

Covid-19 en exit-maatregelen: een surveyexperiment over de percepties van burgers over overheidsmaatregelen na de piek van de eerste Covid-19 golf

Patricia Popelier, Bjorn Kleizen, Carolyn Declerck, Monika Glavina en Wouter Van Dooren

Inleiding

In de zomer van 2020 hebben we via het Burgerpanel van de Universiteit Antwerpen een vragenlijst uitgezet over exit-maatregelen omtrent de Covid-19 situatie, waarbij we nagingen hoe de steun van burgers veranderde naargelang sociale noden of juist veiligheidsoverwegingen leken door te wegen in een overheidsbesluit. Daartoe ontwierpen we een survey experiment, waarin dezelfde hypothetische exit-maatregelen voor drie groepen respondenten anders gekaderd werden: men kon ingedeeld worden in een groep met een kader waarin het volksgezondheidsperspectief domineerde, een groep waarin sociale noden voorop stonden en een groep waarin beide kaders tegelijk gepresenteerd werden. Aan deze studie van [onderzoeksexcellentiecentrum GOVTRUST](#) aan de Universiteit Antwerpen namen tussen 30 juni en 18 juli 1012 mensen deel aan deze bevraging, een responsgraad van om en nabij de 50%. In dit rapport informeren we u graag over een aantal resultaten van deze bevraging.

Onderzoeksopzet

Centraal in het onderzoek stond de wijze waarop burgers reageren op informatie over Covid-19 exit-maatregelen op basis van een aantal factoren, zoals hun vertrouwen in de overheid, hun steun voor de maatregelen en hun verwachtingen omtrent de effectiviteit van de maatregelen. Daarmee wilden we achterhalen wat burgers van overheidsmaatregelen verwachten in een crisissituatie (met name in de fase dat een crisis in iets rustiger vaarwater komt), en met name hoeveel ruimte er bij exit-maatregelen is om veiligheid en sociale noden tegen elkaar af te wegen. Het onderzoek is een samenwerking tussen juristen en sociale wetenschappers, en heeft daarom ook een juridische component. Meer bepaald wilden we op basis van deze resultaten onderzoeken hoeveel ruimte een rechter heeft om te beoordelen of exit-maatregelen die ingrijpen op grondrechten, proportioneel zijn. De belangenafweging tussen veiligheid en sociale noden maakt daarvan een onderdeel uit. Hoe ver hij daarin kan gaan, hangt onder meer af van de legitimiteit waarover hij beschikt. Een rechter is immers niet verkozen. Hoe meer zijn oordeel overeenstemt met de verwachtingen van de burgers, des te groter zijn legitimiteit.

Om die reden gingen we na of burgers een maatregel meer steunen of als meer effectief beschouwen naarmate veiligheidsoverwegingen of sociale noden doorwegen. Daartoe gaven we verschillende soorten informatie aan drie verschillende groepen. Daarmee konden we meteen zien hoe de informatie over de adviezen die aan de basis liggen van een maatregel, de mening van burgers kan kleuren. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat een burger een maatregel minder steunt of als minder effectief percipieert indien duidelijk is dat de maatregel aanzienlijk van volksgezondheidsadvies afwijkt. De bevraging zegt enerzijds iets over wat burgers van overheidsmaatregelen verwachten wanneer ze dergelijke maatregelen naast expertadvies leggen (bijvoorbeeld de verwachting dat ze in lijn zijn met volksgezondheidsadvies), maar anderzijds ook hoe framing van expertadvies meningen

kan kleuren (bijvoorbeeld hoe mensen reageren op een maatregel in de afwezigheid van volksgezondheidsadvies). Dat zijn situaties die momenteel in de praktijk frequent voorkomen (bijvoorbeeld in nieuwsartikelen waar de maatregel naast advies van experts wordt gelegd). Dergelijk onderzoek levert zodoende ook interessante inzichten op over de wijze waarop overheden en rechters met advies dienen om te gaan.

Om dit onderwerp te bestuderen hebben we de bevraging gestructureerd als een zogenoemd survey-experiment: respondenten kregen na een aantal algemene vragen scenario's (ofwel vignettes) voorgelegd over een drietal hypothetische exit-maatregelen (in de zomer was immers sprake van een dal in het aantal besmettingen en de introductie van een pakket aan exit-maatregelen). Voor elk van de maatregelen werden respondenten willekeurig ingedeeld in drie groepen, waarvan:

- één groep een scenario met informatie over het advies van volksgezondheidsexperten zoals de GEES-expertcommissie of de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) te zien kreeg (hetgeen vooral advies vanuit het oogpunt van de volksgezondheid betreft)
- één groep een scenario met informatie over het advies van sociale actoren te zien kreeg (hetgeen vooral advies vanuit het belang van maatschappelijke organisaties, sectorale groeperingen of burgerorganisaties betreft)
- één groep een scenario met zowel advies van de volksgezondheidsexperts als advies van sociale actoren (en dus informatie vanuit beide hoeken) te zien kreeg.

De uiteindelijke hypothetische overheidsmaatregel bleef gelijk over de drie scenario's, zodat we alleen verschillen in reacties op basis van de gegeven informatie over die maatregelen zouden zien. Het idee is dat we daardoor het effect van het lezen van bepaalde informatie kunnen isoleren van andere effecten.

