Zwartboek Participatie Windturbines Amsterdam

Evaluaties participatie

Windalarm Amsterdam

augustus 2023

INHOUDSOPGAVE

KABINETSVISIE BURGERBETROKKENHEID MEI 2023	3
EVALUATIE PARTICIPATIE RES AMSTERDAM 3 JANUARI 2022	11
EVALUATIE EERSTE DEEL REFLECTIEFASE 13 JANUARI 2022	59
EVALUATIE REFLECTIEFASE WINDALARM JANUARI 2022	65
VOORTIJDIGE AFSLUITING REFLECTIEFASE 14 APRIL 2022	96
MASTERSCRIPTIE "WETEN HOE DE WIND WAAIT" 4 AUGUSTUS 2022	137
BACHELORSCRIPTIE "WIE WIND ZAAIT, ZAL STORM OOGSTEN " AUGUSTUS 2022	207
MASTERSCRIPTIE: "WIND OP LAND, DRAAGVLAK DOOR BETROKKENHEID JULI 2023	292

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie Energiesysteem

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk
DGKE-DSE / 26980474

Datum 17 mei 2023
Betreft Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie

Geachte Voorzitter,

Nederland staat voor grote opgaven die het land zullen veranderen. De maatschappelijke effecten van deze opgaven zijn groot en iedereen in Nederland merkt ze. De klimaatopgave en het realiseren van de energietransitie zijn zulke opgaven. De transitie waarin Nederland zit gaat gepaard met onzekerheid en gevoelens van ongemak[1], vooral omdat de veranderingen directe invloed kunnen hebben op de leefomgeving, het dagelijks leven en de portemonnee[2]. In reactie op dit ongemak en deze onzekerheid wil het kabinet burgers beter betrekken bij de energietransitie en bij de klimaatopgave. Dit is namelijk niet alleen een technische transitie die gaat over nieuwe infrastructuur en planologische procedures, het is ook een maatschappelijke transitie die een verandering van ons als samenleving vraagt. Inwoners moeten op tijd mee kunnen denken over plannen in hun omgeving, over hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de transitie. De overheid moet daarom actief en open het gesprek aangaan over de veranderingen die ons te wachten staan[3]. Hetzelfde geldt voor risico's[4], ook hier moeten we zo vroeg mogelijk in het proces, transparant en open het gesprek aangaan. Mijn inzet is dat de overheid veel meer samen met burgers doelen en kaders stelt en uitvoert. Dat kan door beter rekening te houden met hun zorgen, wensen, ervaringen en voorkeuren. Burgers moeten daarvoor goed vertegenwoordigd zijn in een open, transparant en procedureel rechtvaardig proces. Met deze brief deel ik met uw Kamer de kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie, die ik samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb opgesteld.

Deze visie staat niet op zichzelf en borduurt voort op de beleidsbrief rond burgerparticipatie en burgerfora[5], op het wetsvoorstel versterking participatie op

[1] Zie bijvoorbeeld de in 2022 verschenen studie Fenomeenanalyse Extremisme Noord Nederland van de Rijksuniversiteit Groningen, waaruit blijkt dat er brede gevoelens van maatschappelijk onbehagen zijn, onder meer rond de bouw van windmolens, aardgaswinning en het stikstofbeleid.
[2] Zie het rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid* (2023) van de WRR.
[3] Dit blijkt bijvoorbeeld uit het signalenrapport *Betrokken Burgers* (2023), waarin het PBL signaleert dat de betrokkenheid van burgers wel eens de sleutel kan zijn voor de uitvoering van het transitiebeleid en de verduurzaming van Nederland.
[4] Risico's zijn hier (fysieke) veiligheids- en gezondheidsrisico's. Zie ook de aankondiging van het risicobeleid voor de energietransitie (Kamerstuk 32 813, nr. 1113).
[5] Kamerstuk 30 184, nr. 38

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie Energiesysteem

decentraal niveau[6] van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Omgevingswet en mijn inzet rondom het burgerforum klimaat. Deze visie is samen met de VNG, IPO, UvW, het NP RES, partijen uit de sector en burgers, ontwikkeld. Samen met hen, heb ik uitgangspunten voor burgerbetrokkenheid op het thema energie en klimaat geformuleerd. Als bij een participatietraject deze uitgangspunten zijn meegenomen in de opzet, zal er over het algemeen sprake zijn van kwalitatief goede en uitgebalanceerde participatie die de transitie ten goede komt.

Natuurlijk gebeurt er al veel op het gebied van participatie bij het Rijk[7], bij gemeentes, provincies, RES-regio's en de waterschappen. We bouwen met deze visie dan ook voort op de ervaringen die er al zijn en zullen ook met de bestaande kaders en afspraken rekening houden. Participatie kent verschillende vormen en is afhankelijk van de fase waarin een beleidsvoornemen of een project zich bevindt. Soms staat een te behalen doel al vast zoals de klimaatdoelen of de keuze in het coalitieakkoord voor kernenergie als onderdeel van ons energiesysteem, maar ook dan is burgerbetrokkenheid van meerwaarde voor de uitvoering, zoals de verdeling van lasten en lusten en de manieren waarop we de eventuele onzekerheid en ongemak kunnen verkleinen.

Ik onderscheid drie prioriteiten als het aankomt op burgerbetrokkenheid in de energietransitie en klimaatopgave[8]: de versterking van participatie bij beleidsontwikkeling op nationaal niveau, de versterking van participatie op decentraal niveau, en het versterken van burgerinitiatieven. Met de bijgaande actielijnen[9] zet ik met betrokken partijen de visie om in daden. Elke twee jaar zullen wij rapporteren over de toepassing van de uitgangspunten en de actielijnen, en waar nodig herijken. Om onze inzet op deze prioriteiten en actielijnen goed te laten slagen is het belangrijk om burgers te betrekken op basis van onderstaande uitgangspunten.

Uitgangspunten voor burgerbetrokkenheid
In de kern gaat burgerparticipatie hier over het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van beleid, bij publieke besluitvorming, bij het realiseren van energietransitie projecten en activiteiten op het terrein van de klimaatopgave. Het gaat erom dat mensen, individueel of georganiseerd, direct of indirect, ruim op tijd de kans krijgen om betrokken te kunnen zijn, mee te denken of invloed uit te oefenen op collectieve vraagstukken die hen aangaan. Het kan ook dat ze eigenaar van de oplossing zijn, of een alternatieve oplossing voor het beleidsdoel bieden. En dat dus niet alleen in het stadium van concrete projecten, maar juist ook in de beleids-, plan- en ontwikkelfase. Bij participatie gaat het er namelijk niet om dat je als initiatiefnemer of als overheid al direct een plan presenteert, maar om een plan samen met de omgeving vorm te geven. De

[6] Kamerstuk 36 210, nr. 2.
[7] Specifiek voor het ondersteunen van bewonersinitiatieven en energiecoöperaties werkt het Rijk sinds 2019 samen met de Participatiecoalitie in een ondersteuningsprogramma. Hierin bundelen en delen we de waardevolle ervaringen, kennis en signaleringen van betrokken burgers in de energie- en warmtetransitie.
[8] Deze kabinetsvisie is breder dan alleen de energietransitie. Deze transitie zie ik als een belangrijke pijler onder het slagen van de klimaatopgave. Daarom is deze visie van toepassing op het toekomstig energiebeleid.
[9] Zie Bijlage 1 bij deze Kamerbrief voor de actielijnen

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie Energiesysteem

Ons kenmerk
DGKE-DSE / 26980474

Rijksoverheid wil een voorbeeldrol spelen bij het participatief ontwikkelen van nationaal energiebeleid, energieprojecten van nationaal belang en projecten op Rijksgronden of -vastgoed.

We signaleren dat er tijdens de verkiezingen meer aandacht is voor de burger; onze inzet is om te allen tijde goede verbindingen met burgers te hebben. De kwaliteit van de besluitvorming over lokaal, provinciaal, nationaal beleid en de uitvoering hiervan neemt namelijk toe door de inbreng van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen[10]. Wel moeten we altijd helder zijn over wie uiteindelijk de knopen doorhakt; besluitvorming vindt plaats door het bevoegde gezag. De representatieve democratie is dus de basis. Uit onderzoek blijkt dat, als we participatie tijdig en aan de voorkant zorgvuldig organiseren, dit juist in de formeel juridische besluitvorming voor versnelling zorgt[11]. Hiervoor is wel tijd en capaciteit aan de voorkant van een traject nodig, maar het is een investering die zich, mits goed uitgevoerd, terugbetaalt in hogere tevredenheid over besluitvorming[12]. Ook vereist participatie, als we deze in het gehele beleidsproces willen inbedden, commitment van bestuurders.

Ik ben mij ervan bewust dat een participatieproces, hoe zorgvuldig ook, nog steeds zal leiden tot keuzes waar niet iedere deelnemer achter staat, omdat in elk proces verschillende deelnemers verschillende belangen en verantwoordelijkheden hebben. Op dat moment kan een burger gebruik maken van de rechtsbescherming. Zorgvuldige participatie maakt echter het gesprek over dilemma's mogelijk en kan voor begrip zorgen voor de uiteindelijk gekozen oplossing. Burgerbetrokkenheid brengt niet alleen kansen maar ook verantwoordelijkheden met zich mee, voor de organiserende partij én de deelnemer. Het gaat daarbij onder meer om ruimte voor maatschappelijk initiatief, lokaal eigendom, zeggenschap en beïnvloeding, een duidelijk en transparant proces en oog voor representativiteit en inclusiviteit. Dat vraagt een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid, zodat iedereen uit de samenleving zich uitgenodigd voelt.

Voortbouwend op wat er al bestaat aan literatuur, praktijkervaringen en de beelden die naar voren komen uit diverse burgergesprekken[13], heb ik in deze visie, samen met de decentrale koepels, uitgangspunten[14] voor burgerparticipatie in de energietransitie en klimaatopgave samengebracht.

1. **Maak vooraf heldere afspraken over politieke of bestuurlijke inbedding en opvolging.** De representatieve democratie is het

[10] Zo komen we ook tegemoet aan de actieve implementatie van de Verdrag van Aarhus, https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction.
[11] B.K. Sovacool, M. Martiskainen (2021): Hot transformations: governing rapid and deep household heating transitions in China, Denmark, Finland and the United Kingdom. Energy Policy, 139; Perlaviciute, G., Schuitema, G., Devine-Wright, P., & Ram, B. (2018). At the heart of a sustainable energy transition: The public acceptability of energy projects. IEEE Power and Energy Magazine, 16(1), 49-55.
[12] TNO (2023): Eerste ervaringen van bewoners met aardgasvrij wonen positief
[13] EZK en BZK hebben in het kader van deze visie ambtelijk gesprekken georganiseerd met burgers over de wijze waarop zij mee willen doen in de transitie. Onder andere in samenwerking met de Participatiecoalitie.
[14] Deze uitgangspunten zijn opgesteld in lijn met het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Uitgangspunten 5, 7, 8, 9 en 10 zijn accenten in de geest van het wetsvoorstel daarin vanuit de energietransitie.

uitgangspunt. Het is daarom van belang dat participanten vooraf weten hoe de uitkomsten meewegen in besluitvorming en dat zij na de besluitvorming horen welke keuzes hun bestuur met welke afwegingen heeft gemaakt. Daarbij hoort ook een heldere en logische rolverdeling tussen alle betrokken overheidslagen.

2. **Zorg voor een duidelijk doel en transparant proces.** Om een participatietraject te laten slagen, is het belangrijk dat er een duidelijk en transparant proces is. Mensen moeten op de hoogte zijn van het doel, de spelregels en de ruimte om te participeren.
3. **Ieder vraagstuk is uniek en vraagt om (lokaal) maatwerk.** Participatie is maatwerk en vraagt altijd om een eigen mix van participatie-instrumenten, zoals buurtgesprekken, burgerfora of digitale participatie, die aansluit op de verschillende behoeften van mensen ten opzichte van beleid, processen en projecten.
4. **Bied ruimte voor maatschappelijk initiatief.** Inwoners willen ook buiten de georganiseerde participatietrajecten invloed en zeggenschap uitoefenen in hun directe leefomgeving via maatschappelijke initiatieven. Van het bestuur en de ambtelijke organisatie is daarom een open houding en uitnodigende houding naar maatschappelijke initiatieven nodig.
5. **Betrek inwoners vroegtijdig en communiceer actief.** Zorg ervoor dat een proces niet in beton gegoten is om echt ruimte te bieden voor maatwerk. Communiceer ook actief met inwoners die niet deelnemen aan het participatieproces.
6. **Representativiteit[15] en inclusiviteit[16].** Zorg ervoor dat de samenstelling van de groep deelnemers een goede afspiegeling van de bevolking in de omgeving is. Hoe lastig ook, het streven moet zijn dat alle burgers – ook moeilijk te bereiken groepen – betrokken zijn en gelijkwaardig deel kunnen nemen.
7. **Beschikbare tijd, geld, kennis en menskracht afstemmen op de zwaarte van het participatieproces.** De beschikbare capaciteit bij de organisatie die de participatie organiseert moet overeenkomen met wat nodig is voor het uitvoeren en opvolgen van een participatietraject. Samenwerken met andere betrokken overheden of maatschappelijke initiatieven kan de capaciteit verhogen.
8. **Stimuleer lokaal eigendom bij projecten voor hernieuwbare energie op land.** Door lokaal eigenaarschap kunnen inwoners mee profiteren van, en zeggenschap hebben over de baten van lokale energieprojecten. Voor mede-eigenaarschap bestaat geen blauwdruk, maar er is een diversiteit aan behoeften en mogelijkheden. Aandachtspunt is dat lokaal eigendom voor iedereen in de omgeving toegankelijk moet zijn.
9. **Participatie moet plaatsvinden in samenhang met andere projecten.** Inwoners ervaren projecten niet los van elkaar, maar zien meerdere veranderingen tegelijkertijd in hun leefomgeving. Waar mogelijk

[15] Representativiteit is de mate waarin de samenstelling van de groep deelnemers een afspiegeling is van de bredere bevolking.
[16] Inclusiviteit houdt in dat alle burgers voor wie de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van een bepaald overheidsbeleid relevant is, moeten kunnen participeren.

vindt participatie in logische samenhang met andere energieprojecten en trajecten plaats.

10. **Evalueer om te leren van opgedane ervaringen.** Door tijdens, maar ook na een participatietraject te evalueren is het mogelijk om toekomstige participatieprocessen systematisch te verbeteren. Er moet dan ook ruimte zijn voor een gezamenlijk leerproces van de overheid, burgers en betrokken partijen.

Als participatietrajecten op klimaat en energie deze tien uitgangspunten volgen, en het proces daarop ingericht is, dan is er over het algemeen sprake van een goed proces. Dat helpt om participatie te versterken op de drie prioriteiten. Hierbij zet ik in op de versterking van burgerparticipatie in de zin van beleids- en besluitvormingsbeïnvloedende participatie op nationaal- en op decentraal niveau en is de derde prioriteit het ondersteunen van maatschappelijk initiatief. Hierna licht ik per prioriteit de doelen die ik stel toe.

Versterking participatie op nationaal niveau
Bij projecten of beleidsvoornemens van de rijksoverheid op klimaat en energie peilen we nu nog vaak alleen het draagvlak. Dit is een te minimale invulling van participatie. Uit onderzoek[17] en ervaringen op decentraal niveau blijkt dat er een brede behoefte is bij inwoners om meer betrokken te zijn bij de totstandkoming van het nationale klimaatbeleid. Zij wensen meer invloed en zeggenschap op de keuzes die gemaakt worden. Door participatie vroegtijdig op nationaal niveau te beginnen, bij het opstellen van de beleidskaders, voorkomen we dat pas in de uitvoering enkel afstemming met burgers plaatsvindt.

Daarom wil ik op nationaal niveau meer deliberatieve[18] en interactieve methoden van participatie gebruiken op vraagstukken rond klimaat en energie. Natuurlijk lopen er al allerhande initiatieven op nationaal niveau. Zo organiseerde ik een raadpleging in het kader van het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH) en sprak het expertteam voor het energiesysteem van 2050 met een inwonerraad. Ook zijn Minister Bruins-Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie en ik in gesprek met de Tweede Kamer over een nationaal burgerforum over klimaat en energie. Daarbij zal ik ook de bredere samenleving actief betrekken. Bovendien werk ik bij projecten rond energie-infrastructuur al volgens de principes van de Omgevingswet.

Ik zet in op de interactie tussen burgers en beleidsmakers en de concrete samenwerking bij het hele proces van het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Als aanvulling op fysieke bijeenkomsten en contacten met burgers wil ik ook sterker gebruik maken van bestaande digitale instrumenten[19]. Deze maken het soms laagdrempeliger voor mensen om deel te nemen. Ook wil ik inzetten op het verbinden van participatietrajecten op decentraal en nationaal niveau, om de

[17] TNO, Burgerparticipatie in Nederland: participatiemethoden bij thema's nationaal klimaatbeleid, windenergie op land en de aardgasvrije wijken (2021).
[18] Principes van deliberatieve democratie houden in dat besluiten plaatsvinden op basis van de uitkomst van een discussie onder burgers. Een vereiste hiervan is dat de meningen goed onderbouwd zijn. De burger moet goed geïnformeerd zijn, zodat zij ook daadwerkelijk een weloverwogen mening kunnen geven.
[19] Zie een aantal voorbeelden van digitale participatie op Participedia.net.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie Energiesysteem

Ons kenmerk
DGKE-DSE / 26980474

signalen die we op lokaal niveau ophalen terug te vertalen in nationaal beleid. Binnen het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES), het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) en de Participatiecoalitie gebeurt dit al. Ook ging in het najaar van 2022 het Nationaal Klimaat Platform (NKP) van start. Signalen die het NKP ophaalt komen terecht bij het kabinet. Zo kan het platform bijdragen aan de koppeling tussen lokale ervaringen en landelijk beleid.

Versterking participatie op decentraal niveau
Inwoners weten zelf het beste wat er in hun directe leefomgeving speelt en door hen te betrekken maken we beter beleid. Daarom pleit ik voor een duidelijke wisselwerking tussen wat er op nationaal en op decentraal niveau gebeurt. Bij projecten voor de energietransitie in gemeenten, bijvoorbeeld rond aardgasvrije wijken en windenergie op land, is er vaak een brede inzet op verschillende en interactieve participatiemethoden[20]. Dit geldt ook voor grootschalige opwek van energie waarbij lokaal eigendom veel aandacht krijgt. Tegelijk is het de vraag hoe we succesvolle participatie kunnen bevorderen. Uit onderzoek[21] blijkt namelijk dat bij decentrale overheden de capaciteit en het budget vaak tekort schieten om inwoners nog actiever bij de energietransitie te betrekken. Tegelijk staat het principe van het betrekken van burgers al voor het moment dat concrete plannen voorliggen aan de basis van de Omgevingswet. Dat betekent dat inwoners vroeg in het proces mee moeten kunnen denken of mee moeten kunnen doen. Waar informeren nog vaak de boventoon voert bij participatietrajecten op energie en klimaat, zie ik dit slechts als een randvoorwaarde voor dialoog en interactieve participatiemethoden.

Ik wil een omslag maken van participatie die de bal bij de burger legt ('kom maar langs als je mee wilt praten') naar een vorm van participatie waarbij overheden het gesprek actief aangaan met een open en uitnodigende houding. Daarbij moet de organiserende partij rekening houden met de invloed van maatregelen op de leefomgeving van inwoners, want deze gaat vaak over (gemeente)grenzen heen. Bij een participatietraject moeten alle belanghebbenden dan ook zo goed mogelijk betrokken zijn. Natuurlijk zal het niet altijd meteen goed gaan; als overheden moeten we inwoners beter leren betrekken en daarin wil ik faciliteren. Ik wil daarbij ook van de ervaringen van medeoverheden uitgaan, die vaak al voorlopen met deze vorm van participatie.

Het ondersteunen van burgerinitiatieven
Veel Nederlanders dragen dag in dag uit, als professional, consument of actief burger bij aan de energietransitie en de klimaatopgave. Bijvoorbeeld bij het opwekken, transporteren en opslaan van duurzame energie[22]. Burgerinitiatieven kunnen allerlei vormen aannemen, van buurtinitiatieven tot wijk- of gebiedsverenigingen die zelf hun wijk verduurzamen, tot initiatieven binnen het

[20] TNO, Burgerparticipatie in Nederland (2021).
[21] TNO, Periodiek overzicht inwonerparticipatie (2022); PBL, Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie (2019).
[22] Het totale aantal actieve burgers dat deelneemt aan de energietransitie als lid van een coöperatie schat de Lokale Energiemonitor 2022 op 120.000.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie
Energiesysteem

Ons kenmerk
DGKE-DSE / 26980474

uitdaagrecht of energiecoöperaties. Het bieden van ruimte aan burgerinitiatieven kan ons helpen de doelen die we hebben met de energietransitie sneller en beter te realiseren. Er is binnen burgerinitiatieven bovendien veel ervaring als het aankomt op het betrekken van omwonenden in energieprojecten. Om de belangrijke rol die burgerinitiatieven in de energietransitie kunnen spelen te versterken, is het belangrijk om deze initiatieven te helpen versterken en te helpen professionaliseren. Dat maakt het belangrijk om ervoor te zorgen dat, als mensen zelf initiatief willen nemen, de overheid hen daarbij kan ondersteunen.

Door een aantal drempels te verlagen kunnen meer mensen met verschillende achtergronden ook meedoen en zeggenschap hebben of zelf initiatieven starten. Zo kunnen burgerinitiatieven een betere afspiegeling van de samenleving zijn. Daarnaast is het voor een goede verdeling van de lusten en de lasten van belang dat de omgeving ook (financieel) kan (mee)profiteren van de energietransitie.

Het Rijk en de decentrale overheden doen al veel om burgerinitiatieven te stimuleren en ondersteunen, bijvoorbeeld met het Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties, het ondersteuningsprogramma van de Participatiecoalitie en via provinciale en lokale subsidies. Bovendien staan alle innovatiesubsidies die voor marktpartijen open staan, ook open voor coöperaties. Tegelijkertijd ervaren initiatiefnemers van lokale energieprojecten nog altijd barrières[23], zoals tijd, taal en vaardigheden, die we waar mogelijk weg moeten nemen, zoals ook bleek uit gesprekken die ik de afgelopen maanden voerde met bewonersinitiatieven die energieprojecten ontwikkelen.

Niet alles kan in één keer
Het kabinet is zich ervan bewust dat er forse inzet nodig is om de betrokkenheid van burgers centraal te stellen in deze transitie. Bovendien is een verandering als deze niet in één keer door te voeren, maar gaat het om een verandering van de manier van werken en denken. Dat vergt tijd, aandacht en moeite. In de bijlage treft u dan ook de eerste actielijnen aan waarmee ik deze visie een stap dichter bij de werkelijkheid wil brengen.

R.A.A. Jetten
Minister voor Klimaat en Energie

[23] In opdracht van RVO is een Knelpunteninventarisatie energiecoöperaties uitgezet waarin organisatorische, financiële en maatschappelijke uitdagingen, maar ook uitdagingen in samenwerkingen met gemeentes aan bod komen.

Evaluatie uitgevoerd door Universiteit Leiden voor de periode tot de Reflectiefase

"…… het proces is georganiseerd vanuit de gemeentelijke logica, die niet overeenkwam met de logica van de participanten. Gemeente en participanten zaten – figuurlijk gesproken – in een andere film."

"Twee vroege keuzes waren bepalend voor het proces. De eerste is een keuze om vooraf een ambitie van 50 MW (ongeveer 17 turbines) als vertrekpunt te formuleren. Met deze stevige ambitie geeft de gemeente richting aan en stimuleerde zij ook andere deelregio's hogere ambities te stellen, zo bleek uit verschillende interviews. Het nadeel van de stevige ambitie, gekoppeld aan de hoog stedelijke omgeving met beperkte groene en industriële ruimte en de snelheid waarmee Amsterdam de windprojecten wil realiseren, is echter dat het de ruimte voor discussie en inspraak sterk inperkt."

Evaluatie participatie RES Amsterdam

3 januari 2022,

Prof.dr.ir. Eefje Cuppen

Dr.ir. Mattijs Taanman

Dr. Jitske van Popering-Verkerk





INHOUD

Hoofdstuk 1: Inleiding en analysekader 2
1.1 Aanleiding 2
1.2 Analysekader 3
1.3 Aanpak 7
1.4 Leeswijzer 8
Hoofdstuk 2: Aanloopfase 9
Hoofdstuk 3: Atelierfase 13
3.1 Feitenrelaas 14
3.2 Analyse 16
3.3 Conclusies Atelierfase 19
Hoofdstuk 4: Bewustwordingsfase 20
4.1 Feitenrelaas 21
4.2 Analyse 23
4.3 Conclusies Bewustwordingsfase 27
Hoofdstuk 5: Conflictfase 28
5.1 Feitenrelaas 29
5.2 Analyse 31
5.3 Conclusies Conflictfase 33
Intermezzo: Hoe werd de RES breder ervaren? 35
Hoofdstuk 6: Conclusies 37
6.1 Samenvatting van de informatievoorziening en het participatieproces 37
6.2 Oorzaken voor scheiding van de films 38
6.3 Waar heeft het vooralsnog toe geleid? Effecten van het participatieproces 41
6.4 Hoe verder? 42
Bijlage 44
Geïnterviewden 44
Noten 45

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN ANALYSEKADER

1.1 Aanleiding

Op 10 februari 2021 heeft de gemeenteraad Amsterdam twee moties aangenomen om het participatieproces rond de Regionale Energie Strategie (RES), en meer specifiek, rond de ambitie en zoekgebieden voor windturbines te evalueren. Dit naar aanleiding van protesten, eerst in IJburg en later ook in andere delen van Amsterdam, tegen de mogelijke plaatsing van windturbines in de zoekgebieden uit de concept RES Amsterdam (onderdeel van de RES Noord-Holland Zuid, afgekort RES NHZ). Naar aanleiding van deze moties heeft de gemeente Amsterdam contact gezocht met Prof.dr.ir. Eefje Cuppen van de Universiteit Leiden om deze evaluatie uit te voeren. De Universiteit Leiden werkt daarbij samen met GovernEUR, in de personen van dr. Jitske van Popering en dr. Mattijs Taanman, verbonden aan de faculteit Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot half december 2021.

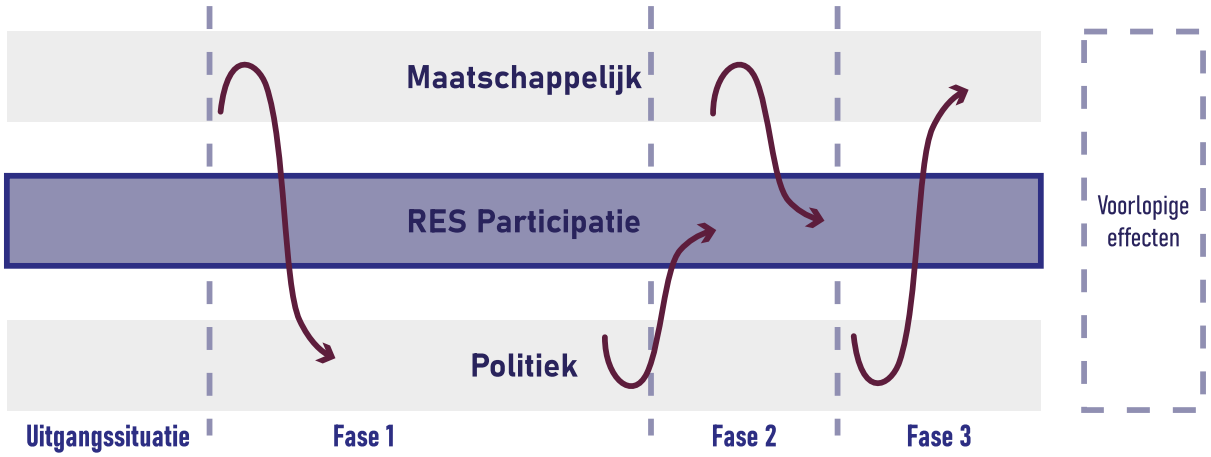
De moties:

1. Motie Kreuger (JA21) en Boomsma (CDA): “Te evalueren hoe adequaat en op welke manier Amsterdam tot op heden haar inwoners heeft geïnformeerd over het RES-proces. Daarbij te bekijken voor welke middelen/methoden/kanalen is gekozen en welke doelgroepen daarbij juist wel en niet zijn bereikt. Daaruit vervolgens lessen te trekken en het de volgende keer beter te doen.”
2. Motie Kiliç (DENK): “Het participatieproces tot dusver grondig te evalueren om hieruit lering te trekken voor het verder vervolg van de RES.”

Voor we ingaan op het analysekader en de aanpak is het goed om de scope van de evaluatie helder te maken. Deze evaluatie gaat over het *participatieproces* van de RES. We geven dus geen antwoord op vragen over bijvoorbeeld de hoogte van de ambitie, de vraag of geluidsnormen toereikend zijn, etc. We richten ons primair op de kwaliteit en effecten van het participatieproces. De effecten bekijken we door de situatie in de zomer van 2021 te vergelijken met de startsituatie. Verder in dit hoofdstuk beschrijven we wat we verstaan onder deze kwaliteit en effecten. Ten tweede behandelen we alleen het participatieproces in de periode van (de aanloop naar) het RES-proces tot aan de vaststelling van de RES 1.0 in juli 2021. Het participatieproces is doorgegaan in de reflectiefase die later in 2021 is gehouden. Deze fase valt buiten de evaluatie. Dat betekent dat effecten van het participatieproces die we in deze evaluatie beschrijven een tussenstand vormen. Het is heel goed mogelijk dat de uiteindelijke effecten nog veranderen, bijvoorbeeld door de reflectiefase, de participatieprocessen rond concrete windplannen (zoals rond de Noorder IJplas/ Cornelis Douwesterrein) of gebeurtenissen buiten de participatie zoals veranderingen van (rijks-)beleid of verkiezingen. Ten derde is de evaluatie voornamelijk kwalitatief. Dat levert vooral inzichten op over de kwaliteit van het participatieproces en hoe en waarom verschillende partijen daarin gehandeld hebben. Dit betekent wel dat we weinig uitspraken kunnen doen over bijvoorbeeld hoe de windambitie en het participatieproces breder is beleefd in Amsterdam. Tot slot willen we benadrukken dat dit een onafhankelijke evaluatie is. Wij hebben het

analysekader ontwikkeld, de respondenten geselecteerd, de analyses uitgevoerd en de conclusies getrokken. Hierin hebben gemeenten en participanten geen enkele rol gehad. Wel is de gemeente gevraagd eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport te identificeren.

1.2 Analysekader



Figuur 1: analysekader voor het participatieproces

Bij de evaluatie is gebruik gemaakt van het bovenstaand analysekader. De elementen worden hieronder toegelicht.

Verschillende vormen van participatie

Participatie vindt niet alleen plaats binnen het participatieproces dat vanuit de RES is georganiseerd en waarvoor de gemeente bewoners en belangengroepen heeft uitgenodigd (de 'RES participatie'). Ook buiten de bijeenkomsten zijn burgers actief betrokken. Allereerst is er de politieke participatie. Indirect via de verkozen raadsleden, maar ook direct door bijvoorbeeld in te spreken bij de gemeenteraad. Ten tweede is er de participatie die plaatsvindt buiten de gemeenteraad en het georganiseerde participatieproces. Wij vatten dit onder de term maatschappelijke participatie. Vormen van participatie die hier aan de orde zijn bijvoorbeeld het starten van een coöperatief windproject, het benaderen van de media of het organiseren van protestacties. Protesten en initiatieven zijn immers ook vormen van participatie. De politieke en maatschappelijke participatie beïnvloeden de RES participatie en omgekeerd. De participatie in het RES-proces kan daarom niet los van de andere twee vormen van participatie gezien worden. Daarom kijken we naar (de interactie tussen) de drie vormen van participatie: de RES participatie (inclusief de stukken en studies die daarbij zijn verschenen), de politieke participatie (inclusief moties, besluiten, e.d.) en de maatschappelijke participatie (inclusief media).

Fasen

Behalve naar de drie verschillende vormen van participatie, kijken we ook naar verschillende fasen in het proces. Het proces heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Daarom delen we het proces op in vier fasen die ieder afzonderlijk geanalyseerd worden.

- De 'Aanloopfase' tot april '19 die de uitgangssituatie van de RES participatie vormt (fase 0).
- De 'Atelierfase' (fase 1) waarin de scenario's, het bod en eerste zoekgebieden worden ontwikkeld. Deze fase loopt van april 2019 (start RES-proces) tot aan april 2020 (bespreking van de concept RES in de raad).
- De 'Bewustwordingsfase' (fase 2) waarin de gemeente bewoners benadert, om vervolgens reacties op te halen op de concept RES en om de zoekgebieden te verfijnen. In deze fase start de brede bewustwording van de windambitie en de impact daarvan. De fase loopt van mei 2020 tot december 2020, wanneer de terugkoppelbijeenkomst plaatsvindt die het begin markeert van heviger conflict tussen gemeente en tegenstanders.
- De 'Conflictfase' (fase 3) In deze fase treedt het conflict op de voorgrond. Bestuurlijk eindigt deze fase met de vaststelling van de RES 1.0 door de gemeenteraad in juli '21. Het conflict loopt door en leidt tot de aankondiging van een reflectiefase.

Eigenschappen van goede participatie

Voor de evaluatie van het participatieproces maken we gebruik van de randvoorwaarden voor goede participatie uit het rapport 'Betrokken bij Klimaat'[i] van de commissie Brenninkmeijer. Hoewel het rapport van de commissie Brenninkmeijer gaat over burgerfora, een verregaande vorm van participatie waarbij burgers beleidsvoorstellen maken, zijn deze randvoorwaarden generiek van toepassing op participatie, ook voor 'lichtere' vormen uit de participatieladder. Op basis van de randvoorwaarden zijn de volgende leidende vragen en onderliggende criteria opgesteld om de kwaliteit van het participatieproces te evalueren:

- Welk vraagstuk stond centraal?

  Begin met een vraag die aansluit bij het te nemen besluit, beknopt en duidelijk is, en relevant en interessant is; stel duidelijke randvoorwaarden; betrek burgers bij het bepalen van de vraag.

- Wat was de politieke inbedding?

  Randvoorwaarden en planning gesteld in het RES-proces, creëer een heldere en begrijpelijke verbinding tussen het participatieproces en politieke besluitvorming, verkrijg politiek commitment aan het participatieproces.

- Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

Maak duidelijk wat bestuurders met de uitkomsten gaan doen; geef verantwoording over hoe uitkomsten worden gebruikt (verantwoordingsplicht en/of besprekingsplicht en/of plicht tot regelgeving).

- Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Gelijke kansen om deel te nemen; vertegenwoordiging van alle belangen.

- Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente en de het RES-team NHZ?

Faciliteren van goede en gelijkwaardige deliberatie; onafhankelijke en onpartijdige voorzitter; monitoring en evaluatie; voldoende middelen.

- Hoe werden de deelnemers geïnformeerd in het participatieproces?

Relatie met de communicatie van de gemeente; betrouwbaarheid van de informatie (de wetenschappelijke onderbouwing van de technische argumenten); saillantie van de informatie (aansluiten bij de beleving; relevant voor de doelen van de deelnemers; tijdig); *transparantie.*

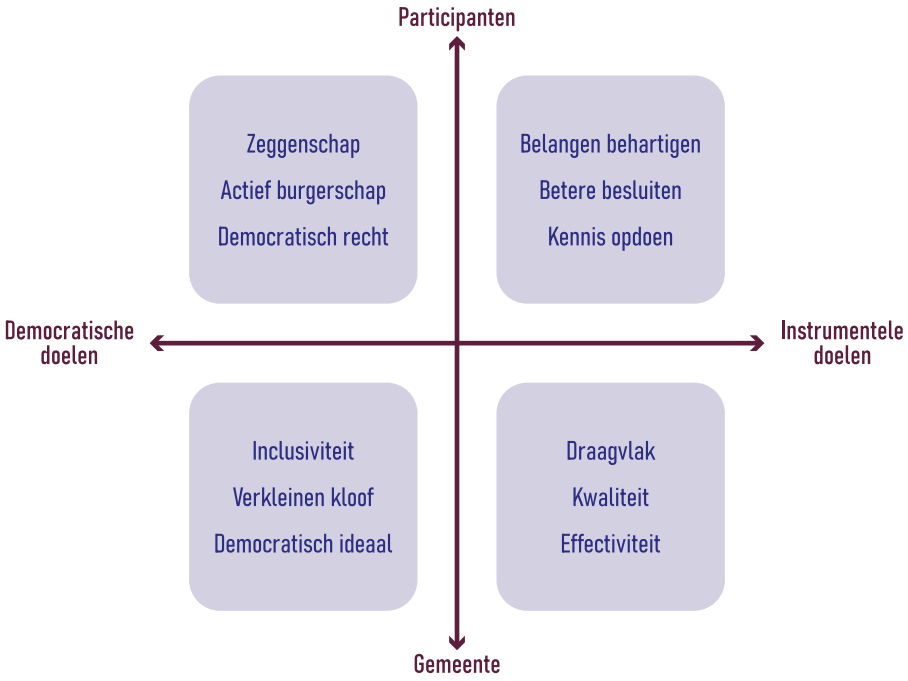
- Hoe verhoudt het proces zich met de bredere communicatie van de gemeente?

Middelen en bereik van de algemene communicatie door de gemeente; congruentie van de boodschap.

- In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

Afstemming tussen deelnemers en het bredere publiek; aansluiting tussen discussies op bijeenkomsten en breder op (social) media.

Effecten van participatie



Figuur 2: Beoogde effecten van participatie

Er zijn verschillende beoogde effecten bij het opzetten of deelnemen aan een participatieproces. Deze verschillen voor bewoners en de gemeente (zie figuur 2). Een eerste set van bedoelde effecten heeft te maken met *democratische* doelen. Bewoners hebben het recht betrokken te worden in beslissingen die hen aangaan (*democratisch recht*), zij kunnen door de participatie *zeggenschap* over besluiten krijgen, en zich inzetten voor het publieke belang (*actief burgerschap*). Op haar beurt kan de gemeente participatie inzetten om ideeën en belangen van met name groepen die veelal over het hoofd worden gezien in besluiten mee te nemen (*inclusiviteit*), om de *kloof* met de burger te verkleinen of zij kan participatie inzetten vanuit het *democratisch ideaal* dat alle bewoners een stem horen te hebben. Een tweede set effecten heeft betrekking op *instrumentele* doelen. Via een goed participatietraject kunnen bewoners hun *belangen behartigen* en *kennis opdoen* over de plannen van de gemeente. De gemeente kan participatie dus gebruiken om *draagvlak* te creëren. Het kan de geloofwaardigheid van beslissingen vergroten en deze legitimeren. Participatie kan helpen in de omgang met conflicten, door bijvoorbeeld wederzijds begrip te creëren en tegemoet te komen aan bepaalde belangen, waardoor draagvlak ontstaat. Een andere instrumentele reden voor de gemeente is inhoudelijk: een goed participatieproces kan leiden tot nieuwe inzichten en oplossingen. Bewoners hebben vaak unieke kennis over lokale oplossingen en problemen die experts en beleidsmakers niet hebben. Wanneer hierdoor nieuwe oplossingen naar voren komen en besluiten veranderen, kan de *kwaliteit* van het beleid verbeteren. Tot slot kan participatie helpen de beleidsdoelen beter te realiseren en zo de *effectiviteit* van beleid verbeteren.

1.3 Aanpak

Bij de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van verschillende bronnen en methoden. Op basis van het grote aantal beschikbare rapporten, verslagen van bijeenkomsten, moties en andere raadsstukken en media (kranten, tv, websites en enkele social mediakanalen) is een feitenrelaas opgesteld met de belangrijkste gebeurtenissen per vorm van participatie en fase. Dit feitenrelaas is gericht op de stad als geheel en we gaan hier niet dieper in op de dynamiek per stadsdeel of de landelijke discussies. Op de volgende pagina is het feitenrelaas grafisch weergegeven (figuur 3).

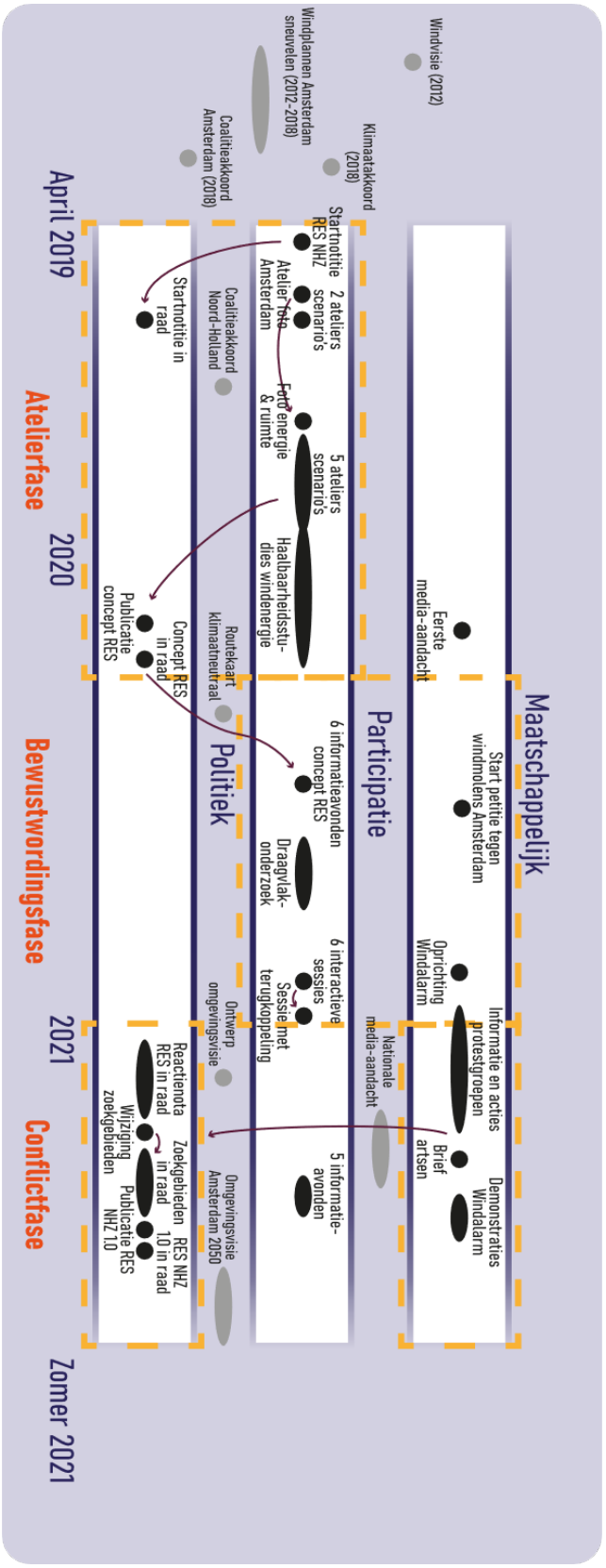
Op basis van het feitenrelaas is de kwaliteit van het participatieproces besproken in een serie interviews. In totaal zijn 23 mensen geïnterviewd (zie Bijlage). Hierbij is een goede balans tussen perspectieven gezocht en zijn verdere interviewsuggesties verzameld. In de interviews is gevraagd naar de acties, keuzes en ervaringen met het participatieproces aan de hand van het analysekader. Het merendeel van de geïnterviewden waren actief betrokken en zichtbaar in de discussie vanuit verschillende rollen.

Daarnaast zijn twee bijeenkomsten in detail bekeken (chats, presentaties, discussie, vragen en antwoorden) om beter inzicht te krijgen in wat er nu precies gebeurde tijdens de bijeenkomsten en de ervaringen van de geïnterviewden te verklaren. Het gaat hierbij om de informatieavond “windmolens in Amsterdam” op 7 december 2020 waar de resultaten van de eerder gehouden informatiebijeenkomsten per stadsdeel werden teruggekoppeld en de stadsbrede online bijeenkomst op 19 april 2021.

Tot slot konden wij afstemmen met het surveyonderzoek van I+O research in opdracht van de RES regio’s Noord-Holland Zuid en Noord waarin de ervaringen met de RES gepeild zijn. Dit geeft een beeld van de bredere beleving in Amsterdam, dus ook buiten de actief betrokken personen die wij geïnterviewd hebben. Ook maakt het een vergelijking met andere deelregio’s mogelijk.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de aanloopfase naar het RES participatieproces. Hoofdstukken 3 t/m 5 beschrijven de drie fases van dit participatieproces. Elk hoofdstuk begint met een sfeerbeeld op basis van quotes uit de interviews, beelden gebruikt in het participatieproces en krantenkoppen. Na het sfeerbeeld worden de belangrijkste gebeurtenissen beschreven (feitenrelaas) en wordt de fase geanalyseerd met als kader de eigenschappen van goede participatie. Hoofdstuk 6 beantwoordt de hoofdvragen, geeft verklaringen waarom het proces zo gelopen is en biedt inzicht in de effecten. Dit hoofdstuk eindigt met richtingen voor het vervolg van de participatie.



Figuur 3: overzicht belangrijkste events

HOOFDSTUK 2: AANLOOPFASE

Amsterdamse klimaatambities

De gemeente Amsterdam heeft al lange tijd een ambitieus klimaatbeleid. In 2007 legde de gemeente zich vast op een CO_2-reductie van 40% in 2025 ten opzichte van 1990 en een klimaatneutrale gemeentelijke organisatie in 2015. De praktijk blijkt weerbarstig en de ambities lijken lastig te halen. Zo was in 2020 de CO_2 uitstoot 11% *gestegen* ten opzichte van 1990, overigens mede door de groei van de stad. Opeenvolgende coalities ontwikkelen dan ook plannen en een routekaart om de klimaatambities te halen. Onderdeel van de plannen is het opwekken van meer windenergie.

Windvisie: de eerste zoekgebieden

In 2012 verschijnt de Windvisie Amsterdam[ii] met als opdracht om te kijken waar windturbines geplaatst kunnen worden om een ambitie van ca 400 MW in 2040 te realiseren. Belangrijk argument voor deze ambitie is dat de gemeente "haar verantwoordelijkheid dient te nemen voor het creëren van ruimte voor windmolen(parken)". Bij de ruimtelijke inpassing in de windvisie ligt de nadruk op de kansen om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen, bijvoorbeeld door windturbines als baken te laten dienen voor de oriëntatie in het stedelijk weefsel. In deze windvisie worden voor het eerst zoekgebieden gedefinieerd. Dat gebeurt aan de hand van de volgende criteria: aansluiting bij de ruimtelijke visie, geluid, slagschaduw, externe veiligheid en natuur/ecologie. Ook in een scenario waarbij het maximaal aantal windturbines geplaatst worden, blijkt hooguit 235 MW (~70 windturbines) haalbaar.

De provincie houdt plannen tegen

De Provincie Noord-Holland staat echter in de weg van de Amsterdamse plannen. Na 2011 vindt de provincie, op basis van eerdere protesten in de kop van Noord-Holland, dat het maatschappelijk draagvlak te veel onder druk staat door de groei en schaalvergroting van windenergie. In 2012 besluit de Provinciale Staten geen nieuwe windturbines op land toe te staan. In 2015 en 2016 is dit voornemen verder uitgewerkt in de provinciale ruimtelijke verordening. Hierin staan verschillende beperkende voorwaarden zoals een afstandsnorm van 600 meter , tenminste 6 windturbines op rij plaatsen, en dat er voor elke nieuwe windturbine twee oude moeten worden verwijderd. Het gevolg is dat de aanvragen die de provincie in 2015 vanuit Amsterdam heeft gekregen voor ruim dertig windturbines[iii] allen sneuvelen. De gemeente lobbyt, zoekt het conflict op en tekent beroep aan bij de Raad van State, maar wordt uiteindelijk in het ongelijk gesteld. Hierdoor blijft de realisatie van de Windvisie achter en zijn er tot 2018 geen windturbines bijgekomen. Het opgesteld vermogen is op dat moment al tien jaar constant op ruim 65 MW. Vanuit de toenmalige ambitie zou er dus nog 170-335 MW bij moeten komen voor 2040.

Afstand en geluid

Afstand en geluid spelen een belangrijke rol in het RES-proces. Hoewel sommige andere landen afstandsnormen voor windturbines hebben (minimale afstand tot woningen), geldt in Nederland voor alle geluidsbronnen zoals snelwegen, treinrails en ook windturbines een geluidsnorm. Regionale en lokale overheden mogen zelf een strengere geluids- of afstandsnorm bepalen. Zo had de provincie Noord-Holland, als enige provincie, een afstandsnorm van 600m ingesteld. Met de 600m afstandsnorm is het plaatsen van windturbines in verreweg de meeste zoekgebieden in Amsterdam onmogelijk. In het provinciale coalitieakkoord van 2019 geeft de provincie extra ruimte voor wind op land voor de metropoolregio Amsterdam en kondigt aan het beleidskader wind op land aan te passen. De geluidsnorm vertaalt zich ook naar een bepaalde afstand tot woonkernen. Welke afstand dat is hangt af van de windturbine, het type grondoppervlak, windprofiel en andere geluidsbronnen. Door een windturbine op sommige momenten langzamer te laten draaien kan deze dichter bij bebouwing komen te staan en toch binnen de geluidsnorm blijven aangezien de geluidsnorm een jaargemiddelde is (waarbij de avond en nacht zwaarder meetellen). De turbine levert daardoor minder elektriciteit, wat gevolgen heeft voor de business case. De gemeente Amsterdam hanteert op dit moment 350 meter als minimale afstand tot woningen, omdat bij deze afstand binnen de geluidsnorm *kan* worden gebleven en er mogelijkheden voor een haalbare business case zijn.

Verwachtingen over draagvlak

Krantenberichten geven een duidelijk beeld hoe de gemeente en coöperaties op dat moment denken over het draagvlak. Zo wil de bedrijven coöperatie NDSM Energie in samenwerking met burgercoöperatie 'Onze Energie' windturbines plaatsen. Zij krijgen een (voorlopige) vergunning waar geen bezwaren op binnenkomen, hoewel de provincie zegt wel degelijk protestbrieven te krijgen. Wethouder Choho van Amsterdam zegt: *"Juist bij Amsterdam, waar maar weinig weerstand was tegen windmolens, gooiden deze extra eisen* [de eerdergenoemde beperkende voorwaarden zoals de 600m afstandsnorm] *roet in het eten. Zo komen de vijf extra windmolens bij de NDSM-werf - een bottom-up project, aldus Choho - net te dicht bij Tuindorp Oostzaan."* Daarmee stelt de gemeente dat in Amsterdam, in tegenstelling tot de rest van de provincie, wel draagvlak is en de 'extra eisen' daarom hun doel voorbij schieten. Het Parool concludeert *"Met die onwrikbare houding maakt [de provincie] in Amsterdam geen vrienden. Overal in het land verdringen omwonenden zich om te protesteren tegen windmolens. In Amsterdam komen ze niet opdagen. Of ze zijn er niet, dat kan natuurlijk ook.*[iv]*"*

Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord uit 2018 streeft de coalitie ernaar om de groene koploper van Nederland en Europa te worden en spreekt het de ambitie uit de CO_2-uitstoot in Amsterdam terug te dringen met 55% in 2030 en 95% in 2050. De coalitie wil het potentieel voor windturbines in Amsterdam maximaal benutten. Na de provinciale verkiezingen in 2019 wil de provincie de beperkende voorwaarden laten vervallen en blokkeert de Amsterdamse ambities daarom niet meer. De uitwerking van deze ambitie vindt plaats langs twee beleidssporen: de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal

waarin de stad haar ambities uitwerkt en de Regionale Energie Strategie, het onderwerp van deze evaluatie. In de uitnodiging aan de stad in het kader van de Routekaart uit januari 2019 wordt de ambitie voor 2030 concreet: *"Samen met stakeholders zetten we ons in om geschikte windlocaties (ca. 50 MW) vergund te krijgen en op te nemen in de Regionale Energie Strategie. We vinden dat de aanleg ervan uiterlijk in 2026 moet plaatsvinden.*[v]*"* Deze 50 MW vormt het vertrekpunt voor verdere verkenningen, zal niet meer veranderen en wordt later als harde ambitie vastgesteld door de gemeente.

Regionale Energie Strategie

In het Klimaatakkoord (2018) is aangegeven dat elke regio in Nederland een Regionale Energiestrategie (RES) opstelt. Gezamenlijk moeten deze regio's komen tot een bod van 35 TWh duurzame energie op land in 2030 via (vooral) zon en wind. Het bod van de regio's moet op 1 maart 2021 worden ingeleverd. De RES heeft geen wettelijke status. Het bevoegd gezag voor windturbines en windparken is de gemeente (tot 5 MW), de provincie (5-100MW) of het Rijk (>100 MW). Amsterdam is een deelregio van RES Noord-Holland Zuid. Alle deelregio's in de regio Noord-Holland Zuid hebben globaal dezelfde stappen doorlopen om te komen tot een concept RES en een RES 1.0 met haar deadline van 1 maart 2021. De RES regio ondersteunt de deelregio's met communicatie via haar website, studies en ondersteuning bij bijeenkomsten.

Participatieproces in de RES-context

Het participatieproces rond de RES-Amsterdam is onderdeel van RES NHZ en het nationaal programma RES. Deze RES-context heeft invloed op het participatieproces in Amsterdam:

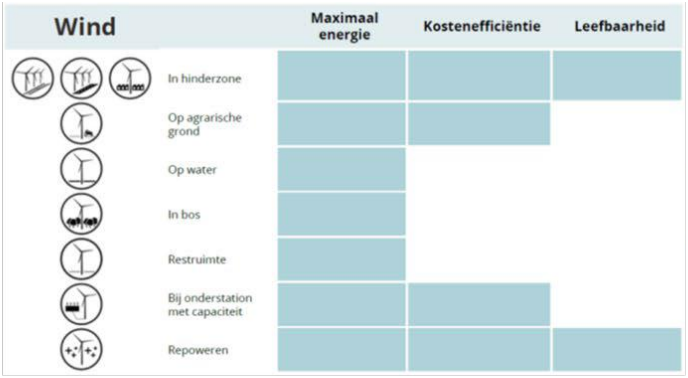
- De gemeenten zijn primair aan zet in de RES, hiermee worden de afwegingen primair op gemeentelijk niveau gemaakt.
- De RES is afgebakend tot de opwek van duurzame energie door wind en zon. Dit beperkt de oplossings- en onderhandelingsruimte.
- De RES is een beleidsdocument waarop geen beroep mogelijk is. Deze juridische status maakt het lastig te begrijpen voor participanten waar en wanneer hét besluit over de komst van een windturbine wordt genomen.
- Het tempo en de globale stappen op weg naar de RES 1.0 zijn in het klimaatakkoord bepaald en hiervan kon lastig worden afgeweken. Voor de invulling van de stappen en de inhoud van de RES 1.0 was wel veel gemeentelijke vrijheid.
- De RES-opgave wordt primair als duurzaamheidsopgave gezien.
- In de RES worden sommige stappen door gemeenten gezet en sommige stappen op regionaal niveau. Sommige vragen of acties dreigen 'tussen de niveaus' in te vallen, wat de onduidelijkheid richting participanten vergroot. Zo legitimeert de gemeente soms de windambitie door te verwijzen naar de RES, terwijl vanuit de RES wordt verwezen naar de lokale verantwoordelijkheid van de gemeente.

Conclusie uitgangssituatie

De gemeente Amsterdam is zeer ambitieus in het tegengaan van klimaatverandering en zij wil daarvoor een grote verantwoordelijkheid nemen. Dit vertaalt zich in een stevige windambitie. Tegelijkertijd lukt het tot 2018 niet deze ambities te realiseren. Door een

beperkt grondgebied, maar vooral door tegenwerking vanuit de provincie. Eerdere coalities gaan ervan uit dat er breed draagvlak is, zeker voor coöperatieve projecten vanuit bewoners, maar kan deze aanname al 10 jaar in de praktijk niet testen omdat de provincie ontwikkeling van windturbines tegenhoudt. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en de provinciale verkiezingen in 2019[vi], is de gemeente bij het aantreden van de nieuwe coalitie dan ook vastbesloten om de windambities nu écht te verzilveren. Daarbij wil de gemeente het draagvlak verder onderzoeken en verwacht zij ook weerstand. Het RES-proces is een belangrijk middel bij het bepalen van draagvlak en weerstand en het realiseren van de windambitie.

HOOFDSTUK 3: ATELIERFASE



"zo'n scenarioatelier, het is hoog over, niet specifiek, niet precies over waar iets gaat komen"

"De intentie was goed, namelijk we gaan volledig open kaart spelen, maar dat werd heel technocratisch aangevlogen"

"Hoe we het nu gedaan hebben, namelijk alle mogelijkheden binnen alle zoekgebieden op tafel houden, en pas laten afvallen na een politiek gedragen besluit, dan ben je zuiver."

"Er zit een groot verschil tussen Amsterdam en de rest van de regio. De raad van Amsterdam had in een eerder stadium al een eigen ambitie geformuleerd voor de eigen bijdrage aan opwek van duurzame energie in 2030"

Het Parool

Windmolens niet alleen meer in de haven, misschien zelfs in het groen

"ik wist er niets vanaf"

"er lag al een opdracht van de raad"

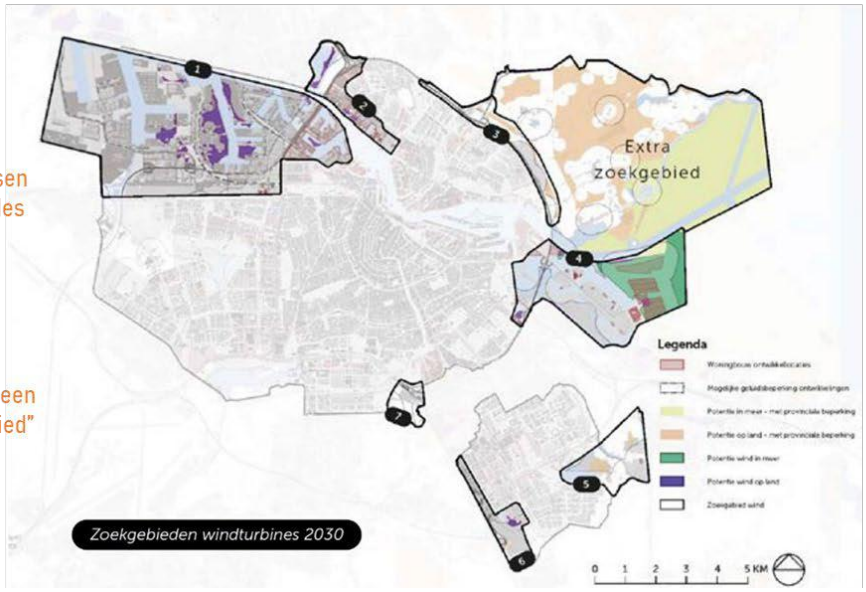
"ik denk dat mensen in deze fase zich nog niet bewust waren van de mogelijke impact"

"het was ook wel een overkill van participatiebijeenkomsten op het duurzaamheidsdossier"

Binnen het stedelijk gebied gelden veel beperkingen gerelateerd aan veiligheid en geluid. Er zijn dan ook weinig plekken waar windenergie eenvoudig een plek kan krijgen. Het havengebied biedt wel mogelijkheden voor windenergie.

"een soort in-crowd die komt omdat ze het interessant vinden"

"wij gaan niet het probleem van Amsterdam oplossen, dat is het sentiment in de regio"



"Windturbines ingepast op bepaalde locaties vonden mensen aantrekkelijker dan zonneweides in het groen"

"het is een zoekgebied en niet een hebben-het-al-gevonden-gebied"

3.1 Feitenrelaas

Het proces van de RES Amsterdam start in het voorjaar van 2019 met de startnotitie RES Noord-Holland Zuid (afgekort als RES NHZ)[vii]. Deze notitie is regionaal opgesteld in samenwerking met alle overheden, waaronder gemeente Amsterdam. De aanpak zoals beschreven in de startnotitie bestaat uit vier stappen die moeten leiden tot een concept RES: (1) huidige potentie in kaart brengen, (2) scenario's uitwerken, (3) scenario's verrijken in ateliers, en (4) het opstellen van de concept RES. Per stap faciliteert de programmaorganisatie Noord-Holland Zuid de gemeenten bij de organisatie van 'ateliers'. De invulling van de ateliers en de communicatie wordt bepaald door de gemeenten. Gemeente Amsterdam wil via de RES haar ambitie voor het opwekken van duurzame energie vastleggen. Deze ambitie zal vervolgens ook worden opgenomen in andere beleidsdocumenten die in dezelfde periode als de RES worden opgesteld (waaronder de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050, Transitievisie Warmte Amsterdam en Omgevingsvisie Amsterdam 2050). Over de juridische status van de RES zijn landelijke afspraken gemaakt, die in de startnotitie worden aangehaald: tegen de RES kan geen beroep worden aangetekend bij de Raad van State, dit kan wanneer de plannen concreet worden in een omgevingsbesluit of omgevingsplan. In juli 2019 wordt de startnotitie in de gemeenteraad besproken. Er worden enkele informatieve vragen over het proces gesteld, verder krijgt de notitie geen aandacht.

In het voorjaar van 2019 wordt de eerste stap gezet, namelijk een inventarisatie van alle informatie over energie en ruimte in de energieregio NHZ. In de regio worden drie ateliers georganiseerd. Gemeente Amsterdam organiseert één atelier specifiek voor de deelregio Amsterdam. Tijdens dit atelier gaan ambtenaren van de gemeente, vertegenwoordigers van andere publieke organisaties (o.a. netbeheerder, haven, metropoolregio) en energiecoöperaties in gesprek over de inventarisatie. De resultaten worden vastgelegd in een 'fotodocument', met als conclusie dat er veel beperkingen zijn en dus maar weinig plekken waar windenergie mogelijk is[viii].

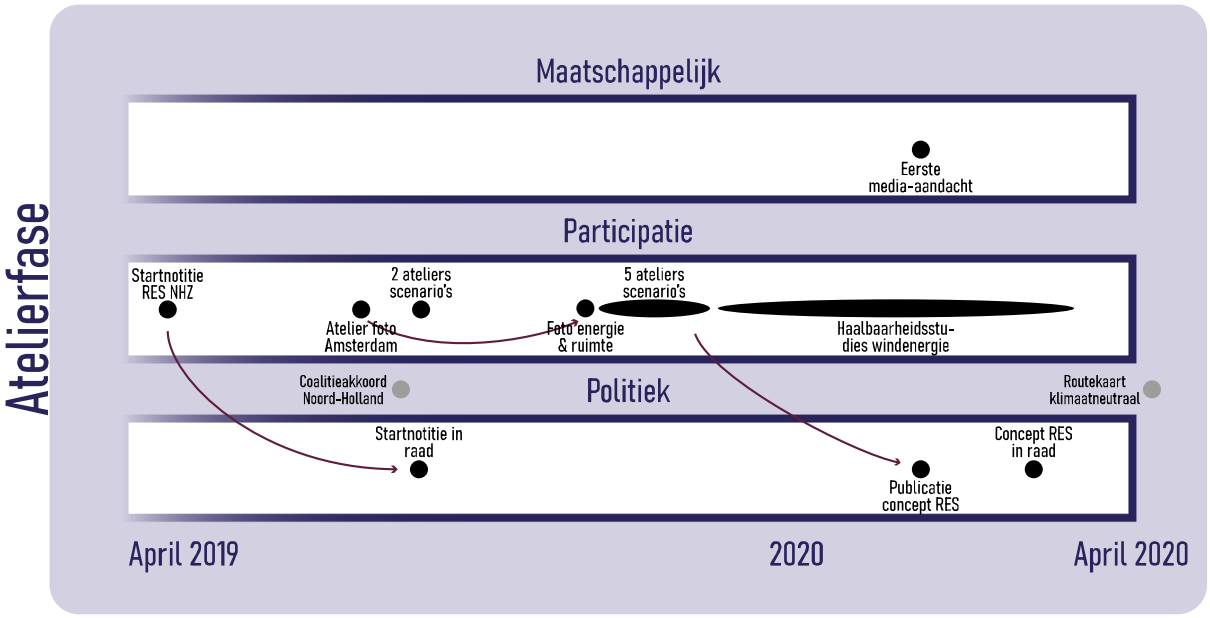
De tweede stap, het uitwerken van de scenario's wordt in de zomer opgepakt. De gemeente geeft opdracht voor technische haalbaarheidsstudies in mogelijke zoekgebieden. Op 9 juli en 3 september worden twee ateliers gehouden waarin drie scenario's voor energieopwekking in Amsterdam worden besproken. In het scenario 'leefbaarheid' komen alleen extra windturbines in hindergebieden, in scenario 'kostenefficiëntie' komen ze ook op agrarische grond en bij onderstations (installaties in het hoogspanningsnet); in scenario 'maximaal energie' ook op het water, in bos en in restruimte. Bij de ateliers zijn mensen aanwezig vanuit gemeente Amsterdam, andere publieke organisaties, energiecoöperaties, natuurorganisaties, adviesbureaus en enkele bewoners die deel zijn van het Amsterdamse duurzaamheidsnetwerk 02025[ix].

In de periode 28 oktober t/m 11 december volgen vijf ateliers in de stadsdelen om de drie scenario's te verrijken[x]. Voor de ateliers wordt een breed publiek uitgenodigd. Er zijn in totaal 176 aanwezigen, met naast de eerder betrokken partijen (gemeente, publieke organisaties, energiecoöperaties, natuurorganisaties) ook VvE's, lokale stichtingen en bewoners. Voor windenergie wordt toegelicht dat het vertrekpunt is om 50 MW wind te realiseren[xi]. De meeste aanwezigen hebben een voorkeur voor het

scenario ‘leefbaarheid’ (met name vanwege de betrokkenheid van bewoners en behoud groene ruimte), gevolgd door bouwstenen van scenario ‘maximale energie’ (genoeg duurzame opwek, tempo). Scenario ‘kostenefficiëntie’ was het minst populair (te traag, niet vergaand genoeg, te weinig betrokkenheid bewoners). Het algemene beeld is dat de aanwezigen vinden dat Amsterdam een ambitieus energiebeleid moet hebben. Er zijn kleine verschillen tussen de stadsdelen. In de sessies in Noord en Oost waren de reacties op wind op agrarische grond negatief, en in de sessie in Zuidoost waren de reacties over wind op binnenwater negatief. De meeste kritische reacties gaan niet over wind, maar over zon op land.

Op 12 februari 2020 verschijnt de concept RES Amsterdam[xii]. Met het publiceren wordt de concept RES aangeboden aan NHZ als de bijdrage van deelregio Amsterdam. In de concept RES Amsterdam wordt de ambitie uitgesproken voor 50 MW extra windenergie door het realiseren van 17 nieuwe windturbines. Hiervoor zijn zeven zoekgebieden aangewezen: (1) Havengebied, (2) Noorder IJplas, (3) ten noorden ring A10, (4) Zeeburgereiland/IJburg/Sciencepark, (5) Gaasperplas/Driemond, (6) Amstel III en omgeving, en (7) Amsterdam-Zuid. Waterland/IJmeer is aangewezen als extra zoekgebied, mochten de andere gebieden onvoldoende zijn om de ambitie te halen. De concept RES benoemt als resultaat van de ateliers dat participanten een ambitieuze grondhouding voor het opwekken van duurzame energie belangrijk vinden, mits leefbaarheid gewaarborgd en groen beschermd wordt. Naast het officiële persbericht verschijnen de eerste krantenartikelen over de concept RES.

In maart 2020 worden besturen van stadsdelen, stadsdeelcommissies, raadscommissie en gemeenteraad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten bij de concept RES. Enkele politieke partijen zetten vraagtekens bij het nut en de noodzaak van de energietransitie. Het merendeel van de partijen steunt de ambitie van 50 MW. Het vertrekpunt van 50 MW wordt daarmee een harde opdracht. Wel hebben partijen vragen bij de verschillende zoekgebieden en dan met name over de afstand van minder dan 600 meter tot woningen en de impact op groene gebieden[xiii]. Verschillende moties worden aangenomen, waaronder een motie om de ambities van 50 MW wind en 400 MW zon als ondergrens te beschouwen[xiv], meer onderzoek te doen naar de impact op biodiversiteit[xv] en ruimte te bieden voor lokaal eigenaarschap[xvi]. Ook wordt een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen het participatieproces te versterken[xvii]. Ruim een maand later wordt ook de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050 vastgesteld, waarin de windambitie en zoekgebieden eveneens zijn opgenomen.



Figuur 4: Tijdlijn van de Atelierfase

3.2 Analyse

Hieronder analyseren wij het RES participatieproces aan de hand van de criteria voor goede participatie uit Hoofdstuk 1.

Welk vraagstuk stond centraal?

De participatiebijeenkomsten zijn gestart vanuit een open vraag, namelijk: "waar is het duurzaam opwekken van energie wel of niet kansrijk, en waarom?". Bij deze open vraag is een vertrekpunt geformuleerd, namelijk de ambitie om 50 MW extra windenergie binnen de stadsgrenzen te realiseren. Zo vertellen betrokkenen bij gemeente Amsterdam: *"50 MW is een afspiegeling van het coalitieakkoord en een afweging tussen wat maximum potentie is en dat de politiek ambitie wil hebben"*. Deze ambitie werd op voorhand gepresenteerd en de ateliers gaven geen aanleiding om deze ambitie bij te stellen. Dit verschilde van andere deelregio's binnen NHZ waar de ambitie op weg naar de concept RES werd ontwikkeld, zo schetst één van de betrokken ambtenaren: *"Er zit een groot verschil tussen Amsterdam en de rest van de regio. De raad van Amsterdam had in een eerder stadium al een eigen ambitie geformuleerd voor de eigen bijdrage aan opwek van duurzame energie in 2030"*. Tijdens de ateliers zijn de mogelijkheden voor het opwekken van duurzame energie breed verkend, vanuit een ambitieuze grondhouding van zowel gemeente als participanten. Een belangrijk argument voor de Amsterdamse ambitie is dat Amsterdam veel energie gebruikt en daarom ook haar bijdrage moet leveren aan het opwekken van duurzame energie. Met het vaststellen van de concept RES inclusief de daarbij ingediende moties, is de 50 MW officieel als opdracht vastgesteld.

Wat was de politieke inbedding?

De stappen richting de concept RES, inclusief politieke besluitvorming, zijn vooraf goed doordacht. In deze fase is er echter zowel in het participatieproces als in het politieke proces weinig besef van de mogelijke impact van de RES Amsterdam. Dit geldt ook voor de ambitie om 50 MW extra windenergie te realiseren. Deze ambitie is vastgesteld in februari 2019 bij de eerste stap van de routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050, waar hier geen politieke discussie over is gevoerd. Deze ambitie dient tijdens de ateliers als vertrekpunt en wordt niet bediscussieerd. Bij de concept RES wordt de ambitie van 50 MW extra windenergie opnieuw vastgesteld. Nu is hierover wel politieke discussie en een meerderheid van de raad steunt een motie om deze ambitie als ondergrens te beschouwen.

Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

Vanaf de start tot de concept RES is de inhoud breed verkend, met participatie via de ateliers als één van de vele activiteiten. Afwegingen, zoals het vaststellen van de ambitie en het aanwijzen van zoekgebieden, komen voort uit een combinatie van onderzoeken, informatie, beleid en participatie. Het is niet goed herleidbaar hoe de input van de deelnemers is meegenomen in de gemaakte afwegingen. Wel wordt de hoofdboodschap uit de ateliers meegenomen, namelijk een ambitieuze grondhouding voor duurzame opwek en twee specifieke punten: *"Twee dingen die toen duidelijk werden in de ateliertijd, geen windmolens in landelijk noord en grote terughoudendheid voor zon op land"*.

Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Voor de eerste twee stappen (fotodocument, opstellen scenario's) is gekozen een aantal partijen uit te nodigen. Bewoners werden niet uitgenodigd, omdat zij al werden betrokken bij gesprekken over de Routekaart, Transitievisie Warmte en de Circulaire Strategie. Voor de derde stap (verrijken scenario's) zijn bewoners actief uitgenodigd, er waren echter weinig geïnteresseerden. De meeste deelnemers kwamen uit de (professionele) duurzaamheidshoek. Zo vertellen aanwezigen: *"uiteindelijk kwam daar een bepaald type mensen op af"* en *"een soort in-crowd die komt omdat ze het interessant vinden"*. In het uitnodigingsbeleid is geen aandacht voor het actief betrekken van een diversiteit aan opvattingen, waaronder (mogelijke) tegenstanders, door bijvoorbeeld meer gerichte, persoonlijke uitnodigingen te doen of een breed speelveld van bestaande belangengroepen uit te nodigen. Daarbij speelde een rol dat er in die periode al heel veel participatie over duurzaamheid werd georganiseerd en er nog weinig maatschappelijke aandacht was rond de windambitie in Amsterdam.

Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente?

In de werkwijze van de gemeente zijn de stappen uit de startnotitie RES NHZ leidend. Bij de startnotitie heeft de RES NHZ opties voor het organiseren van ateliers aangeboden en de gemeente Amsterdam heeft hier gebruik van gemaakt. De participatiebijeenkomsten in deze fase zijn door de gemeente en NHZ gezamenlijk vormgegeven. Gemeente Amsterdam heeft voor het gehele proces richting RES 1.0 geen

afzonderlijk plan voor participatie en communicatie opgesteld. De ondersteuning door de gemeente heeft plaatsgevonden vanuit de logica van het stapsgewijs trechteren, waarbij onderliggende informatie transparant wordt gedeeld. Vanuit deze logica is in de Atelierfase en de concept RES gekozen om zoekgebieden in hun volle breedte en hoogte te benoemen. Het kaartbeeld bevat als je heel precies kijkt lichtgrijze lijntjes om de mogelijke geluidscontour ten opzichte van woningen aan te geven. Lijntjes die voor de auteurs betekenis hebben, maar voor de lezer op geen enkele wijze opvallen of worden toegelicht. De breed geschetste zoekgebieden hebben in latere fases tot veel discussie geleid. Zoals een betrokkene vanuit gemeente Amsterdam verwoord: *"Juist omdat we wilden laten zien hoe we tot concretisering kwamen, heeft ertoe geleid dat mensen het totale beeld als einduitkomst zagen"*.

Hoe werden deelnemers geïnformeerd in het participatieproces en wat was de relatie met de bredere communicatie van de gemeente?

In de Atelierfase is de stap gemaakt van abstracte scenario's naar concrete zoekgebieden. Mensen mochten in de ateliers meedenken over de abstracte scenario's, maar nog niet over de concrete zoekgebieden. Tijdens de ateliers schetst de gemeente de opgave, werden de scenario's toegelicht, en gingen mensen vervolgens aan de slag waarbij kaarten, banners en 3D-verbeeldingen zijn gebruikt. Uitnodigingen voor de ateliers om de scenario's te verrijken zijn verspreid via algemene kanalen, zoals gemeentelijke websites, social media, nieuwsbrieven en duurzaamheidsnetwerken. Er is niet gericht uitgenodigd om diverse opvattingen te betrekken (zie representativiteit).

In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

Aan het einde van de Atelierfase wordt de concept RES vastgesteld. Daarmee worden de eerste besluiten genomen. Ook verschijnen de eerste berichten in de media. Zo kopt het Parool: *"Windmolens niet alleen meer in de haven, misschien zelfs in het groen"."* (12 februari 2020). Desondanks krijgt het onderwerp windenergie in Amsterdam nauwelijks maatschappelijke aandacht. De beperkte opkomst en discussie in de atelierbijeenkomsten is daarmee een weerspiegeling van de beperkte maatschappelijke aandacht.

3.3 Conclusies Atelierfase

In de Atelierfase heeft de gemeente inhoudelijk grote stappen gezet, zoals het vaststellen van de ambitie en het bepalen van de zoekgebieden. Daarbij heeft een kleine groep participanten uit de (vaak professionele) duurzaamheidsnetwerken meegedacht over de abstracte scenario's. De gemeente is niet actief op zoek gegaan naar diversiteit aan opvattingen en belangen, waaronder mogelijke tegenstanders. In zowel het participatieve als politieke proces zijn de status en impact van de RES Amsterdam door de gemeente niet expliciet gemaakt; zowel participanten als politici beseften niet wat de status en impact van de RES waren. In de Atelierfase werd door de gemeente verwacht dat er ongetwijfeld weerstand zou komen, maar er in de basis breed draagvlak is in Amsterdam voor windenergie. De Atelierfase bevestigde, mede door het uitnodigingsbeleid en de abstractie van het beleidsvraagstuk, het beeld van breed draagvlak. Tot nu toe een soepel verlopen proces met als resultaat een breed gedragen concept RES.

Hoofdstuk 4: Bewustwordingsfase



"Amsterdam is in de regio altijd degene met meer ambitie, wil snel vooruit, en heeft meer menskracht en slagkracht om snel aan de slag te gaan, meer dan de rest"

"plotseling werd het protest heel vlammend, waarom precies op dat moment is ook nog een raadsel voor mij"

"Ik denk dat mensen pas wakker worden als het om hun directe leefomgeving gaat, mensen hebben het misschien wel gezien maar niet geregistreerd"

"We zijn heel transparant en zuiver geweest"

"Zo'n term als 'zoekgebieden' is ook heel vaag"

"ik snap jullie echt niet, er was geen participatie"

"Die vraag lag niet voor en hebben we niet voorgelegd"

"Het is geen communicatieprobleem of framing probleem, het klopt gewoon inhoudelijk niet. En die burgers komen er niet tussen"

"Aan het einde van het proces van informatie ophalen, dan leg je de keuzes voor aan de politiek"

"Wat wij in november voor ogen hadden was het ophalen waarover mensen zorgen over hadden en dat werd geïnterpreteerd als: plaats waar molens moeten komen"

"inspraak is de voedingsbodem van cynisme"

"Je wordt in feite in een soort fuik gezogen"

"Als je goed leest staat het daar echt wel"



"Bij een nieuw speeltoestel krijg je een brief, maar van de windplannen had nog niemand gehoord. Puur toeval dat wij wel aanwezig waren"

"ik merkte dat het bij weinig mensen leefde en toen had ik zoiets: mensen moeten even wakker gemaakt worden"

"ik vind gezien de enorme druk van klimaat-verandering dat wij een offer zouden moeten brengen, maar kreeg vervolgens bijna het hele dorp over mij heen, gelukkig meldden zich ook een tiental voorstanders"

"komen er ook tegenstanders aan het woord?"

4.1 Feitenrelaas

Tijdens en na de bespreking van de concept RES gaat het participatieproces verder om reacties uit de stad op te halen. Na afloop van de reactietermijn, zal de gemeente vanaf oktober de zoekgebieden concretiseren. Voor de gemeente zijn dit twee aparte processen. In deze Bewustwordingsfase bundelen we deze, omdat een ander proces belangrijker is: langzaam wordt een groter deel van Amsterdam zich bewust van de RES plannen.

In juni 2020 worden de mensen per deelgebied geïnformeerd in een digitale informatieavond. Wegens Corona zijn fysieke bijeenkomsten vanaf dit moment niet meer mogelijk. In totaal worden zeven informatieavonden gehouden en zijn er 525 aanmeldingen. Tijdens de informatiebijeenkomst wordt de context geschetst, de ambitie in de concept RES gepresenteerd en wordt verteld hoe de zoekgebieden verder verkend zullen worden. Doel is om reacties op de concept RES op te halen. De reacties zijn heel divers. In sommige sessies is de sfeer vooral informatief (Amsterdam Zuid-Oost, Amsterdam Oost, Havengebied, Amstelscheg, Noorder IJplas), in andere sessies worden heftige discussies over het specifieke zoekgebied gevoerd (o.a. Amsterdam Noord, Gaasperplas en Driemond). De meeste discussie gaat over nut en noodzaak, de overlast (normen voor geluid en slagschaduw) en impact op het gebied.

In de zomer van 2020 voert de onderzoeksafdeling van gemeente Amsterdam een draagvlakonderzoek uit naar het plaatsen van extra windturbines. Hieruit blijkt dat een meerderheid van 65% van de bewoners van Amsterdam en 56% van de bewoners rondom zoekgebieden positief is over het plaatsen van extra windturbines en respectievelijk 14 en 30% tegen. Dit wordt ook in het persbericht van de gemeente benadrukt. De derde conclusie, dat bij de mensen die zelf in en rond een zoekgebied wonen (muv Havengebied en Brettenzone) de grootste groep *tegen* plaatsing van windturbines is, staat wel in het onderzoeksrapport maar niet in het persbericht vanuit de gemeente[xviii].

Een bewoner uit IJburg start in juni een petitie tegen de windturbines nadat hij van buurtgenoten over de plannen hoorde. Na een paar maanden wordt besloten om een actiegroep op te richten. In november komt een kleine groep mensen bij elkaar en start Windalarm. Zij beginnen zich te verdiepen in de plannen en de achtergronden en het netwerk groeit snel.

Ook tekent de gemeente Amsterdam in de zomer een intentieovereenkomst met NDSM Energie en de vier burgercoöperaties, verenigd in Amsterdam-Wind, om windturbines aan de Noorder IJplas en het Cornelis Douwesterrein te bouwen. Deze plannen lopen dus voor op de andere gebieden en de definitieve RES. Dat kan juridisch omdat zij voortkomen uit eerder vastgesteld beleid (de Windvisie van 2012), en omdat de provincie haar beleid gaat wijzigen. Het initiatief sluit ook aan bij de uitgangspunten en ambitie van de concept RES. In samenspraak met de omgeving, waarbij kritische bewoners onder meer eisen om een 0-variant door te laten rekenen, wordt een participatieplan opgesteld. In totaal hebben de coöperaties 3.000 leden. Dit zijn overigens vaak niet bewoners rond de zoekgebieden (vermoedelijk zijn enkele

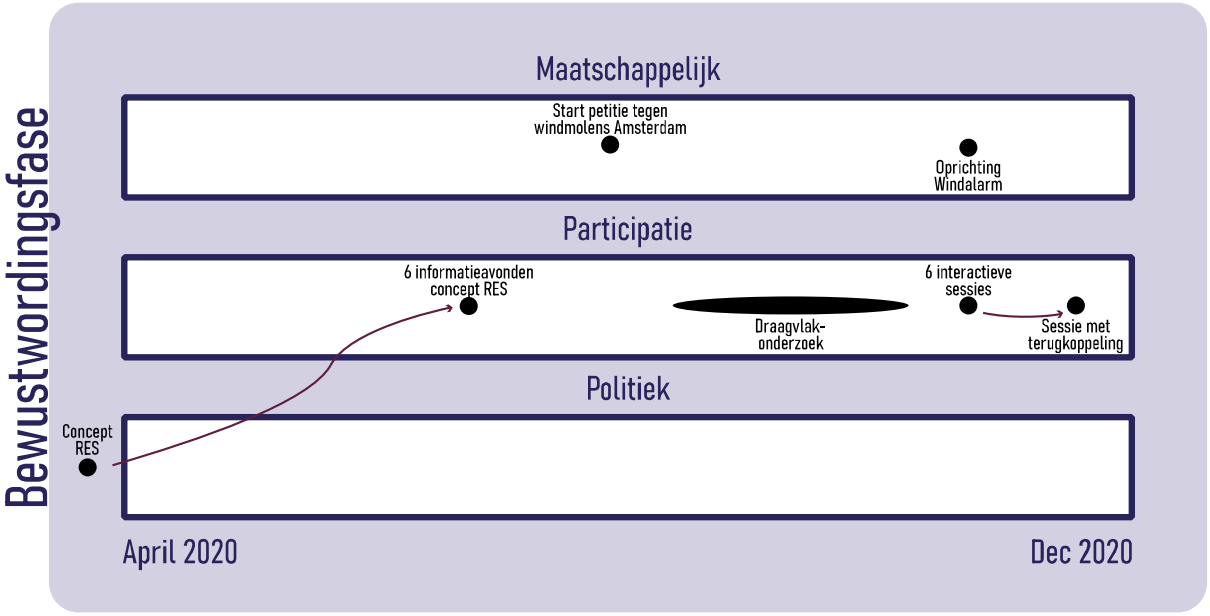
tientallen bewoners rond de Noorder IJplas lid). De leden van de coöperaties steunen de coöperatieve windinitiatieven en daarmee de ambitie van de gemeente.

Alle reacties op de concept RES NHZ die tussen 1 juni en 1 oktober 2020 ontvangen zijn, worden verwerkt in de reactienota op de concept RES. Deze wordt aan college en raad aangeboden. Voor Amsterdam komen er 65 reacties, ongeveer de helft van alle reacties op de concept RES NHZ. Deze worden verwerkt tot een reactienota. Vervolgens start het programma RES NHZ om de zoekgebieden te concretiseren.

In november vinden 6 online interactieve sessies plaats. Tijdens elke sessie staat één zoekgebied centraal. Ook organiseert de gemeente 5 inloopspreekuren waarvan door 24 mensen gebruik is gemaakt. Het aantal plaatsen per interactieve sessie is beperkt om in kleine groepen meer de diepte in te kunnen gaan. In totaal hebben 315 mensen zich voor de sessies aangemeld, waarbij plek was voor 240 mensen. Na een introductie gaan de deelnemers in kleine groepjes via Miro aan de slag met het plaatsen van windturbines in de verschillende gebieden. De meeste sessies leiden tot discussies over de inmiddels vastgestelde ambitie van 50 MW wind in Amsterdam en deels over de specifieke impact in het gebied (met name geluid, slagschaduw, leefomgeving, natuur). Mensen van Windalarm zijn *"verontwaardigd"* na de bijeenkomst in IJburg. Zij willen geen windturbines op minder dan 1500 meter afstand van woningen. Ook niet in andere gebieden in Amsterdam buiten het havengebied. Verder voelen zij zich niet gehoord in de alternatieven die zij aandragen. Windalarm wil het voorgenomen beleid zelf ter discussie stellen. Het gevolg is dat Windalarm zich niet meer richt op het participatieproces, maar op het publieke debat.

Op 7 december worden de resultaten teruggekoppeld via een online bijeenkomst. Deze bijeenkomst vormt een kantelpunt in het participatieproces. Bij die december bijeenkomst zijn er 623 unieke kijkers. De verantwoordelijke wethouder heeft voor het eerst een grote rol in de bijeenkomsten. In haar presentatie benoemt zij de zorgen die naar voren kwamen nadrukkelijk. Maar deze zorgen leiden niet tot duidelijke bijstellingen van de zoekgebieden, ambities of het participatietraject. Na haar presentatie neemt een vertegenwoordiger van de Participatiecoalitie (een samenwerking tussen energie coöperaties, -initiatieven en de milieufederatie Noord-Holland) het woord. Deze neemt het op voor de gemeente en benadrukt dat de "*gemeente [met het participatieproces] echt heel serieus bezig is*". Als reactie hierop stroomt in de tussentijd de chat vol met kritische opmerkingen in de trant van: "*Jullie hebben vanavond in de presentatie laten zien dat jullie alleen je eigen argumenten laten zien in wat er is opgehaald. Hoe kunnen we erop vertrouwen dat wat er vanavond wordt gezegd ook echt wordt laten zien?*" , en "*jullie hebben het voortdurend over de participatieavonden. Echter eerder uitgeloot! Dus nu pas eerste mogelijkheid om mee te doen.*" Uiteindelijk worden in de chat 2570 reacties gegeven waarvan een flink deel woordelijk hetzelfde is. Dertig procent van de reacties was afkomstig van 14 individuen. Alle vragen en opmerkingen worden geclusterd en net zoals bij eerdere bijeenkomsten, live of schriftelijk beantwoord. Om dit mogelijk te maken wordt de ambtelijke ondersteuning uitgebreid. In de beantwoording wordt in de regel verwezen naar formele en procedurele kaders: wetten, (inter-)nationale afspraken en officiële rekenmodellen, eerdere stappen in het participatieproces en latere mogelijkheden van

inspraak. Bij vragen over het draagvlak wordt met name gewezen op het draagvlakonderzoek en de (inspraakmogelijkheden bij) de politieke besluitvorming. Een week later organiseert Windalarm zelf een informatiebijeenkomst om te vertellen over de plannen van de gemeente.



Figuur 5: Tijdlijn Bewustwordingsfase

4.2 Analyse

Welk vraagstuk stond centraal?

De gemeente heeft in deze fase algemene reacties gevraagd per deelgebied op de concept RES (juni '20) en gevraagd welke zoekgebieden deelnemers meer of minder geschikt vonden en waarom, om zo inzicht te krijgen in de achterliggende argumentatie. Steeds nadrukkelijker hebben deelnemers, die vaak voor het eerst aanwezig waren, andere vragen centraal gezet: het nut en de noodzaak van de 17 windturbines; het bestaan van maatschappelijk draagvlak; en de hinder en mogelijke gezondheidseffecten van de windturbines. Voor de gemeente staat de ambitie niet (meer) ter discussie; tot onvrede van kritische inwoners. Daardoor ontstaat een mismatch tussen de vraag die de gemeente stelt en de vragen die veel deelnemers willen bespreken. Doordat de vragen van omwonenden grotendeels buiten de kaders van de inmiddels vastgelegde concept RES vallen, verplaatst de discussie zich daarom in de volgende fase (deels) naar het maatschappelijke en politieke debat.

Wat was de politieke inbedding?

De gemeente heeft in deze fase de eerdere politieke besluiten over ambitie en proces uitgevoerd. Met de nodige vaart om op tijd klaar te zijn voor de RES 1.0. Verder gebeurt er niets in het politieke proces. In presentaties zijn bewoners gewezen op de

mogelijkheden om later in het proces inspraak te hebben. Ale windinitiatieven moeten een participatieplan maken en voorleggen aan de gemeente. Ook is inspraak mogelijk bij de besluitvorming over de omgevingsvisie en omgevingsvergunningen.

Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

De gemeente heeft op en rond de bijeenkomsten ruimte geboden voor vragen. Ook vragen over nut en noodzaak. Deze hebben niet tot bijstelling van de het raadsakkoord over ambities en zoekgebieden geleid. Deze waren immers al vastgelegd. Deelnemers krijgen (al dan niet geclusterd) antwoord op hun vragen tijdens de bijeenkomsten of achteraf en deze antwoorden zijn openbaar. Het gaat daarbij om tientallen vragen per avond, waarbij in de antwoorden gewezen wordt op de procedures, het draagvlak in de gemeenteraad en het draagvlakonderzoek. Zeker de heel kritische deelnemers interpreteren deze antwoorden als enerzijds: “u bent met uw vragen ‘te vroeg’, ‘te laat’ of ‘de verantwoordelijkheid ligt elders’” en anderzijds: “wij horen u, maar het draagvlak wordt bepaald door de politiek en de geënquêteerde bewoners”. De groep tegenstanders voelt zich daardoor niet gehoord en hebben het gevoel in “een fuik” te worden gezogen.

Verschillende stakeholders zoals de Milieufederatie en energie-coöperaties waren betrokken bij het regionale RES programma zelf en kunnen zo hun wensen rechtstreeks inbrengen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de coöperaties die het belang van lokaal eigendom benadrukken. Toen bleek dat de gemeente ook voor lokaal eigendom was, hadden de coöperaties het participatieproces niet meer nodig om hun belang in te brengen.

Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Het zwaartepunt van de deelnemers is in deze fase verschoven naar bewoners die zich bewust zijn geworden van de plannen, maar zich vooral zorgen maken over de impact van windturbines op hun directe leefomgeving. Deze groep was in de eerste fase nauwelijks aanwezig. De representativiteit in de zin van een diversiteit aan belangen en meningen is daarmee verbeterd. Een heel andere vraag (en een andere interpretatie van representativiteit) is in hoeverre de deelnemers de mening van alle Amsterdammers vertegenwoordigen. Dat is een andere interpretatie van representativiteit. Er is immers breed uitgenodigd, een deel van deze groep is komen opdagen en van deze deelnemers zijn sommige mensen, vaak verbonden aan Windalarm, meer op de voorgrond getreden dan anderen. Geïnterviewden verschillen van mening of deze vocale groep voor (het merendeel) van de deelnemers en uitgenodigden spreekt. De gemeente ziet Windalarm als een beperkte groep mensen, die niet voor de meerderheid spreekt. Wanneer het gaat om draagvlak benadrukt zij het politieke draagvlak en de resultaten van het draagvlakonderzoek. Tegenstanders, grotendeels verbonden via het netwerk van Windalarm, bestrijden dit. Zij hebben daarvoor verschillende argumenten. Bijvoorbeeld dat het overgrote deel van de opmerkingen tijdens de bijeenkomst in december negatief is over de plannen van de gemeente, waarbij overigens een kleine groep zeer actief is op de chat. Zij stellen: “waar zijn al die voorstanders dan?”. Bovendien hebben zij kritiek over de opzet van het draagvlakonderzoek en vinden zij dat de belangen van

omwonenden, die immers de directe effecten ondervinden en ook in het draagvlakonderzoek overwegend tegen zijn, zwaarder wegen dan de belangen van mensen uit andere delen van Amsterdam. Voorstanders, zoals de energiecoöperaties, wijzen op de bijna 3.000 leden die zij door heel Amsterdam hebben en positief staan tegenover windplannen. Zij en andere geïnterviewden geven aan dat voorstanders zich gezien de heftigheid van de discussie liever niet in de discussie mengen. Nog los van de vraag wat het draagvlak in Amsterdam precies is, leidt deze dynamiek ertoe dat de gemeente bij bijeenkomsten steeds meer tegenover tegenstanders is komen te staan, waar zij haar beleid verdedigt. Binnen het frame van twee kampen (de gemeente versus Windalarm), is het lastig om andere partijen en standpunten een plek te geven.

Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente?

De onafhankelijke moderator heeft binnen de gestelde kaders de discussie evenwichtig gefaciliteerd en 3D-renders boden een helder beeld van de ruimtelijke implicaties van de windturbines. Ook geïnterviewden van Windalarm geven desgevraagd aan dat ze zich serieus genomen voelen door de "ingehuurde participatieconsultants die hun ding doen". Hun punt is dat hun inhoudelijke kritiek vervolgens niet leidt tot ander beleid. De ambtelijke ondersteuning is uitgebreid, maar werd uiteindelijk nog steeds verrast door de veelheid en felheid van de reacties. Deelnemers, die vaak voor het eerst meededen, hebben de discussie, vooral rond IJburg en in de latere bijeenkomsten, niet ervaren als goede en gelijkwaardige deliberatie omdat zij andere vragen centraal stelden (zie eerder). De opzet van de november en december bijeenkomsten heeft dit versterkt, doordat deze de 50 MW doelstelling en zoekgebieden als uitgangspunt namen en vanuit daar wilde verfijnen. Veel deelnemers waren nog niet mee met de uitgangspunten en voor hen wekte dit wrevel op. De opzet werkte daardoor contraproductief. Een voorbeeld is de werkopdracht van de bijeenkomsten in november, waar deelnemers is gevraagd om de 17 windturbines in verschillende zoekgebieden te plaatsen. Het doel van de gemeente was om dit te nemen als startpunt voor een gesprek over voor- en nadelen van zoekgebieden en locaties. Deze opdracht heeft deelnemers echter de indruk gegeven dat zij daarmee 'de overlast aan andere buurten moesten geven' en zij waren argwanend dat wanneer zij ergens windturbines zouden plaatsen, dit later gebruikt zou worden als argument dat er draagvlak was.

Hoe werden deelnemers geïnformeerd in het participatieproces en wat was de relatie met de bredere communicatie van de gemeente?

De uitnodigingen voor de bijeenkomsten zijn breed verspreid. Zo heeft de aankondiging van de juni bijeenkomsten via nieuwsbrieven van de stadsdelen 51.500 mensen bereikt, en via (geo-targetted) social media ten minste 120.000 mensen. Tegelijkertijd geven veel geïnterviewden aan pas in de Bewustwordingsfase voor het eerst van de plannen te hebben gehoord en dat veel buurtgenoten er op dat moment nog niets van wisten. Er zit daarmee een groot gat tussen het bereik van de uitnodigingen en het aantal mensen die de uitnodigingen gezien, of in ieder geval geregistreerd hebben. Het is waarschijnlijk dat mensen die de uitnodigingen hebben gezien, zich niet hebben gerealiseerd welke impact de windplannen zouden hebben en dat zij hierop invloed konden uitoefenen. Wel zijn er deze fase, en mede door de lage drempel om digitaal deel te nemen, toch 1350

aanmeldingen voor de bijeenkomsten in juni, november en december 2020. Het is niet waarschijnlijk dat meer aanmeldingen inhoudelijk gezien andere uitkomsten had gegeven.

In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

In deze fase heeft de bredere discussie in Amsterdam überhaupt pas echt gestalte gekregen doordat een grotere groep zich bewust werd van de implicaties van windturbines in Amsterdam. Nu pas ontstond de bredere discussie. De onderwerpen verschuiven tijdens deze Bewustwordingsfase. Waar eerst landschap en natuur het meest genoemd werden, verandert dat naar participatie, draagvlak, nut en noodzaak (zie tabel). De gemeente en Windalarm domineren het debat en stellen beiden dat zij voor het bredere publiek spreken.

Top vijf onderwerpen in de reacties	
Juni-oktober '21	**December '21**
1.Behoud open landschap	1.Participatie en draagvlak
2.Natuur	2.Nut en Noodzaak
3.Dichtbij woningen	3.Lokale impact (gezondheid, hinder, woningwaarde)
4.Participatie	4.Natuur
5. Overlast	5. Overig, inclusief specifieke vragen zoekgebied
Categorisering reacties op de concept RES door de gemeente	*Opmerkingen uit de chat op 7 dec op basis van een steekproef van 360 opmerkingen*

4.3 Conclusies Bewustwordingsfase

In de Bewustwordingsfase gaan de windplannen van de gemeente breder leven in de stad. Bewoners worden benaderd voor bijeenkomsten en de zoekgebieden worden concreter. De discussie verandert qua deelnemers, inhoud en sfeer. Groepen bewoners die eerder niet betrokken waren in het proces gaan deelnemen. Zij zijn ook begaan met het klimaat maar hebben grotere zorgen over het effect op omwonenden en willen een open discussie over nut en noodzaak. Voor de gemeente was de discussie over nut en noodzaak immers al een gepasseerd station. Zij had de bijeenkomsten georganiseerd om een andere open discussie te voeren: over opmerkingen rond de concept RES (juni) en welke zoekgebieden meer en minder geschikt waren (november, december). Alleen: de discussie over de invulling van zoekgebieden kan pas gevoerd worden bij (voldoende) overeenstemming over nut en noodzaak onder de deelnemers. De vraag over nut en noodzaak (en het feit dat de gemeente deze niet ter discussie kon en wilde stellen) domineerde uiteindelijk de bijeenkomsten. Dit leidde tot kritiek op het participatieproces zelf. De sfeer, tot slot, werd meer conflictgedreven. Behalve de gemeente, waren er weinig deelnemers op de bijeenkomsten die de gemeentelijke ambitie verdedigden of een andere vraag centraal wisten te stellen. Zij hielden zich buiten de discussie omdat er voor hen weinig te halen viel (zij waren het al eens met het beleid), maar ook door de felheid. Daardoor kwamen Windalarm en de gemeente tegenover elkaar te staan. Beide partijen hebben conflicterende claims over de impact van windturbines en het draagvlak. Beide partijen kregen daarbij niet de open discussie en resultaten die ze wilden.

HOOFDSTUK 5: CONFLICTFASE



"de raad heeft toen een besluit genomen, ook na alles gehoord te hebben"

"een golf via mails en toen raadsadressen en toen WOB-verzoeken"

"ambtenaren die bezig zijn om vragen te beantwoorden die niet bedoeld zijn als vragen om informatie"

"In de tussentijd werd stoom afgeblazen in de gemeenteraad"

"natuurlijk leidt het geluid niet direct tot schade, maar het leidt vooral tot slapeloosheid en stress, en dat heeft weer allerlei gezondheidseffecten"

"de regenten in de ivoren toren gaan gewoon doen wat zij hebben bedacht, ongeacht of het een slim idee is of niet"

"staan de zoekgebieden ter discussie of niet, dat bleef onduidelijk"

"we vroegen ons af of de rapporten wel klopten en onze oproep is dan, zoek het uit"

"maar wij wilden gewoon gesprek"



"gemeente Amsterdam vertelt niet aan mensen dat naastliggende gemeente ook aan het zoeken zijn"

"de voorstanders horen we gewoon veel minder"

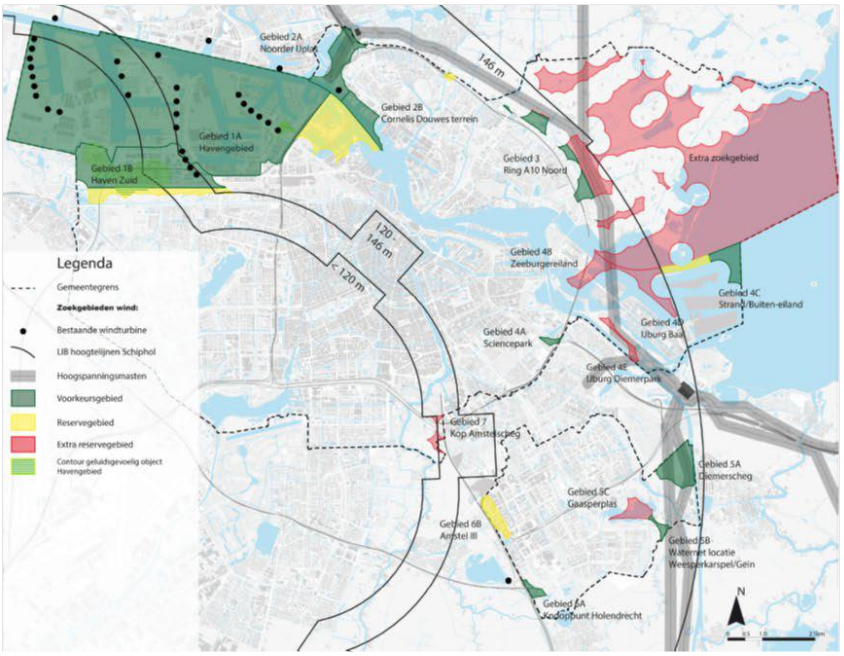
"participatie doen we aan mee maar is voor ons niet relevant omdat het over de invulling van een voorgenomen besluit gaat, we willen juist terug naar het politieke besluit"

"iedereen heeft mogen zeggen wat hij mocht zeggen"

"dat IJburg rood zou worden dat had je kunnen zien aankomen"

"we zagen ook dat reacties en argumenten zich gingen herhalen"

"ik vind het echt onethisch om grote groepen mensen bang te maken met desinformatie"



"het lijkt alsof participatie alleen gebruikt wordt om af te vinken"

"wat dat betreft is het gelukt, de gemeenteraad heeft de doelstelling overeind gehouden"

5.1 Feitenrelaas

In de winter van 2020-2021 groeit het maatschappelijk en politiek debat. Er worden verschillende protestgroepen opgericht, waaronder Windalarm, Stichting Stop Windmolens Geingebied, Amsterdam Zuidoost zegt NEE en Stichting Red de Hoge Dijk. Ook zijn er bestaande stichtingen die zich uitlaten over windturbines, zoals volkstuinverenigingen en de Stichting Beschermers Amstelland. Via het netwerk van Windalarm is er veel contact tussen de protestgroepen, waarbij zij elkaar vinden in hun protest tegen windturbines in Amsterdam. De standpunten op andere vlakken, zoals wind op land in het algemeen en over alternatieve oplossingen, verschillen. In het maatschappelijk debat dat zich onder andere uit in acties en de media, voert het protest van Windalarm de boventoon. Zij publiceren en verspreiden informatie (huis-aan-huis flyers, spandoeken, mediaberichten), organiseren protestacties, en benaderen de gemeente zowel politiek als ambtelijk. Zij benadrukken vooral dat de windturbines te dicht bij grote hoeveelheden woningen komen, hierdoor veel mensen ernstige hinder zullen ervaren, en de effecten van die hinder groter zijn dan waar overheden van uitgaan in de normen en onderliggende onderzoeken[xix]. Een ander belangrijk geluid is de brief die 104 medici op 29 maart 2021 toesturen aan de gemeenteraad, waarin zij hun zorgen uitspreken over de impact van windturbines op de volksgezondheid. In het maatschappelijke debat domineert het tegengeluid. Soms komen voorstanders aan het woord, waaronder energiecoöperaties, natuur- en milieugroepen, en inwoners. Maar de felle reacties op hun inbreng leiden ertoe dat zij zich vaak weer terugtrekken uit de maatschappelijke discussie.

De gemeente gaat aan de slag met de honderden reacties, waaronder e-mails, WOB-verzoeken, Raadsadressen en inspraakreacties. Alle bewoners van de zoekgebieden ontvangen in januari of februari een brief waarin de gemeente zorgen erkent, de plannen uitlegt en aangeeft waar bewoners meer informatie kunnen vinden. Ondertussen worden de stappen naar vaststelling van de RES 1.0 gezet. In januari 2021 wordt de reactienota concept RES Noord-Holland Zuid in de gemeenteraad besproken, hierbij wordt ook het draagvlakonderzoek geagendeerd. Voorafgaand spreken 112 mensen in en wordt door de gemeenteraad een expertmeeting georganiseerd. Er is in de raad veel discussie over nut en noodzaak van windturbines in Amsterdam, met als argumenten met name geluid, gezondheid, natuur en draagvlak. In reactie hierop schetst de wethouder het participatieproces, waarbij benadrukt wordt dat de participatie via de ateliers en informatiebijeenkomsten vroegtijdig plaatsvond en verdere participatie rond concrete locaties georganiseerd zal worden. Er worden meerdere moties aangenomen, deze zijn gericht op een zorgvuldige en transparante afweging rond de zoekgebieden (o.a. MER, gedragscode, afwegingskader) en het meenemen van gezondheid in de afweging (o.a. gezondheidsonderzoek, gezondheidstoets). Ook worden meerdere moties aangenomen gericht op een beter participatieproces, waaronder een motie om extra expertsessies voor bewoners te organiseren in de relevante stadsdelen (opgevolgd met de bijeenkomsten in april 2021), het participatieproces te evalueren (opgevolgd door voorliggende evaluatie) en een extra bewonersparticipatie fase toe te voegen (opvolging door de reflectiefase).

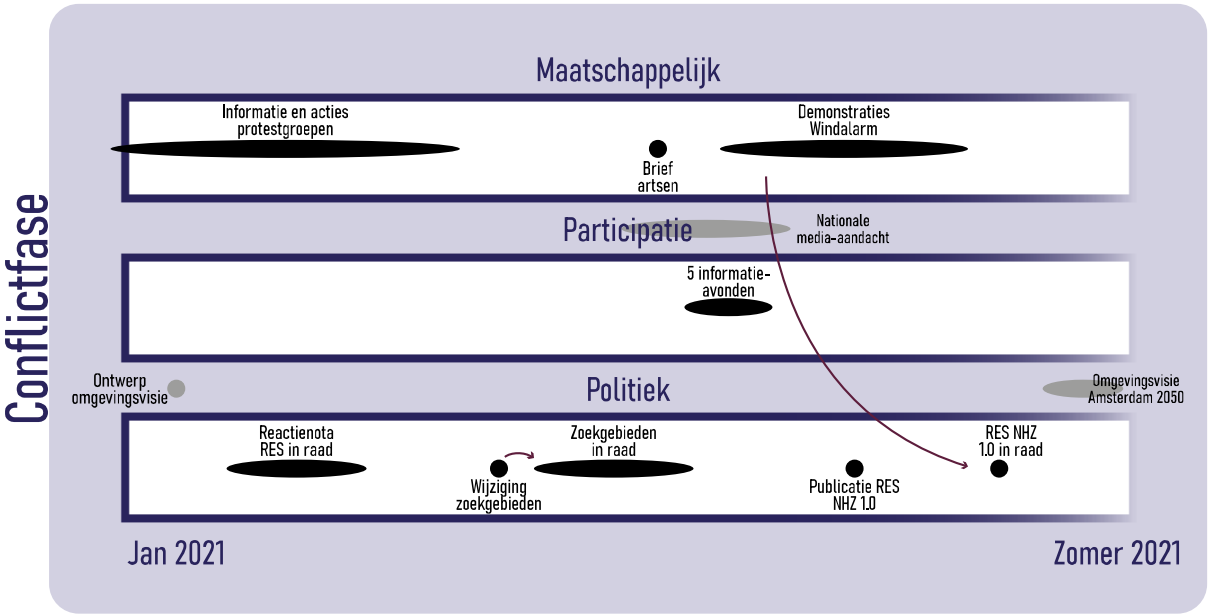
In maart 2021 worden de windzoekgebieden verkleind en geprioriteerd[xx]. De voorkeursgebieden worden het Havengebied, Noorder-IJplas/Cornelis Douwesterrein, ring A10 Noord, IJmeer bij Strandeiland/Buiteneiland IJburg, Sciencepark, Diemerscheg, de Waternet locatie bij Weesperkarspel en knooppunt Holendrecht. De zoekgebieden Zeeburgereiland, IJburgbaai, IJburg Diemerpark, Kop Amstelscheg en Gaasperplas worden 'rood' en zijn alleen nog opgenomen als (extra) reservegebied. Ook wordt een minimale afstandsnorm van 350 meter toegepast, waardoor delen van de zoekgebieden komen te vervallen. De verkleining en prioritering betekent voor de zoekgebieden rond IJburg, waarover veel discussie was, dat een deel komt te vervallen, een deel rood kleurt en een deel als voorkeursgebied is opgenomen. Het verkleinen en prioriteren heeft plaatsgevonden op basis van technische mogelijkheden, wettelijke beperkingen, en effecten op landschap, natuur, leefbaarheid en recreatie. Bij het wegen van de effecten zijn ook de reacties van participanten meegenomen. Het college benadrukt de bijdrage die Amsterdam aan de doelstellingen wil leveren en geeft aan in april een extra ronde informatiebijeenkomsten te organiseren. De raad wordt geïnformeerd over de gewijzigde zoekgebieden en agendeert dit onderwerp. Op 25 maart en 21 april vergaderen respectievelijk commissie en raad over de aanpassing van de windzoekgebieden. Voorafgaand spreken 200 mensen in, waarvan het merendeel kritisch is op de plannen. In het politieke debat staan gezondheid, de afstand tot woningen en de afwenteling van de ene op de andere wijk centraal. Alle moties die 21/22 april worden ingediend, onder andere over minder of geen windenergie en het aanhouden van 600 meter afstand, worden verworpen[xxi].

In april organiseert de gemeente een extra ronde van vijf informatieavonden. In een studio-setting wordt per stadsdeel gesproken met voor- en tegenstanders. Op deze manier wordt aandacht besteed aan klimaatverandering en de ambitie om duurzame energie op te wekken, maar ook aan de zorgen rond geluid, natuur, slagschaduw en gezondheid. Circa 7.500 geïnteresseerden volgen de informatieavonden via de stream. In dezelfde periode start Windalarm een serie protesten, waaronder demonstraties op verschillende locaties in Amsterdam en een botenparade.

