



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

De organisatie van gedragswetenschappen tijdens de COVID-19 pandemie: geleerde lessen uit een internationaal vergelijkende casestudie

Inleiding

Voor een effectieve bestrijding van de coronapandemie was grootschalige gedragsverandering bij burgers en organisaties vereist. Ook bij de respons op mogelijke toekomstige pandemieën en andere crisissen zal gedragsverandering zeer waarschijnlijk een cruciale rol spelen. Bovendien kunnen zowel de bron van een pandemie (bijvoorbeeld een luchtwegvirus) als ook de beheersmaatregelen grote maatschappelijke gevolgen hebben. Het is van belang dat er effectief functionerende gedragswetenschappelijke adviesstructuren zijn om zowel het beleid te informeren als de uitvoering te ondersteunen.

In deze internationale vergelijkende casestudie zijn in vier landen middels literatuurreview en interviews (met 4-6 stakeholders per land) de organisatie, rol en impact van de gedragswetenschappen ten tijde van de coronacrisis onderzocht. De gedragswetenschappen zijn hier in beginsel breed gedefinieerd, inclusief aspecten van relevante aanverwante sociale wetenschappen (zoals antropologie, sociologie en bestuurskunde). Daarbij is specifiek gekeken naar de verschillende vormen waarin gedragswetenschappelijke teams of -units (zoals bijvoorbeeld SAGE¹ UK en de RIVM Gedragsunit) en in de verschillende landen zijn opgezet, hoe deze teams onderzoek uitvoerden en beleidsadviezen gaven, en hoe die adviezen vervolgens zijn gebruikt. In de interviews is ook aandacht besteed aan hoe deze verschillende aspecten (opzet van gedragsteams, uitvoeren van onderzoek, advies formuleren op basis van onderzoeksresultaten, benutten van het advies) verder verbeterd zouden kunnen worden. Het onderzoek is uitgevoerd in Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Nederland en heeft tot doel om geleerde lessen te destilleren die ingezet kunnen worden ter verbetering van het functioneren van en de advisering door de gedragswetenschappen ten bate van pandemie- en andere crisisbestrijding.

Dit rapport is een beleidssamenvatting van de onderzoeksresultaten; het volledige onderzoek en de uitgebreide resultaten zullen in de tweede helft van 2023 in de vorm van wetenschappelijke artikelen worden ingediend voor publicatie.

RIVM

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

T 088 689 91 11

Auteurs: Danny de Vries,
Marijn Stok, Tess de Valk,
Marijn de Bruin

Centrum: Gezondheid &
Maatschappij

Contact: saskia.euser@rivm.nl

Kenmerk:

Datum: 30-6-2023

¹ Scientific Advisory Group for Emergencies; zie <https://www.gov.uk/government/organisations/scientific-advisory-group-for-emergencies>

Vraagstellingen

1. Hoe kan ten tijde van een pandemie of andere crisis betrouwbaar, valide en bruikbaar (*'actionable'*) gedragswetenschappelijk onderzoek worden opgezet en uitgevoerd?
2. Onder welke organisatorische condities kunnen gedragswetenschappen een effectieve bijdrage leveren aan beleid en pandemie- en crisismangement?
3. Hoe kan gedragswetenschappelijke inzet in Nederland (en internationaal) georganiseerd worden om optimaal ingezet te kunnen worden in duurzame adviesstructuren?

Kernbevindingen

- Voor een effectieve inzet van de gedragswetenschappen tijdens de coronapandemie was volgens de geïnterviewden een mix van onderzoeksmethoden noodzakelijk. Om tot gedegen en relevante kennis te komen was tenminste een mix van longitudinaal cohort- en trendonderzoek, kwalitatief onderzoek, literatuuronderzoek, experimenteel onderzoek, en expertraadpleging nodig. Voor effectieve advisering was vervolgens een synthese van resultaten vanuit deze verschillende onderzoeksmethoden noodzakelijk.
- Uit het onderzoek kwamen vier verschillende "routes" naar voren voor het uitvoeren en inbrengen van gedragswetenschappen tijdens de coronapandemie:
 1. Snelwerkende gedragsteams binnen de overheidsstructuur (bijv. DGSC-19 corona-gedragsteam²)
 2. Onafhankelijke wetenschappelijke adviescommissies die vaak bestonden uit externe top-experts (bijv. SAGE UK)
 3. Ondersteunende, vaak langer bestaande teams of units bij een onafhankelijk (volksgezondheids-)instituut (bijv. RIVM Gedragsunit)
 4. Extern advies vanuit een bredere gemeenschap van wetenschappers en praktijkmensen. In alle landen bestonden meerdere van deze routes of hybride vormen gelijktijdig, maar meerdere geïnterviewden ervoeren te beperkte afstemming tussen de routes.
- Om bruikbaar en relevant onderzoek uit te voeren en implementatie van de resultaten te bewerkstelligen was volgens de geïnterviewde gedragswetenschappers een voortdurende dialoog met beleidsmakers en beslissers noodzakelijk, maar mogelijkheden hiertoe waren vaak beperkt of niet aanwezig.
- Verschillende geïnterviewden suggereren dat relevante kennis mogelijk onbenut is gebleven omdat onderzoeksresultaten niet voldoende vertaald werden naar korte, niet-technische en concrete adviezen die aansloten bij de behoeften van beleidsmakers en beslissers. Bovendien konden gedragswetenschappelijke adviezen vaak niet worden toegelicht aan de tafel waar beslissingen werden genomen of konden de adviezen niet worden ingebracht op het juiste moment, in de juiste context, en door de juiste (ter zake deskundige) mensen. In alle onderzochte landen werd een gebrek aan inzicht ervaren in de mate waarin advies werd gelezen, gebruikt, en hoe onderzoek en advies verbeterd zouden kunnen worden.
- In alle landen ervoeren verschillende betrokkenen daarnaast een weerstand tegen het includeren van andere dan medisch-epidemiologische perspectieven in de pandemiebestrijding. Deze weerstand leek het sterkst aanwezig in de eerste, zeer