De drie hypothetische exit-maatregelen betroffen uitzonderingen voor het toestaan van demonstraties, mondkmaskerverplichtingen en beleid omtrent concerten. Bij demonstraties stelden we een contrast op tussen een relatief restrictief GEES-expertenadvies, een vraag van sociale groeperingen naar losser beleid en een overheidsmaatregel die een compromis vormt tussen beide vormen van advies. Bij mondkmaskers stelden we een scenario voor waarin volksgezondheidsexperts een verplichting op drukke plaatsen adviseerden, met sociale informatie over hoe de meningen van burgers verdeeld waren en een overheidsmaatregel die juist strenger was dan het volksgezondheidsadvies. Met dit experiment konden we meten wat er gebeurt als de overheid strenger is dan de volksgezondheidsexperts. Tot slot, bij concerten, presenteerden we een volksgezondheidsadvies dat relatief streng was, een roep vanuit sectorale organisaties en burgers om weer concerten te organiseren en een overheidsmaatregel die meer mensen zou toelaten bij concerten dan geadviseerd door de volksgezondheidsexperts. Een overzicht van deze 'vignettes' kunt u in Tabel 1 vinden.

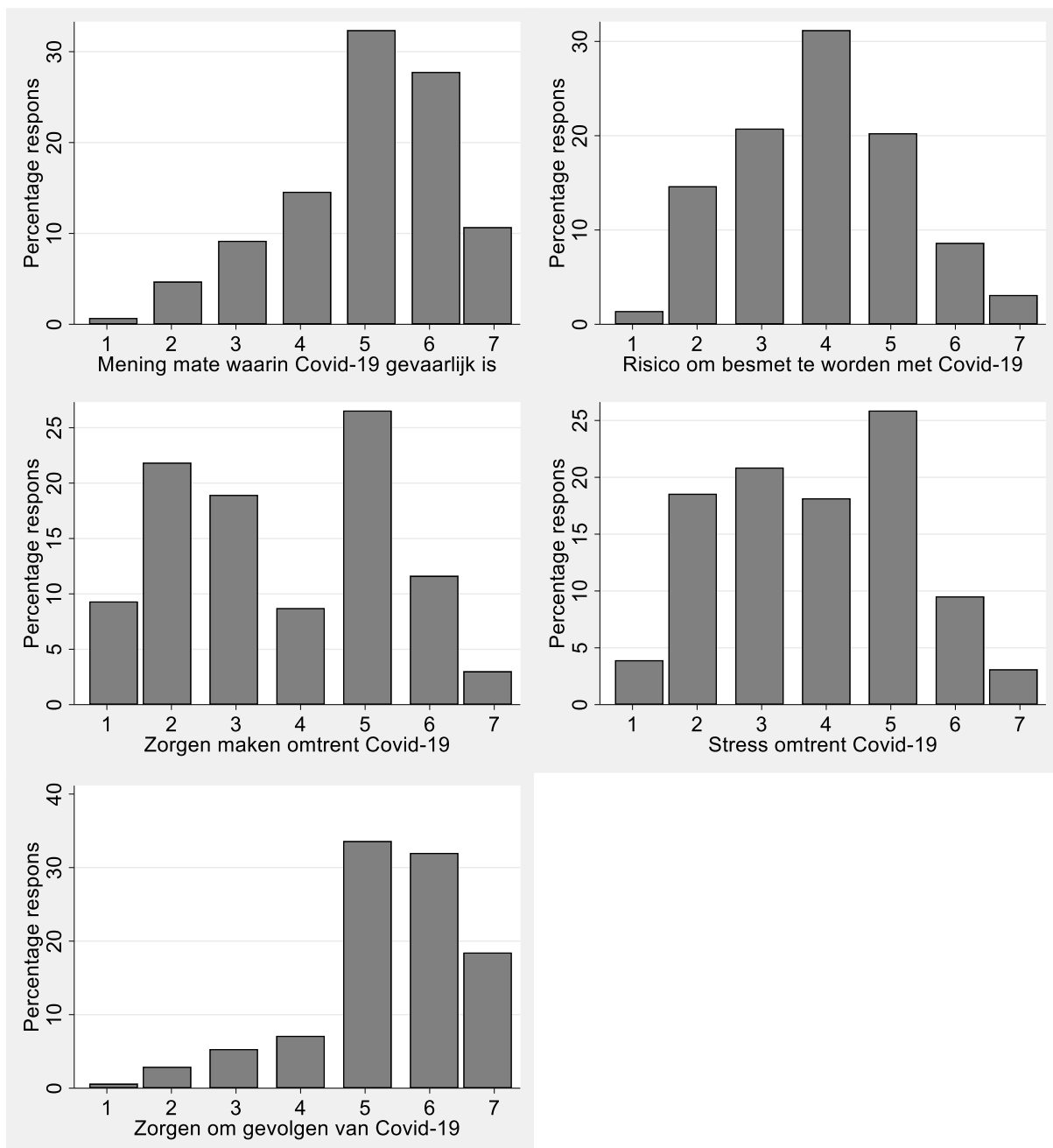
We vroegen tevens naar een aantal andere zaken, waaronder demografische variabelen, het algemene niveau van vertrouwen in anderen, percepties omtrent het coronavirus en interesse in het nieuws en de politiek. Deze extra vragen konden gebruikt worden om onze andere resultaten te corrigeren of om tussenliggende variabelen (zogenoemde mediators) te onderzoeken. Door middel van een statistische techniek genaamd regressieanalyse is vervolgens onderzocht hoe de drie groepen anders reageerden (gemiddeld gezien en rekening houdend met een aantal controlevariabelen) op de voorgestelde overheidsmaatregel. Zoals gezegd namen 1012 respondenten deel aan deze studie. Door non-respons op bepaalde vragen daalde de hoeveelheid respondenten per analyse nog licht. 31% van de bevroegde deelnemers was vrouwelijk en 48% van de respondenten was 60 jaar of ouder.