De RES 1.0 Noord-Holland Zuid[xxii], met daarin het Amsterdamse bod voor circa 17 extra windturbines van 3 MW per stuk, verschijnt op 21 april 2021. Deze wordt op 26 mei 2021 besproken in de gemeenteraad van Amsterdam. De avond voor de raadsvergadering is er een inspraakavond waar de eerste 100 aanmeldingen mogen inspreken. De meeste insprekers spreken zich uit tegen de plannen. In het raadsdebat wordt vooral gesproken over nut en noodzaak van wind op land, het draagvlak voor de plannen en de effecten op gezondheid. De raad stemt in met de RES 1.0 en neemt daarbij een motie aan waarin het college wordt verzocht een werkgroep op te zetten met vertegenwoordigers van Windalarm, de coöperaties, de gemeente en relevante deskundigen om te komen tot een gemeenschappelijk feitenoverzicht[xxiii]. Bij de RES 1.0 worden ook de plannen voor het vervolg vastgesteld, namelijk een reflectiefase gericht op het ontwikkelen van een afwegingskader om windturbinelocaties en het proces rond deze locaties te toetsen. Dit is een tussenstap voor de projectvoorbereidingsfase. In de projectvoorbereidingsfase gaan initiatiefnemers onder regie van de gemeente aan de slag gaan met een participatieplan, onderzoeken en vergunningaanvraag voor een windzoekgebied. Aan het eind van deze fase besluit de gemeente over het al dan niet

verlenen van een vergunning voor het plaatsen van windturbines op de betreffende locatie.

Parallel aan het proces van de RES 1.0 wordt ook de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 in ontwerp vastgesteld (januari), ter inzage gelegd (januari-maart), beantwoord (mei) en vastgesteld (juli). Dit is relevant omdat in deze Omgevingsvisie de zoekgebieden uit de RES 1.0 worden opgenomen als *"voorkeursgebied windenergie op Amsterdams grondgebied"*[xxiv]. Er komen in totaal 181 zienswijzen, waarvan 180 tegen windturbines in Amsterdam. In reactie verwijst de gemeente naar de integrale afweging die in het RES-proces heeft plaatsgevonden[xxv] en de voorkeursgebieden worden conform de RES 1.0 vastgesteld op 7 juli 2021.



Figuur 6: Tijdlijn Conflictfase

5.2 Analyse

Welk vraagstuk stond centraal?

De ambitie van 50 MW extra windenergie binnen de stadsgrenzen is de opdracht vanuit de concept RES en de vastgestelde Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050. Er is in het participatieproces geen ruimte voor het heroverwegen van nut en noodzaak, de omvang van de ambitie en alternatieve oplossingen. Deze vragen vloeien over de kaders van het proces heen naar het maatschappelijke en politieke debat, waar veel nadruk komt te liggen op het effect van windturbines op de gezondheid van mensen. Dit heeft nog steeds een relatie met afstandsnormen en hinder die in eerdere fasen een rol speelden, maar nu met een focus op gezondheid. Tijdens deze fase verplaatst het proces zich door de stad, met eerst protest uit IJburg, daarna uit Noord en even later ook uit Zuidoost. In de participatiebijeenkomsten speelt de term 'zoekgebieden' een belangrijke rol. De gemeente benadrukt dat met de RES 1.0 zoekgebieden worden vastgesteld; een

term waarmee ambtenaren willen benadrukken dat deze gebieden nog niet definitief als windlocaties vaststaan: *"het is een zoekgebied en niet een hebben-het-al-gevonden-gebied"*. De voorkeursgebieden worden ook opgenomen in de Omgevingsvisie in juli 2021. Participanten benoemen dit ook: *"dat een ambtenaar dan zegt, het gaat alleen nog maar om zoekgebieden, maar nee, het gaat om voorkeursgebieden en je hebt dan een voorkeur voor dit gebied"*.

Wat was de politieke inbedding?

In deze fase vinden discussie en debat voornamelijk plaats in de politieke arena. De inbreng van bewoners en belangengroepen komt tot de raad via de inspraakavonden, door protestacties en via de media. Protestgroepen kiezen hier ook bewust voor, zo vertelt één van de actievoerders: *"participatie doen we aan mee, maar is voor ons niet relevant omdat het over invulling van een voorgenomen besluit gaat, we willen juist terug naar het politieke besluit"*. De inspraakavonden en raadsvergaderingen worden gekenmerkt door felheid en gepolariseerde standpunten.

Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

Het is in de RES 1.0 onnavolgbaar hoe de input van deelnemers is meegewogen in het aanscherpen en prioriteren van de zoekgebieden. In deze afweging hebben zowel onderzoeken (haalbaarheidsonderzoeken, draagvlakonderzoek, quickscan landschap en natuur, onderzoek netbeheerder), als inzicht in wettelijke en technische beperkingen, als beleid, als participatie een rol gespeeld. De argumenten worden per gebied gepresenteerd, waarbij de input van de deelnemers enkel wordt aangegeven door bij onderzoeksuitkomsten een aantal keer het zinnetje *"Deze aanknopingspunten zijn ook naar voren gekomen in de participatiesessies"* op te nemen[xxvi]. Zo vertelt een betrokkene vanuit de gemeente: *"als je dan vraagt wat gaf de doorslag, vaak is het een combinatie van de verschillende punten"*. Dit maakt het echter onduidelijk en onnavolgbaar hoe de input van participanten heeft meegewogen in het aanscherpen en prioriteren van de zoekgebieden. Het protest heeft daarnaast geleid tot aanpassing van het proces, er wordt namelijk een extra ronde informatieavonden georganiseerd en een reflectiefase ingebouwd. Verder is veel input geleverd via de honderden e-mails en raadadressen. Het gaat daarbij om participatie rechtstreeks in het politieke domein, buiten de RES-participatie om. De gemeente reageert vooral op deze e-mails en raadsadressen door uitleg te geven; deze input leidt niet tot inhoudelijke aanpassingen in de RES 1.0.

Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Onder de deelnemers in het maatschappelijke en politieke proces is vooral het tegengeluid te horen. Het protest wordt vooral geassocieerd met Windalarm, maar het aantal protestgroepen en hun standpunten zijn meer divers. Met de informatieavonden in april 2021 kwamen voor het eerst in het participatieproces verschillende standpunten aan bod. Dit werd gewaardeerd door de aanwezigen: *"op die manier ontstond een evenwichtiger gesprek tussen de gemeente met haar windambitie, bewoners met vragen en zorgen, en onafhankelijke experts"* en *"iedereen heeft mogen zeggen wat hij mocht zeggen"*.

Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente?

In de uitvoering van de participatie vanuit de gemeente zien we drie belangrijke lijnen. Er werd verder gewerkt aan de RES 1.0. Daarnaast kreeg de gemeente, zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk te maken met honderden e-mails en raadsadressen van verontruste bewoners en van de protestgroepen. De gemeente reageert hierop door het eigen perspectief uit te leggen; of in de woorden van één van de ambtenaren: *"zuiver en transparant in wat je doet, je moet continu het perspectief er tegenover of ernaast stellen, en aangeven hoe jij erin staat"*. Door de hoeveelheid werk die hiermee gepaard ging, kregen de verontruste bewoners pas laat een reactie en de informatieve antwoorden pasten niet bij de onrust die mensen voelden: *"op onze e-mails wordt pas na maanden gereageerd op de toon van: 'we zullen het even uitleggen', maar wij wilden gewoon gesprek"*. Als derde werden de extra informatieavonden georganiseerd, waarbij bewust werd gekozen voor een setting waarin verschillende argumenten op tafel kwamen.

Hoe werden deelnemers geïnformeerd in het participatieproces en wat was de relatie met de bredere communicatie van de gemeente?

De gemeente deelt veel informatie op een transparante wijze, maar de informatievoorziening is wel versnipperd. Deels doordat twee websites worden gebruikt, de website van de RES NHZ en de gemeentelijke website. Er is ook versnippering doordat iedere gemeente afzonderlijk werkt aan plannen voor windenergie. Ambtelijk en bestuurlijk is hierover contact, maar deze informatie wordt niet actief met bewoners van andere gemeenten gecommuniceerd. Zo vertelt een bewoner aan de rand van de stad: *"gemeente Amsterdam vertelt niet aan mensen aan de rand van de stad dat naastliggende gemeenten daar ook aan het zoeken zijn"*. Daarnaast vindt in deze fase een felle discussie over feiten plaats, waarbij verschillende rapporten en wetenschappelijke onderzoeken in stelling worden gebracht door met name Windalarm en de medici. Dit heeft met name betrekking op het effect van windturbines op de gezondheid van omwonenden.

In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

De discussie over het draagvlak is in de stad voor windturbines blijft voortduren. In het maatschappelijke en politieke debat zijn tegenstanders veel meer te horen dan voorstanders. Voorstanders trekken zich regelmatig terug uit de maatschappelijke discussie, zo vertelt iemand: *"je wilt inspreken als je voor bent, maar als je dan ook nog eens uitgescholden wordt door de buurt"*. Onder de voorstanders komt ook de positie van de coöperaties ter discussie te staan. Voor de één is hun betrokkenheid een teken van lokaal draagvlak, anderen benadrukken dat leden van coöperaties vaak niet in de zoekgebieden wonen.

5.3 Conclusies Conflictfase

Vanaf januari 2021 is er sprake van conflict en polarisatie, waardoor dialoog en discussie niet meer op een constructieve wijze mogelijk zijn. Dit speelt zich vooral af in het maatschappelijke en politieke debat. In het participatieve proces wordt een serie

informatieavonden ingelast. Deze worden overigens positief gewaardeerd, omdat verschillende belangen en standpunten op tafel kwamen. Het protest tegen de plannen komt in volle omvang op de gemeente af. De gemeente probeert overeind te blijven in de veelheid aan protest en zet tegelijkertijd de stappen richting de RES 1.0. Bewoners voelen zich door de gemeente niet gehoord en zetten hun protest voort. Ondertussen gaat de politieke besluitvorming verder en wordt de RES 1.0 door een meerderheid van de raad vastgesteld.

INTERMEZZO: HOE WERD DE RES BREDER ERVAREN?

I&O Research heeft een peiling uitgevoerd naar de ervaringen van bewoners met het RES-proces. Opdrachtgever waren de Energieregio's Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid[xxvii]. Dit onderzoek geeft een beeld hoe het RES-proces breder is ervaren in Amsterdam en vormt zo een waardevolle toevoeging aan de interviews. De Amsterdamse resultaten kunnen bovendien vergeleken worden met die van de rest van Noord-Holland Zuid.

Het overgrote deel (84%) van de Amsterdammers geeft aan (heel erg) geïnteresseerd te zijn in duurzame energie, 69% geeft aan op zijn minst gehoord te hebben dat Amsterdam zoekgebieden voor zonneweides en windmolens heeft aangewezen en 58% weet (ongeveer) welke zoekgebieden dat zijn. Deze uitkomsten van het RES-proces zijn dus breed bekend.

Het aantal respondenten dat zich betrokken voelde bij het proces ligt lager. Op een schaal van 1-10 (waarbij een 10 aangeeft dat iemand 'zeer sterk betrokken is') geeft de helft (53%) een 6 of hoger. Een klein deel van de respondenten geeft aan het eens te zijn met de stellingen "ik ben voldoende geïnformeerd" en "ik heb de juiste informatie ontvangen" (respectievelijk 22% en 21%). De grootste groep was het met deze stellingen oneens (45% en 39%). Minder dan een derde van de mensen die wist dat er zoekgebieden waren aangewezen, wist dat zij hun mening konden geven. Van deze groep hadden slechts enkele respondenten (2% tot 8%) dit ook daadwerkelijk gedaan[xxviii].

In de vragenlijst werd ook aan inwoners gevraagd hoe ze vinden dat de overheid inwoners moet betrekken bij de keuze voor specifieke windlocaties en de manier waarop ze daarvan kunnen meeprofiteren. Tien procent vindt het voldoende om geïnformeerd te worden, 57% vindt dat hun mening en advies gevraagd moet worden en 33% wil daadwerkelijk meebeslissen.

In grote lijnen komen de antwoorden uit Amsterdam overeen met de antwoorden uit de rest van Noord-Holland Zuid. Bijvoorbeeld bij de vragen of mensen voldoende/ juist geïnformeerd zijn en hoe zij verder betrokken willen zijn. Toch zijn er een aantal verschillen. In Amsterdam hebben meer mensen gehoord over de zoekgebieden en zijn de resultaten van het RES-proces dus breder bekend. Mogelijk door de brede aandacht voor de (protesten tegen) windenergie in de media. Toch voelt men zich in de rest van de regio meer betrokken (63% in de rest van de regio versus 53% in Amsterdam). Ook geeft men in de rest van de regio 2 tot 4x zo vaak aan dat zij hun mening hebben gegeven in het RES proces. Daarbij gaat het overigens om zeer kleine groepen respondenten, waardoor het onzeker is of deze resultaten significant zijn[xxix]. Dit ondanks het intensieve participatieproces in Amsterdam. Het lijkt te bevestigen dat het een kleinere groep Amsterdammers is die zich heeft laten horen en erg betrokken is bij duurzaamheidsbeleid (in de eerste fase) of juist erg tegen windturbines is (in de derde fase).

	Amsterdam	Rest NHZ
Betrokkenheid bij het RES-proces (meer dan een 5 op een schaal van 1-10)	53%	62%
Gehoord dat er zoekgebieden zijn aangewezen	69%	48%
Weet (ongeveer) waar die zijn	58%	49%
Voldoende geïnformeerd	22%	24%
Juist geïnformeerd	21%	21%
Wisten dat ze hun mening konden geven (Deel hiervan dat dit ook gedaan heeft, gemiddeld over vier inspraakmogelijkheden)	28% (5%)	25% (14%)

Op basis van antwoorden van het I+O panel Amsterdam (N>500) en de rest van NHZ (N>1500, gewogen naar leeftijd). NB in de rapportage van I+O research staan afwijkende percentages omdat daarin alleen de resultaten voor heel Noord-Holland Zuid, inclusief Amsterdam, genoemd zijn.

HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES

In dit onderzoek hebben we het participatieproces van de RES Amsterdam geëvalueerd naar aanleiding van de moties Krueger/ Boomsma en Kiliç. De evaluatie gaat specifiek over de periode van april 2019 tot juli 2021. Onderstaand presenteren wij de hoofdconclusies op basis van deze analyse. Ook geven wij richtingen voor het vervolg; wetende dat sinds juni 2021 al verdere stappen zijn gezet, waaronder de reflectiefase en het participatieproces rond de Noorder IJplas.

6.1 Samenvatting van de informatievoorziening en het participatieproces

Informatievoorziening

De motie Krueger/ Boomsma betreft de vraag hoe goed de informatievoorziening richting inwoners van Amsterdam is geweest rondom de planning van windturbines in het RES-proces. We concluderen dat er op verschillende manieren en momenten een rijkheid aan informatie is verstrekt waarbij alle informatie, verslagen en antwoorden op vragen openbaar waren. Hoewel er pas eind 2020 een breder bewustzijn van de plannen is ontstaan, is er uitgebreid gecommuniceerd[xxx]. Inmiddels weten veel Amsterdammers van de plannen.

Informatievoorziening is geen garantie voor bewustzijn en betrokkenheid: uit onderzoek[xxxi] weten we dat mensen op zoek gaan naar informatie die aansluit bij hun voorkeuren en gedrag, en dat vaak pas doen als een onderwerp saillant is voor hen. Dat zien we ook terug in dit participatieproces. In de Atelierfase is de vraag nog abstract en is het moeilijker een diverse groep mensen te vinden die aanwezig wil zijn bij de ateliers. Het zijn dan vooral de mensen die het leuk vinden om mee te denken over duurzaamheidsbeleid. Op het moment dat er windturbines op een kaart staan ingetekend in de Bewustwordingsfase, wordt het onderwerp concreet en gaan bewoners steeds meer zelf op zoek naar informatie. Bewoners geven aan niet eerder informatie te hebben ontvangen, terwijl de gemeente wel geprobeerd heeft hen te bereiken. Hoewel de gemeente wellicht meer mensen had bereikt wanneer zij brieven had verstuurd (bewoners geven aan dit gemist te hebben), lijkt het niet zozeer de informatievoorziening, maar de *saillantie* van het onderwerp te zijn dat het verschil tussen de Atelierfase en de Bewustwordingsfase, en later de Conflictfase, verklaart. In de Conflictfase raken bewoners via de media steeds meer op de hoogte. In vergelijking met de andere RES deelregio's geven evenveel mensen in Amsterdam aan goed geïnformeerd te zijn, maar weten, vermoedelijk dankzij de media-aandacht, meer mensen over de zoekgebieden. Wij concluderen dat er ruime informatievoorziening is geweest, maar dat deze informatievoorziening *sec* niet sterk bepalend is geweest voor het verloop van het participatieproces.

Kwaliteit van het RES participatieproces

Belangrijker dan de informatievoorziening waren de keuzes rond het RES participatieproces. De motie Kiliç betreft het participatieproces zoals dat door de gemeente is georganiseerd. In de voorliggende evaluatie hebben we per fase gekeken of aan de eigenschappen van een goed participatieproces voldaan is. Samenvattend ontstaat het volgende beeld.

Van juni 2019 tot en met april 2021 heeft de gemeente een uitgebreid participatieproces opgetuigd rond de RES Amsterdam. Vele ambtenaren, bewoners, belangengroepen en ondersteuners vanuit de RES-regio hebben met veel tijd en energie 26 bijeenkomsten georganiseerd met duizenden deelnemers. Bewoners werden via deze bijeenkomsten vroegtijdig betrokken bij de RES. De vragen en opzet waren, vanuit de gemeente en de RES-opdracht bezien, logisch. We concluderen dat het participatieproces door de gemeente uitvoerig is georganiseerd en ondersteund.

Echter, het proces is georganiseerd vanuit de gemeentelijke logica, die niet overeenkwam met de logica van de participanten. Gemeente en participanten zaten - figuurlijk gesproken - in een andere film. Er is na de zomer van 2020 een kloof ontstaan tussen wat de gemeente voor ogen heeft met het participatieproces in het kader van haar windambities enerzijds, en de beleving van de deelnemers aan de bijeenkomsten in de Bewustwordings- en Conflictfase anderzijds. Deelnemers voelen zich gepasseerd doordat veel van hun vragen voor de gemeente inmiddels een gepasseerd station zijn of juist nog niet aan de orde zijn. De gemeente heeft daarbij verschillende keuzes gemaakt die de scheiding van films, en daarmee de polarisatie, heeft versterkt. Onderstaand bespreken we achtereenvolgens de oorzaken voor de scheiding van films en lichten de hoofdconclusie toe. Vervolgens gaan we in op de effecten van het evaluatieproces. We eindigen met richtingen voor het vervolg van de participatieprocessen rond de windambitie.

6.2 Oorzaken voor scheiding van de films

Vroege, maar bepalende keuzes

Twee vroege keuzes waren bepalend voor het proces. De eerste is de keuze om vooraf een ambitie van 50 MW (ongeveer 17 turbines) als vertrekpunt te formuleren. Met deze stevige ambitie geeft de gemeente richting aan en stimuleerde zij ook andere deelregio's hogere ambities te stellen, zo bleek uit verschillende interviews. Het nadeel van de stevige ambitie, gekoppeld aan de hoogstedelijke omgeving met beperkte groene en industriële ruimte en de snelheid waarmee Amsterdam de windprojecten wil realiseren, is echter dat het de ruimte voor discussie en inspraak sterk inperkt.
De tweede bepalende keuze heeft te maken met het uitnodigingsbeleid. Gemeente Amsterdam heeft in de Atelierfase in haar uitnodigingsbeleid niet actief ingezet op een vertegenwoordiging van een diversiteit aan opvattingen in de lokale ateliers, waaronder (mogelijke) tegenstanders. In deze fase werden echter cruciale keuzes gemaakt, zoals het toetsen van de ambitie en het aanwijzen van zoekgebieden. Juist bij cruciale keuzes over windenergie, is de diversiteit aan opvattingen onmisbaar.

De windopgave als technische opgave

De gemeente is het RES-proces gestart als een technische duurzaamheidsopgave. Zo zijn de zoekgebieden maximaal groot gedefinieerd, waarbij de contouren zijn bepaald door technische, fysieke en juridische beperkingen. Dit werd gebruikt om een kaart te maken die als objectieve basis zou dienen voor een transparante discussie over voorkeuren. Het nadeel was dat er ook delen binnen de zoekgebieden vielen waarvan de gemeente zelf al wist dat daar helemaal geen windturbines zouden komen te staan zoals de gebieden vlakbij de woningen op IJburg. Hierdoor schrokken bewoners meer dan nodig was en protestgroepen grepen dit aan om te claimen dat de gemeente 200 meter hoge windturbines op 350 meter afstand wilde plaatsen. De technische rationaliteit zien we ook terug op andere terreinen. In haar antwoorden en reacties verwijst de gemeente doorgaans naar de windopgave, wettelijke normen, eerdere besluiten en de business case. Zo worden zorgen over geluidsoverlast direct vertaald in beperkingen voor (de business case van) windturbines in plaats van als een belangrijk, breder thema. De vuistregel van 350 meter afstand tot woningen is zo opgesteld dat de gemeente "vrij zeker is dat er geen technische ruimte over het hoofd wordt gezien [xxxii]". Door deze technisch-juridisch werkwijze krijgen deelnemers aan het proces de indruk dat andere maatschappelijke afwegingen van ondergeschikt belang zijn.

In de praktijk beperkte invulling van participatie

De gemeente heeft het participatieproces ingezet om stakeholders te consulteren. Deelnemers verwachten dat zij in een participatieproces toch meer invloed hebben. Dat roept de vraag op of de scheiding van films minder was geweest wanneer de gemeente consequenter zou hebben gesproken van een 'consultatieproces' in plaats van een 'participatieproces'. Naar buiten toe legitimeert de gemeente het beleid door te benadrukken dat opmerkingen en zorgen zijn meegenomen. Uit deze evaluatie blijkt dat dat toch wat te kort door de bocht is. Los van sommige detailopmerkingen worden er geen grote wijzigingen aangebracht, dan wel keuzes toegeschreven aan het participatieproces. Uitzondering is het participatieproces zelf dat verlengd is met de informatieavonden in april en de reflectiefase. Enkele partijen die positief zijn over de windplannen, hebben hun belangen en voorwaarden direct aan de ambtelijke tafel of op niveau van het RES-programma behartigd.

Vakkundig verzet gericht op polarisatie

De gemeente wilde in gesprek binnen de kaders van de windambitie. Bezorgde Amsterdammers die merkten dat een gesprek over deze kaders niet mogelijk was, kozen voor de aanval. Tegenover een gemeente met veel beleidscapaciteit staan in Amsterdam ook protestgroepen met de netwerken, kennis en vaardigheden om snel, effectief en voor een breed publiek actie te voeren. Dat had al snel tot gevolg dat het debat polariseerde. Er werd op de persoon gespeeld, de tegenpartij werd gediskwalificeerd, alleen nog expertise die bij de eigen standpunten paste werd geloofd, et cetera. Dat maakt een constructief debat onmogelijk. Voorstanders en meer genuanceerde bewoners trokken zich terug uit het publieke debat. De gemeente had moeite om snel op de vragen, bezwaren en protesten te reageren doordat (1) binnen de

gemeente veel afstemming nodig was en (2) de ambtenaren overspoeld werden met vragen, raadsadressen en WOB-verzoeken van bewoners en opdrachten vanuit de politiek.

Verschillende opvattingen over draagvlak

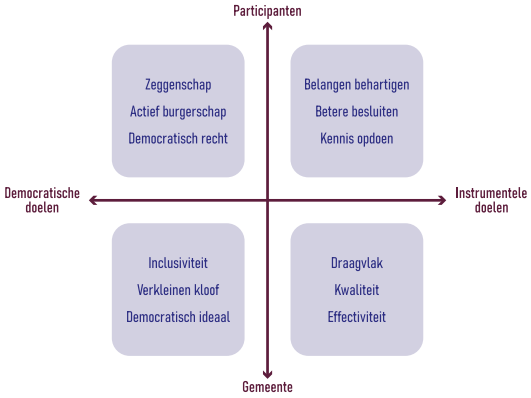
De gemeente geeft aan dat draagvlak onderdeel was van de afweging. Het is echter niet vanzelfsprekend wat draagvlak is en hoe dat te meten is. Hoe dichter mensen bij de zoekgebieden wonen, hoe kleiner het draagvlak[xxxiii], en bij ieder windproject zal er een groep mensen zijn die 'tegen' is. De vraag is: bij wie moet er precies draagvlak zijn, en wie en hoe kan een gemeente bepalen dat er voldoende draagvlak is? Zowel de groep bewoners die geen windturbines wil als de gemeente claimen namens de bevolking te spreken en op te komen voor het collectieve belang. Daarmee trekken ze de legitimiteit van de andere partij in twijfel, wat de ruimte voor een open gesprek kleiner maakt. Een (gebrek aan) draagvlak blijft in de lucht hangen en kan door alle partijen geclaimd worden. Wij hopen dat de resultaten van de PWE en een nieuw draagvlakonderzoek (dat hopelijk tegemoet komt aan eerdere kritiek) door alle partijen gedragen wordt en meer duidelijkheid biedt over waar het draagvlak en overlappende belangen liggen.

Hoe ging de gemeente om met de scheiding van films?

Nu is het niet uitzonderlijk dat er verschillende manieren zijn waarop een proces wordt beleefd door betrokken partijen. Bovendien kan niet iedereen gelijk krijgen. Voor deze evaluatie is met name van belang hoe de gemeente is omgegaan met de constatering dat bewoners het proces en de daarin gemaakte afwegingen anders beleefden. Hier zien we dat er door de gemeente verschillende keuzes zijn gemaakt die deze scheiding van films heeft versterkt. Deze variëren van strategisch (het vertrekken vanuit een hoge ambitie voor wind, wat de speelruimte beperkt) tot tactisch (niet ruimhartig benoemen hoe de inbreng van bewoners heeft geleid tot aanpassingen of beleidsbeslissingen) tot operationeel (de werkvorm waarbij bewoners die de windambitie niet onderschrijven gevraagd wordt 17 windturbines te plaatsen in de zoekgebieden). We kunnen concluderen dat de gemeente op verschillende momenten in het proces keuzes had tussen verschillende handelingsopties. De doelen van participatie waren zeer waarschijnlijk dichterbij geweest wanneer zij op een aantal cruciale momenten andere keuzes had gemaakt.

6.3 Waar heeft het vooralsnog toe geleid? Effecten van het participatieproces

Het is evident dat het participatieproces over windturbines in Amsterdam heftig is verlopen en tot conflict heeft geleid. Toch vinden we op zichzelf niet dat het conflict een reden is om te spreken van 'mislukte' participatie. Weerstand is ook participatie en is zeker bij windturbines te verwachten. Ook, of gezien de ruimtelijke beperkingen, *juist* in Amsterdam. Het succes van het participatieproces is niet af te meten aan de hoeveelheid weerstand, maar of en hoe lessen uit het conflict zijn getrokken die zijn vertaald in aanpassingen van het beleids- en/of participatieproces. Wij hebben de effecten van het participatieproces in beeld gebracht aan de hand van democratische en instrumentele doelen van gemeente en participanten (zie figuur).



Op het eindmoment van onze evaluatie (juni 2021) is een groot deel van de democratische doelen (linkerkant van de figuur) niet bereikt. Vanuit de gemeente is de *kloof* tussen burger en politiek eerder groter dan kleiner geworden ten opzichte van het moment van aanvang van het participatieproces. Het beeld wordt breed gedeeld dat er een groep van ten minste honderden actieve, betrokken burgers tegenover de gemeente of zelfs stadsgenoten is komen te staan. Zowel de gemeente als bewoners (ongeacht hun standpunt over wind) pleiten daarbij voor een snelle, eerlijke duurzaamheidstransitie en een leefbare stad. Dat maakt de wederzijdse verwijten en kritiek dat 'de andere kant' duurzaamheid en leefbaarheid tegenwerkt extra pijnlijk. Ook het *ideaal* waarbij omwonenden 'hun windturbine' vanuit lokaal draagvlak en eigendom ontwikkelen, is kleiner geworden. Wel is over de gehele periode een diverse groep bewoners betrokken geraakt. Het proces van beleidsvorming is daarmee *inclusiever* geworden en het heeft geleid tot actief burgerschap (ondermeer door Windalarm) van een grote groep bewoners die is meegenomen in beslissingen die hen aangaan (*democratisch recht*). Daar tegenover zien we niet dat, of hoe, deelnemers meer *zeggenschap* hebben gekregen in de besluitvorming.

Ook de instrumentele doelen (rechterkant van de figuur) zijn voor een belangrijk deel niet gehaald. Een groot deel van de participanten heeft niet hun *belangen* weten te *behartigen*. Wel heeft (de discussie naar aanleiding van) het participatieproces deelnemers geholpen *kennis op te doen* over de RES. Dat geldt zowel voor het brede publiek (gezien de relatief grote bekendheid van de zoekgebieden) als voor de actieve deelnemers. De instrumentele doelen vanuit de gemeente zijn niet behaald. Een belangrijk doel was het meenemen van bewoners om zo *draagvlak* te krijgen voor beleid. Met name binnen de zoekgebieden is de weerstand tegen windenergie feller, breder en beter georganiseerd geraakt. Of de *kwaliteit* van het beleid inhoudelijk is verbeterd, is lastig te bepalen omdat het onduidelijk is op grond van welke resultaten uit het participatieproces beleidskeuzes rond bijvoorbeeld de prioritering van zoekgebieden zijn veranderd. Vanuit de gemeente gezien is het participatieproces

weinig effectief gebleken. De oorspronkelijke ambitie is overeind gebleven. Onze indruk is dat dat eerder ondanks, dan dankzij het participatieproces is. Het oorspronkelijke tijdspad zal hoogstwaarschijnlijk niet gehaald kunnen worden door het verlengen van het participatieproces.

De slotconclusie is dan ook wat ontnuchterend. Ondanks een participatieproces waar zeker kanttekeningen bij te zetten zijn (zie eerder), maar dat *ook* stevig, en met verschillende kwaliteiten is opgezet, is een groot deel van de participatiedoelen tot de zomer van 2021 niet behaald. Dit vormt de nieuwe uitgangssituatie voor het participatieproces vanaf de zomer van 2021, waar sprake is van polarisatie en een gedeukt vertrouwen in het participatieproces.

6.4 Hoe verder?

Trekken we de beeldspraak van de twee films door, dan kunnen de gemeente en andere betrokkenen aan een aantal richtingen denken. De film op pauze zetten door de plannen in de ijskast te zetten is daarbij geen optie, er ligt immers een heldere opdracht vanuit het hoogste democratische orgaan (de gemeenteraad). Bij het uitvoeren van deze opdracht zijn er drie richtingen:

1. Men kan ervoor kiezen **de films te vervolgen**, hierdoor zal de polarisatie echter in stand blijven. Alle partijen lijken impliciet of expliciet te verwachten tot de Raad van State door te moeten gaan. De participatie in de planfase zal dan grotendeels hetzelfde patroon volgen en mogelijk zelfs minder intensief kunnen worden omdat immers toch dezelfde uitkomsten te verwachten zijn. Wellicht lukt het hiermee de windambitie te realiseren, waarna de weerstand -als bewoners voor een voldongen feit staan- zal afnemen. Dit is al op veel plekken in Nederland gebeurd. De gemeente laat hiermee zien haar eigen duurzaamheidsagenda tot in de consequenties serieus te nemen. De afweging of de kosten hiervan opwegen tegen de baten is aan de politiek en overigens ook aan de georganiseerde tegenstanders.
2. Men kan ervoor kiezen een wezenlijk **nieuwe scene** te starten om beide films alsnog samen te laten komen. Dit is het idee achter de reflectiefase. Het vraagt depolarisatie zodat bestaande partijen, aangevuld met nieuwe experts en perspectieven, zich committeren en er ruimte ontstaat voor nieuwe, gezamenlijke beelden over bijvoorbeeld windenergie, lokale ruimtelijke kwaliteit en het borgen van de gezondheid. Een nieuwe scene vraagt ook de bereidheid van de gemeente om, als de uitkomsten daartoe aanleiding geven, de ambities aan te passen.
3. Men kan ervoor kiezen op specifieke locaties een **nieuwe film** te starten. De RES 1.0 is vastgesteld en de voorkeurslocaties zijn in de Omgevingsvisie aangewezen. De nieuwe film richt zich niet langer op de gemeente Amsterdam als geheel, maar op één (of meerdere) specifieke locatie(s), zoals de Noorder IJplas, en begint daar zoveel mogelijk met een schone lei. Deze nieuwe film kan op belangrijke punten verschillen met het RES-proces. Zo zijn de rollen anders. Niet de gemeente, maar energiecoöperaties vanuit Amsterdam en/of andere initiatiefnemers organiseren het proces met omwonenden. De gemeente zit

vooral in een toetsende rol. Bovendien gaat het om een concreet initiatief waardoor de werkelijke effecten duidelijk worden en kunnen tegenvallen of juist meevallen. Het wordt echter alleen een nieuwe film wanneer vanuit de gemeente wordt gewerkt vanuit een andere logica en omwonenden bereid zijn constructief aan het participatieproces deel te nemen. In dat proces zal ook het niet-realiseren van de windturbines een optie zijn.

Tot slot een samenvatting van een aantal eerdere observaties als les voor andere participatieprocessen:

- Zorg dat er iets te kiezen is in een participatieproces. Als er geen ruimte is voor werkelijke keuzes door deelnemers, noem het dan ook geen participatieproces.
- Wees helder over de definitie van draagvlak. Draagvlak bij wie precies, hoe veel en hoe wordt dat beoordeeld? Beschouwt de gemeente de participatiebijeenkomsten als een toets voor draagvlak, dan horen daar consequenties bij wanneer er wel of geen draagvlak blijkt te zijn op die bijeenkomsten.
- Benoem expliciet en genereus hoe het participatieproces heeft bijgedragen aan beleidswijzigingen of -concretisering.
- Zorg vroegtijdig en actief dat de volle diversiteit aan perspectieven en belangen aanwezig is.
- Zorg dat het voor alle stakeholders belangrijk is en blijft om deel te nemen. Wanneer sommige belangen eerder of via andere kanalen behartigd worden, is de kans groot dat de gemeente in het uiteindelijke participatieproces tegenover de resterende groep komt te staan en de discussie polariseert.
- Wees voorbereid op snelle polarisatie.

***Dank**: Allereerst dank aan de geïnterviewden voor hun snelle reactie en openhartige gesprekken. Ook willen wij de gemeente Amsterdam bedanken voor hun snelle respons op vragen, de ruime toegang tot bronnenmateriaal en de gewetensvolle manier waarop zij het feitenrelaas hebben gecontroleerd. Tot slot dank aan I+O research voor het gebruik van hun onderzoeksresultaten.*

BIJLAGE

Geïnterviewden

Datum	Naam	Functie
24 september 2021	Arend de Geus	Onafhankelijk moderator
24 september 2021	Bart van Zoelen	Het Parool
27 september 2021	Caroline van der Kooi	Gemeente Amsterdam
28 september 2021	Naut Kusters	WindAlarm
28 september 2021	Simone Brands	Arts
6 oktober 2021	Sijas Akkerman	Milieufederatie Noord-Holland
11 oktober 2021	Peter Verbeek	Bewoner Noorder IJplas
12 oktober 2021	Willem Wiskerke	Milieudefensie
12 oktober 2021	Renate Nollen	Volkstuinvereniging
15 oktober 2021	Marjanne Vrolijk Jan Visschers Roald Frekken	Centrale Dorpenraad Landelijk Noord
26 oktober 2021	Remco de Boer	Studio Energie
27 oktober 2021	Juliane Kürschner	Gemeente Amsterdam
28 oktober 2021	Frank Boon Tineke de Vries	Amsterdam Wind
29 oktober 2021	Arno Pronk	Petitiehouder WindAlarm
2 november 2021	Marco Berkhout	RES Noord-Holland Zuid
16 november 2021	Renske Peters	Stichting Beschermers Amstelland
17 november 2021	Rob Smiers	Gemeente Amsterdam
19 november 2021	Michiel Raats	Generation Energy
19 november 2021	Marieke van Doorninck	Wethouder gemeente Amsterdam

NOTEN

[i] Commissie Brenninkmeijer/ adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij Klimaat (2021), *Betrokken bij klimaat; burgerfora aanbevolen*. Hoewel dit rapport specifiek gaat over burgerfora zijn veel randvoorwaarden in algemeen zin breder van toepassing op participatietrajecten.
[ii] Gemeente Amsterdam (2012), Windvisie ontwerp, ruimte voor windmolens in Amsterdam
[iii] Volgens de provincie (2016) ging het om 33 windturbines https://www.nhnieuws.nl/nieuws/185387/hier-in-noord-holland-komen-mogelijk-nieuwe-windmolens
[iv] Het Parool, 19 november 2015, *Noord-Holland blijft onwrikbaar over windparken in Amsterdam*
[v] Het Parool, 17 september 2016, *Stad laat haar duurzame spierballen rollen voor molens*
[vi] De in werking treding zal dan nog even op zich laten wachten. De eisen zullen vervallen in van de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020/2022. Deze ligt september '21 ter inzage en zal naar verwachting in werking treden met de nieuwe Omgevingswet.
[vii] Stuurgroep Regionale Energie Strategie NHZ (2019) *Startnotitie Regionale Energie Strategie NHZ: Samen op zoek naar kansen voor de regio*.
[viii] Regionale Energie Strategie NHZ (2019) *Foto Energie & Ruimte Deelregio Amsterdam*, Amsterdam.
[ix] Aanwezig zijn: gemeente Amsterdam, MRA, Haven Amsterdam, AEB, Waternet, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, provincie Noord-Holland, Rijkswaterstaat, ministerie BZK, Vattenfall, Zuiderlicht.nu, NDSM Energie, Opgewekt aan het IJ, Onze Energie, Alliander, Natuur & Milieu, Milieu & Natuur Noord-Holland, gemeenteraadsfractie GroenLinks, woningcorporatie Ymere, CE Delft, Decisio, Zoncoalitie, BCG Amsterdam, The Cloud Collective, ORAM, Dutch Datacenters, 02025.
[x] Gemeente Amsterdam (2019) *Uitleg scenario's*, Amsterdam. Gemeente Amsterdam (2019) *Banner bouwstenen en randvoorwaarden*, Amsterdam. Gemeente Amsterdam (2019) *Samenvatting lokale scenario ateliers Amsterdam*, Amsterdam.
[xi] De opgave van 50 MW wind wordt voor het eerst gepresenteerd tijdens de 5 scenarioateliers (28 oktober t/m 11 december 2019). In de eerste presentatie ontbreekt dit getal, in de tweede presentatie wordt onder het kopje 'Wat is de opgave in Amsterdam' gesproken over *"windpotentieel maximaal benutten"*, in de derde en vierde presentatie wordt onder het kopje 'Wat is de opgave in Amsterdam' gesproken over *"50 MW wind in 2026"*.
[xii] Regionale Energie Strategie NHZ (2020) *Concept RES Amsterdam: het bod van deelregio Amsterdam*, Amsterdam.
[xiii] Verslagen raadscommissie 5 maart 2020 en raadsvergadering 11 maart 2020.
[xiv] Motie Groen Inzake kansen voor het realiseren van meer megawatt (motie 308.20).
[xv] Motie Timman cs. inzake onderzoek naar gevolgen zonneweides en windmolens (motie 309.20).
[xvi] Motie Bakker cs. inzake meeprofiteren omwonenden (motie 315.20) en motie Bakker cs. inzake Omgevingsovereenkomst RES (motie 316.20).
[xvii] Motie Marttin inzake concreter maken participatieproces RES (motie 314.20).
[xviii] In het persbericht van de afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek zelf staan overigens alle drie de conclusies.
[xix] Windalarm (2020) *Presentatie Informatiebijeenkomst Van en voor bewoners*, Amsterdam. Windalarm (2021) *Position Paper Twaalf argumenten om de Nederlandse geluidsnorm voor industriële windturbines aan te scherpen*, Amsterdam. Windalarm (2021) *Zon voor wind: Oproep verkenning alternatieven voor wind in de natuur en leefomgeving*, Amsterdam.
[xx] Gemeente Amsterdam (2021) *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 9 maart 2021 – windzoekgebieden RES Amsterdam*, Amsterdam.
[xxi] Verslag besluitvormende raadsvergadering 22 april 2021
[xxii] Stuurgroep Regionale Energie Strategie Noord-Holland Zuid (2021) *2,7 TWh duurzame energie in 2030, we wekken al 0,7 TWh op*.

[xxiii] Motie Boomsma inzake de Regionale Energie Strategie Noord Holland Zuid (windturbines feiten) (motie 368)
[xxiv] Gemeente Amsterdam (2021) *Omgevingsvisie Amsterdam 2050: Een menselijke metropool*, Amsterdam.
[xxv] Gemeente Amsterdam (2021) *Nota van beantwoording zienswijzen: Behorende bij de Omgevingsvisie Amsterdam 2050*, Amsterdam.
[xxvi] Gemeente Amsterdam (2021) *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 9 maart 2021 – windzoekgebieden RES Amsterdam*, Amsterdam.
[xxvii] I+O Research (2021) *Evaluatie communicatie en participatie RES 1.0 Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid*
[xxviii] Bij het interpreteren van deze resultaten gaat het overigens om een hele kleine groep mensen uit de steekproef, waardoor slechts een paar mensen in de steekproef van ruim 500 respondenten.
[xxix] Het gaat hierbij om een deel van de steekproef: namelijk mensen die gehoord hebben van de zoekgebieden en wisten dat ze hub mening konden geven. Wel gaat het om een groot verschil dat consistent is over verschillende manieren om deel te nemen (bijvoorbeeld het deelnemen aan bijeenkomsten of een reactie geven bij de gemeenteraad bij de behandeling van RES 1.0).
[xxx] Zie het overzicht dat de gemeente Amsterdam hierover is opgesteld en meerdere keren is toegezonden aan de gemeenteraad
[xxxi] Zie bijvoorbeeld: Kahneman, D. & Tversky, A. (1982). *Variants of uncertainty*. Cognition, 11, 143-157; Luhmann, N. (1992) *What is communication?* Communication theory, 2(3), 251-259; Cuppen, E., & Pesch, U. (2021) *How to Assess What Society Wants? The Need for a Renewed Social Conflict Research Agenda* In: A critical approach to the social acceptance of renewable energy infrastructures (pp. 161-178). Palgrave Macmillan, Cham.
[xxxii] Quote uit de beantwoording van de vragen op de bijeenkomst van 7 december 2020.
[xxxiii] Op basis van het draagvlakonderzoek. Uitzondering daarbij is het havengebied waar een flink deel van de ambitie kan worden gerealiseerd.

Evaluatie eerste deel reflectiefase 13 januari 2022

*‘‘….**procedurele rechtvaardigheid** toont namelijk aan dat de gevoelens van eerlijke of oneerlijke behandeling van burgers een zeer sterke invloed hebben op de acceptatie van beleid.[3] Anders gezegd, de acceptatie van (overheids)handelen is deels afhankelijk van de effecten op omwonenden en de omgeving. Hoe je het proces inricht draagt daar in vergelijkbare mate aan bij. Dit pleit voor een zorgvuldig ontwerp en uitvoering van een proces met omwonenden in klankbordgroepen.”*

Marc Rijnveld, Martien Kuitenbrouwer, 13 januari 2022

Terugblik eerste maanden Reflectiefase

De vakantieperiode leverde een moment van rust in die we hebben gebruikt voor bezinning op de reflectiefase. We hebben veel mails en telefoontjes gekregen van mensen uit de klankbordgroepen die zich veel zorgen maken over de tijdsdruk op het proces, of zij werkelijk worden gehoord, de kwaliteit van het werk en de ruimte voor werkelijke reflectie op de ruimte voor wind in Amsterdam. Dat deed bij ons een alarmbelletje afgaan of de bijdrage van bewoners in het RES/wind traject niet symbolisch is en wantrouwen in de hand werkt.

We hebben begin vorig jaar al eens een aantal ontwerpcriteria gedeeld die kunnen helpen om de reflectiefase vorm te geven. Hoe ontwerpen we een proces zodanig dat het vertrouwen terugkeert en er een basis ligt om de vele vragen die er nog zijn in gezamenlijkheid op te pakken? M.a.w. hoe kunnen we de procedurele rechtvaardigheid[1] [2] versterken? Gedragswetenschappelijk onderzoek naar *procedurele rechtvaardigheid* toont namelijk aan dat de gevoelens van eerlijke of oneerlijke behandeling van burgers een zeer sterke invloed hebben op de acceptatie van beleid.[3] Anders gezegd, de acceptatie van (overheids)handelen is deels afhankelijk van de effecten op omwonenden en de omgeving. Hoe je het proces inricht draagt daar in vergelijkbare mate aan bij. Dit pleit voor een zorgvuldig ontwerp en uitvoering van een proces met omwonenden in klankbordgroepen.

Feedback vanuit deelnemers aan de klankbordgroepen

We krijgen natuurlijk niet alle geluiden te horen, maar mensen die zich zorgen maken geven terugkerende feedback op een aantal zaken:

- Klankbordgroepleden voelen weinig gezamenlijkheid tussen de klankbordgroep en de gemeente
    - Vertrouwen dat er daadwerkelijk iets gebeurt met hun bijdrage is laag
    - Dat wordt versterkt door weinig openheid over hoe informatie wordt verwerkt
    - Het uitsluiten van de Noorder IJplas levert enorm veel discussie op. Men had gehoopt dat deze ontwikkeling ook zou worden heroverwogen.
- De tijdsdruk is te hoog, gezien de late start van de klankbordgroepen en vasthouden aan de oorspronkelijke planning
    - Er is weinig ruimte voor kennismaking, het ontwikkelen van eigenaarschap en dialoog omdat de deadline voor de PWE, CM en AWK nadert en die eerst moeten worden behandeld.
    - Er is geen tijd voor deelnemers om het proces te begrijpen en daar zelf vorm aan te geven.
    - De communicatie -bijvoorbeeld over CM- kan het tempo niet bijbenen en daardoor gaat er wel eens wat mis
- De responsiviteit vanuit de gemeente is te laag

[1] Bleijenberg, C., et al. "Het spel en de knikkers: ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen." (2020)
[2] Rijnveld, M. en N van Schie. Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten, RVO/BZK (2019)
[3] Lind, E. Allan, and Christiane Arndt. Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions. No. 6. OECD Publishing, 2016:7

- Gezien de tijdsdruk is er weinig ruimte om te reageren op de inbreng vanuit de klankbordgroepen.
- Het Team RES heeft geen gelegenheid om mee te bewegen nieuwe inzichten.
- Nieuwe inzichten -bv afstandsnormen in het regeerakkoord- worden niet gecommuniceerd met de deelnemers, maar er zijn wel veel vragen over.
- De keuze om de RF als Amsterdam te doen en niet in RES kader met buren geeft spanning bij de bewoners van de buurgemeenten. De focus ligt op de Amsterdamse zoekgebieden.

- De onderliggende kennis en informatie wordt niet vertrouwd
  - Er zijn veel vragen over de totstandkoming van de zoekgebieden, maar een helder en geaccepteerd antwoord ontbreekt.
  - De expertgroep Gezondheid beantwoordt een fractie van de vragen van de KBG en speelt de facto geen rol als klankbord of begeleidingsgroep als het gaat om de vragen die leven over gezondheid.

Naast deze actieve feedback zien we ook een aantal zaken gebeuren:

- Jong RES laat het afweten. Ze worden niet vertrouwd en lijken geen zin te hebben om hun belang te verwoorden.
- De samenstelling van de groepen blijft een terugkerend thema. Die zouden niet divers genoeg zijn. Tegelijk worden er geen voorstellen gedaan om iets aan de samenstelling te doen.
- Anders dan verwacht blijven de groepen behoorlijk groot. Er zijn nauwelijks afvallers
- De online omgeving verdraagt zich slecht met de behoefte om ook onderling met elkaar in gesprek te gaan, zeker in een (te) grote groep
- Een paar groepen nemen inmiddels verantwoordelijkheid voor hun eigen proces, maar spreken ook uit dat zij weinig vertrouwen hebben dat hun inbreng wordt gebruikt.

Ontwerpcriteria toegepast op vervolg Reflectiefase

We lopen hieronder een aantal procescriteria langs die relevant zijn om tegemoet te komen aan de bovenstaande kritiek. We doen ook een aantal suggesties en nodigen het team uit om nog meer suggesties te doen!

1) Vertrouwde kennisbasis

Een kennisbasis is een brede set van informatie over de stad en de effecten van windmolens, waarover verschillende partijen het met elkaar eens zijn. Hoewel er veel verschillende opvattingen zijn over wat acceptabel is, kan een niet aflatende stroom van rapporten en nieuwsberichten verwarring bij de deelnemers veroorzaken en omslaan in scepsis.[4] We zien dat nu al gebeuren; er zijn deelnemers aan de groepen die denken dat er al afspraken zijn gemaakt met initiatiefnemers. Misinformatie wordt klakkeloos overgenomen door de pers (‘we mogen alleen maar praten of de molen een meter naar links of naar rechts mag’) en over de twee grote thema’s gezondheid en natuur wordt veel tegenstrijdige informatie gepubliceerd cq zijn de inzichten nog in ontwikkeling. Er is namelijk ook onzekerheid.

Het beschikbaar stellen van betrouwbare en vertrouwde informatie is niet eenvoudig. Onderzoek

[4] Field, P., Kansal, T., Morris, C., & Smith, S. Resolving Land and Energy Conflicts. 2018:130

naar de opslag van CO_2 heeft bijvoorbeeld laten zien dat het dan niet alleen gaat om de objectieve kwaliteit van informatie maar ook om het type informatie en de afzender.[5] Vertrouwen in kennis en feiten hangt nauw samen met de manier waarop die is vergaard. Aanvullend denken we dat deelnemers aan de KBG'en over veel kennis beschikken die onderdeel kan zijn van de kennisbasis.

Wat kunnen we doen om de basis te verbreden en robuust te maken?
Als er onenigheid over kennis is dan kan *joint-fact finding* uitkomst bieden.[6] Daarin werken belanghebbenden samen -vanuit verschillende perspectieven- aan het ontwikkelen van data en informatie, de analyse van feiten, en ontwikkelen zij met elkaar een kennisbasis. De KBG gezondheid heeft bijvoorbeeld een start gemaakt door het inventariseren van kennisvragen maar dat vraagt wel om opvolging om die vragen ook te beantwoorden.

Andere vormen van het vergroten van de betrouwbaarheid van kennis zijn het gezamenlijk opdracht geven aan experts of het opzetten van monitoring, waarbij inwoners zelf metingen verrichten of onderzoek doen.[7] Deze werkvormen dragen bij aan het vergroten van het vertrouwen in de beschikbare kennis en informatie.

De gemeente kan zelf nog actie(ver) informatie en kennis verspreiden en ontsluiten. Alleen een verwijzing naar de huidige website blijkt niet genoeg in de praktijk. Niet alleen over het proces maar ook over thema's zoals gezondheid en natuur.

2) Responsiviteit

Responsiviteit heeft betrekking op de mate waarin bedrijven en overheden signalen uit de omgeving opvangen, interpreteren en verwerken. Participatie biedt belanghebbenden de ruimte om hun ideeën en zorgen te delen met in. Het is voor vrijwel alle deelnemers belangrijk dat er ook iets met hun inbreng wordt gedaan. Het gaat hier niet alleen om het ophalen van geluiden uit de omgeving, maar ook om te laten zien hoe die informatie een rol krijgt in afwegingen en in maatregelen.[8] Gebeurt dat niet, dan ervaren mensen dat als schijnparticipatie. Bij het verder vormgeven van de RF moeten we vooraf over de vraag nadenken hoe de feedback van omwonenden gaat worden verwerkt. Daarbij is strategische communicatie essentieel om aan verschillende doelgroepen te laten zien hoe er met signalen wordt omgegaan. Wij denken aan:

- Goed vooraf plannen van de producten (handreikingen), wanneer die bij de raad moeten liggen, wanneer welke input wordt gevraagd, en wanneer betrokkenen terugkoppeling krijgen.
- Inrichten van een "ticketing" systeem waarbij meldingen/vragen/opmerkingen van bewoners netjes worden afgehandeld (zit wellicht al achter het RES mailadres?). Een alternatief kan zijn om een helpdesk in te richten dat wordt bemenst door studenten, zoals bij de raadpleging.
- Bewust laten zien welke informatie wel en niet wordt meegenomen. Het schrijven van een verantwoordingsnotitie bij het AWK is daarvan een voorbeeld (hoewel mensen liever eerder nog hadden willen zien wat er met hun inbreng is gebeurd… zie verder tijdsdruk). Dit is voor een gemeenteraad ook goed om te zien.
- Ruimte inbouwen om plannen en planning aan te passen (zoals de plan-mer, dat vinden we een

[5] Terwel, B. W. Origins and consequences of public trust: towards an understanding of public acceptance of carbon dioxide capture and storage. 2009: 130
[6] Ehrmann, J. R., and B. L. Stinson. "Joint fact-finding and the use of technical experts." The consensus building handbook (1999): 375-99.
[7] Hecker, Susanne, et al. *Citizen science: innovation in open science, society and policy*. UCL Press, 2018.
[8] Lind, E. Allan, and Christiane Arndt, ibid, 2016: 29

mooi voorbeeld). De Stedelijke KBG schrijft bijvoorbeeld een advies: dat willen zij tijdens de volgende bijeenkomst bespreken. Daar kan je deels ook al mee aan de slag als gemeente, of in ieder geval doorverwijzen naar wie daar iets mee zou kunnen of beargumenteren waarom bepaalde acties niet haalbaar zijn.

- De afstemming met de buurgemeenten en inwoners blijft opspelen. De focus van de RF ligt bij Amsterdam. Is het mogelijk om de buurgemeenten en stadsdelen meer te betrekken en daarmee ook de lokale klankbordgroepen meer in hun rol te zetten?

3) Stem geven (voice)

Omwonenden willen hun stem laten horen. In de meest sobere vorm hebben zij het recht om hun zienswijzen in te dienen bij de gemeenteraad.[9] Maar heel bevredigend is dat meestal niet omdat insprekers geen idee hebben wat er met hun reactie gebeurt. De specifieke zorgen en wensen krijgen via participatie in de klankbordgroepen een stem in bredere afwegingen in het gebied. Een zorgpunt is dat niet alle inwoners in de stad hun stem laten horen. Misschien omdat wij die niet bereiken via de geijkte kanalen. Misschien omdat zij niet geïnteresseerd zijn. We weten het eigenlijk niet. Wij denken dat daar echt extra inzet nodig is. Dit is een **vraag die we aan de klankbordgroepen kunnen voorleggen.**

- Suggesties die eerder gedaan zijn is om op een educatieve manier mensen te bereiken via taallessen, via kerken, buurthuizen, etc. Kortom om mensen op te zoeken op hun “plek”. In coronatijd -en daar hebben we echt last van gehad- niet eenvoudig, maar ook geen excuus om het toch te proberen.

4) Helderheid over het proces

Procesinformatie draagt bij aan begrip over de context waarin mensen gevraagd wordt om deel te nemen aan activiteiten. De meeste inwoners van Nederland krijgen zelden te maken met participatie en hebben daar geen ervaring mee. Dat brengt een gevoel van onbehagen met zich mee dat zich kan vertalen in wantrouwen jegens het participatieproces. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in de zorg dat meedoen aan een KBG ook instemming met windmolens zou betekenen. Mensen hebben een sterke behoefte om te begrijpen in welke situatie zij zich in bevinden. Is hun betrokkenheid bedoeld voor consultatie, advies, informatie-uitwisseling of onderhandeling? Heldere informatie over het proces helpt bij het scheppen van reële verwachtingen en daarmee een gevoel van een rechtvaardigheid.

Hoewel dit voor de hand liggend lijkt, zijn wij in onze praktijk altijd veel tijd kwijt aan structureren van dit soort processen. Het is zelden duidelijk hoe verschillende belangen, issues en partijen bij elkaar komen en welk handelingsperspectief er is. Dat begint in ieder geval met het vaststellen van een gespreksagenda en het afspreken van spelregels. Bijvoorbeeld over de rol van experts, de opgave van de groep, gespreksthema’s, doorlooptijden, etc. [10] Daarmee ontwerp je een proces dat is gebaseerd op de bovenstaande ontwerpcriteria. Voor omwonenden en belanghebbenden helpt dat bij het interpreteren van de situatie waarin zij zich bevinden en dat draagt bij aan het gevoel van procedurele rechtvaardigheid.

In de eerste fase van de RF is die informatie uiteindelijk op tafel gekomen met een infographic. Dat werkte goed. Voor de twee fase zullen we een vergelijkbare helderheid moeten gaan krijgen over

[9] Afdeling 3.4 Awb

[10] Laws, D., & Forester, J. (2007). 34 Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration. Handbook of Public Policy Analysis, p. 513.

het proces. De Plan-mer zou hier een sterk structurerend werking kunnen hebben. Je kunt de KBG'en dan vragen om aan te geven wat zij belangrijk vinden om mee te nemen in zo'n effectrapportage. Hetzelfde geldt trouwens voor een MKBA (daar hebben wij goede ervaringen mee omdat het geen strikt monetair instrument is).

Belangrijk is dat deze procesinformatie breed verspreid wordt, regelmatig wordt aangepast en herhaaldelijk actief wordt aangeboden.

“Onder de deelnemers aan de reflectiefase is inmiddels een steeds breder ongenoegen over de wijze waarop de reflectiefase wordt vormgegeven en de mogelijkheden die er zijn om daadwerkelijk input te leveren en de discussies te hebben die zij noodzakelijk achten om tot een voldoende zorgvuldige afweging te komen over de eventuele plaatsing van industriële windturbines. Deelnemers hebben ook het idee dat hun inbreng niet serieus genomen wordt en dat het proces niet meer dan een afvink operatie is in plaats van het daadwerkelijk inventariseren van argumenten.”

“Daarnaast vinden we dat er voor de gemeenteraad sturingsmogelijkheden moeten worden ingebouwd zodat eventuele industriële windturbines worden ontwikkeld op locaties die vanuit maatschappelijk ruimtelijk perspectief het minst ongewenst zijn en dat de keuze niet slechts wordt bepaald door de businesscase van een initiatiefnemer, zoals nu het geval is. Daardoor kunnen er straks turbines komen in de meest ongunstige locaties, terwijl andere locaties, zoals de haven, niet benut gaan worden. Dat zou niet uit te leggen zijn aan de getroffen inwoners. Kortom, een echt gedegen afwegingskader is nodig waarbij “nee, want” of “minder, of elders, want” ook een uitkomst moet kunnen zijn voor de zoekgebieden. “

EVALUATIE EN VOORSTEL TOT AANPASSING REFLECTIEFASE

Amsterdam, 9 januari 2022

Geachte gemeenteraadsleden,

De gemeente Amsterdam heeft in de zoektocht naar plekken om industriële windturbines te plaatsen een reflectiefase ingelast.

Deze fase is ingelast omdat veel bewoners van Amsterdam en omliggende gemeenten zich niet kunnen vinden in de plannen van dit college.

Onder de deelnemers aan de reflectiefase is inmiddels een steeds breder ongenoegen over de wijze waarop de reflectiefase wordt vormgegeven en de mogelijkheden die er zijn om daadwerkelijk input te leveren en de discussies te hebben die zij noodzakelijk achten om tot een voldoende zorgvuldige afweging te komen over de eventuele plaatsing van industriële windturbines. Deelnemers hebben ook het idee dat hun inbreng niet serieus genomen wordt en dat het proces niet meer dan een afvink operatie is in plaats van het daadwerkelijk inventariseren van argumenten.

We zien ook dat de reflectiefase anders ingericht is dan dat is toegezegd aan de gemeenteraad. Met name het afwegingskader wat de kern van de reflectiefase zou moeten zijn is verworden tot “signalen uit de stad”. We verzoeken u dan ook om dit document niet te accepteren, daar het zowel wat betreft inhoud als proces van totstandkoming geheel niet is van dat wat is toegezegd door de wethouder.

Tevens is de doorlooptijd voor de reflectiefase te kort om deze fase met voldoende zorgvuldigheid te doorlopen. Ook hier zien we dat de politieke agenda van de wethouder prevaleert boven zorgvuldige totstandkoming van beleid.

Daarnaast vinden we dat er voor de gemeenteraad sturingsmogelijkheden moeten worden ingebouwd zodat eventuele industriële windturbines worden ontwikkeld op locaties die vanuit maatschappelijk ruimtelijk perspectief het minst ongewenst zijn en dat de keuze niet slechts wordt bepaald door de businesscase van een initiatiefnemer, zoals nu het geval is. Daardoor kunnen er straks turbines komen in de meest ongunstige locaties, terwijl andere locaties, zoals de haven, niet benut gaan worden. Dat zou niet uit te leggen zijn aan de getroffen inwoners. Kortom, een echt gedegen afwegingskader is nodig waarbij “nee, want” of “minder, of elders, want” ook een uitkomst moet kunnen zijn voor de zoekgebieden.

Verder is er ook alle reden om aan te nemen dat de wijze waarop de RES tot stand is gekomen, en de wijze waarop de gemeente deze heeft laten doorwerken in de inmiddels vastgestelde omgevingsvisie, niet voldoet aan de vereisten die Europese richtlijnen hiervoor stellen; hiervoor had een plan-MER gemaakt moeten worden, zodat de gemeenteraad *vooraf* geïnformeerd zou zijn over de gevolgen die de RES-plannen in de omgevingsvisie hebben.

Als laatste zien wij dat het college dezelfde inmiddels achterhaalde of onjuiste feiten blijft verkondigen om inmiddels achterhaald beleid door te drukken, terwijl de wethouder in mei heeft toegezegd om te komen tot een feitenwerkgroep om gezamenlijk onder leiding van een onafhankelijke voorzitter tot een gemeenschappelijke feitenbasis te komen.

Dit alles maakt dat wij ervoor pleiten om de reflectiefase anders in te richten.

De kern van de aanpassing is om (alsnog) een plan-mer uit te voeren op alle zoekgebieden zoals die vanuit de RES zijn opgenomen in de omgevingsvisie en om een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse[1] (MKBA) uit te voeren en op basis van een gedeelde feitenbasis tot een stadsbrede afweging en gesprek te komen.

Met de plan-mer wordt een duidelijk beeld gegeven van de impact van de windturbines op milieu en leefomgeving in de zoekgebieden.

Er is tussen beleidsmakers en bewoners een verschil van inzicht in de mate waarin de voordelen van windturbines binnen de stadsgrenzen opwegen tegen de nadelen van deze turbines in relatie tot mogelijke alternatieven. Middels een MKBA kan dit goed inzichtelijk worden gemaakt.

De huidige reflectiefase kan als input gebruikt worden voor de notitie over reikwijdte en detailniveau die aan de basis van plan-mer komt te liggen en kan ook als input dienen voor de MKBA.

Nadat de plan-mer en MKBA zijn uitgevoerd, kan de gemeenteraad het RES-deel van de Omgevingsvisie opnieuw beoordelen met volledige informatie en alsnog (in aangepaste vorm) vaststellen, waarna het traject kan beginnen waarbij initiatiefnemers worden uitgenodigd.

Op deze manier houdt de gemeenteraad controle over dit traject en kan het voldoende zorgvuldigheid waarborgen.

Hieronder een nadere uitwerking van bovenstaande punten. Wij horen graag op welke wijze we samen de Reflectiefase zinvol kunnen maken en gaan graag het gesprek aan met de verschillende politieke fracties.

Met vriendelijke groeten,
Namens Windalarm,

Joost de Groot,
j.degroot@windalarm.org
06-14691184

[1] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-een-maatschappelijke-kosten-batenanalyse-mkba-inzetten

AFWEGINGSKADER

Een belangrijk onderdeel uit de reflectiefase is het afwegingskader.

Over dit afwegingskader schrijft de Wethouder aan uw raad in een brief van 20 april[2] 2021:

RAADSBRIEF 20 APRIL 2021

In de reflectiefase wordt toegewerkt naar een afwegingskader[2]. Het afwegingskader wordt gebruikt om zowel locaties als het proces te toetsen. Het resultaat kan onderdeel worden van de overeenkomst met initiatiefnemers. Het afwegingskader wordt voorgelegd aan de raad ter goedkeuring.

Het afwegingskader zal ten minste uitspraken doen over de criteria ten aanzien van gezondheid, natuur en ruimtelijke voorkeuren. En er worden aanvullende (ruimtelijke) opgaven geïnventariseerd, breder dan alleen windenergie. Het afwegingskader wordt zoveel mogelijk met betrokkenheid van belanghebbenden opgesteld, zodat zij maximaal gehoord worden en invloed hebben op de criteria van het afwegingskader.

Voorafgaand aan de goedkeuring van de RES 1.0 op 27 mei 2021 in de gemeente is er **veel discussie** over de zoekgebieden. Er zijn nog **veel zaken onbekend**, zowel op het gebied van gezondheid, als op het gebied van nut en noodzaak en bepaalde feiten rond de energietransitie (bijvoorbeeld de of de 35 TWh uit het klimaatakkoord reeds gehaald is). Op basis van (o.a.) bovenstaande toezegging, waarin er nog een mogelijkheid is om op basis van aanvullende informatie en criteria uit de reflectiefase de geschiktheid van zoekgebieden te toetsen, gaat uw gemeenteraad uiteindelijk akkoord met de vaststelling van de zoekgebieden in de RES 1.0. Deze zoekgebieden worden vervolgens zonder discussie later in het jaar opgenomen in de Omgevingsvisie.

RAADSBRIEF 7 SEPTEMBER 2021

Op 7 september 2021 stuurt de wethouder een brief aan de gemeenteraad over de invulling van de reflectiefase. Hierin wordt al een **andere invulling** gegeven aan de reflectiefase dan toegezegd bij de aanname van de RES 1.0. Zie hierover ook het raadsadres dat Windalarm hierover indiende[3] en dat ook als punt 9 geagendeerd staat op de FED commissievergadering van donderdag 20 januari 2022[4].

Vervolgens wordt er op 9 november 2021 wederom een brief[5] gestuurd door de Wethouder over de voortgang/start van de reflectiefase. Hier wordt het volgende geschreven over het afwegingskader:

---

[2] https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10135805/1/A%20-%2004%20Duurzaamheid%20en%20Circulaire%20Economie%20(29)%202_%20Raadsinformatiebrief%20afha

[3] https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10976475/1/09012f97804e43dc

[4] https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/940454/Raadscommissie%20voor%20Financi%EBn%2C%20Economische%20Zaken%2C%20Deelnemingen%2C%20Lucht-%20en%20Zeehaven%2C%20Duurzaamheid%2020-01-2022

[5] https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10776873/1/09012f9780429543

Afwegingskader

Het afwegingskader bevat de kenmerken die relevant zijn om een afweging te kunnen maken ten behoeve van de latere besluitvorming over de inpassing van windturbines op een specifieke locatie. Deze kenmerken zijn opgebouwd uit o.a. een samenvatting van alle zorgen, aandachtspunten en behoeften die tot dan toe zijn verzameld en maakt deze inzichtelijk en toegankelijk.



Figuur 1: Voorbeeld van een mogelijk afwegingskader

De basis voor het afwegingskader vormt de toepasselijke wet- en regelgeving. Daarbovenop komt het afwegingskader dat vanuit het Nationaal Programma RES meegegeven wordt voor de RES 2.0. Dit wordt aangevuld met de lokale Amsterdamse thema's die door bewoners en belanghebbenden genoemd zijn en genoemd worden gedurende het RES-proces, onder ander over gezondheid en natuur.

Daar waar in april (voordat de raad moest instemmen met de RES en de omgevingsvisie) werd aangegeven dat het afwegingskader zal worden gebruikt om **locaties te toetsen**, wordt dat in de brief van 9 november gewijzigd in slechts het **inventariseren van kenmerken** ten behoeve van latere besluitvorming.

Hiermee wordt nu een **wezenlijk andere invulling** aan het afwegingskader gegeven dan was toegezegd, en daarmee wordt de invulling van de reflectiefase ook ondermijnd.

Dit wordt ook duidelijk uit onderstaande tekst uit de inleiding van het (concept)afwegingskader:

CONCEPT AFWEGINGSKADER



Wat is het afwegingskader wel en niet?

Voor u ligt het document 'Signalen uit de stad: afwegingkader windturbines Amsterdam'. Met dit afwegingskader wil de gemeente Amsterdam in een helder overzicht laten terugkomen welke signalen Amsterdammers en inwoners van buurgemeenten[1] meegeven als het gaat om windturbines en de windzoek-gebieden die vastgesteld zijn in de RES 1.0.

Dit afwegingskader is onderdeel van de reflectiefase. Zoals aangegeven in de raadsbrief van 7 september jl. is de reflectiefase opgezet om tegemoet te komen aan de brede behoefte om mee te doen en te denken over de komst van windturbines in Amsterdam. De reflectiefase heeft als doel inventariseren van- en luisteren naar de verschillende zorgen en behoeften van een brede groep belanghebbenden.

Wat is het afwegingskader?

Met dit afwegingskader worden de signalen geborgd die tijdens het besluit-vormingsproces rondom de RES 1.0 zijn meegegeven vanuit de samenleving. De praktische implicaties van het afwegingskader worden nog tijdens de reflectiefase geborgd in een handreiking participatie, samenwerking en sturing. Zowel het afwegingskader als de handreiking kan door de raad en het stadsbestuur naast de vergunningsaanvraag worden gelegd, wanneer een dergelijke aanvraag vanuit iniatiatiefnemers (bijvoorbeeld energiecoöperaties of andere partijen) gedaan wordt.

Het afwegingskader dient ertoe de signalen die uit de stad zijn meegegeven (dit gaat vaak over zorgen en behoeften) helder en inzichtelijk maken. Het gaat dan om signalen die tot nu toe vanuit de stad zijn meegegeven tijdens de verschillende gesprek- en participatiemomenten die plaatsvonden zowel in aanloop naar de RES 10 als tijdens de reflectiefase. Met dit kader geven we geen duiding of weging aan de verschillende signalen, in het document bestaan perspectieven naast elkaar zonder dat de gemeente daarin prioriteert. Een weging vindt plaats op het moment dat de gemeenteraad zich uitspreekt ten behoeve van de vergunningverlening over wel of niet windturbines op een specifieke locatie.

Wat is het afwegingskader niet?

Dit afwegingskader maakt geen nieuwe keuzes ten opzichte van de RES 1.0. Dat betekent dat met dit kader niet opnieuw een keuze gemaakt wordt om windzoekgebieden te schrappen of toe te voegen. Het is geen beslisboom waarmee gebieden af kunnen vallen aan de hand van de signalen die mee-gegeven zijn. Ook bepaalt dit afwegingskader niet welke inbreng belangrijker of minder belangrijk is. Tijdens de tweede helft van de reflectiefase wordt wel het gesprek gevoerd over de wijze waarop de samenwerking vormt krijgt, de gemeente gaat sturen en waaraan de participatie moet voldoen. Dit alles komt in de handreiking.

Met name uit de tekst onder het kopje “Wat is het afwegingskader niet?” wordt duidelijk dat dit **afwegingskader niet voldoet** aan hetgeen de Wethouder aan uw raad heeft toegezegd in april 2021, en onder welke voorwaarde u akkoord bent gegaan met de RES 1.0 en hebt ingestemd met de Omgevingsvisie.

WAAROM IS “HET KUNNEN MAKEN VAN EEN AFWEGING” OP DIT MOMENT BELANGRIJK?

De gemeenteraad heeft ingestemd met zeer veel zoekgebieden om te komen tot een bepaalde ambitie.

Er is echter wel een duidelijke voorkeur van zoekgebieden. Zo zijn er nauwelijks bezwaren tegen plaatsing van windturbines in het havengebied, terwijl er bij andere gebieden veel meer bezwaren zijn.

Door op dit moment geen keuzemogelijkheid te hebben over de te ontwikkelen zoekgebieden, wordt dit overgelaten aan initiatiefnemers.

Initiatiefnemers maken een andere afweging m.b.t. in welke zoekgebieden zij windturbines willen gaan plaatsen. Zij zullen zich meer laten leiden door de business case. Hierdoor is er in de huidige situatie geen mogelijkheid te zorgen dat allereerst de maximale potentie van het havengebied gebruikt gaat worden, alvorens er op andere plekken windturbines gerealiseerd gaan worden. De impact van deze benadering wordt nu al duidelijk doordat er momenteel **geen initiatiefnemers in de haven** zijn, terwijl die er wel zijn bij de NIJP en de Cornelis Douwes terrein (met potentieel duizenden mensen die (ernstige) overlast gaan ondervinden).

De enige mogelijkheid die de gemeenteraad nu heeft, is om bij de vergunningsaanvraag ‘ja’ of ‘nee’ te zeggen: daarmee heeft zij **geen instrumenten** om de windturbines te laten ontwikkelen op plaatsen die vanuit maatschappelijk perspectief het minst ongewenst zijn.

Bij de huidige aanpak is de gemeenteraad pas weer aan zet nadat de initiatiefnemer op basis van een door haar op te stellen Project MER tot een vergunningsaanvraag is gekomen. Dit zien we nu bij de NoorderIJplas en het Cornelis Douwes terrein gebeuren, waarbij initiatiefnemers op basis van een raadsbesluit uit 2012 aan de gang mogen. Hierbij financiert de gemeente ook nog door middel van **een lening** alle vooronderzoeken en participatie processen. Die lening hoeft alleen te worden terugbetaald nadat de raad positief over een vergunningsaanvraag heeft besloten. Het zal voor de raad heel moeilijk zijn om dat in het allerlaatste stadium (vergunningverlening) het proces nog te stoppen.

Er moet daarom dan ook **nu een toetsing** gedaan kunnen worden, zoals toegezegd door de wethouder in april 2021 aan de gemeenteraad. Het momenteel voorliggende afwegingskader leent zich niet om deze toetsing op een verantwoorde en zorgvuldige manier te doen. Dit kan leiden tot in potentie veel meer dan de nu geplande 17 windturbines of op turbines op suboptimale locaties.

Vandaar de oproep om nu eerst middels een plan-mer en MKBA alle gevolgen per zoekgebied inzichtelijk te krijgen, en als die zorgvuldige analyses zijn gedaan, dan te bepalen op basis van een maatschappelijke en politieke discussie welke zoekgebieden geschikt zijn om initiatiefnemers toe te laten en welke (vooralsnog) niet.

AFWEGINGSKADER NIET OPGSTELD MET BETROKKENHEID BELANGHEBBENDEN

In de brief van april 2021 schrijft de Wethouder: "*Het afwegingskader zoveel mogelijk met betrokkenheid van de belanghebbenden wordt opgesteld, zodat zij maximaal gehoord worden en invloed hebben op de criteria van het afwegingskader*."

In de brief van 9 november informeert de Wethouder u over de wijze waarop de verschillende klankbordgroepen zullen worden samengesteld en wat voor activiteiten er zullen plaatsvinden. Er heeft op dat moment dus **nog geen enkel inhoudelijk gesprek** over het afwegingskader plaatsgevonden met de belanghebbenden, die de wethouder maximaal wil betrekken bij de totstandkoming van het afwegingskader.

In diezelfde brief staat echter al wel een afbeelding van een concept van een mogelijk afwegingskader. Blijkbaar was dit afwegingskader al door de gemeenteambtenaren voorgekookt, zonder enig overleg met deelnemers uit de klankbordgroepen.

In de klankbordgroepen wordt echter nog helemaal niet gesproken over het afwegingskader. Het afwegingskader komt als eerste aan bod in de stedelijke klankbordgroep op 30 november. Hier wordt een door de gemeente opgesteld concept afwegingskader getoond dat exact lijkt op het afwegingskader zoals getoond in de brief van 9 november.

Op 1 december ontvangen de deelnemers uit de stedelijke klankbordgroep een e-mail[6] waarin een uitgewerkt concept-afwegingskader wordt gedeeld, met een verzoek om uiterlijk 6 december commentaar te geven in de vorm van wat hoofdlijnen in maximaal ½ A4-tje. Ondanks kritiek op de zeer korte deadline, werd er niet meer tijd gegeven. Wel werd in indruk gegeven dat er nog een tweede rond voor commentaar zou komen. Dat laatste is echter niet gebeurd.

Uit de reactie op de ontvangst van het commentaar[7] blijkt dat er geen mogelijkheid is om te zien op welke wijze het commentaar wordt verwerkt voordat het afwegingskader wordt aangeboden aan de gemeenteraad. Laat staan om een inhoudelijke discussie te voeren over het afwegingskader.

Ook blijkt uit deze e-mail dat het afwegingskader op geen enkele wijze overeenkomt met het in april 2021 beloofde afwegingskader.

Daar waar de Wethouder aan u als gemeenteraad beloofde het afwegingskader zoveel mogelijk met betrokkenheid van belanghebbenden op te stellen is dit niet gebeurd. Wij kunnen ons nauwelijks manieren voorstellen waarop het met minder betrokkenheid kan, dan in de huidige vorm is gebeurd. Het is niet meer dan het indienen van "zienswijzen" op een eerste schets, waarbij er bovendien geen reactie zal komen over de manier waarop de zienswijze zijn meegenomen in het definitieve afwegingskader.

[6] Zie bijlage 1: Email Concept afwegingskader

[7] Zie bijlage 2: Email afwikkeling commentaar afwegingskader

CONCLUSIE MET BETREKKING TOT AFWEGINGSKADER

Wij concluderen dat het **afwegingskader niet voldoet** aan de opzet zoals beloofd in april 2021, zowel niet qua inhoud en qua wijze van totstandkoming.

De noodzaak om tot een goede afweging te komen over de geschiktheid van de zoekgebieden blijft bestaan.

Wij verzoeken u dan ook om de Wethouder een plan-mer en MKBA te laten uitvoeren, zodat de gemeenteraad daarna een juiste afweging kan maken of er überhaupt zoekgebieden geschikt zijn voor plaatsing van industriële windturbines.

GEZONDHEIDSWERKGROEP

In het kader van de reflectiefase is er een onafhankelijke gezondheidscommissie ingesteld die moet bepalen aan welke eisen een goede Health Impact Assessment moet voldoen, die dan vervolgens uitgevoerd zal moeten worden door de GGD.

Dit zegt de wethouder over de onafhankelijke gezondheidscommissie[8] tijdens de raadsvergadering waarin de gemeenteraad akkoord moet gaan met de RES 1.0:

> **Doorninck, M. van (wethouder)** 00:00:54
>
> Mevrouw Kuiper had specifieke vragen over hoe de verschillende criteria worden gewogen. We maken een afwegingskader en dat maken we met de input van heel veel mensen. Als het gaat om de gezondheidstoets die wordt gedaan, dan wordt die inderdaad door een onafhankelijke commissie opgesteld. Ik vind niet dat de politiek moet bepalen wie in die onafhankelijke commissie komen. Dat moeten echt onafhankelijke experts zijn op het gebied van gezondheid en geluid. Dat lijken mij de meest logische plekken. En interdisciplinair, dus vanuit verschillende kanten. Dat werd al genoemd. De input daarvoor kan door veel meer mensen worden geleverd en dan kijk ik specifiek naar de eerdere experts die hier zijn geweest en bijvoorbeeld ook de medici die de brandbrief hebben gekregen. Dus die input is groter maar ik denk dat het belangrijk is dat de onafhankelijke experts ook echt onafhankelijk zijn. Dan moeten ze niet aan de andere kant ook nog een belang hebben.

Hoewel deze Expert groep nu actief is, zitten er in deze groep geen experts die het collectief van artsen die eerder namens 100 (para)medici een raadsadres indienden hadden voorgedragen. De twee voorgestelde experts (Jan de Laat en Louw Feenstra) voegen expertise toe aan deze groep, die nu niet aanwezig is. In de expertgroep zitten 3 experts, waarvan iemand van de GGD Amsterdam en iemand die voor het RIVM werkt. De groep moet de huidige norm beoordelen. Het is als de slager de zijn eigen vlees moet keuren.

Wij kunnen ons dan niet aan de indruk onttrekken dat aan de samenstelling van de gezondheidswerkgroep wel degelijk politieke keuzes ten grondslag liggen. De samenstelling van de groep is niet gegaan zoals aan u was toegezegd. Mede op basis van die toezegging bent u akkoord gegaan met de RES 1.0 en de vaststelling van de zoekgebieden, die ook één op één zijn overgenomen in de Omgevingsvisie.

[8] https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/775490/Beraadslagende%20raadsvergadering%2026-05-2021 om 7u32m30s

Wij vragen u als gemeenteraad om te zorgen dat de wijze waarop besluiten over de gezondheid van bewoners boven elke twijfel verheven zullen zijn, en de wethouder op te dragen de werkgroep uit te breiden met de experts die door de kritische artsen zijn aangedragen. Alleen dan kan een heldere weergave van verschillende argumenten plaatsvinden waardoor de raad zelf haar oordeel kan maken.

FEITENMOTIE

Op 27 mei is een 'feitenmotie' ingediend door de heer Boomsma[9]. Deze motie is **unaniem aangenomen**. Het hebben van een gemeenschappelijke basis van feiten, zorgt ervoor dat de discussie over onder andere nut en noodzaak van windenergie in Amsterdam op een goede manier gevoerd kan worden.

Vooralsnog zien wij niet dat er aan deze motie gehoor is gegeven.

De wethouder communiceert hierover in haar antwoord op het Raadsadres van Windalarm[10]:

> Over nut en noodzaak van wind op land en de kaders van de RES bestaat in Nederland verschil van mening. De regie over deze vraag van nut- en noodzaak wordt landelijk opgepakt. Het Nationaal Programma RES en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zijn momenteel in gesprek om de vragen en zorgen over nut en noodzaak van wind op land nationaal goed te beleggen. Er is een verkenning gestart naar een mogelijke dialoogtafel hierover. Amsterdam zal samen met de Energieregio NHZ blijven aandringen dat dit gesprek plaats vindt parallel aan de Amsterdamse reflectiefase. De gemeente Amsterdam zal kennisnemen van de resultaten en deze beoordelen.

De Wethouder stelt zich hierbij op het standpunt dat deze discussie niet in Amsterdam hoeft plaats te vinden, omdat deze reeds landelijk plaatsvindt.

LANDELIJKE DISCUSSIE ROND WIND OP LAND

Allereerst over deze landelijke discussie: wij delen de mening van de wethouder dat er ook op landelijk niveau een discussie gevoerd moet worden over de nut en noodzaak van windenergie op land. De dialoogtafel waaraan de Wethouder hierboven refereert is echter nog niet gestart. Er vindt momenteel een haalbaarheidsonderzoek plaats in het kader van de Raad voor de Fysieke leefomgeving.

Ondertussen dendert de trein door en krijgen wij geen inhoudelijk gesprek met de politiek en geen reactie op de door ons ingebrachte feiten, die veelal niet meer zijn dan citaten uit overheidsrapporten waarin de argumentatie van het college wordt tegengesproken. Hieronder slechts enkele van de vele voorbeelden waarin de overheid de feiten niet eerlijk weergeeft om bestaand (achterhaald) beleid te verdedigen:

1. Onlangs stelde **burgemeester Halsema** in de Abel Herzberglezing[11] "*Als **een landelijke afspraak windmolens afdwingt** kunnen wij als lokale bestuurders niet de indruk laten ontstaan dat ze er niet hoeven te komen*". Er is helemaal geen landelijke afspraak die "windmolens afdwingt".
   Binnen de RES is er juist geen verplichting. In onze vraag aan het Ministerie van EZK waarom er nog

[9] https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10179546/1/368_21_Motie%20Boomsma%20RES%201_0%20werkgroep%20feiten%20rondom%20windturbines

[10] https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10976476/1/09012f97804e43db

[11] https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/college/burgemeester/speeches/abel-herzberglezing-burgemeester-halsema/

windmolens op land komen stelde deze dat dat nog is omdat *"de lokale overheden ook graag hun bijdrage willen leveren*". Niet omdat dit zinvol beleid is of dat er geen alternatieven zouden zijn. De nationale overheid kwalificeert windmolens op land zelfs als duur (hogere subsidie intensiteit dan zon op dak) en de commissie Green Deal raadt een verdere uitrol van wind-op-land[12] af net als de Nationale Omgevingsvisie. Ook Sigrid Kaag stelde[13] tijdens de verkiezingscampagne dat zij niet gaat over het wel of niet plaatsen van windmolens in Amsterdam, maar dat die wat haar betreft ook beter op zee kunnen. Het lijkt dat (symbolisch) lokaal eigendom van energieproductie een doel op zichzelf is geworden ten koste van alles (belastinggeld, inwoners, lokale natuur, landschap, woningwaarde). Dat mag, maar moet dan wel eerlijk verteld worden.

2. Eind 2020 stelde zowel het NPRES secretariaat als wel de wethouder dat erg **geen plek op zee** is voor meer windturbines in 2030 dan de 49 TWH (11,5 GW) uit het klimaatakkoord. Windalarm was toen al op de hoogte dat die ruimte er wel was op basis van het feit dat in Noordzeeakkoord overeenstemming was bereikt over minimaal 50 GW ruimte voor wind op zee. Tevens was er een werkgroep binnen EZK al op zoek naar extra ruimte voor 2030. Op 27 April stuurt de minister een brief aan de kamer dat hij extra ruimte gaan maken voor 45 TWh (10 GW) extra wind op zee in 2030. Er is nog helemaal geen zicht op het feit of deze extra opwek nodig is (dus laten we eerst de ruimte op zee benutten voordat we verder met wind op land gaan). Bovendien 15 TWH van deze extra ruimte voor wind-op-zee is voor datacentra voorzien. Kortom er is een directe relatie tussen meer datacentra in Nederland en overlast door windmolens voor omwonenden in Amsterdam. Daar dient dan ook een maatschappelijke kosten bate analyse plaats te vinden.

3. De wethouder beweert dat de **belangen van vissers** op zee belangrijker zijn dan de belangen van haar eigen inwoners. Op basis van overheidsinformatie van de website www.windopzee.nl, zal de schade voor visserij voor 49 TWh stroom van zee in 2030, 1,5 miljoen Euro per jaar zijn. Dit tegenover een stroom opbrengst van 1875 miljoen (!) per jaar. De vissers worden bovendien met 120 miljoen gecompenseerd. Alleen al puur financieel is het standpunt van de wethouder onhoudbaar. Daarnaast is de vraag voor wiens belang het college opkomt? Voor de vissers uit Urk die zich maximaal hebben laten vergoeden door hun uitgekiende lobby? Of voor haar eigen niet weerbare inwoners uit kwetsbare wijken?

4. De wethouder beweert dat windmolens in combinatie met zon in Amsterdam bijdragen aan **systeem efficiëntie**. Dat klopt niet. Wind en zon dienen op landelijke schaal in balans te zijn in een verhouding van ongeveer 3:1. Het maakt in wezen niet uit of de windmolen op de zee staat of in Amsterdam Noord. Amsterdam ligt immers aan het hoofdnet. Het door de wethouder gebruikte argument gaat alleen op in afgelegen buitengebieden waar dure nieuwe kabels aangelegd moeten worden om de stoom van zonneweides af te voeren. Dan biedt een combinatie met wind een voordeel.

5. De gemeente gebruikt permanent misleidende foto's van windturbines in haar publiekscommunicatie. Foto's van 88 meter hoge windmolens in de haven worden getoond. Deze hebben een 7 keer kleinere rotoroppervlakte dan de geplande molens bij wijken en zijn half zo hoog.

6. Er wordt gesteld dat de molens niet hoger dan 150 meter worden vanwege hoogte beperkingen. Recent bleek uit de concept NRD voor de NIJP dat de gemeente actief bezig is om een ontheffing te krijgen voor deze hoogte beperking. Turbines zouden dus ook 200 meter of hoger kunnen worden.

[12] https://open.overheid.nl/repository/ronl-2836c2ac-21e1-4c9e-9d5b-bb9505620766/1/pdf/bijlage-3-annex-5-beleidsopties.pdf (p4)

[13] https://www.youtube.com/watch?v=12g7FBixOYQ&t=8s

7. In een discussie in de Bali stelde de wethouder dat het vreemd was dat de Amsterdammers nu protesteren tegen windturbines bij woonwijken terwijl zij eerder in de gemeentelijke enquête aangaven in meerderheid voor te zijn. Windalarm heeft de wethouder erop gewezen dat van de voorstanders van windenergie een groot deel (er was 400 pagina's aan toelichting) stelde dat die windmolens niet bij bewoners en in de natuur mochten komen. Daarmee is er stadsbreed juist geen meerderheid voor het huidige beleid. Toch blijft de wethouder, tegen beter weten in, beweren dat haar beleid brede steun heeft. Binnen de zoekgebieden was overigens maar 23 % van de inwoners voorstander van het huidige beleid.

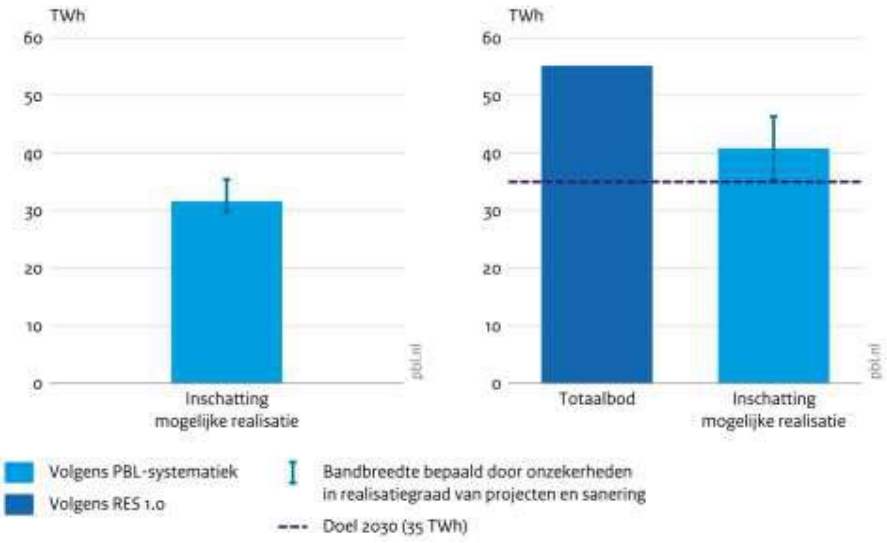
Het is dan ook vreemd dat de wethouder weigert inhoudelijk te reageren op deze en vele andere punten van misleiding, zelfs na een motie van de raad om een en ander uit te zoeken. Die motie had moeten worden uitgevoerd in het kader van de reflectiefase. De **motie van de gemeenteraad** om onder andere bovenstaande punten onafhankelijk te onderzoeken is dus gewoon **niet uitgevoerd**. Alle feiten willen weten en op basis daarvan een afweging maken is de basis van democratie.

NIEUWE LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN

Tevens zijn er een aantal andere belangrijke feiten/ontwikkelingen op landelijk niveau, die relevant zijn voor Amsterdam.

In de monitor Res 1.0[14], gepubliceerd op 9 december 2021, concludeert het PBL de klimaatakkoorddoelstelling van 35 TWh gehaald zal gaan worden:

Figuur 2.6
Productie hernieuwbare elektriciteit op basis van RES 1.0, 2030



De PBL-schatting levert een middenwaarde van 40,8 TWh, met een bandbreedte van 35,4 tot 46,4 TWh. De onderwaarde is vastgelegd op de 2030-prognose van 35,4 TWh uit de KEV 2021 (zie ook paragraaf 2.2) en de bovenwaarde van 46,4 TWh is een uiterste waarde die het PBL nu aanhoudt als maximaal op het netwerk te transporteren productie in 2030 (zie ook hoofdstuk 5).

[14] https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-monitor-res-1.0-4509.pdf

Ten tweede zien we in het coalitieakkoord[15] dat vanuit de rijksoverheid geen wens is om in te zetten op (extra) wind op land, maar dat er gekeken wordt naar alternatieven.

- We stimuleren het **aanbod van hernieuwbare energiebronnen**, door in te zetten op extra wind op zee, zon-op-dak, aardwarmte, groen gas en aquathermie. Tegelijkertijd schalen we de productie en import van waterstof op.

Dit sluit ook aan bij het standpunt dat Sigrid Kaag/D66 hierover al innam bij de verkiezingen[16]. Namelijk dat Wind op Zee in alle gevallen beter is dan Wind op land.

Tevens geeft het coalitieakkoord aan dat er wordt gekeken naar een nieuwe normering voor windturbines:

- Er komen heldere **afstandsnormen voor de bouw van windmolens op land** en we stimuleren (financiële) participatie van omwonenden om het draagvlak te versterken. Gezien de schaarse beschikbare ruimte zetten we vooral in op grootschalige installatie van zonnepanelen op daken, inclusief normering. Zonnepanelen op land staan we alleen toe, als multifunctioneel gebruik van dat land mogelijk is, bijvoorbeeld op rijksgronden.

AMSTERDAMSE SITUATIE

Gegeven het feit dat:

- De realisatie van de klimaatdoelstellingen niet afhankelijk is van de realisatie van de maximale hoeveelheid windenergie in Amsterdam. Er zijn vele opties om het doel te bereiken die minder impact hebben.
- De landelijke politiek niet inzet op verdere uitrol van wind op land,
- Er nieuwe landelijke windturbinenormen komen.

Maakt dat het van zorgvuldigheid zou getuigen om geen overhaaste beslissingen te nemen met betrekking tot de realisatie van windturbines in Amsterdam; we moeten de discussie over nut en noodzaak kunnen voeren, ook in Amsterdam.

Doordat de landelijke dialoogtafel nog niet gestart is, en deze input dus nog niet beschikbaar is voor zorgvuldige besluitvorming in de situatie in Amsterdam, zou er in Amsterdam ook pas op de plaats gemaakt moeten worden om tot een besluit te komen waarbij alle relevantie informatie beschikbaar is.

Daarnaast zijn wij van mening dat het nog steeds goed zou zijn om in Amsterdam met verschillende partijen in gesprek te gaan over de feiten die in de discussie rond windturbines een rol spelen, zodat deze discussie over de nut en noodzaak van windturbines binnen de Amsterdamse stadsgrenzen goed gevoerd kan worden.

Wij verzoeken de gemeenteraad:

- om de wethouder alsnog te vragen een goede en snelle uitvoering te geven aan de feitenmotie.
- om verdere besluitvorming af te wachten tot er meer duidelijkheid is over het landelijke beleid en de nieuwe windturbinenormen.

---

15 https://www.kabinetsformatie2021.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst/coalitieakkoord-2021-2025.pdf

16 https://www.youtube.com/watch?v=12g7FBixOYQ&t=8s

PLAN-MER

Windalarm stelt voor om de reflectiefase uit te breiden met een plan-mer en een MKBA.

Met betrekking tot de plan-mer is Windalarm van mening dat deze verplicht is en dat de gemeente deze reeds eerder had moeten uitvoeren. Doordat deze plan-mer ontbreekt, zullen eventuele vergunningen onrechtmatig worden verleend en niet geldig zijn.

Deze vorm van onzorgvuldige besluitvorming zou ten alle tijden voorkomen moeten worden, los van de mening die je hebt over het plaatsen van Windturbines in Amsterdam.

ONRECHTMATIGE BESLUITVORMING WEGENS ONTBREKEN PLAN-MER BIJ OMGEVINGSVISIE

Bij de omgevingsvisie 2050 heeft de gemeente Amsterdam geen plan-mer uitgevoerd. Zij heeft gekozen voor de uitvoering van een omgevingseffectrapport (OER)[17].

Het opstellen van de omgevingsvisie 2050 met de bijbehorende OER en de RES 1.0 voor Amsterdam zijn trajecten geweest die deels parallel hebben plaatsgevonden.

De planning van de omgevingsvisie en OER[18]:

Januari 2021	De ontwerpversie van Omgevingsvisie Amsterdam 2050 en het ontwerp-omgevingseffectrapport zijn gereed. Over beide heeft B&W een besluit genomen en deze producten vrijgegeven voor tervisielegging.
21 januari t/m 3 maart 2021	Tervisielegging ontwerp-omgevingsvisie en ontwerp-omgevingseffectrapport.
12 juni 2021	Op basis van de tervisielegging zijn de omgevingsvisie en het omgevingseffectrapport aangepast en zijn deze twee documenten ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden.
8 juli 2021	De omgevingsvisie is vastgesteld door de gemeenteraad, met een aantal amendementen (wijzigingen).
Eind juli 2021	Publicatie definitieve omgevingsvisie (hierin zijn de amendementen verwerkt).

De RES 1.0 voor Amsterdam is op 27 mei 2021 door de raad vastgesteld.

We zien dus dat de OER al is afgerond in januari 2021, terwijl op dat moment de zoekgebieden van de RES nog niet duidelijk zijn.

Nadat de RES is vastgesteld, wordt de Omgevingsvisie vastgesteld op basis van o.a. de OER. In de OER is slechts in zeer beperkte mate iets gezegd over de effecten van windturbines, uitgaande van de grove zoekgebieden zoals die in de concept-RES zijn vastgelegd. Een duidelijk beeld van de milieueffecten op basis van de uiteindelijke zoekgebieden ontbreekt dus, terwijl die zoekgebieden wel in de Omgevingsvisie worden vastgelegd.

[17] https://commissiemer.nl/projectdocumenten/00007880.pdf

[18] https://amsterdam2050.nl/proces/

In deze factsheet van de commissie mer[19] over de plicht van een plan-mer bij een omgevingsvisie:

Plan-m.e.r. verplicht Bij het opstellen van een omgevingsvisie is het opstellen van een plan-MER verplicht. Deze verplichting komt omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)-plichtige besluiten. Daarnaast zijn er mogelijk ook negatieve effecten op Natura 2000-gebieden. Een passende beoordeling moet dan worden opgesteld. Een plan-MER is dan ook verplicht.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de verplichte plan-mer niet/niet in voldoende mate is uitgevoerd.

ONRECHTMATIGE BESLUITVORMING WEGENS ONTBREKEN PLAN-MER BIJ RES 1.0

Ten tweede zou ook gesteld kunnen worden dat niet alleen de Omgevingsvisie Plan-mer plichtig is, maar dat de RES 1.0 van de gemeente al plan-mer plichtig is. De motivatie hiervoor is grotendeels gelegen in Europese regelgeving. Voor de achtergrond hiervan verwijs ik graag naar bijlage 4, met daarin een de betreffende achtergrond bestaande uit oa. een klacht die hierover is ingediend bij de Europese Commissie door de heer Albert Koers, em. hoogleraar internationaal recht.

Hierover zijn door VOLT in de Tweede Kamer vragen gesteld. De Staatssecretaris heeft hierop geantwoord dat er op dit moment onderzoek gedaan wordt wanneer er op grond van de SMB-richtlijn een plan-mer vereist of gewenst is.[20]

In deze factsheet van de commissie mer[21] over de plicht van een mer voor de RES:

Vrijwillig of verplicht?

Aan het realiseren én plannen van activiteiten met grote milieugevolgen is de verplichting verbonden om voorafgaand aan het besluit een milieueffectrapport op te stellen. De activiteiten en ingrepen die in een RES worden verkend, zullen vaak zo omvangrijk zijn dat ook de milieugevolgen voor landschap, leefomgeving en natuur groot zijn.

Dit roept de vraag op of milieueffectrapportage voor een RES vrijwillig of verplicht is. Dit hangt af van de inhoud van het RES en de keuzes die daarin worden gemaakt. Vrijwillig of verplicht, de Commissie acht in alle gevallen het opstellen van een milieueffectrapport zinvol.

MILIEUGEVOLGEN VOOR LANDSCHAP, LEEFOMGEVING EN NATUUR

Bij de beoordeling of er een mer-plicht is, is het van groot belang om te bepalen of en in welke mate een plan mogelijkerwijs milieugevolgen en/of effecten op de leefomgeving en natuur heeft.

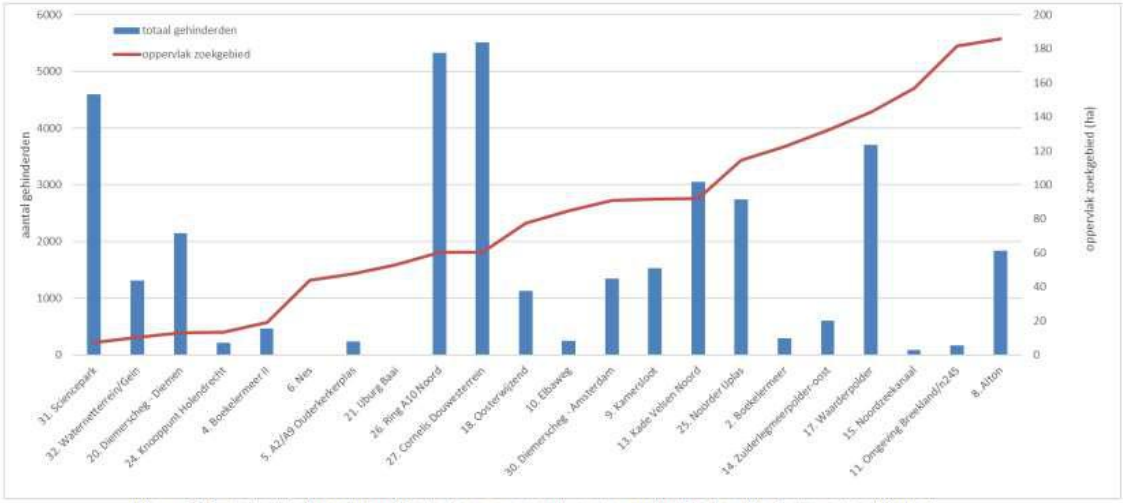
[19] https://www.commissiemer.nl/documenten/00000306.pdf

[20] https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/12/03/antwoorden-op-kamervragen-over-het-toepassen-van-een-milieueffectrapportage-voorafgaand-aan-het-vaststellen-van-de-besluitvorming-rondom-de-regionale-energie-strategieen/antwoorden-op-kamervragen-over-het-toepassen-van-een-milieueffectrapportage-voorafgaand-aan-het-vaststellen-van-de-besluitvorming-rondom-de-regionale-energie-strategieen.pdf (Antwoord vraag 6)

[21] https://www.commissiemer.nl/documenten/00000357.pdf

Het feit dat bij de concept-RES[22] drie scenario's waren uitgewerkt, waarbij er gekozen is voor het scenario "maximale energie" en niet voor het scenario "leefbaarheid", geeft naar de mening van Windalarm al voldoende aanleiding om een plan-mer uit te laten voeren; er gaan immers met deze keuzes concessies gedaan worden aan de leefomgeving.

Daarnaast heeft de provincie Noord Holland in het kader van de aanpassing van de omgevingsverordening NH2020 een rapport laten opstellen met de naam "Addendum plan MER Wind op Land"[23] (16 nov. 2021). Hoewel dit geen formeel mer document is (het is niet getoetst door de commissie mer), geeft dit wel een beeld van de impact die windturbines in de zoekgebieden gaan hebben. Hieronder een afbeelding uit dit rapport (p27) waaruit blijkt dat er in de meeste Amsterdamse zoekgebieden duizenden gehinderden te verwachten zijn. Vergelijk dit met bijvoorbeeld windpark Delfzijl / Eemsdelta waar het volgens diezelfde methodologie om 3-5 gehinderden gaat (dit het park op basis waarvan de Raad van State de huidige norm buiten werking heeft gesteld). Dat de milieugevolgen van de omgevingsvisie aanzienlijk zullen zijn, staat dan ook buiten kijf.



Figuur 3.2: Potentieel aantal gehinderden en areaal van de zoekgebieden (kleinste zoekgebieden)

Bovenstaand plaatje laat ook heel helder zien dat het wel degelijk uitmaakt waar de windmolens komen. Cornelis Douwesterrein met meer van **5000 potentieel gehinderden** (en weinig ruimte tot mitigatie) in vergelijking met zoek lokatie Noordzeekanaal (Zaandam) met **50 gehinderden** en veel meer ruimte tot mitigatie. Zaandam heeft geen windmolens binnen de RES aangeboden.

CONCLUSIE

Uit bovenstaande kan naar mening van Windalarm niet anders dan geconcludeerd worden dan dat er minimaal een plan-mer gemaakt had moet worden voor de omgevingsvisie en wellicht ook al voor de RES.

[22] https://energieregionhz.nl/app/uploads/2020/02/DEF-Concept-RES-Amsterdam_mail.pdf

[23] https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsverordening/Terinzagelegging_partiele_herziening_27_9_2021_t_m_08_11_2021/Addendum_plan_MER_Wind_op_Land

HOE NU VERDER

Het doel van een plan-mer is om voorafgaand aan besluitvorming de gemeenteraad goed te informeren over de gevolgen van hun besluiten. Met betrekking tot de aanwijzing van de windzoekgebieden in de Omgevingsvisie is de gemeenteraad niet goed geïnformeerd geweest. Op dit moment is de Omgevingsvisie op dit vlak dus niet juist vastgesteld en kan er op basis hiervan geen verdere besluitvorming plaatsvinden.

Wij stellen voor om alsnog een plan-mer op te stellen, zodat de gemeenteraad goed geïnformeerd raakt. Zodra de plan-mer is afgerond, dient de gemeenteraad met de nieuwe kennis zich opnieuw te buigen over de vast te stellen zoekgebieden in de Omgevingsvisie.

In het kader van de bredere discussie over dit onderwerp, raden wij aan om ook een MKBA uit te voeren. Uiteindelijk kan de gemeenteraad dan een goede afweging maken tussen de voordelen en nadelen van windturbines en de impact die de turbines hebben op de milieu en leefomgeving.

NOORDER IJPLAS EN CORNELIS DOUWES TERREIN

Tijdens een informatiebijeenkomst over de windturbines bij de Noorder IJPlas kwam naar voren dat het plan-mer dat aan de basis ligt de windturbines daar ruim 10 jaar geleden is opgesteld (met vaststelling van de Windvisie 2012). Een plan-mer van 10 jaar oud kan niet gebruikt worden bij zorgvuldige besluitvorming. In de uit te voeren plan-mer moeten dus ook de Noorder IJ-Plas en het Cornelis Douwesterrein worden meegenomen. Tot die tijd moet de verdere ontwikkeling en besluitvorming in deze gebieden worden gepauzeerd.

ZORGVULDIGHEID

Welk standpunt je ook inneemt ten opzichte van windturbines binnen de stad: iedereen zal het er toch over eens zijn dat de besluitvorming zorgvuldig en juist moet plaatsvinden.

Als er twijfel bestaat over de zorgvuldigheid zal er dankzij “de brede behoefte om mee te doen en te denken over de komst van windturbines in de stad,” aldus de Wethouder, met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid wel iemand zijn die gaat zorgen dat dit besluitvormingstraject getoetst gaat worden bij de rechter.

SYMBOOLPOLITIEK VS ZINNIG BELEID

Als Windalarm proberen we inmiddels al een jaar te komen tot een fatsoenlijke nut en noodzaak discussie over de windturbines in de stad.

Inmiddels merken we dat ook in deze reflectiefase de Wethouder vooralsnog niet bereid is om deze discussie te voeren.

In een WOB verzoek[24] dat eind oktober 2021 is gepubliceerd door de provincie Noord-Holland staat dat gedeputeerde Stigter reeds op 8 januari 2021 rapporteert na een gesprek met Wethouder Van Doorninck:

“Verder gesproken over lokale aktiegroepen die zich momenteel manifesteren rondom de RES zoekgebieden (Noorder IJplas, IJmeer ed). Is voor haar inmiddels een principe zaak om geen locaties af te laten vallen.”

[24] https://bestanden.noord-holland.nl/internet/WOB-verzoeken/Amsterdam_windturbines/Bijlage_bij_beantwoording_wob-verzoek_inzake_plaatsing_windturbines_in_Amsterdam.pdf p 225

Ook onafhankelijke journalisten constateren inmiddels dat het beleid van de Wethouder symboolpolitiek is:
https://twitter.com/WindalarmA/status/1468221558602833925



Naar onze mening zou het goed zijn om de komende periode geen onomkeerbare beslissingen te nemen en richting de verkiezingen met alle betrokkenen een publiek debat te voeren over de noodzaak van windturbines binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam.

BIJLAGE 1: E-MAIL CONCEPT AFWEGINGSKADER

concept Afwegingskader Reflectiefase Windmolens

1 bericht

RESAmsterdam <RESAmsterdam@amsterdam.nl> 1 december 2021 om 16:10
Aan: RESAmsterdam <RESAmsterdam@amsterdam.nl>
Cc: Martien Kuitenbrouwer <[redacted]>, Marc Rijnveld <[redacted]>, Nadine Lodder <[redacted]>

Geachte heer/mevrouw,

Gisteren is tijdens de tweede vergadering van de stedelijke klankbordgroep de conceptversie van het afwegingskader besproken. Bij deze sturen we u zoals toegezegd deze conceptversie voor een beknopte reactie uiterlijk op **maandag 6 december 2021** per e-mail aan RESAmsterdam@amsterdam.nl. Graag als onderwerp " Afwegingskader" noteren in uw email.

Klik hier om de bijlage te downloaden.

Dit betreft een concept versie

In bijgaand concept afwegingskader staan de zorgen en behoeften die we tot nu toe in het proces van de RES 1.0 geïnventariseerd hebben. Deze conceptversie wordt gedeeld met de Stedelijke Klankbordgroep en de twee expertgroepen én klankbordgroepen 'Gezondheid' en 'Natuur'. We willen u vragen dit stuk vertrouwelijk te behandelen en als concept, dus nog niet definitief, te beschouwen. De overige (lokale) klankbordgroepen worden in de week van 13 december geïnformeerd en ontvangen dan een geactualiseerde versie.

We vragen uw reactie op hoofdlijnen: mist er nog iets?

In voorliggend concept staan de signalen uit de stad die we tot nu toe in het proces van de RES 1.0 hebben geïnventariseerd. Mist u belangrijke thema's of onderwerpen die volgens u in het vervolgproces wel een plek moeten krijgen? Geef deze dan in een korte opsomming van maximaal ½ A4 aan ons mee.

Het is kort-dag, dat realiseren wij ons als projectteam RES Amsterdam. We vragen u daarom nadrukkelijk om op hoofdlijnen de inhoudelijke thema's te toetsen en niet op zinsnedes/spelling. Daar wordt nog aan gewerkt. Her en der ziet u 'PM' staan in de tekst. Dat betekent dat daar nog een aanvulling komt.

Waarom een afwegingskader?

Op 27 mei jl. heeft de gemeenteraad van Amsterdam ingestemd met de Regionale Energiestrategie 1.0 Noord-Holland Zuid. Uitgangspunt van de RES is om circa 17 extra windturbines van gemiddeld 3 MW te bouwen in 2030 (127 MW windenergie totaal).

