deze initiële fase zou moeten duren. De literatuur suggereert namelijk ook dat het van belang is om, zodra duidelijk is dat mensen ook op andere domeinen de gevolgen van een crisis zullen merken (bijv. economie, maatschappelijk welzijn), mogelijke negatieve gevolgen op die andere domeinen en beleid om die gevolgen te mitigeren ook aandacht zouden moeten krijgen in de communicatie.

Vanaf begin 2021, in het tweede jaar van de pandemie, zien we een toename in het gebruik van de andere thematische frames, vooral het welzijnsframe, en tegelijkertijd een afname van het gebruik van gezondheidsframes. Hierdoor kwam het gebruik van de verschillende thematische frames meer in balans. Dit sluit aan bij de aanbevelingen uit de wetenschappelijke literatuur voor de aanpak van een langdurige crisis. Het publiek kan 'crisismoetheid' ervaren, met meer weerstand tegen maatregelen en beperkingen, wat hun bereidheid om de richtlijnen te volgen kan verminderen. Het erkennen en benadrukken van de impact van de crisis en het beleid op het maatschappelijk welzijn en de economie kan empathie en begrip bevorderen, waardoor de bereidheid om maatregelen te volgen, wordt versterkt.

Het gebruik van het economische frame was vrij stabiel laag gedurende de pandemie, met pieken tijdens perioden van toename in ziekenhuisopnames, wanneer maatregelen vaak strenger waren en dus een grotere economische impact hadden. Een uitzondering was de persconferentie van 17 maart 2020, aan het begin van de pandemie, waarin het economische steunpakket voor bedrijven uitgebreid werd besproken, waardoor het economische frame toen het meest gebruikt werd. Soms werd ook de algemene economische impact van de crisis besproken, wat eveneens een belangrijke zorg van het publiek kan zijn tijdens een langdurige crisis.

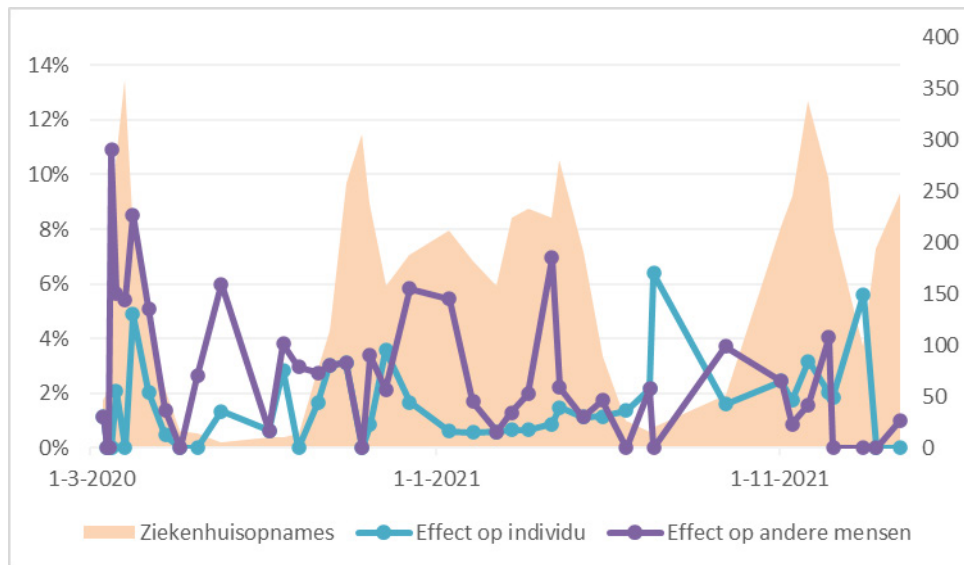


Noot. De y-as aan de linkerkant representeert het relatief aantal zinnen in de persconferentie. De y-as aan de rechterkant representeert het aantal dagelijkse ziekenhuisopnames onder de zalmroze curve.