² Dit is het corona-gedragsteam van de Rijksoverheid, dat viel onder het interdepartementale programmadirectoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19). Zie voor meer informatie <https://www.overheidvanu.nl/actueel/artikelen/2022/02/14/dgsc-19-interview> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/01/gedragsonderzoeken-naleving-coronamaatregelen>

onzekere fase van de pandemie (maar bleef ook daarna aanwezig), en belemmerde het leren en integreren van nieuwe perspectieven en onderzoeksmethoden. Hoewel de rol van de gedragswetenschappen in adviesstructuren toenam naarmate de pandemie vorderde, bleef de integratie in adviesstructuren in alle bestudeerde landen in meer of mindere mate beperkt. De rol van gedragswetenschappen was grotendeels niet geformaliseerd in de adviesstructuren en hing vaak af van individuen: wanneer de juiste persoon op het juiste moment op de juiste plek was, werd gedragswetenschappelijke kennis benut, maar hiervoor bestond geen vaste structuur.

- Ten tijde van het huidige onderzoek, d.w.z. in de endemische fase, bestond er onder de niet-gedragswetenschappelijke geïnterviewden (beleidsmakers, communicatieprofessionals, en epidemiologen/virologen) over alle landen heen brede consensus over het belang van het verder integreren van gedragswetenschappelijke inzichten. Gedragswetenschappelijk advies werd in alle vier de landen gebruikt om communicatie en beleid te informeren, beleid te verbeteren/aanpassen/bepalen, en beleid uit te voeren. Tegelijkertijd werd ook de opvatting dat belangrijke gedragswetenschappelijke inzichten niet (of niet voldoende, of niet op tijd) zijn opgepakt breed gedeeld.
- Sinds de coronacrisis zijn de gedragswetenschappen in een betere positie om bij te dragen aan een toekomstige uitbraak dan voor COVID-19. Geïnterviewden ervaren dat het publiek kennis heeft van het belang van gedragswetenschappelijke inzichten, beleidsmakers en beslissers begrijpen dat de gedragswetenschappen meer zijn dan alleen een methode om te communiceren "wat te doen", en specifieke interdisciplinaire netwerken ten behoeve van pandemie- en crisismanagement zijn groeiende. Tegelijkertijd is er bezorgdheid rondom de duurzaamheid van de ontwikkelde structuren en het verlies van opgedane kennis tijdens de koude fase, onder andere als gevolg van sterk afnemende capaciteit door beperkte of afwezige financiering. Tenslotte wordt internationale samenwerking door gedragswetenschappers uit alle landen als belangrijke kans gezien om van elkaar te leren en de effectiviteit van gedragswetenschappelijke inzet te vergroten.

Implicaties voor de organisatie en beleid

1. **Een duurzame, onafhankelijke, gedragswetenschappelijke unit of afdeling, met voldoende capaciteit, up-to-date kennis en onderzoeksprotocollen, die bovendien snel kan opschalen in tijden van een pandemie of crisis, is van cruciaal belang** voor kwalitatief gedegen, relevant gedragswetenschappelijk onderzoek tijdens een pandemie. Het snelle opschalen zou intern kunnen zijn (binnen een publiek gezondheidsinstituut bijvoorbeeld) maar ook extern (academische partners en andere kennisorganisaties die in actie komen). Hiervoor moeten in de koude fase afspraken gemaakt worden, en moet een sterk netwerk met onderzoekers en maatschappelijke stakeholders ingericht en onderhouden worden. Ook is goede afstemming met beleidsmakers nodig om te zorgen dat onderzoek goed aansluit bij de kennisbehoefte en beleidsopties. Daarbij is ook aandacht nodig voor de coördinatie tussen een onafhankelijke gedragswetenschappelijke unit en andere routes van gedragswetenschappelijke advisering (bijv. gedragsteams binnen de overheidsstructuur). Ondersteuning van internationale activiteiten is daarnaast van belang, zodat landen van elkaar kunnen leren en gezamenlijk gedragswetenschappelijke inzet in crisissituaties kunnen versterken.
2. **Het is voor gedragswetenschappelijke advisering belangrijk dat er interdisciplinair wordt gewerkt.** Op die manier kan worden gekomen tot goed

onderbouwde adviezen waarbij ook de laatste medisch-epidemiologische inzichten en modelleringen bekend zijn om de gedragswetenschappelijke advisering op te baseren. Deelnemers uit verschillende landen gaven aan dat geïntegreerde advisering (bijvoorbeeld middels een interdisciplinair centraal adviesorgaan) de effectiviteit van pandemie- en crisisadviesing ten goede komt.

- 3. Gedragswetenschappelijke advisering is het meest effectief als deze mondeling toegelicht kan worden aan beleidsmakers om de relevantie voor voorliggend beleid duidelijk te maken.** Aanwezigheid van onafhankelijke gedragswetenschappelijke experts tijdens momenten waarop beleid wordt bepaald draagt bij aan de bruikbaarheid en inzetbaarheid van gedragswetenschappelijk advies. Hiervoor is het ontwikkelen en onderhouden van goede onderlinge relaties en overlegstructuren tussen gedragswetenschappelijke experts, beleidsmakers en beslissers noodzakelijk.

