

Burgerparticipatie en draagvlak anno 2019



De roep om burgerparticipatie is de laatste jaren steeds luider te horen. Op het lokale niveau zijn twee grote opgaven daar debet aan.

Ten eerste is er de overgang naar alternatieve energiebronnen die voor alle inwoners gevolgen heeft. De komende decennia moet iedereen van het gas af en overstappen op andere energie om te koken en het huis te verwarmen. Dat betekent voor huisbezitters dat ze kosten moeten maken voor de aanschaf en de installatie van bijvoorbeeld een warmtepomp. Wie weinig geld of zelfs schulden heeft – en dat is helaas ook bij midden- en hogere inkomens tegenwoordig tamelijk vaak het geval – gaat zich zorgen maken: waar haal ik het geld vandaan? Bewoners van (sociale) huurwoningen hebben in elk geval last van werkzaamheden in huis en vrezen dat de huur omhoog gaat. Behoorlijk veel mensen zien ook op tegen elektrisch koken. Een ander deel van de inwoners wordt geconfronteerd met (plannen voor) windmolens in de buurt van hun huis. Vragen komen op over gezondheidseffecten, last van slagschaduw, geluid en horizonvervuiling.

Een tweede grote verandering waar ook behoorlijk veel mensen mee te maken zullen krijgen, is nieuwbouw binnen de bebouwde kom. Die moet voorzien in de bestaande woningnood, waarbij het volbouwen van groen buitengebied niet is toegestaan. Het bouwen op zich geeft omwonenden overlast, maar hoogbouw – en daar gaat het vaak om – beïnvloedt ook het uitzicht en al gauw de hoeveelheid licht in de bestaande woningen. Het aantal parkeerplaatsen in de buurt zal relatief gezien ook nog eens minder worden en de verkeersdruk neemt toe. Kortom, men vreest een vermindering van de leefkwaliteit.

Mensen iets afnemen, geeft weerstand

Verandering wordt al gauw vervelend gevonden, maar als mensen vrezen dat hen iets wordt afgenomen en dat zij niet zelf de keuze hebben om wel of niet over te stappen op een alternatieve energievoorziening, of tussen wel of geen nieuwe hoogbouw tegenover je woning, is weerstand zo goed als zeker.¹

Bestuurders zitten daardoor in een lastig parket. Het algemeen belang eist ingrepen en keuzes ma-

ken. Daardoor zullen altijd groepen mensen in het nadeel zijn: ze hebben misschien op zich geen bezwaar tegen windmolens, maar wel als ze bij hen voor de deur komen. Ze snappen misschien dat we allemaal over moeten naar een alternatieve energievoorziening, maar ze willen hun spaargeld er niet aan kwijtraken, laat staan (nog meer) schulden ervoor maken enzovoort.

Geen wonder dus dat de politiek draagvlak zoekt. Boze burgers keren zich electoraal van je af, ofwel door op een andere partij te stemmen, of door helemaal niet meer te stemmen. Los daarvan: je zit over het algemeen in de politiek omdat je het beste met je gemeente voor hebt. Dan kan het niet anders dan frustrerend zijn als je in je schoenen geschoven krijgt dat je het leven van inwoners zuur maakt.

Draagvlak en communicatieafdelingen

De opdracht om draagvlak te creëren, komt altijd bij de communicatieafdeling terecht. Dat kun je als een eer of als een uitdaging beschouwen. Maar nu moet je draagvlak creëren voor ingrepen waar inwoners geen keuzemogelijkheden hebben – niet voor de bestuurder, maar ook niet voor de burger – en waar *iedereen last van heeft*. Die hoogbouw moet nu eenmaal op de weinige beschikbare plekken komen, de bestaande woningen moeten aangepast worden om klaar te zijn voor andere energiestromen dan gas.