Na de RES 1.0 is een reflectiefase opgezet om tegemoet te komen aan de brede behoefte om mee te doen en te denken over de komst van windturbines in Amsterdam. Een onderdeel van de reflectiefase is het document dat voor u ligt: de CONCEPT versie van "Signalen uit de stad, afwegingskader windturbines Amsterdam". Dit afwegingskader is een van de resultaten van de reflectiefase en bedoeld om de zorgen en signalen uit de stad te borgen in het besluitvormingsproces.

Na de reflectiefase start de uitvoering van de participatie om met initiatiefnemers en omwonenden te komen tot de benodigde onderzoeken en een mogelijke vergunningaanvraag om een windturbine te plaatsen in het zoekgebied. De gemeente hecht eraan dat dit proces zorgvuldig verloopt. Zowel op het vlak van de wet-en regelgeving als er voor te zorgen dat de vragen van bewoners een plek krijgen in de overwegingen. Deze zorgen worden nu samengevat in een afwegingskader dat in februari 2022 aan de Raad zal worden aangeboden.

Dit afwegingskader streeft ernaar zicht te geven in welke zorgen en behoeften zijn meegegeven tijdens de verschillende gesprek- en participatiemomenten waar onder andere inwoners, bewoners van buurgemeenten, maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers aan hebben deelgenomen. Zowel in aanloop naar de RES 1.0 als tijdens de reflectiefase waar we nu in zitten met de online raadpleging (PWE) en lokale workshops.

Tot slot

Het bijgevoegde document is het concept afwegingskader. Graag ontvangen we uw reactie hierop via het mailadres RESAmsterdam@amsterdam.nl voor eerder genoemde deadline.

Zoals aangegeven vragen wij u om deze versie in vertrouwen te behandelen en niet breder te verspreiden.

Hartelijk dank voor uw reactie!

Met vriendelijke groet,

Rolanda Doth

Team Regionale Energiestrategie (RES) Amsterdam

Afdeling Duurzaamheid | Gemeente Amsterdam

Contact en vragen via : online contactformulier

Wilt u op de hoogte blijven over de RES en windenergie? Meld u aan

Weesperplein 8, 1018 XA Amsterdam

Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Volg ons via:

Website Amsterdam Windenergie

Nieuwsbrief Duurzame Energie

www.facebook.com/duurzaam020

www.twitter.com/duurzaam020

BIJLGAGE 2: EMAIL AFWIKKELING COMMENTAAR AFWEGINGSKADER

[N. Kusters] RE: commentaar gevraagd aan leden kbg stedelijk op concept afwegingskader

4 berichten

RESAmsterdam <RESAmsterdam@amsterdam.nl> 17 december 2021 om 14:01
Aan: Naut Kusters <[redacted]>, Joost de Groot <[redacted]>, RESAmsterdam <RESAmsterdam@amsterdam.nl>
Cc: RESAmsterdam <RESAmsterdam@amsterdam.nl>, Marc Rijnveld <[redacted]>

Geachte heer Kusters,

Als lid van de stedelijke klankbordgroep heeft u een reactie gegeven op het afwegingskader " Signalen uit de stad". Wij waarderen deze bijdrage in het bijzonder omdat u gevraagd werd binnen een beperkte termijn te reageren. Met name willen wij u bedanken voor de getoonde deskundigheid en betrokkenheid.

Het afwegingskader heeft tot doel om aan de gemeenteraad een helder overzicht te bieden van signalen, zorgen en aandachtspunten die leven bij bewoners in Amsterdam en de buurgemeenten. Bij toekomstige besluitvorming kan de gemeente zodoende de genoemde thema's meenemen in de belangenafweging. Wij hebben u gevraagd of wij in het afwegingskader thema's en/of onderwerpen niet benoemd hebben die wel aandacht vragen. Deze inhoudelijke reactie verwerken wij in het afwegingskader. Deze versie zal namens het college B&W op 16 februari 2022 worden aangeboden aan de gemeenteraad.

Vanuit de klankbordgroepen is er intensief meegedacht. Een aantal deelnemers heeft daarbij ook punten genoemd die over het proces gaan. Deze vragen en opmerkingen zullen we meenemen in de gesprekken over de handreiking participatie, samenwerking en sturing. We willen de gesprekken met de klankbordgroepen hierover starten in het nieuwe jaar. Uiteindelijk moet dit leiden tot een handreiking die houvast biedt aan zowel bewoners en belanghebbenden, initiatiefnemers, buurgemeenten en de gemeente over de samenwerking in het vervolgproces.

In 2022 hopen we verder het gesprek met u en de stad te voeren over de vragen en zorgen bij de ambitie om windturbines in de Amsterdam te realiseren. Wij hopen daarom u in het nieuwe jaar weer te zien bij de klankbordgroepen.

Wij wensen u fijne kerstdagen en een gezond 2022.

Met vriendelijke groet,

Juliane Kürschner

Van: Naut Kusters
Verzonden: vrijdag 17 december 2021 15:27
Aan: RESAmsterdam <RESAmsterdam@amsterdam.nl>; 'Joost de Groot' < >
CC: 'Marc Rijnveld' < >; Berg, Otto van den < >
Onderwerp: RE: [N. Kusters] RE: commentaar gevraagd aan leden kbg stedelijk op concept afwegingskader

Beste Juliane,

Dank voor deze update.

Krijgen wij nog een nieuwe versie te zien waar we op kunnen reageren? We willen checken of al onze punten en argumentatie is meegenomen.

Ook hebben we inmiddels nog aanvullende punten gezien de korte termijn waarop we in de eerste ronde moesten reageren. Er werd toen ook gesteld dat nadat de stedelijke klankbordgroep gereageerd zou hebben er een nieuwe versie zou komen voor de lokale KBGen. Is deze nieuwe versie er gekomen? Kan je deze ons dan doen toekomen?

Daar het een document is dat als zodanig geen normen of minimale voorwaarden stelt zijn wij van mening dat wij in het document onze argumenten en zienswijze moeten kunnen terugzien. Daar kan dan de zienswijze en argumentatie van de gemeente of andere partijen tegenover staan. Op deze manier kan de raad een eigen afweging maken.

Het “afwegingskader” is een sleutel document en resultaat van de reflectiefase. Meer dan 50 mensen steken hun tijd in de verschillende klankbordgroepen waarvan het resultaat een vrijblijvend overzicht van meningen, bezwaren en zienswijze is. Dan is het minst dat we mogen verwachten dat onze posities, en argumenten in het afwegingskader genoemd worden (niet als “zorgen” maar als wezenlijke bezwaren en eventueel alternatieve visie). Anders ontstaat de indruk dat we gebruikt worden om het spreekwoordelijke “participatie vinkje” te zetten.

We hebben bovenstaande ook vorige week aan de orde gesteld bij ons gesprek met de wethouder.

Met vriendelijke groet,

Naut

Van: Berg, Otto van den [mailto:]
Verzonden: vrijdag 24 december 2021 13:11

Dag Naut,

Naar aanleiding van je mail op vrijdag 17 december jl. laat ik je graag het volgende weten.

Ja, het is onze intentie om de laatste versie van ‘Signalen uit de stad’ te laten zien. Na het collegebesluit worden het document Signalen uit de Stad, waaronder het lokale deel, en bijbehorende stukken, openbaar (naar verwachting 21 januari). In een daarop volgende bijeenkomst van de klankbordgroep kan een toelichting worden gegeven op de inhoud van het lokale deel van het document ‘Signalen uit de Stad’.

Signalen uit de Stad heeft tot doel om aan de gemeenteraad een helder overzicht te bieden van signalen, zorgen en aandachtspunten die leven bij bewoners in Amsterdam en de buurgemeenten. Bij de toekomstige besluitvorming rond een specifieke windlocatie kan de gemeenteraad zodoende de genoemde thema’s meenemen in de belangenafweging. Daarin zullen zij - naast de resultaten van de onderzoeken die dan plaatsvinden(o.a. MER en GEA) - ook de keur aan reacties meenemen, die tijdens de participatie in deze fase wordt ingebracht.

Ik hoop je voldoende te hebben geïnformeerd.

Vriendelijke groet,

Otto van den Berg, Senior Omgevingsmanager

Van: Naut Kusters [mailto:]
Verzonden: vrijdag 24 december 2021 13:34
Aan: 'Berg, Otto van den'
CC: 'Marc Rijnveld'; 'Joost de Groot'; 'RESAmsterdam'
Onderwerp: RE: [N. Kusters] RE: commentaar gevraagd aan leden kbg stedelijk op concept afwegingskader

Beste Otto,

Het is zeer teleurstellend dat wij geen vervolg versie meer ontvangen voor feedback, nadat we eerst slechts een (snelle) reactie op een nog onuitgewerkte versie konden geven.

Wij hadden verwacht dat we op een afwegingskader zoals hieronder beschreven op zijn minst enige regie kunnen hebben zodat onze eigen signalen en posities in het document goed tot uiting komen. Wij vertegenwoordigen 25.000 mensen die met elkaar tot een constructieve inhoudelijke visie zijn gekomen. Dat hebben we gemotiveerd, formeel aangeboden aan het college. Dat willen we terugzien in het document. Daar kan ook niet selectief in gewinkeld worden.

Het is essentieel dat de politiek ook onze argumenten te horen krijgt.

Indien we geen verder versie meer te zien krijgen voor publicatie dan kan ook op geen enkele manier de indruk worden gewekt dat wij de inhoud onderschrijven, etc. In de inleiding of de aanbiedingsbrief moet dat dan ook genoemd worden.

Met vriendelijke groet,

Naut

Windalarm Amsterdam

Naut Kusters

BIJLAGE 3: KLACHT EC DEI

Het Democratisch Energie Initiatief heeft bij de Europese Commissie een klacht ingediend over de wijze waarop in Nederland de RES implementeert in relatie tot de SMB richtlijn.

BIJLAGE 3.1: EMAIL TWEEDE KAMER

Van: Werkgroep Democratisch Energie Initiatief <[redacted]>
Datum: 23 november 2021 om 09:21:00 CET
Onderwerp: Aan de Tweede Kamer - Commissie EU - verzoek en agenderingsinput van het DEI voor de EU jaarplanning - bijlage: klacht aan Europese Commissie

is gisteren verzonden aan Tweede Kamer-kamercommissie Eur. Zaken
Klacht aan EC is vorige week ingediend
==========

Aan: de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
Kamercommissie EU

Betreft: verzoek en agenderingsinput in het kader van de EU-jaarplanning

Geachte Tweede Kamer-commissie

Omdat u besloot de behandeling van het EU jaarplan te gaan starten sturen wij u bijgaande informatie over de niet-toepassing van het EU-recht in Nederland.

Het categorisch niet toepassen van de EU-verdragsartikelen (bv Unietrouw), EU-richtlijnen en regelgeving erodeert onze democratische rechtsstaat.

Wij stellen u voor dit onderwerp in uw jaarplanning te agenderen, daarover informatie te verzamelen om te komen tot herstel van het Europees recht in onze rechtsstaat.

Wij leveren alvast input daarvoor aan middels onderstaande korte nota. De bijlagen erbij geven u extra informatie hoe ernstig de situatie is. Reden voor onze klachten aan de Europese Commissie en verzoekschrift aan het EP (zie bijlagen). Maar het is uiteraard veel beter indien u als Tweede Kamer in actie komt.
U mag ons verzoek als een wake-up call zien, die mede wordt gevoed door onze praktijkwaarnemingen.
Wij zijn bereid u verdere informatie aan te leveren.

Namens het Democratisch Energie Initiatief,

Nico Broekema, voorzitter
0031614577742

BIJLAGE 3.2 NOTA: EUROPEES RECHT IN DE KNEL

Het Europees recht in de knel.

Het Europees recht zit in Nederland in de verdrukking. We geven u in overweging het niet uitvoeren van EU richtlijnen en andere EU regelgeving te onderzoeken en te agenderen.

Bijgaande stukken illustreren de ernst van de situatie. Deze werd/wordt verergerd door de slechte oriëntatie van met name (de hoogste) Nederlandse bestuursrechters op de EU-wetgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Daardoor wordt de onwil/onmacht om de EU-wetgeving en EU-jurisprudentie toe te passen bij de Nederlandse bestuursorganen, zowel bij ministeries, provincies als gemeenten 'gehonoreerd' en versterkt.

Het probleem speelt overheid-breed, van uitvoerende tot en met rechterlijke macht.

Nota van het Democratisch Energie Initiatief

Wij kunnen veel voorbeelden geven over de deplorabele staat van kennis over en ontbrekende bereidheid om EU wetgeving toe te passen maar spitsten ons in

deze nota toe op de rechterlijke macht, ic de bestuursrechters en in het bijzonder de Raad van State.

Wij maken u in dit verband opmerkzaam op het feit dat naar ons oordeel de Raad van State enorme steken heeft laten vallen in relatie tot de tijdige en voortvarende implementatie van het Unierecht. Zonder uitputtend te willen zijn, noemen we een drietal voorbeelden.

• Hoewel deskundigen al langer vraagtekens plaatsten bij de Unierechtelijke rechtsgeldigheid van het "Programma Aanpak Stikstof" uit 2015 duurde het tot mei 2019 voordat de Raad oordeelde dat die regeling inderdaad in strijd was met het Unierecht - en dit pas na een opinie van de Advocaat-generaal van het Europese Hof van Justitie die daarover geen enkel misverstand liet bestaan.
• In de Crisis- en Herstelwet uit 2010 werd de toegang tot de rechter in geschillen over projecten die onder die wet vallen, beperkt tot personen en instanties die eerder in de (politieke) besluitvorming een zienswijze hadden ingediend. De Raad van State accepteerde jarenlang die regeling totdat het Europese Hof in een prejudicieel advies van januari 2021 oordeelde dat het in strijd met het Unierecht is om toegang tot de rechter afhankelijk te stellen van deelname aan het voorafgaande politieke proces.
• Meest recent en wellicht meest aansprekend is de gang van zaken met betrekking tot wettelijke voorschriften en normen voor windturbines, in het bijzonder in relatie tot geluid en slagschaduw. En korte chronologie.
o In 2016 oordeelde het Europese Hof dat windturbinevoorschriften van het Gewest Wallonië in strijd waren met het Unierecht omdat die voorschriften waren vastgesteld zonder voorafgaande milieueffectrapportage ("m.e.r.") zoals geëist wordt door de SMB-richtlijn van 2001.
o Direct daarna werd er in publicaties op gewezen dat die uitspraak ook van belang was voor Nederland omdat het Rijk in 2010 soortgelijke voorschriften had vastgesteld zonder voorafgaande m.e.r.
o Niettemin oordeelde de Raad van State in een uitspraak van 2019 dat er met de Nederlandse windturbinevoorschriften niets mis was omdat, zo stelde de Raad zonder overtuigende motivering, die voorschriften geen "plan" of "programma" waren in de zin van de SMB-richtlijn zodat die richtlijn niet van toepassing zou zijn.
o In de jaren daarna handhaafde de Raad van Staten dat standpunt in tal van zaken die mede daardoor door klagende burgers werden verloren.
o In juni 2021 herhaalde het Europese Hof in niet mis te verstane bewoordingen de uitspraak in de d'Oultremontzaak in een prejudicieel advies over windturbinevoorschriften van Vlaanderen. Ook in dat advies - de Nevele zaak - oordeelde het Hof dat die voorschriften in strijd zijn met het Unierecht wegens het ontbreken van een voorafgaande m.e.r.
o Toen aan die Nevele uitspraak ook in Nederland de nodige publiciteit was gegeven, besloot de Raad van State in januari 2021 zich opnieuw en nu ten principale te buigen over de vraag of de Nederlandse windturbinevoorschriften wel of niet in overeenstemming waren met het Unierecht.
o Op 30 juni 2021 - dus ruim tien jaar na het vaststellen van die voorschriften en vijf jaar na de d'Oultremontzaak - kwam het verlossende woord: de Raad van State ging om en oordeelde dat ook de Nederlandse windturbinevoorschriften in strijd waren met het Unierecht - en dus buiten toepassing moeten

blijven - wegens het ontbreken van een m.e.r. voorafgaand aan de vaststelling van die voorschriften.
o Wat onverlet laat dat in de jaren daarvoor tal van beroepschriften van burgers door de Raad werden afgewezen mede op basis van het oordeel uit 2019 dat er met de Nederlandse windturbinevoorschriften niets aan de hand was.

We voegen daar nog aan toe dat het de civiele rechter - en dus niet de Raad van State - was die in 2015 (rechtbank), 2018 (gerechtshof) en 2020 (Hoge Raad) oordeelde dat internationale verdragen de overheid verplichtten meer te doen om de CO2 uitstoot terug te dringen. Er zijn meer voorbeelden van procedures die welbewust werden voorgelegd aan de civiele rechter en niet aan de bestuursrechter/Raad van State omdat burgers (en hun advocaten) al op voorhand betwijfelden of die bestuursrechter/Raad van State hen recht zou doen.

Uit deze voorbeelden - er zijn er meer - blijkt dat de Raad van State als bestuursrechter in hoogste instantie maar al te vaak pas toepassing geeft aan het Unierecht als het niet anders kan vanwege een eerdere uitspraak van het Europese Hof.

Wij laten in het midden of die opstelling van de Raad eengevolg is van de banden die de Raad en zijn leden hebben met de uitvoerende macht en het openbaar bestuur. Feit is ook dat in een eerdere fase de Raad in de rol van adviseur van regering en parlement niet aan de bel trok met de vraag of de (voorgenomen) wettelijke regelingen die in bovenstaande voorbeelden aan de orde zijn wel in overeenstemming waren met het Unierecht. Terwijl daar, zo bleek later, goede redenen voor waren.

Ons beeld is derhalve dat de Raad van State initieel in zijn adviserende rol de neiging heeft zoveel mogelijk mee te gaan met de wensen en het beleid van de uitvoerende macht ten koste van een correcte en loyale toepassing van Europees recht volgens artikel 4, lid 3 VEU, terwijl in tweede instantiede Raad in zijn bestuursrechtelijke rol pas uitvoering geeft aan artikel 4 als het niet anders kan vanwege een uitspraak van het Europese Hof van Justitie.

Het Democratisch Energie Initiatief

Albert Koers

Em. hoogleraar internationaal recht

Bijlagen: klacht aan EC en verzoek aan EP

BIJLAGE 3.3: KLACHT AAN EC

EUROPESE COMMISSIE

Klacht – Inbreuk op het EU-recht

Lees voordat u dit formulier invult, aandachtig alles over *Een klacht indienen bij de Europese Commissie.*
https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_nl/
Alle velden met een * zijn verplicht. Wees zo kort en duidelijk mogelijk. Gebruik eventueel een extra blad.

De Commissie kan e-mails ontvangen van een "gecertificeerde e-maildienst" (bv..... @pec.it), maar om technische redenen kunnen we geen antwoorden naar een gecertificeerd e-mailadres sturen. Daarom moet u op het klachtenformulier een standaard-e-mailadres en/of postadres opgeven, zodat wij u kunnen antwoorden.

1. Identiteit en contactgegevens

	Klager*	Uw vertegenwoordiger (*indien van toepassing*):
Aanspreekvorm Dhr./Mevr.	Drs.	Prof. em. dr
Voornaam*	Nico	Albert
Achternaam*	Broekema	Koers
Organisatie	Democratisch Energie Initiatief	
Adres*		
Plaats*		
Postcode*		
Land*	Nederland	Nederland
Telefoon		
E-mail		
Taal*	Nederlands	Nederlands
Moeten we de correspondentie naar u sturen, of naar uw vertegenwoordiger?*	Ja	Ja

2. Hoe is het EU-recht geschonden?*

	Instantie/orgaan waarop klacht betrekking heeft
Naam*	Rijksoverheid in het algemeen, specifiek het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Adres	EZK: Bezuidenhoutseweg 73; I&W: Rijnstraat 8
Plaats	Den Haag
Postcode	EZK: 2594 AC; I&W: 2515XP
EU-land*	Nederland
Telefoon	EZK: 070-379 8911; I&W: 070-456 0000
Mobiel	
E-mail	

2.1 Welke **nationale maatregelen** zijn volgens u in strijd met het EU-recht, en waarom?*

In opdracht van en onder regie van de Ministeries van EZK en I&W wordt er in 30 regio's door provincies en gemeenten al geruime tijd gewerkt aan het opstellen van een Regionale Energie Strategie (hierna: RES of RESsen) ter uitvoering van het Klimaatakkoord. Op dit moment is men bezig met het op- en vaststellen van de tweede concept versie. De klacht richt zich tegen de gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen omdat die gang van zaken in strijd is met het Unierecht.

2.2 Om welke **EU-regels** gaat het?

Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001, in het bijzonder de artikelen 2 en 3
Richtlijn 2003/35/EG van 26 mei 2003, in het bijzonder artikel 2

2.3 Omschrijf het probleem, geef de nodige feiten en vertel waarom u een klacht indient* (max. 7000 tekens)

De gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen is in twee opzichten strijdig met het Unierecht: (1) er wordt niet voldaan aan de eis van Richtlijn 2001/42/EG inhoudende onder meer dat een plan of programma dat aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu pas mag worden vastgesteld na een voorafgaande milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.); en (2) er wordt niet voldaan aan de eis van Richtlijn 2003/35/EG inhoudende onder meer dat burgers in besluitvorming over het milieuaangelegenheden gelegenheid tot inspraak moeten hebben op het moment dat alle opties nog open zijn.

In de RESsen worden binnen gemeentes concreet afgebakende gebieden aangewezen als potentieel geschikt voor de productie van duurzame energie door windparken, zonneparken, geothermie of andere technieken. Dit betekent dat die RESsen kwalificeren als een "plan"of "programma" met in potentie aanzienlijke gevolgen voor het milieu zodat ze onder de werking van Richtlijn 2001/42/EG vallen. Consequentie daarvan is dat een RES niet mag worden vastgesteld zonder voorafgaande m.e.r. Tot nu toe werd en wordt er voor de RESsen geen m.e.r. uitgevoerd, terwijl er wel reeds bij provincies en gemeenten sprake is van formele besluitvorming. Die gang van zaken is in strijd met het Unierecht.

Ook in strijd met het Unierecht is dat tot nu toe burgers (op een enkele lokale uitzondering na) geen gelegenheid hebben gehad tot inspraak, hoewel elke RES wel ruimtelijke keuzes maakt en dus het aantal opties beperkt, vaak zelfs elke andere optie uitsluit. Het heeft tot nu toe vrijwel overal ontbroken aan goede gelegenheden voor inspraak, zowel op landelijk, als op regionaal en lokaal niveau. Het moment waarop alle opties nog open zijn is in feite al gepasseerd en verdwijnt met elke stap in de procedure nog verder achter de horizon. Dit is in strijd met het Verdrag van Aarhus en - in dit kader belangrijker - met de Richtlijn waarmee de Unie dat Verdrag implementeerde in het Unierecht.

Daar komt bij dat in Nederland burgers geen toegang hebben tot de rechter om deze twee vormen van strijdigheid met het Unierecht (geen voorafgaande m.e.r. en geen tijdige inspraak) aan de orde te stellen. De overheid - en de hoogste bestuursrechter accepteert dit - stelt dat beleidsplannen als een RES burgers niet binden zodat er geen reden is om burgers toegang tot de rechter te geven. Beleidsplannen (zoals de RESsen) leveren volgens deze opvatting "slechts" zelfbinding op tussen bestuursorganen. Pas als een RES wordt omgezet naar een omgevingsplan, zo stelt de overheid, is sprake van rechtsgevolgen voor burgers en dus hebben burgers pas dan toegang tot de rechter.

Echter, dit standpunt heeft niets van doen met de werkelijkheid. Ons beperkend tot de RESsen: de werkelijkheid is dat een RES wel degelijk binding oplevert voor burgers en wel degelijk voor hen rechtsgevolgen heeft. Er is immers niets vrijblijvends aan het aanwijzen van concreet afgebakende gebieden als geschikt voor windparken, zonneparken, geothermie, etc. Zoals ook blijkt in eerdere en vergelijkbare procedures. Daarin wezen overheden bezwaren van burgers tegen een omgevingsplan of project af op grond van het feit dat het project in overeenstemming is met een eerdere beleidsplan van die overheid, dan wel omdat ze gebonden waren aan bestuurlijke afspraken.

Samenvattend: omdat ook RESsen worden aangemerkt als beleidsplan, hebben burgers geen rechtsmiddelen om bezwaar te maken tegen het ontbreken van een m.e.r. of inspraak, terwijl in een latere fase van de besluitvorming - als er wel sprake is van inspraak en toegang tot de rechter - burgers te horen krijgen dat er geen rekening kan worden gehouden met hun bezwaren omdat het bestuursorgaan in kwestie zich verbonden heeft aan de RES en aan hetgeen daarin is afgesproken met andere bestuursorganen.

De gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen is om bovenstaande redenen in strijd met het Unierecht, meer in het bijzonder met de twee genoemde Richtlijnen, terwijl burgers niet beschikken over rechtsmiddelen om daartegen te ageren.

2.4 Ontvangt het betrokken land nu (of eventueel in de toekomst) EU-geld voor de kwestie waarop uw klacht betrekking heeft?

○ Ja (licht hieronder toe) ○ Nee X Weet ik niet

Weet ik niet

2.5 Heeft uw klacht betrekking heeft op het EU-Handvest van de grondrechten?

De Commissie kan een zaak alleen onderzoeken als het gaat om de toepassing van EU-wetgeving door een lidstaat.

○Ja (licht hieronder toe) X Nee ○ Weet ik niet

Nee

3. Eerdere stappen om het probleem op te lossen*

Hebt u al maatregelen genomen in het betrokken land om dit probleem op te lossen?*

Zo ja, om wat voor stappen ging het? X Administratieve stappen ○ Juridische stappen

3.1 Geef een korte beschrijving van: (a) de betrokken instantie/autoriteit/rechtbank en het uiteindelijke resultaat; (b) andere stappen waarvan u op de hoogte bent.

Zowel de Ministeries van EZK en van I&W, als bestuurders van provincies en gemeenten zijn herhaaldelijk in woord en geschrift door ons en andere organisaties gewezen op het feit dat de gang van zaken bij het opstellen van de RESsen in strijd is met het Unierecht. Dit alles heeft niet geleid tot enigerlei aanpassing in die gang van zaken, zelfs niet tot de erkenning dat hier een serieus te nemen vraag of probleem ligt.

3.2 Is uw zaak door de instantie/autoriteit/rechtbank afgehandeld, of nog steeds hangende? Is de zaak nog hangende, wanneer kan dan een beslissing worden verwacht?*

De overheid stelt dat burgers tegen beleidsplannen als een RES niet in beroep kunnen gaan bij een rechterlijke instantie, noch op enigerlei andere wijze daartegen rechtsmiddelen kunnen inzetten. De overheid stelt ook dat inspraak van burgers in de besluitvorming bij het opstellen van die plannen niet vereist is. Dit omdat de overheid de fictie hanteert dat die plannen geen rechtsgevolgen hebben voor burgers.

Zo nee licht dan hieronder toe (indien van toepassing).

○Er is nog een zaak over deze kwestie aanhangig bij een nationale of Europese rechtbank
○Er is geen oplossing voor het probleem
○Er is een oplossing, maar die is te duur
○De termijn is verstreken
X Geen juridische status (niet in een positie om juridische stappen te ondernemen, licht toe waarom niet)

Zie boven onder punt 3.2. Het Nederlandse bestuursrecht geeft een burger uitsluitend toegang tot de bestuursrechter teneinde in beroep te gaan tegen een "besluit", dat wil zeggen: "een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling". Beslissingen over de procedure ter voorbereiding van een besluit zijn niet vatbaar voor beroep ingevolge artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit soort beslissingen zijn hier echter niet aan de orde: een RES gaat niet over de procedure om tot een besluit te komen, maar is inhoudelijk van aard.

○Geen advocaat/rechtsbijstand
X Ik weet niet welke oplossingen beschikbaar zijn voor het probleem
○Overige (toelichten)

DEI, bijgestaan door Prof. Koers, is juridisch competent en heeft goede kennis zowel van het nationale (bestuurs)recht, als van het Unierecht. Echter, zo lang de Rijksoverheid bij het standpunt blijft dat ook

4. Heeft u al contact gehad met andere instellingen of organen van de EU om hulp te vragen bij het oplossen van uw probleem? Zo ja, vermeld de referenties:

○ Verzoekschrift aan het Europees Parlement – Ref.:.....
○ Europese Commissie – Ref.:.....
○ Europese Ombudsman – Ref.:.....
○ Overig – vermeld de instelling of het orgaan waarmee u contact heeft gehad, en het referentienummer van uw klacht (bijv. SOLVIT, FIN-Net, Europees Consumenten Centrum)

In voorbereiding is een verzoekschrift aan het Europees Parlement met dezelfde strekking als deze klacht.

5. Vermeld alle documenten/bewijsstukken die u de Commissie, als zij daarom verzoekt, zou kunnen verstrekken.

⚠ Stuur de Commissie nu nog geen documenten.

- Concept RESsen als goedgekeurd door provincies en/of gemeenten en inmiddels voorgelegd door de regio's aan de Rijksoverheid voor commentaar
- Beschrijvingen van het doel en de gang van zaken bij het opstellen van de RESsen in het Klimaatakkoord en andere documenten
- Emails, publicaties en gesprekverslagen waarin DEI en andere organisaties wijzen op de strijdigheid van de gang van zaken met het Unierecht

6. Persoonsgegevens*

Mag de Commissie uw identiteit bekendmaken bij contacten met de autoriteiten van het EU-land waartegen uw klacht is gericht?

X Ja ○ Nee

⚠ *Soms kan de Commissie uw klacht makkelijker behandelen als zij uw identiteit bekend mag maken.*

Verzoekschrift ex artikel 227 VWEU tot het ondersteunen van onderzoek door de Europese Commissie naar de Unierechtelijke rechtmatigheid van de handelwijze van Nederland bij het op- en vaststellen van "Regionale Energie Strategieën"

Klimaatakkoord en RESsen

In juni 2019 werd in Nederland een Klimaatakkoord vastgesteld. Dat akkoord behelst een veelomvattend plan om de CO2 uitstoot te reduceren met 49 % in 2030. Het kwam tot stand na intensieve onderhandelingen tussen tal van maatschappelijke partijen onder regie van de Sociaal Economische Raad en de Rijksoverheid. Gelet op de aard van dit verzoekschrift is het van belang al direct op te merken dat de maatschappelijke partijen die aan de onderhandelingen deelnamen uitsluitend afkomstig waren uit het bedrijfsleven en betrokken NGO's - burgers en burgerorganisaties werden niet toegelaten, hoewel een aantal organisaties daar expliciet om vroeg.

Eén van de afspraken in het Klimaatakkoord is dat er in 2030 in totaal 84 TWh elektrische energie afkomstig moet zijn uit hernieuwbare bronnen.[1] Daarvan moet 49 TWh worden opgewekt door wind op zee en 35 TWh door hernieuwbare bronnen op land, met name uit wind en zon. Om deze en andere doelstellingen van het Klimaatakkoord te realiseren voorziet dat akkoord in het op- en vaststellen van "Regionale Energie Strategieën (hierna RES of RESsen).[2] Er zijn in totaal 30 RES-regio's, sommige daarvan vallen samen met een provincie, maar er zijn ook provincies met meerdere RES-regio's.

Kort samengevat zegt het Klimaatakkoord het volgende over doel en opzet van die RESsen:

> *In de RES werken overheden met maatschappelijke partners, netbeheerders (voor gas, elektriciteit en warmte), het bedrijfsleven en waar mogelijk bewoners regionaal gedragen keuzes uit. Dit doen zij voor de opwekking van duurzame elektriciteit (35 TWh), de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (van fossiele naar duurzame bronnen) en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur. Deze keuzes worden vertaald naar gebieden, projecten en naar de implementatie en uitvoering van die projecten.*

Ook weer specifiek relevant in het kader van dit verzoekschrift: neem nota van het "waar mogelijk" als het gaat om het betrekken van burgers. En neem ook nota van het feit dat de plannen betrekking moeten hebben op gebieden en projecten.

In juni 2020 leverden de regio's bij de Rijksoverheid een eerste concept versie in van "hun" RES. Dit concept werd goedgekeurd door de betrokken Gedeputeerde Staten, B&W's en Waterschapsbesturen en dus niet - ook van belang in het kader van dit verzoekschrift - door provinciale staten, gemeenteraden en algemene vergaderingen van waterschappen. Die concepten werden vervolgens geanalyseerd en van commentaar voorzien door een adviesorgaan van de regering. Op dit moment wordt gewerkt aan en met het nader uitwerken van de RESsen teneinde te komen tot één nationaal programma.

Uiteraard kan er (veel) meer gezegd worden over de inhoud van de RESsen en de gang van zaken bij het op- en vaststellen daarvan, maar het voorafgaande volstaat als korte typering. Nog slechts één opmerking: de 30 regio's waarin gewerkt wordt door lokale bestuurders aan het opstellen van een RES hebben geen wettelijke basis, hebben dus geen formele juridische status en kunnen derhalve geen bindende besluiten nemen. In juridische zin gaat het om informele gremia waarin bestuurders met elkaar overleggen en onderhandelen en waarvan de uitkomsten uiteindelijk moeten worden vastgesteld door wèl bevoegde bestuursorganen.

---

[1] Zie p. 158.
[2] Zie p. 222 e.v.

Unierechtelijk onrechtmatig

Het Democratisch Energie Initiatief (DEI) meent dat de gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen in elk geval in twee opzichten strijdig is met het Unierecht: (1) er wordt niet voldaan aan de eis van Richtlijn 2001/42/EG inhoudende onder meer dat een plan of programma dat aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu pas mag worden vastgesteld na een voorafgaande milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.); en (2) er wordt niet voldaan aan de eis van Richtlijn 2003/35/EG inhoudende onder meer dat burgers in besluitvorming over het milieuaangelegenheden gelegenheid tot inspraak moeten hebben op het moment dat alle opties nog open zijn.

In de RESsen worden - en dat is, zie boven, ook de opdracht - binnen gemeentes concreet afgebakende gebieden aangewezen als potentieel geschikt voor de productie van duurzame energie door windparken, zonneparken, geothermie of andere technieken. Naar onze mening[3] betekent dit dat die RESsen kwalificeren als een "plan"of "programma" met in potentie aanzienlijke gevolgen voor het milieu zodat ze onder de werking van de artikelen 2 en 3 van Richtlijn 2001/42/EG vallen. Consequentie daarvan is dat een RES niet mag worden vastgesteld zonder voorafgaande m.e.r. Tot nu toe werd er voor de RESsen geen m.e.r. uitgevoerd, terwijl er wel reeds bij provincies en gemeenten sprake is van formele besluitvorming. Die gang van zaken is in strijd met het Unierecht.

Ook in strijd met het Unierecht is dat tot nu toe burgers (op een enkele lokale uitzondering na) geen gelegenheid hebben gehad tot inspraak, hoewel elke RES wel ruimtelijke keuzes maakt en dus het aantal opties beperkt, vaak zelfs elke andere optie uitsluit. Het heeft tot nu toe vrijwel overal ontbroken aan goede gelegenheden voor inspraak, zowel op landelijk, als op regionaal en lokaal niveau. Het moment waarop alle opties nog open zijn is in feite al gepasseerd en verdwijnt met elke stap in de procedure nog verder achter de horizon. Dit is in strijd met het Verdrag van Aarhus en - in dit kader belangrijker - met artikel 2 van de Richtlijn waarmee de Unie dat Verdrag implementeerde in het Unierecht.

Daar komt bij dat in Nederland burgers geen toegang hebben tot de rechter om deze twee vormen van strijdigheid met het Unierecht (geen voorafgaande m.e.r. en geen tijdige inspraak) aan de orde te stellen. De overheid - en de hoogste bestuursrechter accepteert dit - stelt dat beleidsplannen als een RES burgers niet binden zodat er geen reden is om burgers toegang tot de rechter te geven. Beleidsplannen (zoals de RESsen) leveren volgens deze opvatting "slechts" zelfbinding op tussen bestuursorganen. Pas als een RES wordt omgezet naar een omgevingsplan, zo stelt de overheid, is sprake van rechtsgevolgen voor burgers en dus hebben burgers pas dan toegang tot de rechter.

Echter, dit standpunt heeft niets van doen met de werkelijkheid. Ons beperkend tot de RESsen: de werkelijkheid is dat een RES wel degelijk binding oplevert voor burgers en wel degelijk voor hen rechtsgevolgen heeft. Er is immers niets vrijblijvends aan het aanwijzen van concreet afgebakende gebieden binnen een gemeente als geschikt voor windparken, zonneparken, geothermie, etc. Zoals ook blijkt in eerdere en vergelijkbare procedures. Daarin wezen overheden bezwaren van burgers tegen een omgevingsplan of een project af op grond van het feit dat het project in overeenstemming is met een eerdere beleidsplan van die overheid.

Samenvattend: omdat ook RESsen worden aangemerkt als beleidsplan, hebben burgers geen rechtsmiddelen om bezwaar te maken tegen het ontbreken van een m.e.r. of inspraak, terwijl in een latere fase van de besluitvorming - als er wel sprake is van inspraak en toegang tot de rechter - burgers te horen krijgen dat er geen rekening kan worden gehouden met hun bezwaren omdat het

[3] Op basis van uitspraken van het Europese Hof van Justitie in de d'Oultremont zaak (2016, C-290/15) en de Nevele zaak (2020, C-24/19).

bestuursorgaan in kwestie zich verbonden heeft aan de RES en aan hetgeen daarin is afgesproken met andere bestuursorganen.

De gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen is om bovenstaande redenen in strijd met het Unierecht, meer in het bijzonder met de twee genoemde Richtlijnen, terwijl burgers niet beschikken over nationale rechtsmiddelen om daartegen te ageren.

Verzoek aan het Europees Parlement

Bij het ontbreken van rechtsmiddelen om de zaak voor te leggen aan de rechter (zie boven), heeft DEI, maar ook andere organisaties, zowel de verantwoordelijke ministeries van EZK en van I&W, als bestuurders van provincies en gemeenten in woord en geschrift herhaaldelijk gewezen op het feit dat de gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen in strijd is met het Unierecht.

Dit alles heeft niet geleid tot enigerlei aanpassing in die gang van zaken, zelfs niet tot de erkenning dat hier een serieus te nemen vraag of probleem ligt.

Om deze reden besloot DEI een klacht in te dienen bij de Europese Commissie met het verzoek onderzoek te doen naar de gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen teneinde te bepalen of die gang van zaken in strijd is met het Unierecht of niet.

Middels dit verzoekschrift verzoekt DEI het Europees Parlement het verzoek van DEI aan de Europese Commissie te ondersteunen, dan wel om zelf een onderzoek uit te (doen) voeren naar de Unierechtelijke rechtmatigheid van de gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen.

Het belang van een dergelijk onderzoek overstijgt het strikt juridische.

Op 30 juni van dit jaar oordeelde de Raad van State (eindelijk) dat de uitspraken van het Europese Hof in de d'Oultremont en Nevele zaken betekenen dat regels en normen voor windparken buiten toepassing moeten blijven wegens strijd met het Unierecht vanwege het ontbreken van een voorafgaande m.e.r. toen die regels en normen in 2010 werden vastgesteld. Gevolg is dat er nu grote onzekerheid is over de bouw en exploitatie van windparken op land. En dus over de mogelijke bijdrage van wind op land aan de energietransitie.

DEI voorziet dat als de gang van zaken bij het op- en vaststellen van de RESsen niet ten spoedigste in overeenstemming wordt gebracht met het Unierecht, zich over enige tijd een soortgelijk "bedrijfsongeval" zal voordoen in relatie to de RESsen - dat ze buiten toepassing moeten blijven wegens strijd met het Unierecht.

Daarin ligt dus het belang van de klacht van DEI bij de Europese Commissie en van DEI's verzoekschrift bij het Europees Parlement: voorkomen dat de energietransitie in Nederland nogmaals averij oploopt vanwege juridische fouten bij het op- en vaststellen van de plannen.

Namens DEI
Prof. em dr. Albert W. Koers

Open voor adhesie betuigingen

Met hart en ziel

Reacties van (ex) deelnemers aan de reflectiefase windzoekgebieden Amsterdam.

reflectiefase: november 2021 - 14 april 2022

 natuur, gezondheid en recreatie	 Kinderen, gezondheid, concentratie
 afwegingskader, democratisering	 ruimtelijke keuzes en leefomgeving

Onderwerp: uitnodiging bijeenkomst **“Afsluiting Reflectiefase Windenergie Amsterdam”**

Geachte mevrouw/mijnheer,

Graag nodig ik u uit voor een bijeenkomst om u te bedanken voor uw inzet tijdens de reflectiefase windenergie Amsterdam. Tijdens deze fase hebben we van eenieder veel gevraagd, en het was een uitdaging om recht te doen aan ieders inbreng. Desondanks ervaar ik dat we in dialoog en discussie naar elkaar hebben geluisterd. De signalen over zorgen van Amsterdammers hebben een plek in de toekomstige afwegingen.

Ook hebben wij sterk inhoudelijk adviezen mogen ontvangen die de gemeente verder helpen in het vervolgproces. Hiermee gaan we gezamenlijk door.

Dit is voor mij aanleiding om u te bedanken voor uw betrokkenheid tijdens een afsluitende bijeenkomst. Ik ontmoet u daarom graag op donderdag 14 april 2022.

Datum: 14 april 2022
Tijd: 16:00-18:00
Locatie: Old School, zaal Podium, Gaasterlandstraat 3-5, 1079 RH Amsterdam
(Het voormalige ROC in de Gaasterlandstraat in de Rivierenbuurt. Gelegen tegenover de RAI)

Acht en twintig Amsterdammers geven hun reactie op de afsluiting van “de reflectiefase”. Amsterdammers die staan voor biodiversiteit, energietransitie en leefklimaat. Persoonlijk heb ik zelden een dergelijke betrokkenheid gezien.

Sonja Brilman (tuinder op tuinpark Tuinwijck)

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw van Doorninck,

Dank voor uw uitnodiging voor de bijeenkomst *Afsluiting Reflectiefase Windenergie Amsterdam.*

Ik was zelf lid van de Klankbordgroep Zuidoost, waaruit **alle** leden zijn opgestapt. U schrijft veel van ons gevraagd te hebben. Dat klopt, maar we voldeden met plezier aan die vraag in het vertrouwen te kunnen komen tot een eindproduct dat recht zou doen aan de belangen van de bewoners en natuur in en rond de zoekgebieden in Zuidoost. Dat vertrouwen is beschaamd: er bleek niet of nauwelijks gelegenheid voor inbreng. Ter illustratie: alle vertegenwoordigers van al die verschillende bewonersgroepen uit de 3 grote zuidooster zoekgebieden, van de Diemerscheg tot de Amstelscheg, kregen met elkaar een half A-viertje voor hun gezamenlijke inbreng. In het Sinterklaasweekend.

Uw vaststelling dat er in dialoog en discussie naar ons geluisterd is, is niet gebaseerd op de realiteit van de Klankbordgroep Zuidoost. In de 4 bijeenkomsten die ik heb uitgezeten, was er nauwelijks gelegenheid tot dialoog en discussie. Notulen deugden niet, ook niet na aandringen tot correctie. Onze inderdaad ‘sterke inhoudelijke adviezen’ hebben wij nauwelijks teruggezien in het eindproduct.

Ik ben afgevaardigd vanuit de bewonerscommissie sociale huurders Eigen Haard-Reigersbos 4. Wij wonen in tachtigerjarenbouw, slecht geïsoleerd, veelal zonder tuin, sommige zelfs zonder balkon. Het zoekgebied *Knooppunt Holendrecht*, onderdeel van het belangrijke natuur-en recreatiegebied De Hoge Dijk, is voor velen de enige bereikbare groene recreatieve buitenruimte. Het is ons ommetje, ons dagje uit en in veel gevallen, de enige plek waar gezinnen de zomervakantie kunnen doorbrengen. Want anders dan de naam doet vermoeden, ligt dit zoekgebied dichter bij Reigersbos dan Holendrecht. Er is hier nooit draagvlakonderzoek geweest- destijds ging het nog om zoekgebied Amstel III - maar ik kan u verzekeren dat de duizenden bewoners binnen de overlastcirkel het plan om hier nóg meer lawaai te genereren, niet omarmen. Wij lijden hier al genoeg onder het lawaai en de uitstoot van Schiphol, snelwegen en spoor. En zoals u weet, wordt turbinelawaai niet gemaskeerd door dat van vlieg-of wegverkeer. Wij hebben hier al, volgens onderzoek van de gemeente Amsterdam, de slechtste fysieke en mentale gezondheid van de stad. De perinatale sterfte is nergens zo hoog als hier. Onze verkoelende groene enclaves worden vanaf 2024 opwarmend versteend door de gigantische verdichtingsbouw met woontorens en extra autowegen daarnaartoe. Meer dan 600 volwassen bomen worden daarvoor gekapt. Overigens worden de bewoners van die woontorens, net als die van Amstel III, gelokt met aanprijzingen over de unieke natuur van de Hoge Dijk en de recreatieve mogelijkheden in het zoekgebied.

Nog dichter bij het zoekgebied dan onze woningen, ligt een aantal zorg- en gezinsvervangende instellingen, waar zeer kwetsbare bewoners wonen of langdurig verblijven: Domus+, het Jeroen Pithuis, De Koppeling voor jonge AMA’s, de kliniek High Intensive Care Psychiatrie en uiteraard de somatische afdelingen van het AMC en het enige volledige VSO voor jongeren ASS. Deze instellingen staan juist hier vanwege de groene, prikkelarme omgeving.

Als de reflectiefase was verlopen zoals toegezegd: met de expertise van de lokale klankbordgroepen en met een derde expertgroep aanbevelingen doen over -groene- ruimte en leefklimaat, dan was deze brief een stuk korter geweest en hadden al deze zaken én de mogelijke alternatieven in al in overweging genomen kunnen zijn. Nu beslist een geprivilegieerde groep, verenigd in de energiecoöperaties uit de welvarende delen van de binnenstad en zelfs andere delen van het land, over ons lot. En met dergelijk kolonialisme en de bijbehorende win(d)gewesten, hebben veel van onze sociale huurders hier weinig prettige associaties.

Kortom, BC Eigen Haard Reigersbos 4, acht het onder deze omstandigheden ongepast om zich op donderdag te laten vertegenwoordigen op een feestje waarop voor de huurders hier niets te vieren valt.

Hoogachtend,

Namens BC Eigen Haard HoefijzerPlus,
Marleen Helleman

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Gebrek aan inspraak CD gebied

Amsterdam 11 april 2022,

Geacht College /beste Wethouder MvD,

Als ondernemers van het Cornelis Douwesgebied hebben wij bij het College, afd. RES, Provincie NH, via de Klankbordgroep verschillende vragen en opmerkingen gemaakt.

Het ging daarbij om hele simpele vragen. De antwoorden bleven uit!

Uw feestje laten wij aan ons voorbij gaan, want naar ons idee valt er niets te vieren. De teloorgang van participatie is nog nooit zo zichtbaar geweest. De arrogantie van de macht?

Door een gebrek aan kennis en wilskracht lijkt het te gebeuren dat onze leef/werkgebied vernietigd wordt. Daar waar nu de laatste jaren ambtenaren druk doende zijn om een fijne en gezonde woonvisie te ontwikkeld voor 70.000 woningen.

Het doet ons heel erg denken aan de ontwikkelingen rondom hoogspanningsmasten. Het heeft tientallen jaren geduurd voordat de RIVM de schadelijke kant van de hoogspanning op wilde nemen.

Hoogachtend,

GD Damme

Damme Kunststoffen BV

Groep Ondernemers

Cornelis Douwesgebied,

Amsterdam

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw van Doorninck,

Ik zal niet bij de bijeenkomst aanwezig zijn. Er valt volstrekt NIETS te vieren wat mij betreft!! Er is in Zuidoost (Gein) geen enkel draagvlak, maar daar is opnieuw niet naar geluisterd! Er was geen sprake reflectie en/of participatie; de reflectiefase was een farce.

Niet eerder in de 40 jaar dat ik in Amsterdam woon, hadden wij een bestuur dat zo ver van de bewoners afstaat, op het arrogante af, en dat vind ik een schande voor onze stad.

En als ik wel had willen komen: het is opnieuw onder werktijd gepland, en dan had ik om die reden niet gekomen.

Hartelijke groet,

Corina Stins

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte heer, mevrouw,

Dank voor de uitnodiging. Het was inderdaad een periode waarin hoge tijdsdruk is uitgeoefend op de klankbordleden. Ik deel niet de conclusie dat er veel is bereikt. Het hele proces was voor mij nogal teleurstellend. De input die wij onder hoge tijdsdruk en met grote moeite binnen uiterst krappe kaders mochten leveren is wat mij betreft amper meegenomen in het uiteindelijke document. Ook de afschaling van de status Afwegingskader naar Signalen is me erg tegengevallen. Bij een klankbordgroep had ik me meer voorgesteld dan een uitgekleed luister- en praatgroepje dat verder amper invloed op het proces of de documenten heeft gehad.

Ik bedank daarom vriendelijk voor de eer en zal niet aanwezig bij de afsluitende bijeenkomst.

Met vriendelijke groet,

Mark Bakker

(was lid klankbordgroep-Zuidoost)

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw van Doorninck,

Hierbij sla ik de uitnodiging voor deze bijeenkomst af.

Ik voel mijn zeker niet gehoord en vind uw conclusie dat er een vorm van samenwerking is geweest en dat er geluisterd is naar de zorgen van uw burgers onterecht.

Ik bedank voor deze sigaar uit eigen doos.

Met vriendelijke groet, Cécile ter Borgh. Zunderdorp.

Onderwerp: Antw: Informatieplatform en verslagen

klankbordgroep Natuur RES Wind Amsterdam

Beste Marleen,

In antwoord op deze mail wil ik graag reageren op het hele KBG gebeuren. Vanaf het allereerste begin heb ik me afgevraagd wat het nut van deze bijeenkomsten is.

Het komt mij steeds sterker voor dat het is om de gemeente de mogelijkheid te geven om te zeggen dat zij aan haar verplichtingen heeft voldaan als het gaat om de bevolking te raadplegen.

Het wordt steeds duidelijker dat wat er ook uit de raadpleging naar voren komt, er niet naar geluisterd hoeft te worden.

De online enquête was een zeer sturend geheel uitgaand van een volgens de gemeente voldongen feit, nl er komen 17 windturbines. Dit zou niet zo gesteld mogen zijn. Waarom zou je de omwonenden dan nog raadplegen.

Ik heb de enquête ingevuld met bij elke vraag in het open kader dat ik vind dat ze er niet moeten komen en waarom niet. Onduidelijk is of deze toevoegingen worden meegenomen. Inmiddels, na ervaring met hoe dit gemeentebestuur omgaat met haar burgers, vrees ik het ergste.

Bovendien, zelfs als alles wel wordt meegenomen, dan nog behoudt de gemeente zich het recht voor om alles naast zich neer te leggen.

Gezien de reacties op en het effect van de inspraak avonden houd ik mijn hart vast. Verder is het afwegingskader nu Signalen uit de stad. Er wordt namelijk niks afgewogen, want het besluit is al genomen. Signalen uit de stad zijn niet teruggekoppeld vanwege kerstvakantie, maar gaan wel dienen als naslagwerk voor de gemeenteraad. Ik had wel graag geweten wat daar in staat. Als ik het goed heb begrepen wordt het resultaat van Signalen uit de stad besproken in een volgende bijeenkomst als het college al een besluit heeft genomen.

Dan nog de geplande excursies. Waartoe dienen die? Je mag toch hopen dat de experts weten waar het over gaat? Er worden bovendien al vele jaren regels gemaakt en gehandhaafd met natuur. Ik begreep dat Amsterdam 26,5 miljoen euro uittrekt voor vergroening omdat dat zo belangrijk is in de steeds meer verdichtende stad, maar dan wel al het groen rondom de stad vernielen met windturbines? En de gezondheid van omwonenden in gevaar brengen?

Het is wel duidelijk dat deze gemeente zich niet aan de eigen regels houdt en ze zo nodig achteraf wijzigt. Zie de besluitvorming rond de Meervaart. Dit bestuur laat zich herhaalde malen van haar meest onbetrouwbare kant zien en is er duidelijk niet voor de burgers. Ik heb dus erg het gevoel dat de KBG bijeenkomsten gaan worden misbruikt om op papier alles voor de gemeente juridisch dicht te timmeren.

Kortom, ik ervaar dit hele KBG gebeuren als een enorme wassen neus en verspilling van gemeenschapsgeld waar ik eigenlijk niet meer aan mee wil werken.

Met vriendelijke groet, Cécile ter Borgh. Bewoner Landelijk Noord.

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Beste mevrouw van Doorninck,
Bij deze wil ik mij afmelden voor de bijeenkomst die door u georganiseerd wordt om klankbordgroepleden te bedanken voor hun inzet.
Ik heb het definitieve programma afgewacht in de hoop dat er ruimte was voor een dialoog, maar voor mij voelt het niet zuiver hoe de opzet nu is.
Het wordt simpelweg weer een aantal personen die hun perspectief gaan uiten en anderen gaan proberen te overtuigen van hun perspectief, waarna er vervolgens weer niets mee gedaan wordt.
Dat afvinkproces heb ik nu iets te vaak gespeeld zien worden en vind ik eerlijk gezegd doodeng. Ik snap dat er uit een beleefdheidsvorm een gebaar vanuit de Gemeente 'moet' komen om ons te bedanken, maar ik vind het zonde van het belastinggeld.

Nog steeds hoop ik dat er meer sprake gaat zijn van een dialoog.
Dit heeft in de klankbordgroepen namelijk niet plaatsgevonden in de manier dat het door de Gemeente is ingericht.
Het was voornamelijk de Gemeente die aan het zenden was.
Ook dit is meerdere malen teruggekoppeld en niets mee gedaan.

Door nu aan te geven dat de signalen over de zorgen van de Amsterdammers een plek hebben in toekomstige afwegingen, laat u zien dat er nog steeds een mismatch is in de beleving van de Gemeente en hoe wij ons als klankbordgroepleden niet gehoord voelen.
Waardoor het blijft voelen alsof we tegen een dichte deur aan het praten zijn.
Er zijn te veel verschillende mensen, met ieder zijn of haar eigen achtergrond en eigen achterban die zijn opgestapt en zich een pion voelden in het windmolenspel van de Gemeente. Dat zou u iets moeten zeggen over de manier waarop dit wordt afgehandeld. Wij zijn echt allemaal geen tegenstanders van windmolens. Wij zijn mensen die van dichtbij kennis hebben mogen maken van de manier waarop de Gemeente écht met haar burgers omgaat. Ik kan me niet voorstellen dat iemand die het haar werk heeft gemaakt om de burgers van Amsterdam te dienen dat niet aan het hart gaat.

Het wordt tijd dat er in dit proces écht naar elkaar geluisterd wordt, om te proberen een consensus te vinden waar er ruimte is voor elkaars perspectief en zorgen en waar we met z'n allen proberen deze op te lossen.
En dat vanuit dat perspectief ook een plan-mer wordt ingestoken, waarbij verschillende zoekgebieden niet tegen elkaar uitgespeeld zullen worden.
Dat er niet alleen recht wordt gedaan aan stappen maken vanwege het klimaat, maar dat we ook recht blijven doen aan de mensen in uw stad.

Met vriendelijke groet,
Laura Koning-Kranenburg.

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Dank voor de uitnodiging op 14 april. Ik deel uw conclusie niet dat er in dialoog naar elkaar is geluisterd.

Ik heb ook niet ervaren dat er in de klankbordgroepen iets is bereikt. Bij de derde bijeenkomst van de klankbordgroep wisten we zeker dat deze bijeenkomsten niets zouden opleveren. We zijn toen opgestapt.

Na jaren van protesten tegen de plaatsing van windturbines in Nederland beloofde de Regionale Energie Strategie het anders te gaan doen; een energietransitie die van onderop gedragen zou gaan worden.

Het RES Team onder uw leiding heeft gefaald om dit in Amsterdam te verwezenlijken.

Het inlassen van een reflectiefase was hoopgevend maar ook hier werd gefaald om die tot een goed einde te brengen.

Het document Signalen uit de Stad is een overbodig document. De signalen uit de stad klinken al 2 jaar en al 2 jaar worden die niet gehoord.

Ik heb dus geen enkele aanleiding om een feestelijke afsluiting van een mislukt reflectieproces te vieren.

Met vriendelijke groet,

Peter Verbeek

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw Van Doorninck

Bij deze meld ik me af voor deze bijeenkomst. Mijns inziens is de reflectiefase verre van afgesloten – het nu afsluiten betekent voor mij dat de reflectiefase mislukt is.

Ik stel dit om de volgende redenen:

- Het zogenaamde afwegingskader verdiende die naam niet en mag die naam gelukkig niet meer dragen, het is nu slechts een document genaamd “Signalen uit de Stad” en dus van weinig waarde.
- Met betrekking tot gezondheid zijn de echte signalen verwoord in de 130 vragen die de klankbordgroep gezondheid zijn gesteld aan de expertgroep. De overgrote meerderheid van deze vragen is onbeantwoord gebleven door de expertgroep. Dit sterk inhoudelijk advies noemen is dus misplaatst.
- Op de adviezen van de expertgroep is nogal wat af te dingen, het is een onvoldoende, eenzijdig en ontoereikend advies geworden – voor de uitgebreide onderbouwing verwijs ik u naar het raadsadres van de 10 opgestapte leden van de klankbordgroep gezondheid d.d. 6 april 2022 (bijgesloten, referentie 4190-8650).

We zien de door ons gevraagde contra-expertise graag tegemoet.

Met vriendelijke groet
Edwin van de Ketterij

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Goedenavond Mevrouw van Doorninck,

Als voormalig lid van de klankbordgroep gezondheid kan ik u meegeven dat het expertadvies gezondheid windturbines incompleet is, onnauwkeurig is en op drijfzand is gebaseerd. De expert die hierop wees is net zo lang genegeerd door de meerderheid van de expertgroep totdat hij uit frustratie is opgestapt. Het uiteindelijke advies van de expertgroep is misleidend zoals u in detail kan lezen in een raadsadres dat op 6 april is ingediend door de opgestapte leden van de klankbordgroep.

Uw ervaring dat er discussie en dialoog heeft plaatsgevonden en dat er naar elkaar is geluisterd deel ik dus niet. Evenmin dat de signalen over de zorgen van Amsterdammers een plek hebben in de toekomstige afwegingen.

Een uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst met borrel is naar mijn idee niet gepast. U hoeft dan ook niet op mijn aanwezigheid te rekenen.

Groet,
Stefan de Bruijn

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw van Doorninck,

Bij deze meld ik mij af voor de afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase RES wind.

Ik ben uiterst teleurgesteld in het participatietraject en de reflectiefase; Ik heb geenzins de overtuiging dat recht is gedaan aan ieders inbreng. Evenmin heb ik ervaren dat in gesprek en dialoog met elkaar en naar elkaar is geluisterd. Met dovemansoren heeft u bij ons aan tafel gezeten.

U heeft uzelf een doel gesteld en de weg ernaar toe bepaalt, u heeft hier niet van willen afwijken. U heeft geen sterk inhoudelijke onderbouwde adviezen overgenomen, geen zorgen van Amsterdammers weggenomen en/of antwoorden gegeven op de kritische vragen die zijn gesteld. U doet voorkomen alsof u de beste weg weet naar een duurzamere wereld. Er leiden meerdere wegen naar Rome en zo zijn er ook meerdere manieren die bijdragen aan een beter milieu.

Wij vragen u, kies niet voor een oplossing waarbij de gebieden met veel biodiversiteit kapot worden gemaakt om duurzame energie op te wekken. Kies voor besparing en echte duurzame oplossingen.

U kiest ervoor om het advies van tientallen deelnemers aan de KBG's naast u neer te leggen en het advies van de tweekoppige expertgroep gezondheid over te nemen aangaande de volkstuinen.

Weten deze twee experts om hoeveel tuincomplexen en tuinders het hier gaat? Van welk belang de tuinen zijn voor hun tuinders en welke gezondheidskosten bespaard worden door te tuinieren?

Op basis van welke specifieke argumenten achten deze twee experts het "niet te rechtvaardigen om voor de windturbines geen uitzondering te maken en volkstuinen wel als geluidsgevoelige object te beschouwen"?

Bovendien hebben wij toch niet alléén gezondheidsargumenten aangedragen om een afstandsnorm tot volkstuinen te hanteren. Wij hebben ook diverse milieu argumenten benoemd. Waarom krijgen we hierop dan geen antwoord?

Ik ontvang liever een antwoord op de vragen die we de afgelopen maanden gesteld hebben, dan een bedankje voor mijn betrokkenheid in een zogenaamde reflectiefase.

Met vriendelijke groet,

Marije van Mierlo

06-230.86.520

(Namens de tuinders van ZuidOost-Driemond).

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw Van Doorninck

Ik ben zo vrij uw uitnodiging af te slaan.

Als deelnemer aan klankbordgroep Gezondheid, en volkstuinder heb ik mij herhaaldelijk afgevraagd wat het nut was van mijn deelname, en wat er terecht kwam van alle tijd en energie die wij deelnemers in het proces stopten.

Op onze 140 vragen, die wij op verzoek van de expertgroep Gezondheid hebben opgesteld, is nauwelijks een antwoord gekomen. De simpele feitelijke, inhoudelijke vragen die ik voor de groep volkstuinders heb ingediend zijn gewoon terzijde geschoven. De expertgroep heeft het probleem van de gezondheid van de vele volkstuinders als een hete aardappel doorgeschoven naar een nog niet bestaande commissie Ruimtelijke Ordening. Hoe kunnen die daar iets zinnigs over zeggen, zij zijn immers geen geluids- of gezondheidsexperts? Zij kunnen de ontstane complexe situatie helemaal niet beoordelen.

Voor ons is de reflectiefase niet afgelopen voor onze vragen zijn beantwoord. Wij dringen dan ook aan op verder onderzoek, zoals ook in ons raadsadres al gesteld.

Ik heb helemaal niet ervaren dat er naar ons is geluisterd, ben op dit moment gefrustreerd en teleurgesteld. Een gezellige borrel is het laatste wat daarbij past.

Met vriendelijke groet
Els Timmerman

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw Van Doorninck,

Hoever kan een bestuurder af staan van haar burgers! Ik citeer uit uw 'uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind)':
…het was een uitdaging om recht te doen aan ieders inbreng. Desondanks ervaar ik dat we in dialoog en discussie naar elkaar hebben geluisterd.

Ik heb deelgenomen aan de Klankbordgroep Zuidoost en zelf ervaren hoe u denkt over dialoog en discussie. Daar was namelijk geen sprake van. Het begon met het misplaatste woord 'reflectie'. Al bij de eerste bijeenkomst werd door de ambtenaren duidelijk gemaakt dat er geen sprake was van enige reflectie, noch op het proces tot dan toe, noch op de gehele procedure die door de gemeente gevolgd is. De bewoners werd op dit punt botweg de mond gesnoerd. Vervolgens bleek het product waar wij aan zouden meewerken al klaar te liggen, het document getiteld: "Signalen uit de stad". We mochten daar ook niets aan veranderen, wel werd het ons toegestaan daar nog een aanvulling op te geven, maar dan wel binnen twee dagen tijd. Ondanks dit zeer directief optreden van de kant van de gemeente zijn we aan de slag gegaan om onze inbgreng zo goed mogelijk te verwoorden. Maar wat gebeurde er met onze tekst? Deze werd door ambtenaren herschreven, vervormd, opgeknipt en verdraaid, zodat het zou passen binnen het strakke stamien dat de gemeente vooraf al had vastgesteld. Zo kwamen er uiteindelijk teksten die volkomen uit hun verband zijn gerukt en daardoor onbegrijpelijk, zoals: "Zorg is dat er al veel geld is gestopt in het verbeteren van de leefbaarheid door de bouw van de Gaasperdammertunnel". Het is duidelijk dat dergelijke onbegrijpelijke teksten door niemand meer serieus genomen worden. Dat is dus het resultaat van uw 'dialoog en discussie'.
Ik raad u aan om eens '1984' van George Orwell lezen, en met name wat hij schrijft over Newspeak. En vervolgens te reflecteren op de overeenkomsten met uw eigen taalgebruik.

De hele gang van zaken rondom de klankbordgroep Zuidoost bewijst dat de gemeente niet uit was op daadwerkelijke inspraak, maar op het optuigen van schijninspraak zodat elke kritiek buiten werking kon worden gesteld. Een dergelijke methode zou men verwachten van een totalitair regime dat de schijn van democratie wil ophouden, maar niet van een democratie als Nederland en al helemaal niet van een partij als GroenLinks.

Daarom is er ook geen enkele aanleiding om met elkaar te borrelen. De Reflectiefase is mislukt, de inspraak om zeep geholpen en er is geen Afwegingskader tot stand gebracht. Ik meld mij daarom hierbij af voor onderstaande bijeenkomst.

Klaas Schonenberg, bewoner Amsterdam Zuidoost en ex-lid van de KBG Zuidoost.

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

dag,

dank voor de uitnodiging, maar ik kom niet aanstaande donderdag. Gezien de teleurstellende gang van zaken in & rond de klankbordgroep gezondheid vind ik eerst een gesprek nodig om de sfeer te zuiveren, daarna misschien een feestje over 'wat bereikt is' en vooruit kijken naar de toekomst.

Mijn advies naar jullie is om eerst in te zetten op die terugblik , om dan samen (en niet eenzijdig) te kunnen besluiten: 'zand erover, we gaan verder'.

met vriendelijke groet

Jan Hendriks

PS omdat ik hierover ook gesproken heb met Otto, heb ik hem mee geadresseerd

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Dag Sonja

Ik ga donderdag niet naar de bijeenkomst met Marieke van Doorninck. Het heeft een feestelijk karakter met een drankje en een hapje. De reflectiefase en de bijeenkomsten van de klankbordgroep Zuidoost heb ik niet als feestelijk ervaren. Integendeel. Wij zijn wel gehoord maar er is niet naar ons geluisterd. Ook de verslaglegging was tendentieus. Eerst werd een voor mij wezenlijke bijdrage niet opgenomen in de notulen. Op mijn verzoek werden de notulen daarop aangepast, maar tendentieus en niet conform hetgeen er werkelijk is gezegd. Toen ik daar op terug kwam, was het verweer dat de notulen conform de aantekeningen waren. Daartegen weer bezwaar gemaakt, maar toen moest ik nota bene mijn excuses aanbieden! Dit was een van de redenen dat ik de klankbordgroep Zuidoost heb verlaten. Derhalve past het niet om aanwezig te zijn bij een min of meer feestelijke afsluiting van de reflectiefase.

Als inwoner van Abcoude voel ik me ook geschoffeerd door het gedrag van Amsterdam. Mijn gemeente De Ronde Venen plaatst zelf geen windmolens, gehoor gevend aan de wens van de inwoners. Dreigt nu wel opgescheept te worden met de overlast van de Amsterdamse molens. Er is in Amsterdam totaal niet geluisterd naar haar buurgemeente. Dus een feestelijke afsluiting van de reflectiefase is een farce. Een geforceerde gelegenheid ten faveure van Marieke van Doorninck, zodat ze weer kan aantonen goed in gesprek te zijn met de bewoners. Daar werk ik niet aan mee. En hopelijk ook vele anderen niet.

Vriendelijke groet,

Wim Temmink

Voorzitter van de Stichting Erf Abcoudermeer

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw van Doorninck,

Hartelijk dank voor de uitnodiging, maar helaas meld ik mij af. Graag had ik met u een afsluiting van een zinvolle reflectiefase gevierd, maar helaas is het nog niet zo ver.

Het was zeer teleurstellend dat de inbreng door de klankbordgroepleden niet van waarde bleek. Ronduit de meeste vragen werden niet beantwoord, helaas. Ook over het proces valt veel op te merken, uit onvrede stapte bijna alle leden van de klankbordgroep gezondheid op.

Verder had ik verwacht dat de politiek verantwoordelijken met de ambtenaren zouden reflecteren (=terugkijken) op het proces dat deze reflectiefase nodig maakte. Zijn er alternatieven? Hebben we het goed gedaan en moeten we misschien een andere koers varen? Natuurlijk willen Amsterdammers groene energie opwekken, maar moet dat in woonwijken gebeuren met windturbines, wat zijn de alternatieven in deze woonwijken, de kosten en de baten? Het is allemaal niet duidelijk gebeurd. Er is bovendien nog steeds geen afwegingskader, het doel van de reflectiefase, die zodoende nog niet voorbij kan zijn.

We missen nu namelijk nog steeds een eerlijk tot stand gekomen en goed onderbouwd advies.

Het klopt overigens niet, zoals u in de raadsvergadering van afgelopen donderdag vertelde, dat Dick Bijl achter het rapport staat en dat zijn inbreng tot ver in het advies is meegenomen. Hij is er, immers bij u bekend, uitgestapt omdat zijn inbreng juist níet werd meegenomen in de door AEF samengestelde stukken. Ook de voorzitter was hiervan op de hoogte, maar er was geen tijd voor wetenschappelijke verdieping. Hij kon niet anders dan er uitstappen omdat hij anders impliciet wèl zou instemmen met het advies.

Een tweede reden waarom hij eruit stapte was inderdaad het gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing, waar de andere expertgroep leden en de voorzitter niet aan wilden. Ook de arts die meelas, het heer Knottnerus, meldde dit en raadt een contra-expertise aan.

Het is daarbij belangrijk om te weten dat de WHO binnenkort (naar verwachting in 2023) met een nieuw advies komt omdat het huidige advies (dat niet eens specifiek voor windturbinegeluid is bedoeld) volgens de WHO zelf slecht is onderbouwd. Het is dan echt niet logisch om dit advies nu in Amsterdam als deugdelijk te accepteren, waarbij het om 10-duizenden mogelijke omwonenden gaat.

Heel graag zou ik, met de ex-klankbordgroep leden met u hierover in gesprek. Een gedragen en evenwichtige contra-expertise is nu van wezenlijk belang, waarbij de zorgen van Amsterdammers vertegenwoordigd in de klankbordgroep, ook ècht worden meegenomen. Dit was namelijk het werkelijke doel van de reflectiefase, zoals door u meermaals was beloofd.

Hartelijke groet, Simone Brands.

PS: graag ontvang ik van u een ontvangstbevestiging zodat ik weet dat mijn bericht is aangekomen.

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Goedemorgen wethouder Van Doorninck en RES team Amsterdam,

Dank voor de uitnodiging, maar ik zal niet aanwezig zijn op deze afsluitende bijeenkomst. Mijn idee is dat de reflectiefase nog helemaal niet afgesloten is of kan worden op dit moment.

Ik ben met veel enthousiasme in de KBG Gezondheid begonnen, maar gaandeweg werd steeds duidelijker (zelfs op het gênante af) dat er helemaal niets met mijn inbreng (namens Burgers van Diemen) gedaan werd.
Als groep hebben we veel vragen gesteld, die de zorgen van Diemenaren én Amsterdammers vertolkten, maar op die circa 140 vragen is op 90-95% helemaal geen antwoord gekomen. Vaak hoorden we dat het buiten de scoop van de Expertgroep Gezondheid lag, maar de waarheid was ook en dat heeft Dr Knottnerus in zijn review bevestigd dat er gewoon geen tijd was om een actueel, deugdelijk wetenschappelijk onderzoek te doen in een zeer krappe tijdspanne.
Gevolg is dan ook veel onbeantwoorde vragen, een rapport dat geen wetenschappelijke onderbouwing kent en dus gebaseerd is op drijfzand. In mijn ogen: Amsterdamse burgers onwaardig!
De balans in de Expertgroep was mager en na het opstappen van dhr Bijl was er géén balans meer en werd de opdracht van de Expertgroep om een onafhankelijk, deugdelijk advies voor de gemeenteraad te schrijven onmogelijk.

Er is geen dialoog geweest, er is niet naar ons / elkaar geluisterd en het gevolg is dat u geen deugdelijk rapport hebt. Geen draagvlak, maar minimaal net zo erg: geen goed beeld wat de gezondheidseffecten zijn van windturbines in dichtbevolkt gebied en natuur!

Ik hoor graag als u de Reflectiefase heropend en deze omissie gaat herstellen.

Niels Honcoop
Burgers Diemen

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Beste mevrouw van Doorninck,

U heeft me als ex-lid van de Klankbordgroep Gezondheid uitgenodigd voor de bijeenkomst 'Afsluiting Reflectiefase Windenergie Amsterdam' voor donderdag 14 april.

Ik laat u hierbij weten dat ik me voor deze bijeenkomst niet aanmeldt. Daarvoor heb ik veel redenen, ik volsta hier met slechts enkele redenen te noemen:

1. Afsluiting Reflectiefase??? Er valt niets af te sluiten, want er is nog geen deugdelijk en goed onderbouwd Afwegingskader.

2. De hele reflectiefase is opgetuigd en ingericht door witte hoogopgeleide ambtenaren en onderzoeksbureaus en daardoor alleen te volgen door hoogopgeleide mensen. U heeft met uw reflectiefase NIET die bewoners bereikt die met name wonen en recreëren in de omgeving van de zoekgebieden.

3. U heeft de sterke indruk gewekt dat u zich als wethouder/Raad niet verdiept (heeft) in welke specifieke bevolkingsgroepen juist wonen en recreëren in de nabijheid van de zoekgebieden en wat windturbines in hun leefomgeving kan betekenen voor hun fysieke en psychosociale gezondheid. Dat is minachting van uw minst draagkrachtige bewoners, die nu al gemiddeld 6 jaar eerder overlijden!

4. Ik heb geen seconde de indruk gekregen dat u, de Raad en uw ambtenaren, de meerderheid van de leden van de Expertgroep Gezondheid en werknemers van AEF de Klankbordgroep Gezondheid serieus heeft genomen in onze professionele en ervaringsdeskundigheid op het gebied van gezondheidseffecten van windturbines. Bijvoorbeeld:

   Ø De opgelegde tijdsdruk: we kregen al een aantal dagen na onze eerste bijeenkomst als Klankbordgroep het concept-Afwegingskader toegestuurd, met de vraag om daar al inhoudelijk op te reageren (op maximaal een ½ A4);

Ø ‘Signalen uit de stad’ is door de Raad aangenomen, terwijl de adviezen van de – gemankeerde (doordat de enige medicus uit die groep is gestapt) Expertgroep Gezondheid nog in de maak waren;

Ø De 141 vragen die als input geleverd waren door de Klankbordgroep Gezondheid aan de Expertgroep, zijn door de Expertgroep nauwelijks tot niet verwerkt en opgenomen in hun advies aan de Raad;

Ø De ‘7 witte vlekken’ die de Expertgroep zelf had geformuleerd, zijn nauwelijks tot slecht tot niet onderzocht, laat staan verwerkt in hun advies aan u en de Raad.

5. Nergens in het advies van de Expertgroep Gezondheid, laat staan in ‘Signalen uit de stad’, herken ik de signalen die de Klankbordgroep Gezondheid verzameld en ingebracht heeft. Alsof deze KBG slechts diende om afgevinkt te kunnen worden.

6. Toen de medicus uit de Expertgroep stapte en 10 van de toen nog 12 actieve leden van de Klankbordgroep kort daarna opstapten, heeft niemand (!!!!) contact met ons opgenomen om te horen wat de redenen waren waarom wij genoodzaakt waren die stap te zetten.

Et cetera, et cetera……

En nu wilt u goede sier maken en weer een vinkje kunnen zetten met deze uitnodiging. Dit is het zoveelste bewijs dat u bewoners van Amsterdam en hun gezondheid niet serieus neemt, eerder lastig vindt en zo snel mogelijk de volgende fase in wil gaan met initiatiefnemers en met bewoners met geld-die-niet-vlakbij-een-zoekgebied-wonen. Ik bedank hiervoor!

Ankephien van Tijen

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Bij deze ook de afzegmail voor og betreft klankbordgroep zuidoost gein.

Mvg,
Ines van Cleef
Lambert Rimastraat 132

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Beste mevrouw van Doorninck,

Zolang er door u geen reflectie plaatsvindt op het proces wat u volgt, is er geen sprake van reflectie. Tot op de dag van vandaag bent u in staat geweest geen enkel voortschrijdend inzicht te laten zien, nieuwe inzichten te ervaren en/of aangepaste afwegingskaders toe te passen. Reflectie is iets wat terugkaatst waardoor iemand erop reageert. Maar U reageert niet. U gaat simpelweg door! Met het standaard mantra van 17 turbines omdat ook Amsterdam zijn steentje moet bijdragen! Het liefst meer. U praat hierbij niet over mens, dier of natuur. Alsof mensen, dieren, leven en natuur er niet toe doen. En dit doet u al sinds ik me bewust ben van u plannen ongeveer anderhalf jaar geleden.

Ik ben daarom erg verrast door deze uitnodiging. Zolang er geen reflectie heeft plaatsgevonden is de reflectiefase niet ten einde!

U bent voornemens initiatiefnemers toe te staan windturbines (industrie) midden in woonwijken en middenin kostbare natuur te laten plaatsen. Op 350 meter vind u het geen probleem een turbine te laten plaatsen van 200 meter. Je zal maar een klein kind zijn en naar buiten kijken en die wieken van 70 meter of groter dreigend je kamer zien binnenkomen. Ik vermoed beangstigend en dreigend voor zo'n kind. Ik weet zeker dat als ik kind was me vaak zou afvragen of de wieken er niet afvliegen. En ik zou mijn ouders niet geloven dat er niets kan gebeuren. Zelf vind ik die dingen nog steeds beangstigend met kleine wieken en veel kleiner dan 200 meter. Als ik bij Wijk aan Zee kom, waar kleintjes staan, ben ik blij dat ik er voorbij ben. Ik vind ze dus eng! Naast dat ze veel herrie maken.

De gemeente wil meer groen en wil hierin investeren. Landelijk willen we meer groen omdat het onder druk staat. En ondertussen maakt u het mogelijk om historische natuur te vernietigen. Ik doel hierbij op een gebied wat ik goed ken, het IJmeer. Vernietigen van dieren, groen, habitat, flora en fauna. Het mag wat kosten die turbines. Wist u dat binnen 600 meter van turbines vogels niet meer gaan broeden. Wist u dat vleermuizen worden aangetrokken door turbines om vervolgens te imploderen. Gelukkig heeft de klankbordgroep natuur een krachtige afweging kunnen opleveren wat bijna door iedereen gedragen wordt. De uitzondering zijn 2 personen die geld verdienen aan de turbines.

Wist u dat biodiversiteit cruciaal is voor het beperken van de klimaatverandering. Echter, windindustrie in de natuur tast de biodiversiteit direct aan. Dit betekent dat als deze is aangetast, deze nooit meer kan terugkeren omdat het tot een onomkeerbaar spiraaleffect zal leiden met totale verlies aan biodiversiteit. De basis van deze tekst ligt verscholen in het rapport 'De rol van de natuur bij de klimaatverandering' uit 2009 van de Europese Commissie. Zonder natuur en biodiversiteit, kunnen we de klimaatverandering helemaal niet meer beperken! Dus wees hier heel zuinig op. Een paar bomen in de stad zullen dit verlies niet compenseren.

Maar u bent tot nu toe voor geen enkel argument van koers verandert. Vanaf het begin is aangeven dat zoekgebieden niet afvallen. Niet voor de reflectie, niet na de reflectie en ik neem aan dat u het ook niet ambieert in de toekomst met de plan MER zoekgebieden te laten afvallen. Wist u dat de plan MER bedoeld is om vooraf goede keuzes te maken. Met een plan MER was u in staat geweest een goede afweging te doen voor zoekgebieden. Dan had u een goed en haalbaar plan kunnen neerleggen bij u inwoners. Maar dat terzijde.

Ik wens u veel wijsheid met het zogenaamd drooghouden van het land. Ik zou willen dat u aanpak meer is gebaseerd op het zorgen voor voldoende elektriciteit en warmte in de huizen op de momenten dat het nodig is. Daarmee zou u bewoners kunnen meenemen. Dit in plaats van een aanpak met als doel ’17 turbines’ waarvan je je kan afvragen of ze wel iets significants gaan bijdragen in het totale plaatje. In elk geval zal de koers die u nu vaart significant bijdragen aan het offeren van dieren, mensen en de natuurlijke habitat om Amsterdam. En dus averechts werken op het tegengaan van de klimaatverandering.

Met vriendelijke groet,

Hr. van Rijsen
Op persoonlijke titel
Bewoner van Amsterdam, bewoner van Amsterdam IJburg

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Beste Otto,

Hierbij meld ik mij af voor het feestje van morgen.

Deze mail is niet perfect. Niet zorgvuldig afgewogen zoals bij de "inspraakrondes" waarbij je wel een hele minuut kreeg en je uren bezig was om elk woord te wikken en te wegen. Want het kost me al genoeg tijd en is zinloos. Ook deze mail zal vast niet gelezen worden, laat staan dat het een "groen" raadslid ook maar een millimeter op zou laten schuiven, van de zware industrie, met grote vervuiling, tot op grondwaternivo aan toe van windturbines, naar ook maar willen nadenken over alternatieven. En de tienduizenden gehinderden op de koop toe nemen.

Gewoon mijn gezondheid overrulen. Word jij maar ziek. En het wrange is: mijn ecologische footprint is al heel laag. Mijn hele leven ben ik al bezig met millieu. Ik krijg zelfs, in deze dure tijd, een flink bedrag terug van Greenchoice, het energiebedrijf waar ik al bij zit toen het nog Echte Energie heette. En toch besluiten groene en linkse mensen (wat ik zelf ook ben) dat ik mijn gezondheid ook wel mag opofferen. Wordt je in appgroepen weggezet als nimby. Onbegrijpelijk en onvergeefbaar.

Feestje? Niet feestelijk!

Biodiversiteitscrisis groter dan klimaatcrisis. Toch turbines in natuur. Dag regenwormen, dag mollen, dag broedende weidevogels (minder eieren per nest ivm tekort aan insecten, 600 meter verderop broedend), dag vleermuizen (geimplodeerde longen), dag insecten (en dat wat zij bevruchten)

Feestje? Advies experts gezondheid: artsen via bezorgde burgers? Geweigerd. Alternatieve arts Dick Bijl, de enige medicus: kreeg zijn mening niet eens in de krant. Laat staan in het afwegingskader. Vragen over gezondheid en kinderen of volkstuinen niet beantwoorden. Net als bijna 100 andere vragen. Zou dat de ongerustheid weg nemen? Een borrel waard zijn?

Advies: bij volkstuinen is al veel herrie, geluid vd windturbines valt weg. Ondeskundig. Waarheid: geluid stapelt juist, is anders van profiel, laag frequent geluid is genegeerd. De bezorgde Amsterdammer is genegeerd, ondanks alle bla bla. 10.000 ernstig gehinderden? Geeft niet, kom gewoon gezellig borrelen, we hebben toch goede gesprekken gehad?

De tijd en energie van de bezorgde burger is gestolen. Witte boorden criminaliteit, kan het niet anders noemen..uren, dagen, maanden, bijna jaren studeren, overleggen , schrijven, inspreken. Resultaat? Nada, noppes, niets.

Integendeel, intimidatie. "wil geluid wel komen meten hoor maar besef dat dan mogelijk niet meer geslapen mag worden! Dus...hou je mond en kom borrelen?

En dat....terwijl 1 turbine op zee alle turbines op land vervangt! Ook niet ideaal maar veel beter; oase met grote toename diversiteit zeeleven, mensen worden niet ziek.

Nog beter: nu 2000 datacentra in Amsterdam. Groei 100% tot 4000 plus 17 windturbines óf groei tot 3800 en geen turbine meer nodig. Onbespreekbaar want: " niet de opdracht van de raad".

Eindelijk eens energie goed gaan opslaan: basaltbatterijen etc. Minder vlees en.....vooral voor Groen Links , top 3 van meeste vliegtuiggebruikers: minder vliegen.

U snapt het. Er is geen aanleiding tot feestelijk borrelen. Er is aanleiding tot diepe rouw. Het vertrouwen in energietransitie daalt enorm. De inmense teleurstelling in PvdA, SP en , vooral, Groen Links is enorm. Niet links en zeker niet groen.

Inspraakavonden met 2 x 100 burgers, vrijwel allemaal boos. Topje van de ijsberg want, niet 200 maar 900 mensen hadden zich aangemeld.

Geen afsluiting, geen borrel.

Beste Otto en collega's,

In de meegestuurde brief zijn twee fouten geslopen..

1) Het verhaal van de enige medicus die in expertgroep gezondheid zat is niet opgestapt omdat zijn expertise de krant niet haalde. Dat is namelijk wel gelukt.
Wel omdat zijn input de notulen van de expertgroep niet eens haalde. Laat staan het advies van de expertgroep. Excuses hiervoor.

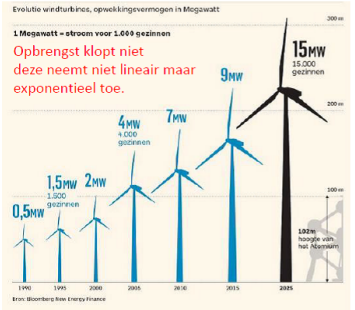
2) het is niet zo dat 1 windturbine op zee álle windturbines op land vervangt.
Het is wel zo dat 1,7 turbine álle wind turbines van Amsterdam vervangt. En is goedkoper en minder CO2 verbruiken....

Met andere woorden :
Wind op land kost meer, verbruikt meer CO2, schaadt 10.000 de inwoners, in de randen van Amsterdam, waar de minst draagkrachtigen wonen.
Schaadt veel meer natuur en verstoord het prachtige systeem van Groene Scheggen, brood nodig voor de biodiversiteitscrisis.

Op de Veluwe is deze crisis al enorm zichtbaar. Maak als Amsterdam niet dezelfde fout en bescherm deze. Zet op zee, sla beter op, beperk datacentra..(10% minder groei: geen turbine met nodig), vlieg minder (top 3 meeste vlieger bewegingen: 1 VVD, 2 D66, 3.....Groen Links.)
Kortom: maak echt werk van de klimaat - en biodiversiteitscrisis en kies voor het beste!

Groet Karin Krabbendam

https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2019/03/vvd-stemmer-grootste-klimaatverruiler-d66er-vliegt-het-meest-676274/



Amsterdam
- Hoogtebeperking
- Maximaal 150 meter
- 3 MW turbine

Op zee
- 300 meter turbines
- 15 MW turbine, alle nieuwe projecten
- 22 MW molens vanaf 2030

3 MW x 2760 vollasturen (Amsterdam) = 0,00828 TWh
15 MW x 5300 vollasturen = 0,08 TWh per jaar

1 windturbine op zee = **10** windturbines op land
50 MW ambitie = **1,7** windturbine op zee

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Amsterdam. 12 april 2022.

Geachte mevrouw van Doorninck.

Allereerst dank voor uw uitnodiging. In de klankbordgroep Natuur is inderdaad hard gewerkt om tot een resultaat te komen. Wat nu voorligt mag er zijn.

Talloze wetenschappelijke onderzoeken (oa van de EU) wijzen uit hoe slecht geluidsvervuiling niet alleen voor de volksgezondheid is, maar ook voor de diergezondheid en dus de biodiversiteit, die nog steeds achteruit holt. De oorzaak daarvan is wel duidelijk. Als puntje bij paaltje komt - en de belangen tussen verkeer, economie, recreatie, landbouw, industrialisatie, energieopwekking, technologie, installaties en het toenemend gebruik van machines en apparaten (ik denk aan grasmaaiers en bladblazers) en natuurbescherming moeten worden afgewogen – hangt natuurbescherming chronisch aan de laatste mem.

Ik hoopte dat Amsterdam voorop zou willen lopen in het verbeteren van diergezondheid door schade door geluid en trillingen meer te beperken dan wettelijk verplicht is. Met name tijdens de ontmoeting van de klankbordgroep Natuur met de expertgroep Windturbines en Natuur bleek mij dat het omgekeerde het geval is. Waar ik verwachtte dat de expertgroep nagedacht zou hebben over de vraag op welke wijze de natuur het best beschermd kon worden bleek dat zij eerder de grenzen had opgezocht van wat wettelijk mogelijk is. Naar eigen zeggen bleek zij niet een open, maar een beperkte en gestuurde opdracht te hebben gehad. Dat is niet vertrouwenwekkend en niet hoopgevend.

Als ik zie wat er in het bredere proces van de afgelopen 1,5 jaar gebeurd is (expertgroep Gezondheid, andere klankbordgroepen, sturende raadpleging, ‘AWK’ enz) en ook volgend hoe bvb een Hoofdgroenstructuur (oa groentypen) is ingericht, wat in Provinciale Staten aan het gebeuren is (Omgevingsverordening NH 2020/2022), het Toekomstplan Gaasperplas, het evenementenbeleid enz stemt mij dat somber. Wederom leggen natuurbeschermingsbelangen het af tegen de andere krachten. Aan de reeds bestaande overmaat aan geluid zal nog meer lawaai worden toegevoegd. De leefbaarheid voor de mens in de stad en het dier in de natuur zullen – hoe dan ook - nog verder afnemen.

Ik heb niet het gevoel dat er naar de burger geluisterd wordt. Er is m.i. niet onderzocht of er draagvlak IS, maar geprobeerd draagvlak te creëren.

Ik ben teleurgesteld in het hele proces, heb het vertrouwen in een voor de natuur gunstige afloop verloren en zal dan ook niet op uw uitnodiging ingaan en donderdag niet aanwezig zijn.

Met vriendelijke groet,

Gerard Korthof

Stichting Stemmen voor Stiller.

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw Van Doorninck,

Dank voor uw uitnodiging, waar ik geen gebruik van zal maken.

Het feit dat u na het uitstappen van tientallen deelnemers uit klankbordgroepen de ervaring heeft dat we naar elkaar hebben geluisterd vind ik onbegrijpelijk.

De reflectiefase heeft absoluut niet opgeleverd waarvoor deze was bedoeld. Onder andere een duidelijk afwegingskader waardoor Amsterdamse burgers verzekerd zijn van het uitblijven van gezondheidsschade en het behoud van Amsterdamse natuur.

Daarnaast blijft het hardnekkig weigeren om een discussie te hebben over het nut en de noodzaak van deze windturbines een vorm van onbehoorlijk bestuur: U moet toch op een deugdelijke manier kunnen aantonen waarom deze windturbines de nadelen die eraan verbonden zijn rechtvaardigen?

Bij de RES waren we volgens u te vroeg met onze bezwaren: er was immers nog niets besloten. Bij de Omgevingsvisie werden onze bezwaren weggewoven: Er was immers al besloten bij de RES In de reflectiefase is op geen enkele wijze gereflecteerd, zijn er geen inhoudelijke discussies gevoerd en zijn de beloofde resultaten niet opgeleverd.

We gaan nu een nieuwe fase in waarin we als bewoners weer overgeleverd zijn aan een wethouder die tot nu toe in elke fase niet gedaan heeft wat ze beloofd aan bewoners.

Helaas kunnen we niet anders dan lijdzaam toezien hoe u er in de gemeenteraad elke keer mee wegkomt, onder andere door het maken van statements die niet kloppen, zoals: "Ik heb uitgebreid en veel contact met mensen van Windalarm. Zij weten dat ik hun zorgen serieus neem."

Bij gebrek aan betere opties moet ik erop hopen dat alle beloftes voor zinvolle participatie en zorgvuldigheid in een volgende fase wel ingelost gaan worden.

Met vriendelijke groeten,

Joost de Groot

Joost de Groot
Wim Noordhoekkade 678
1087 NJ Amsterdam
T: 06-14691184

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende

bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Mevrouw M. van Doorninck
Wethouder Amsterdam

Amsterdam, 13 april 2022

Geachte mevrouw van Doorninck,

Wat zou het mooi zijn geweest als we na een succesvolle fase van reflectie met betrekking tot het mogelijk plaatsen van windturbines in de toekomst met elkaar het glas hadden kunnen heffen.
In dat geval konden we terugkijken op een periode waarin wij, als bewoners, zeer tijdig betrokken waren geweest bij het onderzoeken en medebepalen of en op welke wijze het opwekken van windenergie in Amsterdam gerealiseerd had kunnen worden. We zouden op basis van feiten uit onderzoek en op bewezen draagvlak conclusies hebben kunnen trekken. We zouden zeeën van tijd hebben kunnen besparen die nu is opgegaan aan verzet en frustratie.

Helaas, dit zijn de feiten:

- We zijn te laat betrokken in het proces. Daardoor werden we geconfronteerd met vooringenomen politieke standpunten, invalide onderzoeksresultaten en een wethouder en haar ambtenaren die zich tot het uiterste hebben ingespannen om duidelijk te maken waarover niét meer gesproken ‘mocht’ worden. Alles was in beton gegoten en moest worden doorgedrukt.
- Er is daardoor door toedoen van u een toestand gecreëerd, die in plaats van respect voor elkaar en luisteren naar elkaar ronduit vijandig is geworden. De overheid heeft succesvol weerstand georganiseerd. Dat heeft geleid tot respectloosheid en heeft onverantwoordelijke vertraging opgeleverd. En, zoals dat dan altijd blijkt, heeft het zogenaamde ‘proces van reflectie’ alleen maar verliezers opgeleverd. Niemand is een stap opgeschoten.
- ‘Signalen uit de stad’ -en ik herhaal dit nogmaals- is een warrig verhaal, geen kader waarin verantwoord afwegingen kunnen worden gemaakt, hetgeen juist wel de bedoeling was.
- De reflectiefase heeft daarmee niets opgeleverd.

Mevrouw van Doorninck, ik vind u, met teveel andere Amsterdamse bestuurders, een exponent van een bestuurscultuur die node aan vernieuwing toe is. Het meest in het oog springend is dat u uw eigen politieke agenda voortdurend en bij herhaling laat prevaleren boven het belang van de bevolking, zelfs zonder moeite te doen te luisteren naar Amsterdammers en experts. Mijn teleurstelling daarin is groot, vooral omdat ik dat niet verwacht van een vertegenwoordiger van GroenLinks, de partij die ik lange tijd mijn vertrouwen heb geschonken.

Er valt helaas nergens op te toosten. Ik zal dan ook niet ingaan op uw uitnodiging.

Met vriendelijke groet,

Maarten Vlijmincx
Hendrik Hosstraat 3
1106 ZM Amsterdam
Tel 0653723248

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende

bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw van Doorninck,

In het afgelopen jaar heeft u meerdere malen gezegd dat wanneer plaatsing van IWT's **echt niet** kan wat betreft natuur en gezondheid, ze er niet komen.
In mijn opinie hebben de vele burgers en organisaties die hun vrije tijd aan dit traject hebben besteed overtuigend bewezen dat het echt **niet** kan en zou gemeente Amsterdam er mijns inziens goed aan doen vol in te zetten op onder andere besparing en isolatie in plaats van in allerijl met goede bedoelingen de verkeerde beslissing te nemen om de klimaatcrisis te lijf te gaan.

Daarvoor is de bereidheid vanuit het RES team nodig om ten halve te keren zodat we niet ten hele zullen dwalen. In het hele proces met al z'n fasen heb ik dit tot noch toe niet mogen voelen.

Totdat er met deze betrokken burgers en organisaties om de tafel wordt gezeten om samen en met gelijke stemmen echte oplossingen te bedenken en het tot het RES team doordringt dat de klimaatcrisis niet kan worden opgelost door tegelijkertijd de biodiversiteit crisis te verergeren, bedank ik voor de uitnodiging voor aanstaande donderdag.

Met vriendelijke groet,
Renate Nollen
Deelnemer aan kbg Natuur voor de volkstuinen van Amsterdam.

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende

bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte wethouder,

Hierbij wil ik u laten weten dat ik de uitnodiging voor de bijeenkomst "Afsluiting Reflectiefase Windenergie Amsterdam" ga afslaan.

Ik ben geen wegloper, maar ik ben niet voor niets samen met meer dan 50 andere deelnemers van de klankbordgroepen opgestapt. De reflectiefase lijkt morgen te worden gevierd als een succes. Ik ben het er ook niet mee eens dat de reflectiefase op dit moment kan worden afgesloten.

Belangrijke persoonlijke bezwaren tegen de reflectiefase zoals die zou hebben gefunctioneerd zijn de volgende:

1. Belangrijke kwesties die al vanaf juni (!), tijdens de voorbereidende gesprekken voor de reflectiefase door verschillende groepen (oa Windalarm, volkstuinparken) zijn voorgelegd en besproken met het RES team en Public Mediation, zijn helemaal niet serieus genomen tijdens de reflectiefase. Het verzoek om samen nut en noodzaak te onderzoeken (wat ook aansluit bij een motie van de heer Boomsma om een feitengroep op te richten tijdens deze fase) zijn niet opgepikt door u en het RES team. De roep om met alle klankbordgroep deelnemers gezamenlijk te evalueren (te reflecteren!) is niet gehoord. Ook belangrijke stukken, waaronder een Addendum MER van de Provincie NH, zijn niet goed besproken, behandeld en meegewogen (ondanks verzoeken van meerdere kbg deelnemers).

2. Het RES team heeft zich na de zomer van 2021 erg afzijdig gehouden en mondjesmaat gecommuniceerd met bewonersgroepen. Er is een bureau (Public Mediation) tussengezet, maar die konden het niet bolwerken. Een duidelijke planning ontbrak. De sessies gingen alle kanten op, omdat een structuur ontbrak. De voorstanders kwamen niet opdagen of wilden in de sessies direct over naar participatie en uitvoering van de plannen: hoe krijgen we de mensen mee? De 'tegenstanders' wilden eerst bezwaren verzamelen en uitwerken, alternatieven bespreken, etc. De gespreksleiding lag helemaal in handen van PM (het RES team deed amper mee, was tijdens eerste gesprekken afwezig). De terugkoppeling liet geregeld op zich wachten, vragen van klankbordgroep deelnemers zijn nog steeds onbeantwoord.

3. De klankbordgroepen zijn pas in oktober geformeerd, terwijl dat in juni had gekund/gemoeten. Omdat de klankbordgroepen zo lang niet hebben gefunctioneerd is het toezicht vanuit de klankbordgroepen op de enquête, andere onderzoeken en voorbereiding van het afwegingskader er NIET geweest. Hierdoor hebben het RES team en u, de wethouder, belangrijke stappen gemaakt ZONDER bewoners(groepen) en klankbordgroep deelnemers te betrekken.
Extra frustrerend voor kritische bewonersgroepen uit Noord is dat zij allen zijn geweerd uit de de stedelijke klankbordgroep, en ook vanaf november niet dezelfde invloed op het proces hebben gehad als kritische bewonersgroepen uit bijvoorbeeld Oost. Waarom heeft Oost (oa

IJburg) overigens als enige stadsdeel een ander proces (met de Maakbank) gekregen? De andere stadsdelen (Noord, Zuidoost en Nieuw-West) blijven er achteraan lopen. Ik wil nog maar eens benadrukken dat uit het onderzoek van OIS blijkt dat oa rond Ring A10 en Diemerscheg MINDER draagvlak is dan onder omwonenden in IJburg.

4. Mede doordat de klankbordgroepen pas eind oktober zijn geformeerd, maar ook vanwege gebrek aan mankracht bij de gemeente en vooral de wens van u om veel processen voor kerst respectievelijk februari af te ronden, ontstond een onmogelijke tijdsdruk. Klankbordgroepdeelnemers kregen slechts 5 dagen (rond Sinterklaas) de tijd om het 'afwegingskader' dat voorbereid was door adviesbureau Over Morgen te lezen, daarop te reageren en eigen zienswijzen te schrijven en in te brengen. De lokale klankbordgroepen mochten slechts op een klein deel van het afwegingskader reageren.
Klankbordgroepdeelnemers (met uitzondering van 1 iemand van Windalarm) zijn niet vooraf meegenomen in opzet en vragen van de onderzoeken die hebben plaats gehad. Achteraf bleek dat wij veel kritiek hadden op de opzet en uitvoering en het veel beter was geweest als we die punten vooraf hadden kunnen inbrengen.

5. Wij hebben voor het vaststellen van de zoekgebieden, maar ook tijdens de voorbereide gesprekken voor de reflectiefase, aangedrongen op het meenemen van
de Noorder IJplas en Cornelis Douwesterrein (zoekgebied 2) in de reflectiefase en het afwegingskader. We hebben met lede ogen moeten aanzien dat dit gebied nu niet is betrokken in het afwegingskader (dat tegen de afspraak in nog steeds zo genoemd wordt: 'Afwegingskader: Signalen van de stad'):
https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/windmolens-amsterdam/afwegingskader-signalen-stad/
In het verlengde hiervan hebben wij vanaf het begin gewezen op het betrekken van de Noorder IJplas en Cornelis Douwesterrein in de integrale Plan MER die is aangekondigd door u (na veel druk vanuit ons en de politiek). Er is zelfs een ongevraagd advies uit stadsdeel Noord (gesteund door commissieleden van oa PvdA en GL) waarin wordt opgeroepen om NIJP/CD toe te voegen aan de zoekgebieden voor de Plan MER. Maar u heeft nog steeds niet uw instemming gegeven voor het betrekken van NIJP en CD in het Plan. Hoe is een eerlijke, integrale afweging mogelijk als een van de zoekgebieden wordt uitgesloten? En waarom gebeurt dit?
De indruk wordt steeds sterker dat de beslissing voor windturbines op die plek al is genomen.

Van twee leden van Windalarm heb ik vernomen dat zij morgen wel aanwezig zullen zijn. Ik hoop dat u goed naar hen luistert.

Met vriendelijke groet,

Camiel Verberne
Windalarm Noord-Waterland

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende

bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Beste mevrouw van Doorninck,

Bij deze melden wij ons af voor de bijeenkomst ter afsluiting van de reflectiefase.
Naar ons idee is deze nog niet afgesloten en valt er ook niets te vieren.

Er werd nauwelijks ingegaan op de informatie van klankbordgroepen die bedoeld waren om mee te denken over de impact van windturbines in de leefomgeving van burgers. We hebben geprobeerd input te geven aan een afwegingskader zoals de bedoeling was en waar wij ons voor hebben ingezet. De schriftelijke input is genegeerd of terzijde geschoven in een reactienota waar willekeurige stukjes in zijn geplaatst die off-topic werden becommentarieerd.

Wij hebben op 14 februari lang met u gesproken over het dokument Signalen uit de Stad met het verzoek dit niet vast te stellen als produkt van de reflectiefase. In de uitnodiging en in de vooraankondiging staat dat “De Signalen uit de stad” gehoord zijn en in het vervolgproces worden meegenomen, en dat deze een plek hebben in de toekomstige afwegingen. Om dit te noemen in een bericht aan deelnemers van klankbordgroepen waarvan bekend is dat zij dit dokument allerminst als waardevol beschouwen en zeker niet als input voor een vervolgproces of afwegingen, komt op ons erg vreemd over en als een bevestiging dat burgers niet serieus worden genomen.

Wat betreft de tuinparken zijn de vele vragen en kritische opmerkingen van tuinders in de klankbordgroepen over geluidsproblemen, gezondheidsproblemen, problemen mbt veiligheid en stapeling van geluid niet meegenomen in de adviezen van de expertgroepen, behoudens een enkele verwijzing zonder deze te expliciteren. Toch klinkt hier af en toe oprechte zorg in door.

Om u een concreet beeld te geven van de situatie:
Bij een geluidsnorm Lden van 45 dB zullen duizenden tuinders zowel overdag als ‘s nachts grote hinder ondervinden van windturbines, aangezien de hinder buiten veel groter is dan binnen en tuinders de hele dag buiten zijn. Dat de aantallen gehinderden op volkstuinparken niet zijn meegenomen in het MER Addendum klopt natuurlijk ook niet.

Wij hadden deze en andere kwesties graag met de gemeente besproken, maar dat is tot nu toe onmogelijk gebleken. Op dit moment zien wij dus geen reden tot een feestelijke afsluiting.

Met vriendelijke groet,

Ans Sullot
Koko Barenbrug,
tuinders Tuinpark Buikslotermeer

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende

bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Beste mevrouw van Doornick,

Dank u wel voor de uitnodiging. Ik sla de uitnodiging af. Het participathietraject was voor mij een zeer teleurstellende ervaring.
Ik heb geen aanwijzingen dat u echt naar ons bewoners heeft willen luisteren, helaas.

Vriendelijke groeten,
Dirkje Sommeijer

Onderwerp: Antw: Uitnodiging voor een afsluitende

bijeenkomst van de reflectiefase (RES Wind) - 14 april

Geachte mevrouw Van Doorninck,

Hartelijk dank voor de uitnodiging die ik helaas moet afwijzen aangezien ik het vertrouwen in dit proces door schade en schande volledig heb verloren.
Telkens heb ik mij voor het karretje gespannen gevoeld van een façade en ook nu weer is mijn verwachting dat mijn medewerking aan deze bijeenkomst gebruikt zal worden voor positieve berichtgeving over een reflectiefase die dergelijke berichtgeving niet verdiend.

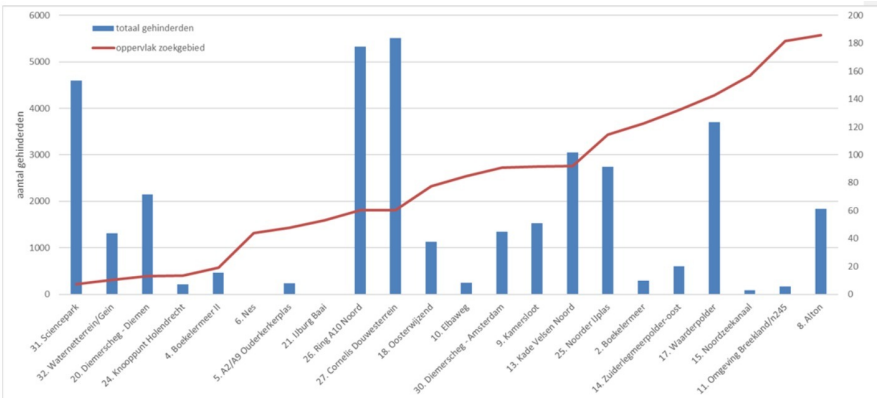
Ter illustratie van mijn vertrouwen, zie onderin deze mail voor een kleine reconstructie van mijn betrokkenheid bij het rampzalige proces van KBG Noord.

Mijn twee belangrijkste inhoudelijke punten zijn telkens:

1. Het bestuurlijke Nee van de gemeente Landsmeer tegen Windturbines langs haar grens is belangrijke informatie voor afweging, vooral ook gezien de bouwambitie van Landsmeer. Het zou voor Amsterdam reden moeten zijn om geen windturbines nabij de Landsmeerse grens te dulden.
Rondom dit punt is mij telkens vanuit Amsterdam verteld dat er goede gesprekken lopen tussen Amsterdam en Landsmeer en telkens bij navraag is het tegendeel gebleken.
Het betreft een mogelijke windturbine in het reservegebied bij de S117, pal naast de toch al zo problematische en drukbevolkte Banne, vlakbij Landsmeer, in het groen en langs een gebied waar Landsmeer graag woningen zou realiseren.
Daarnaast betreft het een mogelijke windturbine, boven het drukbevolkte Elzenhagen, 350 meter van de Oostelijke Landsmeerse grens, waar evengoed woningen staan.



2. Het feit dat de geluidsnormen ernstige hinder accepteren als 'collateral damage' wordt stelselmatig verzwegen. Gelukkig brengt de provincie met haar planMER het wel in kaart. Zie onderstaande grafiek. Daarin is te zien dat voor het stuk A10 Noord het aantal gehinderden is berekend op meer dan 5.000. Dit laat in mijn ogen onverbiddelijk zien dat windturbines bij woonwijken een zeer slecht idee is. Een idee wat mensen in hun eigen huis, in hun eigen tuin en in hun eigen bed ellende bezorgd. Een idee dat weerstand tegen de klimaattransitie in de hand zal werken.



Bron: https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=noordholland&id=1100435566

Als burger verwacht ik dat gemeenten onderling rekening houden met elkaar en dat een plan voor meer groene energie open en eerlijk is over het effect voor de grote aantallen gedupeerde burgers.

Vriendelijke groet,
Rob van der Veer

Reconstructie betrokkenheid Rob van der Veer KBG Noord
13 december 2021: de laatste klankbordgroep Noord bijeenkomst, waarin wij eindelijk inhoudelijk iets mogen gaan zeggen. We worden daarvoor gevraagd binnen 2 dagen(!) te reageren op het concept afwegingskader. Tijdens die vergadering werd afgesproken dat na verwerking van onze input wij het afwegingskader zouden mogen controleren voordat het naar de raad zou gaan.

15 december: ik heb, dus op tijd, mijn input geleverd. Daarvan heb ik desgevraagd geen bevestiging gekregen. Ook mijn vragen over het proces werden niet beantwoord.

11 januari: ik herinner RESAmsterdam en Public Mediation aan dat wij het afwegingskader mochten inzien. Geen reactie

11 januari: bijna een maand na de vergadering volgt een verslag, nog zonder de beloofde data voor vervolggesprekken. En niets over voortgang afwegingskader.

14 januari: ik stuur een mail met vragen over het proces en bezwaren tegen het afwegingskader zoals het is, en de eis dat mijn input wordt verwerkt IN het kader. Geen reactie.

20 januari: plotseling wordt het afwegingskader aangeboden aan de gemeenteraad, met daarin niet de gewenste verwerking van mijn zonder twijfel belanghebbende punten. Nergens iets over de grote aantallen omwonenden bij sommige zoekgebieden. Nergens iets over het bestuurlijk NEE van Landsmeer.

21 januari: 41 klankbordgroepleden schorten hun betrokkenheid op omdat ze niet gehoord worden

27 januari: ik ontvang een e-mail van RESAmsterdam met een uitnodiging om op 7 februari te praten over hoe de reacties WORDEN verwerkt. Ik geef mij op met hoop dat ik nog wat kan meegeven met het afwegingskader.

28 januari: Public mediation stuurt de verslagen van de vergaderingen met de vraag of wij die willen vaststellen of commentaar leveren voor 2 februari.

30 januari: ik reageer dat ik niet blij ben met het afwegingskader en dat ik zie dat het verslag van 13-12 een verkeerde weergave van zaken geeft, wat mogelijk tot het probleem met het afwegingskader heeft geleid. Geen reactie

7 februari: 3 weken na mijn bezwaren tegen het concept afwegingskader krijg ik eindelijk reactie die zegt:
“Het afwegingskader is nadrukkelijk geen uitgekristalliseerde en gewogen lijst van criteria.” als argument waarom mijn input niet voldoende is verwerkt.
Daarbij wordt ook gesteld dat het afwegingskader al is vastgesteld door de gemeenteraad.
Met andere woorden het was al een fait accompli.