Figuur 1 Relatief aantal zinnen waarin de verschillende thematische frames zijn gebruikt

Relevantieframes

In de geanalyseerde persconferenties werden groepsrelevantieframes in 3% van de zinnen gebruikt, terwijl persoonlijke-relevantieframes in 2% van de zinnen voorkwamen (zie Figuur 2 voor het verloop over de persconferenties heen). Dit suggereert dat over het algemeen het belang van de maatregelen vaker werd gepresenteerd door te appelleren aan solidariteit met anderen – bijvoorbeeld het beschermen van kwetsbare mensen, dan door de nadruk te leggen op de impact van het gedrag op de persoon zelf – bijvoorbeeld het beschermen van iemands eigen gezondheid. Dit was in de coronacrisis passend, omdat de focus op groepsframes met name relevant is wanneer het persoonlijk risico lager is – zoals voor verschillende groepen het geval was in de coronacrisis. Hierbij zijn wel twee kanttekeningen te maken. Ten eerste kan het frequent labelen van bepaalde groepen als 'kwetsbaar' ertoe leiden dat deze groepen (zelf)stigma ervaren, omdat zij worden afgeschilderd als de reden voor het implementeren van maatregelen. Ten tweede kan (te) frequent appelleren aan groepsbelangen er op de lange termijn kan voor zorgen dat mensen minder bereid zijn om de maatregelen te volgen, aangezien men onvoldoende persoonlijk voordeel ervaart. Het is daarom belangrijk om, bij het gebruik van relevantieframes, een evenwicht te vinden tussen het benadrukken van gevolgen voor het individu zelf en voor anderen.



Noot. De y-as aan de linkerkant representeert het aantal zinnen, de y-as aan de rechterkant representeert het aantal dagelijkse ziekenhuisopnames.

Figuur 2 Relatief aantal zinnen per persconferentie waarin verschillende relevantieframes zijn gebruikt.

Conclusies en aandachtspunten

Het gezondheidsframe domineerde in de initiële fase van de pandemie, ten opzichte van economische en maatschappelijk-welzijnsframes, en bleef gedurende het eerste jaar van de pandemie domineren. Alhoewel een initiële focus op het gezondheidsframe passend is bij een gezondheids crisis, zou het in de context van toekomstige pandemieën en crisissen bevorderlijk kunnen zijn voor draagvlak en naleving om al eerder dan nu gebeurde de verschillende frames wat meer in evenwicht te brengen en óók ruim aandacht te geven aan de mogelijke gevolgen op economisch- en welzijnsgebied.

Daarnaast werd er in de pandemie meer gebruik gemaakt van groepsrelevantieframes dan van persoonlijke-relevantieframes. Groepsrelevantieframes zijn een helpende manier om naleving van maatregelen te bevorderen, omdat mensen worden aangesproken op hun motivatie om elkaar, en zeker hun geliefden, te beschermen. Wel is het van belang om een balans te bewaken tussen het gebruik van groepsrelevantieframes en persoonlijke-relevantieframes, zeker als een crisis langdurig is. Een te eenzijdige nadruk op groepsrelevantieframes kan ertoe leiden dat mensen te weinig persoonlijk voordeel ervaren van het naleven van maatregelen, en dit kan draagvlak en naleving juist verminderen.

4 Gedragsveranderingstechnieken in de persconferenties

Achtergrond

Er is veel bekend over technieken die effectief kunnen zijn om gezond gedrag te stimuleren ('behaviour change techniques' oftewel gedragsveranderingstechnieken). Gedragsveranderingstechnieken zijn manieren waarop mensen geïnformeerd, ondersteund, aangespoord of overtuigd kunnen worden om (gezondheids)gedrag te veranderen. Deze technieken kunnen op verschillende manieren bijdragen aan gedragsverandering, bijvoorbeeld door het stellen van gedragsdoelen, het informeren over de gevolgen en effecten van gedrag, en het uitleggen hoe gedrag moet worden uitgevoerd. Richtlijnen voor communicatie, zoals het 3C-interventiemodel²² en de WHO communicatierichtlijnen²³, raden aan om bij het communiceren over gedragsmaatregelen uit te leggen wat de doelen en gevolgen van het maatregelenpakket zijn en mogelijkheden voor sociale steun te benoemen. Het is daarnaast belangrijk om de epidemiologische noodzaak te schetsen.

Wanneer *nieuw gedrag* wordt geadviseerd dient zowel te worden uitgelegd welk gedrag uitgevoerd moet worden, als hoe het gedrag uitgevoerd moet worden en waarom het gedrag moet worden uitgevoerd. Daarnaast wordt aanbevolen te communiceren over de effectiviteit van en sociale normen omtrent specifiek gedrag. Als maatregelen langer duren en mensen er meer nadelen van gaan ervaren, kunnen technieken worden toegepast die specifiek het volhouden van het gedrag ondersteunen, bijvoorbeeld bekrachtiging (het aanhalen van de successen die het uitvoeren van het gedrag tot nu toe hebben behaald) en het advies om sociale of emotionele steun te zoeken.

