

Verdeel de energie

Verschillende perspectieven op rechtvaardigheid en windenergie





Uitvoering

Frank Stroeken, Stef Tomesen, Bernike van Werven, Maartje van Lieshout,
Simone Mink (grafisch ontwerp) | Wing

Januari 2025



stimulerings fonds creatieve industrie

Dit onderzoek is tot stand gekomen met een subsidie van Het Stimuleringsfonds voor Creatieve Industrie en met behulp van:

- » De Nederlandse Vereniging voor Omwonenden van Windturbines (NLVOW)
- » NedZero, branchevereniging voor de windenergie

Inhoud

1.	Introductie	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Methode en leeswijzer	5
2.	Inzicht in rechtvaardigheid	6
2.1	Historische perspectieven	6
2.2	Dimensies en rechtvaardigheid	6
2.3	Een rechtvaardige energietransitie	7
2.4	Windturbines en beleving	8
2.5	Toepassing en combinatie ideeën en theorieën	9
3	Perspectieven op windturbines en rechtvaardigheid	15
3.1	Dimensies van rechtvaardigheid bij ruimtelijke planning van windturbines	15
3.2	Rechtvaardige ruimtelijke planning/locaties	18
4	Rechtvaardige ruimtelijke planning van windturbines	20
4.1	Relevante elementen voor beoordeling rechtvaardigheid windenergie	20
4.2	Beoordelen van opstellingstypen op rechtvaardigheid	21
5	Conclusie	25
	Literatuur- en bronnenlijst en voetnoten	27

1. Introductie

De afgelopen jaren zijn op veel plekken in Nederland nieuwe windparken gebouwd. Dit ging vaak gepaard met protesten. Niet iedereen zit te wachten op grote molens in de woon- en leefomgeving. Als overheden en ontwikkelaars plannen maken, moeten zij de omgeving daarbij betrekken. Toch ontstaan vaak gevoelens van machteloosheid en onrechtvaardigheid in deze processen. Zijn de keuzes rechtvaardig? En is iedereen op een rechtvaardige manier bij de besluiten betrokken?

Bij Wing werken we vaak aan projecten binnen de energietransitie en merken we dat windturbines één van de meest controversiële thema's vormen binnen dit thema (zie o.a. COP Windenergie en Landschapskwaliteit, 2021). We werken vaak vanuit een ruimtelijke insteek, veelal voor de overheden. We zijn hierin zoekend naar de relatie tussen verschillende ruimtelijke strategieën en de ervaring van rechtvaardigheid. We willen het begrip rechtvaardigheid en de wijze waarop verschillende mensen en organisaties in windturbineprojecten dit begrip beleven en toepassen beter begrijpen. Inzicht hierin helpt bij de dialoog over en de ruimtelijke planning van rechtvaardige energielandschappen.

1.1 Aanleiding

De energietransitie betekent een verschuiving van het gebruik van fossiele energiebronnen naar het gebruik

van energie uit van hernieuwbare bronnen. In de praktijk betekent dit dat er veel wordt geëlektrificeerd, denk aan het vervangen van benzineauto's door elektrische auto's en vervangen van aardgasgestookte cv-ketels door warmtepompen. Dit leidt tot een steeds grotere elektriciteitsvraag. Om deze elektriciteit op te kunnen produceren op een duurzame en constante wijze zijn windturbines noodzakelijk. Een groot deel van de energieproductie zal met windturbines op zee plaatsvinden. Het kabinet heeft ambitie op in 2050 70GW aan vermogen te hebben ontwikkeld. Daarnaast zijn er ook windturbines op land nodig. De Regionale Energiestrategieën streven naar om in 2030 35TWh met zonnepanelen en windturbines op land op te wekken. Hiervoor zou ca. 12 GW aan vermogen van windturbines nodig zijn, als alles met windturbines wordt opgewekt. De verwachting is dat het aantal windturbines op land zal (moeten) toenemen. Er is nog geen beleid voor wind op land na 2030. De nut- en noodzaak van de wind-op-land-opgave is in deze studie niet uitgebreid onderzocht maar als gegeven beschouwd. We baseren ons op de Integrale Infrastructuur verkenning 3050 van Netbeheer Nederland omdat zij getalsmatig goed zicht heeft op de energie- en elektrificatie-opgave. Uiteraard is het een studie met aannames over de omvang van wind op land en kan het zijn dat er door het Rijk andere keuzes worden gemaakt die invloed op de omvang hebben. In de meest recente I3050 (2023) verwachten

de netbeheerders dat het totaalvermogen van windturbines op land toeneemt van 3,5 GW in 2019 naar 10 tot 20 GW in 2050.

