



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
 - o Vertrouwen dat er daadwerkelijk iets gebeurt met hun bijdrage is laag
 - o Dat wordt versterkt door weinig openheid over hoe informatie wordt verwerkt
 - o 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
 - o 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.
 - o Er is geen tijd voor deelnemers om het proces te begrijpen en daar zelf vorm aan te geven.
 - o 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 Bleijenbergh, 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 burens 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 CO₂ 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.