Masterscriptie “Weten hoe de wind waait” 4 augustus 2022

“Wanneer dan gekeken wordt naar de invloed van burgerparticipatie op het draagvlak voor windturbines in Amsterdam kan geconcludeerd worden dat het participatieproces als geheel geen positieve invloed gehad heeft op het draagvlak. Deze conclusie volgt uit de constatering dat in de invulling van het participatieproces door de gemeente Amsterdam een aanzienlijk deel van de factoren voor effectieve burgerparticipatie niet terug te vinden zijn en de participatie daaruit volgend niet effectief was. “

Weten hoe de wind waait

Een onderzoek naar burgerparticipatie, draagvlak
en een windturbineproject op lokaal niveau

Student: Laura Kerkhof
Studentnummer: 2612428
VU FSW Master Bestuurskunde, Master Thesis, 24 ECTS
Afstudeerrichting: Kwaliteit van Besturen
Scriptiebegeleider: Ashley Longman
Tweede beoordelaar: Dr. Marenne Jansen
Amsterdam, 4 augustus 2022
Aantal woorden: 19.140

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Introductie **4**

1.1 Inleiding 4

1.2 Probleemstelling 8

1.3 Leeswijzer 9

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader **10**

2.1 Burgerparticipatie en draagvlak 10

2.2 Burgerparticipatie 11

2.2.1 Generaties burgerparticipatie *14*

2.2.2 Overheidsparticipatie *15*

2.3 Vormen van burgerparticipatie 16

2.4 Effectieve burgerparticipatie 18

2.4.1 Factoren voor effectieve burgerparticipatie *19*

2.5 Conceptueel model 21

2.6 Beantwoording theoretische deelvragen 22

Hoofdstuk 3: Methodologie **24**

3.1 Type onderzoek 24

3.2 Onderzoeksdesign 25

3.2.1 Casusselectie *25*

3.3 Operationalisering 26

3.4 Dataverzameling 30

3.4.1 Selectie van respondenten *30*

3.4.2 Coderen *32*

3.5 Methodologische overwegingen 34

3.5.1 Representativiteit *34*

3.5.2 Validiteit en betrouwbaarheid *34*

Hoofdstuk 4: Resultaten **37**

4.1 Contextuele factoren 37
4.1.1 Contactpogingen gemeente *38*
4.1.2 Informatievoorziening *39*
4.2 Organisatorische factoren 39
4.2.1 Participatie-initiatieven en de invulling *39*
4.2.2 Informatie-uitwisseling *41*
4.2.3 Kaders en verwachtingen *42*
4.2.4 Ondersteuning gemeente *44*
4.3 Procesmanagement factoren 45
4.3.1 Communicatie betrokkenen *45*
4.3.2 Onderhouden contacten *46*
4.3.3 Rol sleutelspelers *47*
4.3.4 Houding gemeente *47*
4.4 Onbekende voorwaarden 48
4.4.1 Rol van de politiek *48*
4.4.2 Kennis ruimtelijke omgeving *49*
4.5 Beantwoording empirische deelvragen 50
Hoofstuk 5: Conclusie en discussie **52**
5.1 Conclusie 52
5.2 Theoretische reflectie 53
5.3 Beperkingen onderzoek 55
5.4 Suggesties vervolgonderzoek 56
Bibliografie **58**
Bijlagen **66**
Bijlage I – Topic lijst 66
Bijlage II – Codeboek 67
Bijlage III - Codeboom 69

Hoofdstuk 1: Introductie

1.1 Inleiding

De energiesector is wereldwijd een van de belangrijkste onderdelen van de economie. Zonder energie zou een groot deel van de wereldeconomie niet kunnen bestaan; productie en mobiliteit vragen energie. Een betrouwbare energievoorziening is dan ook van groot belang voor de industrie en andere productieprocessen (Asghar, 2008, p. 167). Gedreven door de gevaren van klimaatverandering wordt er voor deze betrouwbare energievoorziening steeds meer duurzame energie opgewekt waar men onbeperkt gebruik van kan maken. Met de energiesector als belangrijk onderdeel van de economie is het dan ook niet verassend dat er naar de energiesector gekeken wordt wanneer het gaat om de verduurzaming (Mikova, Eichhammer, & Pfluger, 2019, p. 448). Het zijn ook de gevaren van klimaatverandering die de Europese Unie en de Verenigde Naties ertoe bewegen om gezamenlijke klimaatdoelen te formuleren waar landen via verdragen aan gebonden zijn. Het Akkoord van Parijs en de Europese Green Deal zijn hier recente voorbeelden van (Rijksoverheid, 2021).

Deze akkoorden en daarmee het opwekken van duurzame energie zijn onderdeel van een bredere ontwikkeling die ook wel bekend staat als de energietransitie. Onder energietransitie kan het volgende verstaan worden: een verandering in de samenstelling van de primaire energievoorziening (Smil, 2010, p. vii). Zo'n verandering kan zowel lokaal als globaal plaatsvinden, waarbij het eerste vaak onderdeel is van het laatste. Een voorbeeld van een globale energietransitie is de huidige transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare, ook wel duurzame energie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020, pp. 8-9). Lokale initiatieven geven invulling aan de globale energietransitie, zowel particulieren die zonnepanelen plaatsen als gemeenten die windturbines bouwen dragen bij op lokaal niveau (Leonhardt, Noble, Poelzer, Fitzpatrick, & Belcher, 2022, p. 5).

Recente Nederlandse cijfers laten zien dat in 2021 33% van alle opgewekte energie uit duurzame bronnen kwam. Iets minder dan het dubbele daarvan werd opgewekt uit fossiele bronnen. Er is daarmee in 2021 een stijging van 22% in de totale hoeveelheid opgewekte duurzame energie ten opzichte van een jaar eerder. De totale hoeveelheid opgewekte energie wordt verder aangevuld met iets meer dan 3% opgewekte energie uit kernenergie en overige bronnen. De samenstelling van de duurzame bronnen bestaat voor iets minder dan de helft uit wind, gevolgd door zon en biomassa en een miniem aandeel voor water (CBS, 2022).

Een van de belangrijkste bronnen van duurzame energie in Nederland is windenergie. Windenergie is de snelst groeiende duurzame energiebron na waterkracht (Mauro, 2019, pp. 1-

2). Het kan zowel op zee als op land opgewekt worden. De grootste Nederlandse windparken zijn op zee terug te vinden. Deze parken liggen in de Noordzee, voornamelijk voor de kust van Noord- en Zuid-Holland (Rijksoverheid, n.b.). Hier is echter onvoldoende ruimte om alle Nederlandse windenergie op te wekken. Er moet rekening gehouden worden met andere activiteiten zoals de visserij en de scheepvaart maar ook de belasting van de natuur speelt een grote rol in het gebruik van de Noordzee (Ministerie van Infrastructuur en Milieu., & Ministerie van Economische Zaken, 2015, pp. 5-7). Er wordt dan ook steeds vaker gekeken naar het bouwen van windparken op land.

Deze windparken op land hebben echter een grote impact op de ruimtelijke omgeving. Bij het vinden van geschikte locaties voor windparken op land komt veel kijken. In dichtbevolkte gebieden kan er conflict ontstaan over de impact op de ruimtelijke omgeving en op de natuur (Eichhorn, Tafarte, & Thrän, 2017, p. 612). Bij het plaatsen van windturbines houdt de Rijksoverheid dan ook rekening met een aantal voorwaarden. Windturbines moeten (1) voldoen aan de regelgeving op het gebied van geluid en veiligheid, (2) zo min mogelijk voor overlast zorgen, (3) passen in het landschap en (4) aansluiten op de natuuraspecten (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2021).

Als gevolg van deze voorwaarden staat het grootste deel van de Nederlandse windturbines dan ook buiten de Randstad. De windturbines staan met name in gebieden waar relatief veel ruimte is: de Kop van Noord-Holland, Friesland en Flevoland. De richtlijnen voor het bouwen van de windturbines verschillen per provincie. Provincies hebben zelf de bevoegdheden om de ruimtelijke inpassing van windturbines te bepalen (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2018). Zo is het in de provincie Friesland beleid om geen windturbines neer te zetten die een tiphoogte hebben hoger dan 100 meter (Provincie Friesland, 2021, p. 9). In Flevoland is afgesproken dat de tiphoogte niet meer mag zijn dan 145 meter (Provincie Flevoland, 2016, p. 22). Gemiddeld gezien is de hoogte in 2019 op land en zee ongeveer 100 meter (Rijksoverheid, 2020).

In Nederland probeert de Rijksoverheid via het eigen Klimaatakkoord met afspraken, maatregelen en instrumenten de Nederlandse CO2-uitstoot voor 2030 met 49% te verlagen. Niet alle maatregelen zijn verplicht, bijvoorbeeld omdat het niet mogelijk is deze bij wet vast te leggen (Rijksoverheid, 2019, p. 124). Een belangrijk onderdeel in de uitvoering van het Klimaatakkoord is de Regionale Energie Strategie (RES). In de RES is Nederland ingedeeld in 31 regio's om zo de afspraken in de praktijk te kunnen brengen (Klimaatakkoord, 2018, pp. 214-215). De RES wordt opgesteld door gemeenten, provincies en waterschappen (Linders, et al., 2021). De functies van de RES zijn meervoudig. Allereerst bepaalt de RES welke

energiedoelstellingen er zijn en op welke termijn deze gehaald moeten worden. Ten tweede wordt de RES gebruikt om de doelstellingen op een maatschappelijk betrokken manier te behalen. Ten derde is de RES een instrument om langdurige regionale samenwerking te organiseren (Rijksoverheid, 2019, p. 222).

De RES bepaalt onder andere op welke plekken er mogelijkheden zijn voor het grootschalig opwekken van duurzame energie en welke infrastructuur hiervoor nodig is. In de praktijk betekent dit dat er voor de RES met verschillende belanghebbenden rekening gehouden moet houden bij het bepalen van de energiedoelstellingen en de termijnen. Bij belanghebbenden moet men denken aan netbeheerders en energiecoöperaties maar ook aan bewoners, bedrijven en milieuorganisaties (Boogers, 2020, p. 211).

Bij ingrijpende dossiers zoals het plaatsen van windturbines is het belangrijk om bij burgers draagvlak te creëren voor de plannen van de overheid en wederzijds vertrouwen op te bouwen om zo beleid succesvol te kunnen implementeren. Om deze communicatie tussen overheid en burgers te verbeteren en faciliteren is burgerparticipatie een belangrijke voorwaarde (Berner, Amos, & Morse, 2011, p. 129). Burgerparticipatie kan ook leiden tot een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel tussen bestuurder en burger voor publieke zaken. Daarnaast kan het zorgen voor een beter inzicht in de wensen van burgers met betrekking tot het lokale bestuur. Op die manier levert actieve burgerparticipatie input voor het bestuur (Huang & Feeney, 2016, p. 189). Onderzoek uit de Verenigde Staten toont aan dat in steden waar actief ingezet wordt op burgerparticipatie burgers minder cynisch zijn over het lokale bestuur (Berman, 1997, p. 110).

Effectieve burgerparticipatie bestaat volgens Berner, Amos en Morse (2011) in ieder geval uit drie elementen. Allereerst moet op de input van burgers in het beleidsproces feedback volgen vanuit het bestuur in het algemeen maar ook van lokale bestuurders. Op deze manier is de burgerparticipatie niet alleen symbolisch. Ten tweede ligt bij effectieve burgerparticipatie de nadruk op positieve communicatie en samenwerking in tegenstelling tot een van meet af aan vijandige houding richting elkaar. Ten derde volgt effectieve burgerparticipatie uit belangenbehartiging en niet uit objectiviteit of neutraliteit. Voorwaarde is wel dat die belangenbehartiging plaatsvindt op basis van de wensen van een groep en niet van een individu. Burgers die zich uitspreken moeten zich dan ook realiseren dat zij een grotere groep vertegenwoordigen en niet (alleen) hun eigen voorkeuren (Berner, Amos, & Morse, 2011, pp. 151-153).

Uit onderzoek naar burgerparticipatie in drie Nederlandse casussen met betrekking tot klimaat adaptieve maatregelen blijkt dat het belangrijk is dat zowel burgers als het lokale

bestuur inzet moeten tonen om de participatie te vervullen omdat de mate van inzet bepaalt hoe succesvol de participatie uiteindelijk is. Wanneer het lokale bestuur wel inzet op participatie maar burgers onwelwillend zijn, heeft het geen zin om dit te faciliteren. Burgers zullen hier dan geen gebruik van maken. Andersom geldt dat welwillende burgers maar een onwelwillend lokaal bestuur uiteindelijk ook leidt tot beperkte burgerparticipatie. De waardering van het participatieproces door burgers wordt vooral bepaald door erkenning van hun input en in mindere mate door de faciliteiten om de input te kunnen leveren (Uittenbroek, Mees, Hegger, & Driessen, 2019, p. 2542).

Hoewel bovenstaande onderzoeken duidelijk aangeven dat burgerparticipatie kan leiden tot een betere relatie tussen overheid en burgers blijkt ook dat er vanuit de bestuurders terughoudendheid kan zijn richting het betrekken van burgers. Het komt voor dat de burgerparticipatie pas plaats vindt op het moment dat de belangrijkste keuzes in het beleidsproces eigenlijk al genomen zijn. Een van de redenen hiervoor is dat burgerparticipatie veel tijd in beslag kan nemen. Wanneer bestuurders onder tijdsdruk beslissingen moeten nemen kan dit een reden zijn om minder middelen in te zetten voor actieve burgerparticipatie (Callahan & Yang, 2007, p. 249 & 258). Andere redenen die bestaan bij het bestuur om terughoudend te zijn is de angst dat er misverstanden ontstaan tussen burgers en bestuurders, een gebrek aan vertrouwen in de burger, zorgen over de efficiëntie van burgerparticipatie en de kwaliteit van uiteindelijke beslissingen na burgerparticipatie (Kasymova & Gaynor, 2014, p. 138).

Bestaande onderzoeken naar burgerparticipatie op lokaal niveau met betrekking tot het klimaat gaan met name over hoe burgers betrokken kunnen worden, maar minder over hoe deze burgerparticipatie in de praktijk plaatsvindt. Zo zijn er onderzoeken naar klimaat adaptieve maatregelen maar geven ook zij aan dat er weinig onderzoek is naar de invulling van burgerparticipatie (Uittenbroek, Mees, Hegger, & Driessen, 2019). Een ander perspectief op burgerparticipatie met betrekking tot het klimaat richt zich op zogenaamde *community-based* initiatieven waar burgers ideeën aandragen voor het (lokale) bestuur (Edelenbos, et al., 2021) (Bisschops & Beunen, 2019). Daarnaast is er ook beperkt onderzoek naar vraagstukken waarbij een gemeente klimaatdoelen opgelegd krijgt vanuit de landelijke politiek en daar zelf invulling aan moet geven. Ook heeft specifiek onderzoek naar de rol van burgerparticipatie in beleidsprocessen inzake windenergie nog maar op zeer kleine schaal plaats gevonden (Langer, Decker, & Menrad, 2017) (Zaunbrecher & Ziefle, 2016).

1.2 Probleemstelling

De inzet op duurzame energie en lokale en regionale projecten om de klimaatdoelen te halen maakt het nuttig om onderzoek te doen naar de wijze waarop burgerparticipatie een rol kan spelen in het creëren van draagvlak voor zulk beleid. Het creëren van draagvlak is een belangrijk onderdeel van het succesvol kunnen implementeren van beleid. Eerder onderzoek naar burgerparticipatie heeft zich beperkt gericht op de praktijk van burgerparticipatie in lokale klimaat gerelateerde projecten.

Deze thesis wil bovengenoemde kenniskloof dichten door onderzoek te doen naar de manier waarop de gemeente Amsterdam vorm gegeven heeft aan burgerparticipatie inzake de windturbines die in de gemeente geplaatst worden. Deze kennis kan inzicht bieden in de bron van de weerstand tegenover de komst van de windturbines en daarmee ook voor andere gemeenten relevant zijn in de opzet van burgerparticipatie in het beleidsproces met betrekking tot het plaatsen van windturbines. Aan de hand van theorie over de invulling van burgerparticipatie en welke factoren bijdragen aan effectieve burgerparticipatie zal deze thesis onderzoeken hoe burgerparticipatie bij kan dragen aan het creëren van draagvlak. De onderzoeksvraag die hiervoor geformuleerd is luidt als volgt: *Op welke wijze heeft burgerparticipatie op het lokale niveau invloed op het draagvlak voor het windturbineproject in Amsterdam?*

Aan de hand van deelvragen zal een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag. Hiervoor zijn drie theoretische en twee empirische deelvragen geformuleerd. De theoretische deelvragen vormen de basis voor het theoretisch kader en luiden:

1. *Wat verstaat de literatuur onder burgerparticipatie en draagvlak?*
2. *Op welke wijze zijn burgerparticipatie en draagvlak aan elkaar verbonden?*
3. *Welke factoren maken burgerparticipatie effectief?*

De empirische deelvragen worden beantwoord aan de hand van de resultaten van het empirisch onderzoek en luiden:

4. *Op welke wijze heeft de gemeente Amsterdam invulling gegeven aan burgerparticipatie met betrekking tot het windturbineproject?*
5. *Hoe sluit het participatieproces van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het windturbineproject aan op effectieve burgerparticipatie?*

De maatschappelijke relevantie van deze thesis volgt uit de weerstand die het huidige Amsterdamse beleid oproept. Uit eigen onderzoek in 2022 door de gemeente Amsterdam blijkt dat krap de helft van Amsterdammers positief is over extra windturbines in Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2022). In vergelijking met een jaar eerder is de steun voor de windturbines afgenomen, waar dat in 2021 65% was is dat in 2022 52% (Van Zoelen, 2022). De gemeente Amsterdam is niet de enige gemeente die worstelt met beleid rondom windparken. Zo roepen ook plannen rondom Baambrugge en Abcoude en Den Haag en Leidschendam weerstand op (Rengers & Houtekamer, 2020) (Van de Wiel, 2019).

Inzicht in hoe burgerparticipatie in Amsterdam een rol speelt in dit proces kan andere gemeenten helpen om hun beleidsproces zo vorm te geven dat zij ruimte creëren voor burgers in de beleidsvorming. Daarnaast kan een algehele negatieve stemming rondom het besluit over de windparken ook bijdragen aan een verslechterd draagvlak voor duurzame energie (NOS & RTV Noord, 2021). Het is dan ook van belang om te voorkomen dat deze stemming ontstaat. Inzicht in de bron van weerstand kan daarbij helpen. De wetenschappelijke relevantie volgt uit het tot nu toe beperkte onderzoek naar de rol van burgerparticipatie in het beleidsproces inzake windenergie en het beperkte onderzoek naar klimaatdoelen die vanuit de landelijke politiek aan de lokale politiek worden opgelegd. Deze thesis kan kennis toevoegen over lokale burgerparticipatie met betrekking tot windenergie en ook bijdragen aan onderzoek naar de invulling van burgerparticipatie in het algemeen. Het onderzoek kan daarmee ook bijdragen aan de wetenschappelijke kennis over het lokale beleidsproces op het beleidsterrein van de energietransitie, iets wat de komende jaren actueel zal zijn.

1.3 Leeswijzer

Deze thesis bestaat in het totaal uit vijf hoofdstukken waarvan de introductie de eerste is. Hierop volgt hoofdstuk twee, het theoretisch kader, waar de in deze thesis gebruikte concepten verder worden toegelicht en de huidige stand van zaken wat betreft de theorie over burgerparticipatie verder toe zal worden gelicht. Het derde hoofdstuk behelst de methodologie van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode en andere methodologische keuzes nader toegelicht en verantwoord. Hierop volgt het vierde hoofdstuk waar de empirische onderzoeksresultaten uit de afgenomen interviews uiteengezet worden. In hoofdstuk vijf, het laatste deel van deze thesis, volgt de conclusie waarin aan de hand van de deelvragen een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd wordt en worden de empirische bevindingen verbonden aan het theoretisch kader.

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk worden de verschillende aspecten van burgerparticipatie besproken. Allereest wordt draagvlak en de relatie met burgerparticipatie toegelicht. Vervolgens wordt burgerparticipatie verder uitgewerkt aan de hand van drie verschillende deelonderwerpen: de participatieladder, generaties burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Hierop volgt een beschrijving van verschillende vormen van burgerparticipatie en ook hoe deze in eerder onderzoek naar burgerparticipatie met betrekking tot klimaatbeleid ingevuld zijn. Afsluitend is er een uiteenzetting van de factoren die burgerparticipatie beïnvloeden om deze ten slotte schematisch weer te geven in een conceptueel model.

2.1 Burgerparticipatie en draagvlak

Wanneer er gesproken wordt over het creëren van draagvlak kunnen er binnen een beleidsproces twee verschillende vormen van draagvlak onderscheiden worden. Draagvlak voor de inhoud van het beleid gaat over de acceptatie van de feitelijke inhoud van beleid. Deze vorm van draagvlak is afhankelijk van hoe de feitelijke inhoud van het beleid zoals geformuleerd door de overheid overeenkomt met de manier waarop verschillende belanghebbenden het beleid zien. Naast dit inhoudelijke draagvlak bestaat er ook draagvlak voor het proces. Acceptatie voor aanstaand beleid ontstaat dan via de invulling van het beleidsproces bijvoorbeeld doordat belanghebbenden inzicht krijgen in de visies van anderen of doordat zij het gevoel hebben dat zij (positieve) invloed gehad hebben op het beleid. Het uiteindelijke draagvlak voor aanstaand beleid is afhankelijk van het bestaan van beide soorten draagvlak (Boedeltje & De Graaf, 2004, pp. 4-6).

Burgerparticipatie is een instrument dat door overheden kan worden ingezet om draagvlak te creëren. Draagvlak voor beleid is een belangrijke factor voor het succesvol kunnen implementeren van beleid (Sabatier & Mazmanian, 1979, pp. 495-496). Giacchino en Kakabadse (2003) stellen dat dit draagvlak gecreëerd wordt door het betrekken van alle belanghebbenden. Samenwerking tussen verschillende belanghebbenden verstaan zij als volgt: het opstellen van gezamenlijke geïnterpreteerde beleidsdoelen, het creëren van sterke onderlinge relaties en een hoge bereidheid om onderling informatie en kennis te delen (Giacchino & Kakabadse, 2003, pp. 146-150). Door middel van burgerparticipatie kunnen overheden de waarden die burgers belangrijk vinden identificeren. Op die manier kunnen overheden hun beleid beter op deze waarden aan laten sluiten en zo aan de behoeften van burgers tegemoet komen (Nabatchi, 2012, p. 700).

Om draagvlak te creëren moet de burgerparticipatie effectief zijn. Wanneer burgers vroeg in de besluitvorming betrokken worden en niet pas vlak voor de implementatie van beleid, kan burgerparticipatie bijdragen aan draagvlak voor het uiteindelijke beleid (Michels & De Graaf, 2010, pp. 481-482). Indien burgers niet betrokken worden maar op enig moment wel door krijgen dat er een project aanstaande is dat impact kan hebben op hun leefomgeving kan het gebeuren dat zij zich alsnog mobiliseren om de uitvoering van het project tegen te gaan (Devlin & Yap, 2008, pp. 19-20).

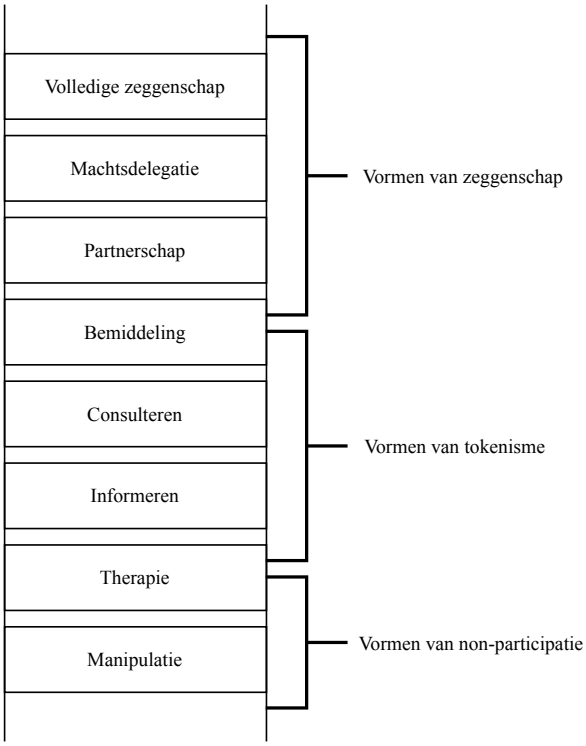
2.2 Burgerparticipatie

Het begrip burgerparticipatie kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Er is geen sprake van één definitie die veelvuldig gebruikt wordt. De meeste definities van burgerparticipatie zijn dan ook algemeen van aard. Zo definiëren Hügel en Davies (2020) burgerparticipatie als: “een overkoepelend begrip dat verschillende vormen van interactie tussen personen samenbrengt, van informeren en luisteren door middel van dialoog, debat en analyse tot het implementeren van gezamenlijk bereikte oplossingen (Hügel & Davies, 2020, p. 2). Deze definitie sluit aan op die gegeven door Callahan (2007) waarbij burgerparticipatie gedefinieerd wordt als de interactie tussen burgers en ambtenaren die gefocust is op beleidskwesties en implementatie (Callahan, 2007, p. 1181).

Eerder bepalend werk van Arnstein (1969) geeft ook een algemene definitie van burgerparticipatie maar doet dit aan de hand van verschillende niveaus van participatie. Zij gebruikt deze typering om onderscheid te maken tussen een vorm van schijnparticipatie en daadwerkelijke participatie. De acht niveaus van participatie kunnen gezien worden als de participatieladder. Onderaan de ladder is sprake van schijnparticipatie waarbij er wel interactie is tussen de overheid en burgers maar dit vooral gebruikt wordt om burgers te overtuigen van het standpunt van de overheid. Bovenaan de participatieladder is ook daadwerkelijk sprake van burgerparticipatie, burgers hebben dan invloed op het besluitvormingsproces (Arnstein, 1969, pp. 216-217).

Figuur 1 laat de opbouw van de ladder zien. De acht verschillende niveaus van participatie hebben allen een eigen betekenis:

1. Manipulatie: op dit laagste niveau van burgerparticipatie wordt burgers gevraagd te participeren maar is het motief vanuit de overheid niet om hen ook daadwerkelijk inspraak te geven en iets te doen met hun inbreng.
2. Therapie: burgers worden bij elkaar gebracht om met elkaar in gesprek te gaan over een bepaald onderwerp. Deze gesprekken worden georganiseerd door de overheid en het doel is om de burgers te overtuigen van het gelijk van de overheid. Deze vorm van participatie vraagt veel inspanning van de burger maar levert hen niets op.



Figuur 1 Participatieladder gebaseerd op Arnstein (1969)

3. Informeren: burgers worden geïnformeerd over hun rechten, verantwoordelijkheden en opties. Echter, deze informatiestroom is eenzijdig vanuit de kant van de overheid en vindt vaak plaats door middel van nieuwsberichten of flyers. Door deze eenzijdigheid hebben burgers uiteindelijk geen inbreng en bepaalt de overheid de agenda.
4. Consulteren: burgers wordt gevraagd naar hun mening over een bepaald beleid. Echter, zolang deze vorm van participatie niet gecombineerd wordt met andere vormen van participatie is de inbreng van burgers zeer beperkt en zijn er geen garanties dat hun inbreng ook meegenomen wordt in de beleidsbepaling.
5. Bemiddeling: de burger heeft invloed doordat deze aangewezen wordt om onderdeel te zijn van bijvoorbeeld een commissie die advies geeft over het beleid. Dit is een eerste stap richting daadwerkelijke participatie omdat het bestuur de burger daadwerkelijk invloed geeft op het beleid.
6. Partnerschap: de burgers en het bestuur delen met elkaar de invloed op het beleid en de vormgeving van de agenda. Dit vindt plaats door middel van gezamenlijke bestuursraden en commissies. Deze vorm van participatie wort vaak afgedwongen door burgers en niet direct aangeboden door het bestuur.
7. Machtsdelegatie: de burger is bij deze vorm van participatie dominant ten opzichte van het bestuur. Ook hier kan sprake zijn van bestuursraden en commissies maar

zijn burgers in de meerderheid. Om tot een overeenstemming te komen over beleidskeuzes moet het bestuur de onderhandelingsprocedures met burgers initiëren in plaats van te reageren op burgers die om inspraak vragen.

8. *Volledige zeggenschap*: bij deze vorm van participatie ligt de macht volledig bij de burger. De overheid heeft niets meer te zeggen over de invulling van het beleid. Deze vorm van participatie komt zeer beperkt voor en het is vaak alsnog de overheid, bijvoorbeeld in de vorm van het stadsbestuur, dat de invulling van het beleid goed moet keuren (Arnstein, 1969, pp. 218-224).

De acht niveaus zijn opgedeeld in drie categorieën wat betreft de mate van participatie. Van onder naar boven is de laagte categorie non participatie. Dit zijn vormen van participatie die door overheden soms gezien worden als daadwerkelijke participatie maar die eigenlijk weinig te maken hebben met participatie. De volgende categorie is tokenisme. Hiervan is sprake wanneer de vormen van participatie wel kenmerken hebben van daadwerkelijke participatie. Echter, door de omstandigheden waarbinnen de participatie plaatsvindt wordt de inbreng van burgers uiteindelijk niet gebruikt. Participatie is daarmee louter symbolisch en wordt ook wel schijnparticipatie genoemd. De bovenste categorie op de ladder bestaat uit vormen van participatie. Vormen die tot deze categorie behoren bieden burgers daadwerkelijk inspraak en deze inspraak vertaalt zich ook in een grote mate van zeggenschap wat betreft beleidskeuzes (Arnstein, 1969, p. 217).

Aan de hand van de participatieladder van Arnstein is het begrip burgerparticipatie steeds verder uitgewerkt. Arnstein (1969) karakteriseert burgerparticipatie vanuit het perspectief van activistische burgers. Zij gaat er hierbij vanuit dat het beleidsprobleem hetzelfde blijft en alleen de invulling van burgerparticipatie kan veranderen. Echter zijn beleidsproblemen vaak uniek door hun eigen kenmerken. Essentieel is hier om niet vanuit de participatie te redeneren maar vanuit het beleidsprobleem om zo de geschikte vorm van burgerparticipatie te vinden (Bishop & Davis, 2002, p. 18).

Waar Arnstein uitgaat van een relatief eenvoudige machtsstructuur, waarbij naar mate men hoger op de ladder komt de burger macht naar zich toetrekt en de overheid deze afstaat, doet dit geen recht aan de vaak complexere realiteit. In de praktijk blijkt het lastig om bepaalde rollen van meet af aan toe te kunnen schrijven aan bepaalde personen. Het gevoel van verantwoordelijkheid volgt uit het participatieproces en niet de taakopvatting vooraf. Het proces bepaalt daarmee de houding en invulling van burgers (Collins & Ison, 2009, pp. 361-362). Dit sluit aan op het perspectief waarbij de waarde van burgerparticipatie mede bepaald

wordt door de mate waarin het geaccepteerd wordt door burgers die niet direct onderdeel zijn van de participatie. Dit heeft alles te maken met de insteek van het proces en in hoeverre het participatieproces recht doet aan de verschillende zienswijzen die er zijn onder burgers (Quetzal Tritter & McCallum, 2006, pp. 157-160). Dit is een aspect dat in de conceptualisering van Arnstein niet naar voren komt.

De participatieladder zoals Arnstein die geïntroduceerd heeft lijkt daarmee geen recht te doen aan de complexiteit van huidige beleidsproblemen zoals bijvoorbeeld klimaatverandering. Een beleidsprobleem zoals deze wordt juist gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan zowel rollen als processen. Het lijkt hier eerder op z'n plaats om vanuit een specifiek aspect van klimaatverandering, zoals het plaatsen van windparken, te bekijken welke vorm van burgerparticipatie ingezet kan worden om de gewenste resultaten te behalen. Hoewel de participatieladder van Arnstein ingehaald lijkt te zijn door de complexiteit van huidige beleidsproblemen biedt deze wel inzicht in de kern van participatie. Veel van de onderzoeken naar burgerparticipatie bouwen voort op dit werk van Arnstein. De verschillende treden zoals Arnstein die geformuleerd heeft kunnen daarmee gebruikt worden om de achtergronden van participatie in de huidige praktijk te duiden.

2.2.1 Generaties burgerparticipatie

Door de jaren heen is het perspectief op burgerparticipatie onderhevig geweest aan vele veranderingen. Deze veranderingen kunnen ingedeeld worden aan de hand van drie generaties die elkaar opvolgen maar ook naast elkaar bestaan. In de eerste generatie, van de jaren '70 tot nu, werd het recht op inspraak afgedwongen door mondige burgers (Lenos, Sturm, & Vis, 2006, p. 5). Het recht op inspraak houdt in dat er voor iedere burger de gelegenheid moet zijn om zijn of haar zienswijze duidelijk te maken richting verschillende overheidsniveaus zoals gemeenten, provincies en ministers. Deze inspraak is vaak schriftelijk geregeld waarbij burgers kunnen reageren op voorgenomen beleid (Herweijer & Pröpper, 2008, pp. 264-265).

De tweede generatie, begin jaren '90 tot nu, kenmerkte zich door "interactieve beleidsvorming en coproductie" waarbij burgers de kans krijgen om actief mee te bepalen hoe beleid eruit gaat zien (Lenos, Sturm, & Vis, 2006, p. 5). Interactieve beleidsvorming heeft als doel burgers zo vroeg mogelijk in het beleidsproces te betrekken bij de besluitvorming, de overheid is hierin de benaderende partij. Door vroeg in het proces de burger te betrekken wordt er draagvlak gecreëerd en heeft het beleid uiteindelijk meer effect en een hogere legitimatie (De Graaf, 2007, pp. 1 & 31-22).

In de derde generatie, begin 21e eeuw tot nu, gingen burgerinitiatieven een steeds grotere rol spelen waarbij de overheid zich faciliterend opstelt (Lenos, Sturm, & Vis, 2006, p. 5). Van een burgerinitiatief is sprake wanneer burgers zich binnen het publieke domein actief inzetten voor een maatschappelijk belang. Het initiatief hiervoor komt vanuit de kant van de burger. De overheid heeft wel een rol in het aanjagen van zulke initiatieven maar treedt verder met name faciliterend op en is daarmee terughoudend (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011, pp. 377-379).

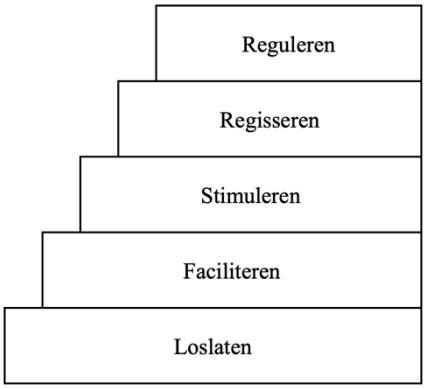
De verschillende generaties van burgerparticipatie bieden inzicht in de wijze waarop burgerparticipatie door de jaren heen verandert is. Deze inzichten kunnen in deze thesis gebruikt worden om de vormgeving van het participatieproces te duiden en te onderzoeken of het participatieproces aansluit bij de tijdsgeest zoals die uit de theorie volgt.

2.2.2 Overheidsparticipatie

Bovenstaande uiteenzetting van burgerparticipatie is met name geschreven vanuit het perspectief van de burger. Een andere manier om naar burgerparticipatie te kijken is door de rol van de overheid te belichten. Het gaat dan om overheidsparticipatie. Dit begrip kan gezien worden als een verlengde van burgerparticipatie waarbij het niet de burger is die participatie-initiatieven aanjaagt maar het de overheid is die actief probeert burgers te betrekken bij beleidsvorming (Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, van Gerwen, & Kruitwagen, 2014, p. 7). Een participerende overheid wil burgers de kans geven zelf aan de slag te gaan met beleidskwesties voordat de overheid zich hierin mengt (Schuilenburg, 2016, p. 20).

Binnen overheidsparticipatie kan de overheid verschillende rollen aannemen. De Raad van het Openbaar Bestuur (2012) heeft deze rollen verwerkt in een trapmodel zoals weergegeven in figuur 2. Hoe hoger op de trap de overheid zichzelf bevindt hoe meer zij een sturende rol heeft. De Raad voor Openbaar Bestuur benadrukt dat er wat hen betreft niet één ideale rol is voor de overheid om aan te nemen. Afhankelijk van de context waarin de overheid een rol aanneemt zal een keuze gemaakt moeten worden. De trap kent vijf treden, van onder naar boven zijn dat: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. Deze vijf treden hebben alleen een eigen rol voor de overheid:

1. Loslaten: Op deze onderste trede van de trap heeft de overheid geen enkele rol in het proces of inhoudelijk.
2. Faciliteren: Op deze tweede trede van de trap heeft de overheid een beperkte rol. Deze rol uit zich in faciliterende activiteiten wanneer er een extern initiatief naar voren komt waar de overheid waarde in ziet.
3. Stimuleren: Op de derde trede van de trap is het de overheid die een bepaald initiatief graag tot werkelijkheid ziet komen maar wil ze dat het anderen zijn die dit realiseren. De overheid helpt om de juiste personen hiervoor in beweging te krijgen.



Figuur 2 Overheidsparticipatietrap (Raad voor openbaar bestuur, 2011)

4. Regisseren: Op de vierde trede van de trap werkt de overheid ook samen met verschillende partijen maar houdt zij in die samenwerking wel het initiatief en de regie.
5. Reguleren: Op de vijfde en bovenste trede van de participatietrap is sprake van reguleren door middel van wet- en regelgeving. Wanneer de overheid hiervoor kiest kan zij ook handhaven en sanctioneren wanneer de opgelegde regelgeving niet nageleefd wordt (Raad voor openbaar bestuur, 2012, pp. 67-68).

2.3 Vormen van burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan op verschillende manieren vorm gegeven worden. Er kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen drie soorten participatie: (1) beleidsparticipatie richt zich op trajecten waarbij de overheid aan burgers vraagt om actief mee te denken, (2) maatschappelijke participatie waarbij burgers deelnemen aan het maatschappelijke verkeer en (3) maatschappelijk initiatieven van burgers die met elkaar zelf de verantwoordelijkheid nemen om een maatschappelijk doel te bereiken (WRR, 2012, pp. 51-52).

In eerdere onderzoeken naar burgerparticipatie in relatie tot klimaatprojecten zijn het met name beleidsparticipatie en maatschappelijke initiatieven die relatie tussen burgers en de overheid kenmerken. Onderzoek van Yildiz (2014) wijst uit dat er in Duitsland projecten bestaan waar burgers zelf meebetalen aan het bouwen van windparken. Dit gebeurt in samenwerking met overheidspartijen en kan gaan om lokale individuen maar ook bedrijven die samen energieprojecten financieren. In ruil voor de financiering krijgen deze financierders zeggenschap in de uitvoering van de projecten. In Duitsland zorgde deze vorm van financiering ervoor dat in 2014 50.4% van alle windenergie opgewekt werd door windturbines die door burgers gefinancierd zijn (Yildiz, 2014, pp. 678-680). Deze vorm van burgerparticipatie lijkt

met name aan te sluiten op het maatschappelijke initiatief dat de WRR onderscheidt doordat burgers het initiatief nemen om zelf een doel na te streven: duurzame energie opwekken maar ook zeggenschap over de manier waarop. Deze financiële burgerparticipatie heeft echter ook kenmerken van beleidsparticipatie omdat het initiatief hier niet alleen vanuit de burgers zelf komt maar het de overheid is die de mogelijkheden biedt.

In Nederland is deze vorm van burgerparticipatie ook bekend. Een aanzienlijk deel van de Nederlandse windturbines op land zijn gelieerd aan agrarische bedrijven. Deze financieren een deel van de windturbines en ontvangen van de overheid subsidie om deze op hun land geplaatst te krijgen. Sinds 2010 neemt deze vorm van financiering af omdat de windturbines steeds groter worden en er meer ingezet wordt op het bouwen van windparken (Terbijhe, Oltmer, & Van der Voort, 2009, p. 12).

Onderzoek van Devlin (2005) naar acceptatie van windparken in Zweden wijst uit dat burgerparticipatie een essentieel onderdeel is voor maatschappelijke acceptatie van windturbines. Een bottom-up benadering van burgerparticipatie lijkt hierbij voor de meeste acceptatie te zorgen. Afhankelijk van de opzet geeft dit burgers de mogelijkheid om vroeg in het beleidsproces mee te denken. Uit het onderzoek blijkt dat burgers met name waarde hechten aan inspraak op het moment dat er nagedacht wordt over de uitvoering van het beleid, met name hoe een windpark er uiteindelijk uit gaat zien. Wanneer burgers op deze manier mee kunnen bepalen over de inrichting van hun ruimtelijke omgeving ontstaat er meer draagvlak voor de windparken (Devlin, 2005, pp. 507-508). Het op deze manier inrichten van de burgerparticipatie vertoont met name kenmerken van beleidsparticipatie. Het is de overheid die bij deze vorm burgers uitnodigt om mee te denken over hun fysieke leefomgeving. Het doel van deze vorm van burgerparticipatie is om draagvlak voor nieuw beleid te creëren. Manieren om deze participatie in te richten zijn consultatiegroepen, het oprichten van burgerraden of panels (WRR, 2012, p. 52).

Een vorm van burgerparticipatie die volledig aansluit op het maatschappelijke initiatief is dat van *community-based* initiatieven. Veel vormen van burgerparticipatie verlopen volgens regels en procedures van de overheid, waarbij het de overheid is die de controle heeft. Bij community-based initiatieven is er sprake van het tegenovergestelde: burgers bepalen de regels en procedures en hebben de controle over het proces. Het doel van deze community-based initiatieven is het initiëren en implementeren van initiatieven die maatschappelijke problemen op kunnen lossen, waaronder de vraag naar duurzame energie (Edelenbos, et al., 2021, pp. 1691-1692).

Community-based initiatieven in relatie tot klimaatprojecten komen veel voor. Echter, in relatie tot windenergie is er beperkt onderzoek gedaan naar de relatie tussen community-based initiatieven en rol van burgerparticipatie. Recent onderzoek naar twee Australische windparken die geïnitieerd zijn door een groep burgers wijst uit dat community-based initiatieven uniek zijn in de mate waarin zij burgerparticipatie faciliteren. De burgerparticipatie in relatie tot zulke initiatieven heeft tot doel om relaties, kennis en onderling vertrouwen op te bouwen. Deze doelen komen voort uit het feit dat deze initiatieven vaak breed gedragen worden in de gemeenschap. Het verschilt per project of er ingezet blijft worden op participatie of dat dit alleen in de periode van de bouw en direct daarna plaats vindt. Wel blijkt uit het onderzoek dat de intensieve participatie ertoe leidt dat de windparken breed sociaal geaccepteerd worden. Deze acceptatie komt voort uit de opgedane kennis en gevormde relaties in het participatietraject (Hicks, 2020, pp. 142-148).

Kijkend naar de casus van de Amsterdamse windmolens is de burgerparticipatie beperkt tot beleidsparticipatie. Er is geen sprake van maatschappelijke initiatieven. De bouw van de windturbines is geïnitieerd door de overheid en wordt uitgevoerd door de provincies en gemeentelijke besturen in samenwerking met coöperaties. De participatiemogelijkheden voor burgers werden georganiseerd door de Gemeente Amsterdam. De instrumenten die hiervoor gebruikt zijn waren informatie- en participatiebijeenkomsten, inspraakavonden en een online raadpleging (Gemeente Amsterdam, 2021, pp. 5-7).

Deze thesis zal een definitie van burgerparticipatie gebruiken die tussen de algemenere definities en bovenstaande specifieke in ligt. Burgerparticipatie wordt dan gedefinieerd als initiatieven in het beleidsproces waarin een interactie tussen burgers en overheid ertoe leidt dat burgers inspraak hebben op lokale beleidsprojecten. Wanneer er in het vervolg van deze thesis gesproken wordt over burgerparticipatie zal hier beleidsparticipatie mee bedoeld worden, tenzij anders aangegeven.

2.4 Effectieve burgerparticipatie

Voor het creëren van draagvlak door middel van burgerparticipatie dient de burgerparticipatie effectief te zijn. Een simpele definitie van effectiviteit is dat een middel werkt zoals het bedoeld is en de resultaten behaalt die verwacht werden (Shrestha Pradhan, Su, Fu, Zhang, & Yang, 2017, p. 65). Effectiviteit kan op twee manieren geanalyseerd worden: op basis van uitkomsten of op basis van het proces. Wanneer effectiviteit geanalyseerd wordt op basis van uitkomsten wordt er met name gekeken naar de resultaten: of er breder gedragen beslissingen genomen worden dan voorheen, of er consensus is en of de beslissingen een betere kwaliteit hebben. Een

analyse van effectiviteit op basis van het proces richt zich op de kenmerken van instrumenten die gebruikt zijn. Zo kan er gekeken worden naar eerlijkheid, informatie-uitwisseling, groepsprocessen en de procedures (Conrad, Cassar, Christie, & Fazey, 2011, p. 762).

Wanneer effectiviteit concreter gemaakt wordt kan er ook gekeken worden naar bepaalde dimensies van effectiviteit. Er kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen vier dimensies. Allereerst de programmatische dimensie: behaalt het beleid de gestelde doelen? Ten tweede de procesdimensie, hier gaat het om de mate waarin de vormgeving van de beleidscreatie gepercipieerd wordt als juist. Bij de derde dimensie, de politieke, is het de vraag op er politiek draagvlak is voor het beleid. De vierde dimensie, die van tijd, richt zich op de geschiktheid van beleid in relatie tussen veranderende omstandigheden (Singh Bali, Capano, & Ramesh, 2019, p. 3).

In deze thesis wordt effectiviteit aan de hand van het proces geanalyseerd, de focus ligt op de wijze waarop burgerparticipatie vorm gegeven is en welke instrumenten daarvoor gebruikt zijn. Hierop aansluitend wordt dan ook met name de procesdimensie van effectiviteit gebruikt en in mindere mate de andere dimensies. Effectiviteit in deze thesis wordt dan gedefinieerd als de inzet van de geschikte instrumenten voor burgerparticipatie binnen het beleidsproces en de positieve waardering voor deze instrumenten.

2.4.1 Factoren voor effectieve burgerparticipatie

Verschillende factoren beïnvloeden de effectiviteit van burgerparticipatie. Uit een onderzoek van Ianniello, Iacuzzi, Fedele en Brusati (2019) naar empirische literatuur tussen 1985 en 2014 op het gebied van burgerparticipatie komen drie verschillende factoren naar voren die de effectiviteit van burgerparticipatie beïnvloeden. Allereerst de contextuele factoren, dit zijn vooraf bestaande omstandigheden waarin de burgerparticipatie plaatsvindt. Uit de literatuur blijkt dat van deze contextuele factoren met name een kennis tekort en kennisasymmetrie en de houding van bestuurders van invloed zijn op de effectiviteit van burgerparticipatie. Ten tweede zijn organisatorische voorzieningen van invloed op de effectiviteit. Specifiek gaat het hier om de mate waarin de hele gemeenschap vertegenwoordigd is in het participatieproces en de manier waarop het participatieproces vorm gegeven is. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om de instrumenten die gebruikt worden voor de burgerparticipatie. Ten derde zijn er procesmanagement factoren. Het gaat hierbij met name om de groepsdynamiek die bestaat tijdens de participatie en de kwaliteit van de dialoog tussen de verschillende belanghebbenden (Ianniello, Iacuzzi, Fedele, & Brusati, 2019, pp. 26-34).

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (WRR, 2012) benoemt aan de hand van drie randvoorwaarden een aantal factoren die aanwezig moeten zijn voor effectieve burgerparticipatie. Deze factoren volgen uit een onderzoek die de organisatie in 2012 gedaan heeft in opdracht van de Rijksoverheid.

De eerste randvoorwaarde die zij benoemen is de deelneming van sleutelfiguren die het verschil willen maken. Binnen deze sleutelfiguren maken zij een onderscheid van twee rollen die in het participatieproces vervult moeten worden. Allereest de rol van trekker. Dit zijn personen die bereid zijn zich aan een project te verbinden en gemotiveerd zijn om actie te ondernemen wanneer anderen zich afzijdig houden. De tweede rol is die van de verbinder. Dit zijn personen die zich op hun gemak voelen in de aanwezigheid van anderen en de vaardigheden hebben om bestuurders en burgers dichter bij elkaar te brengen. Er zijn interne verbinders, personen die contact kunnen onderhouden met andere burgers en de beleidsmakers, maar ook externe verbinders die vanuit bijvoorbeeld de gemeente proberen het contact met burgers te onderhouden. Het is belangrijk dat de verbinders en de trekkers met elkaar formele en informele netwerken vormen waarin zij informatie-uitwisseling mogelijk maken (WRR, 2012, pp. 79-87).

De tweede randvoorwaarde is respect voor de burgers vanuit de overheid, zonder respect kan men geen participatie verwachten. De WRR onderscheid drie factoren die van invloed zijn op het faciliteren van een zorgvuldig participatieproces. Allereest door burgers serieus te nemen. Met name de procedures van de formele kant van participatieprocessen wordt door burgers negatief beoordeeld. Burgers verlangen dat er geluisterd wordt, er op hun opmerkingen gereageerd wordt en dat zij eerst worden geïnformeerd voordat er beslissingen genomen worden. Een tweede bepalende factor voor een zorgvuldig participatieproces is een continue informatie-uitwisseling tussen de overheid en de burgers. Burgers wensen dat zij voortdurend op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen, ook wanneer er misschien weinig te melden valt. Het is zaak dat de overheid zorgt dat de informatievoorziening aansluit op de verschillende doelgroepen en dat zij niet alleen zenden maar ook bereid zijn om te ontvangen. De derde factor is een focus vanuit de overheid. Deze focus bestaat uit twee onderdelen. Allereerst moeten zij voorzien in een concreet onderwerp voor het participatieproces. Dit is zowel voor de overheid als de burgers essentieel. Het biedt de overheid de mogelijkheid concrete en directe vragen te stellen en het zorgt ervoor dat beleidsmakers burgers niet overvragen. Ten tweede moet de overheid zorgen voor concrete kaders in het participatieproces. Het moet duidelijk zijn over welk project het gaat en welke rol de burgers hebben binnen het beleidsproces: kunnen burgers het beleid nog beïnvloeden of draait het participatieproces eerder om het informeren van burgers (WRR, 2012, pp. 88-98).

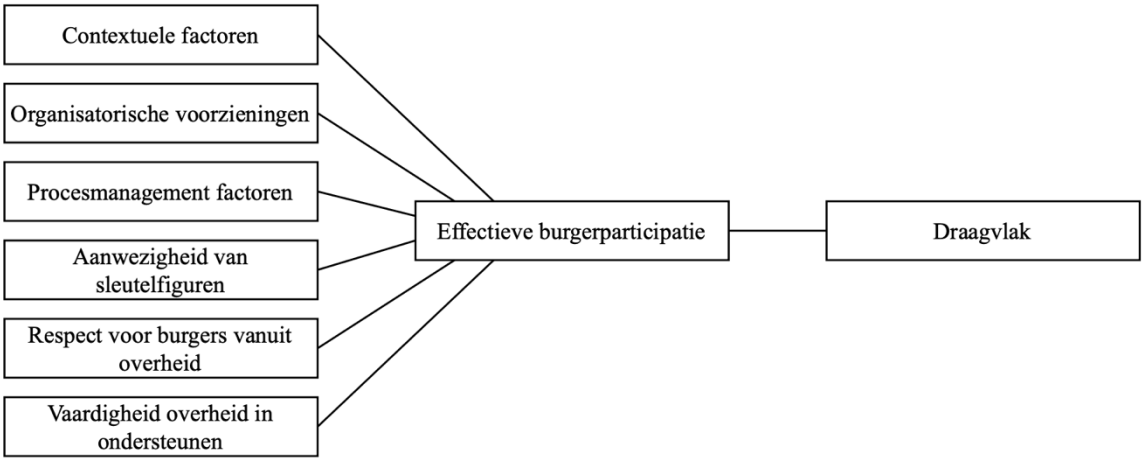
De derde randvoorwaarde zijn de vaardigheden van de overheid om te bewegen tussen loslaten en sturen, ofwel de juiste ondersteuning op het juiste moment. Drie factoren zijn hierop van invloed: ruimte, eigenaarschap en ruggensteun. Ruimte refereert naar de behoefte van burgers om het participatieproces in te vullen op een manier die bij hen past, natuurlijk binnen de gestelde kaders. Dit is een onderdeel waar de overheid af en toe los moet laten in plaats van te willen sturen. Bij eigenaarschap draait het erom dat burgers zich verantwoordelijk gaan voelen voor het project. Wanneer zij dan eigen oplossingen aan kunnen dragen ontstaat er meer draagvlak voor het uiteindelijke beleid. De laatste factor, ruggensteun, is de verantwoordelijkheid van de overheid. Zij moet ervoor zorgen dat de burger op het juiste moment op weg geholpen wordt. Bij de start van een participatieproces betekent dit bijvoorbeeld informatievoorziening over de verschillende vormen van participatie in het project. In het vervolg van het proces betekent ruggensteun ervoor zorgen dat de bestaande participatiemogelijkheden ook in stand gehouden worden (WRR, 2012, pp. 98-104).

Bovenstaande voorwaarden zoals geformuleerd door de WRR komen ook terug in ander onderzoek naar effectieve burgerparticipatie. Zo stelt Alberts (2007) dat wanneer er gesproken wordt over de invulling van beleid het belangrijk is dat voor alle belanghebbenden duidelijk is wat er met het beleid bereikt moet worden en dat er een overeenstemming is over de waarde van de doelen. Wanneer hier geen sprake van is kunnen er conflicten ontstaan tussen de verschillende belanghebbenden en wordt het voor de beleidsmakers lastig om het beleid zo in te vullen dat een zo groot mogelijk deel zich erin kan vinden. Een mogelijk gevolg hiervan is dat wanneer belanghebbenden het gevoel krijgen dat hun perspectieven niet meegenomen zijn of dat zij überhaupt niet geconsulteerd zijn, beleid uiteindelijk niet tot stand komt door het verzet (Alberts, 2007, p. 2337). Dit verzet kan zowel via formele wegen zoals gebruik maken van inspraakmogelijkheden of het sturen van protestbrieven, als via informele wegen zoals petities of het organiseren van media-aandacht (Glucker, Driessen, Kolhoff, & Runhaar, 2013, pp. 105-106).

2.5 Conceptueel model

Volgend uit bovenstaande theorie kan een conceptueel kader opgesteld worden die de relatie weergeeft tussen de verschillende variabelen in het proces van burgerparticipatie en hoe dit leidt tot het creëren van draagvlak. Er kan op verschillende manieren naar draagvlak gekeken worden, zowel vanuit de feitelijke inhoud van het beleid als het proces om tot dat beleid te komen. Het uiteindelijke draagvlak voor aanstaand beleid is het grootst wanneer beide vormen van draagvlak aanwezig zijn. Een manier om dit draagvlak te creëren is door middel van

burgerparticipatie. Bij burgerparticipatie staat de interactie tussen burgers en ambtenaren centraal om zo tot de implementatie van gezamenlijk geformuleerde oplossingen te komen. Om door middel van burgerparticipatie draagvlak te kunnen creëren dient de burgerparticipatie effectief te zijn. Deze effectiviteit behelst de inzet van geschikte instrumenten voor burgerparticipatie binnen het beleidsproces en de positieve waardering voor deze instrumenten. De effectiviteit van burgerparticipatie wordt beïnvloed door verschillende factoren. Deze factoren zijn terug te vinden in de linker kolom van onderstaand conceptueel model (zie figuur 3).



Figuur 3 Conceptueel kader

2.6 Beantwoording theoretische deelvragen

Aan de hand van bovenstaand theoretisch kader kunnen de drie theoretische deelvragen beantwoord worden. De eerste deelvraag van het onderzoek richt zich op de begrippen burgerparticipatie en draagvlak: *Wat verstaat de literatuur onder burgerparticipatie en draagvlak?* Wanneer gesproken wordt over draagvlak gaat het om de acceptatie van de feitelijke inhoud van beleid en het proces waarbinnen dat beleid tot stand gekomen is. Deze acceptatie is afhankelijk van de wijze waarop de feitelijke inhoud van beleid en de invulling van het beleidsproces aansluit op de wensen van burgers.

Wat betreft burgerparticipatie is geen sprake van één definitie die veelvuldig gebruikt wordt. De vaak algemenere definities stellen dat burgerparticipatie een overkoepelend begrip is voor de interactie tussen personen om zo tot het implementeren van gezamenlijk bereikte oplossingen te komen. Veel van de literatuur over het begrip burgerparticipatie bouwt voor op het werk van Arnstein (1969). Zij stelde dat burgerparticipatie bestond uit verschillende gradaties. Deze participatietrap biedt de mogelijkheid binnen de meer algemene definities

inzicht te bieden in de vormgeving van burgerparticipatie. De treden op de participatietrap geven naarmate men hoger op de trap komt steeds meer invloed aan burgers en minder aan de overheid. Dit perspectief op participatie is met name vanuit de burger geschreven maar er kan ook gekeken wordt vanuit het perspectief van de overheid. Het gaat dan om de rollen die de overheid aan kan nemen. Ook hier kan aan de hand van een trap de burgerparticipatie bekeken worden. Op de onderste trede heeft de overheid een minimale rol in de participatie en zijn het de burgers die het vorm geven. Op de bovenste trap heeft de overheid volledige regie over de participatie en is er weinig ruimte voor de burger. Ook hier zijn de verschillende treden tussen deze twee uitersten gradaties.

De tweede deelvraag van het onderzoek luidt: *Op welke wijze zijn burgerparticipatie en draagvlak aan elkaar verbonden?* Vanuit verschillende wetenschappelijke publicaties blijkt dat burgerparticipatie een instrument is dat door overheden ingezet wordt om maatschappelijk draagvlak te creëren. Burgerparticipatie creëert dit draagvlak doordat het verschillende belanghebbenden betrekt in het proces van beleid maken. Het biedt overheden de mogelijkheid om direct van de verschillende belanghebbenden te horen wat hun inzichten zijn met betrekking tot een bepaald beleidsonderwerp waardoor deze beter afgestemd kan worden op hun behoeften. Wanneer dit het geval is bestaat er voor beleid meer draagvlak.

De derde deelvraag van het onderzoek gaat over effectieve burgerparticipatie: *Welke factoren maken burgerparticipatie effectief?* Uit de theorie komen verschillende factoren naar voren die burgerparticipatie effectief maken. Deze factoren zijn onderverdeeld in drie thema's bestaande uit een totaal van elf factoren die van invloed zijn op effectieve burgerparticipatie. Het eerste thema zijn de contextuele factoren bestaande uit de contactpogingen door de gemeente en de informatievoorziening door de gemeente. Het tweede thema zijn de organisatorische factoren bestaande uit de verschillende aangeboden participatie-initiatieven, de invulling van deze participatie-initiatieven, de gestelde kaders en verwachtingen binnen het participatieproces en de ondersteuning door de gemeente. Het derde thema zijn de procesmanagement factoren bestaande uit de communicatie tussen de verschillende betrokkenen, het onderhouden van de onderlinge contacten, de rol van sleutelspelers in het participatieproces en de houding van de gemeente.

Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek toegelicht. Dit gebeurt aan de hand van een uiteenzetting over het type onderzoek, het onderzoeksdesign, de dataverzameling en de data-analyse, de operationalisering van de concepten en de methodologische implicaties van de gemaakte keuzes.

3.1 Type onderzoek

Deze thesis heeft een kwalitatief onderzoeksdesign. Kwalitatief onderzoek kenmerkt zich door het onderzoek van data dat niet numeriek is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om uitspraken van personen, tekst of foto's. Het is hiermee het tegenovergestelde van kwantitatief onderzoek dat zich juist richt op numerieke data, waarbij getallen een eigen betekenis hebben (Van Thiel, 2021, p. 146 & 168). Kwalitatief onderzoek kenmerkt zich verder door een interpretatief perspectief wat betekent dat er geen sprake is van één werkelijkheid maar dat iedere persoon hier zelf betekenis aan geeft vanuit zijn of haar leefwereld. Daarnaast is kwalitatief onderzoek constructivistisch van aard wat betekent dat de werkelijkheid gezien wordt als het resultaat van interacties tussen individuen en daarmee een sociale constructie (Bryman, 2016, p. 374).

Kwalitatief onderzoek kent een aantal beperkingen. Allereest is het interpreteren van de data onderhevig aan de subjectiviteit van de onderzoeker. Dit komt doordat de onderzoeker zelf betekenis geeft aan de data. Ten tweede is kwalitatief onderzoek vaak lastig te herhalen. Dit is het gevolg van het feit dat de onderzoeker een grote rol speelt in zowel de dataverzameling als de verwerking van de data. In kwalitatieve onderzoeken vinden bijvoorbeeld interviews en observaties plaats, deze zijn lastig één op één te repliceren. Verderop in dit hoofdstuk worden deze mogelijke beperkingen van kwalitatief onderzoek besproken in relatie tot deze thesis.

Dit onderzoek heeft een deductieve kwalitatieve benadering. In de basis betekent dit dat het onderzoek gebruik maakt van een conceptueel model om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Dit is het tegenovergestelde van inductief onderzoek waarbij de empirie de basis vormt van het onderzoek in plaats van de theorie. Het conceptueel model van een deductief onderzoek volgt uit een diepgaande studie van eerder onderzoek binnen het onderwerp. Op basis van theorieën en begrippen die naar voren komen in deze studie creëert de onderzoeker een conceptueel model. Na het opstellen van het conceptuele model gaat de onderzoeker over tot het verzameling van kwalitatieve data. Het conceptuele model wordt na de dataverzameling gebruikt om deze kwalitatieve data te duiden (Doorewaard, Kil, & Van de Ven, 2015, pp. 15-17).

3.2 Onderzoeksdesign

Deze thesis is een casestudy-onderzoek. Een casestudy is een onderzoek waarbij één of een beperkt aantal cases onderzocht worden om op die manier meer informatie te kunnen geven over soortgelijke cases. Door de beperkte hoeveelheid cases is een casestudy daarmee een zeer verdiepend onderzoek wat betekent dat de hoeveelheid aandacht voor een specifieke case vermindert naarmate de hoeveelheid onderzochte cases groter wordt (Gerring, 2017, pp. 28-30).

Deze thesis is een single-casestudy onderzoek wat zoveel betekent als dat het onderzoek één casus onderzoekt, in dit geval een fenomeen: burgerparticipatie in de gemeente Amsterdam. Wanneer er sprake is van meerdere cases in een onderzoek worden de bevindingen van de verschillende cases met elkaar vergeleken om op die manier verklaringen te genereren. In een single-casestudy onderzoek is er één case waardoor dit niet mogelijk is. De bevindingen worden daarom binnen de case vergeleken. Door een grote hoeveelheid data te genereren binnen deze enkele case wordt dit mogelijk. Een single-casestudy opzet is geschikt voor onderzoek naar onderwerpen waar nog weinig over bekend is wanneer verkennend onderzoek naar een bepaalde case het onderzoeksdoel is (Toshkov, 2016, pp. 285-286). De single-casestudy opzet is daarmee passend voor dit onderzoek omdat er nog maar weinig bekend is over het specifieke onderwerp. Zo is er beperkt onderzoek naar burgerparticipatie in beleidsprocessen inzake windenergie en weinig specifiek onderzoek naar gemeentelijke uitvoering van landelijke klimaatdoelen.

Single-casestudy designs in een exploratieve onderzoeksopzet hebben een belangrijke beperking: het onderzoek is grotendeels afhankelijk van bestaande theorieën om individuele ervaringen te verklaren. de bestaande theorieën zijn verwerkt in een conceptueel model. Wanneer dit conceptuele model echter niet compleet is door missende specifieke theorie met betrekking tot de casus of door de onderzoeker gemiste theorie is het een uitdaging om de verschillende bevindingen binnen de casus te kunnen duiden (Toshkov, 2016, pp. 304-305).

3.2.1 Casusselectie

Als onderdeel van de RES-regio Noord-Holland Zuid is de gemeente Amsterdam gebonden aan afspraken. Het instrument dat de gemeente hiervoor inzet is grootschalige opwekking van hernieuwbare energie. Onderdeel hiervan is het opwekken van windenergie, maar de regio zet ook in op zonne-energie en duurzaam omgaan met warmte. Om de windturbines te kunnen

plaatsen heeft de gemeente Amsterdam een aantal zoekgebieden aangewezen. Deze zoekgebieden kunnen onderverdeeld worden in zeven losse gebieden met elk verschillende sub-gebieden: Havengebied, IJ-plas, ring A10 Noord, Amsterdam Oost en IJburg, Amsterdam Zuidoost, Holendrecht en Amstelscheg (Stuurgroep RES Noord-Holland Zuid, 2021, pp. 4 & 95-98).

Bij het aanwijzen van deze zoekgebieden stuitte de gemeente Amsterdam echter op verzet vanuit bewoners, waarvan sommigen zich verenigd hebben in actiegroepen, artsen en de gemeentelijke politiek. Hoewel velen van hen stellen in principe niet tegen windturbines te zijn hebben zij allen hun eigen argumenten om tegen de komst van de windturbines te zijn. De gemeenteraad stemde uiteindelijk in met de komst van de windturbines maar zij was wel verdeeld. Deze verdeeldheid volgt uit de weerstand die bijvoorbeeld op IJburg ontstond na het bekend maken van de zoekgebieden (Koops & Van Zoelen, 2021). Bewoners op IJburg en in Amsterdam-Noord vrezen voor geluidsoverlast en een negatieve impact op de natuur (Koops & Van Zoelen, 2021). Artsen vrezen voor gezondheidsschade door het geluid dat geproduceerd wordt door de windturbines wanneer deze dicht bij bewoond gebied geplaatst worden (Windwiki, 2022, p. 6). Om te kunnen voldoen aan de doelstellingen die volgen uit het Klimaatakkoord en de RES zal de gemeente Amsterdam 17 windturbines moeten plaatsen (Koops & Van Zoelen, 2021). De weerstand vanuit verschillende actiegroepen brengt de gemeente dan ook in een lastig parket.

De relevantie van Amsterdam als casus voor het onderzoek naar burgerparticipatie volgt uit het feit dat Amsterdam een van de Nederlandse gemeenten is waar het dossier van de windturbines zich nu uitspeelt. Meerdere Nederlandse gemeenten zullen in toekomst invulling moeten geven aan de energietransitie via de RES, zij het met windturbines zij het met andere duurzame bronnen. De Amsterdamse casus kan inzicht bieden in de manier waarop burgerparticipatie op dat beleidsterrein vorm gegeven kan worden.

3.3 Operationalisering

In dit onderzoek spelen verschillende concepten een belangrijke rol. Het gaat hier dan met name om de voorwaarden voor effectieve burgerparticipatie die naar voren komen in de theorie. Daarnaast speelt draagvlak een rol in deze thesis omdat vanuit het conceptueel model veronderstelt wordt dat effectieve burgerparticipatie leidt tot draagvlak. Deze thesis meet draagvlak verder niet. Het doel van deze thesis is niet om onderzoek te doen naar draagvlak voor windturbines maar de invulling van burgerparticipatie verder te onderzoeken omdat het kan leiden tot draagvlak.

De voorwaarden voor effectieve burgerparticipatie die naar voren komen in het theoretisch kader kennen overeenkomsten wanneer er gekeken wordt naar de onderverdeling tussen de verschillende factoren. In het proces van coderen kunnen daardoor dubbele codes ontstaan waardoor de aanwezigheid van de verschillende voorwaarden niet duidelijk geanalyseerd zou kunnen worden. Om dit te voorkomen zijn de verschillende factoren onderverdeeld in drie thema's: contextuele factoren, organisatorische factoren en procesmanagement factoren. Deze thema's zijn geconceptualiseerd aan de hand van het theoretisch kader en verder uitgewerkt door middel van indicatoren. Voor deze indicatoren zijn codes gecreëerd die gebruikt zijn om de inhoud van de interviews te duiden. De operationalisering van de verschillende thema's is verwerkt in onderstaande tabel (wordt vervolgd op volgende pagina's).

Thema	**Conceptualisering**	**Indicatoren**	**Codes**
Contextuele factoren	De vooraf bestaande omstandigheden waaronder de burgerparticipatie plaatsvindt.	- De betrokkene benoemt de verschillende vormen van contactpogingen van de gemeente in het participatieproces	Contactpogingen gemeente
		- De betrokkene benoemt de inhoud van de contactpogingen door de gemeente	Informatievoorziening

Thema	Conceptualisering	Indicatoren	Codes
Organisatorische factoren	De wijze waarop de burgerparticipatie vorm gegeven is.	- De gemeente heeft de burger de mogelijkheid gegeven te participeren door het organiseren van verschillende participatie-initiatieven	Participatie-initiatief
		- De betrokkene spreekt over de invulling van het participatie-initiatief waaraan is deelgenomen	Invulling participatie-initiatief
		- De betrokkene benoemt de informatie-uitwisseling met de gemeente in het participatieproces	Informatie-uitwisseling
		- De betrokkene spreekt over de gestelde kaders en verwachtingen in het participatieproces	Kaders en verwachtingen
		- De betrokkene benoemt hoe de gemeente het participatieproces ondersteunend heeft	Ondersteuning gemeente

Thema	Conceptualisering	Indicatoren	Codes
Procesmanagement factoren	De onderlinge verhoudingen en contacten tussen de verschillende deelnemers aan het participatieproces	- De betrokkene benoemt de verhoudingen en communicatie tussen de verschillende betrokkenen in het participatieproces	Communicatie betrokkenen
		- De betrokkene benoemt de manier waarop de verschillende betrokkenen de contacten onderhouden hebben	Onderhouden contacten
		- De betrokkene benoemt de bepalende rol die verschillende specifieke personen of organisaties gespeeld hebben in het participatieproces	Rol sleutelspelers
		- De betrokkene benoemt de houding van de gemeente in het participatieproces	Houding gemeente

Tabel 1 Operationalisering

3.4 Dataverzameling

De dataverzameling in het onderzoek vindt plaats door middel van het interviewen van personen die betrokken zijn geweest bij het participatieproces door deelname aan participatie-initiatieven met betrekking tot de windturbines in Amsterdam zoals inspraakavonden en klankbordgroepen. Onderstaand volgt een uiteenzetting van deze methode.

De interviews zijn semigestructureerd, dit betekent dat richting van het interview vooraf wel is voorbereid maar dat er ook ruimte is om tijdens het interview in te gaan op de antwoorden van de respondenten en door te vragen. De vooraf voorbereide vragen dienen daarbij als leidraad in het interview. Een belangrijk voordeel van deze opzet is dat het flexibiliteit toestaat tijdens het interview in plaats van vast te zitten aan een lijst vragen die bij iedere respondent afgewerkt moet worden. Semigestructureerde interviews zijn daarmee uitermate geschikt voor dataverzameling waarbij de nadruk ligt op de perceptie en ervaringen van de respondent. Het maakt het mogelijk om aan de hand van wat de respondent belangrijke ervaringen vindt de voorbereide vragen te stellen (Bryman, 2016, p. 201 & 468). De semigestructureerde interviews zijn daarmee geschikt voor dit onderzoek omdat het doel van de interviews is om te achterhalen op welke manier het participatieproces vormgegeven is en hoe bewoners hun aandeel hierin beleefd hebben. Deze ervaringen kunnen verschillen en de nadruk kan dus ook per interview anders zijn. De flexibiliteit van semigestructureerd interviews biedt de mogelijkheid hier ruimte voor te maken.

Een deel van de interviews is digitaal afgenomen. Deze wijze van interviewen heeft twee belangrijke voordelen. Allereerst is het tijdseffectief. Wanneer het interview digitaal afgenomen wordt hoeft zowel de respondenten als de onderzoeker niet te reizen naar de plek waar het interview afgenomen wordt. Ten tweede werken digitale interviews mogelijk drempelverlagend voor de respondent omdat, in lijn met de tijdseffectiviteit, het interview tussendoor gepland kan worden (Thunberg & Arnell, 2021, p. 5). In het verlengde van drempelverlagende factoren is een andere reden om respondenten de mogelijkheid te bieden de interviews digitaal te laten zijn de situatie rondom COVID-19 ten tijde van het afnemen van de interviews (mei en juni 2022). Dit kan voor respondenten een reden zijn om in het kader van gezondheidsrisico's geen fysieke afspraak te willen maken.

3.4.1 Selectie van respondenten

Mogelijke respondenten zijn op verschillende manieren benaderd. Het gaat om personen die in de omgeving wonen van mogelijke windturbines en ook deelgenomen hebben aan participatie-initiatieven. De keuze om alleen personen te interviewen die deelgenomen hebben aan het

participatieproces komt voort uit de doelstelling van het onderzoek: duidelijkheid verschaffen over de invulling van het participatieproces. Hiervoor is het essentieel dat de respondenten ook iets te vertellen hebben over de inhoud van het participatieproces omdat dit de effectiviteit ervan bepaalt.

Het benaderen van respondenten heeft in eerste instantie plaats gevonden via het eigen netwerk. In dit netwerk zitten individuen die wonen in een van de gebieden waar de gemeente Amsterdam windturbines gepland heeft/had. Het gaat hier om bewoners uit wijken op IJburg en uit stadsdeel Zuidoost. Vanuit deze contacten is gepoogd door middel van *snowball sampling* in contact te komen met andere geschikte respondenten. Snowball sampling verwijst naar het idee waar deelnemende respondenten vanuit hun eigen netwerk nieuwe respondenten aandragen voor een onderzoek (Bryman, 2016, p. 413). Naast het gebruik van het eigen netwerk en snowball sampling zijn respondenten ook gevraagd om deel te nemen via een oproep op sociale kanalen. Zo zijn er twee verschillende oproepen geplaatst in chatgroepen van bewoners op IJburg en is er een oproep geplaatst op een samenwerkingsplatform voor IJburgers. In deze oproep is expliciet gevraagd naar respondenten die op een of andere manier actief deelgenomen hebben aan burgerparticipatie-initiatieven. Naast een oproep via sociale kanalen zijn een bewonersgroep en een actiegroep benadert voor interviews. Ten slotte zijn personen direct benadert naar aanleiding van hun deelname aan de verschillende klankbordgroepen in het participatieproces.

Deze activiteiten hebben geleid tot de volgende respondenten in willekeurige volgorde:

Respondent [R]	**Stadsdeel**	**Vorm afspraak**	**Duur**
[R1]	Zuidoost	Fysiek	32.43
[R2]	Oost	Digitaal	30.28
[R3]	Oost	Digitaal	48.36
[R4]	Oost	Fysiek	30.35
[R5]	Noord	Fysiek	1.21.12
[R6]	Noord	Fysiek	1.21.12
[R7]	Zuidoost	Digitaal	28.28
[R8]	Zuidoost	Fysiek	41.28
[R9]	Zuidoost	Fysiek	56.26
[R10]	Zuidoost	Digitaal	43.23

[R11]	Noord	Fysiek	56.05
[R12]	Oost	Digitaal	32.33
[R13]	Zuidoost	Digitaal	27.39
[R14]	Noord	Fysiek	32.47
[R15]	Weesp-Driemond	Digitaal	33.45
[R16]	Oost	Digitaal	1.24.51

Tabel 2 Overzicht respondenten

Voor het onderzoek is via verschillende kanalen gepoogd in gesprek te komen met medewerkers van de gemeente Amsterdam over het participatieproces. Deze inspanningen hebben geen respondenten opgeleverd. Het onderzoek beperkt zich dan ook tot het interviewen van bewoners.

3.4.2 Coderen

De afgenomen interviews worden getranscribeerd en vervolgens gecodeerd via een thematische analyse in softwareprogramma Atlas.TI. Deze vorm van coderen richt zich op het identificeren van verschillende patronen, ook wel thema's, die gerelateerd zijn aan de onderzoeksvraag (Pearse, 2019, p. 144). Door het deductieve karakter van deze thesis volgt een deel van deze thema's uit het theoretisch kader. Deze benadering is met name geschikt voor onderzoeken waarbij de onderzoeksvraag vooraf is opgesteld en de codes gebruikt worden om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Hier tegenover staat een inductieve benadering waarbij de codes leidend zijn en de onderzoeksvraag daaruit volgt. Deze laatste benadering past niet bij dit onderzoek en maakt de keuze voor een deductieve thematische analyse voor de hand liggend (Braun & Clarke, 2006, p. 84).

Voor dit onderzoek betekent dat de codes volgen uit thema's die gerelateerd zijn aan burgerparticipatie. Deze thema's zijn terug te vinden in bijlage II. Een voordeel van een thematische analyse is dat er ruimte is om naast de vooraf bepaalde thema's ook tijdens het coderen nieuwe thema's te kunnen identificeren. Op die manier doet deze benadering ook recht aan het exploratieve karakter van deze thesis.

In deze thesis wordt het stappenplan van Braun en Clarke (2006, pp. 87-93) voor een thematische analyse gevolgd. Dit stappenplan kent een aantal verschillende stappen:

1. *Vertrouwd raken met de data*: het transcriberen van de interviews, deze herhaaldelijk doorlezen en aantekeningen maken bij de tekst.
2. *Coderen*: het breed markeren van relevante informatie aan de hand van de vooraf bepaalde thema's alsook onbekende relevante informatie.
3. *Thematiseren*: het indelen van de verschillende codes onder de vooraf bekende thema's alsook het formuleren van nieuwe thema's.
4. *Herziening*: controleren of de thema's passen bij de codes en of de thema's een juiste weergave zijn van de volledige dataset.
5. *Vaststellen en definiëren*: de verschillende thema's verder uitwerken door het vaststellen van de kern van de thema's en het formuleren van duidelijke definities voor de verschillende thema's.
6. *Presenteren*: het beschrijven van de verschillende thema's door middel van het bieden van context en directe citaten uit de data en het verbinden van de thema's aan de onderzoeksvraag en de theorie.

Het volgen van bovenstaande stappen betekent in deze thesis dat de transcripten allereerst doorgenomen zijn om vertrouw te raken met de data. Op deze manier kan er een beeld gevormd worden van welke thema's naar voren komen in de data. Vervolgens is er overgegaan tot het coderen van de data waarbij labels gehangen worden aan relevante informatie voor het onderzoek. Bij het coderen werd gefocust op het markeren van relevante tekstfragmenten alsook nieuwe informatie die niet direct onder een van de thema's ondergebracht kon worden. Bij het thematiseren van de data zijn de verschillende tekstfragmenten samengebracht onder de verschillende hoofdthema's en zijn de tekstfragmenten die mogelijk duiden op nieuwe thema's zo gemarkeerd. Vervolgens is de data herzien om te kunnen controleren dat alle relevante tekstfragmenten gemarkeerd zijn en of de codes en thema's de dataset juist en volledig weergeven. Ten slotte is er wat betreft het coderen voor de verschillende hoofdthema's duidelijk vastgesteld wat deze behelzen. Na het afronden van deze stappen kon de data gepresenteerd worden (zie hoofdstuk 4).

3.5 Methodologische overwegingen

3.5.1 Representativiteit

Er is sprake van een mogelijke bias onder de respondenten. Het is hierbij belangrijk om te benadrukken dat het gebruik van interviews als onderzoeksmethode altijd subjectief is. Respondenten geven antwoord op de vragen van de interviewer vanuit hun eigen leefwereld (Gerring, 2017, pp. 172-173). De mogelijke bias in dit onderzoek komt voort uit de discussie die ontstaan is over de windturbines in Amsterdam. De motivatie om deel te nemen aan participatie-initiatieven wordt groter wanneer men wil voorkomen dat beleid op een bepaalde manier geïmplementeerd wordt (Uittenbroek, Mees, Hegger, & Driessen, 2019, p. 2533). Wanneer deze redenatie gevolgd wordt is er een gerede kans dat het interviewen van bewoners in wijken waar die windturbines geplaatst worden leidt tot een oververtegenwoordiging van bewoners die tegen de komst van deze windturbines zijn. Er is daarmee sprake van een mogelijk validiteitsprobleem.

Vanuit de theoretische overwegingen van Uittenbroek et al. (2019) is deze bias in dit onderzoek lastig te voorkomen. Door de gebruikte instrumenten voor de selectie van respondenten en de huidige discussie over de komst van de windturbines is de verwachting dat een meerderheid van de geïnterviewden een negatieve houding heeft tegenover de komst van de windturbines. Het validiteitsprobleem wordt gedeeltelijk ondervangen door personen te interviewen uit de verschillende stadsdelen. De stadsdelen hebben allen eigen participatie-initiateven aangeboden gekregen. Hierdoor bieden de interviews verschillende perspectieven op de invulling van het participatieproces.

3.5.2 Validiteit en betrouwbaarheid

Bovenstaande overwegingen met betrekking tot de representativiteit van de geïnterviewde personen heeft mogelijk gevolgen voor de validiteit van het onderzoek. Hierbij moet wel genoemd worden dat validiteit in casestudy onderzoeken van nature niet het sterkste onderdeel is (Gerring, 2017, p. 195). Wanneer gesproken wordt over validiteit wordt er vaak een onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek: wordt ook gemeten wat gemeten moet worden? Het gaat hierbij om zowel de operationalisering van het theoretische kader als het veronderstelde theoretische verband. Bij het eerste draait het om het bestaan van valide indicatoren en bij het tweede om de causaliteit die volgt uit de theorie (Van Thiel, 2021, p. 66).

De externe validiteit van een onderzoek, ook wel de generaliseerbaarheid, gaat over de mate waarin de resultaten van het onderzoek toegepast kunnen worden op een grotere populatie (Gerring, 2017, p. 219). Single-casestudy onderzoeken hebben een specifiek gevolg voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Het onderzoeken van één enkele casus maakt de generaliseerbaarheid van het onderzoek in de basis beperkt. Doordat er maar één casus onderzocht is zijn de bevindingen sterk contextueel, tijdsmatig en locatie specifiek. Generaliseren naar vergelijkbare casussen is daarmee lastig (Toshkov, 2016, pp. 304-305). De generaliseerbaarheid van dit onderzoek is daarmee beperkt. Single-casestudy onderzoeken worden in principe niet uitgevoerd om iets te kunnen zeggen over een grotere populatie. Het doel van dergelijk onderzoek is eerder om theorie te genereren of te testen (Marsh & Stoker, 2010, p. 255).

Deze thesis heeft een exploratief karakter. Het heeft daarmee niet als doel om te generaliseren naar andere populaties. Het exploratieve karakter komt voort uit de beperkte kennis over de rol van burgerparticipatie met betrekking tot windparken op het lokale niveau. Hoewel het generaliseren van de bevindingen niet het hoofddoel is van het onderzoek kunnen deze wel generaliseerd worden naar andere lokale contexten waar windturbines geplaatst worden en burgers betrokken worden in het beleidsproces door middel van burgerparticipatie. Wanneer dit groter gemaakt wordt kan het onderzoek mogelijk ook iets zeggen over lokale contexten waar beleid geïmplementeerd wordt met betrekking tot duurzame energie, bijvoorbeeld het bouwen van zonneparken. Bij het generaliseren naar andere lokale contexten moet kritisch gekeken worden naar de eigenschappen van de lokale context en hoe die overeen komen met de onderzochte casus. Niet alle lokale contexten zijn hetzelfde en de resultaten van de thesis kunnen dan ook niet zomaar één op één overgenomen worden. Deze kritische reflectie op de context kan bestaan uit het reflecteren op onder andere inwonersaantal, grootte van het ambtelijk apparaat en oppervlakte.

De betrouwbaarheid van een onderzoek is afhankelijk van twee elementen: nauwkeurigheid en consistentie. Bij nauwkeurigheid gaat het erom dat de gebruikte meetinstrumenten ook dat moet meten wat gemeten moet worden en onderscheid kunnen maken tussen verschillende waarden. Met consistentie wordt de herhaalbaarheid van het onderzoek bedoelt. Wanneer het onderzoek onder dezelfde omstandigheden opnieuw uitgevoerd zou worden, zou het ook dezelfde resultaten op moeten leveren (Van Thiel, 2021, pp. 64-65).

In dit onderzoek is de nauwkeurigheid deels gewaarborgd in de semigestructureerde interviews. Voor het afnemen van de interviews is een topiclijst samengesteld. Deze dient twee

doelen. Allereerst zorgt het ervoor dat alle belangrijke theoretische aspecten besproken worden in het interview. Ten tweede zorgt het ervoor dat er niet zomaar vragen overgeslagen worden. Een bijkomend voordeel is dat door vooraf een vaste lijn in de interviews te bepalen alle interviews met eenzelfde insteek afgenomen worden.

Wanneer voor een onderzoek mensen geïnterviewd worden is de consistentie van het onderzoek bij voorbaat niet hoog. Dit is het gevolg van het feit dat mensen veranderen door ervaringen. Na verloop van tijd zullen mensen anders reageren op een situatie wanneer die zich voor een tweede keer voordoet (Van Thiel, 2021, p. 65). Een vraag die voor een tweede keer gesteld wordt kan daarmee ook anders beantwoord worden. In dit onderzoek doet het gebrek aan consistentie dan ook af aan de betrouwbaarheid.

Hoofdstuk 4: Resultaten

Dit hoofdstuk presenteert de empirische resultaten van het onderzoek. Het hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van de factoren die volgen uit de theorie voor effectieve burgerparticipatie: contextuele factoren, organisatorische factoren en procesmanagement factoren. Voor ieder van deze voorwaarden zal uiteengezet worden welke empirische resultaten het onderzoek naar burgerparticipatie met betrekking tot het windturbineproject opgeleverd heeft. Hierop volgend worden twee thema's geïntroduceerd die volgen uit het onderzoek maar niet benoemd werden in het theoretisch kader. Het hoofdstuk sluit af met beantwoording van de twee empirische deelvragen.

De meeste interviews zijn individueel afgenomen met uitzondering van één interview waar met twee respondenten tegelijk gesproken is. In het totaal zijn er zestien interviews afgenomen met bewoners uit verschillende Amsterdamse stadsdelen. Het onderzoek heeft daarmee minder respondenten dan de voorgeschreven twintig. Op algemene oproepen voor respondenten bleek gedurende het onderzoek weinig respons te komen. Toen dit duidelijk werd is overgegaan op het direct benaderen van personen en verenigingen die deelgenomen hebben aan participatie-initiatieven. Op de implicaties van de hoeveelheid respondenten wordt verder ingegaan in hoofdstuk 5.

De antwoorden van deze bewoners worden zo gepresenteerd dat deze niet herleidbaar zijn naar specifieke individuen. Voor het onderzoek is alleen gesproken met bewoners die betrokken zijn geweest bij het participatieproces en niet met andere betrokkenen. Onderstaande presentatie van de empirische resultaten beperkt zich dan ook tot een weergave van de beleving van het participatieproces door bewoners.

4.1 Contextuele factoren

De contextuele factoren zijn in deze thesis de vooraf bestaande omstandigheden waaronder de burgerparticipatie plaatsvindt. Deze factoren zijn de contactpogingen door de gemeente waarbij het gaat om de verschillende manieren waarop de gemeente contact gezocht heeft met de betrokkenen en de informatievoorziening waarbij de inhoud van deze contactpogingen centraal staat.

4.1.1 Contactpogingen gemeente

Eind 2019 begin 2020 wordt betrokkenen duidelijk dat er plannen zijn voor zeventien windturbines binnen de stadsgrenzen van Amsterdam, met uitzondering van bewoners dichtbij een project in Amsterdam-Noord. De beoogde locatie bij hen is al jaren een plan voor windturbines.

Uit een analyse van de data wordt duidelijk dat veel van de betrokkenen niet via de gemeente op de hoogte kwamen van de plannen. Op verschillende andere manieren hoorden zij voor het eerst van de plannen. Een deel van de betrokkenen vernam via de media dat er plannen waren voor windturbines in het stadsdeel, voor een aantal van deze betrokkenen geldt dat er de mogelijkheid is dat de windturbines binnen een paar honderd meter van hun woning geplaatst worden. Zo schrijft de Amsterdamse krant *Het Parool* uitgebreid over de plannen maar is er ook op kleinere schaal aandacht via buurtkranten. Andere betrokkenen hoorden over de plannen via buren. Zo stelt een van hen dat via buren, die ook weer andere buren gesproken hadden voor het eerst duidelijk werd dat er plannen waren in de buurt: 'Het eerste wat ik hoorde was gewoon van mijn buren die toevallig ook weer buren gesproken hadden en die hadden het ergens gelezen. […] gewoon iemand die dat tegen mij zei, 'joh weet je dat?'' [R13]

Een aanzienlijk deel van de betrokkenen op IJburg, een wijk in Amsterdam-Oost, hoorde voor het eerst over de plannen via Windalarm. Deze beweging is opgericht naar aanleiding van het bekend maken van plannen voor windturbines rondom IJburg maar raakte al snel breder betrokken in heel Amsterdam. Zo stelt een betrokkenen uit Noord voor eerst over de windturbines gehoord te hebben naar aanleiding van berichtgeving door Windalarm:

> […] eind december 2020 hoorde ik dat de gemeente van plan was om de windturbines te plaatsen, ja hier in de buurt, Amsterdam-Noord. En dat kwam via Windalarm, zeg maar. Windalarm was al in IJburg op gang en die waren toen ook ja via contacten in Noord terechtgekomen. Dus toen wist ik ervan. [R11]

Later in het proces, wanneer de participatie van start is gegaan, stellen verschillende betrokkenen dat de directe contactpogingen van de gemeente nog altijd miniem zijn en dat zij zelf actie moeten ondernemen om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen binnen het dossier.

4.1.2 Informatievoorziening

Voor een verdere analyse van de contactpogingen door de gemeente is ook de inhoud van deze contactpogingen van invloed op het participatieproces. Uit bovenstaande analyse komt naar voren dat betrokkenen met name andere kanalen noemen via waar de informatievoorziening gelopen is. Betrokkenen stellen het opvallend te vinden dat de gemeente wat hen betreft te kort schiet in de informatievoorziening over het dossier van de windturbines. Zo stelt een betrokkene op IJburg: 'Ik krijg om de haverklap brieven […] voor een stoeptegel die scheef ligt of een ander ophaal ritme voor het afval, maar nooit over die windmolens' [R2]. Ook de inhoud van de communicatie wordt door verschillende betrokkenen negatief beoordeeld. Zo typeert een betrokkene uit IJburg de communicatie als 'ondoorzichtig en misleidend' [R3]. Volgens een andere betrokkene contrasteert de communicatie naar bewoners met de communicatie binnen de gemeente: 'Dus die informatie naar de bewoners van de zoekgebieden, die informeren ze echt heel slecht en de bestuurlijke voorbereiding daarentegen was heel gedetailleerd. Die contrasteert daar gewoon echt op een kwalijke manier mee, zoals ik het beoordeel' [R15].

Wat betreft de uitnodigingen voor de verschillende participatie initiatieven stellen de meeste betrokkenen dat zij hiervoor niet direct uitgenodigd werden door de gemeente maar dat zij op de hoogte waren doordat zij onderdeel waren van een mailinglijst van gemeente met nieuws over duurzaamheid, dat zij via andere buurtbewoners vernamen dat er een participatie-initiatief op de planning stond of dat zij dit tegenkwamen op de website van de gemeente. Eén van de betrokkene zegt over de communicatie over de inspraakavonden: 'Daar werd je dan niet voor uitgenodigd, maar dat moest je proberen te ontdekken dat die er waren en dat kon je ontdekken via de site van de gemeente' [R13].

4.2 Organisatorische factoren

De tweede verzameling factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van burgerparticipatie zijn de organisatorische factoren. Deze verzameling factoren bestaat uit de participatie-initiatieven en de invulling daarvan, de informatie-uitwisseling tijdens het participatieproces, de kaders en verwachtingen in het participatieproces en de ondersteuning van de gemeente.

4.2.1 Participatie-initiatieven en de invulling

Uit de gesprekken met de verschillende betrokkenen komen diverse participatievormen naar voren. Een groot deel van de respondenten nam zitting in een of meerdere van de verschillende klankbordgroepen. De klankbordgroepen van de gesproken betrokkenen hadden de volgende

onderwerpen: gezondheid en natuur, stedelijk en stadsdeel specifiek: Noord, Zuidoost en Oost. Eén van de betrokkenen maakte deel uit van een groep medici die gezamenlijk een raadsadres aanboden aan de Amsterdamse gemeenteraad.

De verschillende klankbordgroepen werden opgesteld als onderdeel van de reflectiefase die door de wethouder Duurzaamheid en Ruimtelijke Ontwikkeling (2018-2022) was afgekondigd. Deze reflectiefase kwam er omdat er ophef was ontstaan over de wijze waarop de gemeente Amsterdam burgers in eerste instantie geïnformeerd en betrokken had. De klankbordgroepen bestonden uit zeer uiteenlopende deelnemers met verschillende belangen. Zo was er plek voor bewoners en vertegenwoordigers van bewonersgroepen en andere organisaties die direct te maken zouden krijgen met de windturbines, maar ook voor de coöperaties die uiteindelijk de windturbines zouden gaan beheren. Of er wel of niet een afgevaardigde van de gemeente of het RES-team bij aanwezig was verschilde per klankbordgroep. Eén van de betrokkenen zegt over de samenstelling van zo'n klankbordgroep:

> Dat werd een steekspel van de mensen die erin zaten. Die klankbordgroep bestond dus uit vertegenwoordigers, uit bewoners van de stad. Maar daar zaten ook mensen in die vertegenwoordigden partijen die zo'n windturbine zouden kunnen beheren en zelfs de eigenaren zouden kunnen worden van die windturbines […] Dat noemen ze dan de initiatiefnemers. Dus die initiatiefnemers, die zaten voortdurend tegen ons: "ja ja u hoeft niet zo kritisch te zijn" […] "het komt wel goed en die dingen moeten toch komen" en noem maar op. [R11]

Naast deze klankbordgroepen werden er ook andere participatievormen aangeboden. Zo is er in de reflectiefase een online enquête aangeboden. Door de gemeente aangeduid als een participatieve waardenevaluatie (PWE). Deze online raadpleging heeft als doel gehad om bewoners de mogelijkheid te geven op de stoel van de beleidsmaker te gaan zitten. Verschillende betrokkenen hebben deze online-raadpleging gekarakteriseerd als sturend en frauduleus. De PWE kon alleen ingevuld worden wanneer respondenten bij de eerste vraag antwoordden dat zij voorstanders waren van de komst van zeventien windturbines binnen de stadsgrenzen van Amsterdam. Een betrokkene uit zegt daarover: 'Dat was een zodanig opgezette enquête dat je wel moest eindigen met dat je voor het plaatsen van windmolens was' [R3].

Een ander participatie-initiatief vond plaats in de vorm van een *context-mapping*. Deze participatievorm werd aangeboden in samenwerking met dezelfde organisatie als de PWE.

Context-mapping is volgens die organisatie een manier om de omgeving in kaart te brengen en informatie op te halen door middel van het plakken van stickers op een kaart. Het zou een praktische en laagdrempelige participatievorm zijn (Energie Participatie, 2022).

Een aanzienlijk deel van de gesproken betrokkenen karakteriseert de uitvoering van deze participatievorm als 'infantiel', 'kinderlijk' en 'een aanfluiting' [R2; R12; R13]. Betrokkenen kregen tijdens deze participatievorm een boekje voor zich waar onder andere een kaart in afgebeeld stond. Het was vervolgens aan de daarbij aanwezige bewoners om in dat boekje en op de kaart met stickers aan te geven wat zij belangrijk vonden in de wijk. Voor een aantal betrokkenen was het onduidelijk wat deze stickers betekenden. Het plakken van de stickers paste voor verschillende betrokkenen niet bij het niveau van de aanwezigen. Het kaartje in het boekje was bij een van de *context-mapping* bijeenkomsten ook niet compleet volgens een van de betrokkenen. Zo was het tuinpark, waar de windturbine vlakbij zou kunnen komen, niet afgebeeld op dat kaartje:

> Het sportpark nou dat was duidelijk ingetekend, daar stond ook bij sportpark Middenmeer […] maar het volkstuinpark dat werd niet bij name genoemd. Je zag een paar vakjes nou ja en iemand die niet zo'n gedetailleerde topografische kennis heeft die denkt dan 'ah die vakjes dat hoort ook allemaal bij dat sportpark.' [R12]

4.2.2 Informatie-uitwisseling

Betrokkenen stellen over de informatie-uitwisseling met de gemeente tijdens het participatieproces dat zij meerdere keren via de media hebben moeten vernemen dat er ontwikkelingen waren in het dossier. Zo stelt een betrokkene in Noord over het verhogen van de lengte van de beoogde windturbines van 150 meter naar 200 meter:

> Hoe meer wind, hoe efficiënter dat het dan is, het is economische noodzaak om 200 meter turbines neer te zetten. Maar je denkt nou, dat wordt in een omgeving snel besproken? Geen woord. […] We hebben het in de krant gelezen, want op een gegeven moment stond het in Het Parool met een groot artikel. [R5]

Een aantal van de betrokkenen haalt ook de hoeveelheid informatie en het moment van delen. Zo werden de stukken die besproken werden in de klankbordgroepen regelmatig laat opgestuurd naar de betrokkenen. Volgens een van hen maakte dit het bijna onmogelijk om een goede inhoudelijk discussie te houden en kritische vragen te stellen tijdens de bijeenkomsten.

Het riep ook de vraag op of de gemeente wel wilde dat de betrokkenen kritisch meedachten en hun input op prijs stelde. Over de korte termijn om de stukken te bestuderen zegt deze betrokkene: ‘Dus ja dat roept ook vragen op, in hoeverre wilden ze ook echt gefundeerde reacties hebben? Stellen ze de mening echt op prijs?’ [R14].

Een andere betrokkene ziet het hele dossier überhaupt als te omvangrijk voor burgers die daar in hun vrije tijd mee aan de slag gaan. Als deelnemer aan een van de klankbordgroepen is zij al veel tijd kwijt aan de stukken voor de verschillende bijeenkomsten en was het daardoor erg lastig was ook nog bij te houden welke stukken er bijvoorbeeld naar de gemeenteraad gingen. Betrokkene zag hiervoor een motief bij de gemeente: ‘Misschien wil de gemeente dat ook wel dat je gewoon een beetje het spoor bijster bent’ [R7].

Verschillende betrokkenen noemen ook een ander aspect in de informatie-uitwisseling: het contact met de gemeente over de participatievormen. Wanneer betrokkenen daar vragen over hadden of hun ongenoegen wilden uiten over bepaalde participatievormen konden zij deze niet altijd direct kwijt bij de gemeente. Zo was er onder andere onbegrip over de vraagstelling in de PWE. Het sturende karakter van deze enquête maakte dat verschillende betrokkenen hun commentaar hierop wilden delen met de gemeente. Een van de betrokkenen uit Zuidoost die contact zocht met de gemeente over de inhoud van de enquête kwam niet in gesprek met iemand van de gemeente: ‘er was geen ambtenaar bij betrokken, als je kritiek had op die enquête zat je te praten met een bedrijf wat die enquête gedaan had’ [R13]. Het bedrijf waar deze betrokkene op doelt is het bemiddelingsbureau dat de gemeente Amsterdam ingehuurd heeft om de participatie-initiatieven vorm te geven (Energie Participatie, 2022).

4.2.3 Kaders en verwachtingen

Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van burgerparticipatie is het door de gemeente beheersen van de kaders en de verwachtingen binnen het participatieproces. Een analyse van de data laat zien dat de betrokkenen van inzicht verschillen over de invulling hiervan door de gemeente.

De verschillende klankbordgroepen konden een advies uitbrengen over het onderwerp van de betreffende klankbordgroep in relatie tot de komst van de windturbines. In het stadsdeel Amsterdam-Oost werd de klankbordgroep vormgegeven naar het idee van de *Ma.akbank Wind*, als enige van de klankbordgroepen. Bij deze klankbordgroep was er bij één van de zeven sessies een lid van het RES-team aanwezig. Het advies dat deze klankbordgroep samengesteld heeft wordt door de gesproken betrokkene gezien als een document dat de mening van de klankbordgroep op een juiste manier weergeeft. Echter vraagt betrokkene zich wel af of de

gemeente de inhoud van het document ook op waarde schat in het verdere verloop van het dossier. Het is betrokkene onduidelijk wat er verder met het document gaat gebeuren. Gedurende de verschillende sessies van deze klankbordgroep is dat wat betrokkene betreft niet duidelijk geworden of duidelijk gemaakt door de organisatoren (R12).

Wat betreft het stellen van de kaders binnen de verschillende klankbordgroepen lopen de inzichten uiteen. Zo stelt een van de betrokkenen dat er binnen de klankbordgroep strakke kaders waren wat betreft waarover gesproken kon worden. Wanneer het ging over andere onderwerpen dan de bedoeling was zorgde de voorzitter ervoor dat de bijeenkomst snel terug kwam bij het juiste onderwerp. Voor betrokkene was dit geen positieve ervaring en was er het gevoel dat de bijeenkomst bewust beperkt gehouden werd qua agenda (R7).

Eén van de andere betrokkenen heeft een andere ervaring wat betreft de kaders klankbordgroep. Dit is een andere klankbordgroep dan waar respondent 7 over spreekt. In deze klankbordgroep werd wat betrokkene betreft de bijeenkomst juist erg op zijn beloop gelaten. Er waren momenten waar de discussie in de klankbordgroep zich richtte op zeer gedetailleerde aspecten in de discussie waardoor de focus in de klankbordgroep zoek raakte. Er werd op deze momenten niet ingegrepen:

> Ik zat met een groep mensen die allemaal heel serieus van de natuur hielden. Maar op een gegeven moment hadden we het zelfs over dat windmolens slecht voor schimmels waren […] De leiding of de voorzitter van die groep vond dat helemaal niet erg, want daardoor week je steeds meer af van de kern. [R13]

De conclusie dat het niet uitmaakte dat er steeds meer afgeweken werd van de kern kwam voor deze betrokkene door het gevoel dat de gemeente de klankbordgroepen en de reflectiefase als geheel zag als iets wat afgevinkt moest worden om verder te gaan. De klankbordgroep werd daarnaast voorgezeten door een medewerker van een *mediation* organisatie die de gemeente had ingehuurd voor ondersteuning tijdens de reflectiefase. Dit versterkte voor betrokkene het vermoeden dat de bijeenkomsten bewust op hun beloop gelaten werden (R13). Dit gevoel wordt gedeeld door een betrokkene aan een andere klankbordgroep. Deze betrokkene zegt over de desbetreffende voorzitter: ‘die zich dan laten gebruiken zal ik maar zeggen, door de gemeente om te helpen bepaalde processen erdoor te duwen’ [R9].

4.2.4 Ondersteuning gemeente

Een volgende voorwaarde voor effectieve burgerparticipatie is de ondersteuning van de gemeente in het participatieproces. De ondersteuning tijdens de participatievorm *context-mapping* zorgde voor onbegrip bij de betrokkenen. De ondersteuning werd gedaan door personen die weinig tot geen kennis hadden van de bedoeling van de participatievorm en dan ook geen inhoudelijke vragen van de aanwezigen konden beantwoorden. Bij een van deze bijeenkomsten was er wel een projectleider van de gemeente aanwezig. Volgens een betrokkene wilde deze persoon pas vragen beantwoorden over de inhoud van de participatievorm nadat er commotie ontstond over de onduidelijkheden en na lang aandringen van de aanwezigen (R12). Deze gebeurtenissen worden ook beschreven door een andere betrokkene die aanwezig was bij een *context-mapping* in Amsterdam-Noord. Er was iemand van de mediation organisatie aanwezig die de gemeente ondersteunt en iemand van het stadsdeel. Ook deze betrokkene stelt dat er afwerend gereageerd werd op vragen (R14).

Een ander punt dat door verschillende betrokkenen gemaakt wordt, onder andere in relatie tot de *context-mapping*, is dat de gemeente volgens hen beperkt gecommuniceerd heeft wanneer gekeken wordt naar het bereiken van mensen waarvan Nederlands niet de eerste taal is. Eén van de betrokkenen uit Zuidoost noemt *context-mapping* als een laagdrempelige participatievorm waar een mogelijk taalverschil overbrugt zou kunnen worden. Echter, volgens deze betrokkene, heeft de gemeente deze personen niet bereikt:

> Nou in Zuidoost wonen 183 nationaliteiten en dat berichtje was alleen in Nederlands én ook heel vaag […] 'in het kader van de klimaat en van de energietransitie gaan wij 17 windmolens rond Amsterdam bouwen en er zijn informatieavonden.' Nou in Zuidoost mis je dan al […] 50 tot 60% van de bevolking. [R8]

Dit gevoel wordt onderschreven door andere betrokkenen uit Amsterdam-Noord. Eén van hen heeft contacten in een wijk waar veel verschillende nationaliteiten te vinden zijn. Volgens deze betrokkene is een aanzienlijk deel van deze groep niet op de hoogte van de plannen voor de windturbines en neemt dan ook geen deel aan het participatieproces (R11). Een andere betrokkene uit Amsterdam-Noord stelt dat de gemeente er ook niet in is geslaagd om laagopgeleiden en jongeren te betrekken bij specifiek deze participatievorm: '[…] een van de doelen was om mensen van kleur en wat lager opgeleiden te bereiken, die hebben ze niet bereikt. Jongeren hebben ze niet bereikt' [R14].

Verschillende betrokkenen benoemen ook dat zij graag eerder betrokken waren door de gemeente. Een van de betrokkenen uit Zuidoost had graag gezien dat de burgerparticipatie gestart was op het moment dat de gemeente het idee kreeg om windturbines te bouwen in de stad. Deze betrokkene denkt dat de gemeente daarmee een groot deel van de verontwaardiging over de mogelijke komst van de windturbines weg had kunnen nemen (R9). Een ervaring van andere betrokkene uit Zuidoost die deelnam aan een inspraakavond georganiseerd door de gemeente illustreert deze gedachtegang. Betrokkene hekelt de wijze waarop deze bijeenkomst in het proces gepland is. Op deze avond, waar ruimte was voor bewoners uit de buurt om in te spreken en zo hun inzichten te delen over de mogelijke komst van de windturbines, waren 150 insprekers. Deze insprekers kregen allen één minuut ruimte voor hun verhaal, ook betrokkene heeft hier gebruik van gemaakt. Vooraf was volgens betrokkene al duidelijk dat een eventuele beslissing over de instandhouding van het zoekgebied op zeer korte termijn genomen zou worden. Betrokkene vraagt zich af hoe de gemeente in zo'n korte tijd de verschillende inzichten op waarde kan schatten (R1).

4.3 Procesmanagement factoren

De derde verzameling factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het participatieproces zijn de procesmanagement factoren. Deze factoren zijn de communicatie tussen de verschillende betrokkenen, het onderhouden van de onderlinge contacten, de rol van sleutelspelers en de houding van de gemeente.

4.3.1 Communicatie betrokkenen

Bij deze voorwaarde voor effectieve burgerparticipatie ligt de nadruk op de onderlinge communicatie en verhoudingen tussen de verschillende betrokkenen in het participatieproces. Uit de data blijkt dat meerdere betrokkenen de onderlinge verhoudingen in de klankbordgroepen als onprettig ervaren hebben. Het gaat dan niet zozeer om de verhoudingen tussen de burgers die deelgenomen hebben aan deze klankbordgroepen maar om de verhoudingen tussen de burgers en de gemeente samen met het RES-team en de coöperaties.

Een van de betrokkenen haalt een moment aan waarop er zorgen geuit werden over de plannen van de gemeente in een van de klankbordgroepen. Daar werd door de voorzitter van die klankbordgroep op zo'n manier op gereageerd dat betrokkene zich geschoffeerd voelde (R9). Dit gevoel wordt gedeeld door een andere betrokkene die deelnam aan een dezelfde klankbordgroep. Deze betrokkene stelt dat verschillende deelnemers aan de klankbordgroep

vragen stelden over de gang van zaken maar dat zij afgewimpeld werden met wat betrokkene 'procesantwoorden' noemt [R10]. De onvrede over de gang van zaken was voor deze en andere betrokkenen reden om uit de desbetreffende klankbordgroep te stappen. Over de gevolgen van deze keuze zegt laatstgenoemde betrokkene: 'En nu wij massaal zijn uitgestapt, worden we eigenlijk genegeerd, want er staat nergens meer in brieven dat wij überhaupt zijn uitgestapt' [R10].

Het ontvangen van wat bovenstaande betrokkene 'procesantwoorden' noemt is een ervaring die gedeeld wordt door een betrokkene uit Amsterdam-Noord. Deze betrokkene stelt dat op mondelinge vragen die gesteld werden tijdens klankbordgroepbijeenkomsten vaak 'half-half antwoorden' kwamen. In een poging meer inhoudelijke antwoorden te krijgen heeft betrokkene toen schriftelijke vragen gesteld die door de verschillende organisaties in deze klankbordgroep beantwoord zouden worden. Op deze schriftelijke vragen kwamen volgens betrokkene dezelfde soort antwoorden als op de mondelinge vragen: 'Dan krijg je een generaal antwoord op al die vragen […] allemaal hetzelfde van "ja, daar zijn we nog mee bezig, daar komen nog op terug." Nou, daar komen ze nooit meer nog op terug' [R3].

4.3.2 Onderhouden contacten

De voorwaarde van het onderhouden van de contacten richt zich op de manier waarop de verschillende betrokkenen de contacten onderhouden hebben. Uit de verschillende gesprekken komt naar voren dat de betrokkenen met name contact hielden via sociale media kanalen, online bijeenkomsten of doordat zij andere betrokkenen kenden uit de buurt. Zo stelt een van de betrokkenen uit Amsterdam-IJburg: '[…] Ik ben wel iemand die af en toe dan weer in zo'n lokale andere facebookgroep of whatsappgroep nog heel even een kleine update doen […] en dat doen ook andere mensen' [R2]. Volgens een andere betrokkenen wisten de deelnemers aan de klankbordgroepen elkaar goed te vinden: 'Hoe het verliep, is dat die participanten heel erg nauw onderling contact hadden en eigenlijk verenigd waren [R15]. Een andere betrokkene uit Amsterdam-Oost stelt dat het contact met andere deelnemers van de klankbordgroep voornamelijk plaatsvond op het moment dat er bijeenkomsten waren. Wel werd er zo nu en dan afgestemd over de mail over de stukken of de in te brengen bijdragen tijdens de verschillende bijeenkomsten (R12).

4.3.3 Rol sleutelspelers

Aansluitend op bovenstaande voorwaarde voor het onderhouden van contacten is de rol van sleutelspelers belangrijk voor de effectiviteit van de burgerparticipatie. Een belangrijke rol hierin is weggelegd voor de organisatie Windalarm. Alle gesproken betrokkenen benoemen de rol van deze organisatie in het participatieproces. Eerder genoemd is al dat verschillende betrokkenen op de hoogte kwamen van de plannen voor de windturbines binnen de stadsgrenzen door Windalarm. In aanvulling hierop heeft Windalarm volgens de betrokkenen ook een belangrijke rol gespeeld in het verdere verloop van het participatieproces. Dit blijkt onder andere uit de deelname van deze organisatie aan de verschillende klankbordgroepen in de reflectiefase. In vier van de zeven klankbordgroepen waren één of meerdere vertegenwoordigers van Windalarm deelnemer (Gemeente Amsterdam, 2021). Een van de betrokkenen die actief is voor Windalarm schetst ook andere activiteiten van de organisatie:

> Een heleboel van die mensen die zetten zich dus op allerlei verschillende manieren actief in. Het ene moment is het om folders te bezorgen, het andere moment is het om mee te doen met een protestactie, het andere moment is om in te spreken in de gemeenteraad. [R16]

Naast Windalarm worden ook andere organisaties en verenigingen genoemd door de betrokkenen. Zo benoemt één van de betrokkenen uit Amsterdam-Zuidoost de rol van de buurtvereniging in het informeren van de bewoners (R1). Daarnaast worden ook verschillende specifieke personen genoemd die een belangrijke rol gespeeld hebben in het participatieproces. Een aantal van hen zijn actief voor Windalarm maar er worden ook personen genoemd die op eigen initiatief de buurt proberen te betrekken bij het dossier en het participatieproces (R4; R7).