Voor het coderen van de gedragsveranderingstechnieken is gebruik gemaakt van een bestaande, systematisch ontwikkelde en gevalideerde indeling van Gedragsveranderingstechnieken, de *Behaviour Change Technique Ontology*²⁴. Alle gecodeerde gedragstechnieken zijn vervolgens gegroepeerd in 8 categorieën, aangevuld met een extra categorie 'algemene risicocommunicatie':

1. *Gedragsadvies*: Gedragsveranderingstechnieken die omschrijven welk gedrag uitgevoerd moet worden, zoals regelmatig handen wassen of thuisblijven bij klachten.
2. *Doelen van gedrag*: Gedragsveranderingstechnieken waarin doelen worden gesteld zoals het beschermen van kwetsbare groepen of het verlagen van het aantal ziekenhuisopnames.
3. *Consequenties van gedrag*: Gedragsveranderingstechnieken over de gevolgen van het geadviseerde gedrag. Dit kunnen positieve en negatieve gezondheids-, sociale of maatschappelijke gevolgen zijn.

²²Zie

²³Zie <https://www.who.int/about/communications>.

²⁴Marques, M.M., et al. (2023). The behaviour change technique ontology: Transforming the behaviour change technique taxonomy v1. *Wellcome Open Research*, 8: 308. Zie ook <https://osf.io/ya74q>.

4. *Instrueren van gedrag*: Gedragsveranderingstechnieken over hoe een bepaald gedrag uitgevoerd moet worden, bijvoorbeeld uitleg over hoe 1,5 meter afstand bewaard kan worden.
5. *Sociale normen en invloeden*: Gedragsveranderingstechnieken die betrekking hebben op sociale normen en invloeden. Dit kan bijvoorbeeld het benoemen van gedrag onder de bevolking zijn maar ook de mening en afweging van de spreker of betrouwbare bron zoals het OMT.
6. *Sociale steun*: Gedragsveranderingstechnieken waarin sociale en emotionele steun wordt gegeven, bijvoorbeeld via het uitdrukken van empathie met mensen die het zwaar hebben of complimenten geven wanneer de gedragsregels goed werden nageleefd
7. *Volhouden*: Gedragsveranderingstechnieken die meer specifiek zijn voor het *volhouden* van gedrag, bijvoorbeeld door het benadrukken van het succesvol uitvoeren van gedrag eerder in de pandemie.
8. *Overige*: Gedragsveranderingstechnieken die niet binnen één van de bovenstaande categorieën vallen.

Daarnaast is ook gecodeerd voor welk preventief gedrag de gedragsveranderingstechniek werd ingezet, zodat het gebruik van gedragsveranderingstechnieken bij de communicatie over verschillende gedragingen heen vergeleken kan worden.

Tot slot werd gecodeerd wanneer in de persconferentie sprake was van *Algemene risicocommunicatie*, oftewel communicatie over risico's zoals besmetting, ziekenhuisopname of sterfte, zonder directe gedragsoproep. Hoewel dit geen gedragsveranderingstechniek is kan het wel preventief gedrag stimuleren doordat het mensen bewust maakt van de risico's van COVID-19.

