

---

## Hoe haal je de zes lonten uit het burgerkruidvat?

*Auteurs: Victor Coenen, Sanne Vermeulen, Tine Reimer (Witteveen+Bos)*

*Paper geschreven voor de categorie de 'woedende burger' ten behoeve van de Landelijke Omgevingsmanagementdag 2019.*

Het zijn geen gemakkelijke tijden voor een omgevingsmanager: opstand tegen autoriteiten is 'in'. Met Gele Hesjes en politieke partijen die establishment verwerpen, lijken de antiautoritaire jaren '60 helemaal terug. Onvrede uit zich razendsnel via sociale media. En daarbij wordt vaak 'op de man' gespeeld. De boze burger neemt het de omgevingsmanager persoonlijk kwalijk dat er een nieuw windmolenpark komt, of een asielopvang.

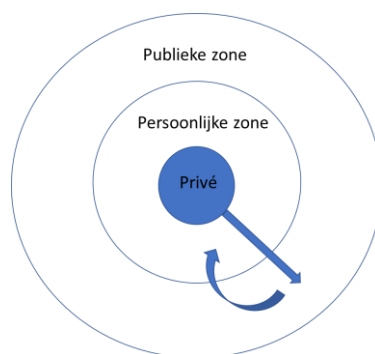
En in die context mag de omgevingsmanager maatschappelijk lastige boodschappen brengen. Want als het lastig wordt, dan komt de omgevingsmanager in beeld. De omgevingsmanager is een duizendpoot die kennis moet hebben van wetgeving, participatieve werkvormen, participatie strategieën, onderhandelingstechnieken en (sociale) psychologie. Dat laatste krijgt helaas vaak onvoldoende aandacht, terwijl daadwerkelijke communicatie (met de boze burger) een zeer goed inzicht vraagt in menselijk handelen, zowel individueel als in groepen.

Dankzij de komst van de Omgevingswet zal de interactie met de veeleisende burger veelvuldiger dan ooit worden. En dan kan het snel fout gaan: één verkeerde opmerking op een avond of een te laat verstuurd uitnodiging leidt al meteen tot heftige reacties die vervolgens uitvergroot worden via digitale media. Goed bedoelde omgevingsprocessen ontsporen vaak op details, zeker als het thema controversieel is en er maar weinig nodig is om het kruit te laten ontbranden.

In dit paper behandelen we enkele lontjes in dit participatiekruidvat en hoe deze tijdig te doven. We richten ons daarbij op de dialoog tijdens de bijeenkomsten, want daar immers moeten we de dialoog met de boze burger in levenden lijve aangaan.

Hoe kunnen we explosies voorkomen met sociale psychologie? Hoe haal je lonten uit het burgerkruidvat?

De kern is om van de publieke, afstandelijke zone in de persoonlijke zone te komen.



### 1. Creëer de gewenste persoonlijke setting

De sociale psychologie leert dat er voor iedere vorm van communicatie een ideale zone is. In het algemeen geldt: hoe emotioneler, persoonlijker de inhoud, des te kleiner moet de ruimte zijn om deze te bespreken. De persoonlijke zone (één, twee meter om ons heen) is voor communicatie met vrienden en familie.

---

---

Dat is een cirkel waarin we ons veilig genoeg voelen om persoonlijke zaken te delen. Als de informatie zakelijk is (bijvoorbeeld bij conferenties), dan kan overdracht plaatsvinden in een veel ruimere zone, de zogenaamde publieke zone.

In veel bijeenkomsten worden echter persoonlijke gesprekken in de grote publieke zone gevoerd. Iedere omgevingsmanager kan zich de emotionele, gefrustreerde, boze, verdrietige burger achter een microfoon wel voorstellen. De zone en het type gesprek passen niet meer bij elkaar. Veel burgers voelen zich dan ook zeer ongemakkelijk, ook al omdat weinigen gewend zijn om in grote groepen op te treden. De spanning bij de spreker neemt dus nog verder toe. Dezelfde burger kan op die afstand ook niet de non-verbale (begripvolle, warme) signalen oppikken die zo noodzakelijk zijn om een gesprek met emoties in de goede banen te leiden.

Je loopt dus meteen naar de kern van het probleem hoe zorgt je er voor dat het publieke boodschap in de persoonlijke gesprekszone landt? Klein is fijn. Iedere omgevingsmanager weet dat inmiddels en er is inmiddels een heel scala aan creatieve, kleinschalige werkvormen ontwikkeld waarin emotioneel geladen gesprekken beter tot hun recht komen en kunnen worden omgebogen tot constructieve dialoog. Als het individuele wensen betreft, is het zelfs nog beter om dit in een één-op-één gesprek te voeren.