4.3.4 Houding gemeente

Een volgende voorwaarde voor effectieve burgerparticipatie is de houding van de gemeente in het participatieproces. Verschillende betrokkenen beoordelen de houding van de gemeente in het participatieproces negatief. Een van de betrokkenen stelt dat deze negatieve gevoelens al vroeg in het participatieproces ontstond. Deze betrokkene voelde zich niet serieus genomen door de gemeente en bestempelt de houding van de gemeente in het participatieproces als ‘arrogant’ [R7]. Het gevoel niet serieus genomen te worden wordt gedeeld door een betrokkene uit Amsterdam-Noord: ‘geen opstandige opmerkingen, nee dat mocht niet. Want we moesten echt samenwerken en we moesten het samen doen bla die bla. Maar het ging allemaal nergens

over, want wat wij zeiden werd gewoon niet serieus genomen' [R11]. Een betrokkene uit Amsterdam-Zuidoost onderschrijft ook het gevoel niet serieus genomen te worden: '[…] we worden wel gehoord, maar er wordt niet echt geluisterd' [R8]. Een andere betrokkene spreekt van een minachtende houding bij de gemeente: '"Wij gaan daar windmolens neerzetten, de wethouder en ik." Hè, het was gewoon minachting. Minachting sprak daaruit, voor het proces' [R5].

De houding van de gemeente in de verschillende klankbordgroepen wordt ook benoemd door de betrokkenen. Zo ontstaat bij een van hen naarmate er meer klankbordgroep-sessies geweest zijn het gevoel dat de gemeente de participatie niet serieus neemt: '[…] eigenlijk is het meer voor de bühne dan dat het ook echt een participatie is' [R10]. Dit gevoel wordt door meerdere betrokkenen die aan de verschillende klankbordgroepen deel genomen hebben onderschreven. Zij stellen de participatie te zien als een toneelstuk of een onderdeel in het dossier dat van de windturbines dat door de gemeente 'afgevinkt' moet worden [R12]. Het gevoel dat er iets 'afgevinkt' moet worden sluit aan op de beleving van een van de betrokkenen uit Amsterdam-IJburg:

> Ik wil best mijn energie steken in dingen als ik het idee heb dat er met mijn mening iets gebeurt maar als het alleen maar dient om achteraf zogenaamd te zeggen dat je aan alle verplichtingen hebt voldaan dan pas ik daarvoor. [R3]

4.4 Onbekende voorwaarden

Gedurende het proces van coderen zijn er twee thema's geïdentificeerd die niet volgden uit het theoretisch kader maar wel door verschillende betrokkenen genoemd zijn als van invloed zijnde op het participatieproces. Dit zijn de rol van de politiek in het dossier van de windturbines en het participatieproces en de kennis van de ruimtelijke omgeving bij betrokkenen.

4.4.1 Rol van de politiek

De rol van de politiek lijkt voor de meeste betrokkenen een struikelblok te zijn in het participatietraject en wordt genoemd als een van de oorzaken voor de ontevredenheid over de invulling van de participatie. Zo stellen meerdere betrokkenen dat zij het gevoel hebben dat de wethouder bij kritiek op de plannen met de windturbines voortdurend wijst naar het coalitieakkoord van de vier partijen in de Amsterdamse gemeenteraad. In dit coalitieakkoord is de ambitie gesteld voor de zeventien windturbines binnen de Amsterdamse stadsgrenzen. Een

van de betrokkenen stelt dat de wethouder een houding heeft van ‘we kunnen niet meer terug, want dit is wat de Raad besloten heeft’ [R3].

Een van de betrokkenen uit Amsterdam-Zuidoost benoemt het gevoel dat er op geen enkel moment in het proces een mogelijkheid is geweest dat de windturbines er niet zouden komen. Betrokkene wijdt dit aan de verhoudingen in de gemeenteraad:

> Daar waren de meningen over windturbines niet op basis van participatie, maar op basis van eigen politieke afwegingen en noem maar op […] Dus we wisten al VVD was tegen windturbines en dergelijke, meer rechtse partijen waren tegen en de progressieven waren voor. Daar kwam het op neer, dus die kaarten waren eigenlijk al geschud. [R9]

Een andere betrokkene op IJburg benoemt een andere reden waarom er in het proces geen optie leek te zijn dat het plan voor de windturbines zou sneuvelen: ‘[…] het is ook een soort van, vanuit die huidige coalitie, die zien dit ook als een soort […] gezichtsverlies als ze er niet komen zeg maar’ [R4].

Eén van de betrokkenen benoemt de positieve rol die de politiek kan spelen in een participatieproces. Volgens deze betrokkene waren verschillende raadsleden tot steun in het participatieproces en werden de wensen van deze betrokkene daardoor ook vertegenwoordigd tijdens raadsvergaderingen over het windturbinedossier, waaronder door een coalitiepartij (R14).

4.4.2 Kennis ruimtelijke omgeving

Verschillende betrokkenen stellen dat zij het gevoel hadden dat de gemeente niet altijd volledig op de hoogte was van de ruimtelijke omgeving van de zoekgebieden die aangewezen zijn voor de zeventien windturbines. Bovenstaand is al benoemd hoe een tuinpark niet afgebeeld was tijdens de *context-mapping* maar een van de zoekgebieden is volgens een betrokkene ook over een tuinpark heen getekend (R8). Bij een bezoek van de wethouder aan een van de tuinparken die grenst aan een zoekgebied had een van de betrokkenen het gevoel dat de wethouder niet veel wist over de ruimtelijke omgeving: ‘Mijn ervaring is daarbij dat ze heel weinig leek te weten. Ik weet niet of het zo was, maar ze stelde zich zo op, vroeg regelmatig iets aan haar ambtenaren’ [R14]. Een andere betrokkene uit Zuidoost kan zich ook niet onttrekken aan het gevoel dat er bij de gemeente een gebrek aan inzicht is in de ruimtelijke omgeving van de zoekgebieden:

> Heel leuk strandje maar wat jij zegt dat geldt eigenlijk ook zelfs voor gemeenteraadsleden en ook voor de wethouder, die was er ook nooit geweest. Die wist helemaal niet dat daar een strandje was en dat is een heel groen gebied en die molen zou daar gewoon 400 meter vandaan komen te staan. En ja, dan verknal je natuurlijk zo'n strandje. [R13]

Een van de betrokkenen die veel contact heeft gehad met de gemeente geeft een mogelijke verklaring voor het gebrek aan kennis bij de gemeente over de ruimtelijke omgeving:

> Kijk, die windturbines worden de hele tijd gepresenteerd alsof het gaat over klimaatbeleid maar uiteindelijk is het ruimtelijk ordeningsbeleid. Het is helemaal geen klimaatbeleid maar doordat ze het dus vanuit de klimaatbeleidhoek aanvliegen zie je dat ze eigenlijk al die ervaring vanuit ruimtelijke ordening […] gewoon helemaal niet hebben gebruikt of ingezet, tenminste niet merkbaar hebben ingezet. [R16]

4.5 Beantwoording empirische deelvragen

Om de hoofvraag van deze thesis te kunnen beantwoorden zijn twee empirische deelvragen geformuleerd. Aan de hand van bovenstaande uiteenzetting van de resultaten kunnen deze beantwoord worden. De eerste empirische deelvraag luidt: O*p welke wijze heeft de gemeente Amsterdam invulling gegeven aan burgerparticipatie met betrekking tot het windturbineproject?* Allereerst kunnen hier de verschillende participatie-initiatieven genoemd worden die de gemeente Amsterdam de gesproken betrokkenen aangeboden heeft. De gemeente Amsterdam heeft op het moment dat de verschillende zoekgebieden voor de zeventien windturbines binnen de stadsgrenzen aangewezen waren verschillende participatie-initiatieven aangeboden. Allereerst de informatieavonden, hier was het de gemeente die met name de bewoners informatie gaf over de plannen voor de windturbines. Naast informatieavonden waren er ook inspraakavonden waarbij burgers de mogelijkheid kregen om kort hun inzichten met betrekking tot de komst van de windturbines te delen. Na het aankondigen van de reflectiefase door de wethouder Duurzaamheid en Ruimtelijke Ontwikkeling werden er klankbordgroepen opgericht, workshops aangeboden voor context-mapping en was er een participatieve waarde evaluatie. De beoordeling van een aantal van bovengenoemde participatie-initiatieven door de betrokkenen is negatief. Deze beoordeling komt met name voort uit de invulling en inhoud van de verschillende participatie-initiatieven en niet per se de initiatieven zelf.

In het verlengde hiervan biedt ook de tweede empirische deelvraag inzicht in het participatieproces. Deze deelvraag luidt: *Hoe sluit het participatieproces van de gemeente Amsterdam met betrekking tot het windturbineproject aan op effectieve burgerparticipatie?* Wanneer gekeken wordt naar bovenstaande presentatie van de data kan gesteld worden dat hieruit blijkt dat de invulling van het participatieproces door de gemeente Amsterdam niet volledig aansluit op de theorie van effectieve burgerparticipatie. Alle gesproken respondenten hebben aanmerkingen op de invulling van het participatieproces door de gemeente Amsterdam.

Hoewel er betrokkenen zijn die positieve ervaringen hebben binnen het participatieproces schetst de data een beeld dat niet aansluit op effectieve burgerparticipatie. Zo worden de informatievoorziening en informatie-uitwisseling steevast als negatief beoordeeld door de betrokkenen net als de contactpogingen door de gemeente in aanvang van het participatieproces. Betrokkenen stellen dat zij via andere kanalen dan de gemeente op hoogte kwamen en bleven van de plannen. Ook de houding van de gemeente wordt door betrokkenen veelvuldig negatief beoordeeld. Het gevoel niet serieus genomen te worden door de gemeente is bij verschillende betrokkenen aanwezig in het participatieproces. Betrokkenen stellen ook dat de gemeente geen duidelijke kaders gesteld heeft of verwachtingen van het participatieproces uitgesproken heeft. Dit heeft als gevolg dat het voor verschillende betrokkenen onduidelijk is wat er met hun inbreng gedaan wordt. Ook de ondersteuning door de gemeente tijdens het participatieproces wordt negatief beoordeeld. Ten slotte wordt de onderlinge communicatie tussen de verschillende betrokkenen negatief beoordeeld. De verhoudingen tussen de burgers enerzijds en de gemeente samen met het RES-team en de coöperaties anderzijds zijn op verschillende momenten in het participatieproces gespannen geweest. Op enig moment heeft dit er bij een van de klankbordgroepen mede voor gezorgd dat burgers zich hieruit terugtrokken. Naast deze gebreken in het participatieproces zijn er ook een tweetal factoren die wat betrokkenen betreft positief bijgedragen hebben aan het participatieproces. Zo wordt de rol van verschillende sleutelspelers door betrokkenen genoemd als een essentieel onderdeel in het participatieproces. De organisatie Windalarm heeft hier volgens betrokkenen een belangrijke rol in gespeeld en ook een aantal individuen worden genoemd die in hun eigen en andere buurten betrokkenheid stimuleerden. Ook het onderhouden van de contacten tussen de verschillende betrokken burgers in bijvoorbeeld de klankbordgroepen werd door betrokkenen als positief ervaren.

Hoofstuk 5: Conclusie en discussie

5.1 Conclusie

In deze thesis is getracht door middel van een exploratief onderzoek naar de invulling van burgerparticipatie in Amsterdam inzicht te verschaffen in de relatie tussen burgerparticipatie en draagvlak. Middels het afnemen van zestien interviews is informatie verzameld onder betrokkenen van het participatieproces. Deze interviews hebben informatie gegeven over de invulling van het participatieproces, de ervaringen van de verschillende betrokkenen, en de wijze waarop verschillende factoren die het participatieproces beïnvloeden een rol hebben gespeeld. Met deze informatie kan de probleemstelling die in dit onderzoek centraal stond beantwoord worden. Deze luidt: *Op welke wijze heeft burgerparticipatie op het lokale niveau invloed op het draagvlak voor het windturbineproject in Amsterdam?* Met de beantwoording van de deelvragen in hoofdstuk 2 en 4 kan er een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag.

Allereest moet worden opgemerkt dat deze thesis vanuit de theorie een relatie veronderstelt tussen burgerparticipatie en draagvlak voor beleid. Op deze keuze wordt later in dit hoofdstuk teruggekomen. De relatie tussen burgerparticipatie en draagvlak voor beleid volgt uit een effectieve invulling van burgerparticipatie. De factoren voor effectieve burgerparticipatie die uit de literatuur naar voren komen zijn ingedeeld in drie thema's: contextuele factoren, organisatorische factoren en procesmanagement factoren. De contextuele factoren zijn de contactpogingen door de gemeente en de informatievoorziening. De organisatorische factoren zijn de participatie-initiatieven en de invulling daarvan, de informatie-uitwisseling tijdens het participatieproces, de kaders en verwachtingen in het participatieproces en de ondersteuning van de gemeente. De procesmanagement factoren zijn de communicatie tussen de verschillende betrokkenen, het onderhouden van de onderlinge contacten, de rol van sleutelspelers en de houding van de gemeente.

Wanneer gekeken wordt naar het participatieproces rondom het windturbineproject in de gemeente Amsterdam blijkt dat een aanzienlijk deel van de factoren voor effectieve participatie volgens betrokkenen zo ingevuld zijn dat deze niet aansluiten op effectieve burgerparticipatie. Voor twee van de factoren kan vanuit de gesprekken met de betrokkenen gesteld worden dat deze aansluiten op effectieve burgerparticipatie: de rol van sleutelspelers en het onderhouden van onderlinge contacten.

Wanneer dan gekeken wordt naar de invloed van burgerparticipatie op het draagvlak voor windturbines in Amsterdam kan geconcludeerd worden dat het participatieproces als

geheel geen positieve invloed gehad heeft op het draagvlak. Deze conclusie volgt uit de constatering dat in de invulling van het participatieproces door de gemeente Amsterdam een aanzienlijk deel van de factoren voor effectieve burgerparticipatie niet terug te vinden zijn en de participatie daaruit volgend niet effectief was.

5.2 Theoretische reflectie

Op bovenstaande onderzoeksresultaten kan theoretisch gereflecteerd worden aan de hand van hoofdstuk 2. Verschillende wetenschappelijke inzichten worden door het onderzoek ondersteunt. Uit het onderzoek naar de invulling van het participatieproces in het windturbineproject komt naar voren dat wat de betrokkenen betreft de gemeente geen duidelijke kaders en verwachtingen gesteld heeft over welke rol zij zouden hebben in het participatieproces. Deze duidelijkheid is ook niet op een later moment verschaft. Dit heeft als gevolg gehad dat verschillende betrokkenen gefrustreerd raakten over het verloop van het participatieproces. Volgens Alberts (2007, p. 2337) kan frustratie over beleid en de wijze waarop deze tot stand komt leiden tot verzet tegen het beoogde beleid. Dit is terug te vinden in het Amsterdamse windturbineproject waar burgers op verschillende wijzen duidelijk gemaakt hebben dat zij zich verzetten tegen de komst van de windturbines. Zij hebben de media opgezocht, gebruik gemaakt van inspraakmogelijkheden en petities gestart.

In het onderzoek stellen verschillende betrokkenen ook dat zij wat hen betreft laat in het participatieproces betrokken zijn. Dit is tweeledig. Allereerst kwam de informatievoorziening laat op gang en vernamen betrokkenen via andere kanalen dan die van de gemeente van de plannen. Ten tweede stellen betrokkenen dat die gemeente in eerste instantie vooral aan het informeren was en er geen ruimte was voor eigen inbreng. Pas later in het participatieproces na de aankondiging van de reflectiefase en het opstarten van de klankbordgroepen kwam hier meer ruimte voor. Uit de theorie blijkt dat burgers er waarde aan hechten om vroeg in het participatieproces mee te kunnen denken over de invulling van beleid om bepaalde doelen te behalen (Devlin, 2005, pp. 507-508). Daarnaast zou intensieve participatie ertoe leiden dat windparken sociaal geaccepteerd worden. Deze acceptatie volgt uit de opgedane kennis over de windparken en de gevormde relaties in het participatieproces (Hicks, 2020, pp. 142-148). Uit de verschillende gesprekken met de betrokkenen komt deze wens om vroeg betrokken te worden ook duidelijk naar voren. Daarnaast blijkt uit de onderzoeksresultaten dat de betrokkenen de opgedane kennis vooral zelf verzameld hebben en dat de relatie met de gemeente op verschillende momenten gespannen was.

Wat betreft de invulling van de participatie kijkend naar de participatieladder (Arnstein, 1969) vertoont het participatieproces kenmerken van treden drie, vier en vijf: informeren, consulteren en bemiddeling. Het participatieproces begon met kenmerken van trede drie waarbij vooral geïnformeerd werd vanuit de gemeente en er weinig ruimte was voor inbreng van burgers. Later werden burgers wel gevraagd naar hun mening over de invulling van het beleid maar waren deze vormen beperkt, denk aan de inspraakavonden. Met het afkondigen van de reflectiefase bevond het participatieproces zich tussen trede vier en vijf in. De participatieve waardenevaluatie en de context-mapping zijn vormen om de burger te consulteren. De klankbordgroepen gaven burgers en andere organisatie en verenigingen de mogelijkheid ook advies te geven over het beleid en sluiten daarmee aan op de vijfde trede van bemiddeling. Wat Arnstein (1969, p. 217) betreft zijn deze vormen van participatie tokenisme is er geen sprake van daadwerkelijke participatie. Een aanzienlijk deel van de betrokkenen heeft het participatieproces ook zo ervaren.

Kijkend naar de overheidsparticipatietrap (Raad voor openbaar bestuur, 2012) bevindt het Amsterdamse participatieproces zich op trap vier: regisseren. Op deze trap werkt de overheid samen met verschillende partijen maar houdt zij wel het initiatief en de regie over die samenwerking. De beschrijving van het participatieproces in Amsterdam door de verschillende betrokkenen sluit hierop aan. Het is de gemeente die de vormgeving van het participatieproces bepaalt en de betrokkenen moeten zich daar naar schikken.

Uit het onderzoek komen ook twee factoren naar voren die niet uit de theorie volgen maat die wat betrokkenen betreft wel invloed hebben gehad op het participatieproces. Ten eerste gaat het hier om de rol van de politiek in het participatieproces, dit wordt benoemd als bron van onvrede in het participatieproces. Dat de politiek van invloed is op het participatieproces in de gemeente Amsterdam heeft mogelijk te maken met de impact en omvang van het dossier van de windturbines. Waar burgerparticipatie op zeer uitlopende projecten toegepast kan worden van speeltuinen tot de inrichting van woonwijken en dus ook windturbines, vragen de grotere projecten mogelijk meer aandacht voor de politieke aspecten van het dossier.

De tweede factor die naar voren komt uit het onderzoek is het door betrokkenen ervaren gebrek aan inzicht in de ruimtelijke omgeving bij de gemeente. Volgens verschillende betrokkenen was de gemeente niet altijd op de hoogte van de ruimtelijke inrichting van de gebieden waar de windturbines geplaatst zouden moeten worden. Dit aspect binnen participatie komt niet expliciet naar voren in de bestaande theorie. Wel zou dit mogelijk verbonden kunnen zijn aan de verschillende manieren waarop informatie en kennis een rol spelen in

participatieprocessen. Bestaande theorie over informatie en kennis richt zich voornamelijk op de informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokkenen of de al aanwezige kennis bij burgers. Bij deze mogelijke factor zou het dan gaan over de kennis bij de gemeente over de ruimtelijke impact van hun plannen. Zowel de rol van de politiek in het participatieproces als het ruimtelijke inzicht bij de gemeente zijn perspectieven die een mogelijke aanvulling kunnen zijn op de huidige theorie. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5.4 ‘suggesties voor vervolgonderzoek’.

5.3 Beperkingen onderzoek

Dit onderzoek kent zowel methodologische als inhoudelijke beperkingen. Ten eerste de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Voor het onderzoek is met zestien betrokkenen bij het Amsterdamse participatieproces gesproken. Daarmee is de generaliseerbaarheid beperkt. Hoewel het lastig is om in te schatten hoeveel personen er in het totaal deelgenomen hebben aan het participatieproces ligt het voor de hand te concluderen dat de zestien gesproken betrokkenen in een grote stad als Amsterdam een fractie zijn van het totale aantal betrokkenen. Met het doen van uitspraken over andere casussen op basis van deze resultaten met dan ook zeer zorgvuldig omgegaan worden.

Ten tweede kan er kritisch gereflecteerd worden op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Dit onderzoek is gedaan in de gemeente Amsterdam. In Nederland zijn er verschillende gemeenten die te maken hebben met participatieprocessen met betrekking tot de mogelijke komst van windturbines. Om betrouwbaardere uitspraken te kunnen doen over de invulling van burgerparticipatie en de relatie met draagvlak is het van belang om ook in andere Nederlandse gemeente onderzoek te doen naar participatieprocessen en de ervaringen van burgers.

Ten derde is er voor dit onderzoek alleen gesproken met Amsterdamse burgers die deelgenomen hebben aan het participatieproces en niet met medewerkers van de gemeente, politiek betrokkenen en andere betrokken organisaties die een rol speelde in het participatieproces. Er is via verschillende kanalen gepoogd in gesprek te komen met medewerkers van de gemeente Amsterdam over het participatieproces. Deze inspanningen hebben geen respondenten opgeleverd. Verschillende andere betrokkenen die een rol speelden in het participatieproces zoals de coöperaties en de verschillende organisaties die namens de gemeente het participatieproces ondersteund hebben zijn ook niet vertegenwoordigd in dit onderzoek. Het onderzoek zegt dan ook met name iets over de beleving van de burger van het

participatieproces. Voor een completer beeld hiervan is het gepast ook andere betrokkenen de ruimte te geven.

Ten vierde volgen twee beperkingen van dit onderzoek die gerelateerd zijn aan het begrip draagvlak. Allereest veronderstelt deze thesis op basis van de theorie dat er een relatie is tussen burgerparticipatie en draagvlak. In het onderzoek wordt echter niet direct onderzoek gedaan naar het draagvlak voor het windturbineproject in de gemeente Amsterdam. Er is gekozen voor een focus op de invulling van burgerparticipatie. Ten tweede is draagvlak een kwalitatief begrip en geen kwantitatief begrip. Deze thesis gaat niet verder dan de interpretatie van draagvlak als de acceptatie van beleid en het proces. Hoewel onderzoek naar acceptatie van een bepaald beleid een indicatie kan geven van de aanwezigheid van draagvlak is de betekentis hiervan sterk afhankelijk van de interpretatie van draagvlak. Er zijn onderzoekers die stellen dat draagvlak meer kan betekenen dan alleen acceptatie. Zo pleiten Buijs, Langers, Mattijssen en Salverda (2012) voor een definitie van draagvlak die ook de actieve betrokkenheid van burgers meeneemt. Draagvlak is dan niet alleen de uitkomst van bepaald beleid maar ook specifiek de betrokkenheid van de maatschappij (Buijs, et al., 2012, p. 11). Een ander perspectief stelt dat onder draagvlak zowel de actieve als passieve rol van de burger verstaan moet worden. Het gaat om zowel gevoelens en meningen als om acties en ondersteunende handelingen ten aanzien van beleid (De Bakker, Van Koppen, & Vader, 2007, pp. 25-26).

Ten vijfde volgt uit de resultaten van het onderzoek dat in de gemeente Amsterdam in het participatieproces verschillende factoren voor effectieve burgerparticipatie missen. Daaruit wordt geconcludeerd dat de participatie in de gemeente Amsterdam niet bijgedragen heeft aan het creëren van draagvlak voor het windturbineproject. Het onderzoek kan echter niets zeggen over de invloed die de verschillende factoren apart van elkaar hebben op het draagvlak. Het is mogelijk dat bepaalde factoren meer of minder invloed hebben dan andere. Zo zijn twee van de factoren voor effectieve burgerparticipatie wel terug te vinden in het participatieproces maar is met dit onderzoek niet te achterhalen welke invloed zij respectievelijk gehad hebben op het draagvlak voor het windturbineproject.

5.4 Suggesties vervolgonderzoek

Deze thesis draagt bij aan de wetenschappelijke en praktische kennis over burgerparticipatie en draagvlak. Evenwel volgen er uit het onderzoek verschillende aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Allereerst is het waardevol om in vervolgonderzoek meerdere soorten betrokkenen te spreken. Dit onderzoek baseert zich op de beleving en inzichten van bewoners die betrokken zijn in het participatieproces. Om een breder en volledigere beeld te krijgen van

de invulling van het participatieproces is het noodzakelijk om medewerkers van de gemeente die betrokken zijn geweest bij het participatieproces maar ook betrokkenen van de gemeentelijke, en mogelijk ook de landelijke, politiek. Veel van de factoren die invloed hebben op de effectiviteit van de burgerparticipatie zijn afhankelijk van de invulling hiervan door de gemeente. Inzichten verkrijgen in de motivaties van de gemeente voor een bepaald participatieproces kan helpen de ervaringen van andere betrokkenen, waaronder burgers, te verklaren. Naast deze bestuurlijke en politieke betrokkenen kan het ook waardevol zijn om de commerciële partijen die betrokken zijn bij het participatieproces te spreken. Hierbij kan gedacht worden aan de coöperaties die de windturbines beheren maar ook aan de partijen die door de gemeente Amsterdam ingehuurd zijn om het participatieproces mede vorm te geven en in te vullen.

Ten tweede kan de rol van de nieuw naar voren gekomen factoren in dit onderzoek onderzocht worden. Hoewel deze door verschillende betrokkenen genoemd zijn als belangrijk onderdeel in het participatieproces kunnen er op basis daarvan geen conclusies getrokken worden over de invloed van deze factoren op het draagvlak voor het windturbineproject. Hiervoor is het noodzakelijk dat er verder onderzoek gedaan wordt naar de wijze waarop deze factoren terugkomen in het participatieproces in de gemeente Amsterdam en dan ook getoetst worden in andere casussen om zo iets te kunnen zeggen over mogelijke invloed op het draagvlak.

Ten derde is het in het verlengde hiervan essentieel dat er breder onderzoek gedaan wordt naar participatieprocessen met betrekking tot windturbineprojecten in Nederland. Dit onderzoek baseert zich op de inzichten en ervaringen van zestien deelnemers aan het participatieproces. Hoewel het qua aantallen lastig inschatten is hoe representatief deze groep is voor alle betrokkenen bij het participatieproces in Amsterdam maken onder andere de omvang van het dossier en ook de demografische kenmerken van Amsterdam het aannemelijk dat deze groep beperkt representatief is. De volgende suggestie voor vervolgeonderzoek is dan ook tweeledig. Om de resultaten uit deze thesis te onderbouwen is zowel vervolgonderzoek naar andere windturbineprojecten essentieel alsook breder onderzoek binnen de gemeente Amsterdam onder burgers die betrokken zijn geweest in het participatieproces.

Ten vierde volgt een mogelijk perspectief voor vervolgonderzoek uit de constatering dat dit onderzoek niets kan zeggen over de respectievelijke invloed van de verschillende factoren. Om het proces van burgerparticipatie zo effectief mogelijk in te kunnen vullen is inzicht hierin essentieel. Mochten er factoren zijn die zwaarder meewegen dan andere kan een gemeente ervoor kiezen de aandacht op deze factoren te richten.

Bibliografie

Alberts, D. (2007). Stakeholders or subject matter experts, who should be consulted? *Energy Policy, 35*(4), 2336-2346.

Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216-224.

Asghar, Z. (2008). Energy–GDP relationship: a causal analysis for the five countries of South Asia. *Applied Econometrics and International Development, 8*(1), 167-180.

Beierle, T., & Konisky, D. (2000). Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. *Journal of Policy Analysis and Management, 19*, 587-602.

Berman, E. (1997). Dealing with Cynical Citizens. *Public Administration Review, 57*(2), 105-112.

Berner, M., Amos, J., & Morse, R. (2011). What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. *Public Administration Quarterly, 35*(1), 128-163.

Bishop, P., & Davis, G. (2002). Mapping Public Participation in Policy Choices. *Australian Journal of Public Administration, 61*(1), 14-29.

Bisschops, S., & Beunen, R. (2019). A new role for citizens' initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning. *Journal of Environmental Planning and Management, 62*(1), 72-87.

Boedeltje, M., & De Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief.* Antwerpen: Paper Politicologenetmaal.

Boogers, M. (2020). Energie en democratie: democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen. *Beleid en Maatschappij, 47*(2), 210-215.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77-101.

Bryman, A. (2016). Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press.

Buijs, A., Langers, F., Mattijssen, T., & Salverda, I. (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie.* Wageningen: Wageningen Universiteit.

Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration, 30*(11), 1179-1196.

Callahan, K., & Yang, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review, 67*(2), 249-264.

CBS. (2022, 7 maart). *Meer elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, minder uit fossiele bronnen.* Retrieved from CBS: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/10/meer-elektriciteit-uit-hernieuwbare-bronnen-minder-uit-fossiele-bronnen

Collins, K., & Ison, R. (2009). Jumping off Arnstein's Ladder: Social Learning as a New Policy Paradigm for Climate Change Adaptation. *Environmental Policy and Governanc, 19*, 358-373.

Conrad, E., Cassar, L., Christie, M., & Fazey, I. (2011). Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and Planning C: Government and Policy, 29*, 761-782.

De Bakker, H., Van Koppen, C., & Vader, J. (2007). *Het groene hart van burgers: Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid* . Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De Graaf, L. (2007). Gedragen beleid: Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. Delft: Eburon.

Devlin, E. (2005). Factors Affecting Public Acceptance of Wind Turbines in Sweden. *Wind Engineering, 29*(6), 503-511.

Devlin, J., & Yap, N. (2008). Contentious politics in environmental assessment: blocked projects and winning coalitions. *Impact Assessment and Project Appraisal, 26*(1), 17-27.

Doorewaard, H., Kil, A., & Van de Ven, A. (2015). Praktijkgericht kwalitatief onderzoek: Een praktische handleiding. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.

Edelenbos, J., Molenveld, A., Mojanchevska, K., Ensenado, E., Budding-Polo Ballinas, M., Esteban, A., . . . Tsatsou, A. (2021). Community-based initiatives in the urban realm what conditions their performance? *Journal of Environmental Planning and Management, 64*(9), 1689-1712.

Eichhorn, M., Tafarte, P., & Thrän, D. (2017). Towards energy landscapes – "Pathfinder for sustainable wind power locations". *Energy, 134*, 611-621.

Energie Participatie. (2022, 22 februari). *Amsterdam: participatie 'in een snelkookpan'.* Retrieved juli 2022, from Energie Participatie: https://www.energieparticipatie.nl/community/praktijkverhalen/amsterdam-participatie-in-een-snelkookpan

Franklin, A., & Ebdon, C. (2005). Are we all touching the same camel? Exploring a model of participation in budgeting. *American Review of Public Administration, 35*(2), 168-185.

Gemeente Amsterdam. (2021, 9 november). *Klankbordgroepen windmolens in Amsterdam.* Retrieved juli 2022, from Gemeente Amsterdam: https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/983808/klankbordgroepen_overzicht_windmolens_in_amsterdam_9_november_2021.pdf

Gemeente Amsterdam. (2021, 7 september). *Participatie.* Retrieved 14 mei 2022, from Gemeente Amsterdam : https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/971580/134998_beleidskader_participatie.pdf

Gemeente Amsterdam. (2021, 22 december). *Signalen uit de stad: afwegingskader windturbines Amsterdam.* Retrieved 2 mei 2022, from Gemeente Amsterdam: https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/windmolens-amsterdam/afwegingskader-signalen-stad/?PagClsIdt=16626284#PagCls_16626284

Gemeente Amsterdam. (2022, april). *Routekaart Klimaatneutraal: Draagvlak Energietransitie.* Retrieved juli 2022, from Gemeente Amsterdam: https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/routekaart-klimaatneutraal-draagvlak-energietransitie-derde-meting

Gerring, J. (2017). Case Study Research: Principles and Practices. Cambridge: Cambridge University Press.

Giacchino , S., & Kakabadse, A. (2003). Successful Policy Implementation: The Route to Building Self-Confident Government. *International Review of Administrative Sciences, 69*(2), 139-160.

Glucker, A., Driessen, P., Kolhoff, A., & Runhaar, H. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review, 43*, 104-111.

Hügel, S., & Davies, A. (2020). Public participation, engagement, and climate change adaptation: A review of the research literature. *WIREs Climate Change, 11*(4), 1-20.

Herweijer, M., & Pröpper, I. M. (2008). Burgers in het beleidsproces. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 261-275). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Hicks, J. (2020). Generating conditions of strong social support for wind power: insights from community-owned wind energy projects. *Australasian Journal of Environmental Management, 27*(2), 137-155.

Hoogerwerf, A., Herwijer, M., & Van Montfort, A. (2021). Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Deventer: Wolters Kluwer.

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sci, 42*, 73-89.

Huang, W., & Feeney, M. (2016). Citizen Participation in Local Government Decision Making: The Role of Manager Motivation. *Review of Public Personnel Administration, 36*(2), 188-209.

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review, 21*(1), 21-46.

International Energy Agency. (2020). *The Netherlands 2020 Energy Policy Review.* Parijs: International Energy Agency.

Kasymova, J., & Gaynor, T. (2014). Effective Citizen Participation in Environmental Issues: What Can Local Governments Learn? *State and Local Government Review, 46*(2), 138-145.

Klimaatakkoord. (2018, 21 december). *Ontwerp van het Klimaatakkoord.* Retrieved from Klimaatakkoord: https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/12/21/ontwerp-klimaatakkoord/Ontwerp+van+het+Klimaatakkoord_compleet_web.pdf

Koops, R., & Van Zoelen, B. (2021, 11 maart). *Stad schrapt windmolens bij IJburg.* Retrieved 17 april 2022, from Het Parool: https://www.parool.nl/amsterdam/stad-schrapt-windmolens-bij-ijburg~b28637cd/

Koops, R., & Van Zoelen, B. (2021, 27 mei). *Verdeelde raad stemt toch in met komst 17 windmolens rond Amsterdam.* Retrieved 17 april 2022, from Het Parool: https://www.parool.nl/amsterdam/verdeelde-raad-stemt-toch-in-met-komst-17-windmolens-rond-amsterdam~b84cd7d9/

Langer, K., Decker, T., & Menrad, K. (2017). Public participation in wind energy projects located in Germany: Which form of participation is the key to acceptance? *Renewable Energy, 112*, 63-73.

Lenos, S., Sturm, P., & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland: Quickscan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006–2010.* Amsterdam: Het Instituut voor Publiek en Politiek.

Leonhardt, R., Noble, B., Poelzer, G., Fitzpatrick, P., & Belcher, K. (2022). Advancing local energy transitions: A global review of government instruments supporting community energy. *Energy Research & Social Science, 83*, 1-11.

Linders, M., Segers, R., van Middelkoop, M., Brummelkamp, S., Keller, K., Muller, G., & Houweling, S. (2021, 30 september). *Hernieuwbare Energie in Nederland 2020.* Retrieved from CBS: https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/hernieuwbare-energie-in-nederland-2020

Marsh, D., & Stoker, G. (2010). Theory and Methods in Political Science. New York: Palgrave Macmillan.

Mauro, G. (2019). The new “windscapes” in the time of energy transition: A comparison of ten European countries. *Applied Geography, 109*, 1-15.

May, P. (2012). Policy Design and Implementation. In B. Guy Peters, & J. Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 279-304). Thousand Oaks: SAGE.

Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences, 77*(2), 275-293.

Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies, 36*(4), 477-491.

Mikova, N., Eichhammer, W., & Pfluger, B. (2019). Low-carbon energy scenarios 2050 in north-west European countries: Towards a more harmonised approach to achieve the EU targets. *Energy Policy, 130*, 448-460.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu., & Ministerie van Economische Zaken. (2015). *Beleidsnota Noordzee 2016-2021.* Den Haag: Rijksoverheid.

Nabatchi, T. (2012). Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review, 72*(5), 699-708.

NOS & RTV Noord. (2021, 13 februari). *Nog veel onduidelijk over gezondheidsklachten door bromtonen bij windmolens.* Retrieved juli 2022, from NOS: https://nos.nl/artikel/2368479-nog-veel-onduidelijk-over-gezondheidsklachten-door-bromtonen-bij-windmolens

Oude Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij, 8*(4), 377-387.

Pearse, N. (2019). An Illustration of a Deductive Pattern Matching Procedure in Qualitative Leadership Research. *The Electronic Journal of Business Research Methods, 17*(3), 143-154.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020.* Den Haag: Uitgeverij PBL.

Provincie Flevoland. (2016, 14 juli). *Regioplan Windenergie: Zuidelijk en Oostelijk Flevoland.* Retrieved 16 april 2022, from Provincie Flevoland: https://www.flevoland.nl/getmedia/720306d8-6fa8-45eb-86a4-490be4c65ddb/Regioplan-Windenergie-dv.pdf

Provincie Friesland. (2021, 6 april). *Startnotitie Uitveoring Klimaatakkoord & Energieprogramma* . Retrieved 16 april 2022, from Fryslan : https://www.fryslan.frl/_flysystem/media/startnotitie-uitvoering-klimaatakkoord-energieprogramma.pdf

Quetzal Tritter, J., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy, 76*, 156-168.

Raad voor openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* . Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Rengers, M., & Houtekamer, C. (2020, 25 september). *Maakt u zich geen zorgen. Maar er komen wel windmolens achter uw huis.* Retrieved 7 april 2022, from NRC: https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/25/maakt-u-zich-geen-zorgen-maar-er-komen-wel-windmolens-achter-uw-huis-a4013443

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2018, 22 maart). *Provinciaal beleid.* Retrieved juli 2022, from Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: https://www.rvo.nl/onderwerpen/windenergie-op-land/provinciaal-beleid

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2021, 5 november). *Windenergie op land.* Retrieved 16 april 2022, from Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: https://www.rvo.nl/onderwerpen/windenergie-op-land

Rijksoverheid. (2019, 28 juni). *Klimaatakkoord.* Retrieved 7 april 2022, from https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf

Rijksoverheid. (2020, 27 november). *Hoor, de wind waait door de windturbines.* Retrieved 16 april 2022, from Rijksoverheid: https://www.atlasleefomgeving.nl/nieuws/hoor-wind-waait-door-windturbines

Rijksoverheid. (2021). *Bestemming Parijs Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050.* Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid. (n.b.). *Windenergie op zee.* Retrieved 15 april 2022, from Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie-op-zee

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis, 5*(4), 481-504.

Schuilenburg, M. (2016). Overheidsparticipatie in burgerprojecten. *Justitiële verkenningen, 42*(5), 11-26.

Shrestha Pradhan, N., Su, Y., Fu, Y., Zhang, L., & Yang, Y. (2017). Analyzing the Effectiveness of Policy Implementation at the Local Level: A Case Study of Management of the 2009–2010 Drought in Yunnan Province, China. *International Journal of Disaster Risk Science, 8*, 64-77.

Singh Bali, A., Capano, G., & Ramesh, M. (2019). Anticipating and designing for policy effectiveness. *Policy and Society, 38*(1), 1-13.

Smil, V. (2010). Energy Tranistions: History, Requirements, Prospects. Santa Barbara, CA: Preager.

Stuurgroep RES Noord-Holland Zuid. (2021). *2,7 TWh duurzame energie in 2030.* Retrieved from Energieregio Noord-Holland Zuid: https://energieregionhz.nl/app/uploads/2021/07/nhz-res-1-20210708.pdf

Terbijhe, A., Oltmer, K., & Van der Voort, M. (2009). *Spin-off Windenergie Een onderzoek naar de economische, duurzaamheids- en regionale effecten van windenergie.* Lelystad: ACRESS.

Thunberg, S., & Arnell, L. (2021). Pioneering the use of technologies in qualitative research – A research review of the use of digital interviews. *International Journal of Social Research Methodology*, 2-12.

Toshkov, D. (2016). Research Design in Political Science. London: MacMillan Publishers.

Uittenbroek, C., Mees, H., Hegger, D., & Driessen, P. (2019). The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management, 62*(14), 2529–2547.

Van de Wiel, C. (2019, 12 september). *Opeens stond die windmolen in de tuin.* Retrieved 10 juli 2022, from NRC: https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/12/opeens-stond-die-windmolen-in-de-tuin-a3973115

Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van Thiel, S. (2021). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. Bussum: Coutinho.

Van Zoelen, B. (2021, 21 mei). *Dossier windmolens: hoe de wind opeens draaide in Amsterdam.* Retrieved from Het Parool: https://www.parool.nl/amsterdam/dossier-windmolens-hoe-de-wind-opeens-draaide-in-amsterdam~b087b788/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free

Van Zoelen, B. (2022, april 9 juli). *Windmolens krijgen minder bijval van Amsterdammers sinds protest is losgebarsten.* Retrieved 2022, from Het Parool: https://www.parool.nl/amsterdam/windmolens-krijgen-minder-bijval-van-amsterdammers-sinds-protest-is-losgebarsten~bc20ddfb/

Windwiki. (2022, februari). *Zienswijze van Windwiki op de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het planMER Windturbinebepalingen Leefomgeving'.* Retrieved 17 april 2022, from Wind Wiki: https://www.windwiki.nl/wp-content/uploads/2022/02/Windwiki-overzicht-gezondheidsonderzoek.pdf

WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Yildiz, Ö. (2014). Financing renewable energy infrastructures via financial citizen participation – The case of Germany. *Renewable Energy, 68*, 677-685.

Zaunbrecher, B., & Ziefle, M. (2016). Integrating acceptance-relevant factors into wind power planning: A discussion. *Sustainable Cities and Society, 27*, 307-314.

Bijlagen

Bijlage I – Topic lijst

Contextuele factoren (omstandigheden van de burgerparticipatie)

- Contactpogingen gemeente
    - Brieven, mails, etc.
- Informatievoorziening
    - Inhoud

Organisatorische factoren (voorzieningen)

- Informatie-uitwisseling
    - Continue?
- Participatie-initiatief
    - Instrumenten
- Invulling participatie-initiatief
- Kaders en verwachtingen participatieproces
    - Concreet onderwerp
    - Concrete kaders en verwachtingen
- Ondersteuning gemeente
    - Passend bij burger
    - Participatie mogelijk maken

Procesmanagementfactoren (verhoudingen en contacten)

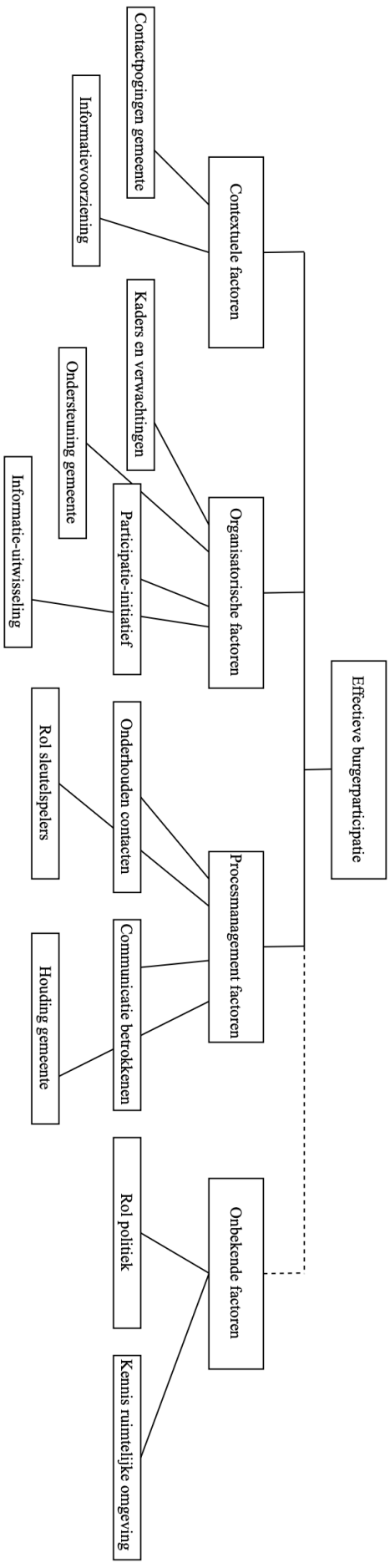
- Communicatie betrokkenen
- Onderhouden contacten
- Rol sleutelspelers
    - Personen/organisaties
- Houding gemeente
    - Burger serieus nemen

Bijlage II – Codeboek

Code	Beschrijving
Contextuele factoren	**De vooraf bestaande omstandigheden waaronder de burgerparticipatie plaatsvindt**
Contactpogingen gemeente	*De betrokkene benoemt de verschillende vormen van contactpogingen van de gemeente in het participatieproces*
Informatievoorziening	*De betrokkene benoemt de inhoud van de contactpogingen door de gemeente*
Organisatorische factoren	**De wijze waarop de burgerparticipatie vorm gegeven is.**
Participatie-initiatief	*De gemeente heeft de burger de mogelijkheid gegeven te participeren door het organiseren van verschillende participatie-initiatieven*
Invulling participatie-initiatief	*De betrokkene spreekt over de invulling van het participatie-initiatief waaraan is deelgenomen*
Informatie-uitwisseling	*De betrokkene benoemt de informatie-uitwisseling met de gemeente in het participatieproces*
Kaders en verwachtingen	*De betrokkene spreekt over de gestelde kaders en verwachtingen in het participatieproces*
Ondersteuning gemeente	*De betrokkene benoemt hoe de gemeente het participatieproces ondersteunend heeft*

Procesmanagement factoren	**De onderlinge verhoudingen en contacten tussen de verschillende deelnemers aan het participatieproces**
Communicatie betrokkenen	*De betrokkene benoemt de verhoudingen en communicatie tussen de verschillende betrokkenen in het participatieproces*
Onderhouden contacten	*De betrokkene benoemt de manier waarop de verschillende betrokkenen de contacten onderhouden hebben*
Rol sleutelspelers	*De betrokkene benoemt de bepalende rol die verschillende specifieke personen of organisaties gespeeld hebben in het participatieproces*
Houding gemeente	*De betrokkene benoemt de houding van de gemeente in het participatieproces*

Bijlage III - Codeboom



“Het behalen van procedurele rechtvaardigheid is een middel om eenmalig de regelgeving waarop het beleid is gebaseerd te veranderen, omdat het volgens de actiegroep op dit moment niet gebaseerd is op de belangen van de burger maar op de belangen van de politiek.
De manier van actievoeren van de groep wordt bepaald door de strijd om legitimiteit en erkenning. Deze strijd is dynamisch en transformeert wanneer de relatie die de actievoerders met de politiek hebben veranderd. In eerste instantie denken de actievoerders legitimiteit te kunnen verwerven door het inzetten van kennis. Ze spreken met wetenschappers en artsen, lezen weten- schappelijke artikelen en bundelen al hun bevindingen in acht position papers. Deze strategie komt voort uit het beeld dat het de taak is van de overheid om de burger goed te informeren. Omdat in de ogen van WindAlarm de ge- meente hierin faalt nemen zij deze taak op zich. Ze gebruiken participatieve vormen van acts of citizenship om hun medeburgers te informeren en hun eigen acties te legitimeren, ervan uitgaande dat dit zal leiden tot erkenning vanuit de politiek. “

“Er zijn verschillende argumenten die omwonenden gebruiken om te beargumenteren waarom ze geen windturbines willen (Wustenhagen, Wolsink en Bu¨rer 2007; Arifi en Winkel 2020; Moss, Becker en Naumann 2015). Dit onderzoek laat zien dat niet alleen het soort argumenten van belang is, maar ook hoe deze argumenten worden omgezet naar acts of citizenship. De theorie omtrent de acceptatie van windturbines is namelijk geformuleerd vanuit het perspectief van de overheid en heeft als uiteindelijk doel dat burgers positief staan tegenover de komst van windturbines. Deze theorie stelt dat procedurele en distributieve rechtvaardigheid hier cruciaal voor zijn (Wu¨stenhagen, Wolsink en Bu¨rer 2007).
Uit deze casussen blijkt echter niet dat het blindelings inzetten op deze vormen van rechtvaardigheid een recept is voor het creëren van de juiste lokale acceptatie. Door ook aandacht te hebben voor de factoren die invloed hebben op de vorm die het activisme aanneemt kunnen burgers beter betrokken worden bij het maken van toekomstig beleid.”

Wie Wind Zaait, Zal Storm Oogsten

Een comparatief onderzoek naar actiegroepen tegen windturbines in Zeist en Amsterdam

Amber van Veen (6465013)
Lieven Scheepers (5889189)

Bachelorscriptie, Culturele antropologie en ontwikkelingssociologie

Hans de Kruijf

20.907 woorden



Utrecht University

Inhoudsopgave

1 Inleiding **6**

2 Duurzaamheid en Burgerschap **13**
2.1 Politieke transities 13
2.2 De politiek van duurzame ontwikkeling 15
2.3 De lokale energietransitie 17
2.4 Activistisch burgerschap 20
2.5 Sociale acceptatie van de windturbines 21
2.6 Noties van rechtvaardigheid 23
2.7 Nederlands beleid over burgerparticipatie 25

3 De context **27**
3.1 Windturbines in Amsterdam 27
3.2 De energietransitie in Zeist 29

4 WindAlarm, Amsterdam **32**
4.1 De actiegroep WindAlarm 32
4.1.1 De leden van WindAlarm 33
4.1.2 De groepsdynamiek 34
4.2 Het verwerven van legitimiteit 37
4.2.1 Actievoeren in de publiciteit 39
4.2.2 Van lokaal naar nationaal 42
4.3 Het streven naar erkenning 44
4.3.1 Interventie van het beleid 46
4.4 Conclusie 47

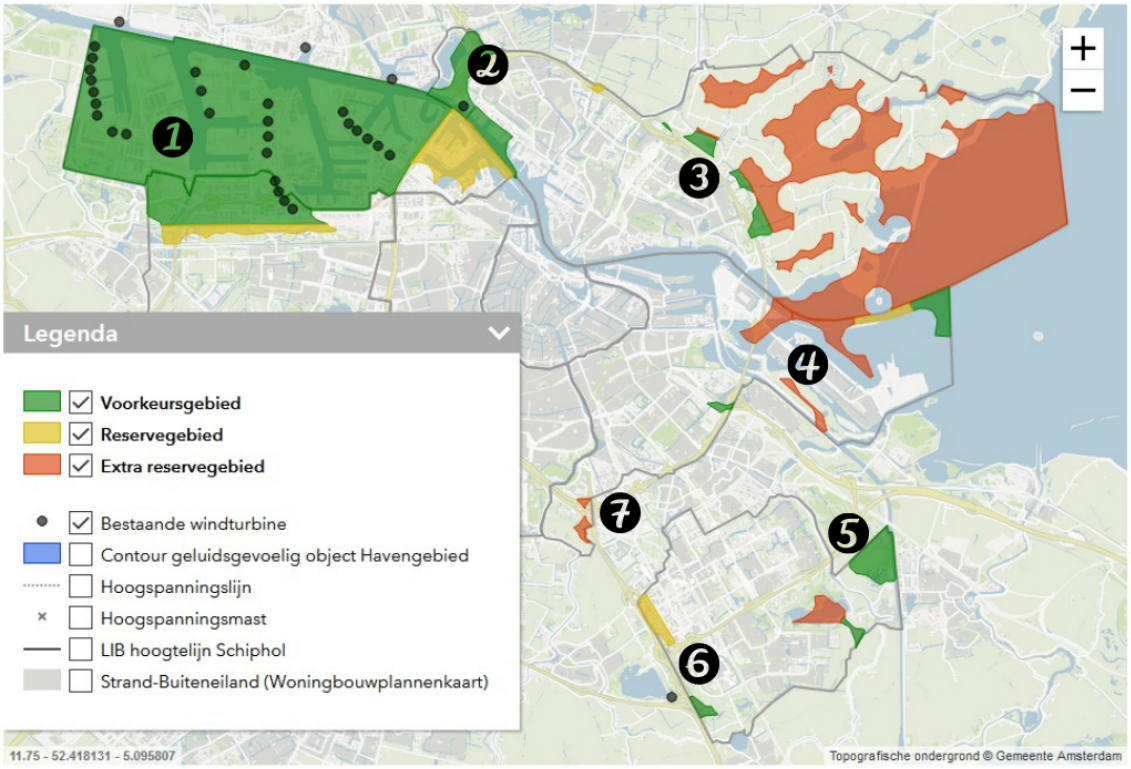
5 De Groene Driehoek, Zeist **51**
5.1 Manier van organiseren 51
5.1.1 Leden van de werkgroep 51
5.1.2 Ontstaan van de actiegroep 53

5.1.3 Het argument van de Groene Driehoek 55
5.2 De werkwijze van de Groene Driehoek 56
5.2.1 Werkwijze en communicatie 56
5.2.2 Constructieve samenwerking 57
5.3 Vormen van actievoeren 58
5.3.1 participatief 59
5.3.2 Niet-participatief 60
5.4 Vertrouwen in de lokale politiek 63
5.4.1 Ervaring van de lokale politiek 63
5.4.2 Gevolgen van de ervaringen 65
5.5 Conclusie 66

6 Conclusie **68**
6.1 De acties van de groepen 68
6.2 De relatie met de politiek 71
6.3 Activistisch burgerschap binnen windenergie 74

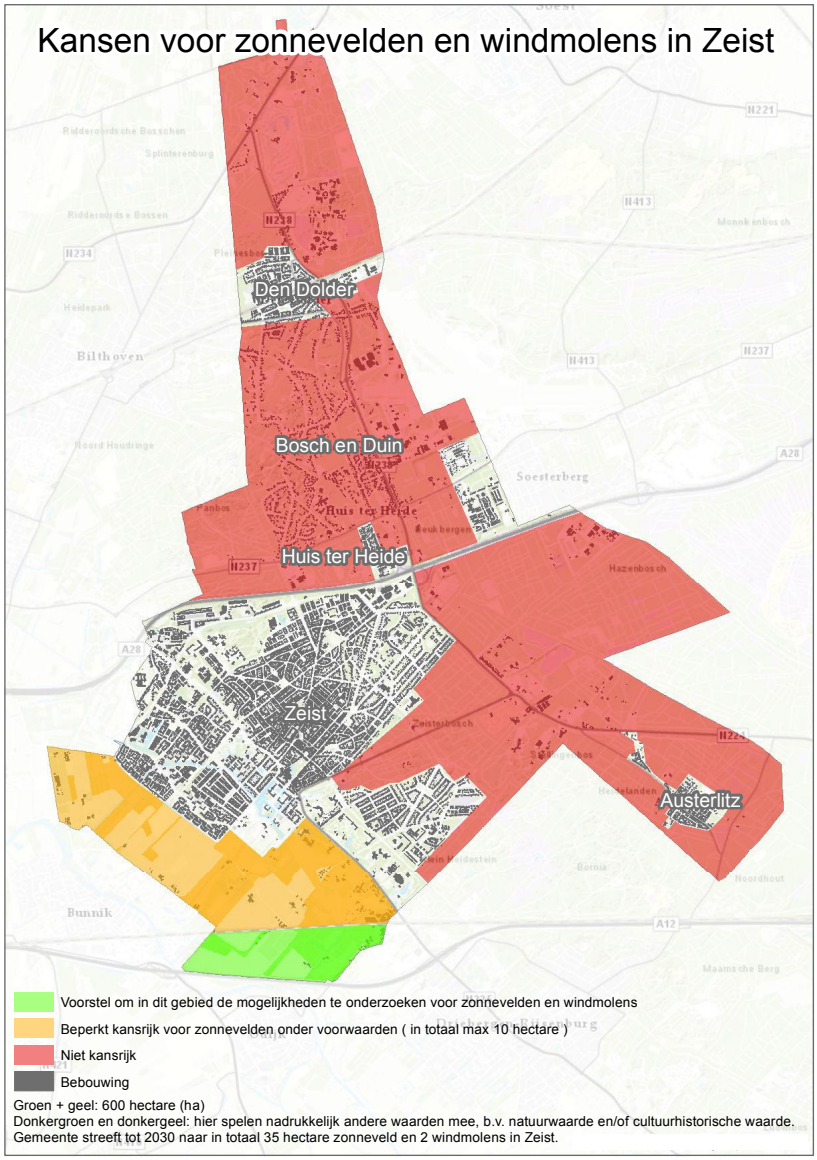
7 Discussie **75**

Kaarten



Figuur 1: Zoekgebieden windturbines Amsterdam

1) Havengebied
2) Noorder IJplas
3) ten noorden ring A10
4) Zeeburgereiland/IJburg/Sciencepark
5) Gaasperplas/Driemond
6) Amstel III en omgeving
7)Amsterdam-Zuid



Figuur 2: Zoekgebieden windturbines A12/Spoorzone

Dankwoord

Wij willen onze begeleider Hans de Kruijf bedanken voor zijn motiverende feedback en enthousiaste begeleiding. Zijn vragen hebben ons regelmatig aan het denken gezet en onze analyse naar een hoger leven getild. Ten tweede willen we graag de leden van WindAlarm en de Groene Driehoek hartelijk bedankten. Speciaal onze contactpersonen; Nick, Joanne en Robert[1]. Zonder hun vertrouwen hadden we dit onderzoek nooit uit kunnen voeren. Hun open houding heeft ervoor gezorgd dat ons veldwerk ontzettend leerzaam is geweest en het heeft ons een duidelijk inzicht in hun organisatie gegeven. We hopen dat deze scriptie ook voor hen nuttig is en tot nieuwe en leerzame inzichten zal leiden. Tot slot willen we Philip Monas en Peter Smith (de Zwerfielosoof) bedanken voor het delen van hun perspectief op het windturbine beleid. Het schrijven van deze scriptie was niet mogelijk geweest zonder het hulp van al deze mensen.

1. Deze drie namen zijn pseudoniemen.

1 Inleiding

De lucht is grauw maar tussen de wolken door schijnt een felle zon. Zo fel dat het pijn doet aan je ogen om naar de wieken van de windturbine te kijken. Ze draaien rond door de stevige wind die golven veroorzaakt op het naastgelegen Amsterdam Rijnkanaal. Zoef, zoef, zoef. Wanneer we recht onder de windturbine staan, klinkt het draaien van de wieken een beetje zoals het geklots van golven in de zee. Om de windturbine heen staat een hek. Achter het hek gaat een metalen trap naar een deur waarop staat vermeld dat de windturbine eigendom is van Eneco. Ook de naam van de windturbine staat vermeld; *de poldermolen* met daaronder geschreven: *leerlingen basisschool de Plantage*.

Wanneer we een aantal tientallen meters van de windmolen gaan staan, wordt het geluid van de windturbine overstemd door het geluid van de snelweg op de achtergrond, de klotsende golven en vogels die in een vogelvijver zwemmen. De vijver ligt links van de windturbine en is ingeklemd tussen een groot overdekt sportcomplex en een buitensport veld. Aan de kade van de vijver staat een ganzenfamilie op de uitkijk. Wanneer de zon door de wolken heen breekt, vallen de schaduwen van de wieken op het water en de kade van de vogelvijver. De ganzen begeven zich precies in de schaduw van de ronde die de wieken maken, totdat de zon weer achter de wolken verdwijnt. Ze blijven onbewogen op wacht staan.

Doordat windturbines een grote invloed hebben op de leefomgeving van mensen is er door de overheid besloten dat het belangrijk is dat er genoeg draagvlak is onder de lokale bevolking. Om het draagvlak zo groot mogelijk te krijgen moeten er volgens de Nederlandse overheid goede participatiemogelijkheden voor de lokale burgers zijn (Wiebes en Grapperhaus 2019). Hoe dit vorm moet krijgen is uitgewerkt en beschreven in verschillende onderzoeken zoals die van Matthijsen en andere (2021) namens het Planbureau voor de Leefomgeving en Houwelingen, Boele en Dekker (2014) namens het Sociaal

en Cultureel Planbureau. Ondanks deze uitgewerkte doelen ontstaan er op verschillende plekken in het land actiegroepen die actievoeren tegen de komst van windturbines (Wolsink 2007).

Om een beter beeld te krijgen van waar zulke actiegroepen precies actie tegen voeren zijn wij, zoals hierboven beschreven, een kijkje gaan nemen bij het door onze participanten veel besproken Windpark Houten. Het windpark wordt regelmatig door actiegroepen aangehaald als het voorbeeld van waarom er geen windturbines in de buurt van woningen geplaatst moeten worden. Op 11 maart schrijft een prominent lid van WindAlarm in het Parool dat dit windpark in Houten het perfecte voorbeeld is van waarom het beleid in Nederland niet deugt. Ondanks dat de windturbines op 475 meter van de woningen staan, worden mensen gek van het geluid (Bruijn 2021). De vrees is dat wanneer er windturbines in Zeist en Amsterdam komen te staan ook hier mensen overlast zullen ervaren.

Dit onderzoek richt zich op de invloed die de relatie met de lokale politiek heeft op de werkwijze van lokale actiegroepen. Hierin worden twee groepen met elkaar vergeleken: de actiegroep WindAlarm in Amsterdam en de actiegroep de Groene Driehoek in Zeist.

WindAlarm is een actiegroep die ontstaan is op IJburg, een nieuwbouwwijk in Amsterdam. Vanuit daar is de actiegroep doorgegroeid naar andere wijken in Amsterdam en na drie maanden zijn ze uitgegroeid tot een nationale actiegroep waarbij 26 lokale groepen zijn aangesloten. De groep bestaat uit ongeveer vijftien actief betrokken leden, 300 leden die meedoen aan de door WindAlarm georganiseerde acties en 21.863 sympathisanten die de petitie hebben ondertekend [2]. WindAlarm strijdt voor een moratorium op windturbines die op land worden geplaatst. Hoewel WindAlarm actiegroepen vanuit het hele land steunt, zijn hun eigen acties voornamelijk gericht op Amsterdam. Daar strijden zij tegen de plannen voor de 17 windturbines die gepland staan. In figuur 1 is te zien in welke gebieden de windturbines

2. Ten tijde van het onderzoek tussen februari en april 2021.

geplaatst gaan worden.

De Groene Driehoek is een actiegroep in Zeist die is opgericht om weerstand te bieden tegen het opwekken van grootschalige duurzame energie in het gebied tussen het spoor en de A12 in Zeist. De groep bestaat uit acht leden die uit vijf verschillende huishoudens komen. Alle huizen staan in of dichtbij het gebied waar de windturbines zouden moeten komen. Daarnaast hebben ze een achterban van ongeveer 70 huishoudens uit de buurt en een Facebookgroep met meer dan 550 leden.

De werkgroep is niet per se voor een verbod op windturbines of zonnevelden, maar vindt dat de gemeente goed moet kijken naar wat er mogelijk is in het gebied. Ze proberen de gemeente dan ook te laten inzien dat het gebied niet geschikt is voor het opwekken van grootschalige energie, maar dat het beter gebruikt kan worden om doelen op het gebied van natuurherstel en biodiversiteit te realiseren. De gemeente heeft het betreffende gebied officieel aangewezen als zoekgebied en de Groene Driehoek is op dit moment betrokken bij de participatiemogelijkheden die gepaard gaan met het proces van een dusdanig zoekgebied.

Aan de hand van deze twee casussen wordt de volgende vraag beantwoord: *Hoe zorgt de relatie tussen burgers en politiek in Zeist en Amsterdam voor verschillen in uitingen van verzet van lokale burgers tegen de plaatsing van windturbines?*

Om dit te onderzoeken worden in dit onderzoek de twee actiegroepen met elkaar vergeleken op het gebied van hun manier van organiseren, hun manier van actievoeren en hun beeld van de lokale politiek. De twee actiegroepen opereren onder hetzelfde nationale bestel en dezelfde regelgeving. Toch zijn er verschillen in hun manier van organiseren en actievoeren. WindAlarm heeft een meer activistische benadering, waarbij ze verschillende middelen gebruiken om sociale druk te creëren. Dit in tegenstelling tot de Groene Driehoek, die juist zijn doelen probeert te bereiken door zoveel mogelijk met de gemeente samen te werken en dus een collaboratieve insteek heeft. Deze

insteek is deels activistisch en deels passend binnen de participatiedoelen die de Nederlandse overheid heeft opgesteld. De grens van wanneer iets activistisch genoemd kan worden is hierin fluïde, wat verder uitgelegd wordt in hoofdstuk 2.

Deze groepen maken dus op verschillende manieren gebruik van activistisch burgerschap, die voortkomen uit verschillende relaties met de (lokale) overheid. Dit onderzoek heeft het doel om de invloed van die relaties op het activisme van WindAlarm en de Groene Driehoek bloot te leggen door beide onderzoeksgroepen met elkaar te vergelijken.

Dit onderzoek draagt daardoor bij aan de theorie over de politiek van duurzaamheidsvraagstukken. Specifiek richten wij ons op de transitie naar duurzame energie. Één van de grote vraagstukken is hoe burgers het best betrokken kunnen worden bij de energietransitie. Om dit te onderzoeken kijken wij naar de sociale acceptatie van het beleid rondom windturbines. Hierin is het concept van rechtvaardigheid belangrijk, waarbij er gezorgd moet worden voor een beleidsproces waarin de burger op een legitieme manier betrokken wordt.

Er is tot op heden weinig aandacht besteed aan theorieën over activistisch burgerschap binnen onderzoek naar sociale acceptatie. Dit onderzoek speelt daar op in door te kijken hoe burgerschap terugkomt in het activisme van De Groene Driehoek en WindAlarm. Hierdoor is het mogelijk om te beschrijven hoe burgers de structuren van de democratie gebruiken in hun activisme en het achterliggende doel van het activisme te analyseren. Ook wordt het democratische systeem waarbinnen ze opereren gebruikt om de ideeën die de actiegroepen hebben over gerechtigheid en vertrouwen in de stakeholders te duiden. Hiermee dient de koppeling met activistisch burgerschap als uitbreiding van de theorie omtrent sociale acceptatie.

Om deze koppeling te maken wordt er gekeken naar zogenoemde *acts of citizenship*. Deze *acts* hebben te maken met de grenzen van de staat op het gebied van activisme, tegenover hoe activistische burgers hier binnen of

buiten kunnen treden. *Acts of citizenship* zijn dus acties die zowel coöperatief met de staat als activistisch kunnen zijn (Isin en Nielsen 2013).

Data voor dit onderzoek zijn verzameld in een periode van tien weken. Binnen deze periode heeft Amber onderzoek gedaan binnen de actiegroep WindAlarm en Lieven bij De Groene Driehoek. Tijdens het veldwerk zijn er in totaal 18 semi-gestructureerde interviews afgenomen en is er gebruik gemaakt van participerende observatie. We hebben meegedaan aan protestacties, we hebben vergaderingen en inspraakavonden bijgewoond, gepraat met beleidsmedewerkers en de actiegroepen geholpen met allerhande klusjes.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden van begin februari 2021 tot midden april 2021. De ontwikkeling en het uitvoeren van het beleid omtrent windturbines is echter een langdurig proces dat zich uitstrekt over een tijdsspanne van ongeveer negen jaar. Binnen dit proces kunnen veranderingen en ontwikkelingen elkaar snel opvolgen. De beschreven informatie over de actiegroepen en casussen kunnen daardoor verschillen van hoe de huidige situatie eruit ziet.

Dit onderzoek is uitgevoerd tijdens een lockdown ten gevolge van de corona pandemie. De overgrote meerderheid van het veldwerk heeft daarom digitaal plaatsgevonden. De actiegroepen organiseerden zichzelf grotendeels online als reactie op de geldende maatregelen. De inspraakavonden en andere vormen van participatie vonden allemaal online plaats en een groot deel van de interviews zijn online afgenomen. Hierdoor was het maar in beperkte mate mogelijk om in het veld 'te zijn'. In plaats daarvan is er actief contact gezocht met de participanten en hebben we zoveel mogelijk online bijeenkomsten bijgewoond. Hierdoor konden we online participeren en een volwaardig lid van de actiegroep zijn.

Deze scriptie bestaat uit acht hoofdstukken. Het theoretisch kader bespreekt de theorie en de discussies aangaande duurzaamheid en burgerschap. In de eerste drie paragrafen worden de verschillende visies die er zijn op politieke transities behandeld. Daarnaast wordt er beargumenteerd dat de energietransitie bij uitstek een politieke transitie is waarbij een goede sa-

menwerking tussen burger en staat cruciaal is. De volgende drie paragrafen bespreken op welke manieren activistisch burgerschap tot uiting kan komen en waarom sociale acceptatie een belangrijk begrip is om de acceptatie of afwijzing van windturbines te begrijpen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van Nederlands beleid omtrent burgerparticipatie. Hierop volgt het derde hoofdstuk wat bestaat uit een beschrijving van de context van de twee casussen en hoe de lokale situatie geplaatst kan worden binnen de Nederlandse energietransitie.

De resultatensectie is opgedeeld in twee hoofdstukken die ieder één van de actiegroepen behandelen. In hoofdstuk vier wordt beargumenteerd dat de strategieën die WindAlarm gebruikt tijdens het actievoeren getuigen van een vertrouwen in de democratie en een poging zijn om legitimiteit te creëren. Legitimiteit moet leiden tot erkenning vanuit de lokale politiek. Omdat participatieve vormen van actievoeren niet leiden tot een gevoel van erkenning gaat de actiegroep over op een meer activistische manier van actievoeren.

In hoofdstuk vijf wordt beargumenteerd dat ook de Groene Driehoek in zijn acties opzoek is naar legitimiteit. Legitimiteit kan volgens hen bereikt worden door de inbreng van feiten en kennis alsook door het creëren van draagvlak voor hun argumenten. De Groene Driehoek ervaart meer mogelijkheden tot het verwerven van legitimiteit binnen de participatieve vormen van actievoeren. Hierdoor verschillen de acties van de twee actiegroepen.

Tot slot beargumenteren we in de conclusie dat de relatie die de actiegroepen hebben met de politiek een belangrijke factor is voor hoe er actie wordt gevoerd. Legitimiteit is hierin een sleutelbegrip: WindAlarm zoekt legitimiteit door sociale druk te creëren binnen de publieke sfeer, terwijl de Groene Driehoek legitimiteit zoekt door kennis en expertise te leveren aan de overheid. Beide vormen van legitimiteit draaien hierin uiteindelijk om de behoefte van de actiegroepen tot erkenning van de staat. Uit de casussen blijkt dan ook: hoe serieuzer de actiegroep zich door de lokale overheid genomen voelt, hoe meer participatief hun activisme. Hiermee laten we zien dat de

relatie tussen burger en politiek van groot belang is voor de vorm die actiegroepen aannemen en daarom een belangrijk onderdeel is van de studie naar actiegroepen die zich begeven binnen het domein van de energietransitie.

2 Duurzaamheid en Burgerschap

Dit theoretisch kader bestaat uit twee delen. Het eerste deel bestaat uit drie paragrafen die uiteenzetten waarom duurzaamheid en specifiek windturbines een politieke aangelegenheid zijn. Dit wordt gedaan door in de eerste paragraaf in te gaan op de belangrijkste debatten rondom klimaattransities. Vervolgens wordt er in de tweede paragraaf besproken wat de verschillende politieke visies zijn op het tegengaan van klimaatverandering. In de derde paragraaf wordt er gefocust op de Nederlandse aanpak van de energietransitie.

Het tweede deel van het theoretisch kader richt zich op het bespreken van activistisch burgerschap. De vierde paragraaf kijkt naar hoe activistisch burgerschap terugkomt in het discours over het betrekken van burgers binnen de energietransitie. Hierin komen de verschillende vormen van activistisch burgerschap aan bod. In de vijfde paragraaf wordt er een uiteenzetting gegeven van de theorie omtrent de sociale acceptatie van windturbines. De zesde paragraaf laat zien hoe deze sociale acceptatie verweven is met verschillende noties van rechtvaardigheid. Het theoretisch kader sluit af met een beschrijving van hoe de Nederlandse overheid burgerparticipatie beschrijft en hoe dit van toepassing is op de kwesties rondom windturbines.

2.1 Politieke transities

Tijdens de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) is vastgesteld dat klimaatverandering tegengegaan moet worden om gevaarlijke antropogene interventies van het klimaatsysteem tegen te gaan (Sayre 2012, 58). 23 jaar later, tijdens de klimaatconferentie van Parijs, zijn er concrete doelen gesteld om dit te bereiken. In het klimaatakkoord staat vastgesteld dat de opwarming van de aarde beperkt moet worden tot maximaal twee procent (United Nations 2020b). Gebeurt dit niet dan zal het doel dat tijdens de UNFCCC is gesteld niet worden gehaald.

Dat er een poging wordt gedaan om de klimaatproblemen op de lossen met politieke verdragen is geen toeval volgens Meadowcroft (2011). Hij stelt dat sociale instituties niet automatisch op een duurzame manier te werk gaan. Zonder interventies van de politiek kunnen grote transities niet worden gerealiseerd. Daarbij zijn overheden bij uitstek geschikt om grote, complexe en grensoverschrijdende problematiek op te lossen (Biermann 2014). Dat komt volgens Biermann (2014) door de relatieve lange periode waarover overheden beslissingen maken waardoor duurzaamheidsbeleid consequent over meerdere jaren kan worden uitgerold. Tot slot spelen ook de diplomatieke banden van overheden een grote rol. Door het vormen van een coalitie met andere overheden kunnen grensoverstijgende problemen worden aangepakt (Paterson en Grubb 1992).

Om de opwarming van de aarde te minimaliseren tot twee procent moet er een transitie plaatsvinden van een vervuilende economie naar een die klimaatneutraal is (United Nations 2020b). Meadowcroft (2011, 324) definieert een transitie als een proces waarbij structurele veranderingen worden doorgevoerd binnen grote sociale systemen. Daarbij veronderstelt hij dat de politiek constant onderhevig is aan sociale en technische transities. De hierboven beschreven energietransitie is daar een van.

Transities die moeten leiden tot duurzame oplossingen zijn volgens Andersen en anderen (2020) vaak een bron van conflict. Doordat er een nieuwe verdeling wordt gemaakt van macht, middelen en kansen kan dit zorgen voor een botsing tussen de verschillende stakeholders (Andersen en andere 2020, 350). Dit is direct terug te zien in de implementatie van de energietransitie. In het geval van windenergie, waar dit onderzoek zich op richt, zorgt de nieuwe infrastructuur voor een botsing tussen overheid en burger. Dat de burger betrokken is bij dit conflict is volgens Burke en Stephens (2018) te wijten aan het niveau waarop de transitie plaatsvindt. Zij beargumenteren dat wanneer de transitie grote invloed heeft op de directe leefomgeving van burgers zij sneller geneigd zijn om transities te leiden. In paragraaf 2.3

wordt besproken dat door de relatief zichtbare en aanwezige infrastructuur van windturbines er een grote impact is op de directe leefomgeving van burgers (Burke en Stephens 2018).

Transities zoals de energietransitie zijn dus bij uitstek een politiek vraagstuk. Ook in Nederland wordt de energietransitie geleid door de overheid. De komende twee paragrafen gaan verder in op hoe politieke transities worden vormgegeven. Vervolgens wordt er in de drie laatste paragrafen van het theoretisch kader besproken hoe de burger betrokken is bij duurzaamheidspolitiek en hoe de wisselwerking tussen deze twee partijen werkt.

2.2 De politiek van duurzame ontwikkeling

Naast het Klimaatakkoord van Parijs zijn in 2015 ook de Duurzame ontwikkelingsdoelen opgesteld. Alle landen die onderdeel zijn van de Verenigde Naties hebben de doelen ondertekend en beloven daarmee hun best te doen om ervoor te zorgen dat er op mondiaal niveau duurzame ontwikkeling plaatsvindt (United Nations 2020a). De *World Commission on Environment and Development* (WCED) definieerde duurzame ontwikkeling voor het eerst als ontwikkeling die de behoeften van mensen tegemoetkomt zonder hier de behoefte van de komende generaties mee teniet te doen (Harlem en andere 1987, 45). Door deze benadering van duurzame ontwikkeling is duurzaamheid niet langer enkel het domein van de natuurwetenschappen, maar betrekt het ook economie, politiek en cultuur (Scoones 2016).

De vraag is of duurzaamheid en ontwikkeling wel samen kunnen gaan of dat deze twee doelen met elkaar botsen. De duurzame ontwikkelingsdoelen moeten bijdragen aan het reduceren van broeikasgassen en dienen daarom als handvatten voor de (energie)transitie die landen moeten doormaken. De definitie die de WCED heeft opgesteld geeft echter geen duidelijke richtlijnen voor hoe ontwikkeling en duurzaamheid met elkaar moeten samengaan (Redclift 2005, 213). Het is aan overheden zelf om de duurzame ontwikkeling vorm te geven, wat tot gevolg heeft dat de criteria voor duurzaamheid overal ver-

schillen (Stefan 2014; Fairhead, Leach en Scoones 2012). De energietransitie is dus een politiek vraagstuk waarbij politieke keuzes worden gemaakt.

De manier waarop duurzame energiebronnen invloed hebben op de politiek verschilt van de manier waarop fossiele brandstoffen invloed hebben. Dit komt door de verschillen in infrastructuur (Hall en Klitgaard 2011). Hernieuwbare energiebronnen zoals wind en zonne-energie zijn relatief weinig gebonden aan een specifieke plaats. Hierdoor kan deze energie op veel verschillende plekken worden opgewekt en wordt de politieke macht die ermee gepaard gaat verdeeld (Hall en Klitgaard 2011). Fossiele brandstoffen daarentegen zijn schaarser waardoor de politieke macht ook meer gecentreerd is rond de landen of gebieden die fossiele brandstoffen kunnen winnen (Burke en Stephens 2018). Deze relatie tussen energie en politiek wordt door Boyer (2011) *energopolitics* genoemd.

Naast dat hernieuwbare energiebronnen minder gecentraliseerd zijn, leveren ze ook minder krachtige energie op (Burke en Stephens 2018, 83). Hierdoor moeten er relatief veel faciliteiten gebouwd worden om genoeg energie op te kunnen wekken (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Doordat er op verschillende plekken veel infrastructuur wordt gebouwd voor hernieuwbare energie is deze vorm van energie heel zichtbaar voor de burger. De burger is hierdoor direct meer betrokken bij de opwekking van hernieuwbare energie dan dat hij was bij fossiele brandstoffen (Burke en Stephens 2018).

De energietransitie is dus bij uitstek een politieke transitie. Door de overgang van een infrastructuur voor fossiele energie naar een voor duurzame energie veranderen de verhoudingen. De *energopolitics* heeft een directere invloed op de burger waardoor deze zich meer gaat bemoeien met het beleid dat wordt gemaakt. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe het Nederlandse beleid rondom de energietransitie eruit ziet. Vervolgens wordt ingegaan op hoe de burgers reageren op beleid waarmee zij het niet eens zijn.

2.3 De lokale energietransitie

De implementatie van de energietransitie is grotendeels decentraal geregeld. In navolging van de klimaatconferentie van Parijs in 2015 is door de Nederlandse regering het klimaatakkoord opgesteld. Hierin staat vastgelegd dat Nederland in 30 nieuwe regio's wordt verdeeld, zogenaamde energieregio's. Binnen deze energieregio's hebben de gemeentes de taak uit te zoeken wat de beste plekken zijn om wind- en zonnevelden te plaatsen (Regionale Energie Strategie 2020a). Deze plannen worden gebundeld in de Regionale Energie Strategieën die worden geschreven per energieregio. Vervolgens hebben de gemeentes weer de verantwoordelijkheid voor het uitrollen van het beleid (Regionale Energie Strategie 2020a).

Deze aanpak heeft het voordeel dat het de *energopolitics* in Nederland democratischer maakt (Burke en Stephens 2018, 82). Ten eerste zorgt een decentrale aanpak ervoor dat de gemeente beter in kaart kan brengen wat de zorgen zijn van burgers. Dit is cruciaal voor de slagvaardigheid en de legitimiteit van de overheid (Houwelingen, Boele en Dekker 2014, 51). Ten tweede zorgt decentralisatie ervoor dat het beleid dichter op de burger wordt gemaakt, waardoor de burger eerder onderdeel wordt van het debat (Burke en Stephens 2018; Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Tot slot geeft het ook de mogelijkheid voor burgers om eigenaarschap te creëren over de energie infrastructuur in hun leefomgeving (Fast 2013). Als gevolg kunnen er initiatieven ontstaan zoals het opzetten van energiecoöperaties waarbij de lokale energieopwekking wordt gedemocratiseerd.

De complexe eigenschappen van de energietransitie maken de decentrale aanpak echter wel een uitdaging. Hoewel decentralisatie in theorie de potentie creëert om lokaal maatwerk te leveren is dit in praktijk niet altijd het geval (Boogers en Reussing 2019, 26). Decentralisatie leidt tot uitbreiding van het takenpakket van lokale bestuurders en politici. Dit heeft tot gevolg dat de lokale overheid wordt opgeschaald of dat de werkdruk hoger wordt. In beide gevallen neemt de capaciteit om gericht eigen beleid te vormen af,

waardoor er geen sprake is van maatwerk (Boogers en andere 2008, 6). In het geval van de energietransitie betekent dit dat er grote afhankelijkheid is van de procedures die door de RES zijn opgesteld. Terwijl voor een democratische benadering het wenselijker is om een publiek debat te voeren over hoe deze nieuwe bestuurlijke taken voor de gemeente het beste ingevuld kunnen worden (Boogers en Reussing 2019, 28).

Daarnaast is het opwekken van hernieuwbare energie duur en technisch ingewikkeld. Hierdoor is het voor de meeste lokale gemeenschappen niet haalbaar om zelf de infrastructuur voor duurzame energie op te zetten en eindigt het hierdoor vaak in de handen van grote bedrijven (Fast 2013). Daarbij komt dat Nederland een klein land is en er maar beperkte oppervlakte is die in aanmerking komt voor de plaatsing van windturbines. Deze produceren namelijk geluid, verstoren ecosystemen en zorgen voor horizonvervuiling. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met (laag)vliegroutes en wetgeving omtrent bouwhoogtebeperkingen (Regionale Energie Strategie 2020b). Al deze factoren zorgen ervoor dat er maar weinig gebieden zijn die in aanmerking komen voor de plaatsing van windturbines, wat maakt dat er maar beperkte gebieden zijn waar de gemeente en burgers uit kunnen kiezen (Regionale Energie Strategie 2020a).

Samengevat kan dus gesteld worden dat wanneer de gemeente na decentralisatie teveel leunt op regionale samenwerkingen de potentie tot lokaal maatwerk verloren gaat (Boogers en Reussing 2019). Hoewel de lokale aanpak van de energietransitie dus de mogelijkheid heeft om te zorgen voor een democratische implementering van windenergie kan het hier ook in falen wanneer de lokale aanpak te veel gebaseerd is op regionale richtlijnen.

Daarnaast is het voor een democratische energietransitie van belang dat er sprake is van een rechtvaardig proces. Hiervoor zijn financiële- en procesparticipatie van belang (Burke en Stephens 2018; Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Om dit te bereiken is er wederzijdse legitimiteit nodig waarbij de burger de competenties van de overheid erkent en de overheid de zor-

gen en de vragen van de burger serieus neemt (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007; Huijts, Midden en Meijnders 2007). In de volgende paragrafen zal de notie van legitimiteit verder worden ontleed en in de context van de Nederlandse energietransitie worden geplaatst.

2.4 Activistisch burgerschap

Zoals in de eerste paragrafen van dit hoofdstuk is besproken kan het plaatsen van windturbines een ingrijpende verandering zijn voor lokale inwoners. Om deze verandering op een zo juist mogelijke manier door te voeren zet de overheid in op het laten participeren van de lokale bevolking in windenergieprojecten (Matthijsen en andere 2021).

Het recht van een persoon om te participeren in lokale beleidskwesties kan gezien worden als een vorm van burgerschap. Burgerschap is in dit geval een uiting van de rechten en privileges van een burger. Om een burger te worden moet een persoon lid zijn van een staat. Dit lidmaatschap wordt onder andere bepaald door de legale en fysieke grenzen van deze staat (Saward 2006). De staat is hier mede bepalend voor wie er een burger is en wie niet. Om de rol van de burger hierin te beschrijven draait Saward dit om: burgerschap is ook de mogelijkheid van mensen om op hun beurt macht uit te oefenen op de staat waarin ze leven (Saward 2006). Het beoefenen van burgerschap is een praktijk die dan ook deels wordt gevormd door de politieke kaders van een staat. Binnen een democratie krijgt de burger namelijk de ruimte vanuit de staat om bijvoorbeeld te kunnen stemmen of demonstreren (Warren 2006).

Een activistische burger wordt door Isin (2013) beschreven als een persoon die de grenzen opzoekt van de kaders die de staat aan deze persoon geeft. Een burger wordt dus niet snel activistisch op het moment dat deze gaat stemmen, maar gebruikt andere sociale dimensies en ruimtes om diens idealen voor elkaar te krijgen (Isin en Nielsen 2013). Om te analyseren waar activistisch burgerschap tot uiting komt, moet er gekeken worden naar zogenoemde *acts of citizenship* (Isin en Nielsen 2013).

Deze *acts* zijn daden van burgers waarmee het de bedoeling is om een bepaalde verandering plaats te laten vinden. Daarnaast wordt er met een *act of citizenship* vaak getracht om buiten de politieke kaders van de staat te treden (Isin 2009). Een voorbeeld hiervan is dat burgers door middel van protesten forceren dat ze meer inspraak krijgen over politieke kwesties binnen

een gemeente (Müller 2016). Het zijn daden waarmee er vanuit de rechten en privileges die burgers hebben binnen een democratische samenleving iets kan worden bereikt. (Saward 2006; Isin 2009).

De kaders van de staat die bepalen wanneer iets activistisch is zijn fluïde (Warren 2006). In de Nederlandse samenleving is dit ook het geval, omdat er de afgelopen jaren door de overheid ingezet is op het creëren van een zogenoemde 'doe-democratie'. Hiermee wordt er gerefereerd naar dat er in de lokale publieke sfeer van Nederland niet alleen gedebatteerd, overlegd of gestemd wordt, maar dat er ook daadwerkelijk projecten op lokaal gebied worden gerealiseerd, waar de overheid zo min mogelijk mee te maken heeft (Dekker 2019). Op een bepaalde manier wordt er hier verwacht van de Nederlandse burger dat de politieke representatie 'overgeslagen' wordt en in plaats daarvan direct tussen de bevolking kan plaatsvinden. De grenzen van wat hier activisme is worden vaag: aan de ene kant verwacht de Nederlandse overheid dus van burgers dat er in deze publieke sfeer veel wordt gerealiseerd en dus wordt geparticipeerd met de overheid. Aan de andere kant is het ook de ruimte waar burgers zich kunnen organiseren. Dit maakt het de ruimte waar activistisch burgerschap kan ontstaan en zich kan uiten. Activistisch burgerschap kan in deze zin dan ook een participatief karakter krijgen (Isin 2009; Warren 2006).

Dit onderzoek gaat in de op de relatie tussen dit soort participatie van de lokale bevolking en activisme en hoe dit samen kan vallen. Ook in de kwesties omtrent windenergie komt het idee van de 'doe-democratie' terug, omdat het voor de overheid zaak is om de burgers te betrekken zonder dat de burgers het 'werk' van de overheid gaan overnemen (Wolsink 2007; Houwelingen, Boele en Dekker 2014).

2.5 Sociale acceptatie van de windturbines

Om een project binnen de energietransitie zo goed mogelijk te laten integreren in de lokale omgeving moet er volgens Wüstenhagen en andere (2007)

gekeken worden naar de zogenoemde sociale acceptatie van het project. Deze acceptatie kan worden onderverdeeld in drie verschillende dimensies: socio-politieke acceptatie, marktacceptatie en acceptatie van de lokale gemeenschap (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Socio-politieke acceptatie gaat hier om hoe een maatschappij als geheel aankijkt tegen windenergie, marktacceptatie over wat voor infrastructuur er nodig is voor de overgang naar windenergie en de acceptatie van de lokale gemeenschap gaat tot slot over hoe er door de lokale bevolking gereageerd wordt op het plaatsen van windenergie (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Dit onderzoek heeft als doel om een bijdrage te leveren aan dit laatste aspect.

In de wetenschappelijke literatuur werd in eerste instantie de weerstand tegen nieuwe vormen van energie vooral bestempeld als NIMBY (*not in my backyard)* (Sebastien 2017). Hiermee werd er verwezen naar wat voor argumenten lokale bewoners gebruikten om te strijden tegen het plaatsen van een windturbinepark in hun leefomgeving. Het argument van NIMBY werd toen gezien als een individualistisch argument, dat enkel zorgde voor extra hinder op de weg naar maatschappelijke ontwikkeling (Sebastien 2017). Deze manier van kijken is echter bekritiseerd. Veel onderzoeken wijzen uit dat de motivatie van de lokale bevolking dieper gaat dan een individualistische strijd over de 'achtertuin' van mensen en hun leefomgeving (Wolsink 2012; Sebastien 2017; Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007).

In plaats daarvan heeft de NIMBY houding een bredere context, waarbij verschillende culturele waarden naar voren kunnen komen (Arifi en Winkel 2020). De term komt echter nog veel terug in onderzoeken of beleidsstukken over dit onderwerp (Wolsink 2012; Sebastien 2017). In deze context wordt NIMBY gebruikt om een groep te beschrijven die zich organiseert rondom een enkel thema binnen de milieuproblematiek en die gevormd is met mensen uit de lokale gemeenschap (Jamison 2001, 157).

2.6 Noties van rechtvaardigheid

Om de acceptatie van de lokale gemeenschap te onderzoeken, kan er gekeken worden naar drie factoren die belangrijk zijn voor de lokale bevolking: distributieve rechtvaardigheid, procedurele rechtvaardigheid en het vertrouwen van de lokale gemeenschap in de stakeholders van de windenergie (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007, 2685).

Distributieve rechtvaardigheid gaat hier over de vraag of de kosten en opbrengsten eerlijk verdeeld zijn (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Om dit te onderzoeken gebruiken Moss en andere de term eigenaarschap (2015). Dit concept wordt hier uitgelegd als het eigenaarschap over de productie van windenergie op het gebied van de kosten en opbrengsten. Omdat de windenergie in hun leefomgeving wordt geplaatst, is het argument van lokale activisten vaak gebaseerd op de voorwaarde dat de voordelen voor de lokale bewoners moeten afwegen tegen de nadelen. Hierin is het dus belangrijk dat de burgers in het proces erkend worden als een legitieme partij. Op het moment dat dit niet gebeurt kan het activisme gebaseerd zijn op het strijden voor een eerlijke verdeling tussen de 'schade' en de 'winsten' voor de bewoners (Moss, Becker en Naumann 2015). Dit blijkt uit enkele onderzoeken die hebben geconstateerd dat er ook PIMBY bestaat (*please in my backyard*), omdat er in enkele casussen financiële voordelen voor de lokale bevolking aan vast zaten en de bevolking daarom juist voor windturbines in hun omgeving pleitte (Jobert, Laborgne en Mimler 2007, 2752).

Procedurele rechtvaardigheid draait om de vraag of bewoners wel genoeg betrokken worden bij het project (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Kirch en andere beargumenteren dat burgers het belangrijk vinden om mee te kunnen beslissen over hetgeen wat in hun 'achtertuin' wordt geplaatst (Kirch Kirkegaard en andere 2020). Het argument is dat ook hier de lokale burgers erkend moeten worden als legitieme partij die genoeg betrokken moet worden in het plaatsingsproces (Jobert, Laborgne en Mimler 2007). De urgentie van deze legitimiteit kan terugkomen in vormen van activisme, waarbij bepaalde

acts of citizenship dienen als manieren van burgers om meer invloed te krijgen op de beleidsvorming (Moss, Becker en Naumann 2015; Isin 2009; Goldstein 2017). Het gevoel van legitimiteit gaat dus ook over de invloed die burgers hebben op het plaatsing-proces van windenergie en de participatie van de burgers in het lokale beleid omtrent windenergie (Houwelingen, Boele en Dekker 2014).

Het vertrouwen van de lokale gemeenschap gaat tot slot over hoeveel vertrouwen er is in het vermogen van de stakeholders om goede beslissingen te kunnen nemen over de windenergie (Huijts, Midden en Meijnders 2007). Hierin is het dus belangrijk dat niet alleen de burgers als legitiem gezien worden, maar dat ook de overheid als legitieme beleidsmaker wordt gezien door de burgers. Deze legitimiteit heeft volgens Huijts, Midden en Meijnders (2007) voor een groot deel te maken met hoe de lokale bevolking de competentie en intenties van de lokale overheid ziet. Als deze aspecten positief zijn, zal het vertrouwen van de bevolking hoger worden (2788)

De dimensies komen in verschillende onderzoeken naar voren. Zo beschrijven Arifi en Winkel een protest tegen windenergie dat voortkomt uit het argument dat er een bos gekapt moet worden om windturbines te kunnen plaatsen. De burgers zijn hier dus niet tegen windturbines an sich, maar vinden dat de windturbines niet ten koste moeten gaan van een bos. Dit maken ze kenbaar door te participeren in bijvoorbeeld bijeenkomsten met beleidsmakers (Arifi en Winkel 2020). Kirkegaard en andere laten daarnaast zien hoe burgers zich buitengesloten kunnen voelen van de beslissingen die genomen worden over hun directe leefomgeving. Het eigenaarschap over de lokale projecten ligt vaak in handen van grotere bedrijven, die daardoor ook het verdiende geld innen (Kirch Kirkegaard en andere 2020).

De onderzoeken en theorieën die over NIMBY bewegingen aangehaald worden gaan vaak over het argument wat de lokale bevolking heeft en op welke waarden dit argument gebaseerd is (Sebastien 2017). Zo heeft de term rechtvaardigheid, zowel distributief als procedureel, te maken met weder-

zijdse legitimiteit: de burgers moeten aan de ene kant door de staat als legitieme actoren worden betrokken, terwijl de burgers het vertrouwen moeten hebben in de staat om het proces goed te kunnen voltrekken(Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007; Huijts, Midden en Meijnders 2007). Een proces verloopt dus rechtvaardig wanneer beide kanten genoeg legitimiteit hebben. Wat hierin opvalt is dat er minder theorie te vinden is over hoe deze relatie tussen de staat en burger invloed heeft op het argument en het actievoeren van de lokale bevolking.

Dit onderzoek laat zien waarom deze koppeling wel relevant is door het activisme van burgers aan de ene kant te plaatsen binnen de theorie over sociale acceptatie en aan de andere kant te laten zien hoe dit activisme beïnvloed wordt door hun relatie met de staat. Hierin is de theorie over activistisch burgerschap en de daarbij horende *acts of citizenship* belangrijk, omdat daar de relatie met de politieke kaders van de staat naar voren komt (Isin 2009; Goldstein 2017).

2.7 Nederlands beleid over burgerparticipatie

In de troonrede van 2013 schreef Mark Rutte dat Nederland een 'participatiesamenleving' moet worden, daarmee voortbordurend op het idee van de 'doe-democratie', waarin van de burger een bepaalde mate van zelfredzaamheid wordt geacht (Dekker 2019; Rutte 2013). Deze wens van de minister-president is doorgevoerd in het beleid van de energietransitie. Het doel is om 50 procent van de duurzame energie door burgers beheerd te laten worden (Gaag 2019). Om dit te bereiken is zogenaamde zelfredzame participatie nodig waarbij burgers verantwoordelijk zijn voor de duurzame energie in hun omgeving, zonder dat de overheid hier een directe rol in heeft (Houwelingen, Boele en Dekker 2014). Volgens de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE) zijn er twee invalshoeken voor de overheid om participatie aan windenergieprojecten te stimuleren; procesparticipatie en financiële participatie (2019).

Binnen het framework van sociale acceptatie kunnen deze twee vormen van participatie op de volgende manier beschreven worden. Procesparticipatie gaat over de mate waarin burgers invloed hebben op de besluitvorming van de windenergieprojecten (Gaag 2019). Hierbij kan gedacht worden aan vormen van inspraak of informatieverschaffing, bijvoorbeeld door het organiseren van inspraakavonden of klankbordgroepen. Deze vorm van participatie speelt daardoor in op de procedurele rechtvaardigheid door het gevoel van eigenaarschap in het besluitvormingsproces te vergroten (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007; Gaag 2019). Financiële participatie gaat over de mate waarin burgers financieel profiteren van de plaatsing van windturbines. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een omgevingsfonds dat omwonenden compenseert voor de nadelen van het project (Gaag 2019). Hier wordt er ingespeeld op de distributieve rechtvaardigheid, waardoor het gevoel van financiële eigenaarschap wordt verhoogd (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007).

Het duidelijk opstellen van deze doelen van de overheid zorgt echter nog niet voor een soepele energietransitie. Beide onderzoeksgroepen zijn namelijk wel degelijk tegen windturbines aan het strijden en zijn niet tevreden over de participatiemogelijkheden die de overheid hen geboden heeft. Deze discrepantie onderzoeken we door de theorieën omtrent activistisch burgerschap en de sociale acceptatie van windturbines met elkaar te combineren. Door *acts of citizenship* van deze groepen te onderzoeken willen we verklaren hoe deze twee groepen, die in essentie in dezelfde staat en nationale regelgeving te werk gaan, kunnen verschillen in hun werkwijzen door te kijken naar hun relatie met de lokale politiek. Op die manier wordt in dit onderzoek aangetoond dat ook de manier van actievoeren iets kan zeggen over de sociale acceptatie van de lokale bevolking.

3 De context

3.1 Windturbines in Amsterdam

Nederland heeft als doel om in 2030 49% minder broeikasgassen uit te stoten (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2019). Amsterdam wil hier graag zijn steentje aan bijdragen en streeft ernaar om in 2030 voor 80% te zijn overgeschakeld naar duurzame elektriciteit (Gemeente Amsterdam 2020a). Om dit te bereiken moet er nieuwe infrastructuur gebouwd worden die deze duurzame energie opwekt. Daarom wil de gemeente Amsterdam in 2030 de helft van alle beschikbare daken in Amsterdam hebben benut voor zonnepanelen en worden er tussen 2021 en 2024 nieuwe vergunningen voor windturbines afgegeven. Op het moment staan er in Amsterdam 22 windturbines. Hier moeten er nog ongeveer 17 bij komen (Gemeente Amsterdam 2019b).

Om te bepalen waar deze windturbines precies komen te staan, zijn er in de conceptversie van de RES Noord Holland zoekgebieden opgenomen (Gemeente Amsterdam 2019a). In deze gebieden wordt verder onderzoek gedaan naar de mogelijkheid voor het plaatsen van windturbines. Zoals benoemd is hoofdstuk 2 is een van de criteria waar een geschikt gebied voor windturbines aan moet voldoen dat er genoeg draagvlak is vanuit de bevolking. Draagvlak en participatie worden door de overheid cruciale onderdelen genoemd voor het effectief uitrollen van de energietransitie (Wiebes en Grapperhaus 2019). De gemeente Amsterdam heeft in die lijn ook een aantal stappen ondernomen (Gemeente Amsterdam 2019a).

In 2019 zijn voor het eerst vier zogenaamde 'Ateliers' georganiseerd (Gemeente Amsterdam 2020b). Deze vonden plaats in oktober en november en boden de inwoners van de gemeente Amsterdam de kans om met de gemeente te praten over hun visie op duurzame energie in de stad. Tegelijkertijd wordt er door de gemeente gewerkt aan de concept RES waarin ook de zoekgebieden staan aangegeven (Gemeente Amsterdam 2020b). In juni is er vervolgens in

de stadsdelen waar zoekgebieden zijn een informatie avond georganiseerd. In dezelfde maand wordt ook een petitie opgestart door een van de buurtbewoners van IJburg die tegen de plannen voor de windturbines is.

Er volgen nog interactieve sessies[3] en informatieavonden in november en december (Noord Hollandse Energie Regio 2021). Na aanleiding van de petitie hebben inwoners van IJburg zich verenigd in werkgroepen. Ze besluiten het professioneler aan te pakken met een nieuwe petitie op een eigen website. De actiegroep WindAlarm wordt opgericht. Ze vinden hun weg naar de raadsvergaderingen en roepen hun leden op om daar in te spreken. Hier wordt naar geluisterd en meerdere malen geven meer dan honderd mensen zich op om in te spreken [4]. Ook worden er actief emails gestuurd naar raadsleden met de vraag om geen windturbines te plaatsen binnen 1,5 kilometer van woonwijken.

In Februari begint mijn veldwerk en op dat moment besluit WindAlarm zich ook buiten de stadsgrenzen in te zetten. Ze halen de landelijke nieuwspagina's met hun demonstratie op het Museumplein en worden tijdens het RTL verkiezingsdebat indirect genoemd door Mark Rutte[5]. Op 11 Maart 2021 besluit Wethouder Marieke van Doorninck IJburg als zoekgebied van de kaart te halen (Doorninck 2021). WindAlarm bestaat echter allang niet meer enkel uit bewoners van IJburg. De actiegroep heeft zich uitgebreid naar Amsterdam Noord en Zuid-Oost en daarnaast zijn ook 26 andere lokale actiegroepen bij hun aangesloten.

WindAlarm is niet de enige partij die zich bemoeit met de plannen voor windturbines. Er zijn meer Amsterdamse actiegroepen opgericht die tegen de plaatsing van windturbines zijn in Amsterdam. In Elzenhagen, een wijk in Amsterdam-Noord, is er een actiegroep opgericht genaamd Noord Verstoord

3. Tijdens de interactieve sessie mogen de deelnemers aangeven waar de gemeente de windturbines moet plaatsen.

4. Inspraakavond 23 en 30 maart 2021 en Raadsvergadering commissie FED op 25 maart.

5. Mark Rutte zegt tegen Jesse Klaver tijdens een discussie over duurzame energie dat op IJburg iedereen voor GroenLinks wegrent.

die strijd tegen windmolens ten noorden van ring A10. Ook verschillende lokale afdelingen van politieke partijen hebben zich uitgesproken tegen de komst van de windturbines[6]. In Amsterdam zijn er dus verschillende partijen actief in het verzet tegen de plannen. Tijdens de uitvoering van het veldwerk was nog niet bekend wat er precies gaat gebeuren met de verschillende zoekgebieden en of alle 17 windturbines er daadwerkelijk gaan komen. 26 mei heeft de Amsterdamse gemeenteraad voor de komst van 17 windturbines gestemd. Tot op heden heeft WindAlarm zich niet bij dit besluit neergelegd en blijven ze doorgaan met actievoeren.

3.2 De energietransitie in Zeist

De gemeente Zeist valt binnen de RES U16. Dat is een energieregio die bestaat uit de stad Utrecht en omringende dorpen om Utrecht heen die binnen de provincie vallen. Het doel van deze RES is om op zoveel mogelijk kansrijke plekken windenergie te plaatsen, zolang het technisch haalbaar is. Volgens het concept bod uit 2020 is er in theorie plek voor zeventig windturbines die dan samen 1TWh opleveren (RES U16 2020).

Naast de strategie van de RES om kansrijke gebieden aan te wijzen heeft de gemeente Zeist zelf ook onderzoek gedaan naar kansrijke plekken voor windturbines. Dit omdat de gemeenteraad in 2019 heeft vastgesteld dat Zeist in 2050 compleet energieneutraal moet zijn. Om dit te realiseren moet er volgens de gemeente flink geïnvesteerd worden in zonnepanelen op daken, zonnevelden en windturbines. Voor 2030 is het doel gesteld dat er twee grote windturbines gebouwd worden in Zeist (Gemeente Zeist 2021b).

De gemeente Zeist heeft deze plannen opgesteld door onder andere aan de burgers op verschillende manieren te vragen of zij mee konden denken over dit onderwerp. Er zijn onder andere gesprekken geweest met verschillende milieu-organisaties.

6. Raadsleden van JA21, CDA en DENK hebben zich tijdens de demonstratie op 6 maart uitgesproken tegen de plannen van de wethouder.

Daarnaast is er een programma speciaal voor jongeren tussen de 16 en 25 opgesteld om mee te denken over de duurzame energiekwestie. Dit liep van 2 tot 22 september 2019 en het hield in dat jongeren via een website bepaalde stellingen naar rechts of links moesten swipen, hierbij gebruikmakend van de structuur die bijvoorbeeld op Tinder ook terug te zien is. De stellingen in dit programma waren onderverdeeld in verschillende categorieën, die bijvoorbeeld gingen over wat men zelf zou doen om klimaatverandering tegen te gaan, maar ook over welke maatregelen het beste werkten. Daarna werd er aan de jongeren een aantal dilemma's voorgelegd en was het de bedoeling om een keuze te maken. De dilemma's over windturbines die hier voorgelegd werden zijn: *"Liever één grote windmolen (150m) of 300 kleine windmolens (15m)"*; *"liever vijftien voetbalvelden vol met zonnepanelen of 1 windmolen"* en *"liever met alle Zeistenaren korter douchen of 1 extra windmolen?"* (Gemeente Zeist 2019).

Aan de hand van deze informatie is er nog een bijeenkomst geweest waarin de resultaten van het programma werden gedeeld en er verder kon worden gepraat over het opwekken van duurzame energie in Zeist. Dit is één van de vier inspraakmogelijkheden die de gemeente Zeist aanhaalt op de website (Gemeente Zeist 2021b). De Groene Driehoek is van mening dat deze vorm van participatie te suggestief is. De vraagstukken geven volgens hen te weinig achtergrondinformatie over onder andere de gevolgen van windturbines, waardoor de keuzes van de jongeren moeilijk als objectief gezien kunnen worden.

Als laatste zijn er ook twee bijeenkomsten voor bewoners georganiseerd. De eerste was op 9 december 2019, waar 35 mensen bij aanwezig waren, en de tweede op 1 juli 2020, waar 50 mensen bij aanwezig waren (Gemeente Zeist 2021b). Deze aantallen zijn te laag om echt te suggereren dat er voldoende participatie is volgens de Groene Driehoek. De eerste sessie had als doel om te inventariseren wat de bewoners belangrijk vinden op het gebied van windturbines en zonnevelden in Zeist. In het verslag hierover werd vastgesteld

dat bewoners verschillende zorgen hebben over windturbines op het gebied van afstand tot huizen, impact op de natuur en andere milieuaspecten. Ook werd hier een enkele mening geuit dat windturbines langs de A12, het gebied van de Groene Driehoek, het meest kansrijk is. In de tweede sessie werd verder gesproken over de mogelijke locaties voor windturbines. Hier konden verschillende zorgen of vragen over de windturbines en zonnevelden geuit worden die dan in het verslag naderhand beantwoord werden. Ook hier is door een aantal mensen de locatie naast de A12 genoemd, naast verschillende locaties boven bosgebieden in Zeist.

Naast deze vormen van burgerparticipatie heeft de gemeente ook door een externe organisatie een rapport laten opstellen waarin op ruimtelijk gebied de meest kansrijke in de regio Zeist worden beschreven. Met deze data heeft de gemeente vervolgens besloten dat het gebied ten zuiden van Zeist, precies ten noorden van Odijk, een gebied is waar actief gekeken kan worden naar het plaatsen van windturbines en zonnevelden. Om dit te realiseren, is er besloten om een gebiedsvisie op te stellen samen met de omringende bewoners, grondeigenaren en andere belanghebbenden waarin die mogelijkheden verkend worden. Alle omwonenden zijn van deze ontwikkeling op de hoogte gesteld door een brief van de gemeente, die in juli 2020 verstuurd is. In deze brief krijgt het gebied de naam A12/Spoorzone, omdat het precies tussen de snelweg en het spoor in ligt. Daarnaast wordt in de brief benoemd dat het gebied ook dichtbij Odijk en Driebergen ligt en dat er dus in de gebiedsvisie nauw samengewerkt gaat worden met deze gemeentes (Gemeente Zeist 2021a).

Op het moment van het sturen van de brief is de Groene Driehoek voor de eerste keer bij elkaar gekomen. Tot het moment van het veldwerk zijn ze gegroeid tot een actiegroep die zich dus bezighoudt met het zoekgebied spoorzone/A12 en op verschillende manieren laat blijken dat ze het niet eens zijn met het idee om windturbines en zonnevelden in dat gebied te plaatsen.

4 WindAlarm, Amsterdam

4.1 De actiegroep WindAlarm

In de zomer van 2020 besluit het Amsterdamse stadsbestuur dat er in Amsterdam 17 windturbines geplaatst moeten worden. Dit besluit komt niet uit het niets. Een jaar eerder heeft het toenmalige kabinet het klimaatakkoord getekend. Hierin staat geschreven dat duurzame energiesystemen meer ruimte gaan kosten dan de huidige fossiele systemen. Omdat de ruimte in Nederland schaars is wordt dit gezien als een grote uitdaging (Wiebes en Grapperhaus 2019). Om de verandering van de leefomgeving van de burger soepel te laten verlopen wordt er een beroep gedaan op de decentrale overheden. Het is hun taak om te peilen welke gebieden wel en niet geschikt zijn om de nieuwe energiesystemen te plaatsen.

Het is juni wanneer de eerste geluiden van protest ontstaan. In IJburg, een nieuwbouwwijk in het oosten van Amsterdam, heeft een inwoner een petitie opgesteld. Hij is het niet eens met de plannen om in het IJmeer windturbines te plaatsen. Het nieuws verspreidt zich snel in de buurt via Whatsappgroepen. Er wordt opgeroepen tot actie waarna in een online vergadering de actiegroep WindAlarm wordt opgezet.

WindAlarm ontstaat dus als lokale actiegroep in IJburg, maar omdat er in totaal zeven zoekgebieden zijn in Amsterdam besluiten ze dat het belangrijk is om ook uit die buurten mensen te betrekken. Door het organiseren van informatieavonden, het uitdelen van flyers en het opzoeken van de media raakt hun actie bekend op meerdere plekken in Amsterdam. Dit heeft tot gevolg dat mensen vanuit alle zoekgebieden zich aansluiten bij de groep.

In februari 2021, het moment dat mijn veldwerk start, bestaat het grootste deel van het kernteam uit mensen woonachtig op IJburg [7]. Daarnaast woont er één lid in Amsterdam-Noord en zijn er twee leden die helemaal niet

7. De kerngroep komt één keer per week samen en bestaat uit de meest actieve leden van WindAlarm.

in de buurt van een zoekgebied wonen. In totaal bestaat het kernteam uit ongeveer 10 mensen. Daarnaast zijn er zes leden die regelmatig aansluiten, waarvan de meeste in Amsterdam-Noord wonen.