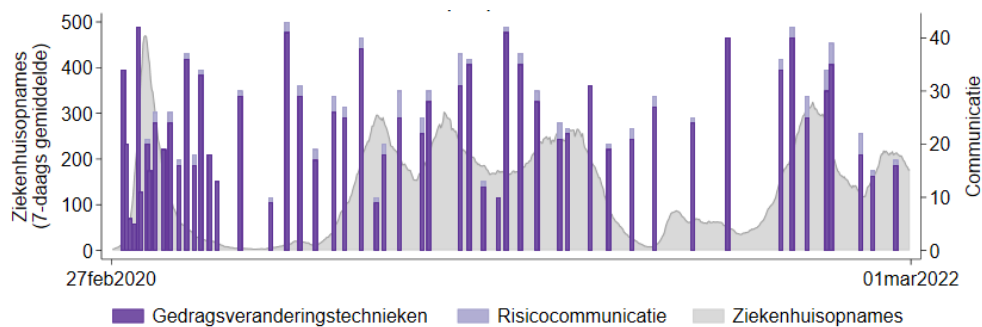
Resultaten

Figuur 3 laat zien dat in iedere gecodeerde persconferentie gedragsveranderingstechnieken werden ingezet, tot wel 40 keer per persconferentie (met een gemiddelde van 28 keer per persconferentie, range 5 tot 42). Er lijkt geen eenduidige relatie te zijn tussen de ernst van de pandemie (hier geïllustreerd met het aantal ziekenhuisopnames) en de hoeveelheid gedragsveranderingstechnieken die in de persconferenties werden gebruikt. Dit wil zeggen dat er niet méér gedragsveranderingstechnieken gebruikt werden op momenten dat de pandemische situatie ernstiger was. Wel zijn er evident meer persconferenties – en vindt er dus in totaal meer communicatie over gedragsverandering plaats - in ernstigere fases met meer ziekenhuisopnames.

Inzet van verschillende soorten gedragsveranderingstechnieken

Veelgebruikte gedragsveranderingstechnieken waren onder andere Bewustmaking van de gevolgen van naleving (categorie Consequenties van gedrag, 275 keer, bijvoorbeeld "*En de gedachte hierachter is heel eenvoudig: in kleinere groepen kunnen minder mensen tegelijk worden besmet*") en Bewustmaking van de gedachten, gevoelens en handelingen van anderen (categorie Sociale normen en invloeden, 259

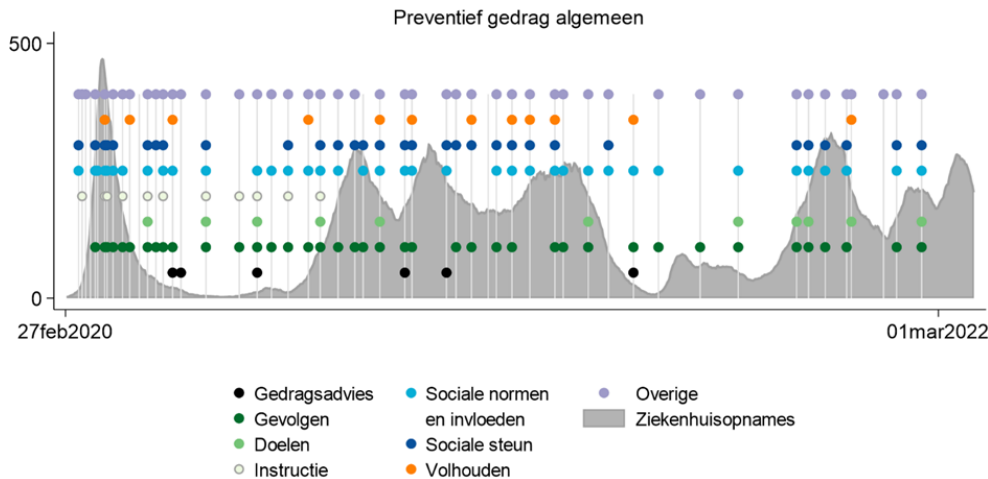
keer, bijvoorbeeld "Iedereen ziet in Nederland dat we ons heel goed aan de regels houden"). Ook Sociale en emotionele steun (categorie Sociale steun, 121 keer, bijvoorbeeld "Ten eerste dat ik vorig weekend echt trots was op ons land") en Oproepen tot een specifiek gedrag²⁵ (categorie Gedragsadvies, 99 keer, bijvoorbeeld "Houd anderhalve meter afstand. Blijf thuis bij klachten zoals bij verkoudheid, hoesten of verhoging en laat u testen"), kwamen relatief vaak voor. Figuur 1 laat ook zien dat in vrijwel iedere persconferentie gebruik werd gemaakt van algemene risicocommunicatie. We zien ook daarin geen verband met de ernst van de pandemie.



Figuur 3 Gebruik van gedragsveranderingstechnieken en algemene risicocommunicatie per persconferentie.