Werkwijze

In de maanden december 2022 tot en met mei 2023 is een vergelijkende internationale casestudie met een *mixed methods design* uitgevoerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het onderzoek was theorie-gestuurd (Kohatsu et al., 2004³; Satterfield et al., 2009⁴) en is uitgevoerd in Ierland, Verenigd Koninkrijk, Finland, en Nederland. De drie naast Nederland betrokken landen zijn gekozen op basis van drie criteria: 1) substantiële organisatie van, en advisering door, de gedragswetenschappen tijdens de coronapandemie; 2) enige vergelijkbaarheid met Nederland qua cultuur, sociaaleconomische positie, en overheidsstructuur; 3) de mogelijkheid om voor de Nederlandse context van het betreffende land te leren.

Het onderzoek bestond uit een literatuurreview, interviews met stakeholders uit de vier landen, en een afsluitende live meeting begin juni waarbij de resultaten van de interviews besproken werden met vertegenwoordigers van elk land. Bij het selecteren van de interviewkandidaten was het doel om in elk land met zes sleutelprofielen te spreken:

- Een senior betrokkene qua inhoud/methoden bij de belangrijkste 'gedragsunit' in het land
- Een senior manager bij de belangrijkste 'gedragsunit' in het land
- Een senior viroloog of epidemioloog die met gedragswetenschappers samenwerkte
- Een senior beleidsmedewerker die gedragsadvies inzette bij het ontwerpen van beleid
- Een senior beleidsmedewerker die gedragsadvies inzette bij het ontwerpen van overheidscommunicatie
- Een senior onafhankelijke wetenschapper die niet bij de 'gedragsunit' betrokken was

De interviews met Nederlandse deelnemers zijn afgenomen door onafhankelijke onderzoekers die niet betrokken waren bij de RIVM Gedragsunit ten tijde van de pandemie. De interviews met buitenlandse deelnemers zijn mede afgenomen door onderzoekers die wel betrokken waren bij de Gedragsunit tijdens de pandemie. Uiteindelijk zijn 21 personen geïnterviewd (6 in Ierland, 4 in Verenigd Koninkrijk, 5 in Finland, 6 in Nederland).

³ Kohatsu ND, Robinson JG, Torner JC. Evidence-based public health: an evolving concept. *Am J Prev Med.* 2004;27:417-21.

⁴ Satterfield J, Spring B, Brownson R. Toward a transdisciplinary model of evidence-based practice. *Milbank Q* 2009;87:368-90.

Kernbevindingen per subvraag

1. Hoe kan ten tijde van een pandemie of crisis betrouwbaar, valide en bruikbaar ('actionable') gedragswetenschappelijk onderzoek worden opgezet en uitgevoerd?

Uit de interviews kwam sterk naar voren dat voor het opzetten en uitvoeren van gedegen, bruikbaar gedragswetenschappelijk onderzoek tijdens een pandemie of crisis een mix van verschillende onderzoeksmethoden en synthese van resultaten noodzakelijk is. Onderzoeksprotocollen en standard operating procedures kunnen nu, in de koude fase, ontwikkeld en onderhouden worden en zullen de efficiëntie en validiteit van de inzet van gedragswetenschappen tijdens een pandemie of crisis ten goede komen. De inzet van verschillende onderzoeksmethoden die tijdens de coronacrisis niet of slechts beperkt zijn ingezet (bijv. co-design en interventieonderzoek) kunnen de validiteit en bruikbaarheid van gedragswetenschappelijke advisering verder versterken. Dialoog met beslissers en beleidsmakers bevordert het stellen van de juiste onderzoeksvragen en het vertalen van resultaten naar bruikbare adviezen.

- **Een mix van onderzoeksmethoden is volgens de geïnterviewden noodzakelijk.** Een optimale mix van dataverzamelingsmethoden bestaat tenminste uit de volgende methoden:
 - *Literatuurreview:* aan het onzekere begin van de coronacrisis was review van de bestaande literatuur van belang om snel relevante kennis te verzamelen op basis van analoge situaties uit het verleden; naarmate de crisis vorderde waren literatuurreviews van belang om nieuwe gedragswetenschappelijke kennis bij te houden. Daarbij werd het steeds belangrijker om de capaciteit voor het uitvoeren van literatuurreviews te vergroten omdat er steeds meer gepubliceerd werd, inclusief veel onderzoek van minder hoge wetenschappelijke kwaliteit, waardoor een goede filtering van literatuur van groot belang werd.
 - *Longitudinale cohort- en trendstudies:* herhaaldelijk en langdurig meten van trends en ontwikkelingen in de maatschappij (zoals in Nederland met het zeswekelijkse cohortonderzoek en driewekelijkse trendonderzoek) wordt in alle landen gezien als een van de belangrijkste vormen van data voor effectieve inzet van de gedragswetenschappen ten bate van de coronapandemiebestrijding.
 - *Kwalitatieve studies:* focusgroepen en interviews (met burgers, maar ook met vertegenwoordigers van intermediaire organisaties) worden als belangrijk gezien om de betekenis van kwantitatieve resultaten te kunnen duiden en om neveneffecten op te sporen.
 - *Experimenteel onderzoek en veldwerk:* met dit onderzoek kunnen causale verbanden aangetoond worden. Scenariostudies droegen daarnaast tijdens de coronapandemie bij aan het inzichtelijk maken van complexe beleidskeuzes voor burgers, en het inzichtelijk maken aan beleidsmakers wat draagvlak zou zijn voor verschillende beleidsopties. Experimenteel onderzoek droeg ook bij aan het illustreren van het nut van de gedragswetenschappen aan meer medisch georiënteerde disciplines gewend aan experimentele designs. Het vroeg inzetten van experimenten in Ierland zorgde voor een snelle impact en integratie van de gedragswetenschappen.
 - *Expertgroepen:* het opzetten van advies- en klankbordgroepen bestaande uit (veelal) externe interdisciplinaire wetenschappelijke experts wordt in meerdere landen als cruciaal gezien. Deze expertgroepen hielpen tijdens de coronapandemie met het conceptualiseren van onderzoeksvragen, maar

reflecteerden ook op (de implicaties van) onderzoeksresultaten en hadden een rol in wetenschapscommunicatie naar het publiek. Deze expertgroepen werden veelal reeds in vroege fases opgezet.