Vanaf februari is de actiegroep ook bezig met een uitbreiding naar andere steden en provincies. Op dit moment zijn er 26 lokale groepen aangesloten bij WindAlarm. Sommige daarvan zijn een op zichzelf staande actiegroep. Anderen zijn groepjes mensen die zich profileren als lokale teams van WindAlarm. Aan de hand van provincie-coördinators wordt er contact gehouden tussen de lokale teams en het landelijke team van WindAlarm [8].

4.1.1 De leden van WindAlarm

Wanneer je over de actiegroep WindAlarm spreekt over wie hebben we het dan precies? Heb je het dan over de 21.139 ondertekenaars van de petitie?[9] Over de paar honderd mensen die inspreken tijdens de inspraakavonden en meedoen met de demonstraties? Of gaat het om de harde kern van activistische burgers die zich verenigen in de verschillende lokale en thematische groepen?

Tijdens mijn veldwerk heb ik met acht leden van de kerngroep een semi-gestructureerd interview gehouden. Ik heb vergaderingen bijgewoond van de kerngroep en het landelijke team. Daarnaast heb ik met mijn belangrijkste informanten Robert en Justin meerdere informele telefoongesprekken gevoerd[10]. Ik heb met demonstranten gesproken tijdens de demonstraties en met twee van hen door de zoekgebieden nabij hun huis gewandeld. Ik heb ook vier inspraakavonden bijgewoond waar in totaal een paar honderd mensen op af kwamen.

Wanneer ik het heb over WindAlarm dan heb ik het over de Amsterdamse tak van de actiegroep. De lokale groepen opereren voornamelijk zelfstandig en de ervaringen, visies en ideeën van de leden die ik heb gesproken zeggen

8. Het landelijke team bestaat uit drie leden van de kerngroep en één ander lid.
9. Het aantal ondertekenaars van de petitie op 21/06/2021.
10. Alle namen die in dit hoofdstuk worden genoemd zijn een pseudoniem.

niks over die van de andere groepen. Bovendien heb ik voornamelijk leden gesproken die wonen op IJburg en Banne Noordoost omdat hier het grootste deel van de actieve leden van WindAlarm vandaan komen[11]. Deze wijken grenzen aan zoekgebied 3 en 4 in figuur 1.

Om antwoord te geven op de vraag over wie we het hebben als het gaat over WindAlarm moet er een onderscheid gemaakt tussen het antwoord dat mijn informanten zouden geven en de afbakening die in dit onderzoek wordt gebruikt. Volgens de leden van WindAlarm vertegenwoordigen ze 21.863 mensen en bestaat de actiegroep uit al deze mensen, ondanks dat sommige van hen wellicht nooit meer hebben gedaan dan online een petitie ondertekenen. WindAlarm is gebaat bij een zo groot mogelijke achterban omdat dat hun boodschap kracht bijzet.

Wanneer ik spreek over WindAlarm in dit onderzoek dan heb ik het over de 16 meest actieve leden uit Amsterdam. Een groot deel van deze mensen is onderdeel van het zogenaamde kernteam. Zij zijn de mensen die de acties organiseren, de website onderhouden, de pers inlichten, *position papers* schrijven en contact onderhouden met de politiek. De aanpak van de Amsterdamse tak en hun relatie met de lokale politiek is niet altijd vergelijkbaar met die van lokale teams. Daarom gaan de uitspraken in dit onderzoek enkel over de actieve leden van WindAlarm Amsterdam en niet over de lokale teams en inactieve leden.

4.1.2 De groepsdynamiek

Enkel Robert is online. Zijn webcam staat in vogelperspectief op hem gericht waardoor de kleine kamer waarin hij zit goed zichtbaar is. De kamer heeft witte muren en in de hoek staat een kleine bank. Hij zet zijn microfoon aan. “Hoi Amber”. Ik begroet hem terug en we bespreken de uitspraak van Rutte tijdens het RTL verkiezingsdebat enkele dagen terug. We lachen om de klungeligheid van Rutte die Groningen naar voren schoof als energie regio

11. Banne Noordoost is een wijk in Amsterdam-Noord.

waarna Groningen verontwaardigd reageerde.

Er verschijnt nog een vierkantje op mijn scherm. Thomas, staat er rechts onder in de hoek. Hij heeft een foto van een in brand staande windturbine ingesteld als zijn achtergrond. Één voor één verschijnen er meer vierkantjes met kleine online kamertjes op mijn scherm. Het is niet voor iedereen helemaal duidelijk wat er op Thomas zijn achtergrond staat waardoor hij iedere keer dat er nieuwe mensen online komen opnieuw moet vertellen dat het een foto is van een brandende windturbine.

"Bijna alle gesprekken die ik tegenwoordig heb op Zoom gaan over windturbines, ik vond het wel toepasselijk" ligt hij toe. Er wordt gegrinnikt. Iemand vraagt aan Thomas waar hij dit weekend was en refereert daarbij aan het nieuwsbericht dat ergens in Nederland een windturbine in de fik is gestoken. Terwijl Thomas speelt alsof hij zich betrapt voelt, zegt hij 'daar ga ik niet op in'.

De bovenstaande situatie speelt zich af tijdens één van de wekelijkse vergaderingen van het kernteam. De vergaderingen worden standaard op dinsdagavond gehouden om 20:00. Omdat mensen vaak te laat komen of later aanschuiven, zijn de eerste paar minuten van de vergadering luchtig. Er wordt gepraat over het weekend en de laatste nieuwtjes rondom windturbinepolitiek worden besproken. Vaak zijn daarbij politici het onderwerp van spot, omdat ze iets doms hebben gezegd of zichzelf in een moeilijke situatie hebben gewerkt. Dit laat zien dat politici niet altijd even serieus worden genomen en er regelmatig getwijfeld wordt aan hun kunde. Dit heeft als gevolg dat het vertrouwen in sommige politici en politieke partijen niet groot is.

De vergaderingen hebben weinig structuur. Ze worden voorgezeten door Tamara, de enige vrouw in de kerngroep en inwoner van IJburg. Voor haar werk houdt ze zich bezig met duurzaamheid en zet ze zich in voor natuurbehoud. Als voorzitter van de vergaderingen maakt ze de agenda en zorgt ze ervoor dat alle punten worden besproken tijdens de vergadering. Ech-

ter wordt er niet van haar verwacht dat ze met harde hand de vergadering structuur geeft. Ze grijpt alleen in wanneer discussies te lang duren of agendapunten vergeten worden.

Tijdens de vergaderingen worden taken verdeeld aan de hand van ieders vaardigheden, tijd, interesses en persoonlijke contacten. Dit leidt er toe dat de meeste leden van de kerngroep geen duidelijk te omschrijven rol hebben in de groep. Meerdere leden omschrijven hun rol als "inspringen daar waar er vraag is naar extra handen". Hierdoor liggen taken vaak bij meerdere mensen tegelijkertijd. Er is bijvoorbeeld niet één aanspreekpunt voor de pers, alle leden hebben hun eigen perscontacten die ze regelmatig inlichten over hun specifieke bevindingen of plannen.

Thomas, lid van het kernteam en het landelijke team, ziet deze manier van organisatie als kracht van de groep;

> Wie zegt dat de prioriteiten die ik leg dat dat de goede prioriteiten zijn? Daar zit wel uiteindelijk ook de kracht van zo'n groep, dat iedereen er op zijn eigen manier mee bezig is en het heel verassend kan zijn dat er door iedereen op andere manieren een klein beetje vooruitgang wordt geboekt. Terwijl dat had je in je eentje nooit voor elkaar kunnen krijgen omdat jij de hele tijd op het zelfde weggetje en met je zelfde denkkaders zit. Die ongecontroleerdheid en die ongeorganiseerdheid dat moet je niet tegen willen gaan maar dat moet je juist zien als een kracht van zo'n clubje dat wij hebben.

Robert, ook lid van het kernteam en beheerder van de website, stelt dat het organisch gegroeid is dat de actiegroep zich heterarchisch organiseert. Tegelijkertijd is het ook niet helemaal toevallig. De waarde die Thomas hier boven toeschrijft aan de diversiteit van de groep wordt door een groot deel van de leden onderschreven. Alle leden van de kerngroep zijn erg bescheiden over hun bijdrage aan WindAlarm en benadrukken dat hun bijdrage niet

belangrijker of waardevoller is dan die van hun mede-actievoerders. Dit is niet alleen een kwestie van ideologie, maar vindt ook zijn uitwerking in de praktijk. Er wordt veel waarde gehecht aan discussie en het bespreken van verschillende perspectieven. Ook wanneer niet direct de meerwaarde van een bepaalde aanpak of actie wordt gezien is er ruimte om deze manier van werken te verkennen. De actiegroep organiseert zich aan de hand van de visie dat de bijdrage van ieder lid even waardevol is en daarom iedereen de vrijheid verdient om eigen invulling te geven aan het actievoeren.

4.2 Het verwerven van legitimiteit

De gemeente Amsterdam heeft als doel gesteld haar inwoners nauw te betrekken bij het hele proces rondom windturbine-plaatsing. Tussen oktober 2019 en april 2021 zijn er 19 mogelijkheden georganiseerd vanuit de gemeente om in te spreken, mee te denken of informatie te krijgen (Gemeente Amsterdam 2019a). Hier maakt WindAlarm volop gebruik van. Ze hebben alle participatiemogelijkheden in kaart gebracht en sporen actief hun achterban aan om massaal in te schrijven voor inspraakavonden. Dit had zelfs zoveel succes dat er door de gemeente extra inspraakmomenten zijn geregeld.

Dat WindAlarm goed op de hoogte is van alle participatiemogelijkheden is volgens hen niet vanzelfsprekend. De communicatie vanuit de gemeente naar de inwoners van Amsterdam liet volgens de actievoerders nogal te wensen over. Justin, die samen met zijn vriendin team Amsterdam-Noord heeft opgezet, zegt daarover het volgende: “We hebben met buren in de buurtapp gesproken en daar bleek uit dat wij niet de enige zijn die heel weinig hadden gehoord. Van de mensen hier uit de buurt had maar één iemand een brief voor een enquête gekregen.” Op de vraag hoe de informatievoorziening op IJburg was antwoordt Tamara het volgende: “Nul, het kan zijn dat het ergens in de lokale krant heeft gestaan die ik niet lees, maar er had absoluut al een brief in iedere brievenbus moeten zitten van wat er allemaal aan de hand is. Dat is pas gebeurd nadat we een heleboel amok hebben gemaakt.”

Tijdens de participatiemogelijkheden ervaren de leden van WindAlarm veel weerstand wanneer ze vragen hebben over de risico's die windturbines met zich mee brengen. Tycho, een actief lid van WindAlarm, vertelt het volgende over zijn ervaring tijdens een atelier georganiseerd door de gemeente: "Tijdens die interactieve informatiesessies kwam naar voren dat tegenstanders van windturbines helemaal niet welkom waren om mee te praten. Als je commentaar wilde geven werd er gezegd dat er nog genoeg inspraakavonden komen en dat ze de bezwaren meenemen bla bla bla, concreet werd er niks gedaan, het werd alleen maar opgeschreven voor achteraf. Dus ik kwam er eigenlijk al gelijk achter dat ze je gerust proberen te stellen met dat er nog genoeg inspraakmogelijkheden zijn, ik heb die bijgewoond en dat blijkt, of dat leek tenminste, heel weinig te zijn."

Als reactie hierop besluit de actiegroep zelf informatie te gaan verzamelen. Op de website worden krantenberichten en artikelen verzameld die kritische geluiden laten horen. Jamie en Florentijn, beide lid van de kerngroep, duiken in de wetenschappelijke literatuur en proberen alle kennis over de mogelijkheden en risico's van windturbines eigen te maken. Hun bevindingen laten ze lezen aan de rest van de kerngroep en op basis van die feedback schrijven ze meerdere *position papers*. Tegelijkertijd leggen andere leden contact met verschillende wetenschappers die hun verhaal onderschrijven en bouwen ze een netwerk op van artsen die samen een oproep doen om de gezondheidsrisico's serieus te nemen (Zoelen 2021).

Dat WindAlarm zoveel tijd stopt in het verzamelen van informatie getuigt van de grote waarde die ze hechten aan kennis en de wetenschap. Het legitimeert de actie die ze voeren en is daarom voor hun een belangrijk middel in de strijd om gemeenteraadsleden te overtuigen. "Het is een ingewikkelde zaak en we moeten de burger beschermen met deze kennis ... je kan pas echt participeren als je goede informatie hebt ... en die ontbreekt enenmale. Je kunt niet van iedere burger verwachten dat die zich daar in verdiept." vertelt Tamara tijdens een interview. Dat het een ingewikkeld onderwerp is wordt

door de hele actiegroep onderschreven, daarom is er ook veel begrip voor gemeenteraadsleden die in hun ogen weinig kennis hebben van de feiten. Door informatie te verzamelen hopen ze zowel gemeenteraadsleden als de inwoners van Amsterdam te overtuigen van de legitimiteit van hun protest.

Het overtuigen doet WindAlarm door de verspreiding van kennis via (sociale) media, hun eigen website, flyers en het organiseren van informatieavonden. Dit zijn *acts of citizenship* die zowel als participatief als activistisch gezien kunnen worden. Omdat ze de informatieverstrekking van de gemeente onvoldoende en incorrect vinden nemen ze deze taak over. Op de website heeft de pagina 'feiten en argumenten' een prominente plek. Tijdens de informatie-avonden worden regelmatig onderzoekers aangehaald die het standpunt van WindAlarm onderbouwen en op sociale media gaan ze in discussie met voorstanders van de windturbines door argumenten te weerleggen. Deze acties zijn participatief omdat ze vallen binnen het ideaal van de doe-democratie, waarbij burgers binnen de publieke sfeer actief deelnemen aan maatschappelijk debat (Dekker 2019). Aan de andere kant kunnen ze ook gezien worden als activistisch omdat ze actief tegen de overheidsplannen gericht zijn en als doel hebben om het beleid te veranderen.

Het vergaren en verspreiden van kennis heeft het doel om de acties te legitimeren. Daarnaast draagt het bij aan het vergoten van de achterban wat eveneens de legitimiteit van de actiegroep kracht bij zet. Legitimiteit is dus van groot belang om het handelen van de actiegroep te begrijpen. Hoe het vergroten van de achterban een rol speelt in het streven naar legitimiteit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.2.2

4.2.1 Actievoeren in de publiciteit

Nadat WindAlarm de eerste maanden vooral heeft ingezet op het verzamelen en verspreiden van informatie komen ze tot de conclusie dat informeren van medeburgers en de overheid niet genoeg is om de plannen voor windturbines te stoppen. Thomas verklaart deze ervaren onwelwillendheid van

de gemeente als volgt: "Als coalitie partijen het wellicht niet helemaal met dit windturbine-beleid eens zijn dan worden ze door andere coalitiepartijen onder druk gezet. Dan moeten ze misschien in dit dossier iets weggeven om in een ander weer iets te winnen. Die dynamiek ... dat is wel een stuk dat wij missen. Wij kennen natuurlijk ook niet al die andere dossiers die er spelen en hoe de verhoudingen binnen de coalitie liggen."

In andere woorden stelt hij dat er politieke belangen spelen waar WindAlarm geen zicht op heeft. Het is niet alleen een kwestie van onwetende gemeenteraadsleden die na goed geïnformeerd te worden de juiste keuzes maken. De keuze voor het wel of niet plaatsen van windturbines is ook een politieke keuze. Die realisatie laat de actiegroep inzien dat enkel actievoeren op basis van kennis niet genoeg is en er ook sociale druk nodig is om de politici ter verantwoording te roepen.

> Het belangrijkste is dat op het moment dat je ergens een goed en duidelijk antwoord op hebt, en het wordt niet gedaan, dan komt dat door allerlei politieke belangen. Dus hoe je dat in mijn optiek moet voorkomen is zorgen dat partijen in de media daar de schijnwerper op zetten zodat er uiteindelijk geen andere conclusie getrokken kan worden dan dat er dingen spelen die in het politieke belang zijn maar niet in het belang van de Amsterdammer, of van de burger in zijn algemeenheid. En daar heb je dus de kritische blik van journalisten nodig. En daar is de pers dus heel belangrijk. Dus je zal een veel bredere hoeveelheid partijen moeten overtuigen van jouw argumenten om te zorgen dat die politici uiteindelijk een soort geïsoleerd worden en niet meer hun standaard verhaal kunnen afdraaien zonder dat iedereen in hun omgeving zegt van ja dit is gewoon een bullshit verhaal.
> - Florentijn

In een poging de politieke belangen bloot te leggen gaat de groep gebruik maken van activistische *acts of citizenship*. Zelf opgezette acties die los staan van de participatie mogelijkheden die de gemeente organiseert. Door middel van het organiseren van demonstraties probeert de actiegroep de aandacht van de media te trekken. Onderstaand fragment beschrijft de eerste landelijke demonstratie van WindAlarm.

Zes rijen met mensen staan achter elkaar op het Museumplein. Ze dragen zes gele spandoeken van 200 meter. Allen luisteren ze naar de man die op het podium voor hen een toespraak aan het houden is. De man heeft een blauwe jas aan en een sjaal nonchalant rond zijn nek gedrapeerd. Zijn rechter hand heeft hij gebald en in zijn linker hand houd hij een blaadje met daarop zijn speech. Naast hem staat een volledig in het zwart geklede man met een petje op. Hij heeft een grote camera in zijn handen die hij op zijn schouder laat rusten. Met zijn ogen half dicht geknepen kijkt hij door de lens terwijl hij de andere man aan het filmen is.

De man die de speech geeft heeft zichzelf voorgesteld als Naut. Hij vertelt hoe WindAlarm is ontstaan en noemt een lijst van Nederlandse politici die betrokken zijn bij de plannen voor windturbines. Achter hem hangt een groot zwart doek. Met zwarte tape zijn er posters opgeplakt. 'Wij houden 1,5 kilometer afstand' staat erop. Hij spreekt ongeveer 200 mensen toe. Veel gezinnen, mensen van pensioen leeftijd en een aantal jongeren. Gezien de leuzen op de spandoeken komt het publiek vanuit het hele land. Er zijn spandoeken uit Oss, Amsterdam-Noord, IJburg en Schagen. Een man met een grijze baard en flat cap draagt een spandoek waarop staat: Milieu Maffia, Windmolen Beleid, Dood Nederland.

Wanneer de speech voorbij is wordt dit beantwoord met luid gejuich en geklap. Dit wordt overstemd door een zoemend geluid dat door de speakers aan weerszijde van het podium komt. "Het geluid van de wieken van windturbines," wordt verteld. Het publiek is enkele minuten muisstil. Op

de achtergrond is vaag de toespraak te horen van een ander protest dat aan de andere kant van het plein wordt gehouden. De stilte wordt onderbroken door de volgende spreker.

Er is door de actiegroep goed nagedacht over hoe ze de demonstratie zo aantrekkelijk mogelijk kunnen maken voor de media. De keuze voor zes spandoeken van 200 meter is heel erg beeldend en wordt nog weken na het protest door verschillende nieuws-websites gebruikt bij artikelen over windturbine protesten, ook wanneer deze niet door WindAlarm zijn georganiseerd. Alle speeches worden zorgvuldig vastgelegd zodat deze vervolgens als kleine fragmenten op hun eigen Youtube kanaal gezet kunnen worden. De spandoeken met 'Wij houden 1,5 kilometer afstand' spelen in op de actualiteit en de komst van gemeenteraadsleden van vier politieke partijen maken het evenement politiek relevant. WindAlarm heeft er alles aan gedaan om het evenement zo mediageniek mogelijk te maken zodat er veel journalisten op af komen.

Dat WindAlarm sociale druk een goed middel vindt om politieke verantwoordelijkheid af te dwingen getuigt van het vertrouwen dat ze hebben in de democratie. Ondanks dat ze teleurgesteld zijn in de gemeenteraad en de wethouder van Ruimtelijke ontwikkeling en Duurzaamheid vertrouwen zij wel in het democratische systeem waarin volksvertegenwoordigers gedwongen worden te luisteren wanneer een grote groep in de samenleving iets eist. Hoewel zij dus met hun *acts of citizenship* buiten de kaders van de participatie mogelijkheden treden, zullen zij niet buiten de kaders van de democratische rechtstaat werken.

4.2.2 Van lokaal naar nationaal

Naast het aanspreken van de media probeert WindAlarm ook een breder publiek te bereiken door op nationaal niveau actie te gaan voeren. Thomas stelt dat de overgang naar een landelijke actiegroep voortkomt uit noodzaak:

"Als je gaat kijken naar de verschillende opties die je hebt dan is er geen enkel pad waarbij ik voldoende vertrouwen heb dat het succesvol gaat worden. Dus je zal al die paden tegelijkertijd moeten bewandelen in de hoop dat een van die paden succesvol genoeg is. En dan ontkom je er niet aan om ook een landelijk pad te bewandelen."

Hij stelt dus dat het noodzakelijk is om zowel actie te voeren binnen de lokale als de nationale politiek als ze een kans van slagen willen hebben. Op 9 maart, acht dagen voor in Nederland de stembussen open gingen om te stemmen voor de landelijke verkiezingen, kondigt de Amsterdamse wethouder aan dat een groot deel van het IJmeer als zoekgebied wordt geschrapt. In haar verklaring stelt ze dat de reacties van alle belanghebbenden zijn meegenomen in het besluit, waaronder ook *'degenen met zorgen over gezondheidsrisico's of die zich hebben uitgesproken tegen windturbines'* (Doorninck 2021). De keuze om een deel van het zoekgebied te schrappen wordt door de actievoerders gezien als een poging van de wethouder om te reageren op alle negatieve reacties en ervoor te zorgen dat haar partij minder stemmen verliest tijdens de naderende nationale verkiezingen.

Aangezien de meerderheid van de kerngroep bestaat uit inwoners van IJburg zijn voor een groot deel van de leden de directe zorgen over windturbines verdwenen. Toch is de actiegroep niet blij met de aanpassingen. In het persbericht dat zij dezelfde dag nog publiceren stellen zij dat ze een moratorium willen op de bouw van windturbines op land in heel Nederland. Om dat te bereiken kunnen ze niet langer enkel de gemeente van Amsterdam adresseren in hun acties.

Er wordt daarom een landelijk team opgezet dat zich voornamelijk bezig houdt met het betrekken van lokale actiegroepen in hun landelijke actie. Ze zoeken actief contact met deze groepen en vragen hen zich aan te sluiten bij WindAlarm. Wanneer de actiegroepen hiermee akkoord gaan krijgen ze een eigen pagina op de website van WindAlarm en worden ze toegevoegd aan de lijst met lokale teams. Ook de Groene Driehoek komt op deze lijst te staan

nadat er onderling contact is geweest tussen beide actiegroepen.

Deze aanpak getuigt van het belang dat WindAlarm hecht aan het creëren van een grote achterban. Zoals in paragraaf 4.2 is besproken gebruikt de actiegroep kennis om hun acties te legitimeren. Het verzetten van de focus naar het tegengaan van windturbines op landelijk niveau is ook een onderdeel van het creëren van legitimiteit. Hierdoor spreekt de actiegroep namelijk een grotere hoeveelheid mensen aan waardoor het draagvlak voor hun actie groter wordt. Dit draagvlak is belangrijk om op een democratische manier sociale druk uit te oefenen op de politiek en past dus bij de democratische idealen van de groep.

4.3 Het streven naar erkenning

De discussie over de plaatsing van windturbines lijkt op de oppervlakte voornamelijk te gaan om de mogelijke risico's voor de gezondheid en biodiversiteit. Echter speelt de vraag naar erkenning voor veel actievoerders een even grote, dan wel niet grotere rol in hun motivatie. Het gevoel dat lokale politici geen oog hebben voor de alternatieve plannen en de kennis die WindAlarm heeft verzameld is een belangrijke motivator voor de leden.

In 4.2 is uitgelegd dat de leden van WindAlarm zich niet serieus genomen voelen tijdens de participatie momenten die de gemeente heeft georganiseerd, omdat ze het gevoel hebben dat er geen kritische vragen gesteld mogen worden. Een tweede punt dat ervoor zorgt dat ze zich niet serieus genomen voelen is het gevoel dat de gemeente ze financieel probeert om te kopen door regelmatig te verwijzen naar de mogelijkheid tot financiële compensatie. Tamara zegt daarover het volgende: "Participeren?! Financieel zodat ze niet te veel gaan klagen. Dat is de bedoeling." Hiermee geeft ze woorden aan het breed gedragen gevoel dat de gemeente procesparticipatie probeert af te kopen met financiële participatie.

De nadruk vanuit de gemeente op financiële participatie wordt duidelijk tijdens een van de expertmeetings georganiseerd door enkele raadsleden. Frits

van den Berg, onderzoeker bij Mundonovo, vertelt dat vooral procesparticipatie maar ook financiële participatie bij kunnen dragen aan het verminderen van de ervaren geluidsoverlast. Dehlia Timman, gemeenteraadslid van D66, wil vervolgens graag van hem weten hoeveel geld nodig is om een bepaalde hoeveelheid geluidsoverlast te compenseren. Van den Berg reageert hierop door te benadrukken dat het van te voren aanbieden van geld over kan komen als omkoping en dat er meer voordeel gehaald kan worden uit procesparticipatie.

Acties zoals deze worden aangehaald door de actievoerders om te onderbouwen dat de gemeente de zorgen van de actiegroep niet serieus neemt. Het streven van de politiek naar distributieve rechtvaardigheid wordt ervaren als een ontkenning van de legitimiteit van WindAlarm. Omdat, zoals Tamara hierboven al stelde, financiële participatie wordt gezien als een zoethoudertje en de ernst van de problemen bagatelliseert. Tijdens verschillende inspraakavonden vertellen leden hoe zij hierdoor verbaasd, boos en teleurgesteld zijn geraakt. Opvallend is ook hoe vaak de wethouder van Ruimtelijke Ontwikkeling en Duurzaamheid als oorzaak wordt gezien van het falen van het beleid. Regelmatig wordt benoemd hoe incapabel ze is, dat ze niet te vertrouwen is en dat ze een speelbal zou zijn van GroenLinks.

Dat de actievoerders aangeven verbaasd en teleurgesteld te zijn getuigt van een aanvankelijk positief beeld van het functioneren van de politici. De confrontatie met het windturbine beleid heeft ze echter gedesillusioneerd achtergelaten omdat het in hun ogen niet past in het plaatje van een lokale overheid die zijn beleid uitvoert in samenspraak en in het belang van de burger. De actievoerders zijn daarom teleurgesteld in politici die zij ervaren als ondemocratisch omdat ze zich laten leiden door politieke belangen en niet open staan voor inbreng van de geïnformeerde burger.

Om legitimiteit te verkrijgen is het voor de actievoerders veel belangrijker dat ze procedurele rechtvaardigheid krijgen. Het mee mogen praten over zaken en serieus genomen worden is namelijk een vorm van erkenning vanuit

de politiek. Dat burgers op dit moment niet serieus genomen worden legt Florentijn uit als volgt: "Je kan meebeslissen over dingen als de kleur of tien meter naar links of tien meter naar rechts. Het zijn allemaal non issues." Hieruit wordt duidelijk dat de kennis die de actievoerders hebben niet wordt aangezien als waardevol waardoor ze enkel mogen meebeslissen over triviale details.

4.3.1 Interventie van het beleid

De leden van WindAlarm zien het als een luxepostitie dat zij in staat zijn actie te voeren tegen de windturbines. Ten eerste omdat ze de middelen hebben om een actiegroep op te zetten. "Je hebt mensen nodig die ook gemotiveerd zijn en ook financieel zijn vrijgesteld. Om hier heel veel tijd aan te besteden."zegt Robert hierover. De grote hoeveelheid tijd die zij hier in kunnen steken vinden ze niet vanzelfsprekend. Ten tweede hebben de leden ook veel sociaal kapitaal:"we zijn allemaal hoogopgeleide witte mensen die mensen kennen, journalisten kennen. Wij kunnen mensen van statuur bereiken." antwoord Florentijn op de vraag wat van belang is geweest voor het opzetten van een WindAlarm.

In 4.2 is besproken dat WindAlarm veel waarde hecht aan de taak van de overheid om de burger te informeren zodat burgers wel overwogen keuzes kunnen maken. Die opvatting is de basis voor de participatieve vormen van *acts of citizenship* van WindAlarm waarbij ze de informerende taak van de overheid hebben overgenomen. Aan de ene kant past dit goed binnen de eerder besproken ideologie van de doe-democratie waarbij er binnen de publieke sfeer ruimte is voor debat, het opzetten van acties en projecten zonder dat de (lokale) overheid hier een grote rol in speelt (Dekker 2019).

Aan de andere kant stuit deze afwezige houding van de overheid de actievoerders ook tegen de borst. Het vraagt namelijk om een actieve burger die zijn weg weet te vinden binnen de publieke sfeer en genoeg sociaal kapitaal heeft om tegen besluitvorming in te gaan mocht deze niet in zijn voordeel

zijn. WindAlarm acht niet alle burgers in staat voor zichzelf op te komen en ziet het als zijn taak ook deze burgers te beschermen tegen de risico's die windturbines met zich mee zouden brengen. Dit is duidelijk terug te zien in het persbericht die de actiegroep publiceert op 9 maart waar zij stellen dat ze het schandalig vinden dat een zoekgebied wordt geschrapt in een gebied waar de burgers actief de straat op gaan maar dat in andere delen van Amsterdam waar minder welvarende burgers wonen de plannen voor windturbines wel gewoon nog staan.

De ruime meerderheid van de groep vindt dat het uiteindelijk de taak van de overheid is om de burger te ontzien door goed beleid voor hen te maken. Dat lijkt wellicht tegenstrijdig met het doel van WindAlarm om procedurele rechtvaardigheid te bereiken omdat burgerparticipatie vraagt om betrokken burgers die binnen de publieke sfeer meedoen aan het politieke proces. Tegelijkertijd is het niet het einddoel van de actiegroep om een structurele verandering te bewerkstelligen waarbij burgers consequent worden betrokken bij besluitvorming. Ze gebruiken enkel eenmalig de strijd om procedurele rechtvaardigheid als een middel om erkend te worden door de politiek en ervoor te zorgen dat de principes waarop het beleid wordt gemaakt worden herzien.

4.4 Conclusie

Tien maanden strijden de actieve leden van WindAlarm nu tegen de komst van de windturbines. Ze doen een poging tot het behalen van procedurele rechtvaardigheid omdat ze het niet eens zijn met het beleid dat gevoerd wordt door de gemeente van Amsterdam. Dat ze een poging doen om te participeren in het windturbine beleid is niet vanuit de visie dat burgers consequent betrokken moeten worden bij beleid dat gemaakt wordt. Althans, voor de meeste leden is dit niet het doel. Het behalen van procedurele rechtvaardigheid is een middel om eenmalig de regelgeving waarop het beleid is gebaseerd te veranderen, omdat het volgens de actiegroep op dit moment niet gebaseerd is op de belangen van de burger maar op de belangen van de politiek.

De manier van actievoeren van de groep wordt bepaald door de strijd om legitimiteit en erkenning. Deze strijd is dynamisch en transformeert wanneer de relatie die de actievoerders met de politiek hebben veranderd. In eerste instantie denken de actievoerders legitimiteit te kunnen verwerven door het inzetten van kennis. Ze spreken met wetenschappers en artsen, lezen wetenschappelijke artikelen en bundelen al hun bevindingen in acht *position papers*. Deze strategie komt voort uit het beeld dat het de taak is van de overheid om de burger goed te informeren. Omdat in de ogen van WindAlarm de gemeente hierin faalt nemen zij deze taak op zich. Ze gebruiken participatieve vormen van *acts of citizenship* om hun medeburgers te informeren en hun eigen acties te legitimeren, ervan uitgaande dat dit zal leiden tot erkenning vanuit de politiek.

Deze manier van werken getuigt van vertrouwen in de democratie. De opvatting dat het de taak is van de overheid om de burger goed te informeren en het vertrouwen dat gedegen informatie de gemeente vanzelf tot andere inzichten zal brengen. Echter leidt dit binnen de groep al gauw tot teleurstellingen. De participatieve vorm van actievoeren heeft niet het gewenste effect, de gemeente blijft bij zijn standpunt dat de 17 windturbines geplaatst moeten en kunnen worden. De woorden waarmee de actievoerders Amsterdamse raadsleden gaan omschrijven veranderen. Ze vertellen teleurgesteld te zijn in de politiek, boos te zijn om de gang van zaken en schuwen daarbinnen niet een persoonlijke aanval. Voornamelijk de wethouder van Ruimtelijke Ontwikkeling en Duurzaamheid wordt beticht van politieke spelletjes waarbij de belangen van de burger over het hoofd worden gezien. In reactie om dit veranderde beeld van de politiek veranderen ook de acties van participatief naar activistisch.

Hoewel het beeld dat de actievoerders hebben van de politiek veranderd, blijft hun vertrouwen in de democratie intact. Dat is terug te zien in de nieuwe strategieën die WindAlarm gaat gebruiken. Door het organiseren van demonstraties proberen ze zoveel mogelijk in de publiciteit te komen.

De media aandacht gebruiken ze om een breder publiek bij hun acties te betrekken. Tegelijkertijd verbreden ze hun acties ook naar nationaal niveau. Ze spreken niet langer meer van een Amsterdamse actiegroep, maar van een actiegroep die strijd tegen een moratorium op windturbines op het land in heel Nederland. Beide acties hebben het doel om de legitimiteit van hun actievoeren te vergroten. Immers, in een democratie ontleent een argument mede zijn legitimiteit aan de mate waarin het argument wordt onderschreven door de bevolking. Het creëren van een grote achterban is daarmee een democratisch instrument om legitimiteit te creëren en erkenning door de politiek af te dwingen.

Concluderend kan dus gesteld worden dat het beeld dat de actievoerders van WindAlarm van de politiek hebben inderdaad invloed heeft op de manier waarop zij actievoeren. Zolang zij vertrouwen hebben in de goede bedoelingen van de individuele politici maakt de actiegroep enkel gebruik van participatieve vormen van actievoeren, in de vorm van het verstrekken van informatie aan mede-burgers. Dit doen zij binnen de publieke sfeer en dragen daarmee bij aan het ideaal van de 'doe-democratie' waarbij burgers actief participeren in de samenleving.

Wanneer hun beeld van de politiek verandert en ze het vertrouwen in individuele politici verliezen verandert ook hun strategie van actievoeren. Ze blijven doorgaan met participatieve *acts of citizenship*,echter beginnen ze ook met druk uitoefenen op de staat door demonstraties te organiseren en actief de aandacht van de media op te zoeken. Daarnaast vergroten ze hun draagvlak door landelijk actie te gaan voeren. Deze activistische *acts of citizenship* leggen maatschappelijke druk op de overheid en treden daarmee buiten de kaders die de staat biedt. Hiermee proberen ze de erkenning van hun legitimiteit af te dwingen.

Hoewel de actiegroep ten alle tijden binnen de kaders van de democratie blijft verschuiven hun strategieën wel naarmate het vertrouwen in de (lokale) politiek afneemt. De actiegroep blijft op een participatieve manier

actievoeren, echter verschuift de nadruk van participatieve methoden naar activistische. Deze verschuiving in strategie gaat samen met de verschuiving in hun beeld van de politiek. Hiermee kan dus gesteld worden dat de relatie die WindAlarm heeft met de politiek invloed heeft op de manier waarop zij zich organiseren en actievoeren.

5 De Groene Driehoek, Zeist

Zoals blijkt uit de context beschreven in hoofdstuk 3 is de Groene Driehoek opgericht om de grootschalige opwek van duurzame energie tegen te gaan. Het is een actiegroep van een groep omwonenden die duidelijk wil maken aan de gemeente Zeist dat deze vorm van het opwekken van duurzame energie in het gebied Spoorzone/A12 in Zeist niet wenselijk is.

Om te begrijpen hoe zij te werk gaan en wat hun relatie is met de lokale overheid, is het belangrijk om uit te leggen hoe de Groene Driehoek is ontstaan, wat hun argument is en welke rolverdeling ze hebben. Deze structuur legt namelijk de basis om de werkwijze en vormen van activistisch burgerschap van de Groene Driehoek te kunnen plaatsen. Daarom begint dit hoofdstuk met een korte introductie van de kernleden van de actiegroep en beschrijvingen van het ontstaan van de Groene Driehoek en hun algemene argument. In de paragraaf die volgt wordt er ingegaan op de doelen die de actiegroep heeft en hun manier van werken om dit te bereiken. In de derde paragraaf wordt beschreven welke acties de Groene Driehoek daadwerkelijk onderneemt en er wordt uitgelegd hoe deze acties passen binnen de vormen van *acts of citizenship* zoals in hoofdstuk twee beschreven is. Om het verschil in acties duidelijk te maken zijn de acties in deze paragraaf opgedeeld in participatieve en niet-participatieve ofwel activistische acties. Dit is belangrijk voor het begrijpen van de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, waarin uitgelegd wordt hoe hun beeld en relatie met de lokale politiek invloed heeft op hun manier van werken.

5.1 Manier van organiseren

5.1.1 Leden van de werkgroep

De werkgroep bestaat uit acht kernleden uit vijf huishoudens. Dit zijn Hendrik en Kristine, Ivo en Dieuwertje, Thijs en Neeltje, Nick en Joanne [12].

12. Alle namen die in dit hoofdstuk genoemd worden zijn gefingeerd.

Nick en Joanne wonen in een twee-onder-één kap huis een meter of tweehonderd van de andere drie huizen en daardoor net buiten het gebied van spoorzone/A12. De drie resterende huishoudens wonen allemaal in dezelfde straat en kennen elkaar daardoor al langer.

Daarnaast bestaat de actiegroep ook uit een achterban van meer dan zeventig huishoudens. De rol van deze achterban wordt door Nick als volgt beschreven: "Ze steunen dus vooral onze uitgangspunten, ze staan achter ons. Wat dat betreft vertegenwoordigen wij hen."Als laatste is er een Facebookgroep met meer dan 550 leden. Zowel de achterban als de Facebookgroep zijn passief en fungeren vooral op de achtergrond, dus met de Groene Driehoek wordt in dit hoofdstuk de acht kernleden bedoeld.

De taken van de kernleden zijn op een duidelijke manier verdeeld op basis van de expertise van ieder lid: Joanne is de voorzitter in de vergaderingen, omdat zij in haar werk als organisatiepsycholoog vaak vergaderingen moet leiden en weet hoe je effectief een agenda "erdoorheen kan jassen", zoals ze het zelf noemt.

Nick is degene die de externe communicatie onderhoudt. Dit houdt in dat alle officiële brieven naar de gemeente uiteindelijk door Nick worden verstuurd. Hij schrijft ook de nieuwsbrieven die naar de achterban worden verstuurd. Ook voor de petitie en andere communicatiemiddelen is hij eindverantwoordelijk en hij onderhoudt de Facebookgroep. Zijn professionele expertise ligt op het gebied van sociale media en communicatie.

Ivo is iemand die met zijn werk bezig is met onderzoek naar alternatieve energiebronnen. Hij heeft chemische technologie en milieutechnologie gestudeerd en is daarom verantwoordelijk voor de technische kant binnen de Groene Driehoek. Hij is verantwoordelijk voor het opstellen van het alternatieve plan.

Dieuwertje wordt door Nick en Joanne de "dossiervreter" genoemd. Zij heeft volgens haar medeleden de meeste kennis over hoe het dossier van de Spoorzone/A12 is gegaan. Zelf vindt ze haar rol niet zo groot.

Hendrik heeft de meeste kennis over de natuur en biodiversiteit van de omgeving. Dit komt omdat hij veel informatie opzoekt over welke vormen van energie-opwek het beste zijn voor de biodiversiteit van de omgeving. Ook zijn medeleden hebben in interviews en vergaderingen benoemd dat hij veel kennis heeft.

Thijs is naast de Groene Driehoek ook actief voor de werkgroep biodiversiteit in Zeist. Om belangenverstrengeling te voorkomen is Thijs alleen actief op de achtergrond. Op de voorgrond vertegenwoordigt hij namelijk zijn andere werkgroep. Hij heeft veertig jaar lang voor overheidsinstanties gewerkt en adviseert de Groene Driehoek vooral over hoe er het beste kan worden omgegaan met de gemeente.

Neeltje is degene die de notulen maakt bij de vergaderingen, maar is voor de rest, net als Kristine, niet heel actief. Zelf beschrijven zij hun rollen ook als ondersteunend van de rest.

5.1.2 Ontstaan van de actiegroep

Zoals in hoofdstuk 3 is te lezen is de brief van de gemeente, waarin bewoners worden geïnformeerd over de zoektocht naar mogelijkheden voor windturbines in de Spoorzone/A12, de aanleiding geweest van de Groene Driehoek om bij elkaar te komen. Dit is een belangrijk punt in de historie van de Groene Driehoek omdat het laat zien dat de basis om de actiegroep te starten te maken had met de besluiten van de gemeente.

Volgens Hendrik was er absoluut geen draagvlak voor het zoeken naar mogelijkheden voor windturbines in het gebied Spoorzone/A12 en hij was dus erg verbaasd over de brief. Voor zijn gevoel is de mening van de bevolking niet op de juiste manier getoetst. Hij zegt hierover het volgende: “Ik kwam een tijdje geleden een wetenschappelijk artikel tegen, een sociologische studie, over gemeentes en actiegroepen die in gesprek gaan. Dan denkt de gemeente op een gegeven moment dat ze wel namens de bevolking de goede dingen voorstellen en dat ze dan op draagvlak kunnen rekenen. Dan heeft de

bevolking het idee dat ze worden overvallen. Hier zien we dat ook gebeuren. Het woord 'overvallen' was ook letterlijk één van de woorden die genoemd werd in de bijeenkomst van juli."

Het was daarnaast de aanleiding voor oprichter Nick om te checken hoe een aantal buurtgenoten hierover dachten. Na contact te hebben gehad met Thijs, die al actief is in de lokale politiek met zijn andere werkgroep, bleek dat de buren van Thijs (Ivo en Dieuwertje en Hendrik en Kristine) al betrokken waren geweest bij minstens één van de inspraaksessies van de gemeente. Daarnaast is Joanne de directe buur van Nick, die er op deze manier ook bijkwam. Alle genoemden voelden de noodzaak om te reageren op de brief van de gemeente en zo is de actiegroep geboren.

Na het reageren op de brief heeft de actiegroep de koppen bij elkaar gestoken om als eerste uit te werken waarvoor ze staan en wat hun doelen zijn met het gebied Spoorzone/A12. Dit hebben ze vastgelegd in een document waarin hun visie wordt uitgelegd, wat later nog uitgewerkt is in een standpuntendocument. Dit document dient als de basis voor hun acties en wordt regelmatig gebruikt als reminder waarvoor ze ook alweer aan het strijden zijn.

In alle interviews is naar voren gekomen dat de liefde voor de natuur in hun woongebied een belangrijke drijfveer is voor hun activisme. Joanne verwoordt dit op de volgende manier: "Mijn persoonlijke motief is dat ik, ik weet nog dat ik dit kocht en dacht: oh over een paar jaar is het een normale zaak geworden dat het hier zo mooi is, maar dat is nooit overgegaan. Als ik over deze weg rij dan denk ik altijd Jezus ik mag God op mijn blote knieën bedanken dat ik hier woon." Deze liefde komt terug in de benaming van de actiegroep: in de volksmond heet dit gebied de Groene Driehoek en om de industriële connotatie van de benaming van de gemeente tegen te gaan hebben ze hun actiegroep ook zo genoemd.

5.1.3 Het argument van de Groene Driehoek

De Groene Driehoek is van mening dat het grootschalige opwekken van duurzame energie niet nodig is om de energietransitiedoelen van Zeist te halen. Zeist wil in 2050 helemaal energieneutraal en zelfvoorzienend in de energieopgave zijn. Volgens de Groene Driehoek is dit ook te halen op een alternatieve manier, door meer te kijken naar hoe duurzame energie op al bestaande infrastructuren opgewekt kan worden. Hiervoor hebben ze een uitgebreid alternatief plan opgesteld waarin berekend is hoe het benodigde aantal megawatt in Zeist gehaald kan worden zonder gebruik te maken van grote windturbines of zonnevelden. Het doel van dit plan wordt door Ivo op de volgende manier beschreven: "Wat we nu eigenlijk aan het doen zijn is dat we zeggen van kijk we hebben een alternatief aan beleidsmedewerkers gepresenteerd, van zo kun je er ook naar kijken. We doen dit door eigenlijk ook zoveel mogelijk te proberen de achterliggende kennis voor ze beschikbaar te maken."

Dit plan is een belangrijke *act of citizenship* waarbij ze tegen de staat in gaan door het werk van de staat op een manier 'over' te nemen. Het plan komt voort uit het idee dat de gemeente 'vastgeroest' zit in haar ideeën over de windturbines. Door dan maar werk over te nemen en daarmee te laten zien dat er ook andere legitieme argumenten zijn gelooft de Groene Driehoek dat ze het standpunt van de gemeente enigszins kunnen 'loswrikken'. Ze laten er daarnaast mee zien dat ze verstand hebben van de casuïstiek en dat de gemeente hun kennis serieus dient te nemen. Het activisme van de actiegroep draait hier dus om erkenning van de legitimiteit van hun standpunten.

De argumenten van de Groene Driehoek komen voort uit een angst voor de industrialisering van hun leefomgeving. Wanneer er windturbines en zonnevelden worden geplaatst moet er ook de nodige infrastructuur bij gebouwd worden. Dit zal in hun leefomgeving ten koste gaan van bepaalde natuurwaardes en daarom is het belangrijk om zulke ontwikkelingen tegen te gaan. Deze industrialisering wordt door verschillende leden van de actiegroep, waar-

onder Hendrik en Thijs, 'grasvalt' genoemd: ook opwek van groene energie kan leiden tot meer industrialisatie.

Met deze argumenten laat de actiegroep zien dat ze niet vallen onder de klassieke NIMBY beweging. In plaats daarvan is hun argument ingebed in mondiale processen en zijn ze zich bewust van de verschillende klimaatdoelen en hoe deze behaald moeten worden (Sebastien 2017). Ze zijn namelijk niet tegen het plaatsen van windturbines, maar vinden dat het gebied zich beter leent voor het behalen van andere klimaatdoelen of energie-opwek op een andere manier. Deze insteek maakt hun argumenten legitiem in hun ogen en daarom zou de gemeente hen als serieuze partij moeten betrekken.

5.2 De werkwijze van de Groene Driehoek

In deze paragraaf wordt beschreven wat de werkwijze van de Groene Driehoek is, wat de insteek van hun werkwijze is en hoe dit past binnen de theorie van de sociale acceptatie van windturbines. Dit legt de basis voor het kunnen begrijpen en plaatsen van de daadwerkelijke acties die door de actiegroep worden ondernomen. Deze worden in paragraaf 5.3 beschreven.

5.2.1 Werkwijze en communicatie

Op de vraag wat er met de actiegroep gebeurt na het proces omtrent de windturbines reageert Nick: "Geen flauw idee. Wat dat betreft zijn we nog steeds anarchistisch. We zijn natuurlijk gewoon zomaar begonnen." Hiermee verwijst hij naar het feit dat de Groene Driehoek puur is opgericht om de opwekking van duurzame grootschalige energie tegen te gaan en dus in actie komt op het moment dat hier weer een ontwikkeling in is. Dat kan betekenen dat er een periode lang iedere week vergaderd wordt en er dan een paar weken geen vergadering is, als er op dat moment even geen belangrijke ontwikkelingen zijn. In deze vergaderingen wordt besproken wat de volgende stappen en tactieken van de actiegroep gaan zijn. Vaak worden taken ge-

delegeerd naar één of twee mensen binnen de werkgroep. De communicatie tussen de kernleden gaat daarnaast nog via de mail of een WhatsAppgroep.

Met deze 'anarchistische' structuur wordt het reactieve karakter van de actiegroep duidelijk: ze zijn opgericht als reactie op een beslissing van de gemeente en de acties die ze uitvoeren zijn afhankelijk van de acties van de gemeente en de ontwikkelingen in het proces.

5.2.2 Constructieve samenwerking

Om het doel van de Groene Driehoek te bereiken wordt er vooral geprobeerd om de gemeente en lokale beleidsmakers te overtuigen van het feit dat hun ideeën voor het gebied de beste zijn. De Groene Driehoek gelooft dat de meeste beleidsmakers niet genoeg kennis hebben en dat het 'bijspijkeren' van deze kennis de beste weg is om de windturbines tegen te gaan. Nick verwoordt dit op de volgende manier: "Er is ook geen enkele reden om ruzie met elkaar te maken. A gaat dat niet werken en B je moet gewoon proberen om constructief maar ook op argumenten met elkaar verder te gaan. Dat is denk ik het belangrijkste. Meer heb je ook niet in handen. Je kunt wel boos worden maar daar bereik je gewoon niks mee. Althans, niet hier in deze context, omdat we ook nog vinden dat de overheid en de gemeente ook wel echt tot op heden de dialoog wil aangaan en niet zegt we gaan dit gewoon doen en bekijk het maar."

De Groene Driehoek baseert zijn acties dus wel op de overtuiging en ervaring dat de gemeente hen als legitieme partij beschouwt en met ze in gesprek wil. Vanuit die ervaring zoekt de Groene Driehoek de samenwerking. Daarnaast voelt de actiegroep ook een bepaalde noodzaak om betrokken te worden in het proces, omdat ze zich veel bekommeren over hun leefomgeving. Hendrik benoemt dit in zijn interview, door te zeggen dat hij zichzelf en zijn buren ziet als 'hoeders' van het gebied, die aan de ene kant moeten zorgen dat de boeren het gebied niet teveel verwoesten en dat de gemeente er de juiste plannen mee heeft. Daarom is het alleen maar rechtvaardig dat ze in het

proces betrokken worden. Dit gevoel van de noodzaak tot een rechtvaardig proces komt zoals Kirch beschrijft voor een deel omdat ze willen meebeslissen over wat er in hun 'achtertuin' gebeurt, uit een gevoel van eigenaarschap voor het gebied (2020).

Ze vinden daarnaast wel dat de gemeente een inhoudelijke fout maakt in de beslissing om windturbines te plaatsen in hun leefomgeving. Vanuit de mogelijkheid tot rechtvaardige participatie proberen ze deze fout duidelijk te maken aan de gemeente. Ivo verwoordt dit op de volgende manier: "Kijk we zeggen niet iets wat eigenlijk gewoon bij wijze van spreken een geiten-wollen-sokken-verhaal is. We zeggen echt iets wat hout snijdt." De kracht van de juiste kennis is hier belangrijk en er heerst het geloof dat de gemeente met deze kennis te overtuigen is. Om deze kennis bij de gemeente te krijgen moeten ze als legitieme partij in dit proces betrokken worden. Procedurele rechtvaardigheid betekent in deze situatie dus dat de gemeente hen op een serieuze wijze betrekt in het proces en naar de actiegroep luistert. Om dit doel te bereiken heeft de Groene Driehoek verschillende acties uitgevoerd. Deze acties worden besproken in de volgende paragraaf.

5.3 Vormen van actievoeren

Deze paragraaf is onderverdeeld in twee categorieën: participatief en niet-participatief. Deze tweedeling is belangrijk omdat de Groene Driehoek niet alleen maar participatieve acties onderneemt. Op de achtergrond zijn ze ook bezig met acties die buiten de participatiemogelijkheden van de gemeente vallen en dus een meer activistisch karakter hebben. In de laatste paragraaf wordt besproken hoe de Groene Driehoek bepaalt welke van deze tactieken de dominante is en hoe deze beslissing verbonden is met het beeld en vertrouwen dat ze hebben in de lokale politiek.

5.3.1 participatief

Door de constructieve insteek doet de Groene Driehoek actief mee aan inspraakmogelijkheden die de gemeente Zeist biedt. Ze doen bijvoorbeeld vaak mee aan ronde tafels, waarbij Hendrik meestal degene is die inspreekt. Hij verdiept zich het meest in de natuur en hoe de natuur van dit gebied het beste behouden kan worden.

Daarnaast wordt de Groene Driehoek nu ook betrokken in het ontwikkelingsproces van de gebiedsvisie. De gemeente Zeist heeft hiervoor een externe procesmanager ingehuurd genaamd Ido Postma[13]. Het participatieproces van de gebiedsvisie is begonnen met drie bijeenkomsten van een zogenoemde kerngroep. Hier hebben verschillende boeren uit de omgeving, een afvaardiging (Ivo en Nick) van de Groene Driehoek en een adviseur van de gemeente Zeist aan deelgenomen. De vergadering werd geleid door Postma. Het proces in de maanden daarna is en wordt nog steeds ingevuld door het vormen van verschillende werkgroepen, die gaan over wind, zon en landschap, waar ook leden van de Groene Driehoek aan plaatsnemen. In die werkgroepen wordt informatie verzameld die moet helpen bij het vormen van een statement over of de windturbines wel of niet gebouwd zullen worden. De insteek van de gemeente is hier om samen te werken en samen met de omwonenden te kijken naar of windturbines wel of niet nodig zijn. Dit past in de nationale insteek van premier Rutte om een 'participatiesamenleving' te creëren, waarbij er geacht wordt van burgers om actief mee te doen in besluitvormingsprocessen en geacht wordt om eigen informatie te vinden en te delen (Dekker 2019).

De bijeenkomsten van de kerngroep dienden vooral om de omwonenden te informeren over het proces en het op een dusdanige manier vorm te geven dat iedereen er akkoord mee is. De Groene Driehoek leverde vaak het meeste commentaar op de stukken. Zo hebben ze benoemd dat ze vinden dat inwoners uit Odijk goed betrokken moeten worden in het proces en dat er in de werkgroepen geen projectontwikkelaars plaats kunnen nemen. Ook hier komt

13. Ook dit is een pseudoniem.

het constructieve karakter van hun werkwijze terug: ze doen mee aan de inspraakstructuur die de gemeente hen biedt, maar zorgen er wel voor dat hun kritische mening duidelijk is bij de overheid. Deze mening corresponderen ze van tevoren met elkaar in een vergadering.

Naast de inspraak in het participatieproces zijn ze ook hard aan het werk om zoveel mogelijk contact te leggen met de fracties in de gemeenteraad. Op het moment dat de gebiedsvisie niet naar tevredenheid van de Groene Driehoek is, kunnen ze door middel van lobbyen ervoor zorgen dat er geen meerderheid voor de visie in de gemeenteraad is. Dit doen ze door hun alternatieve plan te presenteren aan de verschillende fracties. De fracties die open stonden voor dit plan en dus wilden nadenken over het afzien van windturbines zijn daarna verder besproken in vergaderingen van de actiegroep. Zo was de ervaring van de Groene Driehoek dat de VVD eigenlijk op zoek is naar een goede reden om geen windturbines te plaatsen. De partij is namelijk landelijk sceptisch over het plaatsen van windturbines, maar omdat ze in Zeist in de lokale coalitie zitten kunnen ze niet zonder reden afzien van het plan van windturbines. Dit bleek uit de gesprekken die Nick en Ivo hebben gehad met een lid van de lokale fractie.

Ook hier is hun activisme gebaseerd op de legitimiteit van de Groene Driehoek en hun argumenten. Vanuit de legitimiteit zijn ze actief op zoek naar de inspraakmogelijkheden van de gemeente en maken, door contact te leggen met de fracties, ook gebruik van ruimtes tot participatie die de staat niet actief aanbiedt.

5.3.2 Niet-participatief

Ondanks dat de belangrijkste acties van de Groene Driehoek een participatief karakter hebben, zijn ze ook bezig met acties waarbij de lokale overheid niet direct betrokken wordt. Een van de belangrijkste acties hierin is het vergroten van het draagvlak voor hun ideeën. Hierin maken ze, net als WindAlarm, gebruik van sociale druk om de legitimiteit van hun actiegroep af te dwingen.

De eerste acties die ze op dit gebied ondernomen hebben zijn het creëren van een achterban en het maken van een Facebookgroep.

De achterban hebben ze verzameld door flyers in hun omgeving bij huizen naar binnen te gooien en door wandelaars en andere mensen die ze tegenkwamen aan te spreken op het feit dat er plannen zijn voor windturbines. De achterban wordt op de hoogte gehouden door een nieuwsbrief, geschreven door Nick. Deze wordt verstuurd op het moment dat er genoeg ontwikkelingen zijn volgens hem. Daarnaast hebben ze een informatie-avond georganiseerd, waar ze in een online meeting hun achterban over de laatste ontwikkelingen hebben gesproken. De rol van de achterban wordt door Nick beschreven als een groep die de uitgangspunten van de Groene Driehoek steunt, zoals te lezen is in 5.1.1. Hier voegt hij nog het volgende aan toe: "Hun rol, ze steunen dus vooral onze uitgangspunten, ze staan achter ons. Wat dat betreft vertegenwoordigen wij hen. Dat is het. Eigenlijk willen wij die groep zo groot mogelijk maken, dat is eigenlijk onze enige asset."

De Facebookgroep bestaat vooral uit links naar mediaberichten of stukken uit krantenartikelen die berichten over de nadelen van windturbines. De groep heeft volgens Nick vooral een dossierfunctie: een soort kennisbank waarin leden artikelen en bevindingen kunnen plaatsen. Nick wil de groep niet te politiek maken, dus berichten die te eenzijdig of ongefundeerd zijn worden verwijderd. Het doel van de groep is vooral om de achterban te vergroten: "Ik wil juist die mensen die het niet scherp hebben of twijfelen over de streep trekken. Dat doe je niet met hele scherpe berichten, die moet je gewoon goed informeren."

Ook hier komt het belang van kennis weer terug. Daarmee sluit het aan bij de overtuiging van de Groene Driehoek dat hun ideeën 'hout snijden' en serieuze alternatieven zijn voor de plannen van de gemeente. Er is een vertrouwen in de redelijkheid van de medemens, zowel bij de gemeente als medeburgers. Door 'juiste' informatie te delen zijn ze ervan overtuigd dat ze mensen voor zich kunnen winnen.

Een andere actie die buiten het participatieve karakter van de Groene Driehoek valt is het plan om een petitie te starten tegen de windturbines en grootschalige opwek in de Spoorzone/A12. De petitie dient als manier om het draagvlak van de Groene Driehoek nog groter te maken en daarmee ook als middel om de gemeente onder druk te kunnen zetten. De petitie is ten tijde van dit schrijven al een aantal maanden klaar om met de wereld gedeeld te worden, maar wordt voorlopig nog achter de hand gehouden door de Groene Driehoek. Naast de petitie zijn er ook plannen om spandoeken op te hangen en intensiever gebruik te maken van lokale nieuwsbodes als manieren om de sociale druk op de overheid verder op te voeren.

De Groene Driehoek ziet het vergroten van hun achterban als een manier om serieus genomen te kunnen worden in het proces. In plaats van een groepje omwonenden die het niet eens zijn met de gemeente, zijn ze nu vertegenwoordigers van een grotere groep mensen die hier ongeveer hetzelfde over nadenken. Nick verwoordt dit als volgt: "Het enige wat wij nu doen is proberen volume te creëren, en te kijken of dat iets betekent in het proces." Met volume wordt verwezen naar het draagvlak die hun ideeën en overtuigingen hebben. Ook hier is de overtuiging aanwezig dat hoe meer draagvlak hun ideeën hebben, hoe serieuzer de gemeente de actiegroep moet nemen.

Deze niet-participatieve acties zijn meer activistische *acts of citizenship* (Isin 2009). Het zijn acties die buiten de mogelijkheden tot participatie vallen die de lokale overheid hen biedt en daardoor een meer activistische insteek hebben. Daarnaast zijn het wel acties die aansluiten bij het actievoeren binnen een democratische samenleving en een beroep doen op hun legitimiteit als burger. De Facebookgroep, het informeren van de achterban en het opstellen van een petitie vinden plaats in de publieke sfeer, waarbij burgers met elkaar in gesprek gaan en kennis produceren en delen.

De acties zijn ook bedoeld om de beslissingen die de staat neemt onder druk te zetten door de legitimiteit te vergroten, om op die manier een verandering teweeg te brengen. Het zijn acties waarmee de Groene Driehoek

laat zien dat het legitiem is om het niet eens te zijn met de besluiten van de gemeente. In die zin is de Groene Driehoek dus activistisch op een manier die wel passend is binnen de structuur van de 'doe-democratie', waarbij de publieke sfeer een belangrijke ruimte is om legitimiteit voor ideeën te vergaren (Dekker 2019).

Door de constructieve insteek van de Groene Driehoek staan deze activistische acties echter vrijwel allemaal 'on hold' of op een laag pitje. De puur activistische acties worden hier bewust als stok achter de deur gehouden om op een later moment alsnog ingezet te kunnen worden. Om het participatieve karakter van de actiegroep te houden worden deze acties niet allemaal gedeeld met de gemeente. Een belangrijke factor die bepalend is voor het wel of niet passief blijven van deze acties is het beeld dat de Groene Driehoek heeft van de gemeente en haar vertegenwoordigers. In de volgende paragraaf wordt uitgelegd hoe dit beeld een rol speelt.

5.4 Vertrouwen in de lokale politiek

5.4.1 Ervaring van de lokale politiek

De ervaring van de Groene Driehoek van de lokale politiek heeft meerdere zijden. Zo kunnen ze aan de ene kant heel positief zijn over bepaalde personen waar ze veel mee samenwerken, maar aan de andere kant negatief over hoe het proces zich aan het voltrekken is. Er is namelijk begrip voor de grotere structuren waarmee de lokale beleidsmakers mee moeten werken. Dieuwertje zegt hier het volgende over: "Ik denk wel dat de gemeenteraad dit ook besloten heeft omdat ze niet alle deuren direct konden dichtgooien. Ze konden niet zeggen dat Zeist maar één derde kan opwekken van wat ze geboden hebben, dat kunnen ze ook niet tegenover de RES en de andere samenwerkende gemeentes." Hiermee verwijst Dieuwertje naar het feit dat de gemeente Zeist zoveel mogelijk wil bijdragen aan het behalen van de doelen van de RES. Daarom moeten alle opties onderzocht worden, inclusief de zoektocht naar

plekken voor mogelijke windturbines.

Daarnaast voelen de kernleden ook dat de intenties van beleidsmakers om hen als burgers te betrekken in de besluitvorming oprecht is. Ze vinden dat de gemeente de dialoog wil aangaan en hen betrekt. Thijs zegt hier het volgende over: "Een voorbeeld is hoe het gaat tussen Houten, Wijk bij Duurstede en Bunnik in online bijeenkomsten. Dat leidt echt tot frustratie van de mensen. Dat is geen vorm van participatie, van open stellen. Ik vind zelf dat Zeist wel pogingen doet om dat beter van de grond te krijgen, maar helaas weet de ene hand niet wat de andere doet." Hoewel de pogingen tot juiste participatie er wel zijn, ontbreekt het dus aan een duidelijke structuur. De constructieve houding van de Groene Driehoek is dan ook bedoeld om de beleidsmakers te kunnen helpen met deze situatie. Ze vinden dat de gemeente eigenlijk een te lokaal orgaan is om deze zaken aan te pakken. In plaats daarvan moet er op een grotere schaal nagedacht worden over waar duurzame energie wordt opgewekt. Hoe goed de intenties van de gemeente dus ook zijn om de inspraak en daarmee de procedurele rechtvaardigheid zo hoog mogelijk te houden, de Nederlandse structuur zorgt ervoor dat dit niet altijd even goed mogelijk is.

Er is aan de andere kant ook veel kritiek op de besluitvorming en de werkwijze van de gemeente. Een goed voorbeeld hiervan is het proces van de gebiedsvisie, waar bepaalde deadlines vaak niet worden gehaald of er regelmatig teruggekomen wordt op bepaalde afspraken. Ook is er niet doelgericht omgegaan met de kwestie over de windturbines volgens de Groene Driehoek, omdat er nog niet echt vooruit gekeken is naar wat er nu echt mogelijk is, bijvoorbeeld met betrekking tot de afstand van windturbines tot huizen.

Daarnaast vinden ze de werkwijze van Postma niet fijn. Zijn werkwijze is heel informeel, wat betekent dat hij met iedereen een zo kort mogelijk lijntje wil hebben en dat bijeenkomsten en kerngroepen minimaal genotuleerd moeten worden. De Groene Driehoek vindt echter dat juist in dit proces het contact wat serieuzer moet zijn en dat vergaderingen en andere vormen van

communicatie heel secuur moeten worden genotuleerd. Nick formuleert het als volgt: "Hoe Postma het nu aan het aanvliegen is, het is wat rommelig. Dat kan gewoon een heel groot risico zijn. Dat er een soort van consensussfeer wordt gecreëerd die er eigenlijk helemaal niet is."

Het rommelige proces geeft de Groene Driehoek het gevoel dat er een gebrek aan capaciteit is binnen de gemeente. De kwestie lijkt eigenlijk te complex te zijn om met de kennis die de gemeente heeft te kunnen oplossen. Vanwege het gebrek aan capaciteit en kennis in de gemeente voelt het voor de Groene Driehoek dus ook alsof ze veel kennis aan het leveren en overbrengen zijn naar de beleidsmakers. Dit zorgt ervoor dat ze regelmatig het gevoel krijgen dat zij degenen zijn die uiteindelijk de gebiedsvisie moeten maken.

5.4.2 Gevolgen van de ervaringen

Uit de vergaderingen blijkt dat deze kritiek op de beleidsmakers en lokale overheid, die zich tot aan het eind van het veldwerk alleen maar opstapelde, een aanslag doet op het vertrouwen dat de Groene Driehoek heeft in de beleidsmakers. Dit vertrouwen kreeg nog een verdere deuk toen bleek dat de adviseurs van de gemeente echt onbeweeglijk waren in hun ideeën over windenergie, zelfs na de presentatie van het alternatieve plan van de Groene Driehoek. Voor de actiegroep voelde dit alsof er een aantal uur lang 'voor de bühne' naar hen geluisterd is. Hetzelfde geldt voor het feit dat de wethouder zich volgens de Groene Driehoek in een aantal participatiemomenten te veel op de vlakte hield. Dit wekte het gevoel op bij de actiegroep dat hun inspraak eigenlijk geen invloed had en alleen maar bedoeld was om het af te kunnen vinken, om vervolgens toch het originele plan uit te voeren. In een vergadering vat Joanne dit op de volgende manier samen: "De ervaring van Ivo met de adviseur is dat er geen dialoog tot stand te brengen valt. Dat de adviseur niet openstaat voor ideeën. Er is gelukkig wel ruimte voor commentaar op de plannen van de gemeente maar hun vastgevroren visie blijft altijd naar boven komen. Dan wordt het dus ingewikkeld om een bepaalde dialoog aan

te gaan." Over de reden van de starheid kan de Groene Driehoek alleen maar vissen: een statische bedrijfscultuur, te weinig expertise of andere belangen. De ingewikkelde dialoog die Joanne hier noemt is voor de Groene Driehoek dus wel noodzakelijk om het gevoel te krijgen dat ze serieuze inspraak hebben in het proces.

In de vergaderingen van de Groene Driehoek die volgden, is er steeds meer discussie in de groep ontstaan over hoe participatief de Groene Driehoek moet handelen richting de gemeente. Uiteindelijk is er aan het eind van de veldwerkperiode besloten om toch de gebaande paden van de gemeente tot dusver te blijven volgen, maar wel onder flink protest. Ook is afgesproken dat ze erop moeten letten dat alles in het participatieproces goed bijgehouden wordt, zodat er wellicht later nog gebruik gemaakt kan worden van procedurele fouten die de gemeente in het proces kan maken.

Dit neemt echter niet de mogelijkheid weg dat de Groene Driehoek in een later stadium alsnog zou kunnen kiezen voor een meer activistische insteek. Nick brengt dit onder woorden in de vergadering door te zeggen: "De echte oorlog kan altijd nog gevoerd worden."

5.5 Conclusie

De werkwijze van de Groene Driehoek blijkt dus voor een belangrijk deel afhankelijk te zijn van hoe de lokale overheid reageert op hun acties. Hun argumenten en doelen zijn hierin statisch, deze zijn duidelijk vastgesteld in documenten waar ook op teruggegrepen kan worden als de groep dit uit het oog verliest. Het veranderlijke zit daarentegen in de soort acties die de Groene Driehoek uitvoert. De relatie met de gemeente is hierin een belangrijke factor voor de soort acties.

Op het moment dat ze het gevoel hebben dat ze niet als legitieme partij gezien worden en dat hun participatie daardoor voor de bühne is, blijkt dat het participatieve karakter van de actiegroep zal verdwijnen en dat er *acts of citizenship* zullen worden ingezet die minder participatief zijn ten opzichte

van de gemeente. Hierin verandert hun werkwijze: een verschuiving van acties die een participatieve insteek met de staat hebben naar acties waarmee ze een activistische houding tegen de staat aannemen om verandering teweeg te brengen. Beide vormen vinden wel plaats binnen de gestelde kaders van de staat. Ze zijn bedoeld om de legitimiteit van hun beweging en hun ideeën zo hoog mogelijk te maken. Daarmee blijkt dat de actiegroepen wel handelen vanuit een vertrouwen in de democratische context waarin ze leven en dat hun activisme niet buiten de kaders van de democratische staat valt.

6 Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht hoe uitingen van verzet door burgers die strijden tegen windturbines kunnen verschillen, door te kijken naar de relatie tussen de politiek en burger. In deze conclusie wordt een antwoord gegeven op de vraag: *Hoe zorgt de relatie tussen burgers en politiek in Zeist en Amsterdam voor verschillen in uitingen van verzet van lokale burgers tegen de plaatsing van windturbines?*

Het antwoord op deze vraag bestaat uit drie delen: ten eerste wordt er beschreven hoe de actiegroepen verschillen in de acties die ze ondernemen. Daarna wordt beschreven wat voor rol de relatie met de politiek speelt in de manier waarop burgergroepen zich verzetten. Tot slot wordt uitgelegd wat de toegevoegde theoretische waarde is van het koppelen van de noties van rechtvaardige burgerparticipatie aan verschillende vormen van activistisch burgerschap. De scriptie wordt afgesloten met een discussie van het onderzoek, waarin de beperkingen worden besproken en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek worden gedaan.

6.1 De acties van de groepen

Zowel de Groene Driehoek als WindAlarm maken gebruik van verschillende soorten *acts of citizenship*. In dit onderzoek hebben we deze acties onderverdeeld in twee categorieën; participatief en activistisch. Acties die binnen de kaders van de participatie mogelijkheden vallen die door de lokale politiek zijn georganiseerd noemen we participatieve *acts of citizenship*. Alle acties die buiten deze kaders treden en niet coöperatief zijn tegenover de lokale politiek noemen we activistische *acts of citizenship*. De lijn tussen deze twee categorieën is dun en dynamisch.

In beide casussen heeft de lokale overheid de groepen mogelijkheden geboden om te participeren in het proces. Door hieraan deel te nemen hopen beide actiegroepen de lokale overheid te kunnen overtuigen van hun ideeën

en standpunten ten opzichte van windturbines. Deze participatieve *acts of citizenship* hebben het doel om de lokale overheid te overtuigen van hun legitimiteit zodat ze serieus genomen worden in het participatie proces. Voor beide actiegroepen is erkenning een belangrijke voorwaarde voor een goed participatie proces.

Een van de belangrijkste manieren om hun legitimiteit te vergoten is door het verzamelen en delen van kennis over windturbines. Deze manier van actievoeren kan gezien worden als zowel participatief als activistisch. Deze acties zijn activistisch omdat het verzamelen van informatie door de actiegroepen zelf gebeurt en bedoeld is om meer mensen te overtuigen van de fouten van de overheid. De kennis wordt ingezet als middel om meer mensen te overtuigen van hun standpunten. Het verzamelen van informatie gebeurt dan ook grotendeels op initiatief van de actiegroepen zelf en valt buiten de kaders van de door de overheid geboden participatie mogelijkheden binnen de implementering van het windturbine beleid.

Aan de andere kant heeft het verzamelen en verspreiden van kennis ook een participatief karakter omdat het past binnen het ideaal van de doe-democratie. De actiegroepen delen hun verzamelde informatie met de overtuiging dat het de overheid helpt om juiste keuzes te maken. Dit is terug te zien in dat beide groepen alternatieve plannen hebben opgesteld en deze willen presenteren aan de (lokale) overheid. Hiermee participeren ze in de doe-democratie waar van burgers verwacht wordt dat ze actief bijdragen aan de maatschappij met eigen initiatieven. Daarnaast heeft het alternatieve plan van de actiegroepen ook het doel om hun legitimiteit duidelijk te maken door te laten zien dat ook burgers genoeg kennis hebben over de materie om in overleg te kunnen gaan over het lokale beleid.

Het verzamelen en overdragen van kennis is een belangrijke actie voor beide groepen, echter zijn er ook manieren van actievoeren die ze niet allebei toepassen. Dit verschil wordt veroorzaakt door de effectiviteit die bepaalde acties hebben voor het bewijzen van legitimiteit. Voor de Groene Driehoek

is, ten tijde van dit onderzoek, de kracht van kennis het belangrijkste. De gesprekken die de Groene Driehoek voert met beleidsmakers en gemeenteraadsleden zijn dus ook bedoeld om deze kennis te delen. De actiegroep is ervan overtuigd dat het delen van deze kennis genoeg overtuigingskracht en dus legitimiteit heeft om hun doelen te bereiken en de lokale overheid te overtuigen. Acties om de achterban significant te vergroten, door bijvoorbeeld petities en demonstraties, staan hier nog 'on hold'.

Dit in tegenstelling tot WindAlarm, die naast deze participatieve insteek ook gebruikmaakt van activistische vormen van actievoeren. Ten tijde van het onderzoek ervaren zij niet genoeg legitimiteit te verwerven door kennis te delen met de lokale overheid. Hierdoor verschuift de aandacht naar meer activistische *acts of citizenship* waarbij de legitimiteit wordt gezocht binnen de publieke sfeer. Door het organiseren van demonstraties en het opzoeken van media-aandacht wordt er getracht een sociale druk te creëren. Dit is gedaan uit de overtuiging dat wanneer de legitimiteit binnen de publieke sfeer hoog genoeg is, dit de overheid dwingt om de actiegroep serieus te nemen.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de opstelling van de overheid gevolgen kan hebben voor de mate van participatie van burgers. Zoals eerder beschreven is burgerparticipatie cruciaal in de 'doe-democratie' en is daarom ook noodzakelijk om op een rechtvaardige manier terug te laten komen in het beleid omtrent windenergie (Dekker 2019; Rutte 2013; Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Wat echter blijkt uit dit onderzoek is dat het streven naar deze vormen van rechtvaardigheid een delicaat proces is en dat het bestaande theoretische raamwerk rondom rechtvaardigheid voornamelijk gebaseerd is op het perspectief van de overheid. Dit is te zien in het feit dat de manier waarop de lokale overheid in Zeist en Amsterdam deze rechtvaardigheid probeert te bereiken niet overeen komt met de manier waarop de actievoerders rechtvaardigheid ervaren. Om ervoor te zorgen dat het beleid toch op een voor hun gevoel rechtvaardige manier wordt uitgevoerd proberen

de actiegroepen dus zoveel mogelijk democratische legitimiteit te verwerven door gebruik te maken van verschillende *acts of citizenship*. Deze hebben als doel de overheid te overtuigen van het belang om de burgers te betrekken in het proces.

Het verschil in acties tussen de actiegroepen zit dus in het feit dat WindAlarm meer activistische acties onderneemt en de Groene Driehoek vooralsnog enkel participatieve acties. Één van de factoren die bepalend is voor de methoden van actievoeren die actiegroepen gebruiken is de relatie die zij hebben met de lokale politiek. In wat volgt wordt er in gegaan op de relatie die beide actiegroepen hebben met de politiek en hoe dit zich uit in een verschil van vertrouwen.

6.2 De relatie met de politiek

Beide actiegroepen hadden in eerste instantie vertrouwen in de lokale overheid. Dit blijkt uit het latere verlies van vertrouwen dat zij uiten. De Groene Driehoek verwijt dit verlies van vertrouwen aan de complexiteit van de vraagstukken, waarbij ze Zeist zien als een kleine spil binnen een groot proces. De opgave waar Zeist voor staat is in hun ogen te complex, waardoor de lokale overheid niet in staat is om doelgericht beleid te maken. De Groene Driehoek verwijt het verlies in vertrouwen in de beleidsvoering van de lokale overheid in eerste instantie dus aan onmacht en onkunde van de gemeente en niet aan de motivatie van de beleidsmakers. De participatieve insteek is hier bedoeld om te laten zien dat zij in staat kunnen zijn om de lokale beleidsmakers te helpen.

WindAlarm erkent de complexiteit van het vraagstuk ook en is het ermee eens dat een goede samenwerking tussen alle verschillende bestuurlijke niveaus wenselijk is. Zij wijden het verlies aan vertrouwen in de lokale overheid echter wél aan de onwil van individuele politici. Ze stellen dat door politieke belangen er onbehoorlijk beleid wordt gemaakt dat niet in het belang is van de burger. Dat er gesteld wordt dat er sprake is van dit soort

politieke spelletjes komt voort uit het gevoel dat het aandragen van gedegen kennis geen invloed heeft op het beleid van de gemeente. Hier komt de activistische insteek van WindAlarm vandaan: door op een activistische manier actie te voeren focussen ze op het breder uitdragen van hun verhaal en het vergoten van hun achterban. Hierdoor creëren ze grotere legitimiteit van hun standpunt binnen de publieke sfeer. Wanneer andere burgers, wetenschappers en de media hun legitimiteit erkennen geloven ze dat de politiek hier niet langer omheen kan.

Het uiteindelijke doel dat de actiegroepen willen bereiken met hun acties verschilt. Als oplossing ziet De Groene Driehoek voor zich dat de plaatsing van windturbines meer centraal wordt geregeld en niet meer wordt overgelaten aan lokale overheden. Zij zijn er immers van overtuigd dat windturbines wel een noodzakelijke bron van duurzame energie kunnen zijn, maar dat lokale overheden niet het overzicht hebben en niet kunnen beslissen welke plekken in Nederland of andere landen hiervoor het meest geschikt zouden zijn. Mocht het dan uiteindelijk blijken dat Zeist het meest geschikt is, dan zou het acceptabel zijn dat er toch enkele windturbines komen te staan. Maar dan moet het plan wel eerst op een hoger niveau worden bekeken. Volgens hen is het dus ook niet 'de schuld' van lokale beleidsmakers en kunnen deze ondersteund worden om het grotere plaatje te zien.

WindAlarm wil daarentegen geen enkele windturbine op het land in Nederland. Ook zij vinden dat het de taak is van de nationale overheid om een plan te maken voor de opwekking van groene stroom, maar zij leggen hier de nadruk op het plaatsen van windturbines op zee. Zij zien geen scenario voor zich waarin windturbines geplaatst kunnen worden op land en om deze beleidsverandering voor elkaar te krijgen moeten ze de politiek van hun plan overtuigen en ze ervaren dit alleen te kunnen bereiken wanneer dit gebeurt door sociale druk.

De verschillen in de relatie met de lokale politiek hebben invloed op de manier waarop de actiegroepen actievoeren. De acties van De Groene Drie-

hoek zijn voornamelijk lokaal en coöperatief met de lokale overheid terwijl WindAlarm ook activistische methoden gebruikt en actie voert buiten de stads grenzen. Deze activistische *acts of citizenship* zijn een gevolg van het gebrek aan vertrouwen die WindAlarm heeft in zowel lokale als nationale politici en een poging om de overheid te forceren de actiegroep serieus te nemen. De kans dat de Groene Driehoek dit pad in de toekomst ook zal gaan bewandelen is aanwezig. Net zoals WindAlarm ervaren ook zij namelijk dat er een gebrek is aan dialoog waarbij de legitimiteit van de groepen wordt erkend en dat er een gebrek is aan acties van de overheid die voortkomen uit de informatie die zij delen.

Voor beide groepen bestaat er dus een soort kantelpunt in het vertrouwen in de lokale overheid die bepalend is voor de participatieve of activistische insteek van hun acties. Bij WindAlarm is dit kantelpunt al bereikt, terwijl de Groene Driehoek hier steeds meer naartoe aan het bewegen is. Hoewel ook zij stellen dat hun vertrouwen is verminderd ten opzichte van het moment dat ze begonnen met actievoeren, stellen ze dat ze erin geloven dat het nog mogelijk is om samen tot een oplossing te komen. Ze houden echter ook minder participatieve vormen van *acts of citizenship* achter de hand, mocht hun vertrouwen in de samenwerking toch nog kleiner worden.

Het verschil in vertrouwen in de (lokale) politiek is dus een factor die invloed heeft op de verschillen in actievoeren tussen de beide groepen. Hierin lijkt dit kantelpunt belangrijk te zijn, die WindAlarm al wel heeft bereikt en de Groene Driehoek niet. Wanneer die ondergrens wordt bereikt verschuift de focus van participatieve *acts of citizenship* naar meer activistische acties. Ondanks het verschil in vertrouwen in de lokale politiek hebben de actiegroepen allebei wel vertrouwen in de democratie. Dat is op te maken uit het feit dat de acties die ze uitvoeren altijd bedoeld zijn om democratische legitimiteit te genereren, of dat nu bij de lokale overheid of ook in de publieke sfeer van Nederland is.

6.3 Activistisch burgerschap binnen windenergie

Er zijn verschillende argumenten die omwonenden gebruiken om te beargumenteren waarom ze geen windturbines willen (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007; Arifi en Winkel 2020; Moss, Becker en Naumann 2015). Dit onderzoek laat zien dat niet alleen het soort argumenten van belang is, maar ook hoe deze argumenten worden omgezet naar *acts of citizenship.* De theorie omtrent de acceptatie van windturbines is namelijk geformuleerd vanuit het perspectief van de overheid en heeft als uiteindelijk doel dat burgers positief staan tegenover de komst van windturbines. Deze theorie stelt dat procedurele en distributieve rechtvaardigheid hier cruciaal voor zijn (Wüstenhagen, Wolsink en Bürer 2007). Uit deze casussen blijkt echter niet dat het blindelings inzetten op deze vormen van rechtvaardigheid een recept is voor het creëren van de juiste lokale acceptatie. Door ook aandacht te hebben voor de factoren die invloed hebben op de vorm die het activisme aanneemt kunnen burgers beter betrokken worden bij het maken van toekomstig beleid.

Dit blijkt uit het feit dat burgerschap, de rechten en plichten die een mens als burger van een democratie heeft, de basis vormt voor hoe de twee actiegroepen te werk gaan. De vormen van activistisch burgerschap die hier naar voren zijn gekomen dienen namelijk allemaal om de legitimiteit van de doelen en argumenten van de actiegroepen aan te tonen. Door een beroep te doen op verschillende *acts of citizenship* wordt laten zien dat de mening van een burger serieus moet worden genomen in het beleid omtrent windturbines. Op het moment dat dit niet gebeurt verandert de vorm van deze *acts of citizenship*, van participatief naar activistisch.

Door burgerschap te betrekken bij het onderzoeken van de actiegroepen levert dit onderzoek een bijdrage aan de theorie omtrent rechtvaardigheid in het participatieproces tussen overheid en burger in de windenergie. Uit dit onderzoek blijkt dat burgers die strijden tegen windturbines niet genoeg procedurele rechtvaardigheid ervaren. Dit hebben we ondervonden door te kijken

naar hoe activistisch burgerschap terug te zien is in de acties van de groepen. Door het concept burgerschap te betrekken is het mogelijk om de de acties van de actiegroepen te analyseren aan de hand van de kaders van de staat. Een tweedeling tussen participatieve en activistische *acts of citizenship* is hieruit voort gekomen als een effectieve manier om het dynamische proces van actievoeren te begrijpen. Het categoriseren van de acties kan ook in andere casussen handvatten bieden aan zowel wetenschappers als beleidsmakers om te bepalen hoe er om moet worden gegaan met een actiegroep en wat het uiteindelijke achterliggende gevoel kan zijn van hun acties.

7 Discussie

De plannen voor het plaatsen van windturbines in Amsterdam en Zeist zijn onderdeel van het veel grotere plan van de energietransitie in Nederland. Een klimaatplan dat zich tussen 2021 en 2030 volledig moet voltrekken (Wiebes en Grapperhaus 2019). Dit onderzoek is dus uitgevoerd in het eerste jaar van het in totaal negen jaar durend plan. Dit onderzoek focust zich dan ook op een fragment van een proces dat onderdeel is van een veel groter proces. Waarbij op langere termijn ook nieuwe stakeholders, uitdagingen en inzichten komen kijken. De wereld staat immers niet stil. Er worden nieuwe technologieën ontwikkeld, er vinden verkiezingen plaats, inzichten over klimaatverandering veranderen en ook de sociale acceptatie van maatregelen is onderhevig aan continue veranderende processen.

Tijdens dit negen maanden durende onderzoek is al gebleken dat strategieën van actievoeren veranderen naarmate de tijd verstrijkt. Echter is dit vastgesteld naar aanleiding van veldwerk dat plaatsvond tijdens een fractie van het hele proces. Nu, in juni 2021 worden er door verschillende gemeenteraden keuzes gemaakt over de plaatsing van windturbines. Wat voor effect dit gaat hebben op de acties van burgers kunnen wij alleen raden. Bij een langdurige transitie past ook langdurig onderzoek waarbij aandacht is voor

alle verschillende fasen van de implementering van de energietransitie. Het is daarom raadzaam om onderzoek naar actiegroepen die strijden tegen windturbines door te zetten gedurende het hele proces.

Naast dat het een transitie is die minstens negen jaar in beslag neemt, is het ook een transitie waarbij veel verschillende stakeholders komen kijken. Zoals besproken is in 3.2 kun je de energietransitie bekijken vanuit de overheid, de bedrijven en of de burger. Laatstgenoemde is de focus geweest van dit onderzoek. Het perspectief van de lokale politici en de bedrijven die de plannen gaan uitvoeren is hierin niet meegenomen. Ten eerste omdat de grootte van dit onderzoek dit niet toelaat en ten tweede omdat dit de vertrouwensband met de actiegroepen zou kunnen schaden. Amber heeft wel contact gehad met lokale politici maar Lieven heeft vanuit de Groene Driehoek de afspraak gemaakt om dit niet te doen.

Deze keuze heeft er voor gezorgd dat wij een goede vertrouwensband met onze informanten konden opbouwen en zij ook met ons wilde praten over hun ervaringen, ideeën en gedachten over de (lokale) politiek. Dit heeft ons de mogelijkheid gegeven om een dieper inzicht te krijgen in de relatie tussen de actiegroepen en de politiek wat uiteindelijk geleid heeft tot de conclusie dat dit een belangrijk aspect is om mee te nemen in onderzoek naar actiegroepen die opereren binnen de thema's van de energietransitie. Meer onderzoek zal kunnen uitwijzen welke factoren hier nog meer belangrijk in zijn en hoe dit verband houdt met wat voor activisme er plaatsvindt.

Wij erkennen dus ook dat voor een goed begrip van de besluitvormingsprocessen binnen de energietransitie, het ook belangrijk is om de bijdrage van de politiek, de bedrijven en andere betrokkenen mee te nemen. Daarom raden wij aan om in vervolgonderzoek ook de perspectieven van de verschillende bestuurlijke lagen mee te nemen alsmede die van de bedrijven die een aandeel hebben in de energietransitie. Door de energietransitie en specifiek de implementering van windturbines te bestuderen in al zijn facetten kan er een meer holistisch beeld worden gecreëerd van de verschillende breuklijnen.

Dat kan vervolgens bijdragen aan het vinden van passende oplossingen voor problemen die opkomen tijdens de implementatie van een infrastructuur voor duurzame energie.

Referenties

Andersen, Allan Dahl, Markus Steen, Tuukka Mäkitie, Jens Hanson, Taran M Thune en Birthe Soppe. 2020. "The role of inter-sectoral dynamics in sustainability transitions: A comment on the transitions research agenda". *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34:348–351.

Arifi, Bleta, en Georg Winkel. 2020. "Wind energy counter-conducts in Germany: understanding a new wave of socio-environmental grassroots protest". *Environmental Politics,* 1–22.

Biermann, Frank. 2014. *Earth system governance: World politics in the Anthropocene.* MIT Press.

Boogers, MJGJA, en Rik Reussing. 2019. "Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie". *Bestuurswetenschappen* 2:22–46.

Boogers, MJGJA, L Schaap, N Karsten en ED Van den Munckhof. 2008. "Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)".

Bruijn, Stefan de. 2021. *Negen windturbines is genoeg voor Amsterdam.*

Burke, Matthew J, en Jennie C Stephens. 2018. "Political power and renewable energy futures: A critical review". *Energy Research & Social Science* 35:78–93.

Dekker, Paul. 2019. "From pillarized active membership to populist active citizenship: The Dutch do democracy". *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 30 (1): 74–85.

Doorninck, Marieke van. 2021. *Regionale Energie Strategie Noord-Holland Zuid (RES); gewijzigde Amsterdamse windzoekgebieden ten behoeve van de RES 1.0.*

Fairhead, James, Melissa Leach en Ian Scoones. 2012. "Green grabbing: a new appropriation of nature?" *Journal of peasant studies* 39 (2): 237–261.

Fast, Stewart. 2013. "Social acceptance of renewable energy: Trends, concepts, and geographies". *Geography Compass* 7 (12): 853–866.

Gaag, Olof van der. 2019. *Bij alle grote windprojecten op land doet de omgeving mee.* Geraadpleegd op 12 december 2020. https://www.nvde.nl/nvdeblogs/grote-windprojecten-op-land-doet-omgeving-mee/.

Gemeente Amsterdam. 2019a. *Concept RES, een bod van deelregio Amsterdam.* https://energieregionhz.nl/app/uploads/2020/02/DEF-Concept-RES-Amsterdam_mail.pdf.

———. 2019b. *Memo lokale scenario ateliers Amsterdam.* https://energieregionhz.nl/documenten#amsterdam.

———. 2020a. "Amsterdam Klimaatneutraal". Bezocht op 2021-04-12. https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-uitvoeringsagenda/gezonde-duurzame-stad/klimaatneutraal/.

———. 2020b. *Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050.*

Gemeente Zeist. 2019. "Swipocratie Zeist". Bezocht op 2021-05-27. https://zeist.swipocratie.nl.

———. 2021a. *Verkenning A12-spoorzone.* https://www.zeist.nl/projecten/projectenoverzicht/verkenning-a12-spoorzone.

———. 2021b. *Zonnevelden en verkenning A12/spoorzone.* https://www.zeist.nl/energie-en-milieu/nieuwe-energie/zonnevelden-en-windmolens.

Goldstein, Piotr. 2017. "Post-Yugoslav everyday activism (s): a different form of activist citizenship?" *Europe-Asia Studies* 69 (9): 1455–1472.

Hall, Charles AS, en Kent A Klitgaard. 2011. *Energy and the Wealth of Nations.* Springer.

Harlem, Brundtland Gro, en andere. 1987. "Our common future". *United Nations World Commission on Environment and Development (WCED), Rio de Janeiro.*

Houwelingen, Pepijn van, Anita Boele en Paul Dekker. 2014. *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie.* Vol. 2014. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Huijts, Nicole MA, Cees JH Midden en Anneloes L Meijnders. 2007. "Social acceptance of carbon dioxide storage". *Energy policy* 35 (5): 2780–2789.

Isin, Engin F. 2009. "Citizenship in flux: The figure of the activist citizen". *Subjectivity* 29 (1): 367–388.

Isin, Engin F, en Greg M Nielsen. 2013. *Acts of citizenship.* Zed Books Ltd.

Jamison, Andrew. 2001. *The Making of Green Knowledge: Environmental Politics and Cultural Transformation.* Cambridge University Press. htt ps://doi.org/10.1017/CBO9780511489143.

Jobert, Arthur, Pia Laborgne en Solveig Mimler. 2007. "Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies". *Energy policy* 35 (5): 2751–2760.

Kirch Kirkegaard, Julia, Tom Cronin, Sophie Nyborg en Peter Karnøe. 2020. "Paradigm shift in Danish wind power: the (un) sustainable transformation of a sector". *Journal of Environmental Policy & Planning,* 1–17.

Matthijsen, Jan, Anastasia Chranioti, Marloes Dignum, Hans Eerens, Hans Elzenga, Anton van Hoorn, Joost Tennekes en Martine Uyterlinde. 2021. *Monitor Concept Res: Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën.* Vol. 2021. Planbureau voor de leefomgeving.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 2019. "Het Klimaatakkoord in (meer dan) 70 vragen". Bezocht op 2020-12-06. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/het-klimaatakkoord-in-meer-dan-70-vragen.

Moss, Timothy, Sören Becker en Matthias Naumann. 2015. "Whose energy transition is it, anyway? Organisation and ownership of the Energiewende in villages, cities and regions". *Local Environment* 20 (12): 1547–1563.

Müller, Tanja R. 2016. "Acts of citizenship as a politics of resistance? Reflections on realizing concrete rights within the Israeli asylum regime". *Citizenship Studies* 20 (1): 50–66.

Noord Hollandse Energie Regio. 2021. *Documenten.* https://energieregionhz.nl/documenten#amsterdamf.

Paterson, Matthew, en Michael Grubb. 1992. "The international politics of climate change". *International Affairs* 68 (2): 293–310.

Redclift, Michael. 2005. "Sustainable development (1987–2005): an oxymoron comes of age". *Sustainable development* 13 (4): 212–227.

Regionale Energie Strategie. 2020a. *Algemeen RES.* Geraadpleegd op 6 december 2020. https://www.regionale-energiestrategie.nl/algemeen+res/default.aspx.

Regionale Energie Strategie. 2020b. *Kansen en Knelpunten.* Geraadpleegd op 6 december 2020. https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/kansen+en+knelpunten/default.aspx.

RES U16. 2020. *Regio U16, Ontwerp Res.* https://www.energieregioutrecht.nl/publicaties/default.aspx.

Rutte, Mark. 2013. *Troonrede 2012.* Geraadpleegd op 17 december 2020. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.

Saward, Michael. 2006. "Democracy and citizenship: expanding domains". *The Oxford handbook of political theory,* 400–419.

Sayre, Nathan F. 2012. "The politics of the anthropogenic". *Annual Review of Anthropology* 41:57–70.

Scoones, Ian. 2016. "The politics of sustainability and development". *Annual Review of Environment and Resources* 41.

Sebastien, Lea. 2017. "From NIMBY to enlightened resistance: a framework proposal to decrypt land-use disputes based on a landfill opposition case in France". *Local Environment* 22 (4): 461–477.

Stefan, Dercon. 2014. "Is Green Growth Good for the Poor?"

United Nations. 2020a. "The 17 Goals: Sustainable development goals". Bezocht op 06-12-2020. Geraadpleegd op 6 december 2020. https://sdgs.un.org/goals.

———. 2020b. *The Paris Agreement.* Geraadpleegd op 16 december 2020. https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement.

Warren, Mark E. 2006. "Democracy and the State". *The Oxford handbook of political theory,* 382–399.

Wiebes, Eric, en Ferdinand Grapperhaus. 2019. *Klimaatwet.* Geraadpleegd op 17 december 2020. https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01#Hoofdstuk4.

Wolsink, Maarten. 2007. "Wind power implementation: the nature of public attitudes: equity and fairness instead of 'backyard motives'". *Renewable and sustainable energy reviews* 11 (6): 1188–1207.

———. 2012. "Undesired reinforcement of harmful 'self-evident truths' concerning the implementation of wind power". *Energy Policy* 48:83–87.

Wüstenhagen, Rolf, Maarten Wolsink en Mary Jean Bürer. 2007. "Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept". *Energy policy* 35 (5): 2683–2691.

Zoelen, Bart van. 2021. "Artsen uit Noord en IJburg: windmolens dicht bij woongebied wel degelijk riskant". Bezocht op 2021-06-02. https://www.parool.nl/amsterdam/artsen-uit-noord-en-ijburg-windmolens-dicht-bij-woongebied-wel-degelijk-riskant~b2f95b17/.

Masterscriptie: “Wind op land, draagvlak door betrokkenheid juli 2023

“Over het participatieproces kan gezegd worden dat alle respondenten dit negatief hebben ervaren. Dit komt vooral omdat men het gevoel heeft dat er de indruk werd gewerkt daadwerkelijk inspraak te hebben, maar dit achteraf niet zo blijkt te zijn. Er wordt door de gemeente gehoord maar niet geluisterd. Wat hier opmerkelijk is, is dat alle respondenten aangeven geen vertrouwen meer te hebben in de gemeente Amsterdam. Hierdoor hebben ze ook geen vertrouwen dat er adequaat rekening wordt gehouden met de omwonenden wanneer de locaties worden bepaald en de lokale windmolens daadwerkelijk worden gebouwd. Dit gebrek aan vertrouwen tast ook het vertrouwen aan dat de respondenten hebben in de landelijke regering.”

“Vanwege de opzet van het proces gaan de participanten uit van een democratisch perspectief. De participanten verwachten dat ze kunnen participeren in een democratische interactie met elkaar om tot een gezamenlijke oplossing te komen, waarin iedereen zijn stem heeft kunnen doen gelden (de Graaf, 2009, p. 5). Door de gemeente wordt er niet actief op de inbreng van de participanten ingespeeld. Bij de gemeente is sprake van een instrumenteel perspectief. Participatie wordt ingezet als bestuurlijk instrument om beleid sneller te kunnen legitimeren (de Graaf, 2009, p. 4). Onderzoek naar de bestuursstijl laat zien dat er alleen sprake is van een consultatieve stijl. De gemeente geeft mogelijkheid tot commentaar maar hoeft er niet iets mee te doen (Edelenbos et al., 2006, p. 21). Dit valt samen met de tweede trede van de participatieladder van Edelenbos, namelijk: raadplegen. De burger heeft inspraak maar het is niet bindend.”

Wind op land, draagvlak door betrokkenheid

Een onderzoek naar de participatie van omwonenden bij windmolenprojecten in Amsterdam

Student: Ted van Dormolen
Studentnummer: 2718545
Richting: Bestuurskunde, Kwaliteit van Besturen
Scriptiebegeleider: dr. F.P. Wagenaar
Scriptiebegeleider: drs. J. Rodenberg

Aantal woorden: 28.964
Datum: 19/06/2023
Master Thesis, 24 ECTS

Vrije Universiteit Amsterdam

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding **4**

1.1 Introductie 4

1.2 Probleemstelling 8

1.3 Maatschappelijke relevantie 10

1.4 Wetenschappelijke relevantie 10

1.5 Leeswijzer 11

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader **12**

2.1 Conceptualisering van het begrip ‘draagvlak’ 12

2.1.1 Perspectieven op het begrip ‘draagvlak’ 13

2.1.2 Het creëren van draagvlak 14

2.2 Conceptualisering van interactieve beleidsvoering en participatie 16

2.2.1 Perspectieven op het begrip ‘participatie’ 18

2.2.2 Beoogde doelen van beleidsparticipatie 19

2.2.3 Effecten van beleidsparticipatie 20

2.2.4 Meten van beleidsparticipatie 22

2.3 Theoretische deelvragen 27

Hoofdstuk 3. Methodologie **28**

3.1 Casusselectie 28

3.2 Type onderzoek 28

3.3 Onderzoeksdesign 29

3.4 Respondentenselectie 30

3.5 Betrouwbaarheid 31

3.6 Validiteit 32

Hoofdstuk 4. Empirie **33**

4.1 Voorafgaand 33

4.2 Recentelijk 35

4.3 Toekomstig 37

4.4 Overzicht planningsproces Noorder IJ-plas 38

Hoofdstuk 5. Resultaten **39**

5.1 Het potentieel draagvlak onder de Amsterdammers 39

5.2 Het verloop van het participatieproces middels het negencellenmodel 42

5.2.1 Architectuur 42

5.2.2 Feitelijk handelen 46
5.2.3 Uitkomsten van het proces 51
5.3 Resultaten participatieproces op draagvlak windmolens en energietransitie 54
5.4 Empirische deelvragen 55

Hoofdstuk 6. Conclusie **58**
6.1 Bevindingen 58
6.2 Discussie 60
6.3 Vervolgonderzoek 61

Bibliografie **63**

Bijlagen **67**
Document 1 - Visitekaartje 67
Document 2 - Interviewprotocol 67
Document 3 - Codeboek 73
Document 4 - Codeboom 75

1. Inleiding

1.1 Introductie

Het energiesysteem is een vervuilende sector en om minder broeikasgassen uit te stoten zal het moeten veranderen: minder fossiele brandstoffen, en meer hernieuwbare energiebronnen (PBL, 2018, p. 6). De aanleiding voor deze transitie is, onder andere, de opwarming van de aarde (Markard, 2018, p. 628). Door de uitstoot van broeikasgassen door menselijke activiteiten is het wereldwijde klimaat aan het veranderen (WHO, 2004, p. 1543). Om deze verandering te beperken, zal de uitstoot van broeikasgassen omlaag moeten (PBL, 2018, p. 6). Op veel plekken draagt de energiesector hieraan bij door steeds meer gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen (Markard, 2018, p. 628). Dit wordt de energietransitie genoemd. In Duitsland is het gebruik van hernieuwbare energiebronnen van minder dan 2% in 2000 gestegen naar meer dan 30% in 2017 (Markard, 2018, p. 628). In Nederland wil de overheid de productie van windenergie op zee verhogen met meer dan 50% (Rijksoverheid, 2022; Business AM, 2022). Ook wil de overheid in een korte tijd de productie van windenergie op land verhogen met circa 15% (Energeia, 2022). Dit zijn grote veranderingen in een relatief korte tijd en ondanks dat burgers zich hierover zorgen maken, zien zij het belang van verduurzaming (Markard, 2018, p. 628). Bijna negen op de tien burgers uit Europa vinden dat zowel de nationale overheid als de Europese Unie ambitieuze doelen moet stellen om het gebruik van hernieuwbare energie te verhogen, en energiebesparende verbeteringen te stimuleren (Europese Commissie, 2021, p. 7).

Op dit moment bevindt Nederland zich in een energietransitie, maar wat houdt dit in? In deze thesis wordt met ‘de energietransitie’ de structurele overgang aangeduid van een energiesysteem zoals vanouds, berustende op fossiele brandstoffen, naar een duurzaam systeem (grotendeels) gebaseerd op hernieuwbare energiebronnen. Met ‘duurzaam’ wordt bedoeld dat de vorm of methode van energie opwekken geen milieu- of klimaatschade veroorzaakt. Echter, elke vorm van energieopwekking zorgt in zekere mate voor milieu- en klimaatschade (de Boer, 2021, p. 24). Dit omdat voor het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen eerst een systeem moet worden geproduceerd. Daarom kan men beter spreken van ‘hernieuwbare energiebronnen’ in plaats van ‘duurzame energiebronnen’. De termen ‘windturbines’ en ‘windmolens’ worden gebruikt voor hetzelfde object. Een installatie die wind omzet in elektrische energie (de Boer, 2021, p. 61). Verder worden interactieve beleidsvoering en participatieve planvorming door elkaar heen gebruikt. De termen komen op hetzelfde neer, namelijk: betrokkenheid door middel van participatie van (onder meer) burgers bij beleidsvorming van de overheid.

De Europese Unie tracht om in 2050 klimaatneutraal te zijn (Europese Commissie, 2022). Dit houdt in dat de Europese economie in 2050 netto nul broeikasgassen uitstoot. Dit doel vormt de kern van de Europese Green Deal en sluit aan op de wereldwijde afspraken in het Akkoord van Parijs (Europese Commissie, 2022). Om dit doel enigszins bereikbaar te houden heeft de Europese Commissie een plan opgesteld om tegen 2030 de uitstoot van broeikasgassen in Europa met 55% te hebben verlaagd ten opzichte van 1990 (Europese Commissie, 2022). Daarnaast wil de Europese Unie de creatie van ‘groene banen’ stimuleren en de economie laten groeien ondanks dat broeikasgassen worden teruggedrongen (Europese Commissie, 2022).

Nederland streeft datzelfde doel na. In het Energieakkoord van Nederland staat namelijk dat 50% van alle nieuwe wind- en zonneparken eigendom moeten zijn van lokale

burgers en bedrijven (Rijksoverheid-A, 2022). Daarnaast genereren windmolens lokaal werkgelegenheid en inkomsten, zo worden projectontwikkelaars betrokken voor de aanleg en het onderhoud en kunnen omwonenden via een coöperatie profiteren van de winst (Rijksoverheid-A, 2022). In het huidige regeerakkoord staat dat voor de periode 2021-2025 de gevormde coalitie een CO2-reductie wil behalen van 55% in 2030 (Rijksoverheid-B, 2021, p. 10). Om dit doel ruimer te kunnen halen richten ze het beleid zelfs op een CO2-reductie van 60% in 2030 ten opzichte van 1990 (Rijksoverheid-B, 2021, p. 10).

Naast de klimaatverandering zijn er ook andere redenen waarom Nederland investeert in de energietransitie. Zo wil Nederland minder gas boren vanwege de aardbevingen in Groningen en speelt lokale milieuoverlast door centrales een rol (de Boer, 2021, p. 24). Daarnaast zijn er geopolitieke belangen om minder afhankelijk te zijn van energiewinning uit andere landen (de Boer, 2021, p. 24). Vooral door de huidige oorlog tussen Rusland en Oekraïne spelen geopolitieke belangen omtrent internationale energieafhankelijkheid een grotere rol. Vanwege de Nederlandse steun aan Oekraïne, stopt Rusland met de verkoop van gas aan Nederland. Voor het bestrijden van de klimaatverandering is wereldwijde samenwerking nodig, maar voor bovenstaande problemen kan Nederland zelfstandig tot oplossingen komen. Verder zorgt het aanpassen van het energiesysteem voor het creëren van werkgelegenheid, goedkoper wordende technieken om hernieuwbare energie te winnen en het stimuleren van de markt voor duurzame methoden voor energieopwekking (de Boer, 2021, p. 24).

Om energie te kunnen winnen uit hernieuwbare bronnen, dienen er eerst systemen te zijn die deze energie kunnen omzetten, zoals zonnepanelen en windmolens. Om deze te produceren is er een energie-investering nodig. In Nederland leveren zonnepanelen gemiddeld zeven tot tien keer meer energie dan het kost om ze te produceren, wat betekent dat het energie-investeringsrendement voor zonnepanelen tussen de zeven en tien ligt (de Boer, 2021, p. 70). Voor windturbines ligt het energie-investeringsrendement in Nederland op ongeveer 18 (de Boer, 2021, p. 68). Dit houdt in dat windturbines ongeveer 18 keer meer energie opleveren dan het kost ze te produceren. Nederland wil, mede hierom, veel investeren in de bouw van windmolens. De meest goedkope en efficiënte vorm van hernieuwbare energie komt op dit moment van windturbines op land (RVO, 2021). Windenergie is daardoor niet weg te denken uit de energietransitie en vormt een belangrijke factor in het halen van 55% uitstootvermindering van broeikasgassen in 2030 (RVO, 2021).

Eén van de afspraken uit het Klimaatakkoord van 2019 is dat Nederland wordt verdeeld over dertig energieregio's (Klimaatakkoord, 2019, p. 226). In deze energieregio's worden regionale keuzes gemaakt omtrent het gebruik van hernieuwbare energiebronnen door de samenwerking van gemeenten, maatschappelijke partners, netbeheerders, het bedrijfsleven en bewoners (Klimaatakkoord, 2019, p. 222). Deze energieregio's onderzoeken hoe en waar er duurzame elektra kan worden gewonnen en of er sprake is van aanbod aan duurzame warmte en gas (Klimaatakkoord, 2019, p. 24). De resultaten van de regio worden gebundeld en vormen de Regionale Energiestrategie (RES). De energietransitie wordt hierdoor buiten de gemeentelijke grens getrokken en meer verweven aangepakt. Toch lopen de plannen voor het aanleggen van regionale windmolens in Nederland wel via lokale partijen binnen de betreffende energieregio. Er wordt voor deze processen geen algemene standaard gegeven (Klimaatakkoord, 2019, p. 222). De lokale overheden binnen de betreffende energieregio zijn dus redelijk vrij in de manier hoe ze te werk gaan.

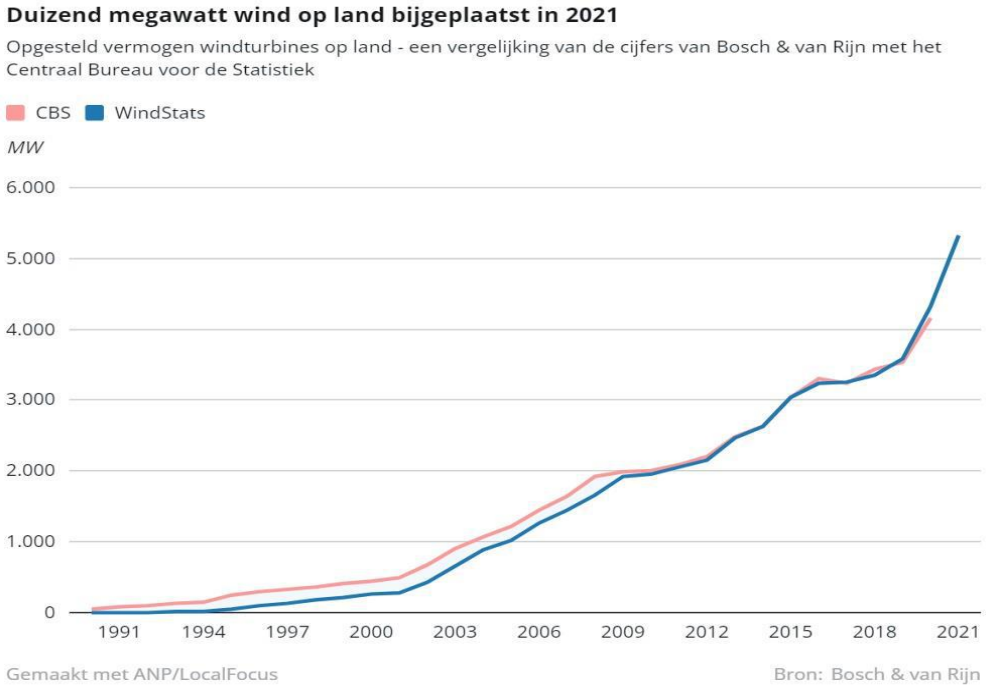
Het blijkt dat lokale overheden binnen de energieregio's zelfs meer vrijheid genieten

sinds de Raad van State op 30 juni 2021 de landelijke windmolenregels heeft afgekeurd (Perree-A, 2022). De nationale coördinatie van windmolenprojecten is toen gestopt. Uit de antwoorden op de Kamervragen gesteld aan minister Jetten van Klimaat en Energie, blijkt dat het tot halverwege 2023 kan duren voordat er nieuwe definitieve besluiten worden genomen omtrent algemene omgevingsregels voor windturbines (Perree-B, 2022). Tot die tijd stellen lokale gemeenten en provincies locatie specifieke normen aan de plaatsing van windturbines. Dit houdt in dat gemeenten en provincies meer vrijheid hebben in het vaststellen van lokale veiligheids-, geluids- en slagschaduwnormen (Perre-B, 2022). Hierdoor zijn landelijk geldende afstandsnormen van windturbines tot woonhuizen niet meer van toepassing en kunnen gemeenten in Nederland hier zelf invulling aan kunnen geven.