Helaas zijn grote zalen met veel aanwezigen niet altijd te vermijden. In crisissituaties, bijvoorbeeld, moet een wijk vaak in één keer worden geïnformeerd. In dat geval is het gebruik van rondlopende moderator(en) met een microfoon een oplossing; emotionele communicatie vindt dan op korte afstand tussen moderator en burger plaats en dat 'simuleert' de gewenste kleine setting. De opstelling kan overigens ook helpen: zet stoelen in U-vorm neer en sta in het midden. De afstand tot de laatste rij is dan niet meer zo groot. Het wordt allemaal persoonlijker en beheersbaarder. Omgevingsmanagers hebben helaas vaak de zaal niet uit te kiezen en dan wordt het aanpassen. Kleine tafels plaatsen met daaromheen stoelen, maakt de zaal persoonlijker en breekt de massaliteit.

## **2. Doorbreek de wij-zij sfeer**

Ken je dat? Na afloop van een tumultueuze bijeenkomst komen individuele burgers naar je toe en geven aan dat ze het niet eens zijn met de boze toon van de bewoners of de algemene mening. Vraag je je dan ook af waarom ze dat dan niet op de bijeenkomst hebben gezegd? Hier zit de groepsdynamica uit de sociale psychologie achter.

Openlijk conformeren we ons graag, ook al denken we anders. De groepsdruk heeft dan ook enorme invloed op bijeenkomsten.

De traditionele opstelling (tafels met de deskundigen aan één kant, bewoners aan de andere) versterkt vaak deze groepsdynamiek : het is in één oogopslag duidelijk wie de tegenstander is en wie de medestanders zijn. Je blijft daarnaast ook in de anonieme, publieke zone waarin het leggen van een persoonlijke relatie lastig is.

Ook hier geldt: klein is fijn. Waarschijnlijk doe je dit al bewust of onbewust. De groepsdynamica is veel minder in groepen van tien tot vijftien deelnemers. In een dergelijke omgeving voelen ook introverte mensen zich veilig genoeg om zich te uiten. Doorbreek ook eens de 'wij-zij'-sfeer door bijvoorbeeld dagvoorzitters of moderatoren te kiezen uit de directe omgeving van de bewoners, bijvoorbeeld een bekende, gerespecteerde wijkbewoner. Die keuze doorbreekt de traditionele setting. Is die er niet, zorg dan dat je de wijk kent (en de wijk jou). Refereer aan die kennis, maak je één met de bewoners.

---

---

Een stedenbouwkundig ontwerper die in Zeist een wijk opnieuw moest inrichten, vertelde bij een bijeenkomst met liefde over de geschiedenis van de wijk, met beelden uit het verleden. Daarmee toonde hij dat hij interesse had in die wijk en daarmee werd bij onbewust minder een buitenstaander.

### **3. Ga eens voor een écht gesprek!**

‘Dat nemen we mee’ en ‘ik zie dat u boos bent’. Het zijn helaas nog steeds standaardfrases in een bijeenkomst. Bewoners voelen haarfijn aan dat dit ingestudeerd is. Dergelijke zinnen zijn namelijk geen onderdeel van een normaal gesprek maar een manier om een publieke antwoord te geven op een vraag of belang die uitgesproken zijn van een persoonlijke zone. Een partner die zegt ‘dat zal ik meenemen in de besluitvorming’ als de vraag opkomt wie de kinderen naar de sportclub brengt, komt geheid in de relatieproblemen.

In een echt gesprek is er sprake van een dialoog met vraag en antwoord. En het tonen van oprechte interesse. In veel traditionele bewonersbijeenkomsten is de dialoog nogal geforceerd, ook omdat zowel bewoners als deskundigen zich niet op hun gemak voelen in de setting (zie punt 1).

Hoe beweeg je je naar de persoonlijke zone en toon je interesse? Door eens in de schoenen te staan van de burger (‘ik kan mij best voorstellen dat u niet zit te wachten op dit plan’), of vraag bijvoorbeeld eens door naar de reden of achtergrond van een bezwaar, ergernis of angst (‘kunt u iets vertellen over waarom u zo boos bent?’) of kantel het gesprek naar suggesties voor verbetering (‘hoe zou u de oplossing willen zien?’). Heb een klein, ontwapenend gesprekje. Maak het menselijk en niet ambtelijk.

