



6 DE CRISISCOMMUNICATIE DOOR DE RIJKSOVERHEID

Inleiding

Om de coronacrisis te kunnen beheersen, was het nodig dat mensen hun gedrag aanpasten om zo (verdere) virusspreiding te voorkomen. Dat maakte de overheidscommunicatie gericht aan en met de bevolking een cruciaal instrument in de crisisaanpak. De bevolking diende niet alleen geïnformeerd te worden over de crisis, maar moest ook overtuigd en geactiveerd worden om de voorgestelde maatregelen op te volgen. Daarnaast moest de crisiscommunicatie zoveel mogelijk mensen in Nederland bereiken, waarbij er binnen een bevolking van 17 miljoen mensen grote verschillen bestaan in hoe mensen het beste bereikt kunnen worden. Daar komt bij dat de lange duur en impact van de crisis en van de maatregelen (inclusief de op- en afschaling ervan) ervoor zorgden dat de behoeften in de samenleving voortdurend veranderden.

De crisiscommunicatie moest verder rekening houden met de vele onzekerheden rond de aard en de verspreiding van het virus, het gevaar voor de volksgezondheid en de effectiviteit en de impact van de maatregelen. Een complicerende factor daarbij was dat het virus en dus ook het besmettingsgevaar zelf niet zichtbaar is. Bovendien waren de directe gevolgen van corona voor veel mensen beperkt voelbaar, aangezien niet iedereen besmet of ziek werd of op een andere manier slachtoffer werd van de pandemie.

De crisiscommunicatie door de Rijksoverheid, waar de persconferenties van het kabinet en de publiekscampagnes deel van uitmaakten, vormde een wezenlijk onderdeel van de totaalaanpak om de coronacrisis onder controle te krijgen. Daarom gaat dit hoofdstuk in op de crisiscommunicatie zoals die werd aangestuurd vanuit de landelijke crisisorganisatie. Met crisiscommunicatie wordt in dit hoofdstuk de crisiscommunicatie door de Rijksoverheid bedoeld, gericht op en met de Nederlandse bevolking. De crisiscommunicatie door veiligheidsregio's en gemeenten valt buiten dit onderzoek.

Dit hoofdstuk bespreekt eerst de werkwijze rond en uitvoering van de landelijke crisiscommunicatie (6.1). Vervolgens worden – aan de hand van een analyse van de belangrijkste uitdagingen in de communicatie met de bevolking – kwetsbaarheden in de crisiscommunicatie in kaart gebracht (6.2). Tot slot wordt ingegaan op de verklarende factoren voor deze kwetsbaarheden (6.3). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting (6.4).

6.1 Werkwijze en uitvoering

De werkwijze

Het werkproces

Conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming⁵¹¹ coördineert het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) de pers- en publieksvoorlichting vanuit de Rijksoverheid. Het NKC adviseert de crisISOverleggen op rijksniveau over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten. Het team bestaat in de kern uit communicatieprofessionals van de NCTV, aangevuld met collega's vanuit verschillende communicatiedisciplines van andere departementen. Daarnaast maakt het NKC gebruik van externe expertise als daar aanleiding toe is.⁵¹² Als onderdeel binnen de nationale crisisbeheersingsstructuur is het NKC vertegenwoordigd in het IAO, ICCb en MCCb. Tijdens de coronacrisis was het NKC ook vertegenwoordigd in het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg. Nadat communicatieadviezen van het NKC zijn voorgelegd en besproken in ICCb en MCCb, vertaalt het NKC deze naar woordvoeringslijnen voor bewindslieden en woordvoerders, naar (online) inhoud voor Rijksoverheid.nl, persberichten, campagneposters met symbolen, en naar antwoorden op veel-gestelde vragen, die worden gebruikt voor de medewerkers van het publieksinformatienummer 0800-1351 van de Rijksoverheid. Bewindslieden en andere bestuurders besluiten op basis van de adviezen en voorstellen van het NKC zelf de uitgangspunten van hun communicatieaanpak. Departementen blijven verantwoordelijk voor de communicatie over onderwerpen die vallen binnen hun departementale verantwoordelijkheid.

Om te bewaken dat de overheid met één stem spreekt⁵¹³, informeert het NKC andere overheden over de communicatie-activiteiten van de Rijksoverheid. Dit deed het NKC tijdens de crisis onder meer via een dagelijkse nieuwsbrief aan circa 2.500 abonnees.⁵¹⁴ Ook wordt vanaf eind maart 2020 met een brondocument gewerkt met daarin alle regels en maatregelen die de basis vormen voor de gehele publiekscommunicatie.⁵¹⁵ Het NKC coördineert de communicatieaanpak van de Rijksoverheid met veiligheidsregio's, die op hun beurt weer communiceren met gemeenten en inwoners over de maatregelen die zijn opgenomen in de regionale noodverordeningen. Daarnaast vindt afstemming plaats met semipublieke organisaties, bedrijfsleven, maatschappelijke- en culturele organisaties, en branche- en koepelorganisaties.⁵¹⁶ Deze groepen werden gestimuleerd informatie over de corona-aanpak en -maatregelen te delen met de eigen achterban. Via deze lijnen komen signalen uit de samenleving terug over de effectiviteit van de communicatie en de uitlegbaarheid van de maatregelen, op basis waarvan de communicatie aangescherpt kan worden. Binnen de functionele kolom verloopt de afstemming getrapd via de communicatieafdelingen van de departementen. Zo vindt afstemming plaats met

⁵¹¹ NCTV, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (september 2016)

⁵¹² NKC, *Handreiking communicatieaanpak coronavirus* (juni 2020). De Handreiking opgesteld door NKC benoemt de inzet van taal- en tekstwetenschappers, speechschrijvers, lectoren en hoogleraren over tekst en taal, waarden en dilemma's, ongemak en je veilig voelen, deskundigen op het gebied van onderzoek, interne communicatie, laaggeletterdheid, mediapsychologie en framing, praktijkdeskundigen op het gebied van inclusief communiceren uit gemeenten en veiligheidsregio's, gedragswetenschappers en filosofen.

⁵¹³ S. Grip, 'Een eenduidige boodschap', *Magazine JenV*, 29-04-2020.

⁵¹⁴ NKC, *Alleen samen COVID-19 beleefd vanuit het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie* (juni 2020).

⁵¹⁵ NKC, *Handreiking communicatieaanpak coronavirus* (juni 2020), pagina 8.

⁵¹⁶ NKC, *Handreiking communicatieaanpak coronavirus* (april 2020).

bijvoorbeeld primair en secundair onderwijs via het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en met de Kamers van Koophandel via het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Onderzoeken om het communicatiebeleid te ondersteunen

Tijdens de coronacrisis maakt het NKC gebruik van verschillende communicatieonderzoeken om de communicatieaanpak en het gebruik van communicatiemiddelen aan te scherpen en te toetsen of de overheid het gewenste effect bereikt.^{517; 518} Het team maakt dagelijks een omgevingsanalyse, waarin de berichten op sociale media en uit reguliere media (tv, kranten) worden samenvat en die een indruk geeft van de maatschappelijke sentimenten op dat moment. Ook laat het circa tweewekelijks 'flitspeilingen' uitvoeren om het sentiment, de informatiebehoefte, de houding ten opzichte van maatregelen en het vertrouwen in de informatie van de overheid te onderzoeken. Daarnaast doet het communicatieteam van de Rijksoverheid onderzoek naar begrippen, woorden en de zoektermen die mensen op de website Rijksoverheid.nl gebruiken.⁵¹⁹ Ook vinden effectmetingen plaats van de campagnes die de Rijksoverheid initieert⁵²⁰ en organiseert het NKC (digitale) gesprekken met vertegenwoordigers uit de veiligheidsregio's. In april en juni 2020 verschijnen handreikingen, waarin de vergaarde kennis wordt vastgelegd en gedeeld met communicatiecollega's binnen de overheid.⁵²¹ Internationale uitwisseling van communicatiestrategieën kreeg volgens betrokkenen beperkt vorm, door nationale verschillen in cultuur, politiek en de rol van de overheid. Wel had het NKC met het oog op de grensregio's veelvuldig contact met Belgische en Duitse collega's.

Communicatiestrategie

Om de crisiscommunicatie vorm te geven, gebruikt de overheid een methode die als standaardaanpak binnen de overheid geldt, zowel op rijksniveau als op het niveau van veiligheidsregio's en gemeenten. Afhankelijk van het type crisis of de fase in een crisis legt de overheid in de crisiscommunicatie-aanpak het accent op *informatievoorziening*, *schadebeperking* en/of *betekenisgeving*.⁵²² De drie onderdelen kunnen als volgt worden beschreven:

- *Informatievoorziening*. De overheid ziet het als haar taak om bij crises tegemoet te komen aan de - vaak enorme - informatiebehoefte bij publiek en pers. Het gaat daarbij om het verzorgen van algemene informatie, toelichtingen op de crisisaanpak van de overheid en waar nodig het ontkrachten van onjuiste geruchten of nepnieuws.

⁵¹⁷ NKC, *Handreiking communicatieaanpak coronavirus* (juni 2020), pagina 9.

⁵¹⁸ Een overzicht van onderzoeken staat op <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/algemene-coronaregels/cijfers-en-onderzoeken-over-het-coronavirus/rapporten-onderzoeken> [geraadpleegd op 14-09-2021].

⁵¹⁹ De dagelijkse nieuwsbrief van het NKC geeft een overzicht van de drie meest gebruikte zoektermen. Op 16 maart, de eerste dag van de sluiting van scholen en kinderopvang zijn *hamsteren*, *werktijdverkorting* en *kinderopvang*. Een maand later wordt onder meer op het woord *auto* gezocht, een indicatie dat mensen op zoek zijn naar informatie over de afstandsregels wanneer zij met mensen van buiten hun eigen huishouden meerijden.

⁵²⁰ DVJ Insights, 'Campagne-effectmonitor Alleen Samen', 08-07-2020.

⁵²¹ NKC, *Handreiking Communicatieaanpak coronavirus* (april 2020); NKC, *Handreiking Communicatieaanpak coronavirus* (juni 2020).

⁵²² De drie doelen zijn gebaseerd op F. Regtvoort en J.H. Siepel, *Risico- en crisiscommunicatie: succesfactor in crisissituaties* (2007); Ministerie van VWS, *Draaiboek infectieziekte* (augustus 2016).

- *Schadebeperking*. Deze vorm van communiceren richt zich op de instructies die de overheid aan de bevolking geeft als adviezen voor gewenst gedrag en daarmee op het minimaliseren van (verdere) schade.
- *Betekenisgeving*. Deze vorm van communiceren richt zich op publiek leiderschap en de taak van vertegenwoordigers van de overheid om een crisis te duiden en gebeurtenissen in een breder perspectief te plaatsen.

Omdat in crisiscommunicatie vaak invulling wordt gegeven aan meerdere doelstellingen tegelijk, is er geen strikt onderscheid tussen de verschillende communicatiedoelen te maken. In dit onderzoek plaatst de Onderzoeksraad de uitleg van maatregelen onder 'informatievoorziening', het activeren van de bevolking om de maatregelen na te leven onder 'schadebeperking', en het bieden van hoop en perspectief onder 'betekenisgeving'.