In Figuur 4 is te zien welke combinatie van gedragsveranderingstechnieken zijn gebruikt in de verschillende persconferenties voor het stimuleren van algemene naleving van de maatregelen. Er werd veelvuldig gebruik gemaakt van technieken waarbij de gevolgen van preventief gedrag werden besproken, sociale normen en invloeden werden ingezet, en sociale steun werd uitgesproken. Bij het stimuleren van algemene naleving kwam het adviseren van specifiek gedrag en instrueren hoe mensen specifiek gedrag konden uitvoeren weinig voor. Dat is ook passend, omdat zulke specifieke adviezen en instructies voor elk gedrag anders zijn en dus moeilijk inzetbaar zijn als het gaat om het bevorderen van naleving van een totaalpakket van maatregelen. Er werd echter ook weinig gebruik gemaakt van gedragsveranderingstechnieken waarin doelen werden gesteld, terwijl dat juist wél goed mogelijk is om naleving van het geheel aan maatregelen te stimuleren. Bovendien werden er slechts in een kwart van de persconferenties gedragsveranderingstechnieken gebruikt die gericht zijn op het *volhouden* van gedrag. Bovendien werden deze gedragsveranderingstechnieken vooral gebruikt op momenten met relatief veel ziekenhuisopnames (wanneer meer gedragsmaatregelen en adviezen van kracht waren), terwijl het stimuleren van het volhouden van basismaatregelen op momenten met weinig ziekenhuisopnames nog steeds van belang is.

²⁵ Het opsommen van maatregelen zonder een specifieke gedragsoproep valt hier niet onder, deze code is alleen toegepast wanneer een specifieke gedragsoproep werd gedaan.



Figuur 4 Gedragsveranderingstechnieken gebruikt voor het stimuleren van preventief gedrag in het algemeen.

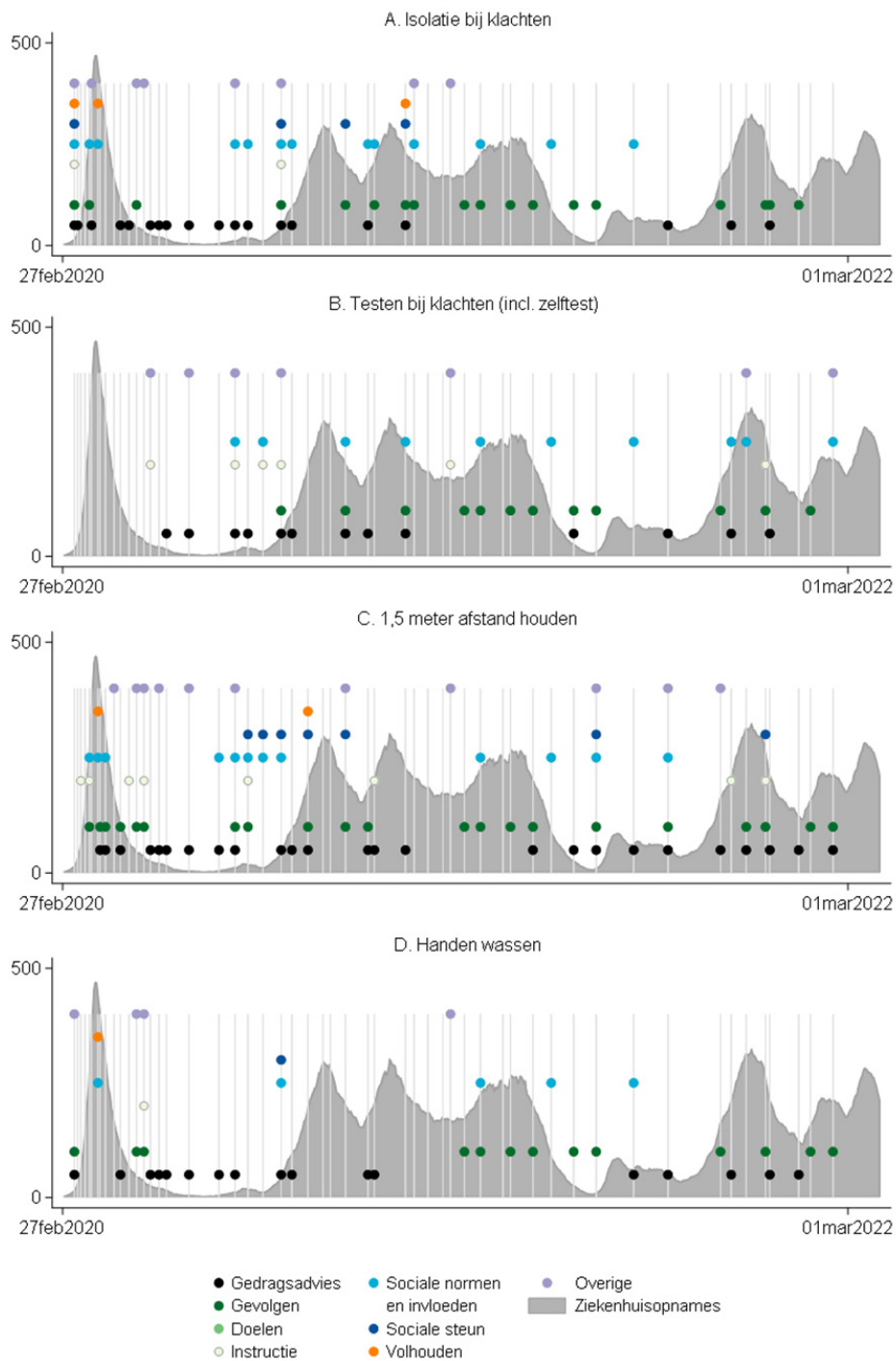
Gedragsveranderingstechnieken voor specifieke gedragingen

