



Communicatielessen uit de centrale bank voor de coronapersconferenties

Waar centrale bankiers in persconferenties de verwachtingen van financiële markten proberen bij te sturen, poogt het kabinet in de coronapersconferenties burgers en bedrijven tot naleving van de coronamaatregelen te bewegen. Welke lessen kan het kabinet trekken uit het onderzoek naar de effectiviteit van de centrale-bankcommunicatie?

IN HET KORT

- Communicatie moet simpel, helder en herkenbaar zijn. Communiceer dus dezelfde, eenduidige boodschap.
- Voer voor de persconferenties een periode van radiostilte in voor iedereen die bij de beleidsvorming betrokken is.
- Bij toekomstige maatregelen moet duidelijk zijn welke ‘data’ tot welke reactie leiden, niet welke ‘datums’.

JAKOB DE HAAN

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

LEX HOOGDUIN

Hoogleraar aan de RUG

In het coronabeleid is communicatie van groot belang. De maatregelen moeten immers vooral door burgers en bedrijven worden ‘uitgevoerd’. Die moeten weten wat ze te doen staat. Ze moeten dus worden geïnformeerd, zaken begrijpen en overtuigd worden van de noodzaak om hun gedrag aan te passen. Communicatie is essentieel bij het beïnvloeden van het gedrag.

Deze communicatie heeft op meerdere momenten gefaald – denk aan de minister van Justitie en Veiligheid die zingend voor de camera afscheid nam van het mondkapje. Minister-president Mark Rutte heeft dat onlangs ook meerdere malen toegegeven.

In dit artikel doen wij daarom aanbevelingen vanuit de academische literatuur over centralebankcommunicatie voor de coronacommunicatie van het kabinet. Wij richten ons daarbij met name op de communicatie tijdens de periodieke persconferenties door de minister-president en de minister van Volksgezondheid.

Communicatie over het monetaire beleid door de centrale bank staat voor soortgelijke uitdagingen als die over het coronabeleid. Ze is gericht op het beïnvloeden van de inflatieverwachtingen, het overtuigen van het grote publiek dat het menens is wat betreft de doelstellingen, en dat indien nodig het beleid zal worden verkrap (of verruimd).

Er is veel onderzoek gedaan naar hoe die communicatie van de centrale bank naar het grote publiek toe te ver-

beteren valt. De centrale bank blijkt in haar communicatie behoorlijk effectief (Blinder et al., 2008; 2017). Maar terwijl de verwachtingen van de professionele voorspellers redelijk in overeenstemming zijn met de inflatiedoelstellingen van de centrale banken (Coibion et al., 2020), blijkt dat centrale banken er niet goed in geslaagd zijn om de inflatieverwachtingen van gezinnen en bedrijven goed te verankeren (Candia et al., 2020). Wat kan de overheid hiervan leren?

Les 1: Communiceer ‘herkenbaar’

Een reden waarom centralebankcommunicatie met het grote publiek niet het gewenste effect heeft, is dat de boodschap te ingewikkeld is en niet aansluit bij de belevingswereld van de doelgroep. Op basis van een studie onder de Britse bevolking laten Bholat et al. (2019) zien dat het publiek zaken beter begrijpt als de centrale bank haar communicatie eenvoudiger maakt, en dat het begrip van het publiek eveneens kan worden verbeterd door monetaire beleidsboodschappen ‘herkenbaar’ of ‘toegankelijk’ te maken in het leven van mensen. De effectiviteit van communicatie wordt groter naarmate deze meer wordt gepresenteerd op een wijze die nauw aansluit bij de belevingswereld van de ontvanger. Mensen zien dan immers duidelijker voor zich wat er van hen verwacht wordt, en hoe. Daarom moet communicatie ook afgestemd zijn op het niveau/de denkwereld van degenen met wie er gecommuniceerd wordt. Dat geldt ook voor het taalgebruik. Vermijd jargon, moeilijke woorden, lange zinnen, (lastige) metaforen en dergelijke als er met de ‘gewone burger’ gecommuniceerd moet worden.

Qua toegankelijke communicatie is er in de loop van de tijd het nodige verbeterd tijdens de coronapersconferenties, maar er blijft veel te wensen over. Een voorbeeld daarvan is de communicatie van de minister van Volksgezondheid richting jongeren, waarbij hij suggereerde dat ze meteen na een prik met het Janssen & Janssen-vaccin weer naar evenementen zouden kunnen gaan (“dansen met Janssen”). Er was niet (duidelijk) gecommuniceerd dat de bescherming van het vaccin pas na twee weken afdoende zou zijn.