| | Experiment 1: Demonstraties | Experiment 2: Mondmaskers | Experiment 3: Concerten |
|--|---|---|--|
| Groep 1: GEES en gezondheidsorganisaties expertenadvies | De GEES expertencommissie beveelt aan om samenkomsten in de buitenlucht in juli nog enkel toe te laten tot maximaal 200 personen. | De Wereldgezondheidsorganisatie beveelt mondmaskers aan in specifieke situaties en wanneer men afstandsregels moeilijk kan naleven, zoals in winkels of op het openbaar vervoer. De GEES expertencommissie adviseert om het dragen van mondmaskers op drukke plaatsen actief aan te bevelen; de virologen dringen aan op een verplichting in winkels. | De GEES expertencommissie beveelt aan om concerten toe te laten tot maximaal 100 personen, met zitplaatsen en eerbiediging van sociale afstandsregels. Als er gezongen wordt, is een afstand van 5 meter aanbevolen. |
| Groep 2: Sociaal advies | Sociale organisaties vragen om uitzonderingen voor vreedzame vormen van vrije meningsuiting. | De bevolking lijkt hierover verdeeld: sommige mensen dragen spontaan een mondmasker, maar mensen die lange tijd op openbare plaatsen moeten doorbrengen, ondervinden soms hinder van het masker. | De muzieksector vraagt om rekening te houden met de noden van muzikanten en alle mensen achter de schermen (technici, organisatoren, cateraars, ...). Bij de bevolking leeft een verzuchting om terug van culturele activiteiten te kunnen genieten. |
| Groep 3: Beide vormen van advies | De GEES expertencommissie beveelt aan om samenkomsten in de buitenlucht in juli nog enkel toe te laten tot maximaal 200 personen. Sociale organisaties vragen om uitzonderingen voor vreedzame vormen van vrije meningsuiting. | De Wereldgezondheidsorganisatie beveelt mondmaskers aan in specifieke situaties en wanneer men afstandsregels moeilijk kan naleven, zoals in winkels of op het openbaar vervoer. De GEES expertencommissie adviseert om het dragen van mondmaskers op drukke plaatsen actief aan te bevelen; de virologen dringen aan op een verplichting in winkels. De bevolking lijkt hierover verdeeld: sommige mensen dragen spontaan een mondmasker, maar mensen die lange tijd op openbare plaatsen moeten doorbrengen, ondervinden soms hinder van het masker. | De GEES expertencommissie beveelt aan om concerten toe te laten tot maximaal 100 personen, met zitplaatsen en eerbiediging van sociale afstandsregels. Als er gezongen wordt, is een afstand van 5 meter aanbevolen. De muzieksector vraagt om rekening te houden met de noden van muzikanten en alle mensen achter de schermen (technici, organisatoren, cateraars, ...). Bij de bevolking leeft een verzuchting om terug van culturele activiteiten te kunnen genieten. |
| Algemene informatie over maatregel (alle vignettes) | De overheid besluit om, als uitzondering, demonstraties nu al toe te laten voor maximaal 400 personen, op voorwaarde dat ze statisch zijn en de afstandsregels respecteren. | De overheid besluit om mond- en neusbedekking te verplichten op alle openbare plaatsen, met enkele specifieke uitzonderingen (bv bij restaurantbezoek) | De overheid besluit om toe te laten dat concerten worden georganiseerd tot maximaal 200 personen binnen en 400 personen buiten. Het publiek moet zitten en de sociale afstandsregels van 1,5 meter respecteren. |

Tabel 1: overzicht van de experimenten en vignettegroepen (iedere groep kreeg algemene informatie over de maatregel; daarnaast kreeg iedere groep de informatie uit één van de andere rijen)

Algemene percepties rondom corona

Hoewel de hoofdmoot van onze survey ging over reacties op coronamaatregelen, is het gezien het belang van de crisis interessant ook de resultaten te bespreken betreffende de percepties omtrent de ernst van de crisis en het Covid-19 virus. De antwoorden van respondenten op deze vragen lieten een aantal noemenswaardige verschillen zien (zie Figuur 1). Reacties lijken relatief verdeeld te zijn op vragen over de mate waarin mensen zich zorgen maken over Covid-19 en de mate waarin de Covid-19 situatie als stresserend wordt ervaren. Sommige mensen geven aan zich in redelijke mate zorgen te maken en/of te stresseren om het virus, terwijl anderen juist aangeven dat ze zich relatief weinig zorgen maken. Ook wat betreft het risico om besmet te worden met het virus zijn de reacties erg verdeeld.



Figuur 1: percentage reacties per antwoordcategorie vragen risico en stress omtrent Covid-19 (voor histogram 1 geldt 1=Niet gevaarlijk, 7=Zeer gevaarlijk; voor histogram 2 geldt 1=Geen risico, 7=Zeer hoog risico; voor histogrammen 3-5 geldt 1=Helemaal niet akkoord, 7=Helemaal akkoord)

Verrassend is dat dit beeld verandert wanneer we peilen naar de gevolgen van Covid-19. Op deze vraag stelt het overgrote merendeel van respondenten zich wel zorgen te maken om de gevolgen van het virus, waarbij in veel gevallen mensen zelfs de hoogste antwoordmogelijkheden gebruiken. Dat is een indicatie dat mensen de actuele dreiging van Covid-19 voor henzelf en hun omgeving anders inschatten dan de lange-termijn dreiging. Hierbij kan van invloed zijn dat de survey in de zomer is afgenomen, een periode waarin de Covid-19 crisis zich in relatief gezien rustig vaarwater bevond. Het gevoel van dreiging leek daardoor af te nemen, hetgeen gereflecteerd zou kunnen worden in onze resultaten. Ook zou van invloed kunnen zijn dat onze vraag naar gevolgen een meer cognitieve (dat wil zeggen via het denkproces lopende) evaluatie van mensen induceert: men wordt in feite gevraagd om na te denken over wat de onmiddellijke en langer-termijn gevolgen van de crisis zullen zijn en of deze nadelig zullen zijn. Op de andere twee vragen kan meer vanuit een huidig en emotioneel gevoel geantwoord worden, dat wil zeggen vanuit een affectief oogpunt. Eerlijkheidshalve dient vermeld te worden dat het bepalen van welke van deze redenen uiteindelijk het meest relevant is, helaas moeilijk definitief valt te beantwoorden op basis van deze survey. Daarvoor zouden meer data over langere perioden van tijd nodig zijn.