De uitvoering van de communicatiestrategie

Deze paragraaf beschrijft de communicatieaanpak vanuit de Rijksoverheid vanaf het moment dat het NKC als coördinator van de crisiscommunicatie werd ingezet. Achtereenvolgens wordt beschreven wat de overheid deed in het kader van *informatievoorziening*, *schadebeperking* en *betekenisgeving*. Hierin komen de onderwerpen aan bod zoals benoemd in de inleiding van dit analysehoofdstuk. Deze onderwerpen worden geanalyseerd in de volgende paragraaf.

Wat de Rijksoverheid deed in het kader van informatievoorziening

Om pers en publiek te informeren over de stand van zaken en de crisisaanpak toe te lichten, vormen de persconferenties onder leiding van de premier het centrale ophangpunt. De nadruk in de persconferenties ligt op het uitleggen en verantwoorden van de genomen maatregelen en op het motiveren van mensen zich aan de maatregelen te houden. De crisiscommunicatie verloopt daarbij vooral top-down, waarbij de maatregelen tijdens persconferenties uitgelegd worden en het publiek erop wordt gewezen dat het op de website Rijksoverheid.nl de meest actuele informatie en meer uitleg kan vinden.

In totaal vinden 42 corona-gerelateerde persconferenties plaats in de periode tot 1 september 2020. In de meeste gevallen wordt de premier vergezeld door een van de ministers uit het Kabinet; op 9 maart, 12 maart en 21 april was de voorzitter van het OMT als inhoudelijk deskundige aanwezig. De persconferenties worden live op tv, radio en via een online livestream uitgezonden en bereiken daarmee miljoenen mensen tegelijk.

In de persconferenties wordt de methodiek van *dilemmalogica* toegepast om keuzes te beargumenteren. Dilemmalogica is een binnen de overheid zo benoemde manier van communiceren, waarbij de communicatie erop gericht is het publiek mee te nemen in de onzekerheden, de afwegingen en keuzes waarvoor de overheid staat uit te leggen, en te beargumenteren waarom de overheid tot bepaalde keuzes is gekomen. Het beoogde doel is dat de luisteraar door de transparante manier van delen begrip krijgt voor de gemaakte keuzes.⁵²³ Twee voorbeelden van dilemmalogica zijn opgenomen in het onderstaande kader.

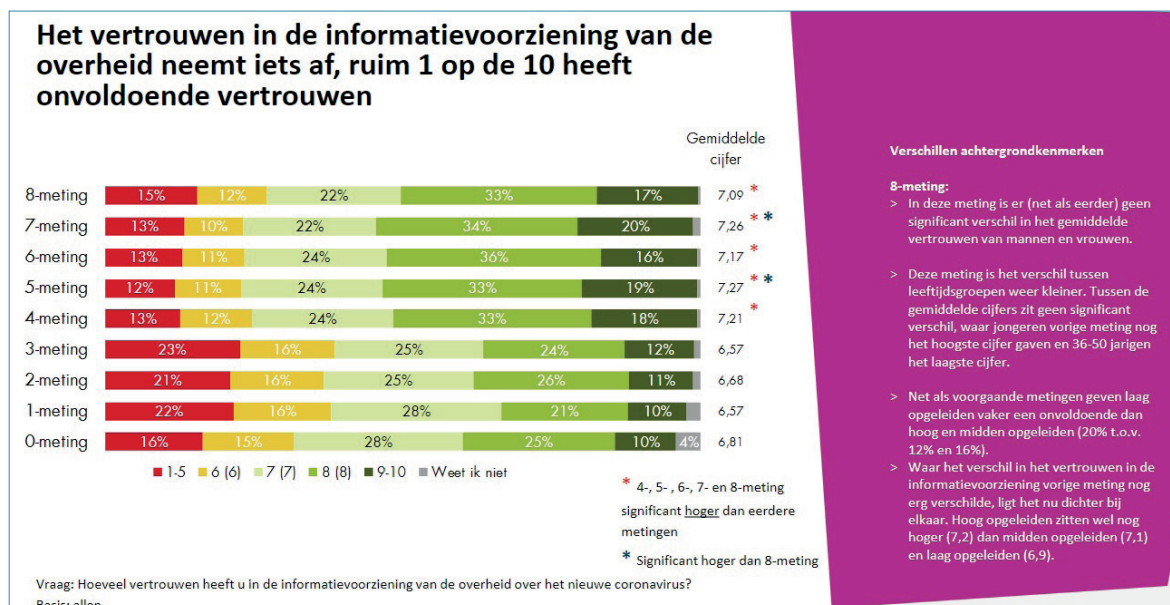
⁵²³ Ministerie van AZ, 'Dilemmalogica', <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/dilemmalogica> [geraadpleegd op 13-09-2021].

Dilemmalogica toegepast

In de persconferentie van 15 maart 2020 neemt onderwijsminister Slob het publiek mee in het vraagstuk of de scholen wel of niet moeten worden gesloten: *'de afgelopen dagen is duidelijk geworden dat met name veel scholen er niet in slagen hun scholen ook fysiek open te houden. Onder andere vanwege het feit dat ook veel onderwijspersoneel thuiszit, ziek is en het daardoor niet meer goed ook organiseerbaar en dat ook er veiligheidsrisico's in de scholen kunnen ontstaan en ook omdat er bij ouders en ook docenten zorgen leven. Daarom hebben we vandaag in goed overleg met de kinderopvang en de onderwijssector (...) besloten (dat) de kinderopvang en de scholen (dicht gaan).'*⁵²⁴

Premier Rutte neemt het publiek mee in hoe de keuze voor bepaalde versoepeling van maatregelen zijn gemaakt in de persconferentie van 21 april 2020: *'Dat was mijn worsteling en uiteraard van al mijn collega's in het kabinet in de afgelopen dagen. Wat kun je nu doen? Want de vrijheid van de een, die mag niet ten koste gaan van de gezondheid van de ander. Dat is in de kern het vraagstuk waar we voor staan. En dat is ook de afweging die we dus de komende weken met elkaar als land, met 17 miljoen mensen zullen moeten blijven maken. Ik beloof u dat ik u steeds zal vertellen wat er in mijn hoofd zit, wat we weten, wat we niet weten en op basis waarvan we die afwegingen maken.'*⁵²⁵

De persconferenties en de uitleg via Rijksoverheid.nl worden doorgaans goed ontvangen door het publiek. Dit is terug te zien in de zogeheten Flitspeilingen die bureau MarketResponse voor de overheid uitvoert.⁵²⁶ Het gemeten vertrouwen in de informatievoorziening staat in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 6.1: Gemeten vertrouwen in informatievoorziening waarbij 0-meting plaatsvond in de periode 14-17 februari 2020 en de 8-meting op 16 juni 2020. (Bron: Ministerie van VWS, Flitspeiling 8, 19 juni 2020).

524 Landelijke persconferentie, 15-03-2021.

525 Landelijke persconferentie, 21-04-2020.

526 Rijksoverheid, 'Flitspeilingen coronavirus', 20-02-2020, <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/20/flitspeilingen-coronavirus> [geraadpleegd op 14-09-2021].

Desondanks klinkt er van tijd tot tijd kritiek door in de media. Voor een deel betreft dat kritiek op de communicatie over inconsistenties tussen maatregelen, de keuzes voor bepaalde maatregelen en hoe de Nederlandse keuzes zich tot de keuzes in het buitenland verhouden. In de eerste maanden van de crisis bestaat ook een maatschappelijke behoefte aan een duidelijke uitleg waarop de adviezen van het OMT zijn gebaseerd en hoe het OMT zich verhoudt tot de besluitvorming.^{527; 528} Richting de zomer ontstaat nadrukkelijker een maatschappelijke behoefte tot verbinding; er was naast een helpende hand ook behoefte aan een luisterend oor van de overheid (zie hieronder).⁵²⁹

Informatie in het publieke debat wordt ook verschaft door OMT-leden zelf. Zij worden op grond van hun lidmaatschap van het OMT gevraagd om in media toelichtingen te geven. In een periode waarin de coronacrisis het nieuws beheerst, zijn OMT-leden graag geziene gasten in praatprogramma's als 'Op1' en 'Jinek' en andere media. Vanuit het OMT geldt als richtlijn dat OMT-ers vrij zijn om te praten over hun eigen vakgebied, maar geacht worden niet als lid van het OMT te spreken en zich verder aan de bewoordingen van de adviezen te houden. Daarmee wordt enerzijds gewaardeerd dat mensen met expertise in staat zijn om het publiek van informatie te voorzien en mee te nemen in de wetenschappelijke achtergronden van de maatregelen; anderzijds ontstaat publieke verwarring als OMT-ers in de media verleid worden om op basis van hun persoonlijke mening het beleid ter discussie te stellen of om vanuit hun wetenschappelijke achtergrond te reageren op vragen over nog te nemen maatregelen.

Wat de Rijksoverheid deed in het kader van schadebeperking

Voor de Rijksoverheid is vanaf medio maart 2020 het doel 'schadebeperking' een essentieel element in de nieuwe campagne 'Alleen samen krijgen we corona onder controle', omdat het virus alleen kan worden ingedamd als de bevolking het gedrag aanpast.⁵³⁰ Vanuit die context is het belangrijk de bevolking niet alleen te informeren over de crisis, maar ook te overtuigen van het nut van de genomen maatregelen en te activeren zich daadwerkelijk aan de maatregelen te houden. Omdat het NKC zelf over onvoldoende kennis op dit terrein beschikt en gedragsexpertise geen expliciet onderdeel is van de nationale crisisstructuur, wordt bij het RIVM de Corona Gedragsunit opgericht. De Gedragsunit onderzoekt hoe mensen denken over de coronamaatregelen, wat hun drijfveren zijn om zich hier aan te houden en wat de impact ervan is. Hoewel medewerkers van de Gedragsunit op individuele titel al eerder werden betrokken bij het NKC, is de Gedragsunit formeel vanaf 19 maart 2020 actief. De uit de onderzoeken voortkomende inzichten en aandachtspunten worden onder meer binnen het RIVM en met het ministerie van VWS gedeeld. Onderzoeksresultaten vinden ook hun weg naar LOT-C en – vanaf eind juni 2020 – het Directoraat Generaal Samenleving & COVID-19.⁵³¹ Medewerkers van

⁵²⁷ Kennislink, 'Hoe temmen politici angst en onzekerheid tijdens de coronacrisis?: De invloed van crisiscommunicatie op de publieke perceptie', 21-04-2020, <https://www.nemokennislink.nl/facesofscience/blogs/hoe-temmen-politici-angst-en-onzekerheid-tijdens-de-coronacrisis/> [geraadpleegd op 14-09-2021].

⁵²⁸ R. Prettner, H. te Molder, M.A. Hajer, en R. Vliegthart, 'Staging Expertise in Times of COVID-19: An Analysis of the Science-Policy-Society Interface in the Dutch' Intelligent Lockdown", *Frontiers in Communication*, 05-07-2021.

⁵²⁹ WRR, 'Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijnevolgen van de coronacrisis', juni 2020, <https://www.wrr.nl/wrr-en-corona/publicaties/publicaties/2020/06/16/kwetsbaarheid-en-veerkracht>. [geraadpleegd op 14-09-2021].