Het feit dat bewindslieden met zekere regelmaat zichtbaar tegen de regels zondigden, en daar vrij gemakkelijk mee weg leken te komen, helpt natuurlijk ook niet. Dit gedrag ondermijnt de communicatie die erop gericht is om te bevorderen dat mensen zich zo veel mogelijk aan de regels houden.

Les 2: Hanteer heldere en eenvoudige doelen

De literatuur laat zien dat het publiek over het algemeen weinig begrip heeft van de doelstellingen en het beleid van centrale banken (Van der Cruijssen et al., 2015). Daarom is het van cruciaal belang dat de centrale bank deze doelstellingen en het beleid helder en in simpele bewoordingen uitlegt. Ook centrale banken hebben daar overigens veel moeite mee. Coenen et al. (2017) laten zien dat de uitspraken van de Europese Centrale Bank (ECB) een gemiddeld leesniveau hebben van 13–15 op de leesbaarheidsscore van Flesch-Kincaid. Dit betekent dat de tekst alleen te begrijpen is voor mensen met 13 tot 15 jaar onderwijs.

De doeleinden van het coronabeleid waren aanvankelijk onduidelijk, maar in de loop van de tijd kwam naar voren dat ze gericht waren op het beschermen van de kwetsbaren, het zicht houden op het virus, en het voorkomen van overbelasting in de zorg. Deze doeleinden zijn echter nooit precies in de communicatie omschreven. Na de eerste besmettingsgolf is aanvankelijk vrij krachtig benadrukt dat het voorkomen van een tweede golf hoge prioriteit had. Toen dat mislukte, is er geen duidelijke doelstelling meer geformuleerd om volgende golven te voorkomen, en is er in vrij vage termen gecommuniceerd over de mogelijke volgende golven, bijvoorbeeld “het zo veel mogelijk vooruitduwen van een mogelijke komende golf”. Nooit is men een *commitment* aangegaan. Zonder commitment is het moeilijk om geloofwaardigheid en vertrouwen op te bouwen.

Net als de centrale bank dat probeert te doen, zou het kabinet zijn ‘reactiefunctie’ moeten communiceren. Zorg er ook voor dat er publiek toegankelijke informatie is over het feitelijke verloop van de virusuitbraak in relatie tot wat er was verwacht. Communiceer die verwachtingen ook. Dus geen vooraf vastgestelde routekaarten die steeds door de werkelijkheid kunnen worden ingehaald. Dat ondermijnt slechts het vertrouwen in het beleid en de beleidsmakers, en ook de neiging van mensen om zich aan maatregelen te houden. Daarmee wordt ook de effectiviteit van het beleid ondermijnd.

Op deze punten is er veel te verbeteren in de communicatie over het coronabeleid, zelfs als erkend wordt dat er in de loop van de tijd het nodige is geleerd. De reactiefunctie is nog steeds met opzet niet duidelijk gedefinieerd. Dat is om de handen vrij te houden, maar doet wel afbreuk aan de effectiviteit van het beleid en beperkt het leervermogen.

Les 3: Beperk de communicatie

De praktijk van centralebankcommunicatie laat zien hoe belangrijk het is dat er met één stem wordt gesproken. Wanneer er monetaire beleidsbeslissingen worden genomen en vervolgens toegelicht worden door een comité in plaats van door één persoon, dan bestaat er namelijk het gevaar dat een teveel aan verschillende stemmen het publiek eerder in verwarring zal brengen dan ze te informeren, vooral als de boodschappen tegenstrijdig lijken te zijn. Slecht uitgevoerde communicatie kan meer kwaad dan goed doen; en het is ook niet vanzelfsprekend dat een centrale bank altijd beter af is door meer te zeggen.

Daarom beperken centrale banken in de praktijk hun communicatie. De meeste banken nemen een black-outperiode in acht vóór elke beleidsvergadering, en in sommi-

ge gevallen ook vóór belangrijke getuigenissen of verslagen – de ECB noemt deze periode van een week de *purdah*. Het wijdverbreide bestaan van dergelijke praktijken illustreert de overtuiging van de meeste centrale bankiers dat communicatie onder bepaalde omstandigheden ongewenst en schadelijk kan zijn.

Het probleem van ‘spreken met meerdere stemmen’ zien we ook terug in de communicatie over de coronacrisis. Betrokken beleidsmakers communiceren voortdurend over het beleid: in persconferenties, de sociale media en in praatprogramma’s. En ze spreken elkaar tegen. Terwijl de minister voor het Basis- en Voortgezet Onderwijs en de media bijvoorbeeld aanvankelijk te kennen gaf dat de scholen open zouden blijven, werd er op 14 december 2021 aangekondigd dat ze dicht gingen. Dit soort van tegenstrijdigheden zaait verwarring, en doet daarmee afbreuk aan de effectiviteit van het beleid.