Exit-maatregel 1: demonstraties

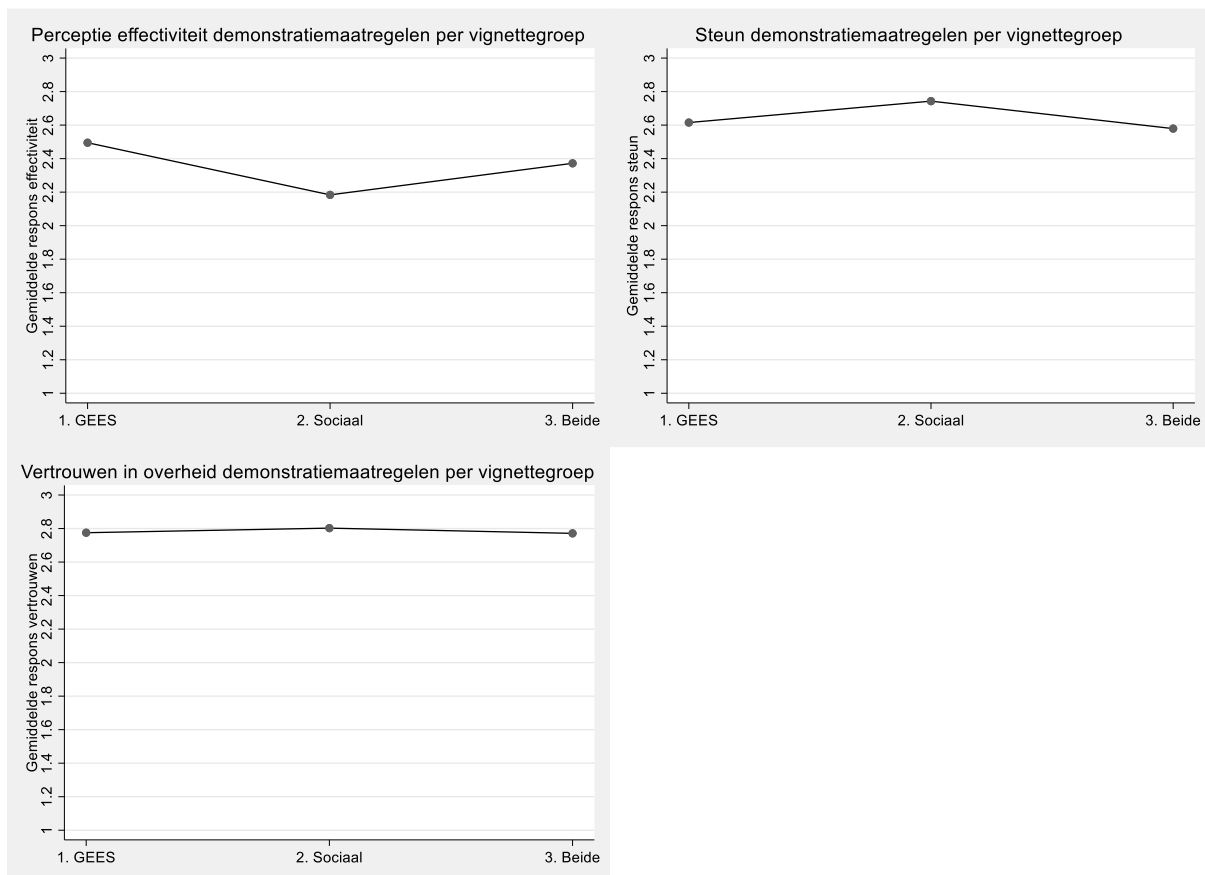
In de volgende drie paragrafen bespreken we de resultaten van onze analyses over de drie exit-maatregelen. De eerste maatregel ging over het bij uitzondering toestaan van demonstraties, indien naleving van Covid-19 regels zoals social distancing adequaat kon worden gegarandeerd. In dit scenario werd voorgesteld dat de GEES-expertcommissie aanbeveelt dat samenkomsten tot maximaal 200 personen konden doorgaan, terwijl sociale organisaties vroegen om bij uitzondering demonstraties toe te laten (zie Tabel 1). De hypothetische overheidsmaatregel was ruimer dan het GEES-advies: demonstraties zouden bij uitzondering meteen toegelaten worden tot 400 personen, mits andere coronaregels gehandhaafd zouden worden. Iemand die in de groep met enkel informatie over het GEES-expertadvies zat, zou dus de discrepantie tussen het advies geënt op de volksgezondheid en de overheidsmaatregel zien. Iemand die alleen in de groep zat met sociale informatie zou vooral zien dat de overheid zorgen van sociale organisaties t.b.v. de vrijheid van meningsuiting tegemoet kwam. Respondenten die in de groep met beide informatietypen zaten zouden zowel de discrepantie tussen overheidsmaatregel en GEES-advies als de tegemoetkoming van de overheid aan zorgen van sociale organisaties zien. De informatie voor deze laatste groep was dus meer gebalanceerd en zou de belangenafweging van de overheid duidelijker maken, maar ook toelaten om zelf die afweging te maken. Daarbij was onze belangrijkste vraag of burgers vanuit de overheid vooral maatregelen verwachten die gebaseerd zijn op volksgezondheidsoverwegingen, of dat burgers juist maatregelen verwachten die (deels) aan sociale belangen tegemoet komen.