- **Synthese van onderzoeksbevindingen vergroot volgens de geïnterviewden de validiteit en betrouwbaarheid en maakt dat beleidsadviezen met meer zekerheid gegeven kunnen worden.** Het gaat hierbij zowel over synthese van resultaten vanuit verschillende onderzoeksmethoden als over synthese van resultaten van meerdere soortgelijke onderzoeken. Het toepassen van synthese over meerdere onderzoeken is daarnaast een goede manier om verschenen onderzoek van minder hoge wetenschappelijke kwaliteit op de juiste wijze te kunnen meewegen in de eigen adviezen.
- **De geïnterviewden zien belang bij het verder ontwikkelen van (protocollen voor) innovatieve onderzoeksmethoden tijdens de huidige koude fase.** Meerdere geïnterviewden constateren dat een aantal veelbelovende onderzoeksmethoden niet effectief toegepast kon worden in de coronapandemie. Deze methoden hebben gemeen dat ze innovatief en nog niet algemeen gangbaar zijn. Het effectief inzetten van deze methoden bleek meer tijd en menskracht nodig te hebben dan tijdens de warme fase van crisisbestrijding beschikbaar was. Genoemde voorbeelden zijn:
 - Co-design van onderzoek met burgers uit verschillende doelgroepen zelf, inclusief meer valide *citizen science* (b.v. de WUR Tekenradar) waar het publiek meer vertrouwen in kan hebben, werd als zeer waardevol en potentieel impactvol gezien, maar werd slechts op zeer beperkte schaal ingezet.
 - Manieren om belangrijke maatschappelijke signalen vanuit het publieke domein vroeg op te kunnen pakken (bijv. middels maatschappelijke fora, snelle etnografische methoden, of integratie van de kennis en expertise van "community champions") bleven onvoldoende uitgewerkt. Op deze manier zijn belangrijke kansen voor vroege signalering en vroegtijdig ingrijpen onbenut gebleven.
 - Er is in de meeste landen, waaronder Nederland, slechts beperkt interventieonderzoek gedaan. Systematisch en gecontroleerd onderzoek naar het effect van verschillende vormen van gedragsondersteuning is noodzakelijk om te kunnen bepalen wat werkt. Daarbij moet aandacht worden besteed aan het feit dat (groepen) mensen verschillen, en gedragsinterventies daarom niet op elke groep en in elke context dezelfde uitwerking hebben.
 - Integratie van gedragskennis in de modellering van infectie en transmissie werd gezien als een uitdaging omdat de gedragswetenschappen vaak institutioneel gescheiden waren van medisch advies. Bijvoorbeeld in Nederland bleek het moeilijk om tijdig gedragswetenschappelijke inzichten en voor de gedragswetenschappen relevante variabelen te integreren in de besloten modellering van de formele adviesorganen, of om de effecten van gedragsinterventies zelf te modelleren.
- **Het open en vrij kunnen delen van onderzoeksresultaten wordt door de geïnterviewden als zeer gewenst ervaren.** Het gaat daarbij om het delen van bevindingen met zowel de bredere academische gemeenschap als met het publiek. Dit is wenselijk vanwege transparantie (en de relatie daarvan met vertrouwen en draagvlak) en om zoveel mogelijk mensen mee te kunnen laten denken en analyseren. Dit werd in alle landen bemoeilijkt door juridische en (onderzoeks-)ethische uitdagingen, bijv. rondom privacy/vertrouwelijkheid en twijfels over mogelijk misbruik van de gegevens.