Het zou goed zijn als het kabinet afspraken maakt om de discipline in de communicatie van het coronabeleid te verbeteren. Te denken valt aan het invoeren van een *purdah*-periode voor alle nauw bij de formulering van het beleid betrokken personen, waaronder bewindspersonen en leden van het Outbreak Management Team (OMT).

Communiceer ook alleen als er iets te melden is aan de doelgroep, en leg duidelijk uit wat er van hen wordt verwacht en/of er maatregelen worden getroffen die hen raken. Leg steeds uit wat er gebeurt als de aangekondigde maatregelen niet worden nagevolgd, en waarom dat voor iedereen slecht uitpakt. Maak duidelijk wat het effect is dat van de maatregelen wordt verwacht, en wat de aanleiding zal zijn om aanpassingen of nieuwe maatregelen te overwegen, in plaats van aan te kondigen dat maatregelen voor een bepaalde periode zullen gelden en daarna mogelijk zullen worden gestopt.

Les 4: Communiceer data-afhankelijk en vooruitziend

Een belangrijke vorm van centralebankcommunicatie die zeer populair is geworden, is de *‘forward guidance’*, dat wil zeggen de communicatie over de toekomstige koers van het monetaire beleid. De reden hiervoor is duidelijk. Monetair beleid werkt niet alleen via de huidige instelling van beleidsinstrumenten, maar ook via de verwachtingen over de toekomstige koers van het beleid, die onder meer van invloed zal zijn op de rentecurve. Het managen van deze verwachtingen kan daarom een krachtig instrument zijn, vooral wanneer de centrale bank de korte rente al zover heeft verlaagd als zij kan (of wil).

Communicatie moet daarom ‘vooruitziend’ zijn. Het coronabeleid was aanvankelijk veel te weinig vooruitziend en de communicatie dus ook. Dat is veranderd, maar het kabinet blijft hardnekkig sturen op ‘tijdstippen’ (*dates*) in plaats van op het al dan niet bereiken van bepaalde ‘signaalwaarden’ (*data*). Tegelijkertijd houdt men slagen om de arm wat betreft de data voor bijvoorbeeld versoepelingen, voor het geval de ontwikkelingen niet de juiste kant op gaan. Wat precies “niet de goede kant op gaan” behelst, wordt daarbij vaak in het midden gelaten. De redeneringen om al dan niet te versoepelen of juist nieuwe maatregelen te nemen, waren ook niet altijd consistent.

Het heeft maanden geduurd alvorens er signaalwaarden werden geformuleerd en gecommuniceerd op een Corona-dashboard. Maar het beleid en de communicatie daarover bleven grotendeels ‘achteruitziend’. Het duurde nog weer langer voordat er routekaarten werden geformuleerd, gekoppeld aan die signaalwaarden. Hiermee werd de basis gelegd voor vooruitziende communicatie. Maar tot op de dag van vandaag is er steeds afgeweken van die routekaarten. De geloofwaardigheid van dit instrument is ernstig aangetast, en dat zal mogelijk ook bijgedragen hebben aan het recente grote verlies van vertrouwen in het kabinet. Er wordt in de communicatie met het publiek niet verwezen naar het dashboard, en het speelt daarin dus geen rol. Nu gaat de discussie vooral over het ontwikkelen van een strategie voor de lange termijn. Voor de communicatie van nu en de nabije toekomst biedt dit geen houvast. Het helpt niet meteen om te communiceren wat er nu en op de kortere termijn moet worden gedaan en gelaten om het virus onder controle te krijgen.

Vooruitziende communicatie kan het beste plaats vinden op basis van scenario’s van wat er kan gebeuren. Daarbij is het van belang om niet uit te gaan van wat er wordt gehoopt of wordt verwacht, maar van een plausibel ‘slecht scenario’. Dat laatste is vooral belangrijk als er vertragingen zitten tussen het moment van het nemen van maatregelen en hun effect, als het proces waarop wordt ingegrepen exponentieel kan zijn en er zich mede daarom situaties kunnen voordoen die tegen iedere prijs dienen te worden vermeden.

Te vaak wordt opgemerkt dat er veel onzekerheid is, en dat de toekomst niet is te voorspellen. De wens is nogal eens ‘de vader van de gedachte’, óók in de communicatie. Verschillende malen wordt het publiek in slaap gesust, om vervolgens weer te worden overvallen door de enorme dynamiek van exponentiële processen. De toon van de communicatie is vaak geruststellend als het aantal ziekenhuisopnames en de mensen opgenomen op de IC laag of dalende is – om dan ineens om te slaan als er toch weer een stijging komt – maar pas nadat die al een behoorlijke dynamiek heeft. Dan loopt de communicatie achter de feiten aan.