Doordat de bouw van windturbines op regionale schaal nog wel mogelijk is en het ontbreekt aan een algemene standaard en nationale omgevingsregels, kunnen op lokaal niveau hevige discussies ontstaan. Zo werd in Amsterdam door de bewoners van IJburg flink geprotesteerd tegen de bouw van windmolens in de IJburgbaai (Het Parool, 2021). Uiteindelijk is het stadsbestuur bezweken onder de felle protesten en is er een ander voorkeursgebied voor de bouw van windmolens aangewezen (NH Nieuws, 2021). Het onderliggende probleem van de situatie rond IJburg komt naar voren in een lokale krant. In dit artikel komt een fractie van het proces omtrent de plaatsing van windmolens op land aan het licht. Het artikel geeft blijk aan de bovengenoemde flexibiliteit in het proces van windmolenplaatsing. Er wordt namelijk besproken dat alleen in de provincie Noord-Holland een minimale afstandsgrens van 600 meter geldt (NH nieuws, 2021). Dit is de minimale afstand van windturbines tot woningen. In andere provincies wordt geen afstandsgrens gehanteerd omdat hier ook geen nationale wet voor bestaat (NH nieuws, 2021). In hetzelfde artikel wordt vervolgens besproken dat Amsterdam toe wil naar een 350 meter afstandsgrens, aldus een gemeentelijke woordvoerder van Amsterdam. Dit baart de bewoners van Amsterdam veel zorgen (NH nieuws, 2021).

Ondanks de vele protesten wordt er hard doorgebouwd aan duurzame energievoorzieningen. Zo heeft de overheid in maart 2022 plannen goedgekeurd om het aandeel windenergie op zee te verdubbelen. De overheid wil 10,7 gigawatt (GW) extra opwekken aan windenergie op zee (Rijksoverheid-C, 2022; Business AM, 2022). Hiermee wordt het totaal geplande vermogen van windenergie op zee verdubbeld tot circa 21GW (Rijksoverheid-C, 2022). Alle Nederlandse huishoudens zouden hiermee meer dan twee keer kunnen worden voorzien van elektra (Business AM, 2022). In vergelijking met windenergie op zee lijkt het doel van 6 GW vermogen aan windenergie op land mee te vallen. Echter, wordt het tempo van de bouw van windmolens op het land flink opgeschroefd. Dit terwijl er op het land rekening moet worden gehouden met omwonenden en andere betrokken partijen. Zoals in figuur 1 te zien, was 2021 een recordjaar voor ‘wind op land’ met een groei van ruim 1,21 GW aan nieuw vermogen in één jaar (Energeia, 2022). Dit is nodig want de plannen van de Rijksoverheid zijn ambitieus: in 2020 wilden zij voor 6 GW aan vermogen ophalen uit windmolens op land (Rijksoverheid-C, 2022). Dit is niet gelukt door de vertraging ontstaan bij de aanleg van windmolenparken (Rijksoverheid-C, 2022). Aan het eind van 2021 werd een totaal vermogen aan windenergie op land gemeten van 5,331 GW (Energeia, 2022). Het doel is om de 6 GW alsnog te halen en iedere gemeente moet hierin haar bijdrage leveren.

<u>Figuur 1</u>: Vermogen aan windenergie op land (Energia, 2022)



Naar aanleiding van de vele protesten in Amsterdam heeft de gemeente contact gezocht met de Universiteit van Leiden en hen gevraagd een evaluatieonderzoek naar participatieprocessen rond het plaatsen van windmolens uit te voeren (Cuppen, Taanman & Popering-Verkerk, 2022, p. 2). Dit bleek nodig omdat uit de resultaten naar voren komen dat de bewoners zich niet gehoord voelen en er sprake is van conflict en polarisatie (Cuppen et al., 2022, pp. 32-33). Er wordt beweerd dat het participatieproces vanuit gemeentelijke logica zou zijn georganiseerd en de participanten zich hierdoor uitgesloten voelen. Cuppen et al. refereren aan een scheiding van films met de gemeentelijke logica in de ene film en de verwachtingen van de bewoners in de andere. Deze films raken elkaar niet waardoor er kan worden gesproken van een kloof (Cuppen et al., 2022, p. 38).

Het blijkt fundamenteel voor het draagvlak om omwonenden op een goede manier te betrekken bij windmolenprojecten. Zoals hierboven beschreven zorgde de onvrede van de bewoners in IJburg ervoor dat de gemeente Amsterdam een ander voorkeursgebied moest vinden voor het plaatsen van de windmolens. Deze onvrede zorgt er verder voor dat projecten langzamer verlopen vanwege lange juridische bezwaarprocedures en bestuurlijke strijd (PBL, 2021, p. 10). Dit kost tijd en geld terwijl de overheid juist meer zou moeten bouwen om de gestelde doelen te kunnen halen. Het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het aanleggen van windmolens is onmisbaar in het uitvoeren van de transitie naar een hernieuwbare elektriciteitsopwekkende infrastructuur (Bisschops, Dubey, Emonds, Smudde & Thöni, 2020, p. 3). Zelfs het draagvlak voor de energietransitie in Nederland wordt aangetast door nalatige planningsprocessen van windmolenprojecten (PBL, 2021, p. 40).

1.2 Probleemstelling

Ondanks de algemene positieve houding van de bevolking ten aanzien van de implementatie van nieuwe technieken voor het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen, verdwijnt dit draagvlak wanneer deze technologieën, zoals windmolens, direct invloed hebben op hun leefomgeving (Bisschops et al., 2020, p. 4). Wanneer er wel positieve visies over de implementatie van duurzame energietechnieken heersen in de samenleving, spreekt men van potentieel draagvlak voor duurzame energie. De term 'potentieel draagvlak' doelt op visies onder de bevolking die kunnen werken als voorspellers van het draagvlak voor bepaald beleid (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Wanneer het gevoerde beleid aansluit op de heersende visies uit de doelgroep, kan men spreken van draagvlak voor het betreffende beleid (Turnhout & Elands, 2009, p. 8).

Lokale gemeenten kiezen vaak vormen van interactief beleid zodat de lokale bevolking kan worden betrokken bij het besluitvormingsproces en hiermee draagvlak kan worden gewonnen (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Door het betrekken van omwonenden kan er rekening worden gehouden met verschillende visies, en wordt er verwacht op deze manier sneller acceptatie voor het beleid te ontstaan (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Wanneer burgers gedurende een energieproject worden betrokken bij de besluitvorming, zorgt dit in zekere mate voor de acceptatie van de uitkomst (Broring & Trollenaar, 2015, p. 3). Ook verhoogt dit de mate van bereidwilligheid van burgers om zich neer te leggen bij eventuele negatieve uitkomsten (Broring & Trollenaar, 2015, p. 3). Verder is de kans groot dat tegenstand aan het eind van het proces kan worden verholpen door in een vroeg stadium burgers te betrekken en te investeren in een interactief beleid (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Interactief beleid zorgt dus voor meer draagvlak voor hetgeen er moet worden bewerkstelligd (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Ook zou het kunnen zorgen voor een vermindering van juridische procedures, kosten en vertraging van projecten (Broring & Trollenaar, 2015, p. 3).

Daarentegen, kan gebrekkige betrokkenheid zorgen voor maatschappelijke onvrede en minder draagvlak (Broring & Trollenaar, 2015, p. 3). Dit gebeurt vooral wanneer door de beslisser weinig notie wordt genomen van de inspraak, en dit meer neigt naar een bureaucratische of juridische noodzaak voor een project (Broring & Trollenaar, 2015, p. 3). Wanneer de inspraak gezien wordt als slechts een formaliteit zorgt dit voor minder draagvlak, minder vertrouwen in de overheid, een stijging van ontevredenheid en toename van het aantal conflicten (Broring & Trollenaar, 2015, p. 3). Er wordt dan minder geluisterd en ingespeeld op de heersende visies die bij de interactie naar voren treden. Ook wordt het vertrouwen in de algemene energietransitie aangetast door nalatige planningsprocessen bij de bouw van lokale windmolens (PBL, 2021, p. 40).

Het probleem is dat in Nederland de processen van lokale windmolenprojecten per geval van elkaar kunnen verschillen. Doordat de lokale overheden meer vrijheid hebben, is het proces van windmolenplaatsing flexibeler geworden. Wanneer omwonenden niet of verkeerd worden betrokken bij windmolenprojecten, zou dit kunnen zorgen voor minder draagvlak voor windmolens en meer protest. Er zijn ambitieuze doelen gesteld voor 2030, gebrek aan draagvlak kan zorgen voor meer juridische procedures, kosten en vertraging van de projecten. Vanwege de stijgende lijn in het plaatsen van windmolens op land is het voor behoud van maatschappelijk draagvlak en tevredenheid belangrijk dat aan de manier waarop omwonenden worden betrokken, voldoende aandacht wordt besteed. Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

In hoeverre is de manier waarop het participatieproces bij lokale windmolenprojecten is uitgevoerd van invloed geweest op het maatschappelijk draagvlak voor windmolens in Amsterdam?

Om de bovenstaande hoofdvraag te kunnen beantwoorden, wordt er gebruik gemaakt van een aantal deelvragen.

Theoretisch

1. Wat zijn definities en indicatoren van ‘maatschappelijk draagvlak’?
    a. Conceptualisering van het begrip ‘draagvlak’.
    b. Operationalisering van het begrip ‘draagvlak’.
    c. Het creëren van draagvlak.
    d. Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak onder burgers voor de plaatsing van windmolens op land?

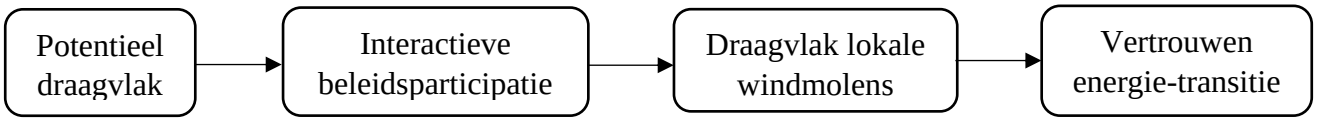
2. Wat zijn definities en indicatoren van ‘interactieve beleidsvoering’ en ‘participatie’?
    a. Wat wordt er bedoeld met ‘interactieve beleidsvoering’?
    b. Wat wordt er bedoeld met ‘participatie’?
    c. Wat is de link tussen participatie en draagvlak?

Empirisch

3. Hoe verloopt het participatieproces en hoe wordt dit ervaren?

4. Is de manier waarop het participatieproces is uitgevoerd van invloed geweest op het draagvlak voor lokale windmolens?

5. Is de manier waarop het participatieproces is uitgevoerd van invloed geweest op het vertrouwen dat de omwonenden hebben in de algemene energietransitie?



1.3 Maatschappelijke relevantie

Zoals eerder beschreven, wil de Nederlandse overheid in 2030 een CO2-reductie behalen van 55% ten opzichte van 1990 (Rijksoverheid-B, 2021, p. 10). Om meer zekerheid te creëren dit doel te kunnen halen, wordt het beleid zelfs gericht op 60% CO2 reductie in 2030 (Coalitieakkoord, 2021, p. 10). Nederland laat hiermee zien dat ze ambitieuze doelen stelt. Het tempo waarop Nederland de transitie wil maken naar een hernieuwbare elektriciteitsopwekkende infrastructuur, ligt hoog. Juist nu er veel wordt gebouwd, is het behoud van draagvlak cruciaal (Bisschops et al., 2020, p. 3). Echter, bestaat er tussen de verschillende energieregio's geen algemene standaard van processen of nationale coördinatie. Dit is niet altijd slecht, maatwerk is veelal geboden, maar verkeerde participatieprocessen kunnen ook zorgen voor meer onvrede. Deze onvrede in de samenleving zorgt verder dat projecten langzamer verlopen vanwege lange juridische bezwaarprocedures en bestuurlijke strijd (PBL, 2021, p. 10). Het onderzoek in maatschappelijk relevant omdat we ons in een energietransitie bevinden waarin veel windmolens worden gebouwd. De uitvoering van participatieprocessen is daarom een actueel onderwerp en verdient veel aandacht.

Een voorbeeld van een verkeerd planningsproces is toen het Amsterdams College had besloten windmolens te plaatsen in de IJburgbaai zonder hierbij voldoende omwonenden te betrekken. Er was als protest een actiegroep ontstaan: Windalarm. Deze actiegroep is ontstaan in 2020 en is ondertussen georganiseerd op nationaal niveau (Windalarm IJburg). Windalarm is het oneens met het feit dat de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor klimaatbeleid decentraal heeft verdeeld, en dat bij de aanleg van nieuwe windmolens de omwonenden nauwelijks inspraak hebben (Windalarm Amsterdam). Verder pleiten ze voor windmolens op zee en geen windmolens binnen 1500 meter van woningen. Windalarm steunt de energietransitie maar gelooft dat dit socialer, sneller en beter kan (Windalarm IJburg). Windalarm is een vrijwillig burgerinitiatief en wordt gefinancierd door sympathisanten.

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het kijkt naar de manier waarop omwonenden worden betrokken bij energieprojecten zoals windmolenplaatsing. Ook kijkt het onderzoek naar wat de omwonenden vinden van het verloop dat de planningsprocessen waarmee ze te maken hebben (gehad), en wat ze eventueel het liefst zouden willen. Dit is maatschappelijk relevant omdat er op dit moment op lokaal niveau veel windmolenprojecten plaatsvinden waaraan locatie specifieke normen zijn verbonden, en planningsprocessen per project van elkaar kunnen verschillen, en dit impact heeft op de omwonenden. Dit onderzoek zou kunnen bijdragen aan een soepeler verloop van deze planningsprocessen zodat het maatschappelijk draagvlak niet wordt aangetast, en protest en onvrede worden voorkomen.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Er is al onderzoek gedaan naar draagvlak onder burgers voor windmolens in Noord-Holland, Nederland en andere landen. Echter, sinds het afkeuren van de landelijke omgevingsnormen door de Raad van State in juni 2021 is dit nationaal en lokaal zeer beperkt. Ook betreft eerder gedaan onderzoek vaak kwantitatieve analyse en geen kwalitatief onderzoek. Verder is de insteek van veel onderzoeken hoe meer draagvlak te kunnen verwerven. Het doel van dit onderzoek is te ontleden hoe de gemeente de participatieprocessen uitvoert en wat daarvan het effect is op de participanten. Het is redelijk uniek dat dit onderzoek zich volledig richt op de manier van participatie en de resulterende mate van draagvlak bij de participanten binnen de gemeente Amsterdam. Wat dit onderzoek ook uniek maakt is dat, binnen het

participatieproces, de reflectiefase zal worden ontleed. Dit is een duidelijk afgebakende fase binnen het proces waar veel directe betrokkenheid plaatsvindt. Daarnaast is de gemeente Amsterdam interessant omdat ze een eigen standaard met betrekking tot de omgevingsnorm hanteert. Dit is voor onderzoek naar participatieprocessen bij windmolenplaatsing uniek omdat de gemeente Amsterdam haar eigen spelregels heeft en op haar eigen manier de participatieprocessen vormgeeft.

Verder kampt de gemeente Amsterdam met veel problemen en verzet vanuit haar bewoners omtrent het plaatsen van lokale windmolens. Juist omdat de problemen zich nu voordoen, is het interessant deze proberen te ontleden. Het biedt een kans voor onderzoek om deze problemen in kaart te brengen en deze in de toekomst eventueel te helpen voorkomen. Er wordt nu gekeken wat men vindt van het proces, hoe dit proces is verlopen of verloopt, op welke manier de omwonenden worden betrokken en of dit van invloed is op het draagvlak voor lokale windmolens. Ofwel, er kan een vergelijking worden gemaakt tussen de input (het participatieproces) en de output (het resulterende draagvlak). Er kan worden gekeken naar reeds ontwikkelde windmolens. Bewoners kunnen hierbij terugblikken op het totale proces. Ook kan er worden gekeken naar participatieprocessen in gemeente Amsterdam die nog lopen. Hierdoor fungeert dit onderzoek zowel als een follow-up studie als een onderzoek naar een lopende case.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee volgt het theoretisch kader. Hier worden de theorieën uiteengezet die relevant zijn voor dit onderzoek. Er zal worden behandeld wat participatie en draagvlak betekenen. Hiervoor zullen, onder andere, de participatieladder van Arnstein worden aangehaald en de bestuursstijlen en het negencellenmodel van Edelenbos. In hoofdstuk drie wordt de methodologie van het onderzoek besproken. Hier komt de verantwoording voor gemaakte keuzes in dit onderzoek aan bod. In hoofdstuk vier wordt de empirie besproken. Dit omvat het verloop en de context van de casus. In hoofdstuk vijf worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Tot slot volgt in hoofdstuk zes een conclusie. Hier wordt een korte samenvatting van het onderzoek gegeven, een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd, gereflecteerd op het onderzoek en een suggestie gegeven voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

2.1 Conceptualisering van het begrip 'draagvlak'.

Het is van belang, voorafgaand aan het daadwerkelijke onderzoek, de term 'draagvlak' te duiden. Volgens de Van Dale betekent de term '(figuurlijke) steun: voor die maatregel is geen steun in de samenleving' (Van Dale, 2022). Wanneer een initiatiefnemer iets verwacht van anderen, zou 'draagvlak' kunnen wijzen op de reactie op het initiatief (de Molenaar, 1998, p. 18). Draagvlak wordt dan gezocht bij de doelgroep voor hetgeen het initiatief was bedoeld. Er kan worden gezegd dat draagvlak wordt gezien als een algemene duiding voor de steun, instemming of medewerking voor iets dat wordt geïnitieerd (de Molenaar, 1998, p. 18). Het woord *draagvlak* wordt vooral gebruikt voor de duiding van een positieve reactie op een initiatief (Turnhout & Elands, 2009, p. 6). Wanneer burgers een bepaald beleid steunen, wordt dit draagvlak als legitimatie gebruikt om dit beleid verder uit te bouwen. Er bestaat dan draagvlak voor het besluit. Hetgeen draagt een positieve connotatie. Draagvlak doelt vaak op de acceptatie van overheidsbeleid (Turnhout & Elands, 2009, p. 6). In het kader van dit onderzoek gaat draagvlak over de acceptatie, steun, instemming en/of medewerking van omwonenden rondom het proces van het plaatsen van windturbines op land.

Zoals hierboven beschreven, wordt draagvlak gezocht bij de omwonenden van lokale windmolenprojecten. Volgens Volker, Buijs, Filius en van den Eerden (1998) zijn hiervoor verschillende varianten van draagvlak te onderscheiden. Zo spreekt men van *maatschappelijk draagvlak wanneer* het gaat over draagvlak vanuit de samenleving. Maatschappelijk draagvlak bestaat uit *institutioneel draagvlak*, doelende op maatschappelijke organisaties, en *sociaal draagvlak* wanneer het draagvlak vanuit de bevolking betreft (Turnhout & Elands, 2009, p. 7). Verder bestaat er *politiek* en *bestuurlijk draagvlak* wat de bestuurlijke lagen en politieke organen omvat. Tenslotte bestaat er 'cultureel draagvlak' wanneer het grondhoudingen betreft gebaseerd op culturele normen en waarden (Turnhout & Elands, 2009, p. 7). Deze studie richt zich enkel op maatschappelijk draagvlak, omdat het wordt gezocht bij de burgers die te maken hebben met de planningsprocessen voor windmolens.

Het maatschappelijk draagvlak omvat dus de mate van acceptatie, steun en/of instemming van de betreffende doelgroep bij het overheidsbeleid. Wanneer dit hoog uitvalt, kunnen beleidsmakers hun beleid sneller legitimeren. Om draagvlak en de bovenstaande variabelen meer concreet te maken, wordt door onderzoekers specifiek gekeken naar acceptatie (Turnhout & Elands, 2009, p. 6). Dit is belangrijk omdat op deze manier geïsoleerd kan worden op welk niveau er wel of juist geen draagvlak heerst. Het is de crux uit te vinden waar men het wel of niet mee eens is, zodat het probleem kan worden geïsoleerd. Zo kan men het eens of oneens zijn met de bestuurlijke probleemdefinitie, de concrete beleidsmaatregelen of juist het overheidsingrijpen (Turnhout & Elands, 2009, p. 7). Men kan het bijvoorbeeld eens zijn over de probleemdefinitie zijnde dat er een transitie gemaakt moet worden naar het gebruik van meer duurzame energiebronnen, maar vinden dat het overheidsingrijpen door op lokaal niveau windmolens te plaatsen te ver gaat. Zelfs als men het eens zou zijn met het overheidsingrijpen, zou er nog steeds draagvlak kunnen ontbreken voor de concrete maatregelen van het ingrijpen. Het ontbreken van draagvlak voor overheidsmaatregelen van lokale windmolenplaatsing betekent dus niet dat omwonenden geen lokale windmolens tolereren. Het is dus zaak te isoleren op welk niveau van het beleid er acceptatie plaatsvindt.

2.1.1 Perspectieven op het begrip ‘draagvlak’.

Om te helpen het juiste niveau te achterhalen hebben boedeltje en de Graaf het over ‘het object van draagvlak’ (2004, p. 4). Hiermee doelen ze op te betwisten onderdeel waar men een mening over heeft. Ofwel, hetgeen men steunt, accepteert en/of mee instemt. Om dit object van draagvlak te duiden en de hierboven genoemde niveaus te onderscheiden, spreken ze van ‘inhoudelijk draagvlak’ en ‘procesdraagvlak’. Inhoudelijk draagvlak gaat over de feitelijke content van het beleid hoe dit is weergegeven in de beleidsdocumenten (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 4). Het gaat bij inhoudelijk draagvlak zowel om de acceptatie van het beleid zoals dit objectief geformuleerd is in de beleidsdocumenten van de overheid, als over de manier waarop de betrokkenen deze inhoud zelf waarnemen. Een overeenstemming van zowel de feitelijke als vermeende inhoud van het beleid (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Bij procesdraagvlak draait het om het draagvlak dat ontstaat uit het interactieve beleidsproces. Doordat burgers door middel van participatie worden betrokken bij het proces, krijgen ze meer inzicht in alle bijkomstigheden waardoor er meer begrip kan ontstaan. Ook het gevoel deel uit te maken van het proces of de uitkomst te kunnen beïnvloeden, kan zorgen voor meer draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5).

Het uiteindelijke draagvlak van het beleid kan dus afhangen van zowel procesdraagvlak als inhoudelijk draagvlak. Deze vormen kunnen zowel naast elkaar als los van elkaar voorkomen. Het kan zijn dat wanneer men het niet eens is met de inhoud van het beleid, er alsnog een positieve houding wordt aangenomen vanwege procesdraagvlak dat voorkomt uit gunstig interactief beleid (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Vaak komen de twee vormen van draagvlak wel naast elkaar voor en kunnen ze elkaar versterken (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Het blijkt meestal dat wanneer het interactieve proces slecht is verlopen, inhoudelijk draagvlak laag uitvalt (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Maar wanneer het interactieve proces goed is verlopen en er kan worden gesproken van procesdraagvlak, hoeft dit niet te betekenen dat er ook inhoudelijk draagvlak is.

Om draagvlak te kunnen meten wordt er vaak gewerkt met verschillende vormen van acceptatie en legitimiteit. De term acceptatie op zichzelf is een containerbegrip, net als draagvlak, en kent verschillende gradaties. Om de term acceptatie, en hiermee ook draagvlak, operationeel te maken, onderscheiden de Bakker en Overbeek (2005) acht typologieën van acceptatie van beleid. Volgens Turnhout en Elands is deze indeling gebaseerd op de mate van stabiliteit van de acceptatie (2009, p. 6). Hoe krachtiger de acceptatie, hoe duurzamer en meer op zichzelf staand deze is. Er wordt dan gesproken van stabiele acceptatie. Authentieke acceptatie is hier de meest sterke vorm. Deze vorm van acceptatie is gebaseerd op kennis, overtuiging en inzicht. Dit is een meer ideologische en intrinsieke vorm van acceptatie en zal het langst aanhouden. De minst houdbare en zwakste vorm van acceptatie is wanneer deze is afgedwongen of geforceerd. Dit betreft een externe vorm van acceptatie waarbij deze tegen de eigen wil is doorgedreven. Deze stabiliteit geeft al aan dat draagvlak veranderlijk is en vastzit aan een houdbaarheid. Metingen van draagvlak voor beleid dienen dan ook immer te worden behandeld als momentopnames (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 4). In dit onderzoek zal draagvlak onder andere worden gemeten aan de hand van het onderstaande schema:

Figuur 2: Typologie van gradaties van acceptatie (de Bakker & Overbeek, 2005, p. 52)
1. Authentieke acceptatie: gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht.
2. Zelfbewuste en onderschrijvende acceptatie: zonder directe eigen betrokkenheid.
3. Verinnerlijkte, niet-bewuste of halfbewuste acceptatie: uit gegroeide gewoonte.

4. Opportunistische of berekende acceptatie: gebaseerd op economische motieven.
5. Emotionele acceptatie: als intrinsieke bevrediging van fysiek/mentale behoeften.
6. Emotionele acceptatie: als impulsieve (sentimentele) reactie op externe prikkels.
7. Verlegenheidsacceptatie: voortkomend uit het (vermeende) gebrek aan alternatieven.
8. Afgedwongen en geforceerde acceptatie: tegen de wil doorgedreven.

Nummers vijf en zes zijn niet relevant voor het toetsen van draagvlak voor windmolens. Deze typologieën komen voort uit natuurbeleid en spelen in op sentimenten veelal ontbrekend bij beleid omtrent windmolens. Zo gaan deze nummers over vrijwilligers die niet zozeer het natuurbeleid steunen maar het samenkomen voor het snoeien van bomen en het sociale contact belangrijk vinden. Of over televisiekijkers die vanwege een reclame, geld doneren aan natuurorganisaties (de Bakker & Overbeek, 2005, p. 53). Tijdens het interviews worden deze nummers wel meegenomen zodat respondenten niet worden beperkt in hun keuze.

Met betrekking tot draagvlak wordt er ook gesproken over legitimiteit. Volgens Edelenbos is legitimiteit niet hetzelfde als draagvlak (2000, p. 119). Dit omdat draagvlak gaat over steun van beleid en bij legitimiteit hoeft met niet zozeer het beleid te steunen, maar aanvaardt men het wel omdat het beleid gevormd is door de gekozen partijen die legitiem opereren (Edelenbos, 2000, p. 119). Het gaat dus over in welke mate de burger de macht van een bepaalde persoon of groep accepteert (Edelenbos, 2000, p. 98). De kwaliteit van de lokale democratie en daarmee ook de legitimiteit zou kunnen worden verhoogd door interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000, p. 127).

2.1.2 Het creëren van draagvlak

In veel studies worden theorieën voor het vergroten van draagvlak gekoppeld aan inzichten voortkomend uit de milieusociologie (Turnhout & Elands, 2009, pp 7-8). Bij deze inzichten staat het idee centraal dat, om meer draagvlak te creëren voor natuurbeleid, er rekening moet worden gehouden met verschillende visies onder de bevolking (Turhout & Elands, 2009, p. 8). Er wordt onderzoek gedaan naar wat voor een grondhoudingen deze visies omvatten. Vervolgens wordt er met het natuurbeleid zoveel mogelijk rekening gehouden en ingespeeld op deze visies. Wanneer het beleid aansluit op de heersende visies, kan men spreken van draagvlak voor het betreffende beleid (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Visies onder de bevolking kunnen ook werken als voorspellers van de mate van draagvlak. Er wordt dan gesproken van potentieel draagvlak (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Bijvoorbeeld wanneer men positief staat tegenover de transitie naar meer duurzame energiebronnen zoals wind, zou er meer potentieel draagvlak kunnen zijn voor de komst van windmolens.

Naast het rekening houden met de visies onder de bevolking is communicatie essentieel voor het creëren van draagvlak (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Bij communicatie naar de burgers is het van belang dat het niet alleen eenrichtingsverkeer betreft. Niet alleen educatie of informatie maar een dialoog waar wordt geluisterd naar de wensen (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Hierbij is het zaak dat alle partijen worden betrokken. Zowel de voor- als tegenstanders (Turnhout & Elands, 2009, p. 9). Wanneer dit goed verloopt, verbetert dit de houdbaarheid van het draagvlak. Wanneer bijvoorbeeld financiële instrumenten worden ingezet, is de houdbaarheid discutabel. Verder spelen juridische instrumenten geen rol bij de creatie van draagvlak omdat draagvlak simpelweg niet afgedwongen kan worden (Turnhout & Elands, 2009, p. 9). De Bakker en Overbeek betogen dat draagvlak wel kan worden afgedwongen maar dat dit de minst houdbare vorm van draagvlak is (2005, p. 1).

Uit natuurbeleid blijkt dat het lastig is rekening te houden met de verschillende visies. Dit omdat de één vaak haaks staat op de ander. Visies over gezonde of mooie natuur verschillen bijvoorbeeld tussen boeren, burgers en experts. Dit zorgt ervoor dat volledig draagvlak voor natuurbeleid een onrealistisch streven is (Turnhout & Elands, 2009, p. 9). Volledig draagvlak is dus onmogelijk. Een grote variatie in visies maakt het onmogelijk om rekening te houden met alle partijen. Turnhout en Elands menen dat het vergroten van draagvlak als beleidsdoel daarom een lastig plan is (2009, p. 9). Vergroten van betrokkenheid zou als beleidsdoel meer mogelijkheden bieden. Er zou namelijk een relatie bestaan tussen meer betrokkenheid en het vergroten van het draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1).

Draagvlak is als begrip passief, in tegenstelling tot betrokkenheid. Dit houdt in dat het begrip draagvlak draait om de passieve ondersteuning van een bepaald beleid (Turnhout & Elands, 2009, p. 9). De term *betrokkenheid* duidt op een meer actievere ondersteuning van een bepaald beleid. In de huidige samenleving wordt met nieuw beleid meer aandacht besteed aan participatie en een meer actieve houding van burgers (Turnhout & Elands, 2009, p. 9). Draagvlak zou daarom minder goed passen als beleidsdoel omdat het dan gaat om de passieve houding jegens het beleid. Betrokkenheid biedt meer mogelijkheden omdat het gaat over de actieve houding zoals gedrag, deelname en andere uitingen van betrokkenheid ((Turnhout & Elands, 2009, p. 9). Hierdoor kan er makkelijker met betrokkenheid worden gewerkt als beleidsdoel in plaats van draagvlak.

Lokale gemeenten zetten hoog in op het betrekken van burgers door middel van interactief beleid. Dit omdat door burgers te betrekken bij beleid, het draagvlak voor het betreffende beleid wordt vergroot (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Lokale gemeenten verwachten dat door interactief beleid de lokale bevolking kan worden betrokken bij het besluitvormingsproces en hiermee draagvlak kan worden gewonnen (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Er wordt verwacht dat door het betrekken van omwonenden, er sneller acceptatie ontstaat voor het gevormde beleid en rekening kan worden gehouden met heersende visies (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Betrokkenheid en interactief beleid zijn dus van invloed op het draagvlak. Er kan worden gesproken van draagvlak door betrokkenheid.

Figuur 3: Draagvlak vs. Betrokkenheid (Turnhout & Elands, 2009, p. 11)

Draagvlak	**Betrokkenheid/participatie**
Meer passief en subjectief; acceptatie, waardering, steun, medewerking	Meer actief en concreet; gedrag of emoties.
Verschillende soorten draagvlak, hier: maatschappelijk en sociaal draagvlak. Draagvlak kan aanhaken op verschillende niveaus van beleidsvoering: probleemdefinitie, noodzaak tot ingrijpen, maatregelen etc.	Verschillende vormen van betrokkenheid (denk aan participatie) in verschillende momenten van het proces.
Consensus is een voorwaarde.	Consensus is geen voorwaarde.
Visies kunnen werken als voorspellers van potentieel draagvlak.	Veel verschillende motieven voor betrokkenheid. Visies kunnen verschillen.
Kan worden beïnvloed door bijvoorbeeld instrumenten als communicatie, educatie en beleid te laten aansluiten op heersende visies.	Kan worden beïnvloed door bijvoorbeeld de mate van verantwoordelijkheid of zelfsturing.

2.2 Conceptualisering van interactieve beleidsvoering en participatie.

Na het uitlichten van draagvlak, zullen nu *interactieve beleidsvoering* en *participatie* worden behandeld. *Interactief* betekent volgens de Van Dale 'onderling samenwerkend' (bron). *Beleid* betekent een 'gedragslijn voor de verwezenlijking van bep. doelstellingen' (bron). *Interactief beleid* zou dan een combinatie zijn van beide betekenissen: onderling samenwerkend tot nieuwe gedragslijnen voor bepaalde doelstellingen. Dit komt deels overeen met de wetenschappelijke betekenis die aan interactief beleid wordt gegeven. De wetenschappelijke betekenis van interactief beleid werd in 1998 vastgelegd door Pröpper en Steenbeek en zal tevens worden gehanteerd in deze thesis. Hieronder volgt dezelfde definitie geschreven door Boedeltje en de Graaf (2004, p.2):

'*interactief beleid* is een beleidsproces waarin burgers, maatschappelijk organisaties, bedrijven en/of andere overheden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen'.

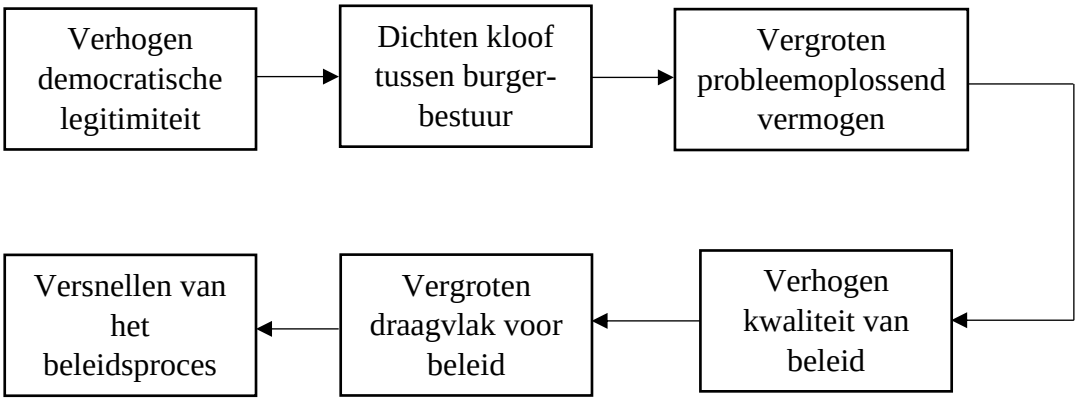
Overheidsinstellingen zoals gemeenten hebben over het algemeen steeds meer moeite om hun beleidskeuze goedgekeurd en gerechtvaardigd te krijgen (Derksen & Schaap, 2007, p. 39; Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 20). Om beleid sneller te kunnen legitimeren zijn er veel samenwerkingsverbanden ontstaan tussen lokale overheden en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (de Graaf, 2009, pp 1-2). Mede door deze ontwikkeling en het sneller kunnen legitimeren van beleid, wordt er meer gebruik gemaakt van interactief beleid. Interactief beleid wordt dus vooral op lokale schaal toegepast. Daar waar de afstand tussen burgers en overheid het kleinst is. Hierdoor hebben vooral gemeenten ervaring opgedaan met interactieve beleidsvoering (de Graaf, 2009, p. 2). In deze paper staat interactief beleid op gemeentelijk niveau centraal. Op dit lokale niveau is de afstand tussen burger en bestuur het minst groot.

Er wordt meestal voor interactief beleid gekozen omdat wanneer burgers worden betrokken bij het beleidsproces, ze meer inzicht in alle bijkomstigheden verwerven waardoor er meer begrip kan ontstaan (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Verder kan het gevoel deel uit te maken van het proces of de uitkomst te kunnen beïnvloeden, zorgen voor meer draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Zoals eerder beschreven, wordt dit *procesdraagvlak* genoemd. Turnhout en Elands betogen dat het vergroten van draagvlak als beleidsdoel niet wenselijk is. Dit komt omdat men dan geneigd is rekening te houden met de verschillende visies van alle betrokkenen (Turnhout & Elands, 2009, p. 9). Omdat er nooit adequaat met alle visies tegelijk rekening kan worden gehouden, wordt in plaats van draagvlak gefocust op betrokkenheid door middel van interactieve beleidsvoering. Door in te zetten op interactieve beleidsvoering wordt de betrokkenheid indirect vergroot. Dit zou als beleidsdoel meer mogelijkheden bieden. Er zou namelijk een relatie bestaan tussen meer betrokkenheid en het vergroten van het draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Het model gaat er dus van uit dat interactief beleid zorgt voor meer burgerbetrokkenheid, waardoor beleid sneller wordt gelegitimeerd en het draagvlak wordt vergroot.

Edelenbos beschrijft een motievenketen waarin er uiteen wordt gezet waarom er door bestuurders kan worden gekozen voor interactieve beleidsvorming. Zoals beschreven, zijn er een aantal redenen voor het inzetten van interactieve beleidsvoering. Edelenbos geeft hiervoor een chronologisch en duidelijk overzicht. Ten eerste zorgt interactieve beleidsvoering ervoor dat de democratische legitimiteit wordt verhoogd (Edelenbos, 2000, p.

89). Er kan van directe democratie worden gesproken wanneer burgers direct invloed kunnen hebben op de beleidsvorming. Mede door deze directe inmenging wordt de kloof tussen overheid en burgers verkleind (Edelenbos, 2000, p. 89). Doordat er nu meer burgers en mensen worden betrokken bij het beleidsproces, zou het probleemoplossend vermogen ook worden vergroot. Deze verschillende perspectieve en visies zorgen samen voor een betere kwaliteit en duurzaamheid van het gevormde beleid (Edelenbos, 2000, p. 89). Als meer burgers actief betrokken zijn geweest bij het beleidsproces, zullen meer mensen met verschillende visies zich gehoord hebben gevoeld. Dit zorgt voor meer draagvlak voor het gevormde beleid (Edelnbos, 2000, p. 89). Ook zorgt dit ervoor dat minder mensen zich geroepen voelen om het beleid te dwarsbomen of te protesteren. Hierdoor wordt het beleidsproces versneld en vertraging met de verbonden kosten voorkomen (Edelenbos, 2000, p. 89). Dit laatste sluit ook aan op hetgeen de Graaf betoogt over dat er meer samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen lokale overheden en burgers om beleid beter en sneller te kunnen legitimeren (2009, pp 1-2). Hieronder staat de motievenketen van interactieve beleidsvorming gemaakt door Edelenbos (2000, p. 89):

Figuur 4: Motivatieketen voor interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000, p. 89)



Binnen de wetenschappelijke literatuur kunnen visies op motieven om over te gaan op interactieve beleidsvoering over twee perspectieven worden verdeeld: een democratisch en instrumenteel perspectief (de Graaf, 2009, p. 4). Omdat interactieve beleidsvorming wordt ingezet als middel om beleid sneller te kunnen legitimeren en eventuele vertragingen en kosten te voorkomen, wordt interactieve beleidsvorming soms gezien als bestuurlijk instrument in plaats van democratische waarde (de Graaf, 2009, p. 4). In het instrumentele perspectief ziet men interactief beleid als middel om beleidsdoelen te kunnen behalen, beleid te legitimeren of draagvlak te creëren (de Graaf, 2009, p. 4). Een lokale overheid geeft betrokken burgers via interactieve beleidsvorming het idee dat ze democratische inbreng hebben, maar eigenlijk is het schijn. Het beleid staat al vast maar voor de vorm wordt er gebruikt gemaakt van interactief beleid om zoveel mogelijk draagvlak te kunnen generen (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 24; de Graaf, 2009, p. 4).

Het democratische perspectief op interactieve beleidsvorming gaat meer uit van het democratisch ideaal. Interactieve beleidsvorming is dan geen middel maar een doel op zichzelf (de Graaf, 2009, p. 5). Er wordt hierbij van burgers verwacht dat ze kunnen participeren in een democratische interactie om tot een gezamenlijke oplossing te komen, waarin iedereen zijn stem heeft kunnen doen gelden. Er wordt dan ook actief op de inbreng

van burgers ingespeeld en participatie is niet slechts voor de vorm. Besluiten worden dan daadwerkelijk in samenwerking met de burger genomen. Er wordt actief naar de burger geluisterd. De besluiten liggen nog niet vast waardoor de inbreng van burgers daadwerkelijk invloed heeft op het besluitvormingsproces.

In de praktijk komt naar voren dat de overheid moeite heeft met deze twee verschillende stromingen binnen de interactieve beleidsvoering. Er zou kunnen worden beargumenteerd dat het democratisch perspectief, hoewel qua ideologie misschien wenselijk, niet altijd de beste optie is (Innes & Booher, 2004, p. 419). Dit omdat een langer democratisch proces meer geld en tijd zou kunnen kosten, en professionals een lastige keuze misschien beter kunnen maken dan burgers waar het overzicht op de casus of het belang van de meerderheid ontbreekt. De overheid worstelt veel met het besluit wanneer burgers te betrekken bij het beleidsproces (Coenen, 2001, p. 327). Dikwijls komt het dan ook voor dat maatschappelijke actoren pas later in het planningsproces gevraagd worden voor hun participatie. Burgers steken dan veel tijd in het participatieproces, terwijl de uitkomst eigenlijk al vaststaat. In hoeverre is er dan sprake van interactieve beleidsvorming? Vanwege de verscheidenheid van beleidsvormen en situaties is een hard onderscheid maken tussen interactieve en niet-interactieve beleidsvormen niet praktisch (Edelenbos, Domingo, Klok, van Tatenhove, 2006, p. 20). Met zo'n dichotomie verdwijnt de nuance tussen meer of mindere mate van interactieve beleidsvoering. Er kan dus beter worden gewerkt met een schaal waarin geleidelijk de mate van interactieve beleidsvoering aan de orde wordt geacht (Edelenbos, et al., 2006, p. 20). Edelenbos et al. (2006) hebben een dergelijk schema gemaakt. Deze zal hieronder aan bod komen.

2.2.1 Perspectieven op het begrip 'participatie'

Interactieve beleidsvorming maar ook coproductie, open planvorming of responsief besturen zijn allen vormen van directe participatie (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Ofwel, vormen waarin de burger direct kan worden betrokken bij beleidsprocessen en in contact staat met bestuurders. Boedeltje en de Graaf spreken ook van verschillende participatie-instrumenten zoals: voorlichtingsavonden, stadsdebatten, discussies met de wethouder of inspraakavonden (2004, p. 16). Er bestaat echter niet een universeel afgesproken definitie van wat 'participatie' precies betekent (Akerboom, 2018, p. 2). Al deze termen kunnen verwarrend werken. Er wordt min of meer hetzelfde mee bedoeld maar de nadruk kan onderling net op verschillende elementen liggen. Edelenbos geeft hiervoor een handig overzicht:

Figuur 5: Overzicht termen (Bron: Edelenbos, 2000, p. 39)

Termen	Elementen
Bestuurlijke vernieuwing	Vernieuwen van het bestuur
Open planproces	Openheid in de vorm van beleid
Communicatieve sturing	Communicatie tussen partijen
Responsief besturen	Responsiviteit van de overheid
Coproductie	Samenwerking tussen actoren
Participatieve planvorming	Participatie van burgers in beleidsvorming
Vraaggericht beleid	Marktwerking binnen de overheid

Participatieve planvorming en interactieve beleidsvoering komen ongeveer op hetzelfde neer. Namelijk het betrekken van de burger bij beleidsvorming door middel van participatie. Zoals al eerder is aangegeven, draait het bij interactieve beleidsvoering (of participatieve planvorming) om het betrekken van burgers bij de beleidsvorming om uiteindelijk het draagvlak van het beleid te kunnen vergroten (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Burgers worden betrokken bij de beleidsvorming door middel van beleidsparticipatie.

In de Engelse literatuur wordt er veel gesproken over 'Citizen Participation' of 'Public Participation'. In de Nederlandse wetenschap gaat het vooral om burgerparticipatie en maatschappelijke participatie (RIVM, 2022). *Burgerparticipatie* omvat het betrekken van burgers bij maatschappelijke projecten. Hier kan de burger door middel van inspraak het beleid beïnvloeden en meedenken aan oplossingen (RIVM, 2022). *Maatschappelijke participatie* omvat het deelnemen aan het maatschappelijke leven door middel van een bepaalde rol. Dit kan zijn als werknemer, ondernemer, student, leraar, agent, zorgverlener etc. Wanneer we spreken over contact tussen de overheid en burgers omtrent beleid en draagvlak, spreekt men dus van burgerparticipatie (RIVM, 2022).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voegt nog een derde vorm van participatie aan de indeling toe, namelijk: het maatschappelijk initiatief. Er wordt gesproken over drie vormen van burgerbetrokkenheid (WRR, 2012, p. 51). Ten eerste wordt er gesproken over *beleidsparticipatie*. Hiermee doelen ze op projecten vanuit de overheid waarin burgers worden betrokken om vorm te geven aan de ontwikkeling en richting van het interactieve project (WRR, 2012, p. 51). Grofweg dezelfde betekenis die het RIVM geeft aan burgerparticipatie. Ten tweede spreekt de WRR, net als het RIVM, van maatschappelijke participatie, namelijk het deelnemen van burgers aan het maatschappelijk leven. Ten slotte wordt er van *maatschappelijk initiatief* gesproken, hierin nemen burgers zelf het voortouw om maatschappelijke doelen te behalen of vraagstukken op te lossen (WRR, 2012, p. 51).

In deze casus kan er gesproken worden van burgerparticipatie of beleidsparticipatie, hetgeen beide op hetzelfde neerkomt. Voor het gemak zal er louter over beleidsparticipatie worden gesproken. Beide begrippen omvatten dat burgers en andere belanghebbenden, op uitnodiging van de overheid, worden betrokken bij projecten van de overheid (RIVM; WRR, 2012, p. 51). Deze casus omvat namelijk het aanleggen van windmolens in de regio Amsterdam. Hier worden belanghebbenden en omwonenden op uitnodiging van de overheid betrokken bij het beleidsproces. De lokale gemeente is hier de initiatiefnemer en bepaalt de spelregels. Zoals Boedeltje en de Graaf schrijven, bepalen lokale gemeenten vaak de vorm van het besluitvormingsproces (2004, p. 1). Dankzij het afkeuren van nationale windmolenregels door de Raad van State hebben deze lokale overheden zelf nog meer vrijheden in het vormgeven van hun aanpak dan voorheen (Perree-A, 2022).

2.2.2 Beoogde doelen van beleidsparticipatie

Het komt nog veel voor dat participatiemethoden zoals interactieve beleidsvorming niet de juiste benadering hebben voor positieve beleidsparticipatie (Innes & Booher, 2004, p. 419). Soms wordt zelfs het tegenovergestelde effect behaald door het inzetten van beleidsparticipatie zoals minder draagvlak, woede of een afbreuk aan vertrouwen (Innes & Booher, 2004, p. 419). Het is belangrijk dat beleidsparticipatie bij interactieve beleidsvorming op een juiste manier gebeurt. Uit de theorie en praktijk komt vaak de tweestrijd naar voren tussen de individuele/collectieve belangen en die van stakeholders

(Akerboom, 2018, p. 3). Wanneer dit gebeurt is er na de democratische besluitvoering duidelijke sprake van winnaars en verliezers (Innes & Booher, 2004, p. 419; Akerboom, 2018, p. 3). Wanneer er duidelijk winnaars en verliezer te onderscheiden zijn, gaat dit ten koste van de sociale saamhorigheid en de regerende kracht van de overheid (Akerboom, 2018, p. 3). Vormen van participatie kunnen dus soms polariserend werken. Het gebeurt vaak dat wanneer burgers tegenover elkaar of de overheid komen te staan, er polariserende en gechargeerde taal wordt gebruikt om punten sterker over te laten komen. Dit kan zorgen voor moeilijkheden bij beleidsmakers om duidelijke argumenten te halen uit publieke input (Innes & Booher, 2004, p. 419). Ook kan dit er bijvoorbeeld voor zorgen dat bedachtzame individuen met een meer genuanceerde mening wegblijven van inspraakmogelijkheden, of dat er helemaal geen gebruik wordt gemaakt van publieke input (Innes & Booher, 2004, p. 419).

Om tweestrijd, of het ontstaan van winnaars en verliezers te voorkomen zou er niet moeten worden gekeken naar individuele interesses of de belangen van stakeholders, maar naar het algemeen belang (Akerboom, 2018, p. 3). Wanneer de nadruk ligt op het belang van het collectief, en niet op de verschillende individuele visies, zorgt dit ervoor dat iedereen die deelneemt aan het participatieproces dit doet op grond van het algemeen belang (Akerboom, 2018, p. 3). Hoewel het misschien in conflict ligt met de individuele uitganspunten, is men voor deelname genoodzaakt de reden tot participatie de herdefiniëren tot het bedenken van een oplossing die het best is voor alle betrokkenen. Met het algemeen belang als uitgangspunt zou er meer wederzijds respect ontstaan en een betere dialoog plaatsvinden (Akerboom, 2018, p. 3). Volgens Akerboom moet voor positieve beleidsparticipatie de nadruk liggen op communicatie, wederzijds respect en de collectieve interesse (2018, p. 3).

2.2.3 Effecten van beleidsparticipatie

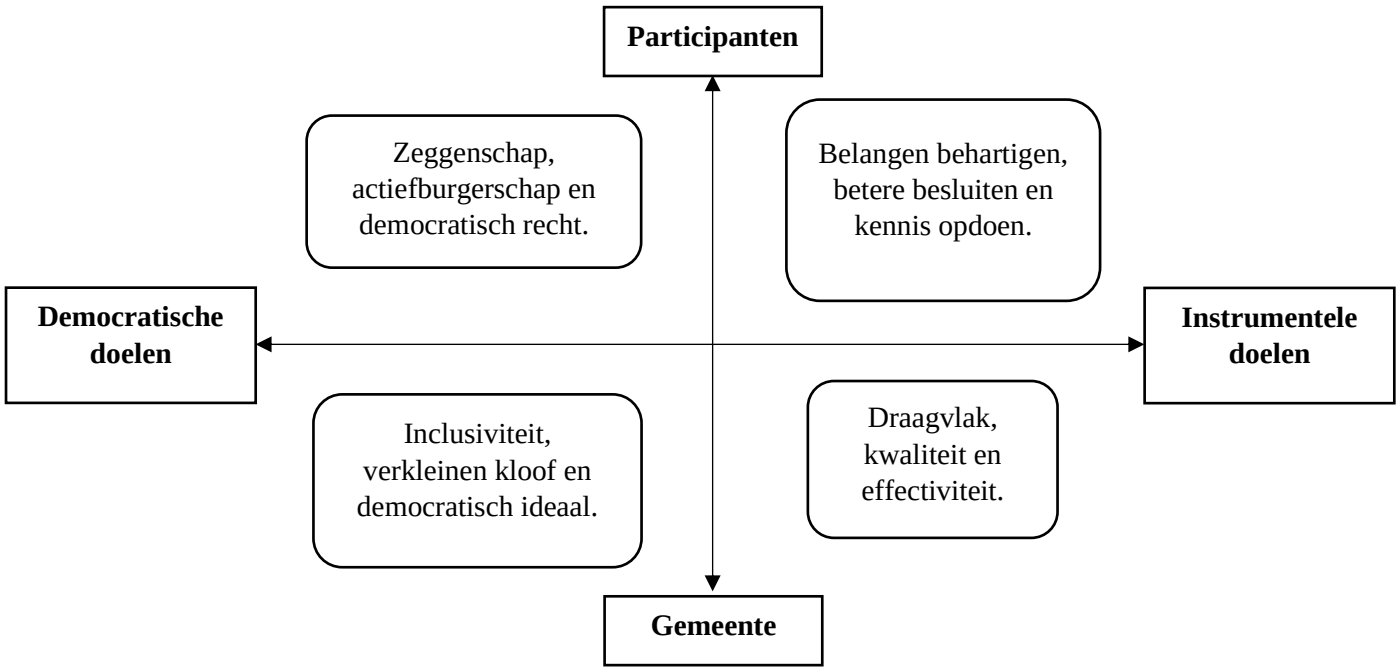
Vanuit verschillende invalshoeken zijn er diverse effecten te onderscheiden als gevolg van participatie. Deze verschillende invalshoeken zijn bijvoorbeeld vanuit de gemeente of vanuit de bewoners (Cuppen, Taanman & Popering-Verkerk, 2022, p. 6). Deze effecten verschillen ook naar gelang je kijkt vanuit verschillende perspectieven zoals het instrumentele en democratische perspectief. Zoals al eerder beschreven omvat het instrumentele perspectief de visie dat interactieve beleidsvoering wordt gezien als een middel, of bestuurlijk instrument, om beleid sneller te legitimeren en draagvlak te creëren (de Graaf, 2009, p. 4). Het democratisch perspectief stelt beleidsparticipatie als doel op zichzelf in plaats van een bestuurlijk instrument (de Graaf, 2009, p. 5). Burgers kunnen participeren middels een democratische interactie om gezamenlijk tot oplossingen te komen. De overheid neemt, na de beleidsparticipatie, de besluiten in samenwerking met de burgers.

Cuppen et al. identificeren in het verlengde van de democratische en instrumentele perspectieven de voornaamste bedoelde effecten van beleidsparticipatie voor participanten en gemeente (2022, p. 6). Zo zijn de democratische doelen van beleidsparticipatie voor participanten; democratisch recht, actief burgerschap en zeggenschap (Cuppen et al., 2022, p. 6). *Democratisch recht* houdt in dat burgers recht hebben op betrokkenheid bij die hen aangaan. Dankzij beleidsparticipatie krijgt de participant *zeggenschap* in het proces. Wanneer deze burger zich inzet middels zeggenschap voor het publiek belang, kan er gesproken worden van *actief burgerschap* (Cuppen et al., 2022, p. 6). Democratische doelen van beleidsparticipatie voor de gemeente zijn het verkleinen van de kloof tussen burger en

overheid, inclusivieit en het in de praktijk brengen van het democratisch ideaal. *Het democratisch ideaal* houdt in dat alle burgers een stem hebben in het vormgeven van hun omgeving. *Inclusiviteit* slaat hier op het betrekken van groepen die anders zouden worden gemarginaliseerd, zodat zij ook hun belangen kunnen behartigen of stem doen gelden (Cuppen et al., 2022, p. 6).

Vanuit het instrumentele perspectief zijn voor de gemeente de voornaamste effecten van beleidsparticipatie: draagvlak, effectiviteit en kwaliteit (Cuppen et al., 2022, p. 6). Door burgers te betrekken kan de gemeente haar besluiten sneller legitimeren en meer draagvlak creëren (Cuppen et al., 2022, p. 6). Dit omdat de gemeente kan bemiddelen bij conflict of aan belangen tegemoet kan komen (Cuppen et al., 2022, p. 6). Met *kwaliteit* wordt bedoeld dat participanten nieuwe inzichten met zich mee kunnen brengen of samen unieke gebiedsspecifieke oplossingen kunnen bedenken waar beleidsmaker bij de gemeente misschien niet aan hadden gedacht (Cuppen et al., 2022, p. 6). Mede door de bovenstaande redenen en het feit dat participatie kan leiden tot het sneller halen van de beleidsdoelen, gaat de *effectiviteit* omhoog. Vanuit het instrumentele perspectief zijn de voornaamste effecten voor participanten bij beleidsparticipatie dat hun belangen kunnen worden behartigd en er kennis kan worden opgedaan (Cuppen et al., 2022, p. 6). Participanten hebben de mogelijkheid om met andere visies in aanraking te komen, ook die van de beleidsmakers of experts, en te leren over de betreffende casus en van elkaar. In dit onderzoek zal er worden gekeken naar de effecten van de beleidsparticipatie voor de participanten. Het perspectief van de burger zal worden onderzocht. Het schema hieronder geeft een overzicht van hetgeen zojuist besproken (Cuppen et al., 2022, p. 6):

Figuur 6. Twee perspectieven voor de effecten van beleidsparticipatie (Cuppen et al., 2022, p. 6)



2.2.4 Meten van beleidsparticipatie

Hierboven is beschreven dat beleidsparticipatie niet altijd de gewenste effecten kan hebben. In dit onderzoek zal worden gekeken in welke mate beleidsparticipatie heeft plaatsgevonden, en wat hiervan het resultaat was bij de burgers. Hiervoor moet de mate van beleidsparticipatie gemeten worden. De basis voor het meten van participatie is de participatieladder van Arnstein uit 1969. Het was uniek omdat deze ladder een verloop weergeeft van de mate van beleidsparticipatie. Deze heeft veel invloed gehad op het onderzoek omtrent participatie dat daarna werd gedaan.

Het artikel van Arnstein is enigszins gedateerd en richt zich op de Amerikaanse samenleving. Ze schrijft dat inspraak van de 'geregeerde' (burgers) bij de regering een hoeksteen is van de democratie (Arnstein, 1969, p. 217). Arnstein schrijft dat participatie voor alle burgers is maar dat gemarginaliseerde groepen, bewust of onbewust, worden buitengesloten (1969, p. 217). Ze ziet een sterke verdeling tussen de groepen die participeren, de mensen met kapitaal, en de mensen die niet participeren, de achtergestelde, armen groepen uit de samenleving (Arnstein, 1969, p. 217). Participatietrajecten zouden een herverdeling van macht moeten zijn waar alle groepen uit de samenleving van horen te profiteren. Er wordt een sterke tweedeling gemaakt tussen participatieprocessen waar de inspraak leidt tot nieuwe besluiten, en waar de inspraak voor de vorm is en het besluit al vast ligt (Arnstein, 1969, p. 217). Ze noemt dit een leeg ritueel genaamd 'participatie' tegenover echte participatie waar participanten de macht hebben om het proces te beïnvloeden (Arnstein, 1969, p. 217). Dit ligt in lijn met de twee eerder besproken perspectieven van beleidsparticipatie: instrumentele en democratische participatie. Volgens de retoriek van Arnstein moet de macht worden herverdeeld, zeker wanneer het om participatie gaat, en is de beste vorm van participatie wanneer de participanten zoveel mogelijk macht en inspraak hebben. Ze gaat hiermee voorbij aan het feit dat meer inspraak bij de participanten soms tegenovergestelde effecten kan hebben, en niet altijd de beste manier van participatie is.

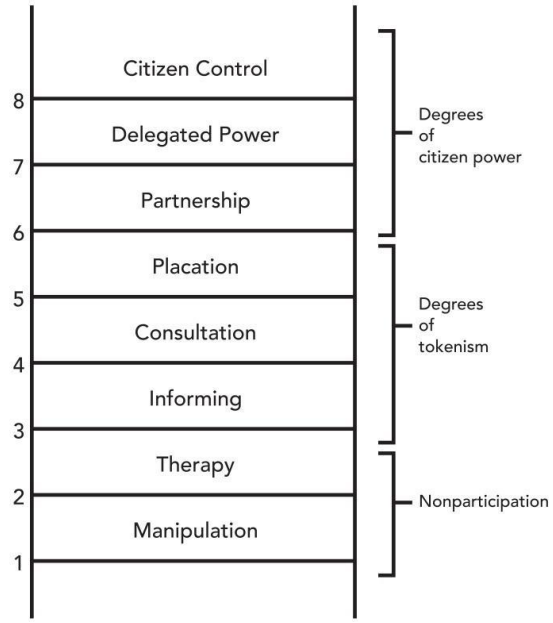
De participatieladder is ingedeeld naar de macht de participanten hebben de uitkomst van het proces te beïnvloeden (Arnstein, 1969, p. 218). De laagste twee sporten van de ladder gaan over *nonparticipatie,* waarbij er geen inspraak is. Hiermee geeft Arnstein het proces weer wanneer participatie is bedoeld om burgers aan boord te krijgen voor de plannen van machthebbers. (Arnstein, 1969, p. 218). De eerste trede wordt *manipulatie* genoemd. Hier worden burgers slechts ingelicht en getracht draagvlak en legitimiteit te behalen door middel van manipulatie of misleiding (Arnstein, 1996, p. 219). De tweede trede wordt *therapie* genoemd. Hier worden burger bij elkaar gebracht onder het mum van participatie, maar is het gesprek eigenlijk bedoeld om denkpatronen of waarden te doen veranderen ten gunste van de machthebbers (Arnstein, 1969, p. 219).

De derde, vierde en vijfde treden gaan over *symbolische participatie*. Participanten kunnen hier wel van zich laten horen, maar naar hun stem hoeft niet te worden gehandeld. Op de derde trede staat *informing*. Hier gaat het om eenrichtingsverkeer van informatie voor participanten en vaak in een laat stadium van het project. Ook kan de informatie dusdanig technisch gemaakt worden dat het voor burgers niet meer mogelijk is te begrijpen wat er gebeurt (Arnstein, 1969, pp. 220-221). Op de vierde trede staat *consultation*. Burgers hebben hier een stem en kunnen hun zorgen en ideeën delen. Er worden bijvoorbeeld surveys gehouden naar de mening van de participanten. Vervolgens gebeurt hier niets mee, maar kunnen planners wel aanvinken dat ze van beleidsparticipatie gebruik hebben gemaakt (Arnstein, 1969, p. 221). Op de vijfde trede staat *placation*. De participanten mogen

bijvoorbeeld deelnemen aan een commissie die beslist over het verloop van het proces. Alleen zijn ze binnen deze commissie veruit in de minderheid waardoor ze nog geen echte invloed kunnen uitoefenen (Arnstein, 1969, p. 222).

Bij de zesde, zevende en achtste treden hebben de participanten daadwerkelijk invloed op de uitkomst. Op de zesde trede staat *partnership*. Hier gaan machthebbers samenwerkingsverbanden aan met participanten in de vorm van plannings- en beleidscommissies waarin altijd gezamenlijk keuzes worden gemaakt (Arnstein, 1969, pp. 223-224). Op de zevende trede staat *delegated power*. Op dit niveau hebben burgers meer zeggenschap over besluiten dan bestuurders. Machthebbers moeten hier onderhandelen met de burgers om belangen te kunnen behartigen (Arnstein, 1969, p. 224). Op de achtste en laatste trede staat *citizen controle*. Hier zijn de burgers in volle controle. Deze vorm komt zelden voor omdat vaak achterliggende bestuursorganen, zoals stadbesturen, nog steeds een veto hebben of beslissingen moeten keuren (Arnstein, 1969, p. 226). Hieronder staat de participatieladder van Arnstein weergegeven:

Figuur 7: Participatieladder van Arnstein (1969, P. 217)



Er bestaan meerdere auteurs die een dergelijk systeem hebben uitgewerkt. Edelenbos heeft ook een participatieladder gemaakt gebaseerd op die van Arnstein (Edelenbos, Teisman & Reuding, 2001, p. 18). Deze bestaat uit informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Bij *informeren* doet het bestuur zelf de besluitvorming maar informeert de betrokkenen (Edelenbos et al., 2001, p. 18). De betrokkenen hebben geen inspraak. Bij *raadplegen* doet het bestuur voornamelijk zelf de besluitvorming en zien ze de betrokkenen gesprekspartner voor het creëren van beleid (Edelnbos et al., 2001, p. 18). Het bestuur hoeft niet in te spelen op de resultaten van de gespreken. Bij *adviseren* staat het bestuur open voor nieuwe probleempunten en oplossingen voor beleid aangedragen door de betrokkenen. Deze ideeën spelen een rol bij besluitvorming maar kunnen op basis van argumentatie worden onthouden (Edelenbos et al., 2001, pp. 18-19). Bij *coproduceren* doet het bestuur in samenwerking met de betrokkenen de besluitvorming. Hierbij geldt de input van beide

partijen even zwaar. Bij beslissen doet de betrokkenen de besluitvorming. De bestuurders nemen een adviserende rol aan en nemen de resultaten van de betrokken over (Edelenbos et al., 2001, p. 19).

Er is een schema ontwikkeld bestaande uit een aantal niveaus die de mate van interactiviteit weergeeft (zie figuur 8). Edelenbos, Domingo, Klok en van Tatenhove identificeren hier verschillende gradaties en verbinden bestuursstijlen aan de participatieladder van Edelenbos, waardoor de mate van participatie per bestuursstijl duidelijk wordt (2006, pp. 20-21). Het schema hieronder zal worden toegepast om inzicht te werven in het participatieproces en de resultaten van het onderzoek enigszins te duiden.

Figuur 8: Bestuursstijlen (Edelenbos, Domingo, Klok & van Tatenhove, 2006, p. 20)

Participatieladder Edelenbos (2000)	**Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)**	**Rol van burger**	**Rol van bestuur**
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie.
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft informatie.
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daar niet naar te luisteren.
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen.
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Medebeslisser: binnen randvoorwaarden.	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden.
	6. Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participanten samen.
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over.

Hoewel het bovenstaande schema zal worden toegepast om iets te kunnen zeggen over het participatieproces, is het nog redelijk algemeen. Er is nog een manier nodig om een meer diepgaande uitspraak te kunnen doen over het participatieproces en de mate van participatie. In dit onderzoek zal als analysemodel het negencellenmodel worden gebruikt. Dit model biedt een nauwkeuriger handvat voor het plaatsen van het te onderzoeken participatieproces

in het bovenstaande schema. Dit model is gebaseerd op een wisselwerking tussen drie dimensies die bij een interactief beleidsproces continu op elkaar inwerken (Edelenbos et al., 2006, p. 22). Deze dimensies zijn: inhoud, proces en macht. De inhoudelijke dimensie omvat de onderwerpen, ideeën en oplossingen waarover wordt onderhandeld. De procesdimensie omvat de inrichting en het verloop van het proces zelf en of men tot overeenstemming komt door het interactieve beleidsproces (Edelenbos et al., 2006, p. 22). De machtsdimensie gaat over wie de beslissingen neemt over wat de problemen en oplossingen zijn en wie er mag deelnemen aan het proces.

Elk van deze dimensies wordt weer uitgewerkt aan de hand van drie aspecten, zijnde architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten (Edelenbos et al., 2006, p. 22). Het aspect *architectuur* omvat de opbouw van het proces aan het begin. Er wordt besproken welke regels, kaders en richtlijnen er voor het proces en de machtsposities gelden. Het betreft de vormgeving van de arena waarbinnen de interacties plaatsvinden (Edelenbos et al., 2006, p. 22). Vervolgens worden de dimensies uitgelicht aan de hand van het aspect *feitelijk handelen*. Hier gaat het over het verloop van het proces wanneer mensen interacteren met elkaar (Edelenbos et al., 2006, p. 22). Dus het proces in de praktijk. Het aspect *uitkomsten* beslaat in hoeverre de voorstellen daadwerkelijk resulteren in invloed op het beleid en of er uiteindelijk overeenstemming is bereikt. Het figuur hieronder geeft het negencellenmodel weer, met in de kolommen de aspecten en in de rijen de dimensies:

Figuur 9: Negencellenmodel (Edelenbos et al., 2006, p. 23)

Dimensie/Aspect	**Architectuur**	**Feitelijke handelingen**	**Uitkomsten**
Inhoud	Inhoudelijke kaders en randvoorwaarden	Inhoudelijke inbreng van betrokkenen	Inhoudelijke resultaten
Proces	Inrichting proces	Procesverloop en procesmanagement	Mate van overeenstemming en conflict
Macht	Toegang en besluitvorming	Gebruik machtsmiddelen (machtsuitoefening)	Mate van invloed

De inhoudelijke dimensie gaat kortgezegd over de inbreng, de onderwerpen en de uiteindelijke inhoudelijke resultaten van het proces. Bij *het aspect architectuur* gaat het bij de inhoud om of er specifieke methoden worden ingezet om tot inhoudelijke vernieuwing of nieuwe ideeën te komen, inhoudelijke openheid (Edelenbos et al., 2006, p. 23). Ook of er vooraf kaders opgesteld om dit te stimuleren. Zo zouden de kaders en de inhoudelijke beslissingen al besloten kunnen zijn en is er alleen ruimte om te beslissen over kleine details (Edelenbos et al., 2006, pp. 23-24). Inhoudelijke openheid betreft in welke mate de inbreng van betrokkenen een rol kan spelen bij de besluiten (Edelenbos et al., 2006, p. 24). *Het aspect feitelijk handelen* omvat of er ideeën werkelijk naar voren worden gebracht door de participanten. Het gaat over of er in de praktijk nieuwe ideeën worden ingebracht of zijn er alleen discussies over voorgekauwde onderwerpen (Edelenbos et al., 2006, p. 24). *Het aspect resultaten* gaat bij deze dimensie over of de nieuwe ideeën het gehaald hebben en worden meegenomen in de besluitvoering. Kan men, kijkend naar de resultaten, spreken van

inhoudelijke vernieuwing?

De procesdimensie gaat over hoe de daadwerkelijke onderlinge interacties verlopen bij de uitvoer van het interactieve beleidsproces. Bij *het aspect architectuur* wordt er hier gekeken naar hoe het proces wordt ingericht (Edelenbos et al., 2006, p. 26). Er wordt gekeken naar hoe het wordt begeleid, wat het ontwerp is en wat de spelregels en afspraken voorafgaand zijn. Ook wordt er gekeken naar of er een onafhankelijke procesmanager of instantie is die het proces leidt, en wat hiervan de bevoegdheden zijn. Het gaat om het procesontwerp en de spelregels. *Het feitelijke aspect* gaat in op de toegankelijkheid van het proces en hoe openbaar de informatie is (Edelenbos et al., 2006, p. 27). Er wordt een tweedeling gemaakt van het procesverloop en procesmanagement (Edelenbos, 2006, p. 26). Met het procesverloop wordt de vorm bedoeld die de interacties in proces aannemen. Er wordt gekeken of de activiteiten en handelingen die plaatsvinden ook bedoeld zijn zoals het procesontwerp voorschrijft. Het procesmanagement doelt op het actief naar de spelregels sturen van de interacties tussen de betrokkenen (Edelenbos et al., 2006, pp. 26-27). Bij *de uitkomsten* worden de resultaten van de verschillende fasen van het proces en de uitvoering van het beleid bedoeld (Edelenbos et al, 2006, p. 28). Het gaar hier om of de uitkomsten worden uitgevoerd en of er overeenstemming is.

De machtsdimensie gaat over wie de beslissingen neemt en de machtspositie bekleedt. Hier is het belangrijk op te merken dat invloed en macht twee verschillende betekenissen hebben. Het verschil is dat invloed het resultaat is van machtsuitoefening (Edelenbos et al., 2006, p. 29). Zijn er institutionele verbanden? Er wordt onderscheid gemaakt tussen relationele, dispositionele en structurele macht. Bij relationele macht wordt gedoeld op een netwerk en interacties. Het gaat om of er macht kan worden uitgeoefend bij de verschillende interacties. Bij dispositionele macht gaat het om een ongelijke verdeling van machtsmiddelen (Edelenbos et al., 2006, p. 29). Dit kunnen verbale of psychologische kwaliteiten betreffen waardoor iemand beter in een groep initiatief neemt. Bij structurele macht gaat het om macht verleend uit de instituties en structuren uit de samenleving. Iemand kan een hogere positie bekleden dan een ander. De machtsarchitectuur betreft de regels die gelden voor toegang tot het proces en onderhandelingen en besluitvormingen binnen de processen (Edelenbos et al., 2009, p. 29). Bij het feitelijk handelen gaat het om welke betrokkenen echt meedoen en de participatieprocessen bereiken (Edelenbos et al., 2006, p. 29). Het is belangrijk te letten op of er participanten zijn geselecteerd en hoe het zit met de representativiteit. Bij de uitkomst gaat het om de uiteindelijke invloed die de actoren uit het proces hebben gehad (Edelenbos et al., 2006, p. 30).

Tot slot identificeren Edelenbos et al. een belangrijk punt wanneer men interactieve beleidsvormingsprocessen onderzoekt, namelijk *institutionele inbedding*. Institutionele inbedding betreft het spanningsveld tussen de vormgegeven participatieprocessen en de bestaande institutionele omgeving (Edelenbos et al., 2006, p. 32). Interactieve processen worden meestal om de normale besluitvormingsprocedures heen gevormd. Het gevaar bestaat dat er hierdoor een afstand ontstaat tussen de participatieprocessen en de reguliere besluitvormingsprocessen en deze elkaar niet raken. De institutionele inbedding betreft de voorwaarde waarmee de participatieprocessen zijn verbonden met de formele besluitvorming (Edelenbos et al., 2006, p. 32).

2.3 Theoretische deelvragen

De eerste theoretische deelvraag luidt: *wat zijn definities en indicatoren van 'maatschappelijk draagvlak'?* Uit literatuur blijkt dat er verschillende soorten draagvlak bestaan, maar er in dit onderzoek enkel wordt gekeken naar maatschappelijk draagvlak. Wanneer dit hoog uitvalt, kunnen beleidsmakers hun beleid sneller legitimeren. Voor beleidsmakers is het van belang dat het draagvlak voor het betreffende beleid zo hoog mogelijk is omdat beleidsprocessen dan sneller verlopen en daardoor minder geld kosten. Als er onderzoek wordt gedaan naar draagvlak, wordt er gewerkt met meer operationele termen zoals acceptatie of steun. Dit is belangrijk omdat op deze manier geïsoleerd kan worden op welk niveau er wel of juist geen draagvlak heerst. Ook kan er, door gebruik te maken van de acht typologieën van acceptatie (de Bakker & Overbeek, 2005), gemeten worden in welke mate de acceptatie van het beleid voorkomt. Lokale gemeenten zetten hoog in op het betrekken van burgers door middel van interactief beleid. Dit omdat door burgers te betrekken bij beleid, het draagvlak voor het betreffende beleid wordt vergroot.

De tweede deelvraag luidt: w*at zijn definities en indicatoren van 'interactieve beleidsvoering' en 'participatie'?* De wetenschappelijke literatuur geeft het volgende als definitie voor *interactief beleid*: een beleidsproces waar burgers en andere betrokkenen zo vroeg mogelijk worden betrokken om in samenwerking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 2). Er wordt meestal voor interactief beleid gekozen omdat wanneer burgers worden betrokken bij het beleidsproces, ze meer inzicht in bijkomstigheden verwerven waardoor er meer begrip kan ontstaan. Verder kan het gevoel deel uit te maken van het proces of de uitkomst te kunnen beïnvloeden, zorgen voor meer draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Overheidsinstellingen hebben steeds meer moeite om hun beleidskeuze gerechtvaardigd te krijgen (Derksen & Schaap, 2007, p. 39; Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 20). Om beleid sneller te kunnen legitimeren zijn er veel samenwerkingsverbanden ontstaan tussen lokale overheden en burgers. Er zou namelijk een relatie bestaan tussen meer betrokkenheid en het vergroten van draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 1). Het model gaat dus uit dat interactief beleid zorgt voor meer burgerbetrokkenheid, waardoor beleid sneller wordt gelegitimeerd en het draagvlak wordt vergroot.

De term 'burgerbetrokkenheid' slaat op *participatie*. Er bestaat geen universele definitie van participatie. In deze scriptie wordt er gesproken van *beleidsparticipatie*. Dit slaat op het betrekken van burgers bij projecten vanuit de overheid waarin burgers (mede) vormgeven aan de ontwikkeling en richting van het interactieve project of beleid. Het kan gebeuren dat participatiemethoden zoals interactieve beleidsvorming niet de juiste benadering hebben voor positieve beleidsparticipatie (Innes & Booher, 2004, p. 419). Soms wordt zelfs het tegenovergestelde effect behaald door het inzetten van beleidsparticipatie zoals minder draagvlak, woede of een afbreuk aan vertrouwen. Wat de juiste vorm van participatie omvat is onmogelijk te zeggen en verschilt per situatie. Wel is het belangrijk dat de nadruk ligt op het belang van het collectief en niet op de verschillende individuele visies. Dit zorgt ervoor dat iedereen die deelneemt aan het participatieproces dit doet op grond van het algemeen belang, hetgeen in de meeste gevallen zorgt voor de beste uitkomst. Zowel door Arnstein als Edelenbos worden schalen weergegeven voor het meten van de mate van participatie.

3. Methodologie

3.1 Casusselectie

In dit onderzoek is ingezoomd op het participatieproces van Noorder IJ-plas in de gemeente Amsterdam. Door het hele land ervaren gemeenten problemen of juist successen met het plaatsen van lokale windmolens. Elke regio heeft via de Regionale Energiestrategie zijn eigen doelstellingen met betrekking tot het verduurzamen. De gemeenten binnen deze regio werken samen om de gestelde doelen zo goed mogelijk te halen. Om op nationaal niveau te kijken naar successen of mislukkingen van interactieve beleidsvorming en participatie, is een groter onderzoek nodig dan deze masterscriptie. Deze scriptie heeft als casus de gemeente Amsterdam gebruikt. Dit is praktischer gezien de omvang, tijd en locatie waaraan deze scriptie is gebonden. Verder kampt de gemeente Amsterdam met veel problemen en verzet vanuit haar bewoners omtrent het plaatsen van lokale windmolens. Juist omdat de problemen zich nu voordoen, is het interessant deze proberen te ontleden. Het biedt een kans om deze problemen in kaart te brengen en in de toekomst eventueel te doen voorkomen.

De mensen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd wonen aan of in de buurt van de Noorder IJ-plas en het Cornelis Douwesterrein in Amsterdam-Noord. Bij de Noorder IJ-plas is sinds 2020 een participatieproces gaande en op het Cornelis Douwesterrein staat al een windmolen. De mensen die in de buurt wonen van de reeds bestaande windmolen op het Douwesterrein wonen dusdanig dicht bij de Noorder IJ-plas, dat zij ook zijn benaderd door de gemeente met informatie over het participatieproces van Noorder IJ-plas. Verder is het participatieproces van Noorder IJ-plas al een aantal jaar bezig, waardoor de case niet alleen erg actueel is, maar de verschillende stadia goed vallen te onderscheiden. Omdat alle respondenten ook zijn benaderd door de gemeente over de plaatsing van windmolens op Noorder IJ-plas en vanwege het actuele aspect, is besloten deze casus verder uit te lichten.

3.2 Type onderzoek

Dit is een kwalitatief onderzoek met een deductieve benadering. Er is begonnen met het bestuderen van de wetenschappelijke literatuur omtrent beleidsparticipatie bij overheidsprojecten. Vanuit deze literatuur zijn concepten uiteengezet waardoor ze kunnen worden toegepast in het huidige onderzoek. Ook de te gebruiken vragenlijst is deductief opgesteld aan de hand van de bovenstaande literatuur. Een kleine inductieve kanttekening kan geplaatst worden bij het verkrijgen van het onderwerp van deze thesis. Dit omdat vanuit gebeurtenissen in Amsterdam, zoals protesten tegen de komst van nieuwe windmolens, de keuze en fascinatie voor dit onderwerp is ontstaan. Volgens Bryman volgt dit onderzoek de klassieke stappen uit een kwalitatief onderzoek (2016, p. 379). Het begint met het formuleren van een probleem en een algemene onderzoeksvraag, hierbij ook een afbakening van relevante onderwerpen en mogelijke respondenten, daarna volgt de collectie van relevante data en literatuur, hieruit worden concepten afgeleid waardoor er onderzoek kan worden gedaan en tot slot worden de resultaten opgeschreven na het daadwerkelijke onderzoek (Bryman, 2016, p. 379).

Verder is dit onderzoek kwalitatief van aard. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, houdt kwalitatief onderzoek zich meer bezig met woorden dan met cijfers (Bryman, 2016, p. 375). Dit is een beknopt onderscheid maar raakt wel de kern. In dit onderzoek worden interviews afgenomen waar de antwoorden niet in nummers of schalen

worden uitgedrukt. Het betreft open vragen waar de respondent vrij is zijn eigen antwoord te formuleren. Deze antwoorden zullen later, door middel van codes opgesteld uit de theorie, worden ontleed. Dit wordt met de algemene term 'kwalitatief interviewen' aangeduid (Bryman, 2016, p. 377). Qua epistemologie kan er dan worden gesproken van een interpretatieve positie omdat getracht wordt de werkelijkheid te achterhalen vanuit het oogpunt van de respondenten. Door het bestuderen van de woorden van de respondent wordt de sociale wereld bestudeerd. De interpretatie van de respondenten samen geeft een blik in deze sociale werkelijkheid. Het gaat hier om betekenisgeving. Hoe interpreteren de betrokken actoren hun omgeving en hoe handelen ze er vervolgens naar. In lijn met de benadering dat iedereen de werkelijkheid op een eigen manier interpreteert, is de ontologische benadering constructivistisch. Dit houdt in dat de werkelijkheid tot stand komt door actieve interacties tussen individuen. De werkelijkheid is niet passief, maar wordt telkens actief geconstrueerd door middel van interactie (Bryman, 2016, p. 375). De ervaring van de werkelijkheid wordt grotendeels geconstrueerd door de sociale processen om ons heen en die wij zelf aangaan.

De uitvoer van dit onderzoek viel grofweg op te delen in drie segmenten, namelijk; het draagvlak vooraf aan het proces, de invloed van het proces op het draagvlak en de mate van draagvlak na het proces. Voor een dergelijk onderzoek is het beste om een grootschalig kwantitatief onderzoek op te zetten die op elk van deze momenten data verzamelt. Een grootschalig online survey onder alle omwonenden vooraf, tijdens en na het proces zou wenselijk zijn. Op het moment van dit onderzoek nadert het proces echter al het einde. Daarom wordt middels semigestructureerde diepte-interviews getracht de informatie te achterhalen van voor en tijdens het proces. Ook wordt er onderzocht wat met vindt na het proces te hebben doorlopen. Dit wordt gedaan aan de hand van de ervaringen die men tot nu toe heeft opgedaan in het proces.

3.3 Onderzoeksdesign

Dit onderzoek betreft een case study design. Het onderzoek richtte zich op een analyse van slechts één casus, namelijk het proces van de lokale windmolenplaatsing binnen de gemeente Amsterdam. In het specifiek betreft dit de windmolenplaatsing aan de Noorder IJ-plas. De afbakening van de te bestuderen locatie, handeling en organisatie maken dit een casus (Bryman, 2016, p.60). Er kan worden gesproken van een single case study design omdat de nadruk ligt op slechts één casus. Tegelijk zorgt dit ervoor dat de bevindingen lastig naast andere casussen kunnen worden gehouden buiten dit onderzoek. Ook zorgt dit ervoor dat de resultaten slecht te generaliseren zijn naar andere situaties buiten dit onderzoek. Dit omdat de gemeente Amsterdam zijn eigen identieke milieudoelstellingen, beleid en andere contextuele factoren heeft. Wel biedt het de kans om, als een follow-up studie zijnde, na te gaan hoe de participatieprocessen bij de windmolenplaatsing zijn verlopen binnen de gemeente Amsterdam. De problemen die hier aan het licht zijn gekomen kunnen voorkomen dat ze elders weer opduiken.

De data werd verzameld middels semigestructureerd interviews. Deze interviews werden opgesteld aan de hand van een interviewprotocol. Dit omvat een topiclist opgesteld aan de hand van de literatuur, gevolgd door vragen per topic. Deze topiclist werd opgesteld om de deelvragen te kunnen beantwoorden. Per topic werden er vragen gevormd die samen zo dekkend mogelijk waren om genoeg rijkende informatie te generen voor het betreffende onderwerp. Deze lijst met vragen bood een rode draad tijdens de interviews. Deze lijst is te

vinden als bijlage (Document – 2). Omdat elk interview op zijn eigen manier verloopt biedt een semigestructureerd interview de mogelijkheid dieper door te vragen op antwoorden die respondent geeft, en tegelijk in te spelen op hetgeen de respondent zegt door gebruik te maken van een andere vragenvolgorde. Na de interviews werden deze getranscribeerd. Vervolgens zullen deze interviews middels Atlas.ti worden gecodeerd. De codes volgen logischerwijs uit de codeboom in de bijlage (Document – 4). De codes worden kort toegelicht in een codeboek dat zich ook in de bijlage bevindt (Document – 3).

De selectie van respondenten gebeurde initieel via lokale facebookgroepen. Hier werden Amsterdammers benaderd die te maken hebben gehad met participatieprocessen van lokale windmolenplaatsing. Het is een vereiste dat deze mensen in de gemeente Amsterdam wonen. Helaas hadden de oproepen op internet en verschillende facebookgroepen niet het gewenste effect gehad, en werden geen respondenten gevonden. Om respondenten te vinden, is daarom gekozen bij mensen langs te gaan die in de buurt wonen van windmolens en gebieden waar in de nabije toekomst windemolens zullen worden gebouwd. Deze gebieden waren eenvoudig te achterhalen middels een kaart van de gemeente Amsterdam.

Deze directe methode heeft wel enkele respondenten opgeleverd. Er zijn tien respondenten geïnterviewd. Soms per tweetal en soms individueel. Deze interviews vonden fysiek plaats. Eén respondent is twee keer geïnterviewde. De tweede keer was via de telefoon voor opheldering over bepaalde informatie relevant voor het negencellenmodel. Omdat dit aantal laag is om conclusies te kunnen trekken, wordt de data uit de interviews aangevuld met andere databronnen zoals openbare e-mails, documenten en krantenartikelen. Er kan worden gesproken van datatriangulatie.

Datatriangulatie omvat het gebruik van verschillende databronnen (Bryman, 2016, p. 386). Door het gebruik van meerdere databronnen kunnen eventuele gaten in de data, ontstaan door het lage respondenten aantal, worden aangevuld.

3.4 Respondentenselectie

Voor dit onderzoek werden geen respondenten benaderd in IJburg omdat daar geen windmolens zijn gebouwd en mensen al een negatieve insteek hebben. Verder worden actiegroepen als windalarm ook niet benaderd omdat daar louter mensen zijn te vinden die sterk tegen de komst van windmolens zijn. De groep respondenten zou anders een sterke bias hebben en niet de doorsnee burger representeren die in de buurt van een windmolen woont. Op Facebookgroepen als ‘Amsterdam 2030’, ‘Amsterdam-Noord’ en ‘Windturbines, Windmolens & Windenergie’ zijn advertenties geplaatst om respondenten te werven.

Hoewel de oproepen door de beheerders werden goedgekeurd en op hun pagina’s werden geplaatst, hebben ze helaas niet het beoogde effect gehad. Om toch respondenten te vinden zijn visitekaartjes gemaakt en is er van deur tot deur gegaan om te vragen of mensen bereid zijn deel te nemen aan een interview. Deze visitekaartjes staan in de bijlage (Document -1). Wanneer iemand niet thuis was werd dit kaartje door de bus gedaan. Er is een speciaal e-mailadres aangemaakt voor dit onderzoek, om het contact met respondenten gemakkelijker te maken. In Amsterdam-Noord staat één windmolen, maar is er wel een groot voorkeursgebied waar in de nabije toekomst windemolens zullen worden gebouwd. In de buurt van deze windmolen en het voorkeursgebied, Noorder IJplas genaamd, is op weekenddagen langs de huizen gegaan om bewoners te vragen voor een interview. Wanneer mensen de deur opendeden, is gevraagd of ze tijd hadden voor een interview. Wanneer

mensen niet thuis waren is er een visitekaartje door de bus gedaan met een kort introducerend verhaal, en mijn contactgegevens in de vorm van facebook en een emailadres voor dit onderzoek. Deze directe methode heeft wel respondenten opgeleverd.

Bij de omwonenden van de gebouwde windmolen en de bewoners in het betreffende voorkeursgebied is geen selectie gemaakt. Er is willekeurig bij mensen aangebeld. Sommige bewoners begrepen niet wat er werd gezegd en hadden geen weet van participatieprocessen. Anderen, rond de Noorder IJ-plas, waren gelijk bereid tot interviews. In het voorkeursgebied ging de respondentenwerving erg snel. Iedereen die werd benaderd in het gebied van Noorder IJ-plas wilde deelnemen aan dit onderzoek. Dit wekte de indruk dat, omdat in de nabije toekomst windmolens zullen worden gebouwd en dus participatieprocessen volop bezig zijn, deze mensen allemaal direct betrokken zijn bij de komst van deze windmolens en ze daarom sneller bereid zijn deel te nemen aan het onderzoek.

Na de eerste random sampling binnen de geselecteerde gebieden vond, zowel bij de omwonenden van de windmolen als bij de bewoners in het voorkeursgebied, snowball sampling plaats. Mensen raadden betrekkelijk snel andere buren aan die ook zouden willen deelnemen. Contact maken met bewoners ging ook gemakkelijker wanneer de naam werd genoemd van een bewoner die al heeft deelgenomen aan het onderzoek.

3.5 Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid gaat het er om of een onderzoek goed te herhalen is, en of de onderzoeker zelf het onderzoek niet heeft gestuurd met theoretische aannames of persoonlijke ideeën (Bryman, 2016, pp 383-386). Het eerste wordt externe betrouwbaarheid genoemd en het laatste heet interne betrouwbaarheid (Bryman, 2016, pp. 383-384). Hoewel een compleet waardevrij onderzoek, en vrij van bias van de onderzoeker zelf, onmogelijk is, is het wel mogelijk dit tot een gangbaar minimum te beperken. De keuze en selectie van de te verwerken theorie is al onderhevig aan bias. Zelfs de keuze van dit onderwerp getuigt van de persoonlijke interesse van de onderzoeker. Mede hierdoor is een onderzoek dat vrij is van persoonlijke waarden, niet haalbaar. Hiervan bewust zijn, scheelt wel. In dit onderzoek is getracht de theorie zo objectief en duidelijk mogelijk te presenteren. Ook zal worden geprobeerd de bevindingen zo objectief en helder mogelijk te koppelen aan de gebruikte theorie.

Externe betrouwbaarheid gaat er dus over of een onderzoek te herhalen is door derden. Dit is een zeer lastig punt voor een kwalitatieve case study waar gebruik wordt gemaakt van semigestructureerde interviews. Het is namelijk onmogelijk een sociale setting te bevriezen en exact opnieuw te gebruiken voor een onderzoek in de toekomst. Er zijn altijd locatie specifieke omstandigheden en contexten die veranderen met de tijd. Ondanks dat, kan het onderzoeksproces wel herhaald worden, maar zullen de mensen verschillen die worden geïnterviewd en zullen de interviews ook anders verlopen. Hetgeen zou kunnen leiden tot inconsistentie bij de getrokken conclusies.

Bij interne betrouwbaarheid gaat het om of hetgeen wordt waargenomen niet onderhevig is aan de persoonlijke waarden van de onderzoeker. Wanneer meerdere onderzoekers aan hetzelfde onderzoek zouden werken, zou de vraag moeten worden gesteld of er eenheid bestaat over hetgeen dat wordt waargenomen. Dit zodat een persoonlijke interpretatie voorkomen kan worden. Aan dit onderzoek wordt door één persoon gewerkt. Echter, zullen de scriptiebegeleiders fungeren als mede onderzoekers of peer-reviewers. Om

zelf mijn betrouwbaarheid te waarborgen, zijn in de semigestructureerde interviews meermaals dezelfde vragen herhaald maar telkens anders geformuleerd. Dit zou zo min mogelijk ruimte moeten geven voor mijn eigen interpretatie. Verder wordt er veel gewerkt met quotes zodat de woorden van de respondenten niet worden aangepast.

3.6 Validiteit

De validiteit van het onderzoek gaat in op de vraag of je daadwerkelijk meet wat je zegt te meten (Bryman, 2016, p. 383). Het bespreekt of je hetgeen observeert of identificeert wat je tracht te onderzoeken. Ook bestaat er een onderscheid tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat in op de relatie tussen de data of observaties en de daaruit voorkomende theorieën of bevindingen. Het bespreekt of de getrokken conclusie voortkomt uit de observaties. Een vraag die gesteld zou kunnen worden is of er een duidelijk oorzaak-gevolg valt te onderscheiden (Bryman, 2016, p. 384). Externe validiteit gaat over de vraag of de bevindingen te generaliseren vallen naar andere sociale contexten (Bryman, 2016, p. 384). Dit vormt een probleem voor de kwalitatieve case study omdat er wordt gekeken naar een individuele casus. Deze casus is identiek en is onderhevig aan zijn eigen identieke variabelen waardoor bevindingen lastig vallen te generaliseren naar andere situaties. Verder vormt het lage aantal respondenten ook een probleem wanneer de bevindingen zouden moeten worden gegeneraliseerd.

4. Empirie

In dit onderzoek zijn bewoners benaderd uit de gemeente Amsterdam die betrokken zijn, of waren, bij participatieprocessen van de gemeente met betrekking tot het plaatsen van lokale windmolens. Binnen deze afbakening en met de gevonden respondenten kunnen twee gevallen onderscheiden worden: omwonenden van een reeds bestaande windmolen aan de Toetsenbordweg op het Cornelis Douwesterrein en bewoners aan de Noorder IJ-plas waar plannen zijn om in de nabije toekomst drie windmolens van 200 m te plaatsen. Belangrijk is dat er hier zowel sprake is van een bestaande windmolen waar de omwonenden al een vorm van participatie hebben doorlopen, en windmolens in ontwikkeling waar het participatieproces nog loopt. Beide gevallen bevinden zich in Amsterdam-Noord en bij elkaar in de buurt. Zelfs zo dicht bij elkaar in de buurt dat de respondenten wonende rondom de bestaande windmolen, ook betrokken zijn bij processen rond de windmolens in ontwikkeling bij de Noorder IJ-plas. Vanwege deze reden en het actuele aspect van het lopende participatieproces bij Noorder IJ-plas, zal deze casus nu verder worden uitgelicht en gelden als lijdende casus voor dit onderzoek.

4.1 Voorafgaand

Het begint in 2012 wanneer de Noorder IJ-plas aangewezen wordt door de gemeente als een ‘voorlopig kansrijk’ zoekgebied voor de plaatsing van windmolens (windvisie, 2012, p. 42). Dit gebeurde door het opzetten van een rapport genaamd: Windvisie. Hierin wordt kort de ruimtelijke ordening van Amsterdam samengevat en mogelijkheden onderzocht waar nieuwe windturbines zouden kunnen worden geplaatst. Noorder IJ-plas krijgt als zoekgebied in dit rapport de status ‘voorlopig kansrijk’. Dit houdt in dat er binnen dit zoekgebied locaties voor windmolens zijn ‘waar er een redelijk vermoeden bestaat dat zich geen negatieve effecten voordoen of de verwachting aanwezig is dat deze kunnen worden voorkomen door mitigerende maatregelen’ (Windvisie, 2012, p.41). Deze status is de op één na beste van vier anderen, zijnde: kansrijk, voorlopig minder kansrijk, minder kansrijk en ongeschikt. Deze indeling wordt gebaseerd op de mogelijke negatieve effecten die kunnen worden verwacht resulterende van de aspecten geluidshinder, slagschaduw, veiligheid en ruimtegebruik, natuur/ecologie en windcondities en elektriciteitsopbrengst (Windvisie, 2012, p. 40). Elk gebied wordt getoetst aan de bovenstaande aspecten en bepaalt bij elkaar de status van het gebied. Van de negentien zoekgebieden in de gemeente Amsterdam heeft geen enkel gebied de status ‘kansrijk’ gekregen. Na de publicatie van het rapport Windvisie blijft dus onbekend in welk gebied er concreet gebouwd gaat worden.

In tegenstelling tot de twee andere kansrijke locaties die op één aspect een score hebben van ‘voorlopig kansrijk’, heeft het gebied Noorder IJ-plas op twee aspecten een score van voorlopig kansrijk (Windvisie, 2012, p. 42). Het gaat om de aspecten natuur/ecologie en elektriciteitsopbrengst. Qua elektriciteit wordt een opbrengst van 6000~6750 MWh per jaar verwacht voor een molen met een tiphoogte van 125 meter (Windvisie, 2012, p. 43). Omdat dit aspect niet de hoogste score krijgt, ga ik er ervan uit dat de opbrengst aan de lage kant is. Verder staat er een opmerking bij dat er wel ruimte is voor meerdere windmolens met een tiphoogte van 198 meter om de opbrengst te kunnen verhogen (Windvisie, 2012, p. 43). Bij natuur/ecologie krijgt het niet de hoogste score omdat in het gebied de ruige dwergvleermuis voorkomt. De Noorder IJ-plas is namelijk een relatief rustig groengebied. Het gebied is namelijk al langer geleden door de gemeente geclassificeerd tot hoofdgroenstructuur.

Wanneer een gebied wordt geclassificeerd tot hoofdgroenstructuur (HGS), gelden er

bepaalde richtlijnen voor deze gebieden. Deze zijn vastgelegd in de Structuurvisie Amsterdam. De belangrijkste zijn dat de groengebieden in Amsterdam worden beschermd (Structuurvisie Amsterdam 2040, 2011, p. 239).

'*De Hoofdgroenstructuur omvat de minimaal benodigde hoeveelheid groen die Amsterdam wil borgen, bestaande uit gebieden die waardevol zijn voor de stad en de metropool, omdat zij een onmisbare functie vervullen voor groene recreatie, verbetering leefklimaat, waterhuishouding, hittedemping, verbetering luchtkwaliteit, biodiversiteit en voedselproductie… Woningbouw, werkgerelateerde functies, wegenaanleg of het vestigen van voorzieningen die verkeer aantrekken of die ten koste gaan van groen zijn niet in overeenstemming met de doelstellingen van deze structuurvisie*' (Structuurvisie Amsterdam, 2040, 2011, p. 239).

Natuurbehoud en groene recreatie zijn leidend voor de HGS. Groene gebieden in Amsterdam die onder de hoofdgroenstructuur vallen worden dus in zeker mate beschermd en behouden voor recreatie. Windmolens zijn, op uitzondering, niet inpasbaar in een hoofdgroenstructuur omdat het bebouwing betreft die niet ondersteunend of stimulerend is voor het omringende groen (Structuurvisie Amsterdam 2040, 2011, p. 244). Uitzondering wordt gemaakt voor zogenaamde 'uitwerkingsgebieden' (Structuurvisie Amsterdam 2040, 2011, p. 244). Dit is een ander woord voor gebieden die in de windvisie als 'kansrijk' of 'voorlopig kansrijk' worden bestempeld (Windvisie, 2012, p. 17). Dus wanneer de gemeenteraad besluit dat een hoofdgroenstructuur wordt geclassificeerd als zoekgebied, mag er in de toekomst een windmolen worden gebouwd.

In de HGS Noorder IJ-plas is in 2019 een participatietraject gestart van vijf bijeenkomsten om samen met de omwonenden te kijken hoe invulling te geven aan de ontwikkeling van het gebied tot park (Ruimtelijk Toetsingskader Noorder IJ-plas, 2021, p. 6). De plannen worden vastgelegd in het Ruimtelijk Toetsingskader. Hierin worden initiatieven uitgewerkt met een tijdsspanne van 10 jaar om de ontwikkeling van het gebied in goede banen te leiden (Ruimtelijk Toetsingskader Noorder IJ-plas, 2021, p. 6). Er zijn uiteindelijk vijf ruimtelijke uitgangspunten opgesteld die tot 2030 zullen worden ontwikkeld. De eerste is dat het water moet worden beleefd. Het plan is om de plas open te houden en aan de noordoever een strandje aan te leggen en een kleine horecavoorziening om recreatie te stimuleren. Op precies de plek waar in 2019 sprake was van een openbaar strand met horeca, komt nu een windmolen te staan. Het tweede punt is de natuur verder ontwikkelen. Ze willen een oever ondieper maken voor de verbetering van waterkwaliteit en de aanwezige grazers meer ruimte geven. Het derde punt is om het wandel- en fietsnetwerk uit te breiden in het gebied. Het vierde punt is om de toegankelijkheid van het gebied te vergroten door meer in- en uitgangen te maken. Het vijfde punt is om een publieke voorzien te maken die mensen bij het gebied moet betrekken, wederom op de noordoever. Hoewel het om de planning gaat voor de komende tien jaar, is duidelijk dat bij het maken van deze plannen de locaties voor de windmolens nog niet bekend waren. Opmerkelijk is ook dat de verantwoordelijk wethouder voor de plaatsing van windmolens in het gebied, Marieke van Doorninck, erg tegenstrijdige signalen geeft. In het voorwoord pleit ze voor het behoud van groen, ontspanning en recreatie en spreekt ze niet van de inpassing van windmolens waar ze zelf verantwoordelijk voor is (Concept Beleidskader Hoofdgroenstrucuur, 2022, p. 3). Terwijl ze in 2022 uit haar functie ontheven werd vanwege de onvrede en het verzet die ze teweeg heeft gebracht om in de

hoofdgroenstructuur Noorder IJ-plas windmolens te plaatsen, schrijft ze in datzelfde jaar de volgende woorden in het voorwoord van het Concept Beleidskader Hoofdgroenstructuur:

'*Hoe zorgen we ervoor dat waardevolle groengebieden in de stad behouden blijven; voor nu én in de toekomst? Al sinds 2003 is de Hoofdgroenstructuur daarvoor hét instrument. In de Hoofdgroenstructuur zijn de belangrijkste groengebieden opgenomen die we als stad willen behouden, zoals stadsparken, volkstuinparken, grotere plantsoenen, sportparken en groene verbindingen. In de Omgevingsvisie 2050 staat de ambitie beschreven om deze Hoofdgroenstructuur richting 2050 in stappen te laten groeien naar een groter, gevarieerder en beter verbonden groenblauw netwerk. Een Hoofdgroenstructuur die we ook echt groen houden en waar we dus niet in gaan bouwen. Waar water een belangrijk onderdeel van is en waarvan de kwetsbare natuurgebieden beschermd zijn. En waar stadsnatuur een integraal onderdeel van uitmaakt.*' Marieke van Doorninck (Concept Beleidskader Hoofdgroenstructuur, 2022, p. 3)

4.2 Recentelijk

Nu de Noorder IJ-plas in 2012 een zoekgebied is geworden en de betekenis van een hoofdgroenstructuur is behandeld, is voor verdere beschrijving van de casus meer context nodig. Een belangrijk moment was het ondertekenen van het Klimaatakkoord van Parijs in 2016 door de VN. Het akkoord is van kracht gegaan in 2020 en stelt doelen voor 2030 en 2050. Dit akkoord vertaalde zich naar het nationale Klimaatakkoord van Nederland in 2019. Hier werd de Regionale Energiestrategie in leven geroepen en de energieregio's gevormd zodat met lokale, op maat gemaakte doelen door heel Nederland de nationale doelen kunnen worden gehaald. De energieregio Noord-Holland Zuid wordt gevormd, dit is de regio waarin Amsterdam en omringende gemeenten met elkaar samenwerken, en presenteerde in 2020 haar energiestrategie. Belangrijk hier is dat, ongeacht of de nationale doelen zijn gehaald, Amsterdam voldoende wind- en zonne-energie wil hebben voor 80% van haar huishoudens in het jaar 2030.

Hierop volgt dat er in 2020 door de initiatiefnemers voor de bouw van de molens, Amsterdam Wind en NDSM Energie, en de gemeente een intentieverklaring wordt ondertekend voor de aanleg van molens in het gebied. Beide initiatiefnemers zijn Amsterdamse energiecoöperaties. NDSM Energie is een energiecoöperatie bestaande uit ondernemers. Ze willen groene energie ontwikkelen voor het bedrijfsleven en vormen met bedrijven op het Cornelis Douwesterrein en het NDSM-terrein een coalitie. Amsterdam Wind bestaat uit een samenwerking van burgercoöperaties zijnde De Windvogel, Onze energie, Amsterdam Energie en Zuiderlicht. Amsterdam Wind bestaat uit burgers en wil duurzame energie opwekken door en voor Amsterdammers. De gemeente organiseerde ondertussen online bijeenkomsten voor omwonenden om informatie te verschaffen over de windmolens. Er werd uitleg gegeven over onder meer het proces van de windmolenplaatsing, wanneer en hoe men invloed zou kunnen hebben in het proces en wat de RES inhoudt. In december werd er vervolgens nog een informatieavond georganiseerd in Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2023, H). Deze bijeenkomst werd voorgezeten door de voormalig verantwoordelijke wethouder van het project te Noorder IJ-plas, Marieke van Doorninck. Hier werd verteld over uitkomsten van bijeenkomsten en onderzoeken over de omwonenden en het gebied. Ook werd er verteld over wat de bewoners zouden kunnen verwachten van het totale proces en hoe ze hier invloed op zouden kunnen hebben (Gemeente Amsterdam, 2023, H).

Voor de casus is het belangrijk te melden dat van Doorninck door haar eigen partij,

GroenLinks, uit haar functie is ontheven in mei, 2022 (AT5, 2022: AD, 2022). Verschillende bronnen wijten dit aan hoe van Doorninck de Groen Links agenda propageerde met betrekking tot de plaatsing van windmolens en de resulterende onvrede van de omwonenden tot gevolg (AD, 2022; AT5, 2022). Zo zou ze zeer gemotiveerd zijn om te werken aan 'de noodzakelijke omslag naar schone energie en de uitbouw van een complete, groene stad…' aldus van Doorninck (AT5, 2022). Ze erkent dat de veranderingsagenda flink was en dat het veel verzet teweeg heeft gebracht onder de bewoners. Ze zegt dat het pittig was maar nodig en dat er veel is bereikt (AT5, 2022). Ondertussen concluderen experts dat in de periode van van Doorninck er grote fouten in het participatieproces zijn gemaakt (AD, 2022). Er wordt namelijk geconcludeerd dat door het slechte inspraakbeleid van de gemeente, de gezondheidsklachten van de omwonenden erger zijn wanneer de windmolens er daadwerkelijk staan (AD, 2022). Er is meer onvrede met meer verzet en hinder van windmolens tot gevolg. Dit zou van Doorninck zich mogen aantrekken (AD, 2022). GroenLinks draagt vervolgens een provinciaal bestuurder uit Noord-Holland, Zita Pels, voor. Toevallig heeft Pels ervoor gezorgd dat vier jaar geleden de ban op de bouw van meer windmolens op land werd opgeheven in de provincie Noord-Holland (AD, 2022). Deze actie was het startsein voor de heftige discussie omtrent de plaatsing van de windmolens in Amsterdam. Nu Pels het stokje overneemt van van Doorninck krijgt ze deze discussie zelf in haar schoot geworpen.

In 2021 wordt er door de initiatiefnemers, de energiecoöperaties NDSM Energie en Amsterdam Wind, een participatieplan opgezet. Dit plan moet worden gemaakt in samenwerking met de bewoners van de Noorder IJ-plas. Wanneer het plan goed ik gekeurd door het college, worden door de initiatiefnemers omgevingsberaden opgezet (Gemeente Amsterdam, 2023, H). Ook wordt er onderzoek gedaan onder de bewoners en verschillende rapporten opgesteld zoals een Notitie Reikwijdte en Detailniveau. De bewoners kunnen tot 3 maart vervolgens hun mening geven op het ontwerp-omgevingsvisie. In april worden er opnieuw online informatieavonden georganiseerd. Mede vanwege de Covid-19 pandemie waren de informatieavonden digitaal. Een maand later wordt de RES 1.0 door de gemeenteraad vastgesteld en goedgekeurd. Hiermee dus ook de plannen over de zoekgebieden. Nadat de RES 1.0 is vastgelegd gaat de reflectiefase van start. In de reflectiefase wordt er meer intensief met omwonenden gekeken naar hoe de plannen het best kunnen worden verwezenlijkt (Gemeente Amsterdam, 2023, H). Het is de bedoeling dat er een goede dialoog plaatsvindt tussen de initiatiefnemers, gemeenten en bewoners. Er moet naar voren komen waar de knelpunten liggen en hoe deze kunnen worden aangepakt. Zo worden er klankbordgroepen en expertgroepen gevormd bestaande uit omwonenden en experts. Deze groepen worden ingedeeld per thema: natuur en gezondheid. De klankbordgroep natuur bestaat uit omwonenden en in de klankbordgroep gezondheid bevinden zich ook artsen. De expertgroep kan op de thema's gezondheid en natuur gebiedsspecifieke adviezen geven. Deze adviezen worden in het plan-milieueffectenrapportage meegenomen dat na de reflectiefase wordt opgesteld. De klankbordgroepen kunnen op de adviezen van de expertgroep hun inbreng leveren zodat ze samen tot een conclusie kunnen komen.

In april 2022 komt de reflectiefase ten einde en zijn de adviezen van de expertgroepen opgeleverd. Na de reflectiefase volgt het opzetten van het de plan-Milieueffectenrapportage (MER). Dit gebeurde in de zomer van 2022. De adviezen van de expertgroepen worden verwerkt in het plan-MER. In het plan-MER worden de gevolgen onderzocht die de

windmolens hebben op de omgeving (Gemeente Amsterdam, 2023, H). Er worden mogelijke effecten van de turbines onderzocht op o.a. de omliggende natuur en de gezondheid van de omwonenden. De resultaten van de plan-MER worden weer gebruikt voor het opstellen van een Programma Windenergie Amsterdam (PWA). Hierin staat duidelijk onder welke voorwaarden mag worden gestart met de bouw van de windmolens en waar ze precies komen te staan (Gemeente Amsterdam, 2023, H). Ook staan er afspraken over hoe bewoners kunnen meeprofiteren, maatschappelijke participatie en samenwerking (Gemeente Amsterdam, 2023, H).

In het voorjaar van 2023 heeft Amsterdam Wind een vergunning aangevraagd bij de omgevingsdienst. Omwonenden kunnen als reactie op de vergunning en de plan-MER een zienwijze indienen bij de gemeente. Met 'zienswijze' wordt eigenlijk een bezwaar bedoeld. In het najaar van 2023 wordt vervolgens de plan-MER afgerond en de resultaten hiervan opgenomen in het PWA (Gemeente Amsterdam, 2023, H). In de fase dat het PWA wordt opgesteld, mogen omwonenden input leveren op bepaalde zaken. Zo mogen de omwonenden input leveren over wat de initiatiefnemers, de coöperaties die de molens gaan bouwen, kunnen doen om overlast te verminderen en hoe goed samen te werken (Gemeente Amsterdam, 2023, H). In het najaar zijn zowel de plan-MER als de PWA klaar en kunnen omwonenden hier weer een zienswijze op indienen. Er wordt een informatieavond georganiseerd met uitleg over hoe de zienswijze op te stellen en in te dienen. Ook volgt er in het najaar van 2023 een besluit over de ontwerpvergunning. Wanneer de zienswijze niet worden gehoord, kunnen de omwonenden een beroep indienen tegen de plannen en de vergunning bij de Raad van State. In de tijdlijn aan het eind van dit hoofdstuk staat alles in chronologische volgorde. Het geel gemarkeerde zijn recentelijke momenten waarin de omwonenden veel contact hebben met de gemeente. Op deze momenten wordt de ervaring van de participatie getoetst.

4.3 Toekomstig

In 2024 worden de plannen PWA en plan-MER officieel vastgesteld door het college van burgemeester en wethouder (Gemeente Amsterdam, 2023, H). Dit gebeurt in samenwerking met de gemeenteraad. Afhankelijk van wat de gemeenteraad beslist, beginnen de eerste planningsprocessen en werkzaamheden van de aanleg. Dit gebeurt binnen de gestelde voorwaarden in het eerder gemaakte participatieplan door de omwonenden, initiatiefnemers en belanghebbenden (Gemeente Amsterdam, 2023, H). De gemeenteraad moet van tevoren beslissen of dit participatieplan voldoende is. Burgers mogen hierbij ook inspreken in de gemeenteraad.