- **Voortdurende dialoog met beslissers en beleidsmakers is met name volgens de geïnterviewde gedragswetenschappers noodzakelijk** om de juiste onderzoeksvragen te stellen en die te matchen met de juiste onderzoeksmethoden. In de chaotische fases van de crisisbestrijding was hier vaak onvoldoende gelegenheid voor; geïnterviewden uit gedragswetenschappelijke teams ervoeren een gebrek aan mogelijkheden tot dialoog met beslissers en beleidsmakers op nationaal niveau alsook met uitvoerende instanties op lokaal niveau. Mede hierdoor bestond de neiging om op een “*business as usual*” manier meteen aan de slag te gaan. Hierdoor werd ook onderzoek uitgevoerd dat onvoldoende aansloot bij de behoeftes van beslissers en beleidsmakers.
- **Geïnterviewden (zowel wetenschappers als andere profielen) ervaren een gebrek aan effectieve vertaling van wetenschappelijke resultaten naar suggesties voor beleid en praktijk.** Meerdere geïnterviewden uit verschillende landen suggereren dat relevante kennis mogelijk onbenut is gebleven omdat onderzoeksresultaten niet actionable waren of werden gemaakt. Wetenschappers worden over algemeen niet of weinig getraind in het vertalen van wetenschappelijke bevindingen tot korte, niet-technische en concrete adviezen die aansloten bij de behoeftes van beleidsmakers en beslissers. Ook gebrek aan kennis van het publieke gezondheidssysteem bij gedragswetenschappers speelde hierbij tijdens de coronapandemie een rol.
- **Vooraf ontwikkelde ethische protocollen en standard operating procedures voor onderzoek bespoedigen het opzetten en uitvoeren van gedegen onderzoek** tijdens een pandemie of crisis volgens de geïnterviewde gedragswetenschappers. Een gebrek aan bestaande protocollen was in de ervaring van deze geïnterviewden tot op zekere hoogte een reden voor vertraging in het opzetten en uitvoeren van onderzoek tijdens de coronapandemie, met name in de beginfase.
- **Het is belangrijk om aandacht te besteden aan het vinden van een balans tussen kwaliteit en snelheid tijdens crisisadvisering.** Meerdere geïnterviewden ervoeren tijdens hun werkzaamheden in crisisadvisering een spanningsveld tussen kwaliteit en snelheid (“goed genoeg”). Er was in verschillende landen spanning tussen de behoefte aan wetenschappelijk solide en valide onderzoek enerzijds, en het snel kunnen opleveren van gedragswetenschappelijk advies voor beleidsdoeleinden anderzijds. In sommige landen resulteerde dit in aparte, “snellere” gedragswetenschappelijke adviesstructuren binnen ministeries, waar ook vertaling van meer wetenschappelijke gedragswetenschappelijke resultaten naar beleid werd gefaciliteerd. Wanneer deze verschillende gedragswetenschappelijke structuren ontstonden ontbrak het vaak aan goede coördinatie onderling. Dit veroorzaakte binnen ministeries twijfel en bezorgdheid rondom de kwaliteit en eensluidendheid van gedragsexperts.

2. Onder welke organisatorische condities kunnen gedragswetenschappen een effectieve bijdrage leveren aan beleid en pandemie- en crisismangement?

Er bestond brede consensus dat het zeer moeilijk is om te beoordelen wat de impact van gedragswetenschappelijk advies is geweest tijdens de pandemie. Reeds bestaande relaties tussen gedragswetenschappers enerzijds, en beleidsmakers en beslissers anderzijds, bleken zeer belangrijk voor de mate waarin gedragswetenschappelijke adviezen werden meegewogen en geïntegreerd. Gedragswetenschappelijk advies werd eerder meegewogen in het beslisproces als gedragsexperts het advies zelf konden

toelichten tijdens beslissingsmomenten. Expliciet interdisciplinaire adviesstructuren – met vertegenwoordiging van de gedragswetenschappen – brachten beleidsadvisering volgens de geïnterviewden naar een hoger niveau.

- **Impact meten werd als lastig ervaren. Onder geïnterviewden bestond brede consensus dat het zeer moeilijk is om de impact van gedragswetenschappelijk advies tijdens de pandemie te beoordelen.** In het algemeen werd een onderscheid gemaakt tussen meer instrumentele aspecten van gedragswetenschappelijk advies, zoals rondom communicatiecampagnes, waar impact te herkennen en te meten was op technische en specifieke aspecten. Daarentegen was meer conceptuele impact, zoals op de conceptualisering en concretisering van een beleidsprobleem, moeilijker te herkennen. Professionele monitoring en evaluatiesystemen om impact te meten ontbraken in alle landen. Gebrek aan feedback en transparantie vanuit beleidsmakers en beslissers over hoe gedragswetenschappelijk advies werd ontvangen en wat er met gedragswetenschappelijk advies werd gedaan werd bovendien in alle landen ervaren als een groot probleem om de relevantie en impact van de gedragswetenschappen te identificeren. Sommige geïnterviewden wezen op de toenemende mate van institutionalisering (bijv. de oprichting van een duurzame gedragsunit of instellen van een vaste plek voor gedragswetenschappen in een crisisadviesstructuur) als een alternatieve indicator voor de impact van de gedragswetenschappen.
- **Bestaande relaties zijn volgens de geïnterviewden belangrijk om de gedragswetenschappen goed te kunnen integreren in beslisprocessen over beleid.** Tijdens de coronacrisis moesten beslisprocessen snel verlopen en was er slechts beperkt ruimte voor overleg. Daar kwam bij dat de situatie al complex genoeg was, en er bij beleidsmakers en beslissers niet altijd cognitieve ruimte meer over was voor nog meer andere inzichten. Degenen die beslissingen namen luisterden hierdoor allereerst naar mensen waar al een professionele relatie mee bestond. Reeds bestaande relaties en onderling vertrouwen tussen gedragswetenschappers enerzijds en beslissers en beleidsmakers anderzijds werden daarom essentieel om adviezen te kunnen geven. In Ierland leken al relatief meer relaties te bestaan, wat de integratie van de gedragswetenschappen ten goede kwam. Zonder de juiste connecties werd het vaststellen van de juiste onderzoeksvragen, het vinden van de juiste “taal” om resultaten te presenteren, en het aantonen van de relevantie van de gedragswetenschappen als moeilijker ervaren. Dit was zelfs het geval wanneer betrokkenen enthousiast waren over de resultaten.
- **Aanwezig zijn tijdens beslismomenten wordt als essentieel gezien door de geïnterviewde gedragswetenschappers om op de juiste manier duiding te geven aan adviezen.** Aan tafel zitten werd gezien als de sleutel om gedragswetenschappelijke resultaten volwaardig meegewogen te laten worden. Het laten doorschuiven van gedragswetenschappelijke advies in de vorm van een plaatje met uitleg door een beleidsambtenaar zonder gedragswetenschappelijke expertise had vaak tot gevolg dat de betekenis van de resultaten verloren ging en het advies daardoor niet werd opgepakt. Geïnterviewden zagen het als cruciaal dat gedragsexperts resultaten rechtstreeks konden toelichten aan de tafel waar de beslissers zaten. De *mate waarin* (gedrags-)wetenschappers formeel beleidsadvies konden geven was ook van belang: in het Verenigd Koninkrijk was dit bijvoorbeeld volgens de geïnterviewden onvoldoende aanwezig omdat er bewust (politiek gedreven) onderscheid werd gemaakt tussen wetenschap en beleid.