De reactie van respondenten voor gepercipieerde effectiviteit, steun en vertrouwen in de overheid valt in Figuur 2 te zien. Op de verticale as kunt u de gemiddelde respons op één van de drie vragen per groep aflezen. Op de horizontale as kunt u zien welke van de drie experimentele groepen bedoeld wordt met een bepaald punt.

Voor het scenario omtrent demonstraties zien we dat de resultaten van de verschillende groepen heel dicht bij elkaar liggen. Dat wil zeggen, de drie groepen geven gemiddeld gezien soortgelijke scores op vragen over effectiviteit, steun en vertrouwen in de overheid. Dit valt onder andere te zien in Figuur 2. Merk op dat, hoewel antwoorden konden variëren van 1-7 (waarbij 1 altijd helemaal niet akkoord en 7 altijd helemaal akkoord is), de verticale as in de figuur slechts van 1 tot 3 loopt. Deze stijlkeuze is

gemaakt om de leesbaarheid te verhogen, maar het benadrukt dat de verschillen tussen groepen niet bijzonder groot zijn. Ook laat dit zien dat respondenten gemiddeld gezien niet sterk onze hypothetische overheidsmaatregelen betreffende demonstraties steunen, maar ook niet sterk tegen de maatregelen zijn.

Hoewel de gemiddeldes dus dicht bij elkaar in de buurt liggen is het noemenswaardig dat het verschil tussen de groepen met sociale informatie en gezondheidsinformatie wat betreft gepercipieerde effectiviteit wel statistisch significant is. Statistisch significant wil zeggen dat de kans dat we het verschil tussen deze groepen per toeval zijn bekomen zeer klein is. Voor de effectiviteitsvraag verschillen de gemiddeldes dan ook wat meer dan voor de andere twee variabelen en wel op zo'n manier dat respondenten die enkel sociale informatie te zien kregen een lagere inschatting gaven van gepercipieerde effectiviteit. Het lijkt er dus op dat uitzonderingen voor demonstraties als iets effectiever worden ingeschat wanneer respondenten ook een omkadering krijgen van het relevante gezondheidsexpertenadvies, zelfs al wijkt dit advies af van de uiteindelijke overheidsmaatregel. Voor steun en vertrouwen in de overheid konden we geen statistisch significante verschillen tussen de drie groepen vinden.



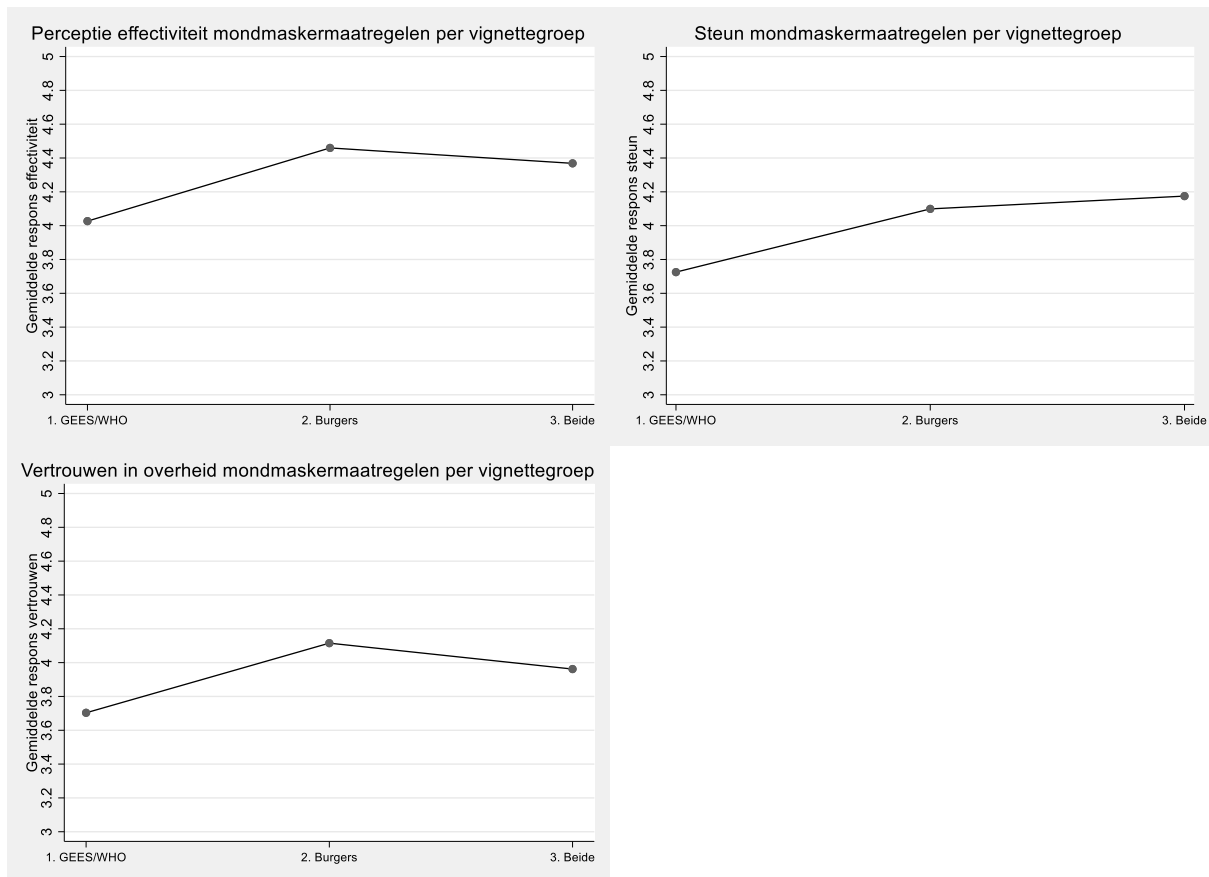
Figuur 2: resultaten per groep voor effectiviteit, steun voor maatregelen en vertrouwen in overheid voor het demonstratiesscenario (voor alle verticale assen geldt: 1=helemaal niet akkoord, 7=helemaal akkoord; voor alle horizontale assen geldt 1=groep met enkel advies van volksgezondheidsexperts, 2=groep met enkel advies van sociale groepen, 3=groep met beide soorten advies)