Er is vaak een angst bij moderators dat dit teveel individuele tijd vraagt, maar weeg dit tijdsaspect eens af tegen het voordeel van een positieve beeldvorming naar de gehele groep (iedereen luistert immers mee naar het antwoord en toon van de deskundige of omgevingsmanager), namelijk dat de overheid/projectleiding oprechte interesse toont in het wel en wee van de burger.

Ook is er nog wel eens een angst dat het doorvragen het ‘punt’ dat de burger maakt, zal versterken. Natuurlijk zal er op dat moment langer stil worden gestaan bij de angst of boosheid, maar die staat toch al centraal bij de bewonersgroep, of je die nu expliciet bespreekt of niet. Laat het maar komen en kanaliseer de boosheid gaandeweg naar een constructieve dialoog. Gebruik de vraag-techniek om boosheid om te buigen; het is namelijk erg moeilijk om tegelijkertijd zeer emotioneel te zijn én een vraag te moeten beantwoorden. Door te vragen naar de achtergronden van de boosheid, rustig te blijven en de boosheid zelf even naast je te leggen (hoe moeilijk dat ook is), zakt vaak de boosheid weg en is er een kans op dialoog in de persoonlijke zone.

### **4. Laat (boze) burgers meesturen op risico’s**

Als het gaat om beleving van risico’s is er een wereld van verschil tussen de deskundigen en de bewoners. De deskundige doet een rekenkundige, statistische analyse, de bewoner voelt echter dat het risico levensgroot is, ongeacht de sussende beweringen van de deskundige. Als het fout kan gaan, dan gaat het zeker keer fout. Voor de burger is de Wet van Murphy werkelijkheid.

Dit verschil in risico-perceptie is één van de grootste problemen in het maatschappelijk debat. In 2006 is er een goede studie uitgevoerd naar risicobeleving en -communicatie (wegwijzer risicocommunicatie). Daaruit kwam onder meer het verschil aan bod tussen een vrijwillig genomen eigen risico (in het vliegtuig stappen, roken) en een door externen opgelegd risico (een nieuwe chemische fabriek naast je huis). In dat laatste geval, heb je als burger weinig keus.

---

Die dwangssituatie leidt tot onvrede en gevoel van machteloosheid. Met name risico's waar menselijk handelen (industriële processen, Tbs-klinieken) belangrijk is, wantrouwen we.

We willen risico's zelf kunnen beïnvloeden; het voelt bij ijzel veiliger om zelf te sturen, dan een vreemde te vragen om de auto te besturen. En daar ligt de sleutel tot de oplossing. Overtuig de burger niet van de nauwkeurigheid van de uitgevoerde risicoberekening, maar laat hem 'meesturen' in de beheersing, bijvoorbeeld door gezamenlijk milieuonderzoeken op te zetten of door een contra-expertise te laten uitvoeren door een gezamenlijk gekozen adviesbureau.

Het gezamenlijk uitkiezen van een bureau is daarbij essentieel, en daarbij bouw je vertrouwen op. In een milieu-analyse van de ENCI-fabriek in Maastricht, zijn destijds eerst met de omgeving kwaliteitscriteria voor het adviesbureau opgesteld, waarna een onafhankelijke derde partij gevraagd werd om suggesties te doen voor adviesbureaus. Vervolgens werd gezamenlijk een onderzoeksprotocol opgesteld. Dit zorgvuldige proces leidde ertoe dat de onderzoeksresultaten door nagenoeg iedereen werden geaccepteerd.

We kunnen ook leren van de opvang van asielzoekers. Het is daar nu gebruikelijk om de omwonenden mee te laten denken over de opzet en aanpak van een centrum. Ook daar is dus 'mee laten sturen' de beste aanpak om boze burgers tegemoet te treden.

#### **5. Laat waardeoordelen over 'klein leed' achterwege**

Deskundigen en burgers verschillen dus nog wel eens over risico's. Dat geldt ook voor van hinder. Ook hier geldt dat het 'opgelegde karakter' een belangrijk aspect is; je hebt weinig keus als burger en dat steekt. De hinder van een project wordt door de deskundige vaak anders ervaren dan de omwonenden. Waar de deskundige denkt in geluidscontouren, denkt de burger in nachten wakker liggen.