⁵³⁰ NCTV, 'Verslag ICCb COVID-19', 12-03-2020.

⁵³¹ <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/over-corona-gedragsunit#rm-wetenschappelijke-adviesraad-corona-gedragsunit-550411-more> [geraadpleegd 14-09-2021].

de Gedragsunit ondersteunen het NKC bij de opzet van persconferenties, campagnes en andere communicatie-uitingen.

De Corona Gedragsunit

De Corona Gedragsunit is operationeel sinds 19 maart 2020 en ondersteunt beleid door gedragswetenschappelijke kennis te ontsluiten, te ontwikkelen en te vertalen naar antwoorden en adviezen voor overheidsbeleid en -communicatie. Het ministerie van VWS is opdrachtgever en een team van het RIVM coördineert het gedragswetenschappelijk onderzoek. De Gedragsunit doet onderzoek via vragenlijsten over gedrag, welzijn en draagvlak, houdt interviews en publiceert overzichten op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten. Medewerkers van de Gedragsunit zijn op specifieke communicatiemomenten ook aanwezig in het NKC om hun expertise in te zetten voor bijvoorbeeld de persconferenties.

Een belangrijke bijdrage levert de Gedragsunit in juli 2020, wanneer het team een onderzoek presenteert naar de testbereidheid van mensen en hun motieven om zich wel of niet te laten testen.⁵³² Het vormt de basis onder de overheids campagne 'Heb je klachten? Laat je testen' die in de zomer van 2020 van start gaat. De aanleiding is de op dat moment achterblijvende testbereidheid. Veel mensen blijken hun klachten aan andere aandoeningen te relateren (zoals hooikoorts) en zien af van een test. Mensen die zeggen zich te zullen laten testen, blijken dat in de praktijk niet te doen; van de mensen die klachten krijgen blijkt slechts 12% zich getest te laten hebben. Direct nadat het onderzoek media-aandacht krijgt, neemt de testbereidheid toe tot 19%.

In de publiekscommunicatie worden de effecten van de crisis op de zorg continu benoemd als drijfveer om de bevolking aan te sporen zich aan de maatregelen te houden. Er wordt ook benoemd dat de aanpak en de maatregelen zijn gebaseerd op adviezen van experts. Een voorbeeld is gegeven in onderstaand kader.

Toelichting op aanpak op de website Rijksoverheid.nl (dd. 23 maart 2020)⁵³³

'De maatregelen passen in de Nederlandse aanpak van het coronavirus, dat erop gericht is om de zorgcapaciteit niet te overbelasten en de mensen te kunnen helpen die het meest kwetsbaar zijn. De aanpak en de maatregelen zijn gebaseerd op adviezen van de experts, die samenkomen in het Outbreak Management Team onder voorzitterschap van Jaap van Dissel, de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM.'

⁵³² RIVM, 'Thuisblijven, testen en quarantaine', <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/thuisblijven-testen-quarantaine> [geraadpleegd op 14-09-2021].

⁵³³ Rijksoverheid, 'Aangescherpte maatregelen om het coronavirus onder controle te krijgen', 23-03-2020, <https://www.Rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/23/aangescherpte-maatregelen-om-het-coronavirus-onder-controle-te-krijgen> [geraadpleegd op 12-10-2021].

De persconferenties van bewindslieden bereiken weliswaar een groot publiek – geregeld tussen 5 en 6 miljoen kijkers⁵³⁴ – maar niet iedereen. In antwoord op Kamervragen geeft de minister voor Medische Zorg op 16 maart aan dat hij het van groot belang vindt dat informatie voor iedereen begrijpelijk, toegankelijk en eenduidig is.⁵³⁵ Voor het eerst wordt de persconferentie voorzien van een tolk in de Nederlandse Gebarentaal. Om anderstaligen te bereiken, biedt de Rijksoverheid na afloop van de persconferenties vertalingen aan in het Engels, Spaans, Pools, Turks, Arabisch, Papiamentu en Papiamentu.⁵³⁶ Ook maakt de Rijksoverheid gebruik van iconen om mensen te bereiken die de Nederlandse taal niet (voldoende) machtig zijn of moeite hebben met lezen. Het gaat om een grote groep mensen van circa 2,5 miljoen personen van 16 jaar en ouder, die moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen.

In de interviews wordt erop gewezen dat de toegepaste methodiek van dilemmalogica onder deze doelgroep vragen kan oproepen en verwarring veroorzaken. Ook via de website kan deze doelgroep de communicatie van de overheid niet of niet goed tot zich nemen. Experts van Stichting Lezen en Schrijven, Pharos en Steffie.nl pleiten vanaf medio maart voor meer maatwerk om de groepen die de informatie niet goed begrijpen te bedienen. Op basis van hun inbreng en inbreng van experts binnen de overheid komt tussentijds meer aandacht voor deze doelgroepen; vanaf 6 mei hertaalt de overheid de persconferenties naar eenvoudiger taal. Deze versies kunnen online worden bezocht.⁵³⁷ Ook past de overheid de inhoud van de persconferenties zelf aan. De premier en de minister van VWS gaan minder metaforen gebruiken om persconferenties toegankelijker te maken.

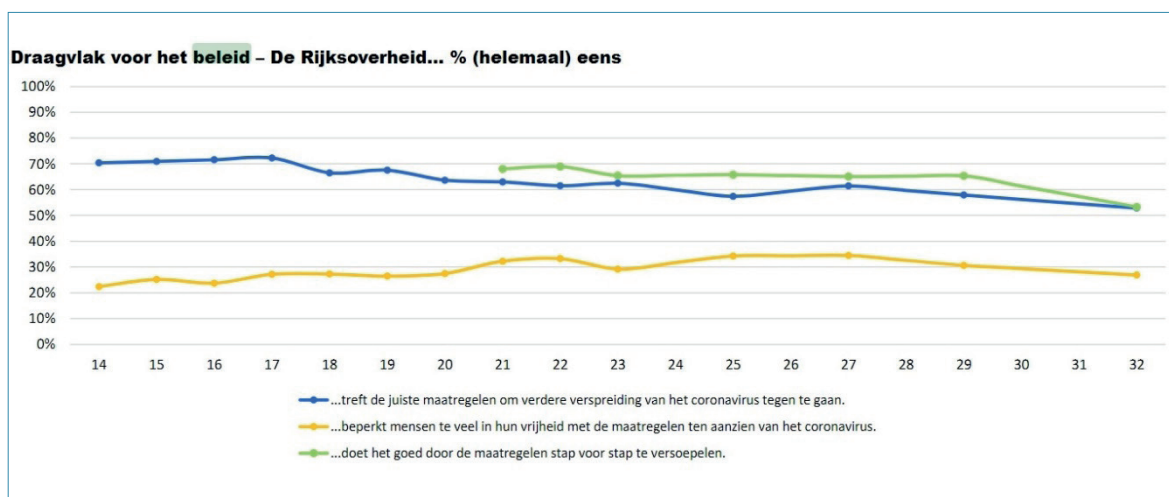
Uit onderzoek, gedaan in opdracht van de Rijksoverheid, blijkt dat het draagvlak voor de maatregelen in de beginperiode rond maart 2020 vrij stabiel was, maar vanaf mei geleidelijk afnam (zie figuur 6.2). In dit onderzoek is geen uitsplitsing gemaakt naar laaggeletterden en/of anderstaligen.

⁵³⁴ Stichting Kijkonderzoek, *Kijken in tijden van corona – kerncijfers TV 2020*. https://kijkonderzoek.nl/images/Persberichten/2020/Jaarpersberichten/210107_Factsheet_coronacrisis_-_kerncijfers_TV_2020.pdf [geraadpleegd 29-10-2021].

⁵³⁵ Kamervragen (aanhangsel) 2019-2020. Nr. 2109.

⁵³⁶ NKC, *Handreiking communicatieaanpak coronavirus* (april 2020).

⁵³⁷ Rijksoverheid, 'Coronavirus: de stappen na 11 mei in eenvoudige taal', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/vraag-en-antwoord>.



Figuur 6.2: Gemeten draagvlak met op y-as de weeknummers in 2020 (Bron: DVJ Insights - in opdracht van de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken, Campagne-effectmonitor 'Alleen Samen', 11 augustus 2020).

Tijdens de persconferenties benadrukken de premier en minister van VWS het belang van de maatregelen. Hierbij verwijst de premier met regelmaat naar de eigen verantwoordelijkheid. In de persconferentie van 31 maart zegt de premier bijvoorbeeld: 'Maar ik vind het ook bij een volwassen, democratisch land horen om mensen uiteindelijk ook daar hun eigen verantwoordelijkheid in te laten nemen.' Het is een andere toon dan de meer vermanende manier van spreken die de minister van JenV in de persconferenties gebruikt. In de persconferentie van 23 maart spreekt de minister van JenV over asociaal gedrag van mensen op overvolle stranden en mensen die op parkeerplaatsen half tegen elkaar opbotsen als ze uit de auto komen. Ook in de persconferentie op 22 juli spreekt hij over asociaal gedrag van mensen die zich niet aan de maatregelen houden.^{538; 539}

Naast initiatieven vanuit de Rijksoverheid komen vanuit de samenleving initiatieven tot stand om mensen die vastlopen in de eigen verantwoordelijkheid, of die de overheidscommunicatie niet (voldoende) begrijpen, te ondersteunen. Uit interviews komt naar voren dat her en der in Nederland huisartsen, leerkrachten, werkgevers, buurtvaders en -moeders, en bestuurders van sportclubs, bibliotheken en gebedshuizen op eigen initiatief de coronacommunicatie onder de aandacht brengen van hun achterban.

De opvolging van maatregelen werd bemoeilijkt doordat bepaalde maatregelen niet eenduidig waren.⁵⁴⁰ Een voorbeeld is de onduidelijkheid begin mei 2020 over wat wel en niet mocht met betrekking tot het samenkomen van mensen in de openbare ruimte, waarbij het verschil maakte of je met elkaar afspraak of elkaar spontaan tegenkwam.⁵⁴¹ Een ander voorbeeld is de boodschap van de Rijksoverheid van 'blijf thuis', die begin mei 2020 werd omgezet naar 'vermijd drukte'. Echter, wat drukte is, kan voor iedereen anders zijn. Ook worden er boetes uitgedeeld aan mensen die zich niet houden aan de

⁵³⁸ Landelijke persconferentie, minister van JenV, 22-07-2020.

⁵³⁹ Dit keert zich tegen de minister wanneer eind augustus 2020 foto's van zijn bruiloft uitlekken, waaruit blijkt dat op de bruiloft de afstandsmaatregel niet is gehanteerd.

⁵⁴⁰ NOS, 'Verschillend hanteren coronaregels leidt tot willekeur', 14-05-2020, <https://nos.nl/artikel/2333867-verschillend-hanteren-coronaregels-leidt-tot-willekeur> [geraadpleegd op 14-09-2021].