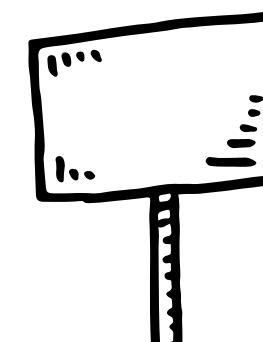
Weerstand niet aanjagen

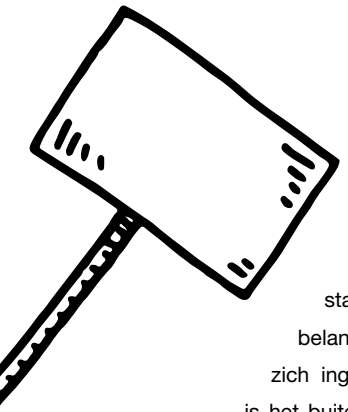
Wat je kunt doen als de weerstand onvermijdelijk is, is ervoor zorgen dat de communicatie en de communicatiesetting in elk geval zo zijn dat de weerstand niet erger wordt. Dat kan vrij gemakkelijk gebeuren. Bijvoorbeeld als een bevlogen bestuurder

of een woordvoerder – met de beste intenties – inwoners die tegen de maatregelen zijn met feiten in het nauw drijft. Dat is niet zo moeilijk als je goed in het onderwerp zit. Maar de weerstand zal er alleen maar door groeien. Ook op persoonlijk niveau: de bestuurder zal een botte of arrogante kwast gevonden worden en dan is de kans op een constructieve dialoog niet zo heel groot meer. Beter is het de weerstand meteen te erkennen: 'ik snap dat u dit een probleem vindt.'¹ En, zoals bij de energietransitie en het bouwen *in* de stad, aangeven dat je dat niet doet omdat je het leuk vindt. Of uit persoonlijke ambitie. Het zijn ontwikkelingen die overal in dit land spelen en waar heel veel inwoners hinder van ondervinden. En onzeker over zijn. Vervolgens is het als bestuur en als organisatie verstandig je niet op te stellen als de partij die alleen maar zegt *dat* het moet en *wanneer* en *hoe*. Maar als partij die meedenkt en ondersteunt waar het kan.²

Groespolarisatie

Daarnaast is het aan te raden bij overleg met betrokken inwoners de omstandigheden zo te maken dat je nadelige groepsprocessen in elk geval niet uitlokt. Onverstandig is om de betrokken inwoners plenair in een zaal te zetten en als bestuurder en ambtenaren aan een tafel tegenover hen te gaan zitten. Dat creëert een *in/outgroupsituatie*. Dat wil zeggen, twee tegenover elkaar staande groepen wier argumenten over en weer zelfs niet meer doordringen. En die niets van elkaar aannemen. Een plenaire bijeenkomst met inwoners die niet positief staan tegenover een plan of de wijze van uitvoering daarvan werkt *groespolarisatie* in de hand. Als de stemming bij aanvang negatief is, wordt hij in een discussie met een tegenpartij steeds negatiever. Vaak zelfs negatiever dan hij bij aanvang van de discussie was. Aan te raden is een setting te creëren waar gelegenheid is met mensen individueel te praten, bijvoorbeeld door een dag lang in een ruimte aanwezig te zijn, van 's ochtends 10 uur tot 's avonds 10 uur. Dan is er kans op een inhoudelijk gesprek en voorkom je zoveel mogelijk de groepsprocessen waarvan per saldo niemand beter wordt.³





Met het toepassen van bovenstaande inzichten voorkom je dat weerstand erger wordt en dat is belangrijk. Want als de partijen zich ingraven in schuttersputjes is het buitengewoon lastig om nog een constructieve dialoog te voeren. Het probleem is dat mensen, die zich in het openbaar hebben uitgesproken tegen bijvoorbeeld het plaatsen van een windmolen naast hun woonwijk of tegen de bouw van een flat in hun buurt, daar meestal niet meer op terugkomen. Mensen houden zich doorgaans aan wat ze in het openbaar hebben gezegd. Niemand wil een draaikont lijken, zeker niet tegenover de groep waarvan je deel uitmaakt.

Kun je de weerstand wel compleet wegnemen?

Dat je de weerstand compleet kan wegnemen is zeer onwaarschijnlijk. Daar is de last die mensen vrezten te ervaren en merendeels ook *zullen* ervaren te substantieel voor.