Exit-maatregel 2: mondkmaskers

De tweede exit-maatregel betrof de invoering van een mondkmaskerplicht. Hieromtrent stelden we een scenario op waarin virologen, we de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de GEES-expertcommissie adviseerden om mondkmaskers op drukke openbare plaatsen te dragen en/of in situaties waar men afstand moeilijk kan bewaren. De sociale informatie omtrent de mondkmaskerplicht stelden we in dit experiment wat meer ambigu voor: sommige burgers zouden spontaan een masker dragen terwijl anderen na lange perioden hinder van het masker ondervonden. De uiteindelijke hypothetische maatregel ging verder dan het advies van de gezondheidsexperts: op alle openbare plaatsen zou men verplicht worden een mondkmasker te dragen, behoudens enkele uitzonderingen zoals restaurantbezoek. Dat leek toen een drastische regel, maar een maand later, op 29 juli, zou de Antwerpse provinciegouverneur ook zo'n algemene mondkmaskerplicht invoeren.

De resultaten voor dit scenario waren verrassend maar interessant. Allereerst viel op dat de steun voor een mondkmaskerplicht over het algemeen een stuk hoger lag dan voor uitzonderlijke toestemmingen omtrent demonstraties. Hierbij is wellicht relevant dat halverwege onze bevraging (die van 30 juni tot 18 juli liep) ook in werkelijkheid een (meer beperkte) mondkmaskerplicht werd geïntroduceerd in België. Dat kan de gerapporteerde steun in onze data verhoogd hebben. Dat kunnen we niet zeker weten, omdat we geen data hebben over een langere periode voor en na de invoering van de regel. Maar de respons die binnenkwam rond de datum van 10 juli, was alvast positiever dan de respons in de eerste week van juli. Ten tweede viel op dat de verschillen tussen groepen groter waren dan voor het scenario over demonstraties (groep 2 en 3 verschilden daarbij significant van groep 1 voor alle drie de vragen). Figuur 3 laat zien dat gemiddelde verschillen tussen de drie groepen weliswaar nog steeds geen volledige punt betreffen, maar bij dit experiment wel opklimmen naar waarden om en nabij 0,4 (wederom op een schaal van 1 tot 7). Gezien de grote hoeveelheid factoren die mede een impact kunnen hebben op de mening van respondenten over een mondkmaskerplicht zijn groepsverschillen van 0,3 à 0,4 aan de hand van alleen variaties tussen vignettes allesbehalve verwaarloosbaar.

Vooraf respondenten in de beide groepen die sociale informatie lieten zien, rapporteerden hoge niveaus van gepercipieerde effectiviteit, steun voor en vertrouwen in de overheidsmaatregel om mondkmaskers op alle openbare plekken verplicht te maken. Wat ons daarbij enigszins verraste is dat juist dit experiment sociale informatie als ambigu voorstelde (we gaven respondenten mee dat sommige mensen spontaan een mondkmasker dragen, maar dat burgers die lang maskers dragen af en toe hinder ondervinden). De verklaring schuilt wellicht in de iets lagere gemiddelde score voor de groep die beide types informatie te zien kregen: blijkbaar werkt het toevoegen van informatie over het verschil tussen gezondheidsexpertadvies en de daadwerkelijke maatregel negatief op de gerapporteerde scores. Mensen die enkel sociale informatie gezien hebben, kunnen in het nieuws reeds informatie hebben ontvangen dat een mondkmasker – weliswaar in beperkte mate – effectief kan zijn, wat tot uiting komt in bijzonder hoge scores wanneer de discrepantie tussen overheidsmaatregel en gezondheidsexpertadvies niet duidelijk gekaderd wordt. Het verschil met het experiment over demonstraties valt wellicht te kaderen door de lagere verdeeldheid omtrent mondkmaskermaatregelen dan omtrent samenkomsten.



Figuur 3: resultaten per groep voor effectiviteit, steun voor maatregelen en vertrouwen in overheid voor het mondmaskersscenario (voor alle verticale assen geldt: 1=helemaal niet akkoord, 7=helemaal akkoord; voor alle horizontale assen geldt 1=groep met enkel advies van volksgezondheidsexperts, 2=groep met enkel advies van sociale groepen, 3=groep met beide soorten advies)