⁵⁴¹ E.R. Rutten, 'Chaos troef: Het is compleet onduidelijk wat er nu precies mag in de openbare ruimte', De Gelderlander, 08-06-2020.

coronaregels, waarbij het niet duidelijk is waarom ze die krijgen. Daarnaast bestaan er verschillen in het land in de handhaving van de regels.⁵⁴² Een exemplarisch voorbeeld hiervan is de in de media breed uitgemeten situatie waarin een man en vrouw een boete kregen omdat zij in de buitenlucht met gasten een taartje aten, terwijl er wel anderhalve meter afstand werd aangehouden.⁵⁴³ Hoewel het hier om uitzonderingen gaat, is het aannemelijk dat de ervaren onduidelijkheid rondom de maatregelen en rechtsongelijkheid ten aanzien van de handhaving, negatieve invloed heeft gehad op het draagvlak.

Wat de Rijksoverheid deed in het kader van betekenisgeving

Om de crisis te duiden en de bevolking hoop en perspectief te bieden, besteedt de overheid in de persconferenties expliciet aandacht aan de problemen en het leed binnen de samenleving. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in onderstaande citaten uit de landelijke toespraak van de premier op 16 maart 2020. De toespraak werd vanuit 'het Torentje' live opgenomen en uitgezonden. De toespraak was betekenisvol, zeker gezien het feit dat het voor het eerst sinds 1973 was dat een premier het land op deze manier toesprak.⁵⁴⁴ Ongeveer 7,4 miljoen mensen keken naar de toespraak.⁵⁴⁵

Citaten uit de toespraak van de premier op 16 maart 2020

'Ik wil aan het begin van deze toespraak mijn medeleven uitspreken met de families van de mensen die inmiddels aan het virus zijn overleden. Iedereen die in het ziekenhuis ligt of thuis aan het herstellen is, wens ik veel beterschap en sterkte toe. En ik wil me richten tot de ouderen en de mensen met een zwakke gezondheid. Ik realiseer me dat u grote zorgen hebt. En daarom wil ik u zeggen dat het onze absolute prioriteit is de risico's voor u zo klein mogelijk te maken. (...) Veel mensen maken zich zorgen over hun baan. Want voor heel veel bedrijven, groot en klein, is dit een extreem moeilijke periode. Heel veel ondernemers staan ineens met hun rug tegen de muur. De mevrouw van het koffietentje op de hoek, de bloemenkweker, de transportondernemer, de ZZP'er, maar het geldt ook voor nationale iconen als de KLM. Mijn boodschap aan de ondernemers van Nederland en hun werknemers is deze: het kabinet zal doen wat nodig is om u te steunen. (...) Ik wil eindigen met deze oproep: bij alle onzekerheden die er zijn, is één ding volstrekt duidelijk: de opgave waar we voor staan is heel groot en we moeten dit echt met 17 miljoen mensen doen. Samen komen we deze moeilijke periode te boven. Let een beetje op elkaar. Ik reken op u.'

Een andere manier om de bevolking hoop en perspectief te bieden, vond plaats door het doen van concrete toezeggingen en beloften. Het vervolgens niet kunnen nakomen van de gedane beloften leverde kritiek op. Een voorbeeld hiervan is de Corona-app, die in de persconferentie van 7 april 2020 werd aangekondigd als de kern van het nieuwe testbeleid. De invoering ervan liet vervolgens maandenlang op zich wachten.⁵⁴⁶ Een

⁵⁴² I&O Research (in opdracht van WODC), *Tussenevaluatie - Handhaving van coronagedragsregels in de periode maart tot en met november 2020* (22 maart 2021)

⁵⁴³ Rijnmond, 'Lou en Taco hebben strafblad na het eten van een gebakje', 15-05-2020, <https://www.rijnmond.nl/nieuws/195422/Lou-en-Taco-hebben-strafblad-na-het-eten-van-een-gebakje> [geraadpleegd op 13-09-2021].

⁵⁴⁴ In 1973 sprak premier Den Uyl de Nederlandse bevolking toe over de toenmalige oliecrisis.

⁵⁴⁵ Stichting Kijkonderzoek, 'Corona houdt Nederland Thuis – update – kijkcijfers t/m week 16', 21-04-2020.

⁵⁴⁶ E. van der Aa, 'Senaat akkoord met invoering corona-app, lancering op 10 oktober', Het Parool, 06-10-2020.

ander voorbeeld is dat de minister van VWS op 6 augustus aangaf dat lokaal 'goed zicht' bestond op nieuwe besmettingen, terwijl de GGD'en in Amsterdam en Rotterdam de volgende dag bekendmaakten dat zij het arbeidsintensieve contactonderzoek beperkten vanwege capaciteitsgebrek.⁵⁴⁷

De samenleving wordt perspectief geboden wanneer er versoepelingen worden aangekondigd. In de persconferentie van 6 mei presenteren de premier en de minister van VWS de routekaart met de mogelijke versoepelingen per 1 juni, 15 juni en 1 september. Versoepelingen gaan volgens de premier zo snel als het kan, maar niet sneller dan verantwoord. *'Omdat voorzichtigheid nu beter is dan spijt achteraf'*, aldus de premier. De versoepelingen hebben als neveneffect dat de verschillende doelgroepen nog nadrukkelijker een verschillend vooruitzicht ervaren. Sectoren die (beperkt) kunnen heropenen ervaren meer perspectief dan sectoren die (nog) gesloten moeten blijven. Het voedt de maatschappelijke weerstand tegen de corona-aanpak binnen de sectoren die nog onder de maatregelen te lijden hebben. Om het tempoverschil in versoepelingen uit te leggen verwijst de premier naar twee belangrijke criteria: *'de effecten die een versoepeling heeft op de zorg en de drukte op straat en in het verkeer.'*

In de persconferenties is begrip getoond voor de mogelijke zorgen die mensen hadden bij de afgekondigde maatregelen en de latere stapsgewijze versoepelingen. De Rijksoverheid richtte zich in de publiekscommunicatie vooral op de grote middengroep van de bevolking die positief tegenover de maatregelen stond en schonk weinig aandacht aan critici met sterk afwijkende standpunten over de coronacrisis. Wel reageerde de Rijksoverheid door tegenover extreme standpunten feiten te plaatsen en werden handvatten aangereikt voor de burger om te beoordelen of nieuws betrouwbaar is.⁵⁴⁸ Enkele specifieke berichten met nepnieuws zijn wel ontkracht. Een voorbeeld hiervan is het bericht dat Defensie op een avond heel Nederland met desinfectiemiddel zou besproeien. Ook het bericht dat het drinken van warm water het coronavirus kon doden, is ontkracht.⁵⁴⁹

6.2 De opgave voor crisiscommunicatie

Deze paragraaf beschrijft enkele belangrijke uitdagingen in de crisiscommunicatie en legt kwetsbaarheden daarin bloot. Achtereenvolgens komen aan de orde: het inspelen op de informatiebehoefte van de bevolking aan het begin van de crisis, het informeren van de gehele bevolking, het luisteren naar de behoeften van de bevolking, het communiceren over onzekerheden en het omgaan met weerstand vanuit de bevolking.

Het inspelen op de informatiebehoefte

Een eerste crisiscommunicatievraagstuk dat zich aandienende, betrof het inspelen op de informatiebehoefte van de bevolking aan het begin van de crisis. Hoewel er nog geen

⁵⁴⁷ NOS, 'Amsterdam en Rotterdam beperken contactonderzoek, landelijk capaciteitstekort dreigt', 07-08-2020, <https://nos.nl/artikel/2343195-amsterdam-en-rotterdam-beperken-contactonderzoek-landelijk-capaciteitstekort-dreigt> [geraadpleegd op 12-10-2021].

⁵⁴⁸ Rijksoverheid, 'Checklist 'Is die informatie echt?', <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/desinformatie-nepnieuws/checklist-tips-tegen-nepnieuws-desinformatie> [geraadpleegd op 01-10-2021].

⁵⁴⁹ NKC, *Alleen samen COVID-19 beleefd vanuit het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie* (juni 2020).

besmettingen in Nederland waren geconstateerd en er nog geen zichtbare economische gevolgen waren, nam de informatiebehoefte vanuit de bevolking vanaf half februari 2020 toe.⁵⁵⁰ Op 20 februari 2020 waren ruim vier op de tien Nederlanders (erg) bezorgd over het virus,⁵⁵¹ op 24 februari ontving het RIVM 1.461 berichten van burgers over het nieuwe coronavirus⁵⁵² en uit de omgevingsanalyse van 26 februari bleek dat burgers niet wisten wat het plan van de overheid was als er een uitbraak in Nederland zou plaatsvinden. Uit de analyse bleek ook dat mensen behoefte hadden aan meer informatie vanuit de officiële kanalen, bang waren besmet te raken en grote gevolgen voor de economie vreesden.⁵⁵³ De toegenomen informatiebehoefte ging gepaard met een dalend vertrouwen van de bevolking in de informatievoorziening door de overheid.⁵⁵⁴ In (sociale) media verschenen oproepen dat de overheid meer moest doen aan publieksinformatie. Het ANP meldde bijvoorbeeld dat er ‘veel vragen’ leefden bij de coalitiepartijen, en Jinek opende haar talkshow op 25 februari met de vraag: ‘Waarom blijft de politiek zo stil?’⁵⁵⁵ Een voorbeeld van de behoefte aan informatie en het afnemende vertrouwen in de overheidsinformatie is een – in het ICCb-verslag van 26 februari opgenomen – citaat van een respondent uit een peiling van *EenVandaag* op 25 februari 2020: *‘Er lijkt hier niets te gebeuren. De Nederlandse overheid is veel te laks. Iedereen uit besmette gebieden komt zonder problemen het land in. Andere landen nemen maatregelen, waarom wij niet?’*⁵⁵⁶

De crisiscommunicatie werd in die periode voornamelijk verzorgd door het RIVM en bestond hoofdzakelijk uit informatie over de ontwikkelingen op zijn website, perswoordvoering en het beantwoorden van vragen op sociale media. Andere overheidsorganisaties verwezen actief naar de kanalen van het RIVM. Vanaf 3 maart – dus nadat op 27 februari de eerste besmetting in Nederland werd vastgesteld, het OMT op 28 februari adviseerde dat Nederland zich moest voorbereiden op grote aantallen COVID-19-patiënten, en de MCCb in haar eerste bijeenkomst op 3 maart het OMT-advies besprak – trad de overheid in toenemende mate naar buiten om in de behoefte aan publieksvoorlichting te voorzien. De overheid koos er daarbij nadrukkelijk voor zich te laten leiden door de omgevingsanalyses en (Flits)peilingen, om zo aan te kunnen sluiten bij de maatschappelijke zorg en informatiebehoefte.⁵⁵⁷ Op 9 maart werd de bevolking voor het eerst door middel van een landelijke persconferentie toegesproken, waarbij onder andere opgeroepen werd de adviezen van de overheid nauw te volgen en geen handen meer te schudden. Daarmee trad de Rijksoverheid na enkele weken van toenemende onrust en een dalend vertrouwen in de overheidscommunicatie, actief naar buiten om in de informatiebehoefte van de bevolking te voorzien. De crisiscommunicatie liep daarmee in deze fase achter op de behoefte aan informatie vanuit de samenleving.

⁵⁵⁰ Ministerie van VWS, ‘Omgevingsanalyse COVID-19’, 26-02-2020.

⁵⁵¹ MarketResponse, ‘Flitspeiling Coronavirus: Rapport – Flitspeiling voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport’, 20-02-2020.

⁵⁵² Ministerie van VWS, ‘Omgevingsanalyse COVID-19’, 26-02-2020.