Wat helpt dan wel? Burgerparticipatie op het niveau van mensen van meet af aan betrekken bij ontwikkelingen en hen laten meedenken over wat haalbare oplossingen zijn? Dat is geen slechte gedachte. Maar het is niet zo eenvoudig. Er wordt al decennia geprobeerd burgers bij het beleid te betrekken, maar burgerparticipatie neemt nog steeds geen hoge vlucht. Op televisie hoor je mensen afgeven op de politiek als 'een verachtelijk stelletje zakkenvullers die niet naar het volk luisteren'. Maar hen in een actiemodus krijgen zodat ze er tijd in steken om mee te praten en er wel naar hen geluisterd moet worden, lukt niet echt. (Behalve misschien als het over heel concrete onderwerpen in de buurt gaat, zoals een gebrek aan parkeerplaatsen.) Het kan ermee te maken hebben dat de meeste mensen er geen tijd voor hebben: hun leven is overvol.⁴ Het kan zijn dat beleidsonderwerpen niet bij hun eigen ervaring en achtergrond passen en

ze niet weten wat ze bijvoorbeeld over de 'schaalsprong' zouden moeten zeggen (alleen het woord al: het zal niet vaak vallen in de meeste huiskamers).

e-Democratie

Gedacht is dat de ontwikkelingen in de digitale wereld burgerparticipatie een flinke duw in de goede richting zouden geven. Iedereen heeft een smartphone, iedereen zit op sociale media: leve de e-democratie. Maar ook dat blijkt niet het ei van Columbus te zijn. Van der Meer, Gelders en Rotthier (2015)⁵ laten zien dat mensen wel gebruiken van de e-services van overheden (formulieren down- en uploaden etc.), maar dat een dialoog met de overheid nog nauwelijks een naam mag hebben. Dat kan te maken hebben met de zojuist genoemde veronderstellingen dat de afstand van de eigen leefwereld tot het beleid te groot is, en dat weinigen de tijd kunnen of willen vrijmaken om zich in onderwerpen buiten de directe eigen leefwereld te verdiepen.

Maar wat zeker ook een rol speelt – en dat is geen veronderstelling maar een gegeven – is dat je via de digitale weg maar een zeer beperkt deel van de lager opgeleiden bereikt. (De criteria die daarvoor gehanteerd worden, zijn doorgaans: een opleiding tot vmbo- of mbo-niveau 1 en 2). Iedereen 'zit' tegenwoordig inderdaad op zijn of haar smartphone, maar er is een opmerkelijk verschil tussen de mate waarin mensen hun smartphone gebruiken om informatie op te zoeken. Zo leren de cijfers van het CBS dat van de lager opgeleiden 47,6 procent informatie op overheidswebsites opzoekt tegenover 88,5 van de hoger opgeleiden.⁶ Ook blijkt dat ongeveer 11 procent van de Nederlanders van 16 tot 65 jaar geen of weinig ervaring met de computer heeft. Onder Nederlanders van 55 jaar en ouder is dit zelfs zo'n 20 procent.⁷ Rond de 2 miljoen inwoners van Nederland zijn laaggeletterd: als je alleen met veel moeite een eenvoudige zin kan lezen, is het opzoeken en cognitief verwerken van overheidsinformatie geen sinecure.

Dat betekent dus dat je met de inzet van digitale middelen maar in beperkte mate burgerparticipatie

kan bewerkstelligen: een substantieel deel van de Nederlandse bevolking zal niet vertegenwoordigd zijn.

We zijn er nog niet

Kortom, we zijn er bepaald nog niet op het vlak van burgerparticipatie. De opdracht aan communicatieafdelingen om voor draagvlak te zorgen, mag dan misschien een uitdagende zijn, maar politici moeten voorkomen dat ze communicatieprofessionals van overheidsorganisaties opzadelen met een probleem waarvan de oorzaak ligt in een veel complexere maatschappelijke realiteit dan je met communicatie kan oplossen. —

Literatuur

1. Zie over weerstand en de onderliggende wetenschappelijke literatuur: Bert Pol en Christine Swankhuisen (2013), *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*. Bussum: Coutinho. Hoofdstuk 9. (De derde, uitgebreide druk verschijnt in februari 2020.)
2. Id.
3. Id. hoofdstuk 14.
4. *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. (2017) Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
5. Toni G.L.A. Van Der Meer, Dave Gelders, and Sabine Rotthier. "E-Democracy: Exploring the Current Stage of E-Government." *Journal of Information Policy* 4 (2014): 489-506.
6. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83429NED/table?fromstatweb>.
7. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taal-rekenen-digitale-vaardigheden/digitale-vaardigheden>