- **Expliciet interdisciplinaire structuren worden door alle geïnterviewden belangrijk gevonden.** Geïnterviewden (zowel gedragswetenschappers als virologen/epidemiologen, beleidsmakers, en communicatieprofessionals) zagen interdisciplinaire samenwerkingen als een belangrijke manier om tot weloverwogen wetenschappelijk adviezen op hoger niveau te komen, en om gedragswetenschappelijke inzichten adequaat naar de beleidscontext te vertalen. Dit belang werd vaak pas begrepen er interdisciplinair samengewerkt werd. In alle landen stonden vooral medisch georiënteerde multidisciplinaire adviesstructuren centraal (e.g. OMT⁵, SAGE, NPHET⁶), met in sommige gevallen gedragswetenschappelijke subgroepen. Interactie tussen de gedragswetenschappelijke- en medische disciplines was onvoldoende aanwezig. De verwachting leek soms te zijn dat de gedragswetenschappen vooral ingezet kon worden om kennis top-down te communiceren, waarbij niet werd begrepen dat gedragskennis impliciet al ingebed was in ogenschijnlijk medische beleidskeuzes. Tijdens de crisis was het moeilijk voor medische disciplines en structuren om tijd en openheid te vinden voor de integratie van disciplines die andere perspectieven brachten.
- **Interdisciplinaire en transparante communicatie naar het publiek en professionele belanghebbenden draagt volgens de geïnterviewden (zowel gedragswetenschappers als andere profielen) bij aan impact van de gedragswetenschappen.** Veel gedragswetenschappelijke structuren maakten gebruik van adviesraden van externe wetenschappelijke experts (meestal hoogleraren) die onder andere werden ingezet om resultaten voor het publiek te duiden. In het Verenigd Koninkrijk werd het interdisciplinaire Independent-SAGE⁷ opgezet vanuit onvrede met transparantie van het formele adviesorgaan SAGE, en Independent-SAGE werd een belangrijke plek voor publieke communicatie. Naast publieke communicatie werden er in Nederland ook regelmatig duidingssessies voor professionele belanghebbenden gegeven voordat resultaten publiek werden gemaakt om publieke communicatie te coördineren.
- **Er kan volgens de geïnterviewden (met name de beleidsmakers en communicatieprofessionals) meer aandacht worden gegeven aan de politieke context bij het formuleren van advies op basis van gedragswetenschappelijke kennis.** Meerdere geïnterviewden gaven aan dat gedragswetenschappelijke inzichten regelmatig niet op politiek "handige" wijze gegeven werden. Een concreet voorbeeld hiervan is dat men ervoer dat binnen politieke besluitvorming het geven van "nieuw" advies soms belangrijk is, en dat dit ertoe leidde dat herhaald gegeven (maar nog niet opgevolgd) gedragswetenschappelijk advies verder genegeerd werd omdat er vanuit de politiek voorkeur was voor nieuwe suggesties. De impact van de politieke context werd extra duidelijk in situaties waar gedragswetenschappelijk bewijs politiek gezien niet goed uitkwam en dus weinig aandacht kreeg (zoals in de UK).
- **De geïnterviewde gedragswetenschappers geven aan dat een cultuuromslag rondom de communicatie en interpretatie van onzekerheid nodig is om gedragswetenschappelijke kennis goed te integreren.** Gedragsexperts zijn gewend om onzekerheden en beperkingen van gedragsonderzoek expliciet te benoemen. Dit stond soms in contrast met medische experts die hun adviezen over het algemeen in meer zekere en technische bewoordingen gaven die makkelijker werden overgenomen door

⁵ Outbreak Management Team; zie <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/omt>

⁶ National Public Health Emergency Team; zie <https://www.gov.ie/en/publication/de1c30-national-public-health-emergency-team-nphet-for-covid-19-governance/>

⁷ Zie <https://www.independentsage.org/>

beleidsmakers en beslissers. Meerdere geïnterviewden ervoeren dat dit verschil met name in het begin van de pandemie bijdroeg aan twijfels over de betrouwbaarheid van gedragswetenschappelijk onderzoek en aan beperkte erkenning van de belangrijke rol van gedragswetenschappelijke kennis. Gedragswetenschappers kunnen leren van de bewoordingen die medische experts kiezen. Tegelijkertijd is het normaliseren van onzekerheden en beperkingen waardevol (zoals bijvoorbeeld ook bij verkiezingspolls): absolute zekerheid bestaat niet en het is juist belangrijk om hier al 'aan de voorkant' transparant over te zijn.

3. Hoe kan gedragswetenschappelijke inzet in Nederland (en internationaal) georganiseerd worden om optimaal ingezet te kunnen worden in duurzame adviesstructuren?