Figuur 5 toont de gebruikte gedragsveranderingstechnieken voor vier specifieke gedragingen: isoleren bij klachten, testen bij klachten, handen wassen en 1,5 meter afstand houden. Hoewel er zeker verschillen bestaan tussen deze gedragingen betreffende de gebruikte gedragsveranderingstechnieken, zien we ook een aantal patronen over de gedragingen heen:

1. In de persconferenties lag de nadruk voornamelijk op Adviseren van gedrag, gevolgd door Informeren over de consequenties. Hoewel deze categorieën van gedragsveranderingstechnieken in veel van de persconferenties voorkwamen, werden ze slechts in beperkte mate gelijktijdig ingezet.
2. Sociale normen en invloeden en Sociale steun werden regelmatig ingezet voor specifieke gedragsmaatregelen. Logischerwijs werden deze gedragsveranderingstechnieken voornamelijk gebruikt voor gedragingen met een duidelijke sociale component, zoals isolatie bij klachten en afstand houden.
3. Er werd vrij weinig gebruik gemaakt van gedragsveranderingstechnieken uit de categorie Instructie, dus uitleg geven over hoe het gedrag kan worden uitgevoerd. Specifieke gedragsveranderingstechnieken uit deze categorie waarbij mensen worden geactiveerd om strategieën te ontwikkelen om naleving makkelijker te maken (zoals Barrières verkleinen, bijv. door te adviseren om uit voorzorg zelftesten in huis te halen, of iedere week genoeg boodschappen in huis te halen om, indien nodig, in isolatie te kunnen), werden helemaal niet gebruikt.
4. Gedragsveranderingstechnieken uit de categorie Volhouden werden ook weinig gebruikt in relatie tot specifieke gedragsmaatregelen.

Zoals omschreven in de introductie verwachten we bij het *opstarten* van nieuw gedrag vaker een combinatie van specifieke gedragsveranderingstechnieken, die beschrijven wat men moet doen (Gedragadvies) en hoe mensen dat moeten doen (Instructie). Hoewel

er voor ieder van de vier gedragingen met regelmaat gebruikt werd gemaakt van Gedragsadvies, en soms ook van Instructie, is de *combinatie* van deze gedragsveranderingstechnieken bij het starten van de gedragingen niet altijd aanwezig. Een voorbeeld van een persconferentie waar dat wel gebeurde, is de eerste persconferentie waarin werd gesproken over isolatie bij klachten: "*Dat betekent: blijf thuis als je jezelf ziek voelt of milde klachten hebt*" (Gedragsadvies); "*Dan zeggen we: ga dat thuis uitgriepen, zoals je dat ook met griep doet letterlijk (...) Ga thuis zitten, vermijd nieuwe contacten en beperk bestaande contacten. Dat is in feite waar het om gaat*" (Instructie). Hier werd zowel uitgelegd *wat* er gedaan moet worden als *hoe* het gedaan moet worden. Daarbij werd er ook ingegaan op de gevolgen van naleving, gebruik gemaakt van sociale invloeden, werd er sociale steun geboden, en werden er technieken gebruikt die het volhouden van dit gedrag stimuleren.