De Piramide van Maslow leert ons dat we allereerst ons veilig willen voelen, eten willen hebben en een dak boven ons hoofd. Vervolgens vinden we welzijn, zelfverwezenlijking en respect belangrijk. Veel 'hinder' voelt voor burgers als een aantasting van welzijn en zelfs vaak aantasting van veiligheid, hetgeen in de piramide de basis is.

Verkeersprojecten in woonwijken om doorstroming te verbeteren zijn in dat verband typische valkuilprojecten. Veel deskundigen vinden dat burgers het gevoel van onveiligheid of verlies van welzijn overdrijven. Door de hinder openlijk te nuanceren, raakt de deskundige meteen het aspect 'respect'. De burger voelt zich niet alleen minder veilig, maar de bezwaren worden ook nog eens niet respectvol als 'klein leed' ter zijde geschoven.

De oplossing? 'Klein leed bestaat niet', is het eerste advies dat deskundigen moeten krijgen bij de voorbereiding van een bewonersbijeenkomst; behandel de onderwerpen serieus zonder waardeoordeel en beweeg je van de publieke naar de persoonlijke zone en besef waar de onrust vandaan komt. Maak er overigens ook geen groter drama van om de bewoners te plezieren, want dat helpt ook niet in het nuchter beschouwen van een probleem.

Net als bij risico's geldt, probeer de omwonenden mee te laten sturen in de oplossing. Schets de situatie ook niet als een concreet, ééndimensionaal probleemoplossing situatie, maar meer als een lastig dilemma waar je voor staat en waar je op basis van verschillende aspecten een keuze moet maken.

---

---

In een dilemma laat je zien dat er voors en tegens zijn en dat geeft minder handvatten voor de boze burger om zich ééndimensionaal af te zetten tegen een plan. De 'tegens' van de burger zijn immers al in het dilemma opgenomen.

### **6. Doe concrete proces-toezeggingen**

Veel deskundigen voelen zich onmachtig in bewonersbijeenkomsten, hoe groot of klein deze ook zijn: het ter plaatse toegeven aan (redelijke) eisen is vaak niet mogelijk en er moet vaak 'nee' of 'dat nemen we mee' worden verkocht, hetgeen voor de burger hetzelfde klinkt. De burger voelt zich niet gerespecteerd, hun emoties zijn niet beantwoord en ze komen in opstand.

Door voldoende onderhandelingsruimte voor co-creëren in te bouwen, kan dit probleem verkleind worden, maar soms is dit niet mogelijk of voldoende.

Er is echter een derde weg tussen simpelweg toegeven of afwijzen. Het toezeggen van een handeling (een proces-toezegging): 'ik zal dit uitzoeken en zal u morgen terugbellen', 'morgen bespreken we dit met de wethouder en ik zal dit voorleggen', 'kunnen we hier deze week nog eens apart over praten?'. De proces-toezegging moet het liefst concreet zijn, niet op te lange termijn plaatsvinden en een terugkoppeling bevatten.

Op deze manier stap je de persoonlijke zone in: inhoudelijk kan ik geen toezeggingen doen, maar ik zal mijn best voor u doen om u te helpen, uw punt bij de bestuurder aan te kaarten, etc. Voor veel burgers is dat al een mooie handreiking. Ze hebben het gevoel dat zij met respect worden behandeld doordat de deskundige voor hen een handeling verricht.

Wees echter niet te ruimhartig, want voor je het weet ga je met een hele lijst aan handelingen naar huis en kom je in de problemen om deze ook uit te voeren. En een teleurgestelde burger wordt een hele boze burger.

### **Tot slot: wat betekent dit voor het omgevingsmanagement vak**

In dit paper beschreven we 6 handelingsperspectieven hoe explosies van woedende burgers te voorkomen. We stellen dat de kern is om van de publieke zone naar de persoonlijke zone te komen. Dit vereist bedreven sociaal- psychologische technieken van een omgevingsmanager. Het loont dan ook om in naburige vakgebieden te 'shoppen'. Er is veel toegepaste literatuur op gebied van omgaan met groepen, omgaan met agressie, conflict-mediation en ook in de managementliteratuur op gebied van personeel en organisatie is veel nuttige informatie te vinden die omgewerkt kan worden naar het beter omgaan met burgers. Ach deze kennis verder ontwikkelen kan er ook wel bij toch, zoals gezegd aan het begin van het paper, de omgevingsmanager is een duizendpoot.

---