

HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT HEEFT LATEN
WETEN DAT HET VOLGENDE DOCUMENT, BEHORENDE BIJ KAMERSTUK 25295,
nr. 912, NIET MEER DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK IS



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

> Retouradres Postbus 1 3720 BA Bilthoven

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
VWS / NCTV
postbus 20350
2500 EJ Den Haag

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

KvK Utrecht 30276683

T 030 274 91 11
info@rivm.nl

Ons kenmerk
005/2021 CGU/ML/kz

Behandeld door

Datum 15 januari 2021
Betreft Gedragsreflecties avondklok en sociale bubbels

Geachte heer Van F., M en R.,

Het kabinet overweegt de invoering van een avondklok. Op verzoek biedt de RIVM Corona Gedragsunit relevante gedragsinzichten ter overweging aan. Belangrijke onderwerpen zijn 1) draagvlak en naleving en 2) impact van de avondklok.

A. Aanleiding en doelstelling

De Corona Gedragsunit is op uw verzoek gevormd op 20 maart 2020 met als doel om met gedragswetenschappelijke kennis en inzichten bij te dragen aan de effectiviteit van Corona maatregelen en overheids-communicatie. In de Kamerbrief stand van zaken COVID-19 van 12 januari 2021 informeert de minister van VWS de kamer dat de gedragsunit van het RIVM geraadpleegd wordt over relevante gedragsinzichten over de invoering van een avondklok, naast een spoedadvies van het OMT; en over sociale bubbels voor 13 – 17 jarigen. Tevens heeft u mij gevraagd naar alternatieven om sociale contacten te beperken. Gezien de door u aangegeven urgentie focussen we in deze brief op de avondklok. In onderdeel II geven we een eerste aanzet voor het advies over sociale bubbels.

Hieronder volgt een samenvatting van de reflecties van de Corona Gedragsunit die volgen uit eigen onderzoek, wetenschappelijke literatuur en de consultatie van een groep experts op 14 januari 2021 (expertteam Gedrag Draagvlak en Welzijn i.o. & Wetenschappelijke Adviesraad Gedragsunit).

I Avondklok - Kernbevindingen en aanbevelingen

In grote lijnen zijn onze bevindingen en aandachtspunten als volgt:

- Communicatie: Het instellen van een avondklok is gebaat bij goede, heldere en eenduidige communicatie over de urgentie en effectiviteit van de maatregel. Wat gaan we wanneer doen, hoe en waarom?
- Context: Het is belangrijk de negatieve aspecten op sociaal en mentaal welzijn te anticiperen en alternatieven voor sociale activiteit te bieden; dan wel extra zorg te dragen voor jongeren en kinderen in kwetsbare situaties

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

- Controle: Zichtbare handhaving is voor behoud draagvlak en naleving van belang. Sociale controle en handhaving zullen beter werken naarmate de (perceptie van) pakkans groter is
- Indien het doel is sociale contacten bij alle leeftijdsgroepen te beperken ligt instelling van een avondklok vanaf 20u meer voor de hand dan vanaf 22u, aangezien 20u vrijwel geen ruimte meer biedt om na het avondeten nog op pad te gaan.

Datum

15 januari 2021

Ons kenmerk

2021 Avondklok

Relevante onderzoeksinzichten:

In het gedragsonderzoek van RIVM & GGD'en:

- **Draagvlak:** Het draagvlak voor de maatregelen 'zoveel mogelijk thuisblijven' en 'maximum bezoekers thuis en 1,5 meter afstand' is recent toegenomen. Sociaal-contact beperkende maatregelen (zoals max aantal bezoekers binnen en buiten) scoren het laagst (28% wel en 44% helemaal wel). Draagvlak neemt bovendien het meest af voor deze maatregelen als ze nog 6 maanden langer zouden duren.
- **Gedrag:** Het aantal mensen dat tenminste 1x bezoek heeft ontvangen; of het maximaal aantal bezoekers heeft ontvangen is in de vakantie periode toegenomen voor alle leeftijdscategorieën. Bijvoorbeeld, 23% van de 16-24 jarigen geeft aan in de afgelopen week tenminste 1x het maximum aantal bezoekers ontvangen te hebben. In de leeftijdscategorie 55-69 jaar is dit ook 23%. Afstand houden bij bezoek thuis is verder afgenomen en ook afstand houden bij bezoek, op feestjes en drukke plekken is vaak lastig.
- **Welzijn:** Tijdens de lockdown neemt de eenzaamheid toe en het mentaal welzijn af. Het verder beperken van sociale contacten kan een extra effect hierop hebben (extra zorg bij kleine behuizing en ook toename in huiselijk geweld). Welzijn was in december het laagst onder jongeren 16-24 en eenzaamheid het hoogst.