⁵⁵³ Ministerie van VWS, ‘Omgevingsanalyse COVID-19’, 26-02-2020.

⁵⁵⁴ De helft van de bevolking heeft ‘voldoende vertrouwen’ in de informatievoorziening; een derde heeft ‘goed vertrouwen’ in de informatievoorziening. Bron: MarketResponse, ‘Flitspeiling Coronavirus: Rapport – Flitspeiling voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport’, 20-02-2020.

⁵⁵⁵ Ministerie van VWS, ‘Omgevingsanalyse COVID-19’, 26-02-2020.

⁵⁵⁶ <https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/meer-zorgen-over-coronavirus-tweederde-wil-controles-op-schiphol/> (geraadpleegd 2-11-2021)).

⁵⁵⁷ NCTV, ‘Verslag ICCb COVID-19’, 26-02-2020.

Het informeren van de gehele bevolking

Een tweede crisiscommunicatie-vraagstuk dat zich aandiende, betrof het informeren van de *gehele* bevolking. Daarbij moest rekening gehouden worden met een brede diversiteit aan doelgroepen en variatie in hoe deze het best bereikt konden worden. Op basis van vragen van Nederlanders in het buitenland en omgevingsanalyses, besloot de overheid eind februari 2020 de eerste doelgroepen van informatie te voorzien. Dit betrof onder andere medewerkers van de Rijksoverheid in het buitenland, toeristen in het buitenland, ondernemers, vervoerders en betrokkenen in het onderwijs.⁵⁵⁸ Toen vanaf maart de crisis door het snel stijgend aantal besmettingen, ziekenhuisopnamen en sterfgevallen een acuut karakter kreeg⁵⁵⁹, moesten niet alleen andere doelgroepen van informatie voorzien worden, zoals betrokkenen bij zorginstellingen, mantelzorgers en begrafenisondernemers, maar werd het ook nodig de bevolking als geheel te bereiken. Dit betekende dat ook groepen niet-Nederlandstaligen en circa 2,5 miljoen laaggeletterden⁵⁶⁰ bereikt moesten worden. De crisiscommunicatie stond daarmee voor de uitdaging een totaalaanpak te leveren waarbij de gehele bevolking, bestaande uit een grote variëteit aan (sub)groepen, geïnformeerd, overtuigd en geactiveerd moest worden.

Om te beoordelen in welke mate de crisiscommunicatie de gehele bevolking bereikte, onderzocht de Rijksoverheid vanaf februari 2020 doorlopend de houding van Nederlanders ten opzichte van het coronavirus. De monitoring was daarbij nadrukkelijk gericht op het brede publiek, waarbij de circa tweewekelijkse Flitspeilingen bestonden uit een online-steekproef onder volwassen Nederlanders⁵⁶¹ en de dagelijkse omgevingsanalyses uit een samenvattende afspiegeling van aan corona gerelateerde (sociale) mediaberichten. De monitoring van specifieke doelgroepen, zoals laaggeletterden en niet-Nederlandstaligen, mensen met een visuele of auditieve beperking en jongeren, kwam later en in mindere mate op gang.

In mei 2020 gaf de Corona Gedragsunit van het RIVM opdracht onderzoek te doen naar de kennis, naleving en impact van de coronamaatregelen op mensen met een lage sociaal-economische status (SES) met en zonder migratieachtergrond.⁵⁶² Hoewel er geen belangrijke verschillen in kennis en naleving van de maatregelen gevonden werden tussen mensen zonder en met een migratieachtergrond, bleek dat de informatie via het nieuws voor velen niet goed te begrijpen was, doordat het taalgebruik te ingewikkeld was of omdat men de Nederlandse taal onvoldoende machtig was. In de zomer van 2020 stelden het RIVM en de GGD'en van de vier grote steden dat de communicatie vanuit de Rijksoverheid mensen met een migratieachtergrond en beperkte gezondheidsvaardigheden minder goed heeft bereikt, dat de maatregelen niet op een voor hen begrijpelijke manier is uitgelegd, en dat er signalen zijn dat de boodschap onvoldoende was afgestemd op jongeren.⁵⁶³

⁵⁵⁸ NCTV, 'Verslag ICCb COVID-19', 26-02-2020.

⁵⁵⁹ Nu.nl, 'Bekijk de coronacijfers van 30 maart in zeven grafieken', 30-03-2020, <https://www.nu.nl/coronavirus/6041396/bekijk-de-coronacijfers-van-30-maart-in-zeven-grafieken.html> [geraadpleegd op 12-10-2021].

⁵⁶⁰ <https://www.lezenenschrijven.nl/informatie-over-laaggeletterdheid-nederland> [geraadpleegd op 17-09-2021].

⁵⁶¹ Rijksoverheid, 'Flitspeilingen coronavirus', <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/20/flitspeilingen-coronavirus> [geraadpleegd op 12-10-2021].

⁵⁶² T. van Loenen, S. Denktas, I. Merkelbach, M. van den Muijsenbergh, 'Corona gedragsmaatregelen', 07-07-2020.

⁵⁶³ RIVM en GGD van de vier grote steden. Notitie doelgroepen benadering bij de bestrijding van COVID 19, v5.0 27-7-2020.

Uit interviews komt naar voren dat de initiële focus van de crisiscommunicatie op het brede publiek lag en de Rijksoverheid beperkt zicht had op de mate waarin specifieke groepen bereikt werden, of zij de aangeboden informatie begrepen en zich aan de maatregelen hielden, en/of extra aandacht nodig hadden. Ook had de overheid geen zicht op de kwaliteit van het zogeheten hertalen van informatie voor laaggeletterden. Uit interviews komt naar voren dat de cyclus waarin de persconferentie op de besluitvorming volgde, geen tijd bood om communicatieboodschappen eerst voor te leggen aan een panel van de doelgroep of anderszins te toetsen of de voorgenomen manier van communiceren voldoende aansloot bij de behoeften van laaggeletterden. Het NKC heeft achteraf geen navraag gedaan bij deze doelgroepen zelf, maar vertrouwde voor de kwaliteit en begrijpelijkheid van de communicatie op de expertise van en de toetsing door belangenorganisaties. Daartoe werkte de overheid samen met expertisecentra en vertegenwoordigende organisaties, zoals de Expertise-unit Sociale Stabiliteit bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Steffie, Pharos en Stichting Lezen en Schrijven. Deze laatsten geven aan dat de crisiscommunicatie naar hun mening onvoldoende aandacht had voor laaggeletterden en mensen met een sociaal-economische achterstand. Sommige van deze organisaties ervoeren de samenwerking met het NKC als ad hoc en zijn van mening dat hun expertise onderbenut is gebleven. Het algemene beeld is dat de monitoring van de effecten van de crisiscommunicatie voor specifieke doelgroepen laat en in beperkte mate op gang kwam. Dit leidde tot een beperkt inzicht in de mate waarin deze groepen daadwerkelijk geïnformeerd, overtuigd en geactiveerd werden.

Het luisteren naar behoeften van de bevolking

Een derde crisiscommunicatie-vraagstuk dat zich vanuit de crisis aandiende, betrof het luisteren naar de behoeften van de bevolking. Vanaf mei 2020 waren er steeds meer groepen die financieel, sociaal of psychisch te lijden hadden onder de maatregelen. Zij worstelden met het toepassen van de maatregelen, groeiende (leer)achterstanden, gebrek aan toekomstperspectief, eenzaamheid en toenemende bestaansonzekerheid.⁵⁶⁴ Zo traden jongeren naar buiten die worstelden met de maatregelen en de invloed ervan op hun sociale leven en hun toekomst. Ook worstelden verpleeghuizen en gehandicaptenzorginstellingen met de communicatie rondom de maatregelen. Koepelorganisaties gaven aan dat zorginstellingen zich iedere keer opnieuw overvallen voelden door de persconferenties. Na iedere persconferentie werden zij 'platgebeld' door familieleden van patiënten met vragen over de toepassing van de maatregelen. Dit terwijl de zorginstellingen zelf nog moesten doordenken wat de maatregelen in de praktijk betekenden (zie ook hoofdstuk 7). Ook GGD'en hadden, doordat zij niet vooraf op de hoogte gebracht werden van de maatregelen, moeite om zich als ambassadeur van de maatregelen op te werpen.

Voor zowel professionals als andere mensen ging het daarmee niet meer alleen om het kennen en begrijpen van de maatregelen, maar juist ook om het omgaan ermee in specifieke situaties en om het (opnieuw) invulling geven aan persoonlijke en werkgerelateerde situaties. De crisiscommunicatie moest daarmee tevens inspelen op het begrijpen en ondersteunen van mensen in het omgaan met de maatregelen en gevolgen van de coronacrisis. De uitdaging bestond eruit dat de Rijksoverheid niet alleen de

⁵⁶⁴ VNG, *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis*, mei 2020.

bevolking meenam in de onzekerheden, dilemma's en maatregelen (de zogeheten dilemmalogica), maar ook – mede met het oog op samenwerking met en het faciliteren van de veiligheidsregio's en gemeenten – in gesprek ging over de vragen, zorgen en moeilijkheden van mensen die te lijden hadden onder de maatregelen en de gevolgen van de crisis (de zogeheten verbindende communicatie).

De behoefte aan verbindende communicatie kwam voor het NKC niet onverwachts. Op 15 maart 2020 bespraken diverse bij het NKC betrokken partijen het belang om niet alleen te focussen op het communiceren van maatregelen, maar ook oog te hebben voor de gevolgen van de maatregelen voor mensen. De daarvoor benodigde werkwijze van verbindende communicatie werd gaandeweg de crisis uitgewerkt⁵⁶⁵ en kreeg vooral vorm door middel van gesprekken met brancheorganisaties en vertegenwoordigers van specifieke doelgroepen. Een voorbeeld hiervan waren gesprekken tussen de betrokken ministeries en belangenorganisaties van laaggeletterden om hun specifieke behoeften te achterhalen. Waar nodig stuurde het NKC bewindslieden aan om met groepen in gesprek te gaan. Ook werden in mei 2020 twee live sessies op Instagram georganiseerd, waarin de minister-president vragen van volgers beantwoordde.⁵⁶⁶ Op basis van signalen die het NKC kreeg over de gevolgen van de crisis en van de maatregelen werden deelcampagnes gestart. Zo werd de landelijke campagne tegen huiselijk geweld tijdens de coronacrisis (25 april 2020)⁵⁶⁷ en de deelcampagne 'Een klein gebaar kan het verschil maken' (30 september) gestart.⁵⁶⁸ Ook werden *good practices* die het NKC bereikten, zoals de actie 'Slimmer chillen = Corona killen'⁵⁶⁹ die ontstond in de veiligheidsregio Hollands-Midden, gedeeld met andere veiligheidsregio's en gemeenten. Daarnaast werd naar aanleiding van opgehaalde signalen meer aandacht besteed aan psychosociale ondersteuning, maatschappelijke initiatieven, en specifieke doelgroepen zoals jongeren. Zo kwamen er, naast het algemene publieksinformatienummer 0800 1351 en reeds bestaande publieksnummers, ook andere telefonische hulplijnen beschikbaar.⁵⁷⁰

Over het algemeen liet het NKC zich met betrekking tot het ontwikkelen van verbindende communicatie ad hoc en selectief leiden door vragen die bij groepen leefden. Zo ontving minister Bruins verpleegkundigen, ging minister De Jonge in gesprek met medewerkers van een getroffen verpleeghuis, en ging premier Rutte in gesprek met criticasters van het beleid en jongeren over de problemen waar zij tegenaan liepen. Maar er waren geen gerichte gesprekken met verpleeghuizen en andere zorginstellingen over hoe zij worstelden met de communicatie rondom de maatregelen (zie ook hoofdstuk 7). Als reden hiervoor gaf het NKC aan dat er onvoldoende tijd was om dit goed af te stemmen. Ook ging de Rijksoverheid niet proactief in gesprek met groepen die geen expliciete

565 Zo had het concept 'verbindende communicatie' nog geen plek in de april en juni 2020-versie van de 'Handreiking communicatieaanpak Coronavirus', maar kreeg het veel aandacht in de maart 2021 versie van de handreiking.