Les 5: Creëer gevoel van urgentie

Woorden mogen dan krachtig zijn in crisistijd, ze moeten wel door daden worden ondersteund. Het bekendste voorbeeld is waarschijnlijk het optreden van ECB-president Draghi ten tijde van de eurocrisis. Het rendementsverschil tussen Griekse en Duitse tienjaars staatsobligaties liep sterk op, en bereikte in mei 2010 bijna 400 basispunten. Soortgelijke bezorgdheid ontstond in Ierland, Portugal en later ook in Spanje, Italië en Cyprus. Ondanks grootschalige financiële steun van andere lidstaten en het Internationaal Monetair Fonds aan de landen die door de crisis waren getroffen, bleef het onrustig op de financiële markten. Handelaren en anderen begonnen zich hardop af te vragen of obligaties uiteindelijk in euro’s of in mogelijk te herintroduceren nationale valuta’s zouden worden terugbetaald.

Pas nadat ECB-president Draghi in juli 2012 op een beleggingsconferentie in Londen had gezegd dat: “Binnen ons mandaat is de ECB bereid alles te doen wat nodig is om de euro te behouden. En geloof me, het zal voldoende zijn” (Draghi, 2012), begon de obligatiespread van de GIIPS-

landen (Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje) aanzienlijk te dalen. Om deze belofte na te komen, introduceerde de ECB in september 2012 het programma van *Outright Monetary Transactions* (OMT). Met dit instrument garandeerde de ECB het voortbestaan van de Monetaire Unie. De ondubbelzinnige verklaring van Draghi en de daaropvolgende aankondiging van het OMT-instrument waren voldoende om de markten tot bedaren te brengen, zonder ook maar één euro uit te geven.

Wat betreft het creëren en vasthouden van de urgentie en het belang van de coronamaatregelen, heeft de beperkte handhaving van de regels, en de bescheiden boetes bij overtreding ervan (zeker in verhouding tot het buitenland), niet geholpen om het gevoel van urgentie op de juiste momenten te scheppen en vast te houden. Dat ondersteunde de communicatie niet.

In het kader van het vasthouden van de urgentie en het besef dat de crisis niet voorbij was, was het moeilijk te begrijpen waarom er in het begin van de zomer van 2020 werd aangekondigd dat er voorlopig geen persconferenties zouden worden gehouden, en dat “we elkaar na een hoopelijk mooie zomer weer zouden zien”.

Een groot probleem voor de communicatie over het coronabeleid (en voor het beleid zelf) is dat het vraagstuk onvoldoende is aangepakt vanuit de gedachte dat het uiteindelijk in ieders belang is dat uitbraken vroegtijdig en fors worden bestreden. Er is steeds een onderscheid gemaakt tussen de gezondheidszorg aan de ene kant, en de economie en de welvaartseffecten aan de andere kant. De gedachte dat er een afweging zou moeten worden gemaakt tussen allerlei belangen en groepen, is eigenlijk niet te combineren met de gedachte dat “we alleen samen corona eronder krijgen”. Daarmee zijn er groepen in de samenleving tegenover elkaar komen te staan, en is de communicatie onvermijdelijk in een spagaat terecht gekomen, en dus heel lastig effectief te maken.

Literatuur

Bholat, D., N. Broughton, J. Ter Meer en E. Walczak (2019) Enhancing central bank communications using simple and relatable information. *Journal of Monetary Economics*, 108, 1–15.

Blinder, A.S., M. Ehrmann, J. de Haan et al. (2008) Central bank communication and monetary policy: a survey of theory and evidence. *Journal of Economic Literature*, 46(4), 910–945.

Blinder, A.S., M. Ehrmann, J. de Haan en D.-J. Jansen (2017) Necessity as the mother of invention: monetary policy after the crisis. *Economic Policy*, 32(92), 707–755.

Candia, B., O. Coibion en Y. Gorodnichenko (2020) *Communication and the beliefs of economic agents*. Presentatie op het Jackson Hole Economic Symposium. 27 augustus, Jackson Hole. Artikel te vinden op kansascityfed.org.

Coenen, G., M. Ehrmann, G. Gaballo et al. (2017) *Communication of monetary policy in unconventional times*. ECB Working Paper, 2080.

Coibion, O., Y. Gorodnichenko, S. Kumar en M. Pedemonte (2020) Inflation expectations as a policy tool? *Journal of International Economics*, 124, artikelnr. 103297.

Cruijisen, C. van der, D.-J. Jansen en J. de Haan (2015) How much does the public know about the ECB’s monetary policy? Evidence from a survey of Dutch households. *International Journal of Central Banking*, 11(4), 169–218.

Draghi, M. (2012) *Verbatim of the remarks at the Global Investment Conference*. Presentatie op de Global Investment Conference. 26 juli, Londen. Te vinden op www.bis.org.