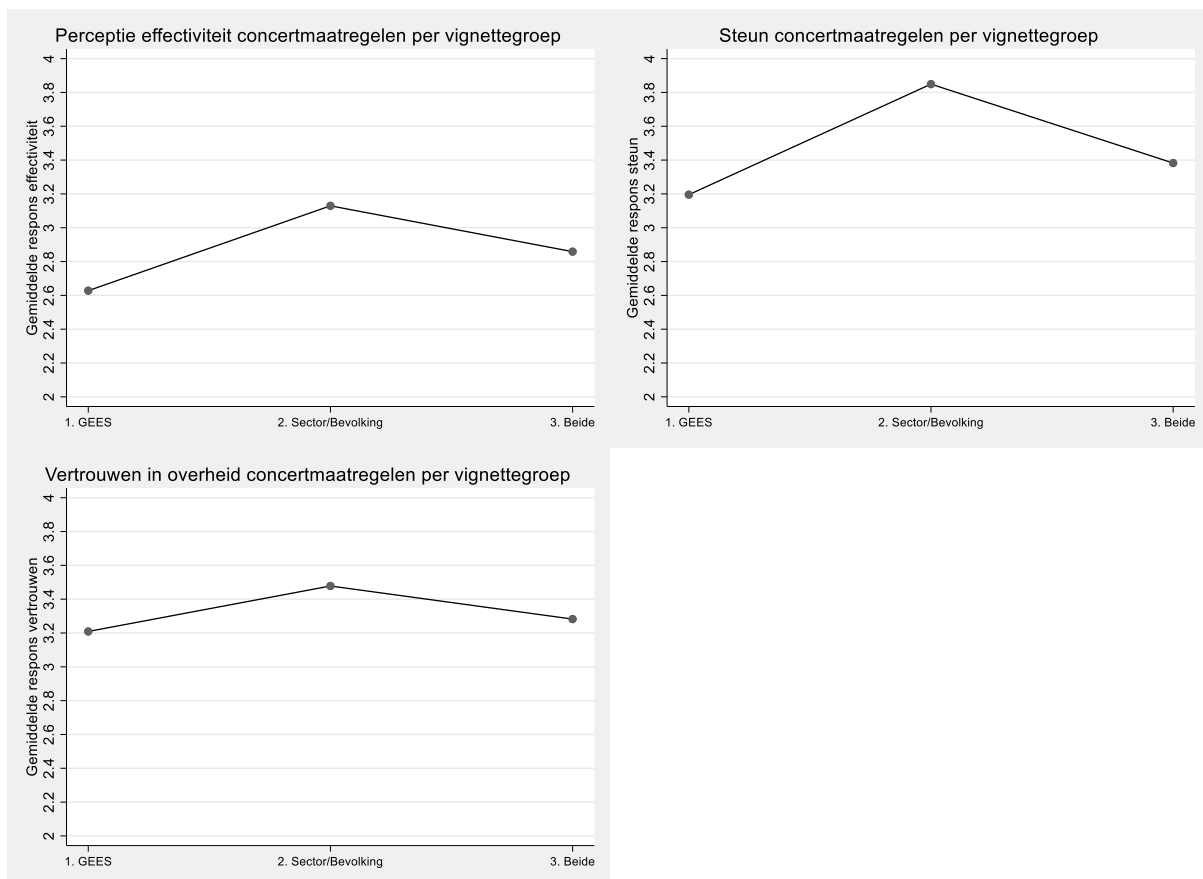
Exit-maatregel 3: concerten

De laatste hypothetische exit-maatregel betrof maatregelen omtrent concerten. Bij deze maatregel werd voorgesteld dat de GEES expertcommissie adviseerde om concerten tot maximaal 100 personen en met inachtneming van social distancing toe te laten, terwijl de muzieksector en de bevolking druk uitoefende om weer van culturele activiteiten te mogen genieten. De uiteindelijke overheidsmaatregel week af van het volksgezondheidsadvies door 200 mensen bij zaalconcerten toe te laten en 400 mensen bij concerten in de buitenlucht, op voorwaarde dat bezoekers zouden zitten en afdoende afstand zouden houden.

Net zoals bij het tweede experiment zagen we hier interessante resultaten. Allereerst valt op dat de steun een stuk lager is dan bij het tweede experiment, in dit geval fluctuerend rond een gemiddelde waarde van 2,5 (wederom op een schaal van 1 tot 7). Deze gemiddelde waarden zijn echter wel redelijk in lijn met de resultaten die we verkregen voor maatregelen omtrent demonstraties, hetgeen laat zien dat de voorgestelde maatregelen omtrent mondmaskers waarschijnlijk wat minder controversieel waren dan de twee voorgestelde maatregelen rondom samenkomsten.

Tegelijkertijd, waar de groepsverschillen bij de exit-maatregel over demonstraties zeer klein waren, zien we in de context van concerten wel degelijk noemenswaardige verschillen. De resultaten suggereren een interessant patroon waarbij informatie over de gezondheidsadviezen steun voor de

voorgestelde maatregelen lijkt te verminderen. Figuur 4 laat zien dat de groep met enkel gezondheidsadviesinformatie alsmede de groep met beide typen informatie lager scoren dan de groep met sociale informatie. Net als bij het tweede experiment vermoeden we dat burgers reeds een idee hadden van de manier waarop maatregelen omtrent samenkomsten er moesten uitzien. Indien de overheid dus aangeeft dat concerten kunnen doorgaan op voorwaarde dat bezoekers zitten en afstand bewaren in combinatie met de roep van de sector en burgers om weer concerten toe te laten, zien we dat de steun toeneemt indien er geen discrepantie met volksgezondheidsadvies gepresenteerd wordt. Tegelijk, wanneer respondenten geconfronteerd worden met het verschil tussen de overheidsmaatregel en het GEES expertadvies neemt de mate van steun merkbaar af. Wat we hieromtrent wel weer willen benadrukken is dat de informatie gegeven aan respondenten in onze vignettes niet de enige belangrijke factor is. De verschillen tussen groepen op basis van de vignettes zijn weliswaar noemenswaardig (bijv. 0.6 tussen enkel gezondheidsadvies en enkel sociaal advies voor de vertrouwensvraag, een statistisch significant resultaat), maar niet gigantisch. Dit valt ook wederom te zien op de verticale as in de figuur, die ditmaal van 2 tot 4 in plaats van 1 tot 7 (de volledige hoeveelheid antwoordcategorieën) loopt.