566 Op 1 mei 2020, zie https://www.instagram.com/tv/B_ponkcp7zY/?utm_medium=copy_link en 29 mei 2020, zie https://www.instagram.com/tv/CAxv7QCpqLD/?utm_medium=copy_link [beide geraadpleegd op 20-12-2021].

567 Rijksoverheid, 'Start landelijke campagne tegen huiselijk geweld in coronacrisis', 25-04-2020, <https://www.Rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/25/start-landelijke-campagne-tegen-huiselijk-geweld-in-coronacrisis> [geraadpleegd op 12-10-2021].

568 Rijksoverheid, 'Eenzaamheid in coronatijd: praatje over het weer belangrijker dan gedacht', 30-09-2020, <https://www.Rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/30/eenzaamheid-in-coronacrisis-praatje-over-het-weer-belangrijker-dan-gedacht> [geraadpleegd op 12-10-2021].

569 Een voorbeeld van een toepassing is die door de gemeente Urk, 'Slimmer chillen = Corona killen', 11-04-2020, <https://www.youtube.com/watch?v=MEuU7cK7IWg> [geraadpleegd op 12-10-2021].

570 <https://www.steunpuntcoronazorgen.nl/hulplijnen> [geraadpleegd op 16-12-2021].

hulpvraag stelden. Zo waren er wel gesprekken met vertegenwoordigers van laaggeletterden en mensen die hulp nodig hadden bij het omgaan met de maatregelen, maar niet met deze mensen zelf. De uitkomsten van de gesprekken door bewindspersonen werden niet gedeeld met het NKC. Hierdoor kon het NKC deze uitkomsten niet, of alleen indirect middels de omgevingsanalyses, benutten in het adviseren van veiligheidsregio's en gemeenten over de communicatie met inwoners over de gevolgen van de crisis en de maatregelen.

Het algemene beeld is dat de Rijksoverheid de werkwijze van verbindende communicatie weliswaar steeds verder ontwikkelde, maar er geen systematische aanpak hiervan ontstond. Geïnterviewden geven aan dat het NKC de ambitie heeft om meer vanuit verbindende communicatie het gesprek met de bevolking aan te gaan, maar tevens zoekende is in zijn rol in deze en in de rol die ministeries, gemeenten, veiligheidsregio's en de netwerken in het veld hierin kunnen spelen.

Het bieden van perspectief aan de bevolking

Een vierde crisiscommunicatievraagstuk dat zich vanuit de crisis aandiende, betrof het bieden van perspectief, waarbij de overheid zich geconfronteerd zag met tal van onzekerheden, zowel over de aard van het virus als over de impact van de crisis en het effect van de genomen maatregelen. Zo was in de eerste periode van de crisis onzeker hoe besmettelijk het virus was, via welke manier het virus zich verspreidde en welke leeftijdsgroepen het meest kwetsbaar waren. Ook waren er onzekerheden over de psychosociale, maatschappelijke en economische gevolgen van de crisis, de duur van de crisis en de vraag of de gezondheidszorg in staat zou zijn alle zieken van zorg te voorzien. Tot slot was – mede door de lange incubatietijd van het virus – onzeker of de genomen maatregelen doelmatig en effectief waren en wat het effect van de maatregelen was op het aantal besmettingen, de draagkracht van de zorg en het welzijn van de bevolking in het algemeen.

Ondanks de onzekerheden werd van de overheid leiderschap verwacht om uit de crisis te komen. Naarmate de crisis voortduurde, nam de behoefte vanuit de samenleving aan hoop en perspectief toe. Zo verschenen in de omgevingsanalyses dagelijks oproepen ter ondersteuning van specifieke bevolkingsgroepen. Voorbeelden hiervan zijn een oproep van ondernemers om meer rekening te houden met de consequenties van de maatregelen voor hen, een oproep van het Nationaal Ouderenfonds om de ouderen te blijven ondersteunen,⁵⁷¹ en een oproep om het enorme aantal verpleegkundigen en verzorgenden die vermoeid waren en zich onzeker en machteloos voelden, te helpen.⁵⁷² Dergelijke signalen stelden de overheid voor de uitdaging om ondanks alle onzekerheden ook hoop en perspectief te bieden aan de diverse bevolkingsgroepen.

Na een aanvankelijk geruststellende toon vanuit het RIVM, besloot de overheid in maart 2020 de bevolking zoveel mogelijk mee te nemen in de onzekerheden, dilemma's en keuzes waar de overheid voor stond. Dit kreeg met name gestalte tijdens de persconferenties, waarbij de sprekers ook bij het beantwoorden van vragen veelvuldig ingingen op de onzekerheden. Door de onzekerheden, dilemma's en keuzes te delen,

⁵⁷¹ NKC, 'Omgevingsanalyse COVID-19', 22-04-2020.

⁵⁷² Ministerie van VWS, 'Omgevingsanalyse VWS COVID-19', 01-05-2020.

probeerde de overheid de bevolking de besluiten als logisch te laten ervaren en tevens voor te bereiden op komende wijzigingen in het beleid.⁵⁷³ Tegelijkertijd koos de overheid ervoor hoop en perspectief te bieden. Dit deed zij door de bevolking te bemoedigen vol te houden en te benadrukken dat de crisis alleen samen en vanuit solidariteit bestreden kon worden. Zo benadrukten bewindslieden tijdens de persconferenties het belang om samen de crisis te bestrijden en was de centrale boodschap van de overheids campagne dat Nederland alleen samen corona onder controle kon krijgen.⁵⁷⁴ Ook bood de overheid hoop en perspectief door concrete doelen te stellen en (al dan niet voorzichtige) beloften te doen en verwachtingen te scheppen.

De overheid baseerde zich bij haar beloften en verwachtingen regelmatig op onzekere aannames. Het gevolg daarvan was dat zij beloften en verwachtingen in diverse situaties niet kon waarmaken. Zo wekte de minister-president in maart 2020 de indruk groepsimmunitet als zelfstandig doel na te streven, maar lichtte hij kort daarna toe dat dit was genoemd als bijkomend effect binnen de gekozen strategie. Enkele weken later, op 7 april, kondigde de minister van VWS de Corona-app(s) aan als de kern van het nieuwe testbeleid,⁵⁷⁵ maar liet de invoering ervan vervolgens op zich wachten tot 10 oktober. Een maand later, op 6 mei, werd de routekaart geschetst voor het opheffen van de maatregelen, maar bood zowel de routekaart als de communicatie erover geen houvast voor het geval de situatie onverhoopt zou verslechteren.⁵⁷⁶

Toen eind juni de crisisstructuur van de MCCb en het NKC werd afgeschaald, was dat voor het publiek dan ook een signaal dat de crisis ten einde liep. Toen de situatie vervolgens verergerde, nam ook de druk op de overheid om perspectief te bieden toe. De uitbreiding van de testcapaciteit bood hiertoe gelegenheid. Zo gaf de minister op 6 augustus aan de hoop te hebben vóór 16 augustus een teststraat op Schiphol in te richten.⁵⁷⁷ De benodigde uitbreiding kwam echter niet van de grond en het plan werd uiteindelijk opgeschort.⁵⁷⁸ Ook verzekerde de minister op 6 augustus dat de GGD'en dankzij bron- en contactonderzoek goed zicht hadden op het verloop van de besmettingen. Een dag later meldden de GGD Amsterdam en GGD Rotterdam-Rijnmond het arbeidsintensieve contactonderzoek te beperken vanwege capaciteitsgebrek.

Tot slot was vanaf juni 2020 het credo in de publiekscommunicatie dat iedereen in Nederland getest kon worden op het coronavirus. Maar de GGD'en ervoeren eind augustus en begin september 2020 problemen bij het opschalen van de benodigde testcapaciteit, waardoor er lange wachtrijen voor de testlocaties ontstonden.

⁵⁷³ Open overheid, "Alles begint met eerder contact maken, juist als het schuurt!", <https://www.open-overheid.nl/interview/interview-actiepunt-7-dilemmalogica/> [geraadpleegd op 12-10-2021].

⁵⁷⁴ NKC, *Handreiking communicatieaanpak coronavirus* (april 2020).

⁵⁷⁵ Persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge, 7 april 2020, <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/04/07/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet> [geraadpleegd op 01-11-2021].

⁵⁷⁶ Persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge, 6 mei 2020, <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/05/06/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet> [geraadpleegd op 01-11-2021].

⁵⁷⁷ Persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge, 6 augustus 2020, <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/08/06/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-6-8-2020> [geraadpleegd op 01-11-2021].

⁵⁷⁸ Kamerstuk 25295. Nr. 537, 11 september 2020.

Hoewel de minister sommige aankondigingen met voorbehouden omkleedde, interpreteerde (een deel van) de media en de bevolking de resultaten van bovengenoemde situaties als niet-gehaalde beloftes, waardoor de overheid aan geloofwaardigheid inboette. Door te stellige beloften en verwachtingen te communiceren, creëerde de overheid haar eigen valkuil om afgerekend te worden op besluiten die gebaseerd waren op onzekere aannamen. Daarmee voorzag de overheid weliswaar op korte termijn in de toenemende behoefte aan hoop en perspectief, maar droeg zij op lange termijn bij aan de erosie van het maatschappelijk draagvlak.

Het omgaan met weerstand

Een vijfde crisiscommunicatievraagstuk dat zich vanuit de crisis aandiende, betrof het omgaan met een toenemende weerstand vanuit de samenleving. Gedurende de coronacrisis was de uitdaging voor de Rijksoverheid om het draagvlak te behouden, omdat het vertrouwen van de bevolking noodzakelijk is om de pandemie onder controle te krijgen. Zonder draagvlak worden maatregelen immers niet opgevolgd en krijgt het virus meer ruimte om zich te verspreiden.