Literatuur

- Na invoering van strengere regels tijdens de eerste golf in het VK nam het beeld van adequaat overheidsbeleid en het vertrouwen dat overheden mensen beschermen toe, blijkt uit een Britse studie. Ook het ervaren risico en communicatie spelen hierbij een rol.
- Mensen kunnen onderschatten hoe sterk anderen de maatregelen steunen, wat van invloed kan zijn op het draagvlak. Hun beeld kan accurater worden nadat de overheid ingrijpt, blijkt uit Brits onderzoek tijdens de eerste golf.
- In Brits onderzoek namen angst- en depressiesymptomen af over de eerste 20 weken na de introductie van de lockdown in de eerste golf. De grootste afname was tijdens de strikte lockdown-periode. In Nederland was onder kwetsbare groepen tijdens de eerste golf eenzelfde patroon te zien. NB. Dit komt niet overeen met hetgeen we *momenteel* in Nederland hebben waargenomen – mogelijk ligt hier een andere definitie of andere onderzoeks-opzet aan ten grondslag.

Expert input:

Hoewel jongeren en jongvolwassenen lange termijn effecten nog niet even goed in kunnen schatten zijn zij prima in staat om maatregelen na te leven die bedoeld zijn om naasten te beschermen. Op sommige maatregelen zoals testen en thuisblijven bij klachten doen zij het zelfs iets beter dan ouderen blijkt uit het nalevingsonderzoek van het RIVM.

communicatie:

- o Leg uit waarom de regel echt nodig is en hoe goed het helpt tegen verspreiding.

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

- o Denk na over timing: té snel invoeren van een avondklok geeft risico's voor draagvlak en naleving van deze maatregel (en indirect de hele corona-strategie).
- o Wees transparant over de gemaakte afwegingen over proportionaliteit
- o Erken de weerstanden op deze vrijheidsbeperking en wees begripvol over emoties
- o Een kansrijk argument is dat avondklok niet alleen helpt in afremmen verspreiden Britse variant, maar ook "winst" kan opleveren in termen van eerder weer openen van scholen en winkels (dan moet het wel werken);
- o Benadruk het tijdelijke karakter, maar voorkom teleurstelling door het schetsen van een perspectief dat niet behaald wordt. Wees reëel en eerlijk
- o Betrek de maatregel op gedrag (om samenkomsten met meerdere huishoudens te beperken) i.p.v. op doelgroepen.
- o Stigmatiseer en beschuldig jongeren dus niet (het gros houdt zich aan de maatregelen). Erken dat je volledig aan de maatregelen houden erg lastig kan zijn en deze maatregel daarbij helpt.
- o Informeer mensen over hoe ze de avond binnen met het eigen huishouden kunnen doorbrengen, zowel praktisch als sociaal, emotioneel, fysiek, en financieel. Spoor mensen aan om daar overdag concrete voorbereidingen voor te treffen, zowel voor zichzelf als voor het ondersteunen van anderen
- o Monitor tijdig de positieve- en negatieve effecten van de avondklok. Als het helpt tegen verspreiding, communiceer dat.
- o Communiceer in verschillende talen en kanalen zodat er geen mensen worden gemist.

Datum
15 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Avondklok

De effectiviteit van de avondklok wordt ook beïnvloed door de **context**:

- o Bied mensen zo mogelijk op korte termijn een alternatief en/of handvatten voor sociale activiteiten binnenshuis of op andere tijdstippen (passend binnen de regels van bezoek, naar buiten gaan). Geef hierbij speciale aandacht aan jongeren (zie ook 'impact' onderaan dit document).
- o Bied mensen praktische handvatten, middelen, en hulplijnen voor ingewikkelde situaties (mentale en fysieke gezondheid, financiële druk). Zie ook de notitie [Naleven quarantaine en isolatie advies](#)

De effectiviteit van de avondklok hangt ook af van **controle** en/of handhaving:

- o Een sterke sociale norm helpt bij de handhaving. Ge- en verboden duidelijk communiceren en ook zichtbaar handhaven direct na de invoering zijn dan belangrijk
- o Voor potentiële overtreders geldt dat pakkans doorgaans belangrijker is voor hun gedrag dan hoogte van de boete
- o Ervaring met handhaving is een belangrijke determinant van gedrag, die bepaalt sterk de perceptie van de te verwachten pakkans
- o De dreiging van straf werkt zeer vertraagd door in de perceptie en gedrag en handhaving op zichzelf is onvoldoende (investeren in communicatie en ondersteunende context creëren dus altijd nodig)
- o Zorg daarom ook dat de pakkans actieve kennis blijft door handhavingsactiviteiten zichtbaar te houden, door bijvoorbeeld beelden van ingrijpen te delen. Daarbij is het van belang te laten zien dat overtredingen wel een uitzondering zijn en niet de regel.

B. Toelichting en onderbouwing

Draagvlak

In november steunde 55% een landelijke avondklok en 61% een regionale avondklok. De gevoelsmatige dreiging van het virus is daarnaast gestegen tussen november en januari. Overeenkomstig is tussen november en januari een

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

toename te zien in het draagvlak voor de maatregelen 'maximum bezoekers thuis en 1,5 meter afstand' (5 procentpunt verschil) en 'zoveel mogelijk thuisblijven' (4 procentpunt). Het draagvlak voor alle maatregelen daalt als ze langer duren en dit geldt met name voor maatregelen die te maken hebben met beperkingen in samenkomsten. Van de deelnemers geeft 46% aan dat ze het onlogisch of moeilijk te begrijpen vinden waarom sommige gedragsregels in de ene situatie wel gelden en in de andere niet.

Onderzoek van I&O research¹ in december (voor de lockdown) laat zien dat 68% graag strengere maatregelen ziet. In november was dit 60%. Een vragenlijstonderzoek² uitgevoerd tijdens de eerste golf (20 maart – 6 april 2020) met 107.567 mensen uit 58 landen laat zien dat 81% van de ondervraagden vindt dat er een *curfew* in het land moet zijn, waarbij er een uitzondering is voor boodschappen, noodzakelijk familiebezoek en reizen naar werk. Het tijdstip wordt niet gedefinieerd. Tegelijkertijd verwachten respondenten dat maar 55% van het land de *curfew* ook zal ondersteunen, een gat van 26 procentpunt.

Deelnemers onderschatten destijds dus de steun van anderen voor deze *curfew*. De mate van deze onderschatting hangt positief samen met de mening dat overheidsingrijpen onvoldoende is.

Strengere regels kunnen in potentie steun voor overheidsingrijpen vergroten. Nadat een land strengere beperkingen invoerde op het dagelijkse publieke leven (waaronder doch niet apart gespecificeerd een *curfew*), vonden minder mensen dat de overheid onvoldoende ingreep, en dat andere burgers niet adequaat reageerden. Deze veranderingen hingen ook positief samen met vertrouwen dat overheden mensen beschermen en negatief met depressiescore. Dit kan niet los worden gezien van communicatie. In het algemeen zijn strengere regels dus niet noodzakelijk negatief in de perceptie van burgers.

Naleving

Bezoek aan familie of vrienden nam toe in december t.o.v. november (extra bezoeker was met Kerst ook toegestaan). Hierbij werd minder goed afstand gehouden dan voorheen. Nadat in het VK de lockdown werd ingevoerd in de eerste golf (23 maart), werd het verschil tussen de eigen houding over maatregelen en de veronderstelde houding van anderen over de maatregelen kleiner.²

In een Duitse vragenlijststudie tussen 1 en 5 april 2020³, waarbij 14.433 respondenten gevraagd werd verschillende lockdownscenario's te beoordelen, zei 89% zich aan de geldende maatregelen te zullen houden en 71% zei zich óók aan korte strenge *curfew* te zullen houden, met hetzelfde eindpunt. In een studie onder 3452 Italiaanse volwassenen tussen 18 maart en 20 maart 2020 gaf 93% aan een *curfew* te steunen.⁴

Er kan een kleine groep zijn die overtreden van avondklok laat afhangen van handhaving. De te verwachten straf voor overtreding hangt af van pakkans en hoogte van boete. Voor dergelijke potentiële overtreders geldt dat pakkans vaak veel belangrijker is dan hoogte van de boete⁵, omdat ervaring met handhaving een belangrijke determinant van gedrag is. De gepercipieerde pakkans gaat omhoog als persoon bij overtreding wordt gepakt – en gaat omlaag als de persoon