Communicatie bij verandertrajecten binnen gemeenten

Zo maak je een verandertraject succesvol

De omgeving in gemeenteland beweegt en veranderingsprocessen zijn niet meer weg te denken. Denk hierbij aan de invoering van de omgevingswet, digitalisering, de gevolgen van de participatiemaatschappij, of samenwerkingen met andere gemeenten. Een goede communicatieaanpak is belangrijk om een veranderproces succesvol te realiseren.



Hein van der Steur

Ben je als organisatie op zoek naar gespecialiseerde communicatieprofessionals? Of ben jij een communicatieprofessional en wil je werken voor mooie opdrachtgevers? Kijk dan op www.onlyhuman.nl

Communicatieadviseur Hein van der Steur is gespecialiseerd in onder andere interne communicatie bij verandertrajecten. Op dit moment werkt hij via OnlyHuman als interim communicatieadviseur bij Servicepunt71. Hier organiseert hij de communicatie voor het programma 'VRIS'; een traject waarbij de informatievoorziening van vier gemeenten uiteindelijk tot één zelfstandige afdeling Informatievoorziening wordt samengebracht.

Het belang van een goede communicatiestrategie

"De eerste stap in een verandertraject is een analyse van de huidige situatie. Hiermee breng je in kaart in hoeverre de organisatie klaar is voor een verandering. Als je helder hebt waar je als organisatie staat, waar je naar toe wilt, en een goede communicatiestrategie opzet, vergroot je de kans om de verandering succesvol te realiseren. Het waarom, het doel van de verandering, moet helder zijn en duidelijk uitgelegd worden."

"Bij Servicepunt71 worden de medewerkers voortdurend betrokken bij het verandertraject. De kernboodschap nemen we consequent mee in alle communicatie uitingen. Zowel visueel als in woord. De medewerkers krijgen ruimte om vragen te stellen, eventuele weerstand bespreekbaar te maken, en mee te denken. 'Co-creatie' is belangrijk. Hierdoor voelt men zich gehoord, waardoor je het draagvlak vergroot.

De feedback geeft bovendien nieuwe inzichten uit de praktijk, waarmee je het veranderplan kunt aanscherpen."

De meerwaarde van een communicatieadviseur

Als gemeente hoef je een verandertraject niet alleen te doen. Sterker nog, het inschakelen van een verandermanager of communicatieadviseur kan het succes van de verandering vergroten. "Als communicatieadviseur bekijk ik een verandertraject met een communicatie- en een organisatiebril. Ik zie wat nodig is om de communicatie rondom de verandering in goede banen te leiden. Het zijn soms kleine dingen die verschil maken. Communiceren met gevoel voor de betrokkenen, bijvoorbeeld."

Volgens Hein is het belangrijk dat organisaties niet te snel willen gaan of dingen te groot bewoorden wat de verandering betreft. Dit werkt soms averechts. "Als je roept dat alles beter, sneller en anders wordt, schieten mensen eerder in de weerstand. Bij Servicepunt71 communiceren we daarom realistisch, feitelijk,

eerlijk en empathisch. Veel kleine stapjes werken beter dan grote stappen. Je wordt hierdoor weerbaarder, en de verandering voelt niet overweldigend voor betrokkenen."

Hein gelooft dat het succes van verandertrajecten ook ligt in het creëren van meer werkplezier. "Als mensen tevreden naar hun werk gaan, verloopt een verandertraject soepeler. Bij Servicepunt71 besteed ik daarom aandacht aan de verhalen van de medewerkers. Verhalen over hoe zij hun werk aanpakken, de verandering ervaren, en waar ze trots op zijn. Ik vind het inspirerend om het verandertraject op die manier een ziel te geven."

"Uiteindelijk gaat het niet om het verandertraject zelf, maar om de mensen die het betreft. En dat zij, ook tijdens en na de verandering, hun werk doen met passie en plezier. Daar profiteert iedereen van."

OnlyHuman
professionals at work