Parallel aan de afname van het draagvlak voor de genomen maatregelen, groeide vanaf half mei 2020 de maatschappelijke weerstand tegen de corona-aanpak. Dat het maatschappelijk draagvlak direct na het begin van een crisis hoog is en vervolgens afkalft is een bekend fenomeen.⁵⁷⁹ Tegelijkertijd heeft het optreden van de overheid zelf ook bijgedragen aan de afname van het draagvlak in de eerste periode van de coronacrisis. In diverse persconferenties werd gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Zo zei de premier tijdens de persconferentie van 31 maart 2020 'Wat in Nederland niet werkt is een regering die zegt: je moet dit en je moet zus [...].' Dat gaf onbedoeld ruimte aan mensen die zelf de afweging wilden maken of een maatregel wel op hun van toepassing was. Ook zorgden deskundigen die als adviseur voor de overheid optraden soms voor verwarring wanneer zij in de media afweken van of vooruitliepen op het overheidsbeleid. Diverse malen gaven OMT-ers in de media hun mening over mogelijke versoepelingen die op dat moment nog onderdeel van de besluitvorming waren. Ook opmerkingen van de voorzitter van het OMT, die in de media bijvoorbeeld aangaf dat het politieke – en geen wetenschappelijke – keuzes waren om mondkapjes in het OV en de publieke ruimte in te voeren, ondermijnde het publieke vertrouwen in het overheidsbeleid (zie paragraaf 8.4).

De maatschappelijke weerstand kwam nadrukkelijker op toen critici van het coronabeleid zich in de media gingen roeren. Zo zette de latere voorman van actiegroep Viruswaan (later Viruswaarheid) in mei 2020 in een interview vraagtekens bij de dodelijkheid van het virus, de modellen die het RIVM hanteerde en de suggestie van het RIVM dat de verspreiding van het coronavirus niet via aerosolen zou verlopen.⁵⁸⁰ Het interview werd gezien als het begin van deze actiegroep, onder welke vlag regelmatig demonstraties in diverse steden zouden volgen, zoals in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Enschede en Groningen. Vanaf eind mei 2020 ontstonden er steeds meer groepen, vooral op sociale media, die de crisis definiëren in termen van macht en tegenmacht, vrijheidsberoving en

⁵⁷⁹ Dit staat in de crisisliteratuur bekend als 'rally 'round the flag'-effect.

⁵⁸⁰ Café Weltschmerz, 'Een crisis in de wetenschap, lockdown is een schande. Willem Engel en Ramon Bril, 29-05-2020, https://www.youtube.com/watch?v=H-2in_Z66F8 [geraadpleegd op 12-10-2021].

complottheorieën.^{581; 582} De grote variëteit aan tegengeluiden verrijkte in veel gevallen het debat over de aanpak van de coronacrisis, maar ondermijnde ook het vertrouwen in de overheid, de reguliere media en de wetenschap. Dit stelde de overheid voor de uitdaging om te gaan met de toenemende weerstand tegen het coronabeleid.

De Rijksoverheid richtte zich met de crisiscommunicatie vooral op het informeren van de grote middengroep die reeds achter het overheidsbeleid stond en het deel van de bevolking dat nog twijfels had. Deze groepen stonden volgens het NKC het meest open voor informatie vanuit de overheid, en konden dus ook het meest bijdragen aan het bestrijden van de crisis. Wel ging de overheid in gesprek met leden van het Red-team en sommige opiniemakers die afwijkende meningen lieten horen. Uitgesproken critici van de aanpak werden soms wel als lastig en ondermijnd voor het coronabeleid ervaren,⁵⁸³ maar ook gezien als een gezond onderdeel van de democratie en leveranciers van een zinvolle bijdrage aan het maatschappelijk debat. Het algemene beeld is verder dat de overheid nauwelijks in gesprek ging met crisisontkenners en mensen die bang waren dat de overheid in toenemende mate hun vrijheden afpakte. Nep-nieuwsberichten werden, afgezien van enkele situaties waarin deze tot mogelijke paniek onder de bevolking konden leiden, niet actief bestreden.

Het is niet mogelijk om vast te stellen of het negeren van tegengeluiden effect had op de weerstand tegen de maatregelen. Wel kan vastgesteld worden dat de overheid door zich vooral te richten op groepen die openstonden voor informatie vanuit de overheid, beperkt inzicht had in de achterliggende drijfveren en behoeften van groepen die zich, al dan niet expliciet, tegen het overheidsbeleid en de maatregelen keerden. Daardoor had de overheid in situaties waarin het aantal besmettingen sterk opliep en mensen zich onvoldoende aan de maatregelen hielden, geen andere sturingsmiddelen meer dan de bevolking vermanend toe te spreken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de persconferentie van 22 juli 2020 als, na een onverwachtse toename van het aantal besmettingen, de bevolking vermanend wordt toegesproken (zie onderstaand kader). Ook tijdens de persconferentie van 6 augustus uiten de minister-president en de minister van VWS vermanende woorden, vooral richting de jongeren, die volgens de cijfers van het RIVM een groot aandeel in het aantal besmettingen hadden. In beide persconferenties wordt duidelijk dat de volgende stap verdergaande handhaving zou zijn; een volgens de minister-president en minister van JenV ongewenste situatie.⁵⁸⁴

581 NPO kennis, 'Welke complottheorieën rondom corona bestaan er?', <https://npokennis.nl/story/56/welke-complottheorieen-rondom-corona-bestaan-er> [geraadpleegd op 12-10-2021].

582 'Desinformatie. De verspreiding en effecten van desinformatie tijdens de COVID-19-pandemie.' Bron: WRR, 'COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid', 15-07-2021, p. 60-66.

583 VPRO, 'OMT-leden Kluytmans en Voss doen een stap terug in publieke coronadebat', 18-10-2020, <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/wetenschap-in-de-frontlinie/2020/omt.html> [geraadpleegd op 12-10-2021].

584 Landelijke persconferentie, minister-president Rutte en minister van VWS De Jonge, 24-06-2020; Landelijke persconferentie minister-president Rutte en minister van VWS De Jonge, 06-08-2020.

Persconferentie 22 juli 2020

'Ik vind dat u dit echt als een hele ernstige waarschuwing moet zien aan iedereen die denkt: ach het kan wel. Nee mensen, het kan niet. Het virus [...] is nog onder ons. Het is een levensgevaarlijk virus. We hebben echt met elkaar [...] heel veel bereikt. En dat moeten we nu door, ja ik zeg het toch maar hard weer, door verslapping in ons gedrag gaan prijsgeven. Dat moeten we niet doen. [...] Op enig moment ga je zeggen: we gaan strenger handhaven. En dan gaan we weer meer mensen eerder een bon geven om het zo maar te zeggen. En dan ga je ook echt nadenken: ja, moeten we dan niet [...] gaan verstrengen? En ik vind [...] dat we dat met elkaar moeten voorkomen. Dat is toch, ik zou bijna zeggen beneden de stand van de Nederlanders dat het zo ver zou moeten komen.'⁵⁸⁵

6.3 Verklarende factoren voor kwetsbaarheden in de crisiscommunicatie

Voor de crisiscommunicatie in de coronacrisis volgde de Rijksoverheid geen uitgewerkte strategie voor communicatie bij pandemieën, maar paste het de uitgangspunten toe van *informatievoorziening*, *schadebeperking* en *betekenisgeving*. Op basis daarvan kon ze de crisiscommunicatie waar nodig bijstellen, al naar gelang de maatregelen en het maatschappelijk sentiment ten aanzien van de maatregelen en van het kabinetsbeleid veranderden.

Als vertegenwoordiger van de crisiscommunicatie op rijksniveau zat het NKC dicht tegen de besluitvorming aan. Vertegenwoordigers van het team waren aanwezig bij overleggen als van IAO, ICCb en MCCb, maar ook bij de Catshuisoverleggen en Torentjesoverleggen. Het NKC kon daardoor anticiperen op de besluitvorming en snel acteren op wat besloten werd. Geïnterviewden geven aan dat het NKC veel ruimte en vertrouwen kreeg om de crisiscommunicatie uit te werken en uit te voeren. De persconferenties waren de piekmomenten voor het crisiscommunicatieteam. Rond die communicatiemomenten was er grote tijdsdruk om de besluiten die in de MCCb genomen waren, te communiceren met de bevolking.

Bij de uitvoering van de crisiscommunicatie werd geleund op bestaande ervaring en kennis van communicatiemedewerkers, ingehuurde communicatie- en gedragsdeskundigen en betrokken bestuurders. Eerdere ervaringen met een langdurige landelijke crisis waren er niet⁵⁸⁶ en een crisiscommunicatiehandboek voor een grote crisis als de coronapandemie was niet voorhanden. De invulling van de doelen van crisiscommunicatie kreeg primair vorm vanuit de gestolde ervaring met eerdere, niet direct vergelijkbare, rampen en crises, waarbij werd ingespeeld op wat zich aandeede.

De crisiscommunicatie ontwikkelde zich organisch gedurende de coronacrisis. Het NKC heeft daarbij vanaf het begin diverse monitoringsinstrumenten ingezet om flexibel te kunnen inspelen op veranderingen in de crisisaanpak en het draagvlak voor de

⁵⁸⁵ Landelijke persconferentie, minister van JenV, 22-07-2020.

⁵⁸⁶ Voor de coronacrisis was de ramp met vlucht MH17 de langstdurende crisis waarbij het NKC betrokken is geweest.

maatregelen. Het NKC toonde daarbij een groot adaptief vermogen, waarbij opgedane kennis vertaald werd naar nieuwe praktijken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zelfevaluatie van het NKC over de lessen uit de eerste golf (periode januari tot en met juni 2020).⁵⁸⁷ Ook zijn gedurende de crisis ervaringen in handreikingen vastgelegd en *good practices* gedeeld met communicatieafdelingen elders binnen de overheid. Ondanks de open en lerende houding heeft het werken vanuit bestaande kennis en ervaring bijgedragen aan het ontstaan van de in de vorige paragraaf geconstateerde kwetsbaarheden in de crisiscommunicatie. In het vervolg van deze paragraaf wordt dit uitgewerkt aan de hand van een aantal verklarende factoren.

Factor 1: Wachten op de grote klap

Tijdens de eerste twee maanden van 2020 waren er weinig signalen die op een crisis duiden. Weliswaar bereikten beelden van Chinese noodhospitals en overvolle ic's in Noord-Italië de Nederlandse huiskamers, maar in Nederland zelf waren er nog geen zichtbare, hoorbare, of tastbare signalen die op een aankomende en grootschalige crisis wezen. Hoewel het NKC op 31 januari 2020 geactiveerd werd en het vanaf dat moment de landelijke crisiscommunicatie formeel coördineerde, gebeurde dit niet vanuit het oogpunt van publiekscommunicatie, maar om de repatriëring van Nederlanders uit China goed te laten verlopen.⁵⁸⁸ De Rijksoverheid verwees bezorgde burgers naar het RIVM, dat zich qua publiekscommunicatie beperkte tot perswoordvoering, het via *sociale media* beantwoorden van publieksvragen en het plaatsen van informatie over de ontwikkelingen op haar website.

Tevens kwam de MCCb op 3 maart voor het eerst bij elkaar, ruim nadat op 27 februari de eerste besmetting in Nederland werd vastgesteld en het OMT op 28 februari adviseerde dat Nederland zich moest voorbereiden op grote aantallen COVID-19-patiënten. Dit duidt erop dat de Rijksoverheid dacht en handelde vanuit de impliciete vooronderstelling dat er sprake is van een crisis wanneer er zichtbare, hoorbare, of tastbare signalen en gevolgen zijn die met de bevolking gecommuniceerd moeten worden. Zolang de grote klap er nog niet was, zag de Rijksoverheid geen reden om actief naar buiten te treden om de bevolking van uitgebreide informatie over de crisis te voorzien. Hierbij werd geleund op de deskundigen van RIVM en VWS, die in de beginperiode geen grote crisis voorzagen. Deze impliciete ideeën over wanneer er wel of (nog) geen sprake is van een crisis, vormt een verklarende factor voor het feit dat de publiekscommunicatie in de weken rondom de eerste besmetting in Nederland achterliep op de informatiebehoefte van de bevolking.