Figuur 5 Gedragsveranderingstechnieken gebruikt voor het stimuleren van specifieke soorten preventief gedrag.

Conclusies en aandachtspunten

Er werden tijdens de persconferenties veel verschillende soorten gedragsveranderingstechnieken ingezet. Voor het bevorderen van naleving van de maatregelen als geheel werd veelvuldig gebruik gemaakt van technieken waarbij de gevolgen van preventief gedrag werden besproken, sociale normen en invloeden werden ingezet, en

sociale steun werd uitgesproken. Daarentegen werd er weinig gebruik gemaakt van gedragsveranderingstechnieken waarin doelen werden gesteld en gedragsveranderingstechnieken die gericht zijn op het *volhouden* van gedrag, terwijl deze typen gedragsveranderingstechnieken juist goed inzetbaar zijn om naleving van het geheel aan maatregelen te stimuleren.

Opvallend was daarnaast dat, wanneer er wél gedragsveranderingstechnieken gericht op volhouden werden ingezet, dit vooral gebeurde in fases van de pandemie met relatief veel ziekenhuisopnames (wanneer meer gedragsmaatregelen en adviezen van kracht waren). In fases van volhouden en versoepelen werd dit minder gedaan, terwijl het volhouden van nog geldende maatregelen op momenten met minder ziekenhuisopnames nog steeds van belang is en met passende gedragsveranderingstechnieken ondersteund zou kunnen worden.

Bij het introduceren van specifieke nieuwe maatregelen, tenslotte, is het van belang dat duidelijk wordt uitgelegd *wat* mensen precies moeten doen en *hoe* ze dat moeten doen. Deze combinatie van gedragsveranderingstechnieken was echter niet altijd aanwezig in persconferenties waar nieuwe maatregelen werden gepresenteerd. In persconferenties bij mogelijke toekomstige pandemieën of andere crisissen zou erop gelet kunnen worden dat deze combinatie van gedragsveranderingstechnieken altijd aanwezig is wanneer gedragsverandering van mensen gevraagd wordt.

5 Discussie

Kernbevindingen en inzichten voor communicatie

In dit onderzoeksproject hebben we geïnventariseerd in welke mate tijdens de persconferenties helpende communicatie is ingezet. Hiervoor hebben we richtlijnen gemaakt op basis van drie gedragswetenschappelijke kaders: procedurele rechtvaardigheid (dit betreft de mate waarin besluitvormingsprocessen eerlijk en transparant verlopen), communicatieframes (het benadrukken van bepaalde aspecten van een situatie terwijl andere aspecten juist minder worden uitgelicht) en gedragsveranderingstechnieken (specifieke manieren waarop mensen geïnformeerd, ondersteund, aangespoord of overtuigd kunnen worden om gedrag te veranderen).

In elke persconferentie werd gecommuniceerd over de manieren waarop gestreefd werd naar rechtvaardigheid in het besluitvormingsproces. Hierbij kwamen bepaalde componenten van rechtvaardigheid veel vaker voor dan andere componenten. Met name viel op dat niet vaak uitleg werd gegeven over of, hoe, en op welke manier (groepen) burgers werden betrokken bij het opstellen van beleid ('voice'). Benoemen dat burgers zijn meegenomen in het beslissingsproces en uitleggen wat er met hun input is gebeurd kan draagvlak voor het beleid ondersteunen. Opvallend was daarnaast dat er veel meer communicatie over rechtvaardigheid plaatsvond op het moment dat strengere maatregelen werden aangekondigd. Het is uiteraard passend dat er bij verzwaringen wordt uitgelegd hoe getracht is het beslissingsproces rechtvaardig te laten verlopen. Echter, ook bij versoepelen en volhouden is aandacht voor rechtvaardigheid belangrijk en kan dit bijdragen aan draagvlak voor het beleid. Bij maatregelen die gecontinueerd of versoepeld worden kan rechtvaardigheidscommunicatie daarom in de toekomst vaker ingezet worden.