Datum
15 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Avondklok

¹ https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2020/12/IO-Research-peiling-december-2020-Corona-Draagvlak_def.pdf

² Fetzer, T. R., Witte, M., Hensel, L., Jachimowicz, J., Haushofer, J., Ivchenko, A., ... & Yoeli, E. (2020). *Global Behaviors and Perceptions at the Onset of the COVID-19 Pandemic* (No. w27082). National Bureau of Economic Research

³ Gollwitzer, M., Platzer, C., Zwarg, C., & Góritz, A. S. (2020). Public Acceptance of Potential Covid-19 Lockdown Scenarios.

⁴ Barari, S., Caria, S., Davola, A., Falco, P., Fetzer, T., Fiorin, S., ... & Slepoi, F. R. (2020). Evaluating COVID-19 public health messaging in Italy: Self-reported compliance and growing mental health concerns. medRxiv

⁵ Nagin, Daniel, 2013, Deterrence: A Review of the Evidence by a Criminologist for Economists, *Annual Review of Economics*, 5, 83-105.

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

de avondklok overtreedt maar er mee wegbloemt⁶. Om deze reden werkt de dreiging van straf zeer vertraagd door in de perceptie en daarmee in het gedrag van ouders.

Datum
15 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Avondklok

Als handhaving gedeeltelijk onzichtbaar is dan kan pakkans buiten de actieve kennis vallen en daarmee weinig invloed hebben op gedrag⁷. Het kan bijdragen als het pakken van anderen actief wordt gecommuniceerd. Dat kan bijvoorbeeld door beelden van optreden breed te delen⁷ (zolang wel duidelijk is dat het hier om een eenling gaat, een van de zeldzame figuren die regel overtreedt, anders gaat het in tegen het zetten van een norm). Idee achter het actief zichtbaar maken van handhavingsactiviteiten is mogelijke ouders te helpen hun gedrag aan te passen alvorens ze tot overtreding overgaan. Zichtbare handhaving kan dus een effect op naleving hebben, maar zal op zichzelf onvoldoende zijn om af te schrikken.

Impact

Specifiek onderzoek over een avondklok is schaars. Een algemene lockdown heeft effect op welzijn, met name jongeren. Het percentage deelnemers van 16-24 jaar dat gezien kan worden als psychisch gezond ligt in december met 62% een stuk lager dan bij oudere leeftijdsgroepen (76 tot 92%). Het percentage dat zich enigszins tot sterk eenzaam voelt ligt in december voor jongeren van 16-24 jaar (77%) hoger dan voor oudere leeftijdsgroepen (57 tot 65%)

In een Britse longitudinale studie⁸ is via een panel van 36.520 Britse volwassenen tussen 23 maart en 9 augustus onderzocht hoe zelfgerapporteerde angst en depressie over de 20 weken na aankondiging van de lockdown zijn veranderd en wie het grootste risico loopt op mentale problemen.

Angst- en depressiesymptomen namen af over de eerste 20 weken na de introductie van de lockdown. *De grootste afname was tijdens de stricte lockdown-periode*. Risicofactoren voor hogere angst en depressie levels: vrouw, jonge leeftijd, lager opgeleid, laag inkomen, bestaand lijdend, alleen wonen of met kinderen. De verschillen in deze subgroepen werden kleiner naar verloop van tijd, maar waren na 20 weken nog steeds zichtbaar. Het Nederlandse coronatijden onderzoek laat vergelijkbare bevindingen zien als hier omschreven (tijdens eerste lockdown namen mentale problemen van kwetsbare groepen af; problemen ontstonden tijdens de versoepelingen).⁹

Een extra aandachtspunt is een mogelijke toename in huiselijk geweld bij een toename in het aantal uren dat binnen moet worden doorgebracht. Internationale studies¹⁰ laten een toename zien na lockdowns ten tijde van COVID-19 en eerdere infectieziekten uitbraken. Strengere vrijheidsbeperkingen tegen het virus kunnen het welzijn dus (verder) omlaag brengen, maar kunnen er op kortetermijn ook voor zorgen dat mentale problemen zoals zorgen en depressie afnemen. Noodzakelijk is extra aandacht voor bestaande (gezins)problematiek.