Factor 2: Top-down informeren onder tijdsdruk

Bij een acute en kortdurende crisis, waarbij onmiddellijk handelen vereist is, past een crisiscommunicatie die erop gericht is de burger snel, top-down en zonder ruimte voor discussie te informeren over handelingsperspectieven (bijvoorbeeld 'sluit ramen en deuren') en van regelmatige updates te voorzien. In lijn met deze kenschets voorzag de overheid – vanaf het moment dat zij beseftte dat sprake was van een acute crisis – het publiek snel en veelvuldig van de laatste informatie. Voor de crisiscommunicatie

⁵⁸⁷ NKC, *Alleen samen COVID-19 beleefd vanuit het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie* (juni 2020).

⁵⁸⁸ NKC, *Alleen samen COVID-19 beleefd vanuit het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie* (juni 2020); notulen NKC kernoverleg 31 januari 2020

betekende dit dat de besluitvorming over te nemen maatregelen en de communicatieve vertaling daarvan steeds plaatsvond tussen het Catshuisoverleg op zondagmiddag en de persconferentie op maandagavond. Daarmee vond 'het maken' van de crisiscommunicatie plaats in een kort-cyclisch werkproces onder grote tijdsdruk. Dat er meer tijd was dan men aanvankelijk dacht, blijkt bijvoorbeeld uit het besluit van de overheid de persconferenties van de maandag- naar de dinsdagavond te verplaatsen. Dit besluit vond plaats na de persconferentie met vier ministers op 23 maart 2020, die door de premier als 'rommelig' werd bestempeld⁵⁸⁹ en die zowel intern binnen de overheid als in de media⁵⁹⁰ werd bekritiseerd.

Naarmate de crisis vorderde, bleek ook dat het top-down informeren en instrueren van de bevolking ontoereikend was. Omdat de crisis alleen bezworen kon worden als de overgrote meerderheid van de bevolking zich aan de maatregelen zou houden, was het van belang om een (communicatie)strategie te ontwikkelen waarin ruimte was voor de zorgen, vragen en (informatie)behoeften van de burger. De nadruk op het top-down informeren en instrueren van de bevolking door middel van persconferenties en de overtuiging dat de publiekscommunicatie kort-cyclisch en onder grote tijdsdruk moest plaatsvinden, vormen verklarende factoren waarom een systematische aanpak van een verbindende communicatie met de samenleving ondersneeuwde in de dagelijkse hectiek.

Factor 3: Gericht op een breed publiek

De focus van de crisiscommunicatie vanuit de Rijksoverheid lag primair op het beperken van de schade die de crisis potentieel kon veroorzaken. Daarvoor was het nodig zoveel mogelijk mensen te informeren, te overtuigen en te activeren zich aan de genomen maatregelen te houden. De crisiscommunicatie vanuit de overheid richtte zich in eerste instantie op het informeren van een breed publiek. Dit deed de overheid met name door middel van de persconferenties en de website Rijksoverheid.nl. Pas gaandeweg werd duidelijk dat de communicatie die nodig was om de gehele bevolking te bereiken, moest worden gedifferentieerd naar specifieke doelgroepen. Het was voor het NKC een terrein dat niet standaard onderdeel uitmaakt van crisiscommunicatie en waar gaandeweg werd geleerd. De omgevingsanalyses die werden gemaakt en gebruikt, gaven een algemeen beeld van het sentiment in Nederland, aangezien deze gebaseerd zijn op sociale media en reguliere media. De communicatie met moeilijk bereikbare doelgroepen, zoals laaggeletterden en mensen met een licht verstandelijke beperking, zat niet in het standaardrepertoire van het NKC. Het kostte tijd om hier een goede modus voor te vinden, waarbij sterk is geleund op de kennis en ervaring van belangenorganisaties en instellingen die zich dagelijks bezighouden met deze doelgroepen. Het denken in termen van publieksinformatie waarbij een breed en divers publiek geïnformeerd moet worden, vormt een verklarende factor waarom het tijd kostte voordat de doelgroepen die meer ondersteuning nodig hadden werden bediend.

Factor 4: Sturen op gedrag

De overheid richtte zich in de crisisaanpak primair op het voorkomen van overbelasting van de zorg en op maatregelen die nodig waren om de infectieziektenuitbraak een halt

⁵⁸⁹ Verslag debat Tweede Kamer, 26 maart 2020. Kamerstukken II 2019/20, nr. 65 item 3.

⁵⁹⁰ H. Keultjes, 'Helder communiceren over regels blijkt best lastig voor het kabinet', *Het Parool*, 26-03-2020.

toe te roepen. De communicatie kreeg daarmee als belangrijkste doel de naleving van de maatregelen te bevorderen. Dit stond deels op gespannen voet met de behoefte van burgers, namelijk dat de overheid echt naar hun zorgen en behoeften luisterde. Daar was immers alleen ruimte voor zover dit paste binnen de centrale doelstelling om de naleving van de maatregelen te bevorderen. De focus op het bevorderen van gewenst gedrag impliceerde dat de Rijksoverheid zichzelf zag als dé centrale partij die de crisiscommunicatie moest aansturen, vormgeven en beheersen. Dit terwijl de communicatie in de samenleving vaak juist buiten het bereik en de invloedssfeer van de overheid plaatsvond, zoals thuis, tussen vrienden en familie, op werk en school, in de media en op sociale media-platforms. Tevens impliceerde de focus op het bevorderen van gewenst gedrag, dat de overheid de burger niet alleen als partner zag in het bestrijden van de crisis, maar ook als partij die beïnvloed en overtuigd moest worden. Het gevolg hiervan was dat de overheid, zeker op momenten dat het aantal besmettingen toenam, meer tijd aan het informeren, overtuigen en activeren van de bevolking besteedde dan aan het faciliteren van de dialoog. Ook betekende het dat naarmate de crisis voortduurde en er meer weerstand tegen de maatregelen ontstond, de crisiscommunicatie minder sturingsmiddelen had om de burger zich aan de maatregelen te laten houden. De focus van de overheidscommunicatie op het bevorderen van gewenst gedrag vormt daarmee een verklarende factor voor het beperkt ingaan op de behoefte van de burger en gaf daarmee ruimte aan de toenemende weerstand onder de bevolking.

6.4 In het kort

De communicatie met de bevolking is een cruciaal instrument voor de Rijksoverheid geweest in de aanpak van de coronacrisis, omdat van alle Nederlanders werd gevraagd zich te houden aan opgelegde maatregelen om virusspreiding te voorkomen. De lange duur van de coronacrisis en de grote impact ervan op de gehele samenleving brachten diverse uitdagingen met zich mee voor de crisiscommunicatie, zoals het vroegtijdig inspelen op informatiebehoeften, het informeren van de gehele bevolking, het luisteren naar de behoeften van de bevolking, het bieden van perspectief en het omgaan met weerstand vanuit de bevolking. Daarbij zijn de volgende kwetsbaarheden in de crisiscommunicatie geconstateerd:

- Zolang de crisis in Nederland nog niet acuut was, volgde de crisiscommunicatie het beleid van de Rijksoverheid om het publiek niet te alarmeren. Dat resulteerde in geruststellende communicatie door het RIVM in de periode dat het virus nog niet in Nederland was vastgesteld. Toen de bezorgdheid onder de Nederlandse bevolking toenam door de sterke stijging van het aantal besmettingen en ic-opnamen in maart 2020, liep de crisiscommunicatie achter op de behoefte aan informatie vanuit de bevolking.
- Binnen de Rijksoverheid kwam in de loop van de crisis steeds meer aandacht voor de ongeveer 2,5 miljoen laaggeletterden. De overheid had beperkt zicht op de mate waarin deze groepen gedurende de crisis daadwerkelijk werden geïnformeerd, overtuigd en geactiveerd.
- Vanaf mei 2020 hadden steeds meer groepen die financieel, sociaal of psychisch te lijden onder de effecten van de afgekondigde maatregelen. Hoewel de Rijksoverheid in de loop van de crisis hier toenemende aandacht voor had, werd de hiervoor

benodigde 'verbindende communicatie' niet systematisch toegepast. Zo liet het NKC zich ad hoc en selectief leiden door vragen die groepen zelf hadden, ging de Rijksoverheid niet zelf proactief in gesprek met groepen zonder hulpvraag, en vond er geen terugkoppeling van gevoerde gesprekken plaats naar het NKC.

- De overheid nam de bevolking veelvuldig mee in de onzekerheden en dilemma's waar zij voor stond. Waar de overheid hoop en perspectief bood aan de bevolking, deed zij dat mede door beloften te doen en verwachtingen te schetsen die gebaseerd waren op onzekere aannames. Doordat de overheid de door haar geuite beloften en verwachtingen niet altijd kon waarmaken, droeg zij op lange termijn bij aan de erosie van het maatschappelijk draagvlak voor de crisisaanpak.
- De Rijksoverheid ging nauwelijks in gesprek met radicale tegenstanders van het coronabeleid en had weinig inzicht in de drijfveren en behoeften van groepen die zich in toenemende mate tegen de coronamaatregelen keerden. Het gevolg was dat de overheid, in situaties van teruglopende naleving van de maatregelen, geen andere sturingsmiddelen had dan de bevolking vermanend toe te spreken en de ongewenste situatie te schetsen dat er anders strenger gehandhaafd zou moeten worden.

Er zijn diverse verklarende factoren voor het ontstaan van deze kwetsbaarheden. Zo wachtte de Rijksoverheid af tot de grote klap. Vervolgens informeerde zij vooral top-down onder grote tijdsdruk; waarbij de publiekscommunicatie voornamelijk gericht was op een breed publiek en als hoofddoel had het gedrag van de bevolking te beïnvloeden. Deze factoren hangen ermee samen dat de crisiscommunicatie sterk leunde de ervaring en kennis – van communicatiedeskundigen, bestuurders en politici – opgedaan bij relatief kortdurende rampen en crises met een duidelijk begin en einde. De aanpak sloot daarmee beperkt aan op de specifieke kenmerken van de coronacrisis, zoals veranderende informatiebehoeften bij de burgers en toenemende weerstand op de crisisaanpak. Daarnaast vond communicatie over de crisis ook in grote mate in de samenleving plaats (thuis, in de media), buiten de directe invloedssfeer van de Rijksoverheid. De focus op het bevorderen van gewenst gedrag maakte dat de Rijksoverheid de burger primair zag als partij die beïnvloed en overtuigd moest worden. Het gevolg hiervan was dat de Rijksoverheid op momenten dat het aantal besmettingen toenam, meer tijd besteedde aan het informeren, overtuigen en activeren van de bevolking dan aan het faciliteren van gemeenten en veiligheidsregio's om de dialoog aan te gaan. De focus op de acute crisisaanpak maakte dat de Rijksoverheid in de aanpak voor de crisiscommunicatie slechts in beperkte mate aandacht had voor de langere termijn-effecten van de crisis.