Figuur 4: resultaten per groep voor effectiviteit, steun voor maatregelen en vertrouwen in overheid voor het mondknagersscenario (voor alle verticale assen geldt: 1=helemaal niet akkoord, 7=helemaal akkoord; voor alle horizontale assen geldt 1=groep met enkel advies van volksgezondheidsexperts, 2=groep met enkel advies van sociale groepen, 3=groep met beide soorten advies)

Discussie

Wat laten de bovenstaande resultaten nu precies zien? Hoewel we een disclaimer moeten maken in die zin dat meer data wenselijk zou zijn om een definitief antwoord te geven op onze hoofdvraag (bijvoorbeeld via vervolgonderzoek door andere teams), geeft dit surveyexperiment ons wel een voorzichtig beeld over wat burgers verlangen en hoe burgers reageren op voorgestelde exit-maatregelen. In tegenstelling tot de beginfase van de crisis leken mediaberichten te suggereren dat burgers in de tweede fase (omtrent mei-juli 2020) niet langer enkel vanuit het volksgezondheidsperspectief hun oordeel vormden over overheidsmaatregelen. Dat blijkt ook uit onze resultaten: maatregelen die gekaderd worden als tegemoetkomend aan sociale of sectorale noden (weliswaar met inachtneming van een aantal restricties) worden iets meer gesteund dan maatregelen die enkel gekaderd worden in licht van gezondheidsadvies. Waar burgers nog wel gevoelig voor lijken te zijn, is de discrepantie tussen expertadvies en overheidsmaatregelen. Vooral bij exit-maatregelen over concerten zagen we dit terugkomen: zodra burgers duidelijk gemaakt wordt dat een overheid weliswaar restricties handhaaft, maar dat het overheidsbeleid een stuk lossier is dan wat volksgezondheidsexperts adviseren, neemt de steun af. Ook in experiment 2, waar de overheidsmaatregel zelfs strenger was dan de adviezen van de GEES expertcommissie en de WHO, zagen we dit effect.

Als dusdanig is onze boodschap voor overheden die zich in een context van geleidelijk dalende besmettingen (dus na de piek van een golf) bevinden tweeledig. Allereerst dienen overheden te communiceren dat er gedacht is aan sociale noden. Dat zou een kleine maar niettemin merkbare winst in steun onder de bevolking kunnen opleveren. Tegelijkertijd dient de discrepantie tussen overheidsmaatregel en volksgezondheidsadvies niet te groot te zijn. Daar dienen we nog wel een voetnoot bij te plaatsen. Het is dus klaarblijkelijk mogelijk in beperkte mate de percepties van burgers te sturen aan de hand van informatie die wel of niet gegeven wordt. Dat plaatst ook een verantwoordelijkheid bij overheden: steun voor maatregelen is immers wellicht niet terecht indien naar mening van virologen en andere gezondheidsexperts dergelijke maatregelen niet adequaat zijn om de volksgezondheid te waarborgen. In dergelijke gevallen is het wellicht juist wenselijk dat burgers iets kritischer kijken naar de maatregelen, daar burgers een belangrijke controlerende functie hebben in Westerse democratieën. Het is derhalve van belang dat overheden enigszins transparant zijn over de adviezen die ze krijgen, zodat burgers in staat gesteld worden om een beter oordeel over overheidsbeleid te vellen.

De survey was vooral geënt op de mening van burgers over overheidsmaatregelen, niet hoe burgers verwachten dat rechters reageren. Toch levert de survey ook inzichten op voor een normatieve theorie over hoe rechters moeten handelen. Het was reeds bekend dat in crisissituaties burgers verwachten dat de overheid optreedt in het belang van de openbare gezondheid of veiligheid. Dat laat de rechter weinig ruimte voor afwegingen. In een latere fase, wanneer het gevaar niet verdwenen maar wel afgezwakt is en maatregelen langzaam afgebouwd worden, is er weer meer ruimte om na te gaan of inperkingen op grondrechten wel proportioneel zijn. Toch bleef de Raad van State consistent de overheidsmaatregelen steunen en bezorgdheden van klagers afwijzen. We vinden steun in de survey voor de hypothese dat de Raad wel degelijk legitimiteit kon vinden om iets sterker op te treden als waakhond voor grondrechten, door transparantie te eisen over de belangenafweging waarop een overheidsmaatregel berust. Met name kan verwacht worden dat een zorgvuldige overheid bepaalde groepen of sectoren consulteert, in het bijzonder wanneer die onder strengere maatregelen vallen dan andere.

Tot slot willen we even de beperkingen van deze studie opnoemen. Allereerst betreft het een studie die enkel binnen het Burgerpanel is uitgevoerd. Extra experimenten onder andere delen van de

bevolking waren wenselijk geweest maar waren helaas niet mogelijk. Het zou kunnen dat de resultaten enigszins zouden afwijken wanneer de respondenten iets andere kenmerken zouden beschikken. Ten tweede waren meer inhoudelijke experimenten wellicht wenselijk geweest. Momenteel zien we een grote discrepantie tussen het experiment over demonstraties en de andere twee experimenten. De resultaten van dit experiment bieden dus een eerste aanzet tot een discussie over de wijze waarop framing van overheidsmaatregelen tijdens pandemieën de steun voor die maatregelen kan beïnvloeden, maar verder onderzoek is nodig om onze resultaten te bevestigen en nuanceren.

Contact:

Voor vragen of opmerkingen kunt u zich richten naar:

Dr. Bjorn Kleizen (bjorn.kleizen@uantwerpen.be)

Prof. dr. Patricia Popelier (patricia.popelier@uantwerpen.be)