In 2025 moeten de processen rond de vergunningverlening zijn afgelopen. Er zal dan worden gebouwd om in 2030 werkende windmolens te hebben. In 2030 moet de doelstelling worden gehaald van 80% duurzame energie van de totale energie voor de Amsterdamse huishoudens (Gemeente Amsterdam, 2023, H). Er zou dan 127 MW aan windenergie en 400 MW aan zonenergie beschikbaar moeten zijn in de gemeente.

4.4 Overzicht planningsproces Noorder IJ-plas

-2012, Noorder IJ-plas wordt een zoekgebied

-2016, Klimaatakkoord Parijs

-2019, begin van Regionale Energiestrategie

-2020 feb, publicatie concept RES Amsterdam

-Juli, ondertekening intentieverklaring Noorder IJ-plas

-Juli en november, online informatiesessie voor omwonenden

-December, algemene informatieavond windmolens geleid door Marieke van Doorninck

-2021, participatieplan en omgevingsberaden

-Januari, inspraak omgevingsvisie

-April, online informatiebijeenkomst

-Zomer, besluit RES 1.0

-Zomer/najaar, start reflectiefase

-**2022** voorjaar, reflectiefase afgelopen.

-Mei, Marieke van Doorninck wordt uit functie ontheven

-Mei, Zita Pels is de nieuwe verantwoordelijke wethouder

-Zomer, start plan-MER door gemeente Amsterdam

-2023 voorjaar, zienswijze opsturen als reactie op MER

-Najaar, participatie over Programma Windenergie Amsterdam (PWA).

-Najaar, resultaten plan-MER en PWA ter visie gelegd

-Najaar, zienwijze opsturen als reactie op MER en PWA

-Najaar, besluit ontwerpvergunning

-Najaar, eventueel beroep van omwonenden indienen bij Raad van State

-2024 voorjaar, plan-MER en PWA worden vastgesteld

-Voorjaar, start lokale samenwerkingsverbanden (participatieplan)

-2025-2030, Vergunning verleend en plaatsing windmolens begint.

-2030, doelen gehaald op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek besproken. Alle respondenten in dit onderzoek zijn in meer of mindere mate betrokken bij het participatieproces van de Noorder IJ-plas. De resultaten zullen worden gepresenteerd aan de hand van het conceptueel model. Dit houdt in dat eerst het potentieel draagvlak wordt besproken, daarna het participatieproces en vervolgens de invloed van het proces op het huidige draagvlak. De interviews volgden grofweg ook deze volgorde. Er werd eerst gevraagd naar hoe de mensen dachten over windmolens en de transitie naar gebruik van groene energie voordat ze überhaupt in contact kwamen met windmolens. Vervolgens werd gevraagd naar hun ervaring met het participatieproces. In het verlengde daarvan werd gevraagd naar hun huidige draagvlak voor windmolens. Hier wordt onderzocht of het participatieproces effect heeft gehad op het draagvlak dat omwonenden hebben voor de komst van lokale windmolens. Tot slot werden ze opnieuw gevraagd naar het vertrouwen dat ze hebben in de energietransitie, zodat kan worden gekeken of de ervaring met beleidsparticipatie hun beeld heeft doen veranderen zoals de theorie doet suggereren. Ook zullen bijzonderheden worden behandeld die onverwacht in het onderzoek naar voren kwamen. Tot slot zal getracht worden een antwoord te formuleren op de empirische deelvragen.

5.1 Het potentieel draagvlak onder de Amsterdammers

Met potentieel draagvlak worden de heersende visies onder de doelgroep bedoeld waar de initiatiefnemer het draagvlak zoekt. Wanneer er positieve visies over de implementatie van duurzame energietechnieken heersen in de samenleving, spreekt men van potentieel draagvlak voor duurzame energie. De term ‘potentieel draagvlak’ doelt op visies onder de bevolking die kunnen werken als voorspellers van het draagvlak voor bepaald beleid (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Wanneer het gevoerde beleid aansluit op de heersende visies uit de doelgroep, kan men spreken van draagvlak voor het betreffende beleid (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). In dit deel wordt de heersende visie omtrent windmolens onderzocht onder de omwonenden van Noorder IJ-plas. Er wordt zowel gekeken naar wat men vindt van het gebruik van windmolens in het algemeen, wat men vindt van lokale windmolens op land en wat men vindt van de energietransitie.

De voor- en tegenstanders voor windmolens zijn redelijk gelijk opgaan. Aan het eind van deze paragraaf staat een tabel met daarin een overzicht van de uitkomsten. Een kleine meerderheid staat positief tegenover gebruik van windmolens als bron van duurzame energie. Echter, is een kleine meerderheid tegen het gebruik van windmolens op land of toepassing in de lokale omgeving. Wat opvalt is dat alle respondenten het erover eens zijn dat er wel een omslag gemaakt moet worden naar het gebruik van meer duurzame energiebronnen. Alle respondenten steunen de energietransitie. Er is wel vaak nuance te vinden. Een windmolen op land moet kunnen maar wanneer deze te dichtbij komt, vormt het een probleem. Het not-in-my-back-yard gevoel (NIMBY-ism) en de opvatting dat de gemeente niet adequaat rekening houdt met gezondheid, veiligheid en natuur, komen veel voor. Ook de huidige afstandsnorm die wordt gehanteerd door de gemeente baart veel zorgen. Zo is Res-1 positief over windmolens op land maar vermeldt wel lokale windmolens niet te steunen omdat de gemeente te weinig rekening houdt:

[…] tegen het element windmolen geen probleem. Het moet natuurlijk niet in je eigen tuin

staan, wetende dat je daar last van kan hebben. En zeker als je het over 150 meter hoog hebt. Dan kun je wel zeggen dat het de meest efficiënte manier is om elektriciteit te winnen. Maar niet ten koste van elke prijs. Ik vrees dat het hier in de gemeente Amsterdam toch wel voor elke prijs gaat. [Res-I]

Een andere respondent, ook positief over windmolens op land en de energietransitie, vindt lokale windmolens prima maar maakt zich zorgen over de afstandsnorm. Er staan immers windmolens in het Westelijk Havengebied op circa 2000m van de respondenten vandaan. Sommige zijn te zien vanuit de huizen van de respondenten maar daar maken ze zich niet druk om. In die zin accepteren ze lokale windmolens maar niet als deze te dichtbij komen. De respondent doelt hier op het ontbreken van landelijke normen waardoor de gemeente vrij is in het opstellen van haar eigen beleid. De gemeente Amsterdam hanteert geen afstandsnorm in de vorm van een minimale afstand, maar een maximum aantal decibel dat te horen mag zijn in het dichtstbijzijnde huis. Bij Noorder IJ-plas worden waarschijnlijk windmolens van 200m hoog geplaatst waarvan de dichtbijzijnde wonig op een afstand van 420m ligt. Dit zorgt voor onvrede:

Er wordt ons altijd verweten van 'ja, maar jullie willen het niet in je achtertuin'. Not in my backyard. Maar dat is zeker niet het geval voor iedereen hier. Wat ons hier raakt is de afstand van de windmolen tot de woningen. Dat is een vreemd proces geweest. Want op een bepaald moment kregen ze dit gebied hier toegewezen. Toen heeft de gemeente zelf bepaald wat de afstand zou moeten zijn. [Res-VI]

Een kleine minderheid is tegen het gebruik van windmolens voor het opwekken van duurzame energie. Men vindt windmolens geen goed idee want het zou een laag rendement hebben. Respondenten geven ook aan het verwerkingsproces zorgelijk te vinden. Windmolens geven namelijk afval dat niet verwerkt kan worden.

Als je hier rondgaat, je moet maar eens zien. Het is zo mooi, het is gewoon wild. Het is zo'n unieke plek. En dan bouwen ze die malle dingen (windmolens) hier. Er zijn hier allemaal vogels. […] Nou, ook weten ze dat het weinig rendement heeft. Kijk ook naar de verwerking als het is afgeschreven. Dat denk ik wel gezondheidstechnisch gezien; wat schiet je ermee op? [Res-IV]

Respondent-IV geeft hierboven aan dat het niet in de omgeving past omdat Noorder IJ-plas tot hoofdgroenstructuur van Amsterdam behoort. Verder zeggen respondent dat er betere alternatieven zijn voor het winnen van duurzame energie en dat de molens beter op zee kunnen worden gebouwd.

Als ik kijk naar de gemeente Amsterdam. En de politieke krachten die zij in het werk stellen om ook toch die windmolens hier neer te zetten. Wij hebben met z'n tweeën, mijn vrouw en ik, vaak genoeg gedacht van joh, participeer in een windmolenpark op de zee. Denk dat je veel goedkoper uit bent en je hebt veel minder ellende met de buurt. Dus, kijk en het is altijd, als het dichtbij komt, een niet-in-mijn-achtertuin verhaal. [Res_II]

Respondent-II geeft hier aan dat de gemeente veel moeite steekt in het plaatsen van lokale windmolens en dat dit ellende met zich meebrengt. Wat deze respondent betreft kunnen ze beter op zee staan en niet in iemands achtertuin. Wat opvalt is dat alle willekeurig gesproken respondenten achter de energietransitie staan. Iedereen is het erover eens dat er stappen gemaakt moeten worden naar een duurzaam energiesysteem. Men ziet hierin wel

verschillende obstakels zoals dat de overheid nu te snel wil veranderen, dat de overheid juist te laat heeft gehandeld en dat er een verkeerde discussie wordt gevoerd:

[…] maar het tempo waarin ze willen veranderen… Amsterdam 2030 aardgasvrij, bewijs van spreken […] is een onmogelijke zaak. Het is heel simpel als ik de onderhoudscontrole van mijn cv krijg, weet je wat hij tegen mij zegt? 'Meneer, koop de volgende keer nog maar een gewone cv.' Ja. Je denkt: zo'n vaart gaat het niet lopen. Laat ik het anders zeggen, en dat zeg ik ook overal. Ik ben 74. Ik koop nog 1 keer een cv. En daarna brengen ze me in zes plankjes weg. [Res-II]

De bovenstaande respondent geeft aan dat het zo'n vaart niet zal lopen en hij nog investeert in een cv-ketel met gasaansluiting. Over het algemeen zijn de respondenten redelijk positief over het inzetten van windmolens. Hieronder wordt door een respondent goed het knelpunt samengevat:

De afweging is: in hoeverre moet je burgers opzadelen met aantasting van hun leefomgeving en gezondheid. Dat is de discussie die wij hier voeren. We zijn helemaal niet tegen de energietransitie. En Ik vind het heel jammer ook dat in Amsterdam niet tegen de burgers, twee jaar geleden, gezegd is: Luister eens, we gaan in de RES een ambitie verwezenlijken voor 700GWh, hoe kunnen we dat doen? Wind en zon. die discussie hadden ze moeten voeren en niet doorrammen op winturbines [Res-X]

Alle respondenten zijn het eens over dat er een energietransitie moet plaatsvinden. Ook is een meerderheid positief over het gebruik van windmolens, maar vindt een kleine meerderheid dat de windmolens niet lokaal moeten worden neergezet. Het potentieel draagvlak onder de Amsterdammers is hiermee verdeeld. Hoewel er een kanttekening kan worden geplaatst bij de definitie van 'lokaal' aangezien er op 2000m windmolens staan waarvan men het prima vindt. Over het algemeen is men bang voor hinder en vertouwd de gemeente niet dat ze hierin adequate voorzoorgsmaatregelen treffen. Hieronder staan de resultaten in een overzichtelijke tabel weergegeven (figuur 10):

Figuur 10: Resultaten potentieel draagvlak

Respondent	Visie windmolens	Visie lokale windmolens	Visie energietransitie
Res-I	Positief	Positief	Positief
Res-II	Positief	Negatief	Positief
Res-III	Positief	Negatief	Positief
Res-IV	Negatief	Negatief	Positief
Res-V	Negatief	Negatief	Positief
Res-VI	Positief	Positief	Positief
Res-VII	Negatief	Negatief	Positief
Res-VIII	Negatief	Negatief	Positief
Res-IX	Positief	Positief	Positief
Res-X	Positief	Positief	Positief

5.2 Het verloop van het participatieproces middels het negencellenmodel

Om iets zinnigs te kunnen zeggen over de vorm van het participatieproces en hoe de participanten dit hebben ervaren, wordt gebruik gemaakt van het negencellenmodel. Het toepassen van dit model vergt een duidelijk afbakening binnen het gehele participatieproces. Een participatieproces kent verschillende stadia en momenten van besluitvoering. Elk stadium heeft zijn eigen functies en doelen. Om iets te kunnen zeggen over een proces kan er beter worden gekeken hoe deze verschillende fasen zijn verlopen. In dit onderzoek wordt met het negencellenmodel de reflectiefase onder de loep genomen. Dit is een duidelijk afgebakende fase binnen het totale participatieproces. Er wordt voor de reflectiefase gekozen omdat dit een fase is die recentelijk is afgesloten, duidelijk eigen doelen heeft en waar de omwonenden middels directe participatie bij waren betrokken. Ook is het voorgaande participatieproces, de fasen voorafgaand aan de reflectiefase, al geëvalueerd door een onderzoek van de universiteit van Leiden.

Na de goedkeuring van de RES 1.0 van het gebied Noord-Holland Zuid, begint de reflectiefase. Het gebied Noord-Holland Zuid is de energieregio waarin Amsterdam zich bevindt. In de RES 1.0 staan de plannen voor verduurzaming van dit gebied. Na het instemmen van de gemeenteraad met de RES 1.0, wordt de reflectiefase ingezet. De reflectiefase loopt vanaf het eind van de zomer in 2021 tot het einde van het voorjaar in 2022. De reflectiefase is een aparte fase binnen het gehele participatieproces. De reflectiefase is opgezet om tegemoet te komen aan signalen van de burgers om mee te doen en te denken over de plaatsing van windmolens in Amsterdam (Signalen uit de stad, 2022, p. 3). In een studie van de universiteit van Leiden wordt beweerd dat de reflectiefase een aparte ingebouwde fase is om tegemoet te komen aan de vele protesten die in Amsterdam ontstonden over de plaatsing van de windmolens (Cuppen et al., 2006, p. 32). Vanwege de protesten zou het proces zijn aangepast met extra informatieavonden en de gehele reflectiefase gericht zijn op het verzamelen van zorgen van de omwonenden.

Conform het negencellenmodel zullen de op elkaar inwerkende dimensies inhoud, proces en macht worden behandeld. Deze dimensies worden besproken middels de aspecten architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten van het proces. Hierdoor ontstaan er een chronologische tijdsaanduiding waarbinnen de drie dimensies bewegen.

5.2.1 Architectuur

Bij de architectuur gaat het om de constructie van het proces aan het begin. Hier worden de procesmatige kaders uitgelicht. Er wordt besproken hoe het proces is opgezet en wat de vooraf bepaalde spelrelgels zijn.

<u>Inhoud</u>

De reflectiefase was opgezet om tegemoet te komen aan de geluiden van de burgers om mee te doen en denken aan het proces van windmolenplaatsing. Ook zou de reflectiefase zijn opgezet om gehoor te geven aan de protesten in Amsterdam (Cuppen et al., 2006, p. 32). Het doel van de reflectiefase is om burgers meer te betrekken door onder andere in samenwerkingsverband een afwegingskader te maken. Het plan is dat dit kader de windmolenlocaties en de processen rond de locaties kan toetsen (Cuppen et al., 2006, p. 30). De kern van de reflectiefase is het luisteren naar- en het inventariseren van de zorgen die de omwonenden hebben omtrent de komst van de windmolens (Raadinformatiebrief, 2021, p. 1). Het idee is dat met het afwegingskader wordt ingegaan op wat de Amsterdammers vinden

waarop moet worden gelet bij de daadwerkelijke bouw van de windmolens (Signalen uit de stad, 2022, p. 4). De bevindingen van de reflectiefase zullen worden gebundeld in een rapport genaamd *Signalen uit de stad*. Aan de participanten is gezegd dat de bijeenkomsten van de reflectiefase zouden moeten leiden tot een afwegingskader dat wordt gebruikt bij afwegingen bij de aanleg van de windmolens (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 2).

Het plan is dat er drie producten worden ontwikkeld in de reflectiefase. Het eerste product is *het afwegingskader* zoals genoemd in de alinea hierboven. Deze bevat informatie op zowel stedelijk als lokaal niveau en moet een rol spelen bij besluitvorming over de winmolenlocaties binnen de zoekgebieden (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 2). De informatie in dit afwegingskader omslaat de zorgen en behoeften van de omwonenden maar ook de punten voor een gezondheidseffectanalyse (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 2). Het afwegingskader zou in het proces na de reflectiefase een leidraad moeten zijn voor verdere keuzes die het bestuur moet maken.

Het tweede product zijn *richtlijnen voor participatie* zijn voorbereidende richtlijnen voor hoe omwonenden moeten worden betrokken bij de fasen uit het project na de reflectiefase. Deze richtlijnen komen uit een evaluerend onderzoek van de universiteit van Leiden. Het zijn richtlijnen voor een participatieplan dat na de reflectiefase wordt opgesteld door de participanten, initiatiefnemers en gemeente in de voorbereidingsfase (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 2).

Als laatst wil de gemeente *richtlijnen maken voor samenwerking en sturing.* Deze bevatten voorbereidende richtlijnen voor volgende fasen in het project. Deze richtlijnen gaan in op de rol van de gemeente bij het creëren van windenergie en samenwerking met buurgemeenten en RES-partners (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 3).

Over de inhoudelijke beleidsruimte valt te zeggen dat er veel onderwerpen aan kunnen worden gehaald door de participanten. Wat wel vaststaat is dat de molens er komen. Er kan dus veel worden ingebracht mits het meegaand is met het idee dat er drie windmolens worden geplaatst aan de Noorder IJ-plas. Ook kan er worden gesteld dat inhoudelijke verrijking een doel is van de reflectiefase. Dit omdat participanten hun zorgen en behoeften mogen delen. Het idee is dat de gemeente deze wil inventariseren om hier in de toekomst rekening mee te kunnen houden. Er kunnen veel mensen deelnemen aan de activiteiten binnen de reflectiefase. Het plan is dat iedereen die wil meedoen, ook mee kan doen.

<u>Proces</u>

Het procesontwerp van de reflectiefase bestaat uit vier activiteiten waarbinnen de participanten en andere belanghebbenden met elkaar het gesprek aangaan. Deze activiteiten vinden fysiek en digitaal plaats. De vier activiteiten binnen de reflectiefase zijn (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 3):

1. Een online raadpleging volgens de methodiek ‘participatieve waardenevaluatie’ (PWE);

2. Workshops over de leefomgeving in de verschillende zoekgebieden door middel van ‘context mapping’ waarmee de zoekgebieden in kaart en beeld gebracht worden;

3. Verdiepende verkenningen op de thema’s gezondheid, natuur en ruimtelijke kwaliteit;

4. Een evaluatie van het participatieproces tot nu toe.

De online raadpleging wordt uitgevoerd door het bedrijf Populytics dat een spin-off bedrijf is van de TU Delft. Dit bedrijf is gespecialiseerd in het raadplegen en bereiken van grote

groepen mensen. Ze doen dit door middel van participatieve waardenevaluatie (PWE). Dit houdt in dat de participant via een online platform op de stoel wordt gezet van de bestuurder (Populytics, 2023). Op deze manier kan de participant leren over bestuurlijke problemen. Men krijgt beter inzicht in de voor- en nadelen van bepaalde keuzes. Er wordt nagegaan wat de participant zou doen en waarom (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 3) Er kunnen op deze manier in een korte tijd grote groepen participanten worden geïnformeerd en tegelijkertijd worden geraadpleegd (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 3).

Het onderzoek naar de leefomgeving werkt aanvullend op de online raadpleging. Hier wordt in de zoekgebieden gekeken wat door de bewoners als fijne plekken wordt ervaren (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 4). Bewoners in de zoekgebieden worden uitgenodigd voor workshops waar gebruikt wordt gemaakt van context mapping. Hier kan men door middel van beeld aangeven waar men tot rust komt, wat loop- en fietsroutes zijn of wat recreatieplekken zijn (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 4). Specifieke lokale kennis en beleving van de bewoners worden op deze manier vergaard zodat bij de plaatsing van windmolens hier rekening mee kan worden gehouden.

De verdiepende verkenning wordt gedaan op de velden gezondheid, natuur en ruimtelijke kwaliteit. Het plan is dat bij elk veld er wordt samengewerkt met experts en belanghebbenden zodat de zorgen en behoeften altijd kunnen worden meegenomen in het proces (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 4). Voor elk van deze thema's worden experts geraadpleegd. Deze experts worden in groepen gebundeld bij het betreffende veld. Onder elk veld, behalve ruimtelijke kwaliteit, wordt ook een klankbordgroep opgezet. Deze klankbordgroepen zijn gevormd omdat de gemeente merkt dat de bewoners graag inspraak willen hebben in de processen. Deze klankbordgroepen hebben als doel om mensen mee te laten praten met de processen en verschillende activiteiten van input te voorzien (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 5). Zo ook het voorzien van feedback van het uiteindelijke document 'signalen van de stad'. De twee thematische klankbordgroepen, natuur en gezondheid, worden ook gevraagd een rapport te maken met advies voor de gemeente. Naast de expertgroepen en de bijbehorende klankbordgroepen wordt er nog een stedelijke klankbordgroep en vier lokale klankbordgroepen opgericht (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 5). De stedelijke klankbordgroep betreft processen over heel Amsterdam en de vier lokale klankbordgroepen zijn specifiek per zoekgebied. Er zijn dus twee thematische klankbordgroepen, één stedelijke klankbordgroep en vier lokale klankbordgroepen.

Een klankbordgroep bestaat uit ongeveer 16 mensen die direct of indirect te maken hebben met de komende windmolens. De deelnemers worden geselecteerd door een onafhankelijk instituut genaamd het Nederlands Platform Burgerparticipatie Overheidsbeleid (NBPO). Het is de bedoeling dat een zo breed mogelijk publiek wordt vertegenwoordigd in de klankbordgroep (NBPO, 2021, p. 4). Voor de samenstelling van de thematische klankbordgroep is wel rekening gehouden met de kennis die de participanten hebben van het betreffende veld (NBPO, 2021, p. 2). Dit om een thematische discussie beter te laten verlopen. Elke klankbordgroep heeft een onafhankelijke voorzitter en een notulist.

Voor elk veld is dus ook een expertgroep opgericht ook met een onafhankelijke voorzitter en een notulist. De thematische klankbordgroepen kunnen vragen en onderwerpen aandragen aan deze expertgroepen. De expertgroep gezondheid stelt advies op over hoe effect op de gezondheid moet worden gemeten rond een planningslocatie van een windmolen en komt en een gezondheideffectrapport. Bij de expertgroep natuur wordt in kaart gebracht welke elementen van belang zijn voor het opstellen van een milieueffectrapportage (MER).

Deze elementen kunnen een leidraad vormen voor de vormgeving van een MER bij windmolenprojecten van de gemeente. Elk windmolenproject moet een MER hebben. Voor het veld ruimtelijke kwaliteit wordt een kwaliteitskader opgesteld door de gemeente zelf en ruimtelijke experts van de provincie (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 4). Voor de ruimtelijke kwaliteit stelt de gemeente zelf, in samenwerking met experts van de provincie, een afwegingskader op. Hier wordt het ruimtelijke effect van de windmolens op het landschap en de stedenbouwkundige inpassing behandeld (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 4).

De vierde activiteit is een evaluatie van het participatieproces tot nu toe. De universiteit van Leiden heeft de opdracht gekregen het participatieproces te onderzoeken tot en met de vaststelling van de RES-1.0 (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 5). Hierbij moet worden gelet op hoe adequaat de gemeente haar inwoners heeft geïnformeerd over de plannen van de regionale energiestrategie, welke middelen hierbij zijn ingezet en wie er zijn bereikt (Cuppen et al., 2022, p. 2). Verder is globaal gevraagd het hele proces nauwkeurig te analyseren en hieruit lessen te halen voor het verdere verloop van de RES (Cuppen et al., 2022, p. 2).

Het procesmanagent valt uiteindelijk voor de verantwoordelijke wethouder. Dat was Marieke van Doorninck. De procesmanager heeft hiermee geen onafhankelijke positie. Het gaat hierbij om een wethouder van Groenlinks wiens ambitie het is om windmolens te plaatsen in Amsterdam. De activiteiten die plaatsvinden in de reflectiefase worden echter geleid door derden. Zoals bij de online raadpleging wordt dit geleid door de TU Delft. Ook worden klankbordgroepen voorgezeten door mensen van Populytics. Verder zijn er ook deskundigen van onder andere de GGD en het RIVM die assisteren bij het volbrengen van de activiteiten (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 5). Dit zijn wel onafhankelijke personen maar weken uiteindelijk in opdracht van de wethouder.

<u>Macht</u>

De actoren die kunnen deelnemen aan de reflectiefasen zijn breed. Binnen de reflectiefase worden meerdere activiteit georganiseerd om de producten te kunnen vormen. Elk van deze activiteiten heeft zijn eigen aantal beschikbare plekken en voorwaarden voor deelname. Sommige activiteiten zijn ook wat meer intuïtief en laagdrempelig zodat het toegankelijk is voor iedereen uit de samenleving (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 4). Het is uiteindelijk het plan dat alle Amsterdammers en inwoners van buurgemeenten die willen, mee kunnen praten en inspraak leveren tijdens de activiteiten (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 3).

De richtlijnen voor deelnamen verschilde per activiteit. Zo was voor de online raadpleging, opgezet door Populytics, een uitnodiging verstuurd via verschillende kanalen. Volgens Respondent-X kwam in zijn buurt een nieuwbrief waarin een link zat waarmee mensen zich konen aanmelden. Iedereen die zich aanmeldde, kon meedoen. Wat wel opgemerkt kan worden is dat de respondenten hier niet vrij zijn in het kiezen van hun onderwerpen. Populytics bepaalt het verloop van de raadpleging en werken in opdracht van de gemeente.

Voor de klankbordgroepen moesten mensen zich ook opgeven. Er hadden zich 133 mensen opgegeven voor deelname aan de klankbordgroepen (NPBO, 2021, p. 4). Er waren in totaal 112 plekken te verdelen over de verschillende klankbordgroepen (NPBO, 2021, p. 4). Er moest dus een keuze worden gemaakt. De deelnemers worden geselecteerd door een onafhankelijk instituut genaamd het Nederlands Platform Burgerparticipatie Overheidsbeleid (NPBO). Voor de samenstelling van de klankborgroep wordt onder andere gelet op de aanwezigheid van verschillende visies en een goede afspiegeling van de samenleving (NPBO,

2021, p. 9). Het is de bedoeling dat een zo breed mogelijk publiek wordt vertegenwoordigd in de klankbordgroep (NPBO, 2021, p. 4). Dit kunnen omwonenden zijn maar ook vertegenwoordigers van lokale organisaties zoals bewonersverenigingen of huurverenigingen (NPBO, 2021, p. 8). Voor de samenstelling van de thematische klankbordgroep is wel rekening gehouden met de kennis die de participanten hebben van het betreffende veld (NPBO, 2021, p. 2). Dit om een thematische discussie beter te laten verlopen. Elke klankbordgroep heeft een onafhankelijke voorzitter en een notulist.

Wat wel opvalt is dat de expertgroep gezondheid tijdens de reflectiefase zelf is opgezet (signalen uit de stad, 2022, p. 14). Deze groep heeft een onafhankelijke voorzitter en bestaat uit medici met verschillende achtergronden. Ook zijn er vertegenwoordigers van de GGD en het RIVM aanwezig (Raadinformatiebrief, 2021, p. 4). Verder zijn er medici aanwezig vanuit de energiecoöperaties en medici die eerder hun zorgen kenbaar hebben gemaakt over de effecten van windmolens. De gemeente en de wethouder kunnen het proces sturen en vormgeven en hebben veruit het meest macht.

5.2.2 Feitelijk handelen

Bij het aspect feitelijk handelen gaat het om de daadwerkelijke interacties. Hoe het proces verloopt in de praktijk en of dit toegankelijk is. Ook of er nieuwe ideeën worden ingebracht door de participanten. Ook gaat het om welke activiteiten er plaatsvinden en hoe machtsmiddelen worden ingezet.

<u>Inhoud</u>

Wanneer het proces van start is gegaan, valt het voor veel respondenten tegen welke onderwerpen daadwerkelijk worden besproken. Bij de eerste activiteit, de online raadplegen middels de PWE-methode, gaat het al mis:

Uiteindelijk had iedereen veel commentaar omdat men dacht dat ze hun mening konden geven. Maar de opzet was dusdanig dat je eerst akkoord moest gaan met de 17 windturbines. Eerst akkoord en dan beslissen, niet je mening geven. [Res-X]

Hier werden de participanten dus op de stoel van de bestuurder gezet, hetgeen volgens de PWE-methode de bedoelingen is. Echter, was het voor veel respondenten niet duidelijk dat ze niet hun eigen mening kunnen geven. Respondent-X vond het niet fijn dat hij eerst akkoord moest gaan met de doelen van de gemeente Amsterdam over de komst van 17 windmolens, om daarna oplossingen te gaan bedenken. Het feit dat dit niet ter discussie wordt gesteld was hetgeen waar veel participanten negatief over waren.

De bij tweede activiteit, de workshops over de leefomgeving, werd positiever ontvangen. Hier kon men vrijer aangeven wat de zorgen zijn de ze ervaarden. Het doel van de gemeente was om locatie specifieke kennis op te halen. Hiervoor is het noodzaak dat de participanten ook vrij zijn in hun antwoorden zodat er sprake is van lokale kennis op maat. Er is dan ook veel lokale kennis opgehaald (Signalen uit de stad, 2022, p. 5). Echter, is deze activiteit een verzamelingsactie van specifieke kennis door de gemeente en betreft het geen discussie of dialoog.

Bij de derde activiteit, verdiepende verkenning over de verschillende thema's, valt veel te zeggen. Hier werd namelijk input bij de participanten vergaard door middel van klankbord- en expertgroepen. Bij de klankbordgroepen kan worden gezegd dat niet de onderwerpen werden besproken die men wilde bespreken. Zo zou de eerste bijeenkomst van

de lokale klankbordgroep een presentatie zijn van Publieke Waardenevaluatie (PWE) van iemand van Populyctics. Dit was teven de onafhankelijke voorzitter van de klankbordgroep:

Het was een voorgekauwde discussie. Kregen alle presentaties van populiyics te horen. Niets over de windmolens. We vroegen ons af wat we hiermee moesten. […] we vroegen aan de moderator wat eigenlijk het doel was en waarom praten we niet over de windmolens? De moderator kawm er ook niet uit. [Res-X]

Hier zie je dat de respondent aangeeft dat ze les kregen in PWE maar dat er geen onderwerpen werden aangesneden over de windmolens. Dit werkte frustratie op bij de participanten. Tijdens de 2e meeting is wel de discussie aangegaan omdat er toen een vertegenwoordiger van de energie coöperatie aanwezig was. Toen hebben de participanten zelf onderwerpen aangesneden waarover ze wilde praten maar er was geen dialoog want de vertegenwoordiger wilde niet praten, en met alleen de onafhankelijke voorzitter van Populytics kon men niet de discussie aangaan.

Bij de expertgroep gezondheid ging het qua inhoud ook niet goed. Een participant van deze groep vind dat de beweringen die worden gedaan in documenten niet adequaat onderbouwd worden. Ook zegt deze arts dat hij dit eerder heeft aangegeven maar dat dit weg wordt geschoven:

Ik had het secretariaat ruim een week geleden een bericht gestuurd, conform hetgeen ik in de expertgroep had gecommuniceerd, dat ik het belangrijk vind dat de beweringen die in het document worden gedaan met wetenschappelijke referenties worden onderbouwd en dat de wetenschappelijke literatuur tot op heden moet worden bijgewerkt en meegenomen in het document. Dat is niet gebeurd [Openbare brief expertgroep gezondheid]

Hier gaat de arts in op dat er in documenten waarmee wordt gewerkt in de expertgroep beweringen worden gedaan die niet wetenschappelijk worden onderbouwd. Verder zegt de arts dat de discussie omtrent de gezondheid van kinderen en adolescenten niet kan worden gediscussieerd.

De vierde activiteit betreft het onderzoek van de universiteit van Leiden. Hoewel dit onderzoek in opdracht is uitgevoerd, was de universiteit vrij in het vormgeven van hun onderzoek. Ze konden zelf kiezen wat voor een onderwerpen ze zou aanhalen voor het beantwoorden van hun onderzoeksvragen.

<u>Proces</u>

Over het feitelijk procesverloop kan gezegd worden dat alle geplande activiteiten hebben plaatsvonden. De eerste activiteit, de online raadpleging, was voor de participanten een eenmalige gebeurtenis. Zoals hierboven is aangegeven had men niet verwacht dat de opzet dusdanig beperkt was tot het kader van de plannen van Amsterdam. De participanten werden middels PWE op de stoel van de bestuurder geplaatst en konden alleen aangeven wat er zou moeten gebeuren wanneer eerst akkoord werd gegaan met de opdracht van de bouw van 17 windmolens. Verder was het een open proces in de zin dat iedereen die wilde, mee kon doen. Wel was er meer sprake van vooraf gezette kaders dan van interactieve beleidsparticipatie.

De tweede activiteit zijn de workshops waarmee specifieke lokale kennis werd opgehaald over de voorkeursgebieden. Ook hier is spraken van een open proces en mocht iedereen die wilde deelnemen. Wederom kan met niet spreken van een dialoog of discussie. De workshops vonden plaats in de zoekgebieden zelf. Men kon er een werkboek invullen die

later werd opgehaald (Signalen uit de stad, 2022, p. 5). In de werkboeken lag de focus op een huidige beschrijving van de buurt, toekomstige prioriteiten en verwachte effecten van de komst van windmolens (Signalen uit de stad, 2022, p. 6). Door middel van een vragenlijst en een aantal op kaarten gebaseerde handelingen kon men ideeën en zorgen uiten (Signalen uit de stad, 2022, p. 6). Hier was men vrij in het uiten van zorgen maar vond wederom geen dialoog plaats.

De derde activiteit gaat over de verdiepende verkenningen op de thema's gezondheid, natuur en ruimtelijke kwaliteit. Hiervan is het proces uiteindelijk anders verlopen. De klankbordgroepen waren opgezet om de inspraak te vergroten maar dit verliep niet zoals gepland. Zo dachten de participanten dat ze in gesprek gingen om een afwegingskader te maken en onderwerpen aan bod zouden komen als de locatie van de molens, zoals de opzet had beloofd. Echter, was de voorzitter van de lokale klankbordgroepen een persoon van Populytics en werd er een presentatie gehouden over PWE:

[…]mensen van Populytics waren aanwezig die een heel verhaal hielden over hun methodiek. Dat nam meer dan de helft van de tijd in beslag. Wij wisten na dat verhaal niet wat het onderwerp van de discussie moest worden. Toen wij de moderator vroegen wat wij nu moesten kwam deze er ook niet uit. Wij dachten te gaan reflecteren over het feit dat er windturbines in Amsterdam komen. Maar dat was helemaal niet aan de orde. [Res-X]

Hier lees je dat er eigenlijk geen duidelijk plan was waar de lokale klankbordgroepen over moesten praten. De lokale klankbordgroep bestond louter uit de participanten, de voorzitter van Populytics en een notulist. Een andere respondent geeft ook aan wat ze vindt van hoe de klankbordgroep is verlopen:

Ze geven je de indruk dat je een beetje invloed kunt uitoefenen, maar dat is nul. Maar dat is erg. Dan word je toch In de maling genomen? Dan geloof je dat hele zooitje toch niet meer? Ik geloof ze echt niet hoor. Ik krijg echt steeds meer het gevoel dat het om macht gaat en om dingen doordrukken. Maar het gaat helemaal niet om meebewegen met wat mensen zouden willen.[…] Er was geen discussie. Het was alleen maar luisteren, dus wij voelden ons absoluut niet gehoord. […]De discussie werd meteen afgekapt. […]Toen hebben we besloten We gaan in participatie staking, want we worden eigenlijk helemaal niet gehoord. Er is geen participatie. [Res-IX]

Hier valt duidelijk te lezen dat de slechte participatie zorgt voor het gevoel niet te zijn gehoord en wantrouwen. Volgens de opzet zouden meerdere belanghebbenden met elkaar in gesprek gaan. Ook was het plan om een klankbordgroep te laten bestaan uit een zo divers mogelijke groep (NPBO, 2021, p. 3). Op de deelnemerslijst stonden wel andere vertegenwoordigers zoals die van de energiecoöperaties, maar die kwamen niet opdagen:

Dat was ook een uitgangspunt van NPBO dat er een discussie tussen voor en tegen zou ontstaan. Er stonden wel vertegenwoordigers van de coöperaties op deelnemerslijst maar die kwamen niet opdagen. Toen hebben wij in de 1^{e} sessie gezegd, wij willen graag in discussie gaan met de initiatiefnemers maar die zijn er niet. Toen beloofde de moderator dat de 2^{e} de vertegenwoordiger wel aanwezig was. Dat werd een fiasco. De vertegenwoordiger van energiecoöperaties was aanwezig en kwam als eerst aan het woord om zich voor te stellen. 'Ik ben Martijn en ik kom hier om te luisteren.' Hij heeft verder geen woord gezegd, had er duidelijk geen zin in. Er kon dus geen discussie worden gevoerd en de moderator kon geen voor en tegens tegen elkaar afzetten. [Res-X]

Dit geeft aan dat er eigenlijk geen ruimte was voor een dialoog bij de lokale klankbordgroepen en dat een dialoog door de afgevaardigde van de energiecoöperaties ook niet op prijs werd gesteld. Bij de thematische klankbordgroep gezondheid ging het ook slecht:

De klankbordgroep gezondheid, die dreigde met een rapport te komen dat ze uiteindelijk toch uitgebracht hebben, waardoor er geen windturbines zouden mogen komen. Dat staat op de website windwiki.nl. Die klankbordgroep stelde zulke hoge eisen dat de wethouder zag dat het fout ging, en toen heeft ze de expertgroep gezondheid ingesteld. Hiermee zette ze de klankbordgroep gezondheid op een zijspoor. Over deze zaak heeft de klankbord gezondheid een klacht ingediend bij Amsterdamse ombudsman. [Res-X]

Hier wordt gesproken over de verhoudingen tussen de thematische klankbordgroepen en de expertgroepen tijdens het proces. In het document 'Signalen van de stad' staat dat de expertgroep gezondheid tijdens de reflectiefase zelf is opgezet (signalen uit de stad, 2022, p. 14). Hier wordt de context besproken over hoe dat in zijn werk ging. Nadat de expertgroep werd opgezet verliep de samenwerking tussen de klankbordgroep gezondheid en de expertgroep slecht. Van inspraak was geen sprake meer:

De thema klankbordgroep gezondheid is ook uit elkaar geklapt omdat deze zou samenwerken met de expertgroep gezondheid maar die wilde niets doen met de inbreng van de klankbordgroep. De klankbordgroep stelde zulke eisen dat er geen windmolens konden worden gebouwd. Dus deze klankbordgroep moest tot zwijgen worden gebracht en daardoor werd de expertgroep erbij gehaald en die weigerde de aanbevelingen van de klankbordgroep waar allemaal artsen inzaten. [Res-X]

Dit fragment geeft aan dat de expertgroep zijn eigen weg kon gaan en niet hoefde te handelen naar de inbreng van de klankbordgroep. Terwijl in de opzet duidelijk naar voren komt dat er inbreng moet zijn van de klankbordgroepen (Raadsinformatiebrief, 2021, p. 4). Tijdens het proces waren alle klankbordgroepen ontevreden over hoe het in de praktijk uitpakte. De participanten hadden onderling contact en besloten niet meer deel te nemen aan het proces. Dit omdat ze het gevoel hadden dat ze niet werden gehoord en er puur zaten voor het afvinken van participatie door het procesmanagement:

We hebben een heleboel twijfel gehad of we uit de klankbordgroepen moesten opstappen want je wil wel in gesprek blijven. En als je eruit stapt ben je niet meer betrokken. Toen hebben we onderling besloten dat de stedelijke klankbordgroep en de klankbordgroep gezondheid en ook natuur in functie zouden blijven. Dus toen zijn alle vier de lokale klankbordgroepen opgestapt. [Res-X]

Hier wordt duidelijk dat de onvrede breed gedragen was onder de klankbordgroepen. Alle lokale klankbordgroepen hadden zichzelf opgeheven. In overleg gingen de thematische klankbordgroepen wel door. Binnen de expertgroep gezondheid was onenigheid ontstaan over de wetenschappelijke authenticiteit. Ook hier besloot iemand te stoppen en uit de groep te stappen:

Daar waar het om de gezondheid van mensen gaat, en in het bijzonder kinderen en adolescenten, is het van groot belang dat de wetenschappelijke artikelen op hun validiteit en sterkte van wetenschappelijk bewijs worden getoetst. Deze discussie kan in de groep niet worden gevoerd, zoals door de andere leden en ook door u zijn geuit. Ik trek mij daarom

terug uit deze groep en wens ook geen minderheidsstandpunt in te nemen. [Openbare brief expertgroep gezondheid]

Hier komt deels het verloop en dynamiek van de expertgroep aan het licht. De betreffende arts geeft in de brief aan al meerdere malen in de groep zijn ongenoegen te hebben geuit en dat de maat nu vol is.

Macht

Er kan worden gezegd dat de relatie tussen interactief beleid en de formele besluitvoering slecht is. Dit omdat klankbordgroepen niet tot hun recht zijn gekomen zoals het plan was in de opzet, en daardoor mensen het gevoel hebben geen input te hebben geleverd. De input die wel is geleverd wordt uiteindelijk gebundeld in het document Signalen uit de stad, maar alles wat door de participanten is ingebracht is niet bindend. De afstand tussen het interactieve beleid en de formele besluitvoering lijkt geconstrueerd en bewust in stand te worden gehouden. Zo lijken veel machtsmiddelen te worden ingezet om invloed van de participanten te beperken.

Qua openheid van het proces is er geprobeerd een zo breed mogelijk publiek te betrekken bij het proces (Signalen uit de stad, 2022, p.3 4). In het participatieplan Noorder IJ-plas staan de plannen hoe zo veel mogelijk mensen te betrekken. Als dit toereikend is bevonden wordt het goedgekeurd door de gemeente. Bij de eerste activiteit, de online raadplegen volgens de PWE-methodiek, was door 5435 bewoners uit Amsterdam en buurgemeenten uitgevoerd (Reflectiefase, overheidsite, 2023). Bij de workshops om specifieke informatie op te halen uit de zoekgebieden, zijn er door 259 participanten werkboeken ingevuld (Signalen uit de stad, 2022, p. 5). Er waren in totaal 19 workshops geweest verspreid door Amsterdam. Bij de derde activiteit waren hadden zich 133 mensen opgegeven en waren er 112 participanten ingedeeld over 7 klankbordgroepen. Dat waren de thematische klankbordgroepen natuur, stad en gezondheid en verder de vier lokale klankbordgroepen voor de zoekgebieden (NPBO, 2021, p. 4).

Er bestaan zorgen over de representativiteit van het totale proces. Dit omdat de betrokkenheid van verschillende gemarginaliseerde groepen achterblijven (Signalen uit de stad, 2022, p. 58). Dit zijn mensen die bijvoorbeeld een lagere sociaaleconomische status hebben of de taal niet goed machtig zijn. In het proces gebeurde ook veel online. Sommige mensen hebben misschien niet de vaardigheden of de toegang om hieraan mee te doen. Zorgen werden geuit door de participanten van het proces en zijn aangegeven in het document Signalen uit de stad (2022, p. 58). Er is aan de gemeente gevraagd hier aandacht aan te besteden.

Over de selectiviteit van de respondenten door NPBO valt op te merken dat door het platform wel geprobeerd is om een zo breed mogelijk publiek te selecteren. Echter bleek dit in de feitelijke uitvoer van het proces anders uit te vallen:

De bedoeling was dat een zo'n breed mogelijke groep Amsterdammers zou deelnemen aan die klankbordgroepen. Daarom deed een deskundige de selectie. Resultaat, was niet gelukt. Het waren hoofdzakelijk tegenstanders die in de klankbordgroepen kwamen. Waarschijnlijk is de rest er niet mee bezig. Dus mensen die reageren zijn waarschijnlijk tegen. [Res-X]

De respondent uit hier zijn zorgen over de selectiviteit van de betrokken respondenten. Omdat men zich moest aanmelden om te kunnen worden geselecteerd, verwacht de respondent dat alleen tegenstanders zich hebben aangemeld. Hierdoor zou het platform

weinig keuze hebben bij het samenstellen van de klankbordgroepen.

5.2.3 Uitkomsten van het proces

Bij het aspect uitkomsten gaat het over de resultaten van het proces. Er wordt hier gekeken naar of de inhoudelijke voorstellen worden meegewogen, of er sprake is van inhoudelijke vernieuwing en wat de invloed van de betrokkenen is geweest op het uiteindelijke beleid.

Inhoud

De reflectiefase werd opgezet met als doel tegemoet te komen aan de geluiden van onvrede, deze te verzamelen in inventariseren, burgers meer te betrekken bij de processen en het opstellen van een afwegingskader in samenwerkingsverband (Cuppen et al., 2022, p. 32; Raadsinformatiebrief, 2021, p. 1). Er zou worden verwacht dat op inhoudelijke verrijking hoog zou worden ingezet. Het verschilt uiteindelijk per activiteit. Zo was er bij de online raadplegen sprake van een duidelijk afgebakend kader waarbinnen de participanten keuzes konden maken. Bij de workshops waren de participanten wel erg vrij in het uiten van hun zorgen. Bij de klankborgroepen zijn de lokale groepen gestopt waardoor die geen inbreng hebben. De thematische klankbordgroepen zijn wel doorgegaan en hebben beperkte inbreng. De resultaten van alle activiteit zijn gebundeld in het document Signalen van de stad. Hier kan men spreken van inhoudelijke verrijking omdat dit document de zorgen en behoeften van de participanten bevat. Echter, is dit document in geen enkele vorm binden bij besluitvoering. Zodoende blijft de vraag in hoeverre er iets mee wordt gedaan.

Proces

De resultaten van de verschillende activiteit van het proces zijn gebundeld in het document Signalen van de stad. Dit zou eigenlijk het afwegingskader moeten zijn. Maar omdat de lokale klankbordgroepen zichzelf hadden opgeheven, was het proces niet compleet doorlopen. Hierdoor zou het onjuist zijn de document tot afwegingskader te bestempelen. De participanten hebben dit zelf aangekaart bij de gemeenteraad en die heeft besloten de naam van het document te laten veranderen in Signalen van de stad:

Omdat die klankbordgroepen zijn opgehouden is er geen afwegingskader gekomen. Er was een aparte club die schreef aan het afwegingskader en dat werd al gepubliceerd voordat alle verslagen van de klankbordgroepen klaar waren. Dat kun je op internet terugvinden in het document 'Signalen uit de stad'. Kijk naar de datum, de titel is aangepast. Wij waren zeer verbolgen over het feit dat er een document Afwegingskader kwam terwijl dat eigenlijk de uitkomst van de klankbordgroepen had moeten zijn. Maar die waren voortijdig afgebroken. Toen hebben we bij de gemeenteraad ingesproken en uitgelegd het geen afwegingskader kan zijn. Toen is er in de gemeenteraad een motie gekomen dat het een andere naam moet krijgen. [Res-X]

In het document Signalen van de stad is een addendum toegevoegd waarin staat dat op 1 maart, 2022, de titel van 'Afwegingskader' is aangepast op verzoek van de gemeenteraad naar 'Signalen uit de stad'. Ook staat er dat alle voorgaande communicatie over 'Afwegingskader' moet worden beschouwd als 'Signalen uit de stad'.

De uitkomsten van de eerste activiteit, de online raadleging volgens de PWE-methodiek, laten zien dat een meerderheid van de Amsterdammers thema's als gezondheid, duurzaamheid, natuur en rechtvaardigheid belangrijk vinden. Het is een beschrijvende studie en er worden geen uitspraken gedaan aan de hand van procenten (Populytics, 2021, p. 31).

Hierdoor is het lastig er iets zinnigs over te zeggen. Wel komt naar voren dat ze drie groepen kunnen onderscheiden. Een groep die positief is tegenover extra windenergie in de stad, een groep die negatief is over extra windenergie en een groep die neutraal is over bouwen van extra windmolens (Signalen uit de stad, 2022, p. 36). Het blijkt wel dat de meerderheid van de participanten de raadpleging positief heeft ervaren (Populytics, 2021, p. 87)

De uitkomst van de tweede activiteit, de workshops, laat zien dat bewoners uit zoekgebieden zich zorgen maken over de waardedaling van hun woningen door de komst van windturbines. Verder zijn er zorgen gebundeld onder de aspecten hinder en gezondheidseffect, recreatie en belevingswaarden en tot slot onder natuur. Zo maakt men zich zorgen over overlast door geluid en schaduw bij het aspect hinder. Bij recreatie maakt men zich zorgen over de aantasting van de rust en het groen. Bij natuur maakt men zich zorgen over de vogels en beschermde diersoorten en vogels in het algemeen (Signalen uit de stad, 2022, p. 57).

De uitkomst van de derde activiteit komt in de vorm van adviezen en verslagen van de klankbordgroepen en expertgroepen. De vier lokale klankbordgroepen hebben zichzelf vroegtijdig opgeheven en de resultaten zijn dan ook miniem. Op de site van de energieregio Noord-Holland Zuid zijn de documenten van de lokale klankbordgroep uit Noord niet beschikbaar. De documenten van de stedelijke klankbordgroep zijn ook niet beschikbaar. In andere documenten van lokale klankbordgroepen staat wel dat er gepraat is over onder andere de zorgen die men heeft met betrekking tot de locaties van de molens en over wat het afwegingskader precies inhoudt (EnergieregioNH, 2023). De klankbordgroep natuur geeft een advies om te waken over de biodiversiteit en het liefst de molens verder weg van de huizen te willen (EnergieregioNH, 2023). De klankbordgroep gezondheid is ook uit elkaar gevallen. Wel hebbe tien leden nog een brief aan de gemeenteraad geschreven. Hierin staat dat de twee belangrijkste punten van de expertgroep gezondheid niet zijn vervuld. Dit is het eerlijk beantwoorden op de vraag wat er wel en niet bekend is over de gezondheidseffecten van winmolens, en op basis van deskundigheid wijzen op een veilige manier voor het implementeren van windturbines in de omgeving (EnergieregioNH, 2023).

De uitkomst van de vierde activiteit is een advies voor de reflectiefase en een evaluatie op het totale participatieproces tot het moment van de reflectiefase, uitgevoerd door de universiteit van Leiden. Er wordt geconcludeerd dat de informatievoorziening adequaat was uitgevoerd door de gemeente (Cuppen et al., 2022, p. 37). Verder wordt over het participatieproces geconcludeerd dat de mensen vroegtijdig bij het proces werden betrokken en dat het proces door de gemeente uitvoerig is georganiseerd en ondersteund (Cuppen et al., 2022, p. 38). Echter is het participatieproces ingericht volgens een gemeentelijke logica die niet aansluit bij die van de participanten. Zodoende is er een kloof ontstaan tussen de ambities van de gemeente en hoe de participanten deze ervaren (Cuppen et al., 2022, p. 38). Er zou sprake zijn van twee verschillende films die niet bij elkaar komen en vanwege keuzes van de gemeente juist verder van elkaar komen te liggen. Eén film over de ambities van de gemeente en een andere over de behoeften en ervaringen van de burger. De participanten zouden zich gepasseerd voelen omdat ze het gevoel hebben dat hun vragen onbeantwoord blijven (Cuppen et al., 2022, p. 38). Ze noemen als belangrijkste oorzaak voor de scheiding de start van het proces met de ambitie om 17 windmolens te plaatsen. Hiermee geven ze een richting waar niet meer over te praten valt. Ook wordt gezegd dat de gemeente beter kan spreken van een consultatieproces dan van een participatieproces omdat in de praktijk de insprak van de burger nauwelijks is meegenomen bij de besluitvoering (Cuppen et al., 2022, p. 39).

Als advies geeft de universiteit drie opties. Er kan door worden gegaan op huidige manier. De polarisatie zal aanhouden maar de weerstand zou kunnen afzwakken als de bewoners door hebben dat weerstand geen zin heeft. De tweede optie is voor de reflectiefase specifiek. Hier wordt gezegd dat deze fase een unieke kans bied om de scheiding samen te laten komen doordat de bestaande partijen met experts van buitenaf gezamenlijk tot nieuwe inzichten kunnen komen (Cuppen et al., 2022, p. 42). Er kan nu gezegd worden dat dit niet is gelukt. De derde optie is om opnieuw te beginnen en een nieuw locatie specifiek plan te laten maken door de initiatiefnemers. De gemeente zou dan alleen een toetsende rol hebben in plaats van een actieve rol.

De gehele reflectiefase zou drie producten opleveren door middel van vier activiteiten. Het afwegingskader is er gekomen maar heet nu Signalen uit de stad. Verder heeft de universiteit van Leiden een uitspraak en richtlijnen geleverd voor de reflectiefase. De samenwerkingsrichtlijnen zijn nog niet gepubliceerd. De uitkomsten van het proces zijn uiteindelijk niet in overeenstemming bereikt. Bij de derde activiteit, waar sprake is van directe participatie, is veel onenigheid ontstaan. Alle vier de activiteiten hebben resultaten opgeleverd maar of deze invloed hebben op de mate van beleid is niet duidelijk. De kans dat ze invloed hebben is laag omdat de inspraak van de participanten, vanwege de vormgeving van het proces, makkelijk aan de kant kan worden geschoven.

<u>Macht</u>

De wethouder en de gemeente hebben veruit het meest macht in dit proces. Zij bepalen de opzet en de uitvoering. Zo zijn alle adviezen en richtlijnen van de klankbordgroepen en expertgroepen niet bindend. Degene in de machtsposities kunnen dan zelf beslissen wat er wordt meengenomen bij besluitvoering en wat niet. Zoals het machtsspel tussen de klankbordgroep en expertgroep gezondheid waarbij de klankbordgroep geen inspraak heeft en de resultaten van de expertgroep worden aangehouden. Of het publiceren van het afwegingskader terwijl de rapporten van de klankbordgroepen nog niet af zijn. Hierbij zijn de wethouder en de gemeente in staat om de uitkomst van het proces te sturen conform hun eigen ambities. Ook een vertoon van macht zou bij de eerste activiteit kunnen worden gevonden, wanneer Populytics wordt ingehuurd voor de online raadpleging. Die krijgen vooraf een kader waarbinnen ze moeten opereren. Deze is waarschijnlijk door de gemeente zelf gemaakt en geleverd:

Kijk, de wethouder heeft Populytics ingehuurd met een bepaalde opdracht: niet de windmolens ter discussie stellen. En daarna heeft ze een expertgroep gezondheid samen laten stellen die met normen moest komen die de turbines mogelijk zouden moeten maken. [Res-X]

Wat de respondent hier zegt geeft blijk van dat de participanten wel kunnen inspreken, maar telkens worden tegengewerkt door hogere machten. Ook ligt deze uitspraak in lijn met hetgeen de universiteit van Leiden beweert dat het vooraf bepalen van de komst van de molens, weinig ruimte geeft voor verdere inbreng middels participatie. De informatie was op orde maar de participanten hadden het gevoel dat ze werden tegengewerkt in plaats van dat er met ze werd meegedacht:

Er werd geen informatie achter gehouden maar netwerkcorruptie is wel gebeurd. Alle partijen spanden samen om de invloed van burger te minimaliseren. […] Nee, niet transparant. Procedurele rechtvaardigheid, dat miste in het proces. En dat is dus ook funest voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. [Res-X]

Hier geeft de respondent aan dat de participatie werd tegengewerkt en dat het verloop van het proces zijn vertrouwen in het openbaar bestuur heeft geschaad. Deze laatste quote is tevens het sentiment van dat alle respondenten delen.

5.3 Resultaten participatieproces op draagvlak windmolens en energietransitie

Nu zowel het potentieel draagvlak als het participatieproces zijn besproken, wordt nu het effect van het proces op het draagvlak besproken. Het valt op dat alle respondenten negatief zijn over het participatieproces. Geen enkele respondent is positief of staat er neutraal in. Allemaal zijn ze ontevreden over hoe het proces is verlopen. Het draagvlak van de respondenten wordt getoetst aan de gradaties van acceptatie. Dit is een schema gemaakt door de Bakker & Overbeek dat in het theoretisch kader is besproken. Een schema waarin draagvlak wordt gemeten aan de mate van acceptatie die de doelgroep heeft voor een bepaald initiatief. De meeste respondenten kiezen hier voor de achtste of zevende trede uit dit schema. Dit zijn de laagste treden uit het schema. De achtste trede uit het schema houdt in dat het draagvlak tegen de wil is doorgedreven (de Bakker & Overbeek, 2005, p. 52). Er wordt dan gesproken van afgedwongen en geforceerde acceptatie.

Acht, natuurlijk. Tegen de wil doorgegeven. Ja, gefoceerde acceptatie. Geen economische motieven, dat zouden we niet doen. Al zijn het duizenden euro's. Gezondheid gaat voor. [Res-V]

Hier zegt de respondent dat de acceptatie wordt afgedwongen. Dit gevoel hebben andere respondenten ook. Bij afgedwongen acceptatie is geen sprake van draagvlak.

Nee, zeker niet. Het werkt averechts. Omdat ik en me niet gehoord voel. Ik vind het een farce wat ze doen allemaal. Dus afvinken en mond houden. […] Ja acht. Tegen de wil doorgedreven. Dikke vette acht. [Res-IX]

Respondent-IX zegt hierboven dat het feit dat ze zich niet gehoord voelt zorgt dat ze de lokale windmolens niet accepteert. Ook dit delen meerdere respondenten. Verder kiest men voor de zevende trede. Hier wordt gesproken van verlegenheidsacceptatie. Dit komt voort uit het gebrek aan alternatieven.

Verlegenheidsacceptatie. Voortkomend uit het vermeende gebrek aan alternatieven. [Res-I]

Men zegt dat de molens zijn opgedrongen en dat er geen andere keus is dan er in mee te gaan. Verder beweren mensen ook dat er uberhaupt geen acceptatie of draagvlak was geweest. Ook mensen die wel een potentieel draagvlak hebben voor lokale windmolens worden door dit proces gesterkt in hun afgunst. Er kan worden gesteld dat het participatieproces een averechts effect heeft op het draagvlak dat men heeft voor de lokale windmolens. De visie die mensen hebben voor windmolens in het algemeen lijkt niet te veranderen, maar het vertrouwen dat ze hebben in de gemeente om bij het plaatsen van lokale windmolens rekening te houden met de omwonenden, wordt wel aangetast.

Verder zijn er drie bijzonderheden op te merken die tijdens het proces naar voren kwamen: het vertrouwen in de gemeente, het vertouwen in de landelijke politiek en de afstandsnorm. Hoewel er niet direct naar werd gevraagd, praten alle respondenten over het beschadigde vertrouwen in de gemeente en de landelijke politiek. Veel respondenten halen

ook andere gebeurtenissen waarin ze een vergelijking maken dat op het handelen van de gemeente geen vat is te krijgen.

Ik heb totaal niet het gevoel dat wij gehoord zijn. En daar baal ik van. ik wist ook echt niet meer op wie Ik moest stemmen. want ik ik vind helemaal dat we niet gehoord worden. Dat voelt zo. […] nou dat jarenlange kabinet Rutten krijgt van mij echt een 3. Totaal niet de boog gespannen van hoe gaat de toekomst eruitzien? En nu is het gewoon een soort paniek voetbal. Het gaat niet goed. Nu moeten we snel de energietransitie in terwijl aan de andere kant ze het net niet uitbreiden [Res-IX]

Hier lees je dat het gebrekkige participatieproces zorgt voor afbreuk aan het vertrouwen in de gemeente en dat dit doorslaat in het wantrouwen van de landelijke overheid

Ja, zoals ze bij zoveel projecten van de gemeente doen. 'We moeten de buurt erbij betrekken', maar uiteindelijk komt er gewoon wat ze bedacht hebben. [Res-VI]

Hier geeft Res-VI aan dat de gemeente altijd doet was ze voor ogen heeft. Zo wordt door andere respondenten ook het sekscentrum op de NDSM aangehaald of stortingen van vervuilde grond.

Het Planbureau voor de Leefomgeving beweert dat het vertrouwen in de algemene energietransitie wordt aangetast door nalatige planningsprocessen bij de bouw van lokale windmolens (PBL, 2021, p. 40). Uit de interviews komt dit niet goed naar voren. Op de vraag of men nog vertrouwen heeft in de energietransitie na dit proces van dichtbij te hebben meegemaakt, worden veel verschillende antwoorden gegeven. Een duidelijke meerderheid of algemeen antwoord valt niet te geven. Een enkeling geeft wel aan door dit proces geen vertrouwen te hebben in de energietransitie. Veel respondenten zien de energietransitie wel los van de gemeente. Ook het potentieel draagvlak voor de energietransitie is groot. Hoewel het vertrouwen in de gemeente ernstig wordt aangetast door dit participatieproces, blijft men wel enigszins vertrouwen houden in de energietransitie. 'Enigszins' want één respondent beweert helemaal geen vertrouwen te hebben en twee anderen vinden dat het allemaal veel te snel gaat. Weer een andere respondent beweert dat ze doen alsof het snel gaat maar dat het in de praktijk wel meevalt. Een andere respondent vreest voor verkeerde keuzes bij de energietransitie nadat ze het participatieproces van de gemeente heeft meegemaakt:

5.4 Empirische deelvragen

Hier worden de empirische deelvragen beantwoord door gebruik te maken van de bovenstaande resultaten. De ervaring van de burgers staat in dit onderzoek centraal. De processen en ervaringen worden bekeken vanuit het perspectief van de participant. Zodoende zullen ook de vragen worden beantwoord vanuit het vertrekpunt van de participant.

De eerste empirische deelvraag luidt; *Hoe verloopt het participatieproces en hoe wordt dit ervaren?* Er kan worden beargumenteerd dat er op veel momenten interactie plaatsvond tussen de gemeente, initiatiefnemers, participanten en derden. In dit onderzoek ligt de nadruk op beleidsparticipatie. Om iets zinnigs te kunnen zeggen over het proces, is gebruik gemaakt van het negencellenmodel. Hier is de reflectiefase behandelt omdat er veel moment waren waarop sprake was van directe participatie en het een duidelijk afgebakende fase betreft.

Het participatieproces is niet goed verlopen. Alle geinterviewde respondenten hebben

het participatieproces als negatief ervaren. Hierin waren geen uitzonderingen. De participanten hebben het gevoel dat ze om de tuin zijn geleid. Bij de opzet was inspraak beloofd maar die is er niet gekomen. Participanten hadden zelfs het gevoel dat hun inspraak telkens werd tegengewerkt. Er was niet alleen geen ruimte voor, het werd ook actief aan de kant geschoven. Vanwege de stevige ambities om 17 windmolens te plaatsen is aan het begin van het proces al een kloof ontstaan tussen de gemeente en de burgers (Cuppen et al., 2022, p. 38). De reflectiefase zou worden ingezet om deze kloof enigszins te verkleinen maar de scheiding werd alleen maar meer bevestigd. Tijdens de reflectiefase werden er verschillende activiteiten georganiseerd die ruimte gaven voor directe participatie. Een dialoog of discussie bleef echter achterwege. De participanten hebben kunnen spreken en er werd geluisterd, maar niet gehoord. De zorgen en behoeften zijn gebundeld in het document Signalen uit de stad, maar het is niet duidelijk in welke mate deze zal worden meegenomen in de besluitvorming of hoe dit invloed zal hebben op het beleid. Tot nu toe hebben de participanten geen aanwijsbare invloed gehad op de besluiten die zijn genomen, behalve dat de naam van het document Afwegingskader werd aangepast naar Signalen uit de stad. Deze verandering is afgedwongen middels de gemeenteraad en is niet een resultaat van het proces zelf.

Belangrijk voor het verloop van het proces en de reflectiefase is de institutionele inbedding. Bij de reflectiefase is duidelijk sprake van een grote afstand tussen de formele, traditionele besluitvormingsprocedures en de interactieve beleidsprocessen. Een duidelijk kader voor in hoeverre de inspraak en input van de participanten wordt meegewogen bij besluitvorming ontbreekt. Hierdoor staan de interactieve processen los van de formele besluitvormingsprocedures met als gevolg dat de wethouder en gemeente vrij zijn in hoeverre ze gehoord geven aan de input van de participanten. Er is nagenoeg geen aansluiting. Inspraak wordt herhaaldelijk niet beantwoord en zorgt voor wantrouwen en onvrede bij de participanten.

Als er dan wordt gekeken naar de bestuursstijl zien we dat veel respondenten aangeven dat er in dit proces sprake was van de consultatieve stijl. Het proces is dan verlopen volgens de 2^{e} trede van de ladder van Edelenbos, genaamd: raadplegen (Edelenbos et al., 2006, p. 21). De gemeente bepaalt hier het beleid maar geeft wel mogelijkheid tot commentaar. Met deze input hoeven ze vervolgens niets te doen (Edelenbos et al., 2006, p. 21). Dit komt overeen met de loskoppeling van de formele besluitvoering en het interactieve proces. De input is niet bindend. Sommige participanten spraken zelfs van de open autoritaire stijl. Hierbij is sprake van de eerste trede van de participatieladder van Edelenbos: informeren. Bij deze bestuursstijl bepaalt de gemeente zelfstandig beleid maar geeft hierover wel informatie (Edelenbos et al., 2006, p. 21).

Er kan worden gesteld dat alle respondenten het participatieproces als zeer negatief hebben ervaren. Geen enkele respondent was na betrokken te zijn geweest bij het participatieproces positief of enegiszins neutraal. Alle responden hebben het gevoel geen inspraak gehad te hebben en niet te zijn gehoord. Mensen hebben het idee dat er niets valt te beslissen en dat alle plannen al gemaakt zijn. Wanneer er wel iets valt te beslissen, vertrouwt men het niet omdat ervaring leert dat het kan worden gemanipuleerd of afgekeurd. Ook wanneer men wel kan inspreken, heerst het gevoel dat het op dove oren valt. Veel respondenten vinden dat de informatie niet juist wordt gepresenteerd. Het zou vaak te positief gekleurd zijn. Ook was de mogelijkheid tot discussie nagenoeg niet aanwezig. Directe discussie werd gemeden waardoor van een dialoog nauwelijks sprake was.

De tweede deelvraag gaat over het verband tussen het participatieproces en het

draagvlak voor de windmolens. De tweede deelvraag luidt*: Is de manier waarop het participatieproces is uitgevoerd van invloed geweest op het draagvlak voor lokale windmolens?* Hoewel potentieel draagvlak beide kanten op kan gaan en redelijk verdeeld is, zijn alle respondenten negatief over het participatieproces en de uitkomst daarvan. Onder de respondenten is een kleine meerderheid tegen het gebruik van windmolens op land maar de meerderheid is wel voor het gebruik van windmolens. Na dit proces meegemaakt te hebben geeft veruit de meerderheid aan dat het draagvlak tegen de wil in is doorgedreven. Ook dat het proces een averechts effect heeft gehad en dat er geen vertrouwen meer is. De invloed van het proces op het draagvlak voor lokale windmolens is negatief. Er kan gesteld worden dat het averechts heeft uitgepakt en niet het beoogde doel heeft gehaald van het creeren van meer draagvlak.

De derde deelvraag luidt: *Is de manier waarop het participatieproces is uitgevoerd van invloed geweest op het vertrouwen dat de omwonenden hebben in de energietransitie?* Vanuit de theorie wordt de indruk gewekt dat nalatige planningsporcessen ook het vertrouwen in de energietransitie kunnen schaden. Deze vraag is lastig te beantwoorden vanuit de resultaten. Een duidelijke meerderheid of algemeen antwoord valt niet te geven. Alle respondenten zijn het wel eens over dat er een energietransitie gemaakt moet worden. Het potentieel draagvlak voor de energietransitie is hoog. Wel vindt men dat er verkeerde keuzes worden gemaakt. Een enkeling geeft wel aan door dit proces geen vertrouwen te hebben in de energietransitie. Veel respondenten zien de energietransitie wel los van de gemeente. Hoewel het vertrouwen in de gemeente en politiek ernstig worden aangetast door dit participatieproces, blijft men wel enigszins vertrouwen houden in de energietransitie.

6 Conclusie

6.1 Bevindingen

In dit onderzoek is de relatie tussen een participatieproces en draagvlak onderzocht. De aanleiding voor dit onderzoek is het afkeuren van de landelijk geldende windmolenregels door de Raad van State op 30 juni 2021 (Perree-A, 2022). Het kan tot halverwege 2023 kan duren voordat er nieuwe definitieve besluiten worden genomen omtrent algemene omgevingsregels (Perree-B, 2022). Tot die tijd stellen lokale gemeenten locatie specifieke normen aan de plaatsing van windturbines. Op lokaal niveau kunnen hierdoor hevige discussies ontstaan. Zo werd in Amsterdam door de bewoners van IJburg flink geprotesteerd tegen de bouw van windmolens (Het Parool, 2021). De flexibiliteit en onzekerheid van de regelgeving zorgen voor weerstand. Terwijl de provincie een afstandsgrens van 600 meter heeft, wilde Amsterdam naar een afstandsgrens van 350 meter (NH nieuws, 2021). Op dit moment heeft de gemeente geen afstandsgrens maar een geluidsnorm van 45 dB. Omdat de plaatsing van de windmolens op veel verzet stuitte, is de interesse ontstaan hoe de gemeente hiermee omgaat. Hoe werken de participatieprocessen van de gemeente en wat voor een effecten hebben deze? In dit onderzoek staat de beleving van de burger centraal en wordt onderzocht wat voor een effect het participatieproces op het draagvlak heeft van de burger.

Dit onderzoek werd uitgevoerd middels een kwalitatieve methode. Er zijn tien mensen geïnterviewd aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews. Dit zijn mensen die waren betrokken bij participatieprocessen van de gemeente omtrent de plaatsing van windmolens bij Noorder IJ-plas. Er werd geprobeerd om online respondenten te werven. Dit is niet gelukt. Vervolgens is opgezocht waar er zich windmolens bevinden en is er langs huizen gegaan en bij mensen aangebeld. Dit leverde tien respondenten op en zo ook de casus van Noorder IJ-plas. De respondenten werden gevraagd naar hun potentieel draagvlak voor windmolens, daarna naar hoe ze het proces hebben ervaren en tot slot wat dit gedaan heeft met hun draagvlak voor de lokale windmolens die er mogelijk gebouwd gaan worden.

Dit resulteerde in een aantal opmerkelijke bevindingen. Ten eerste wordt geprobeerd het potentieel draagvlak te ontrafelen. Dit is de algemene visie die men heeft voor de komst van windmolens. Hier werd gevonden dat zes van de tien mensen positief zijn over het inzetten van windmolens voor de energietransitie. Verder vinden vier van de tien dat deze ook op lokale schaal op land moeten worden ingezet. Het potentieel draagvlak is hiermee verdeeld. Opmerkelijk is dat alle respondenten de energietransitie steunen, zij het op verschillende manieren.

Over het participatieproces kan gezegd worden dat alle respondenten dit negatief hebben ervaren. Dit komt vooral omdat men het gevoel heeft dat er de indruk werd gewerkt daadwerkelijk inspraak te hebben, maar dit achteraf niet zo blijkt te zijn. Er wordt door de gemeente gehoord maar niet geluisterd. Wat hier opmerkelijk is, is dat alle respondenten aangeven geen vertrouwen meer te hebben in de gemeente Amsterdam. Hierdoor hebben ze ook geen vertrouwen dat er adequaat rekening wordt gehouden met de omwonenden wanneer de locaties worden bepaald en de lokale windmolens daadwerkelijk worden gebouwd. Dit gebrek aan vertrouwen tast ook het vertrouwen aan dat de respondenten hebben in de landelijke regering.

Over het proces zelf kan worden gezegd dat de opzet erg belovend klinkt maar de uitvoer slecht is verlopen. De online raadpleging werd vooraf vastgelegd conform de

ambitieuze doelen van de gemeente. De participanten werden geacht hierin mee te gaan om daarna te kijken hoe dit het best te realiseren. Mede door deze ambitieuze doelstelling aan het begin van het proces af te dwingen, is kloof tussen de burger en de gemeente verhard (Cuppen et al., 2022, p. 38). De vier lokale klankbordgroepen en uiteindelijk ook de themagroep gezondheid waren opgestapt. Ook is er iemand uit de expertgroep gezondheid gestapt. De universiteit van Leiden geeft aan dat er een kloof is tussen de burger en de gemeente en geeft richtlijnen voor een goed verloop van de reflectiefase. Dit mocht niet baten want de reflectiefase werd dus negatief ervaren door de participanten.

De reflectiefase is negatief ervaren omdat de participanten hadden verwacht inspraak te hebben. De respondenten geven aan het gevoel te hebben te worden tegengewerkt en dat de bestuurders niet op hun inspraak zitten te wachten. Uit de analyse van het proces komt naar voren dat de institutionele inbedding van de reflectiefase niet goed is. Tenminste, niet als er actief iets met de inspraak moet gebeuren. De reflectiefase staat los van de formele besluitprocessen. Hierdoor kan de inspraak als kader worden meegenomen bij de besluitvoering maar hoeft er niet actief iets mee worden gedaan. De participanten hebben dus geen daadwerkelijk inspraak. Arnstein zou spreken van een leeg ritueel genaamd participatie (1969, p. 217). Dit sluit aan bij het onderzoek van de universiteit van Leiden. Er is geen ruimte voor participanten om keuzes te maken. Hoewel het zo is verkocht, zou preken van een participatieproces misleidend zijn (Cuppen et al., 2022, p. 43). Spreken van een consultatieproces zou beter op zijn plek zijn. Dan voelen de participanten zich ook niet op het verkeerde been gezet.

Er valt duidelijk te zien dat de twee perspectieven op participatie haaks op elkaar komen te staan. Vanwege de opzet van het proces gaan de participanten uit van een democratisch perspectief. De participanten verwachten dat ze kunnen participeren in een democratische interactie met elkaar om tot een gezamenlijke oplossing te komen, waarin iedereen zijn stem heeft kunnen doen gelden (de Graaf, 2009, p. 5). Door de gemeente wordt er niet actief op de inbreng van de participanten ingespeeld. Bij de gemeente is sprake van een instrumenteel perspectief. Participatie wordt ingezet als bestuurlijk instrument om beleid sneller te kunnen legitimeren (de Graaf, 2009, p. 4). Onderzoek naar de bestuursstijl laat zien dat er alleen sprake is van een consultatieve stijl. De gemeente geeft mogelijkheid tot commentaar maar hoeft er niet iets mee te doen (Edelenbos et al., 2006, p. 21). Dit valt samen met de tweede trede van de participatieladder van Edelenbos, namelijk: raadplegen. De burger heeft inspraak maar het is niet bindend.

Van het effect van het participatieproces op het vertrouwen in de energietransitie, is geen verband gevonden. Een algemeen antwoord valt niet te geven. Alle respondenten zijn het wel eens over dat er een energietransitie gemaakt moet worden. Het potentieel draagvlak voor de energietransitie is hoog. Wel vindt men dat er verkeerde keuzes worden gemaakt. Een enkeling geeft wel aan door dit proces geen vertrouwen te hebben in de energietransitie. Veel respondenten zien de energietransitie wel los van de gemeente.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *In hoeverre is de manier waarop omwonenden werden betrokken bij lokale windmolenprojecten van invloed geweest op het maatschappelijk draagvlak voor windmolens in Amsterdam?* Uit de bovenstaande resultaten blijkt dat de participanten middels een instrumenteel perspectief bij de participatie werden betrokken. Terwijl de participanten verwacht hadden middels een democratisch perspectief bij het proces betrokken te zijn. De participanten werden geraadpleegd en hun input leverde verder geen inspraak op bij de besluitvorming. Dit is mogelijk vanwege de institutionele inbedding van

het participatieproces. Er bestaat een afstand tussen de inspraak van de participanten en de formele besluitvormingsprocessen. Door het slechte participatieproces voelt men zich niet gehoord en is het vertrouwen in de gemeente aangetast. Dit zorgt ervoor dat de omwonenden geen vertrouwen hebben in dat er adequaat met hen rekening wordt gehouden bij de plaatsing van lokale windmolens. Zeker wanneer men geen inspraak heeft in het proces, de windmolens zo hoog zijn en zo dichtbij komen te staan. De negatieve ervaringen en de opzet van het participatieproces zoals hierboven is samengevat, leidt bij de bewoners tot verzet en afbreuk aan draagvlak voor de lokale windmolens.

Vanwege de institutionele inbedding heeft echte participatie hier niet plaats kunnen vinden. Dit zou met opzet op deze manier kunnen worden ingericht maar daar kan dit onderzoek niets over zeggen. Wel kan worden gezegd dat het met dergelijke participatieprocessen in Amsterdam niet goed komt, als een onafhankelijk controlerend orgaan daar niet de nadruk op legt bij de bestuurders. Als het doel is om burgers inspraak te laten leveren en deze burgers tevreden te stellen, zal het proces anders moeten worden ingericht. Er kan worden aanbevolen om de gemeenteraad een dergelijk controlerende functie te laten vervullen. De gemeenteraad zou dan als onafhankelijk orgaan tussen de participant en de uitvoerende gemeente inzitten. Op dit moment zijn er geen consequenties wanneer de participatie niet goed wordt uitgevoerd. Dit komt deels omdat het ontbreekt aan landelijke normen omtrent de plaatsing van windmolens en het gebrek aan een onafhankelijk controlerend orgaan die waakt over het participatieproces.

6.2 Discussie

Dit onderzoek heeft een aantal beperkingen. Te beginnen met de methodologische beperking van slechts tien respondenten. Dit is een zeer laag aantal. De uitspraken in dit onderzoek zijn dus gebaseerd op de perspectieven van tien participanten. Dit maakt de generaliseerbaarheid van het onderzoek erg laag. Ook moet er voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies wanneer je het baseert op de bevindingen van tien respondenten. Er is gebruik gemaakt van datatriangulatie om hetgeen de respondenten zeggen aan te vullen. Dit is echter aan bias onderhevig aangezien er wordt aangevuld op wat de respondenten zeggen en er dus wordt gezocht naar bevestiging. Ook is dit een specifieke casus en zijn er veel omstandigheden waardoor de gemeente Amsterdam en Noorder IJ-plas speciaal maken. Zoals de zelfbepaalde richtlijnen van de gemeente en het unieke participatieproces bij Noorder IJ-plas. Dit maakt het generaliseren naar andere gemeente erg lastig.

Het is een feit dat voor dit onderzoek een grote kwantitatieve analyse onder zoveel mogelijk participanten de beste keus zou zijn geweest. Het zou dan het best zijn vooraf, tijdens en na het proces een enquête te houden. Er is nu gekozen voor semigestructureerde diepte-interviews om te achterhalen wat het potentieel draagvlak is dat de participanten hebben voor lokale windmolens. Dit is eigenlijk onmogelijk omdat het participatieproces al lang bezig is. Hierdoor kun je moeilijk bepalen hoe men over windmolens denkt voordat ze überhaupt in aanraking zijn geweest met het participatieproces. Ook wat het draagvlak zou zijn voor de lokale molens is niet accuraat te zeggen. Dit omdat het proces nog loopt en, hoewel aannemelijk, het niet helemaal zeker is of de molens er daadwerkelijk komen. Daarom moet gewerkt worden met een schatting op basis van het proces tot nu toe, van wat de participanten zouden vinden als de molens er kwamen.

Een theoretische kanttekening kan ook gemaakt worden. Zo wordt het begrip

draagvlak in deze scriptie gebruikt als steun dat iemand heeft voor een bepaalde uitkomst of processen. Om dit te operationaliseren wordt gewerkt met gradaties van acceptatie en meningen. Er kan worden beargumenteerd dat draagvlak meer betekent dan acceptatie maar daar is bij het uitvoeren van dit onderzoek niet dieper op ingegaan. Ook wordt er gewerkt met vragen over 'lokale' windmolens. Dit moet duidelijk worden gedefinieerd omdat het erg subjectief is wat met verstaat onder 'lokaal'. In dit onderzoek werd gedoeld op de bouw van de lokale windmolens en de respondenten weten waar deze komen. Hoewel het waarschijnlijk geen effect heeft op de uitkomsten, had hier meer aandacht aan moeten worden besteed. Zo staan er op een afstand van 2000 meter van waar de meeste respondenten wonen, windmolens. Daar heeft niemand last van. Een andere theoretische kanttekening is dat het proces in zijn geheel wordt ontleed. Er kan dus geen uitspraak gedaan worden over de mate van invloed die bepaalde variabelen zouden hebben op draagvlak.

Verder moet goed worden benadrukt dat dit een onderzoek is naar het draagvlak dat de burgers hebben. Het beperkt zich dus tot het perspectief van de burger. Bij het participatieproces waren veel partijen betrokken. Mensen van de gemeente, energiecoöperaties en andere betrokkenen zouden een ander perspectief op het proces kunnen hebben. Dit zou kunnen leiden tot andere bevindingen. De verhalen die de respondenten vertelden waren soms erg persoonlijk en emotioneel. Dit maakt het lastig voor mij, als onderzoeker, hier een neutraal standpunt in te houden. Hoewel het proces wordt ontleed vanuit het perspectief van de participant, is het voor wetenschappelijke integriteit belangrijk zo objectief mogelijk te blijven. De selectie van quotes is ook een proces dat aan bias onderhevig is. Hier werd gelet op de algemeenheid van de uitspraak of de toelichting van een proces. Er is geprobeerd zo objectief mogelijk een compleet beeld te schetsen van wat de respondenten vinden. Er zal altijd een bias zijn in mijn eigen selectiekeuze.

Een ander punt is dat de werving van respondenten erg slecht ging. Hierdoor werd de casus bij Noorder IJ-plas pas later in het proces gevonden. Wanneer hier eerder in het proces de nadruk op was gelegd, zou er een betere case study gemaakt kunnen worden met een duidelijkere afbakkening. De bedoeling was om het onderzoek op stedelijk niveau uit de voeren maar vanwege problemen rond de werving kwam de nadruk meer op de casus van Noorder IJ-plas te liggen.

6.3 Vervolgonderzoek

Ten eerste kan een theoretische terugkoppeling worden opgemerkt. De rol die vertrouwen heeft op draagvlak is redelijk onderbelicht in dit onderzoek. Het was opmerkelijk dat alle respondenten vertelde over het aangetaste vertrouwen in de gemeente vanwege de negatieve ervaringen met het participatieproces. Omdat dit nauwelijks in de beschikbare wetenschappelijke literatuur naar voren is gekomen, werd er ook niet direct naar gevraagd of men vertrouwen heeft in het proces en gemeente. De indruk wordt gewerkt dat vertrouwen een veel grotere rol speelt in het creëren van draagvlak dan in de theorie wordt besproken. In de wetenschappelijke literatuur komen aspecten naar voren als, communicatie, gelijkheid, openheid en inspraak. Wel wordt er genoemd dat een negatief participatieproces het vertrouwen kan schaden. Dat een goed participatieproces inhoudt dat er vertrouwen van de burger wordt gewonnen, wordt onderbelicht in de literatuur over draagvlak en participatie. Wel wordt er gesproken over legitimiteit. Echter, is dit niet hetzelfde als vertrouwen. Legitimiteit slaat op het erkennen van gezag terwijl vertrouwen slaat op erkennen en

toegeven aan iemands besluiten los van wettelijke macht. Zou er sprake zijn van draagvlak door betrokkenheid of draagvlak door vertrouwen? Welke rol vertrouwens speelt zou een onderwerp kunnen zijn voor een vervolgstudie naar de relatie tussen participatie en draagvlak.

Door UvL is er onderzoek gedaan naar hoe de gemeente Amsterdam een participatieproces uitvoert waarbij ook de casus Noorder IJ-plas aan bod is gekomen. Ook zijn er al veel krantenberichten verschenen omtrent de Noorder IJ-plas over wat er fout of goed is gegaan. Het is niet de taak van de Wetenschap om te belichten en te wijzen hoe 'slecht' de gemeente heeft gehandeld. De wetenschap is objectief en spreekt niet van goed of slecht. Wel kan er onderzocht worden waar die onvrede in het proces precies vandaan komt, en hoe dit in de toekomst te voorkomen. Waar dit onderzoek zich beperkte tot de ervaring van de participanten, zou door vervolgonderzoek het participatieproces tot in de diepte kunnen worden ontleed en precies de momenten isoleren waar en hoe de onvrede ontstaat. Het is noodzakelijk dat hier meer perspectieven aanbod moeten komen. Dit zijn de perspectieven van de gemeenten en de initiatiefnemers zoals de energiecoöperaties.

Bibliografie

Akerboom, S. (2018). *Between Public Participation and Energy Transition: the case of wind farms*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Bisschops, K., Dubey, S., Emonds, T., Smudde, T. & Thoni, S. (2020). *Maatschappelijk draagvlak voor windenergie projecten in Nederland*. Nijmegen: Radboud Honours Academy.

Boedeltje, M. & de Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken; Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Het politicologen etmaal: Antwerpen.

Bouckart, L. (2022). *'Duitsland en Belgie zijn de perfecte voorbeelden van hoe het niet moet'*. Verkregen op 16 februari, 2022, via https://businessam.be/duitsland-en-belgie zijn-de-perfecte-voorbeelden-van-hoe-het-niet-moet/

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: oxford university press

Bunschoten, S. (2022). *Vertrek wethouder van Doorninck geen eigen keuze: 'Doet me verdriet'*. Verkregen op 20 maart, 2023, via https://www.at5.nl/artikelen/215327/vertrek-wethouder-van-doorninck-geen-eigen keuze-doet-me-verdriet

Coenen, F. H. J. M., van de Peppel, R. A. & Woltjer, J. (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, *15*(4), 313-332.

Cup, F. (2022). *Nederland investeert flink in windenergie. Het land gaat zijn totale capaciteit verdubbelen tot 21 gigawatt.* Verkregen op 18 april, 2022, via https://businessam.be/nederland-investeert-flink-in-windenergie-het-land-gaat-zijn totale-capaciteit-verdubbelen-tot-21-gigawatt/

Cuppen, E., Taanman, M. & van Poppering-Verkerk, J. (2022). *Evaluatie participatie RES Amsterdam*. Leiden: Universiteit Leiden.

de Bakker, E. & Overbeek, G. (2005). *Van passiviteit tot passie: Een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid*. Landbouw Economisch Instituut: Den Haag.

de Waard, P. (2021). *Energietekorten en vijf andere valkuilen voor de wereldeconomie*. Verkregen op 15 februari, 2022, via https://www.volkskrant.nl/economie/energietekorten-en-vijf-andere-valkuilen-voor de-wereldeconomie~bf050cdb/

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma: Utrecht.

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. J. & van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J., Teisman, G. R. & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave.* Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

Energeia. (2022). *Wind op land groeit hard in 2021 door bouw langverwachte windparken*. Geraardpleegd op 16 februrari, 2022, via https://energeia.nl/energeia artikel/40100956/wind-op-land-groeit-hard-in-2021-door-bouw-langverwachte windparken

Europese Commissie. (2022). *Klimaatdoelstellingsplan 2030.* Verkregen op 5 mei, 2022, via https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/2030-climate-target-plan_nl

Evers, D., Nabielek, P & Tennekes, J. (2021). *Wind op Land: Lessen en ervaringen: Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief*. Den Haag: PBL.

Energiereio NH, 2023, Documenten Energieregio Noord-Holland Zuid. Verkregen op 25 mei, 2023, via https://energieregionh.nl/app/uploads/2022/10/Verslag-concept-feedback bijeenkomst-Oost-15-dec-2021-RES-Amsterdam-1.pdf

European Commission. (2021). *Climate Change: Special Eurobarometer 513*. Brussel: Europese Unie.

Ezzati, M., Lopez, A.D., Rodgers. A. & Murray, C. J. L. (2004). Comparative Quantification of Health Risks Global and Regional Burden of Disease Attributable to Selected Major Risk Factors. Genève: World Health Organization.

Gemeente Amsterdam. (2011). *Structuurvisie Amsterdam 2040: Economisch sterk en duurzaam.* Amsterdam: Gemeente amsterdam.

Gemeente Amsterdam, (2021). *Ruimtelijk Toetsingskader Noorder IJ-plas*. Asmterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam. (2022). Concept Beleidskader Hoofdgroenstructuur. Verkregen op 10 mei, 2023, via https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/12393332/1/20230202_Concept_Beleidskader_Hoofdgroenstructuur_webversie_incl_amendementen

Gemeente Amsterdam. (2022). *Signalen uit de stad: Over winturbines in Amsterdam.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam. (2022). *Windmolen: geluid en gezondheid.* Verkregen op 12 mei, 2022, via https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam amsterdam/windmolens-amsterdam/windmolens-geluid-gezondheid/

Gemeente Amsterdam. (2023) *Tijdlijn windenergie*. Verkregen op 26 mei 2023 via https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/windmolens amsterdam/tijdlijn-windenergie/#PagCls_16803605

Gemeente Amsterdam. (2023). *Noorder IJ-plas: een toekomstig stadspark aan het IJ*. Verkregen op 25 mei, 2023, via https://www.amsterdam.nl/projecten/haven stad/deelproject/noorder-ijplas/

Godschalk, M., Jacobs, S., van der Linden, K., Plomp, M., Rijntjes, R., Ruiter, R., Ydema, G. & Zonderland, H. (2012). *De windvisie: ontwerp ruimte voor windmolens in Amsterdam*. Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening.

Innes, J. & D. Booher. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5 (4), pp. 419–436.

Klein, T., van Baar, D. & Rigter, L. (2021). I*Jburg geen voorkeursgebied meer vooor windmolens.* Verkregen op 2 april, 2022, via https://www.nhnieuws.nl/nieuws/282317/ijburg-geen-voorkeursgebied-meer-voor windmolens-toch-is-niet-elke-ijburger-blij

Koops, R & van Zoelen, B. (2021). *Stad schrapt windmolens bij IJburg*. Verkregen op 08 april, 2022, via https://www.parool.nl/amsterdam/stad-schrapt-windmolens-bij ijburg~b28637cd/

Markard, J. (2018). The next phase of the energy transition and its implications for research and policy. *Nature Energy*, *1*(3), 628-633.

NH Nieuws. (2021). *Onderzoek over draagvlak windmolens versneld naar buiten gebracht: "Het is gewoon belachelijk".* Verkregen op 7 maart, 2022, via https://www.nhnieuws.nl/nieuws/283147/onderzoek-over-draagvlak-windmolens-versneld-naar-buiten-gebracht-het-is-gewoon-belachelijk

Overheid. (2010). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*. Verkregen op 8 juli, 2022, via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-749.html

Perree-A, H. (2022). *Gemeenten maken eigen windturbine regels*. Verkregen op 17 februari, 2022, via https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/lokale-milieunormen-voor-windturbines

Perree_B, H. (2022). *Medio 2023 nieuwe algemene regels voor windturbines*. Verkreegn op 15 maart, 2022, via https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuwe-windturbinenormen-medio-2023-klaar-zegt-jetten

Populytics. (2021). *5449 Amsterdammers denken mee over windenergie in Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Populytics. (2023). *Participatieve Waarde Evaluatie (PWE): Raadpleeg grote en diverse groepen met Wevaluate*. Verkregen op 13 juni, 2023, via https://secure.populytics.nl/producten/wevaluate/

Rijksdienst Voor Ondernemen Nederland. (2018). *Slagschaduw bij windenergie op land.* Verkregen op 19 augustus, 2022, via https://www.rvo.nl/onderwerpen/windenergie-op-land/slagschaduw

Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland. (2021). *Windenergie op land.* Verkregen op 19 augustus, 2022, via https://www.rvo.nl/onderwerpen/windenergie-op-land

Rijksoverheid-A. (2022). *Windenergie op land.* Verkregen op 10 april, 2022, via https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie-op-land

Rijksoverheid-B. (2021). *Omzien naar elkaar,vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid-C. (2022). *Kabinet verdubbelt productie windenergie op zee*. Verkregen op 25 mei, 2022, via https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/18/kabinet-verdubbelt-productie-windenergie-op-zee

RIVM. (2022). *Participatie: inwoners doen actief mee*. Verkregen op 20 oktober, 2022, via https://www.loketgezondleven.nl/integraal-werken/succesfactoren/participatie

Weterings, A. O. Ivanova, D. Diodato, M. Lankhuizen, M. Thissen, K. Schure & R. Koelemeijer. (2018), *Effecten van de energietransitie op de regionale arbeidsmarkt – een quickscan*. Den Haag: PBL

Wiegman, M. (2022). De windmolens hebben wethouder Marieke van Doorninck dan toch de kop gekost. Verkregen op 26 mei, 2023, via https://www.ad.nl/amsterdam/de-windmolens-hebben-wethouder-marieke-van-doorninck-dan-toch-de-kop-gekost~a768e01b/

Windalarm. (2022). Over stichting windalarm. Verkregen op 15 maart, 2022, via https://windalarm.amsterdam/org/stichting-windalarm

WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlagen

Document 1 - Visitekaart

Beste bewoner,

Mijn naam is Ted en ik studeer Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Ik zoek Amsterdammers voor een onderzoek naar burgerparticipatie bij windmolenplaatsing. Ik ben opzoek naar mensen die hebben deelgenomen aan participatieprocessen van de gemeente wanneer er windmolens worden geplaatst. Ik onderzoek hoe dit proces is verlopen en wordt ervaren door de bewoners.

Heeft u deelgenomen aan een dergelijk proces (alle soorten bijeenkomsten, informatie- of discussieavonden etc.) en wilt u uw verhaal kwijt, dan zou ik u graag willen interviewen (15-20 min). U kunt mij een berichtje sturen via Facebook of mij mailen op ' windmolenonderzoek@gmail.com '. Graag hoor ik van u!

Vriendelijke groet,

Ted van Dormolen

Document 2 - Interviewprotocol

- Hoe wordt draagvlak gemeten?

Op welk niveau heerst wel/geen acceptatie? Zo kan men het eens of oneens zijn met de bestuurlijke probleemdefinitie, de concrete beleidsmaatregelen of juist het overheidsingrijpen (Turnhout & Elands, 2009, p. 7). Zo kunnen mensen het bijvoorbeeld eens zijn over de probleemdefinitie zijnde dat er een transitie gemaakt moet worden naar het gebruik van meer duurzame energiebronnen, maar vinden ze het overheidsingrijpen door op lokaal niveau windmolens te plaatsen te ver gaan

Het object van draavlak

Om te helpen het juiste niveau te achterhalen hebben boedeltje en de Graaf het over ‘het object van draagvlak’ (2004, p. 4). Hiermee doelen ze op te betwisten onderdeel waar men een mening over heeft. Ofwel, hetgeen men steunt, accepteert en/of mee instemt. Om dit object van draagvlak te duiden en de hierboven genoemde niveaus te onderscheiden, spreken ze van ‘inhoudelijk draagvlak’ en ‘procesdraagvlak’. Inhoudelijk draagvlak gaat over de feitelijke content van het beleid. Dus de inhoud van beleid zoals dit staat in de beleidsdocumenten (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 4). Het gaat bij inhoudelijk draagvlak zowel om de acceptatie van het beleid zoals dit objectief geformuleerd is in de beleidsdocumenten van de overheid, en hoe de betrokkenen deze inhoud zelf waarnemen. Een overeenstemming van zowel de feitelijke als vermeende inhoud van het beleid (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5). Bij procesdraagvlak draait het om het draagvlak dat ontstaat uit het interactieve beleidsproces. Doordat burgers door middel van participatie worden betrokken bij het proces, krijgen ze meer inzicht in alle bijkomstigheden waardoor er meer begrip kan

ontstaan. Ook het gevoel deel uit te maken van het proces of de uitkomst te kunnen beïnvloeden, kan zorgen voor meer draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 5).

Om draagvlak te kunnen meten wordt er vaak gewerkt met verschillende vormen van 'acceptatie' en 'legitimiteit'. De term 'acceptatie' op zichzelf is een containerbegrip, net als 'draagvlak', en kent verschillende gradaties. Om de term 'acceptatie', en hiermee ook 'draagvlak', meer operationeel te maken, onderscheiden de Bakker en Overbeek (2005) acht typologieën van acceptatie van beleid. Deze indeling is gebaseerd op de mate van stabiliteit van de acceptatie (Turnhout & Elands, 2009, p. 6).

Typologie van gradaties van acceptatie (de Bakker & Overbeek, 2005)

1. Authentieke acceptatie gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht. Wanneer iemand het draagvlak en actieve betrokkenheid baseert op eigen ideologie.
2. Zelfbewuste en onderschrijvende acceptatie zonder directe eigen betrokkenheid. Wanneer iemand het draagvlak baseert op eigen ideologie maar niet perse betrokken hoeft te zijn.
3. Verinnerlijkte, niet-bewuste of halfbewuste acceptatie uit gegroeide gewoonte. Wanneer iemand meegaat met de groep tijdens de participatietrajecten en er niet zozeer voor of tegen is.
4. Opportunistische of berekende acceptatie gebaseerd op economische motieven. Wanneer iemand zijn draagvlak baseert op (financiele) voordelen (kosten/baten).
5. Emotionele acceptatie als intrinsieke bevrediging van fysiek/mentale behoeften.
6. Emotionele acceptatie als impulsieve (sentimentele) reactie op externe prikkels.
7. Verlegenheidsacceptatie voortkomend uit het (vermeende) gebrek aan alternatieven.
8. Afgedwongen en geforceerde acceptatie tegen de wil doorgedreven.

Naast het rekening houden met de visies onder de bevolking is communicatie essentieel voor het creëren van draagvlak (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Bij communicatie naar de burgers is het van belang dat het niet alleen eenrichtingsverkeer betreft. Niet alleen educatie of informatie maar een dialoog waar wordt geluisterd naar de wensen (Turnhout & Elands, 2009, p. 8). Hierbij is het zaak dat alle partijen worden betrokken. Zowel de voor- als tegenstanders (Turnhout & Elands, 2009, p. 9). Wanneer dit goed verloopt, verbetert dit de houdbaarheid van het draagvlak. Wanneer bijvoorbeeld financiële instrumenten worden ingezet, is de houdbaarheid discutabel. Verder spelen juridische instrumenten geen rol bij de creatie van draagvlak omdat draagvlak simpelweg niet afgedwongen kan worden (Turnhout & Elands, 2009, p. 9).

- Hoe wordt positieve beleidsparticipatie gemeten?

Binnen de wetenschappelijke literatuur kunnen visies op motieven om over te gaan op interactieve beleidsvoering over twee perspectieven worden verdeeld: Een democratisch en instrumenteel perspectief (de Graaf, 2009, p. 4). In het instrumentele perspectief ziet men interactief beleid als middel om beleidsdoelen te kunnen behalen, beleid te legitimeren of draagvlak te creëren (de Graaf, 2009, p. 4). Het beleid staat al vast maar voor de vorm wordt er gebruikt gemaakt van interactief beleid om zoveel mogelijk draagvlak te generen (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p. 24; de Graaf, 2009, p. 4).
Het democratische perspectief gaat uit van het democratisch ideaal. Interactieve beleidsvorming is dan geen middel maar een doel op zichzelf (de Graaf, 2009, p. 5). Er wordt dan van burgers verwacht dat ze kunnen participeren in een democratische interactie waarin

iedereen zijn stem heeft kunnen doen gelden. Er wordt dan ook actief op de inbreng van burgers ingespeeld en participatie is niet slechts voor de vorm.

Dikwijls komt het dan ook voor dat maatschappelijke actoren pas later in het planningsproces gevraagd worden voor hun participatie. Burgers steken dan veel tijd in het participatieproces, terwijl de uitkomst eigenlijk al vaststaat. Burgers hebben misschien wel het gevoel dat er naar ze wordt geluisterd, maar in werkelijkheid hebben ze geen inbreng. In hoeverre is er dan sprake van interactieve beleidsvorming?

Er kan dus beter worden gewerkt met een schaal waarin geleidelijk de mate van interactieve beleidsvoering meer aan de orde wordt geacht (Edelenbos, et al., 2006, p. 20).

Participatieladder Edelenbos (2000)	**Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)**	**Rol van burger**	**Rol van bestuur**
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie.
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft informatie.
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daar niet naar te luisteren.
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeen en oplossingen.
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Medebeslisser: binnen randvoorwaarden.	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden.
	6. Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participanten samen.
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over.

Om tweestrijd of winnaars en verliezers te voorkomen zou er niet moeten worden gekeken naar individuele interesses of de belangen van stakeholders, maar naar het algemeen belang (Akerboom, 2018, p. 3). Wanneer de nadruk ligt op het belang van het collectief, en niet op de verschillende individuele visies, zorgt dit ervoor dat iedereen die deelneemt aan het

participatieproces dit doet op grond van het algemeen belang (Akerboom, 2018, p. 3). Met het algemeen belang als uitgangspunt zou er meer wederzijds respect ontstaan en een betere dialoog plaatsvinden (Akerboom, 2018, p. 3). Volgens Akerboom moet voor positieve beleidsparticipatie de nadruk liggen op communicatie, wederzijds respect en de collectieve interesse (2018, p. 3).

Vanuit het instrumentele perspectief zijn de voornaamste effecten voor participanten bij beleidsparticipatie dat hun belangen kunnen worden behartigd en er kennis kan worden opgedaan (Cuppen et al., 2022, p. 6). Participanten hebben de mogelijkheid om met andere visies in aanraking te komen, ook die van de beleidsmakers of experts, en te leren over de betreffende casus en van elkaar. In dit onderzoek zal er worden gekeken naar de effecten van de beleidsparticipatie voor de participanten. Het perspectief van de burger zal worden onderzocht. Het schema hieronder geeft een overzicht van hetgeen zojuist besproken:

Zo zijn de democratische doelen van beleidsparticipatie voor participanten; democratisch recht, actief burgerschap en zeggenschap (Cuppen et al., 2022, p. 6). *Democratisch recht* houdt in dat burgers recht hebben op betrokkenheid bij die hen aangaan. Dankzij beleidsparticipatie krijgt de participant *zeggenschap* in het proces. Wanneer deze burger zich inzet middels zeggenschap voor het publiek belang, kan er gesproken worden van *actief burgerschap* (Cuppen et al., 2022, p. 6).

INTERVIEW

Voorafgaand aan het interview:

Beste ‘x’. Dankuwel voor het deelnemen aan dit onderzoek.
Met dit onderzoek hoop ik het participatietraject in kaart te brengen van de gemeente Amsterdam. Nadat er bij u in de buurt windmolens zijn gebouwd, en uzelf heeft deelgenomen aan participatietrajecten, hoop ik inzicht te verwerven in hoe u dit proces heeft ervaren. Ik beloof u dat ik uw gegevens anoniem behandel. Zodoende, zal ik uw gegevens en interview dus ook anoniem opslaan.

<u>Topiclist en mogelijke vragen</u>

1. <u>Potentieel draagvlak</u>
   Deze vragen gaan over de tijd voorafgaand aan de bouw van lokale windmolens.
   a. Voordat er windmolens in uw omgeving werden gebouwd, wat vond u van windmolens?
   b. Wat vindt u van windmolens in het algemeen? Denkt u dat ze rendabel zijn en vindt u dat ze nodig zijn?
   c. Wat vindt u van de bouw van windmolens op land?
   d. Voordat er windmolens in uw omgeving werden gebouwd, hoe keek u tegen de komst van windmolens?
   e. Hoe kijkt u naar de overgang naar het opwekken van meer duurzamere groene energie in onze samenleving? Ofwel, wat vindt u van de energietransitie?

2. <u>(Positieve) beleidsparticipatie</u>
    a. Heeft u deelgenomen aan een participatieproces? Hiermee doel ik op elke vorm van contact tussen u en de gemeente bij de aanleg van de windmolen(s) zoals inspraakavonden, discussieavonden, informatiebijeenkomsten etc…
    b. Kunt u, vanuit uw ervaring, beschrijven wat dit proces voor u inhoudt?
    c. Welke stappen volgde dit proces?
    d. Hoe kijkt u in het algemeen terug naar dit proces? Wat is uw algemene ervaring?
    e. Had u het gevoel dat er naar u werd geluisterd?
        i. Antwoord 'nee', dan: Heeft u het gevoel dat bent misleid door de gemeente? Dat dit participatietraject slechts voor de vorm was?
        ii. Heeft u het gevoel dat de bijeenkomst eigenlijk bedoeld was om jullie denkpatroon aan te passen ten gunste van de gemeente, zodat de molens sneller konden worden gebouwd?
    f. Had u het gevoel dat u, eventueel samen met de andere omwonenden, de uitkomst van het proces kon sturen? Dat uw stem invloed had op de uitkomst van het proces?
    g. Denkt u dat het proces al vast stond of dat er ruimte was voor verandering met betrekking tot jullie inbreng?
    h. Heeft u het idee dat jullie (de omwonenden) vroeg in het bouwtraject werden betrokken, of waren de meeste beslissingen al gemaakt en werden jullie later in het proces betrokken?
    i. Wat vond u van de kwaliteit van het dialoog tussen de gemeente en u?
    j. Had u het idee dat de nadruk lag op individuele belangen of belangen van het collectief (de gemeenschap, buurt etc).
    k. Kunt u spreken van wederzijds respect tijdens contact met de gemeente en de participanten?
    l. Heeft u het idee dat u kennis hebt opgedaan en dingen geleerd? Misschien van verschillende visies van mede participanten of informatie geleverd door de gemeente?
    m. Was de informatie die u kreeg aangereikt goed te begrijpen?
    n. Heeft u het idee dat uw belangen werden behartigd?
    o. Zette u zich in voor het collectiefbelang?
    p. Heeft u het gevoel dat u zeggenschap had in het proces?
    q. Mochten jullie beslissen over bepaalde zaken?
    r. Mochten jullie actief meebeslissen of samenwerken met de beleidsmedewerkers, planners of ambtenaren?
    s. Hadden jullie op sommige vlakken meer zeggenschap over bepaalde besluiten dan de planners zelf? Werd er onderhandeld?
    t. Welke rolverdeling zou, over het algemeen, het best de samenwerking tussen de participanten en gemeente weergeven?

Rol van participanten (burgers)	Rol van gemeente en bestuurders
A. Geen. Passief	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie.
B. Krijgen voorlichting en doelgroep van onderzoek. Hebben geen inbreng	Voert zelfstandig beleid maar verschaft wel informatie.

C. Mogen hun mening laten horen bij bepaalde besluiten.	Bepaalt beleid en geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft er niet perse naar te luisteren.
D. Mogen hun mening laten horen en kunnen adviseren.	D. Bepaalt beleid maar staat open voor andere ideeën en oplossingen.
E. Mogen meebeslissen; binnen randvoorwaarden.	E. Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden.
F. Op gelijkwaardige voet een samenwerkingspartner.	F. Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid samen met de participanten.
G. Zijn de initiatiefnemers zelf. Bepalen de richting van het beleid zelf.	G. Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming geheel over aan participanten.

3. Draagvlak lokale windmolens
    a. Heeft u, door het doorlopen van het participatietraject, het gevoel meer inzicht te hebben gekregen in wat er bij het plaatsen van een windmolen komt kijken?
    b. Heeft u hierdoor meer steun/draagvlak voor windmolens?
    c. Wat vindt u van de aanpak en het beleid rond het plaatsen van windmolens?
    d. Vindt u dat er een energietransitie gemaakt moet worden?
    e. Vindt u dat er windmolens moeten komen voor deze energietransitie?
    f. Vind u het goed dat de gemeente op lokaalniveau windmolens plaatst?
    g. Tijdens het participatietraject, had u het gevoel dat het een actieve dialoog betrof of dat het eenrichtingsverkeer?
    h. Hieronder staat een schaalverdeling in mate van acceptatie van overheidsbeleid. Als u zichzelf indeelt, op welke trede staat u als u kijkt naar de mate van draagvlak die u heeft voor windmolens?

    1. Authentieke acceptatie: gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht.
    2. Zelfbewuste en onderschrijvende acceptatie: zonder directe eigen betrokkenheid.
    3. Verinnerlijkte, niet-bewuste of halfbewuste acceptatie: uit gegroeide gewoonte.
    4. Opportunistische of berekende acceptatie: gebaseerd op economische motieven.
    5. Emotionele acceptatie: als intrinsieke bevrediging van fysiek/mentale behoeften.
    6. Emotionele acceptatie: als impulsieve (sentimentele) reactie op externe prikkels.
    7. Verlegenheidsacceptatie: voortkomend uit het (vermeende) gebrek aan alternatieven.
    8. Afgedwongen en geforceerde acceptatie: tegen de wil doorgedreven.

4. Vertrouwen in de energietransitie
    a. Was de mening over de energietransitie voorafgaand aan de bouw van windmolens in uw buurt anders? Ofwel, ben u door in aanraking te komen met het aanlegproces van windmolens, anders naar de energietransitie gaan kijken?
    b. Heeft u vertrouwen in de energietransitie?

Document 3 - Codeboek

Naam code	*Uitleg*
Potentieel draagvlak	Dit betreft de mening van de respondent voorafgaand aan het participatieporces.
mening over windmolens	Wat vindt de respondent uberhaupt van een windmolen.
mening over windmolens op land	Het object van draagvlak is belangrijk. Iemand kan voor windmolens zijn, maar wil ze alleen in zee hebben.
mening over energietransitie	Hoe denkt de respondent over de nergietransitie
Ervaring van Beleidsparticipatie	Hoe heeft de respondent het participatieproces ervaren?
algemene ervaring	Wat vind de respondent als hij terugblikt?
mate van inspraak en zeggenschap	Hoeveel heeft een omwonende kunnen sturen?
kwaliteit van dialoog	Vond er een dialoog plaats, was er wederzijds respect, voelde men zich gehoord etc…
vormen van participatie	Hier wordt benadrukt in welke vorm en participatie was. Online bijeenskomsten, informatieavonden, klankbordgroepen etc…
Bestuursstijl: schema van Edelenbos	Hier kan de respondent aangeven welke situatie op hem van toepassing is.
Het draagvlak voor lokale windmolens	Dit betreft de mening van de respondent na het participatieproces.
mening over plaatsing lokale windmolens	Wat vindt de respondent van de windmolen?
draagvlak lokale windmolen na participatieporces	Het effect van het participatieproces op het draagvlak voor de windmolen.
mate van acceptatie	Welke vorm neemt het draagvlak voor de windmolen aan?

Draagvlak voor de energietransitie	Er zou een effect bestaan tussen hoe de participatie wordt ervaren en of men vertrouwen heeft in de transitie.
mening energitrasitie voorafgaand en na participatieproces	Is de mening veranderd?
vertrouwen energietransitie	Heeft de respondent vertrouwen in de koers van de overheid?

Document 4 - Codeboom