Daarnaast werd er in elke persconferentie gebruik gemaakt van communicatieframes. Initieel was er een duidelijke focus op het gezondheidsframe, wat volgens de literatuur passend is aan het begin van een volksgezondheids crisis. Deze initiële focus hield lang aan, en zou in de toekomst sneller in balans gebracht kunnen worden met het gebruik van economische- en welzijnsframes. Op die manier wordt recht gedaan aan de impact die beleid op verschillende gebieden heeft, en kan de overheid uitleggen wat zij doet om negatieve gevolgen op de verschillende gebieden zoveel mogelijk te beperken. Dit kan weerstand tegen het beleid verkleinen.

Ook gedragsveranderingstechnieken werden in elke persconferentie ingezet. Bij het aankondigen van nieuwe maatregelen kwam niet altijd de combinatie voor van uitleggen *wat* men precies moest doen én *hoe* men dat moest doen. Ook werd niet altijd toegelicht *waarom* mensen dit moesten doen. Nieuwe maatregelen vragen nieuw gedrag van mensen, en zulke gedragsverandering kan worden ondersteund door het 'wat, hoe en waarom' expliciet toe te lichten. Verder viel op dat gedragsveranderingstechnieken voor het volhouden van gedrag niet

vaak voorkwamen. Deze technieken zouden in de toekomst in fases van continueren of versoepelen van maatregelen vaker kunnen worden ingezet, om op die momenten uitvoering van het (nog wel) gevraagde gedrag te blijven ondersteunen.

Sterke punten en beperkingen

Dit onderzoek maakt gebruik van drie elkaar aanvullende gedragswetenschappelijke kaders om de persconferenties te analyseren. De persconferenties vormden één van de belangrijkste communicatiemiddelen van de coronapandemie en hadden een groot bereik. Desalniettemin is weinig bekend over de effectiviteit van de persconferenties in het ondersteunen van draagvlak voor, en naleving van, beleid tijdens de pandemie. Dit onderzoek biedt inzichten in de mate waarin helpende communicatie werd ingezet in de persconferenties en aandachtspunten voor toekomstige communicatie, om draagvlak en naleving verder te ondersteunen. Deze inzichten zijn toepasbaar op persconferenties in toekomstige crisissen, maar zijn evenzeer relevant buiten crisissituaties.

De richtlijnen waarin we de persconferenties in dit onderzoek hebben getoetst, zijn opgesteld op basis van de wetenschappelijke literatuur. Er bestaan echter geen objectieve criteria voor het toepassen van deze wetenschappelijke inzichten in persconferenties. Er is dus geen gevalideerde kennis beschikbaar over 'de objectief beste manier' om in persconferenties naleving en draagvlak te ondersteunen via communicatie over procedurele rechtvaardigheid, gebruik van communicatieframes, en inzet van gedragsveranderingstechnieken. We kunnen in het huidige project dan ook geen conclusies trekken over de mate waarin de persconferenties al dan niet geholpen hebben bij het ondersteunen van draagvlak en naleving. Het is wenselijk dat er in de toekomst wél kennis beschikbaar komt over de effecten van het gebruik van specifieke communicatietechnieken in persconferenties op naleving en draagvlak, zodat we wel objectieve criteria kunnen gaan opstellen. Op die manier kunnen draagvlak en naleving nog effectiever ondersteund worden. Het huidige onderzoek kan gezien worden als een eerste aanzet voor een onderzoekstraject voor de ontwikkeling van dergelijke criteria.

Conclusie

In de persconferenties tijdens de coronapandemie is veelvuldig gebruik gemaakt van communicatie over procedurele rechtvaardigheid, communicatieframes, en gedragsveranderingstechnieken. Op basis van de gedragswetenschappelijke literatuur kan gesteld worden dat de inzet van deze soorten communicatie draagvlak en naleving tijdens de pandemie hebben ondersteund. Draagvlak en naleving zouden in toekomstige persconferenties tijdens pandemieën of andere crisissen verder ondersteund kunnen worden door meer uitleg te geven over het betrekken van (groepen) burgers bij het opstellen van beleid, door systematisch uit te leggen 'hoe, wat en waarom' bij het introduceren van nieuwe maatregelen, door ruime aandacht te geven aan alle gebieden waarop een crisis impact heeft op mensen, en door juist ook in minder hevige fases van een crisis te blijven inzetten op communicatie over rechtvaardigheid en gebruik van gedragsveranderingstechnieken.

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven

Nederland

www.rivm.nl

mei 2024

De zorg voor morgen
begint vandaag