Gedragswetenschappelijk advies werd volgens verschillende routes gegenereerd (snelwerkende gedragsteams binnen de overheidsstructuur; onafhankelijke wetenschappelijke adviescommissies; ondersteunende gedragsteams of units bij een onafhankelijk (volksgezondheids-)instituut; en extern advies vanuit een bredere gemeenschap van wetenschappers en praktijkmensen), maar afstemming tussen de verschillende adviesroutes bleef beperkt. Een meer centrale positionering van de gedragswetenschappen in de pandemie- en crisisbestrijding zou de effectiviteit van gedragswetenschappelijke advisering vergroten. Voor relevant gedragswetenschappelijk onderzoek van goede kwaliteit is een duurzame gedragswetenschappelijke unit of afdeling, met voldoende capaciteit, up-to-date kennis, en mogelijkheden voor snelle opschaling tijdens pandemie of crisis belangrijk. Internationale samenwerking en ondersteuning, zowel tijdens warme fases van een crisis als tijdens koude fases, werd als zeer gewenst ervaren.

- **Uit het onderzoek kwamen vier verschillende gedragswetenschappelijke advies-“routes” naar voren. De geïnterviewden zien meer afstemming en coördinatie tussen deze routes als noodzakelijk voor effectieve beleidsadvisering.** Deze zijn in meer of mindere mate herkenbaar voor elk specifiek land. In sommige landen waren de routes meer hybride (bijvoorbeeld een combinatie van 1 & 2 in Ierland en Verenigd Koninkrijk) of ontbraken bepaalde routes (route 3 ontbrak in het Verenigd Koninkrijk, en in Finland aan het begin van de pandemie ook). De routes waren:
 1. **Snelwerkende gedragsteams binnen de overheidsstructuur.** Met name in Nederland en Finland werden losse en meestal kleine teams van gedragsadviseurs ingehuurd of georganiseerd om snel direct advies te geven aan besluitvormers. Een voorbeeld is de Finnish Behavioural Policy Team⁸ op het kantoor van de premier. In Nederland was het corona-gedragsteam van DGSC-19 een voorbeeld van deze route. Geïnterviewden benoemden dat binnen deze route niet altijd duidelijk was op basis van welke competenties mensen als gedragsexperts in deze teams binnen werden gehaald, en wat voor expertise hiervoor nodig was.
 2. **Onafhankelijke wetenschappelijke adviescommissies die vaak bestonden uit externe krachten.** De meeste landen hadden monodisciplinaire structuren die kernadvies aan de regering verstrekten. Typisch stond een medisch georiënteerde kerncommissie centraal met daarin geen vertegenwoordiging van de gedragswetenschappen (zoals bijvoorbeeld

⁸ FINBEPOL; zie <https://vnk.fi/en/behavioural-science-activities>

in Nederland het OMT). In sommige landen (het Verenigd Koninkrijk en Ierland) werd deze medische kernadviescommissie ondersteund door thematische subcommissies, waaronder een gedragswetenschappelijke commissie (zoals SPI-B⁹ in het Verenigd Koninkrijk). De daadwerkelijke mate van onafhankelijkheid van deze commissies ten opzichte van de overheid verschilde per land. In het Verenigd Koninkrijk leidde onvrede onder wetenschappers over overheidsbemoediging met SAGE tot de ontwikkeling van Independent-SAGE.

3. **Ondersteunende, vaak langer bestaande teams of units bij een onafhankelijk (volksgezondheids-)instituut.** Voorbeelden van zulke teams of units zijn de Behavioural Research Unit¹⁰ bij het Ierse Economisch en Sociaal Onderzoeksinstituut, CUBE¹¹ bij het Finse Instituut voor Gezondheid en Welzijn en, de Gedragsunit bij het RIVM. Deze eenheden hebben doorgaans een sterke band met academische adviesraden. Toegang krijgen tot beleidsmakers en beslissers werd daarentegen niet altijd als gemakkelijk ervaren.
4. **Extern advies vanuit een bredere gemeenschap van wetenschappers en praktijkmensen.** Buiten de adviesstructuren wogen veel gedragsexperts mee door advies te geven via de media, door te publiceren en te netwerken. Soms worden ze in de andere structuren getrokken.

In geen van de landen bestond er coördinatie tussen de verschillende gedragswetenschappelijke adviesroutes, of slechts zeer beperkt. De afstemming die er was werd gekenmerkt door veelal losse, ad-hoc relaties. Dit wordt door de geïnterviewden als ongewenst ervaren; kennis kon niet worden gebundeld en beleidsvragen werden niet systematisch "aanbesteed" maar kwamen binnen bij verschillende routes afhankelijk van de vraagsteller en context.

- **Het belang van onafhankelijk en transparant gedragswetenschappelijk onderzoek moet volgens de geïnterviewden altijd gewaarborgd blijven.** Geïnterviewde gedragswetenschappers ervoeren tijdens hun werkzaamheden in de coronacrisisadviesing soms spanning tussen onafhankelijkheid en transparantie enerzijds, en behoefte aan dialoog en vertaling naar beleid anderzijds. De toename of institutionalisering van gedragswetenschappers binnen de overheid (route 1) had in het Verenigd Koninkrijk als neveneffect dat andere routes (2-4) werden buitengesloten, waardoor de onafhankelijkheid en kwaliteit van gedragswetenschappelijk onderzoek in het geding kwam.
- **Meer centrale positionering van de gedragswetenschappen in de pandemie- en crisisbestrijding wordt door verschillende geïnterviewden (zowel gedragswetenschappers als andere profielen) als cruciaal gezien.** In alle landen was er veel voor nodig om de gedragswetenschappen in het vizier te krijgen van de beslissers, beleidsmakers, en zelfs medische collega's. Hoewel de sociaal-maatschappelijke gevolgen van het pandemiebeleid de urgentie van gedragswetenschappelijk advies ruimschoots illustreerde werd de status van gedragswetenschappelijk advies niet geformaliseerd. In alle landen werd benadrukt dat het na het beëindigen van de COVID-19 pandemie belangrijk is om momentum te behouden en de gedragswetenschappen verder te institutionaliseren, zoals gedaan in met name Finland en Nederland.
- **Behoud van een duurzame gedragswetenschappelijke kern met opschaal mogelijkheden wordt als noodzakelijk gezien.** In alle landen is te