⁶ Lochner, L. (2007) Individual perceptions of the criminal justice system. *American Economic Review*, 97(1), 444–460.

⁷ Dur, Robert and Ben Vollaard (2019), Salience of law enforcement. A field experiment, *Journal of Environmental Economics and Management*, 93, 208-220.

⁸ Trajectories of anxiety and depressive symptoms during enforced isolation due to COVID-19 in England: a longitudinal observational study. Fancourt et al, 2020. *The Lancet Psychiatry*, 9-12-2020

⁹ <https://www.coronatijden.nl/wp-content/uploads/2020/07/Rapport-Kwetsbare-groepen-DEF-22072020.pdf>

¹⁰ Usher, K., Bhullar, N., Durkin, J., Gyamfi, N., & Jackson, D. (2020). Family violence and COVID-19: Increased vulnerability and reduced options for support. *International journal of mental health nursing*, 29(4), 549–552.

II Sociale bubbels

Datum
15 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Avondklok

In de Kamerbrief stand van zaken COVID-19 van 12 januari 2021 informeert de minister van VWS de kamer dat de gedragsunit van het RIVM geraadpleegd wordt over sociale bubbels voor 13 – 17 jarigen. Dit naar aanleiding van het OMT-advies om voor sporten buiten de school de nieuwe maatregel in te stellen dat dit voor kinderen in de leeftijd van 13-17 jaar alleen in vaste bubbels plaats kan vinden. Het OMT geeft aan dat dit ook zou kunnen gelden voor culturele activiteiten en dat de bubbels bij voorkeur worden beperkt tot de klasgenoten.

In overleg met u is op 13 januari besloten om het advies omtrent de sociale bubbels uit te stellen tot na de volgende bijeenkomst van de Wetenschappelijke Adviesraad op 22 januari, waarbij ook de resultaten van de verkenning van het Nederlands Jeugdinstituut en Kenniscentrum Sport en Bewegen over dit onderwerp zullen worden besproken. Een eerste inventarisatie onder (jongeren-)gedragsexperts brengt naar voren dat het vormen van sociale bubbels een goede manier zou kunnen zijn om jongeren perspectief te bieden om te kunnen blijven sporten, mits begeleid met heldere communicatie gericht op deze leeftijdsgroep, alsmede hun ouders, begeleiders en docenten. Sporten heeft (voor iedereen, maar zeker ook voor jongeren) substantiële mentale en fysieke voordelen. Het is voor jongeren een belangrijke uitlaatklep en sociale activiteit, en als dat op deze manier weer mogelijk gemaakt kan worden heeft dat positieve effecten op de volksgezondheid.

Twee belangrijke aandachtspunten zijn het risico op sociale exclusie en het risico op toenemende sociale ongelijkheid. De vorming van de sociale bubbels zal daarbij cruciaal zijn. Het OMT stelt voor om de bubbels te beperken tot klasgenoten. Gedragsexperts zien dit als een goede manier om groeiende sociale ongelijkheid en sociale exclusie te vermijden, omdat (bijna) alle jongeren onderdeel uitmaken van een klas. Aan de andere kant benoemen gedragsexperts als mogelijk probleem dat jongeren over het algemeen sporten via sportverenigingen, niet via scholen, in een andere samenstelling dan hun schoolklas. Het draagvlak voor de sociale bubbels kan negatief beïnvloed worden als jongeren niet in hun gewoonlijke team of in zelfgekozen samenstelling kunnen sporten. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om op gemeentelijk niveau extra (buitensport-)activiteiten te organiseren (via school, sportcoaches, jongerenwerk, sportverenigingen) die op schoolklasniveau worden aangeboden. Dit kan gekoppeld worden aan het steunpakket jongeren voor gemeenten van december 2020. Voor culturele activiteiten lijkt het beperken van sociale bubbels tot klasgenoten een mogelijk geschikte vorm. Het is raadzaam om ook jongeren zelf te betrekken bij het proces.

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

U ontvangt uiterlijk op 26 januari een verder uitgewerkt advies omtrent sociale bubbels.

Datum
15 januari 2021

Ons kenmerk
2021 Avondklok

Tot een nadere mondelinge toelichting ben ik gaarne bereid.

Hoogachtend,

Dr. Mariken Leurs
*Hoofd Corona Gedragsunit &
Plv directeur Volksgezondheid en Zorg*