⁹ Scientific Pandemic Insights Group on Behaviours; zie <https://www.gov.uk/government/groups/independent-scientific-pandemic-influenza-group-on-behaviours-spi-b>

¹⁰ Zie <https://www.esri.ie/about-the-behavioural-research-unit>

¹¹ Cultural, Behavioural and Media Insights Centre; zie <https://thl.fi/en/web/thlfi-en/about-us/organisation/departments-and-units/communications-and-influencing/cultural-behavioral-and-media-insights-centre-cube>

zien hoe gedragswetenschappelijke capaciteit snel verminderde nadat de crisis over was, met het risico van verlies van institutioneel geheugen en moeizaam opgebouwde competenties en relaties. Ook het trainen van de volgende generatie gedragswetenschappers met ervaring binnen de crisisstructuur werd gezien als een uitdaging; veel opgedane kennis gaat verloren door de tijd. In landen waar de gedragswetenschappen snel werden gebruikt in de crisisadvisering door al bestaande structuren (SAGE in UK, NPHE in Ierland) lijken deze structuren ook weer snel af te schalen, zonder dat er een duidelijke kern overblijft die de duurzaamheid van opgebouwde kennis en structuren bewaakt. Een duurzaam bestaand gedragswetenschappelijk kernteam, dat netwerken, protocollen, processen en kennis bijhoudt en snel kan opschalen indien nodig, werd door geïnterviewden (zowel gedragswetenschappers als virologen/epidemiologen, beleidsmakers, en communicatieprofessionals) gezien als cruciaal om opgedane kennis en structuren te behouden. Een bedreiging voor een dergelijke gedragswetenschappelijke unit of afdeling, die door geïnterviewden uit alle landen werd gezien, is sterk afnemende financiering voor gedragswetenschappelijk onderzoek en -advies.

- **Het belang van voldoende capaciteit en budget werd herhaaldelijk benadrukt.** Een snelle professionalisering van de gedragswetenschappen, zoals het inschakelen van een programmamanager, het organiseren van management back-up's, het organiseren van wetenschappelijke externe adviesraden, en het volledig compenseren van de tijd van gedragsexperts die binnen de crisisorganisatie worden gehaald werd door de geïnterviewden als zeer belangrijk gezien. Een belangrijke factor was ook de mate waarin gedragsexperts eigen initiatief konden nemen in hun adviseringsrol, bijvoorbeeld door het op eigen initiatief formuleren van onderzoeksvragen waarvan het onderzoeksteam vanuit hun kennis en andere bevindingen verwacht dat ze relevant zijn voor pandemiebestrijding. In veel landen werden wetenschappelijke adviseurs overspoeld met een veelheid aan beleidsvragen (die niet altijd allemaal even relevant waren), waardoor er onvoldoende ruimte overbleef om eigen onderzoeksvragen naar voren te brengen.
- **Internationale samenwerking, ondersteuning en erkenning van de gedragswetenschappen werd als belangrijk ervaren.** Internationale samenwerking, zowel tijdens warme fases van een crisis als tijdens koude fases, werd als zeer gewenst ervaren. Een concreet voorbeeld daarvan is dat elk van de vier landen tijdens de coronapandemie literatuurreviews uitvoerde om de snelgroeiende gedragswetenschappelijke literatuur rondom corona bij te houden. Wanneer elk land dit individueel uitvoert, gaat belangrijke capaciteit verloren: het bundelen van krachten zou efficiënt zijn. Internationaal georganiseerde ondersteuning werd als behulpzaam ervaren, vooral ook om de status en het belang van gedragswetenschappelijk advies formeel te erkennen. Een voorbeeld is de WHO Action Framework for Behavioral and Cultural Insights, omdat dit landen concrete handvatten en ondersteuning biedt voor het aantonen van het belang van de gedragswetenschappen en het opzetten van gedragswetenschappelijke teams.

Opstellers*: Danny de Vries (DdV; UvA), Marijn Stok (MS; UU, RIVM), Tess de Valk (TdV; RIVM), Marijn de Bruin (MdB; RIVM, RadboudUMC; ook geïnterviewd voor het onderzoek)

**Rollen in het onderzoek:* Conceptualisering: MdB. Methodologie: MdB, MS, DdV. Dataverzameling en data-analyse: DdV, MS, TdV, CZ. Schrijven: MS, DdV, TdV. Reviewen: MdB. Projectadministratie: TdV, MS. Colene Zomer (RIVM) heeft in de beginfase van het onderzoek bijgedragen aan literatuurreview en dataverzameling. Om onafhankelijkheid van de data-analyse en interpretatie te borgen, zijn de volgende procedures gevolgd: a) de Universiteit van Amsterdam heeft de leiding gehad in data verzameling en analyse, b) alle geïnterviewden zijn benaderd om feedback te geven op de voorlaatste draft van dit document, en c) twee onafhankelijke, externe senior onderzoekers hebben het document gereviewed. Een onafhankelijke sociaalwetenschappelijke ethische commissie heeft het onderzoek goedgekeurd.

Onafhankelijke externe reviewers: Will Tiemeier (EUR, WRR), Lars Tummers (UU)

Meelezers: Saskia Euser (RIVM), Floor Kroese (RIVM), Marie Claire de Vries (RIVM), Mariken Leurs (RIVM; ook geïnterviewd voor het onderzoek)