Deze toename betekent dat een groot deel van de Nederlanders te maken gaat krijgen met windturbines in hun woonomgeving. Locaties waar windturbines als passend in het landschap worden gezien, zoals Flevoland, delen van Zeeland en polders in Noord-Holland, hebben inmiddels grote windparken.

Daarom wordt er nu door overheden in heel Nederland gekeken naar mogelijke windlocaties. De inpassing van windturbines ligt vaak gevoelig. Windmolens worden o.a. vanwege hun omvang door omwonenden gezien als onwenselijk. Er ontstaat hierdoor oppositie die niet zelden leidt tot uitstel of afstel van windenergieprojecten.

Vanwege de grote energieopgave en de gevoeligheden die daarmee gepaard gaan, vragen wij ons af op welke wijze de Nederlandse windenergieopgave op een rechtvaardige manier gerealiseerd kan worden. Hierbij hebben wij ons verdiept in de gevoelens die leven rond windenergie, hebben we uitgezicht waar (on)rechtvaardigheden zitten en doen we aanbevelingen om tot oplossingen te komen om windenergie op een rechtvaardige manier ruimtelijk te plannen.

Vraagstelling

Met behulp van een subsidie van het stimuleringsfonds hebben we een onderzoek uitgevoerd naar verschillende perspectieven op (ruimtelijke) rechtvaardigheid als het gaat om windturbines. De hoofdvraag luidt als volgt:

Wat bepaalt of de locatiekeuzen voor windturbines als rechtvaardig worden beoordeeld?

Daarbij zijn de volgende deelvragen onderzocht:

- » Welke interpretaties van rechtvaardigheid zijn er?
- » Hoe speelt het thema rechtvaardigheid in de praktijk bij ruimtelijke planning van windenergie?
- » Hoe kan rechtvaardigheid helpen om afwegingen te maken tussen wezenlijk verschillende ruimtelijke strategieën waarbij andere locaties en aantallen mensen betrokken zijn?
- » In welke mate speelt schaalniveau (land, provincie, regio, woonplaats, "achtertuin") een rol in de beoordeling van rechtvaardigheid?
- » Welke ruimtelijke strategieën zijn te verkiezen? En hoe kunnen deze strategieën worden beoordeeld op basis van rechtvaardigheid?

1.2 Methode en leeswijzer

Om de rechtvaardigheid van locatiekeuzes van windturbines te onderzoeken zijn we gestart met een literatuuronderzoek naar (ruimtelijke) rechtvaardigheid. De resultaten daarvan staan in hoofdstuk 1.

Vervolgens zijn tien semigestructureerde interviews gehouden met de gemeente, provincie, energievoerders, ontwikkelaars, lokale verenigingen en onderzoekers. Er zijn open gesprekken gehouden waarin is gevraagd wat de respondent onder rechtvaardigheid verstaat en hoe zij/hij vindt dat rechtvaardigheid van toepassing is op haar/zijn visie en activiteiten binnen de ruimtelijke planning van windturbines. Er is met name gevraagd naar gevoel en beleving van (on)rechtvaardigheid. Samen met de geïnterviewden hebben we gezocht naar waar het schuurt. Door open gesprekken in gesprek te gaan, hebben we verschillende inzichten opgedaan

over wijze waarop rechtvaardigheid een rol speelt bij de ruimtelijke planning van windturbines. Vanwege de gevoeligheden en de herleidbaarheid van de uitspraken hebben we de resultaten geanonimiseerd. De diverse perspectieven zijn samengebracht in hoofdstuk 2.

In een interactieve werksessie met ruimtelijk ontwerpers en adviseurs hebben we verschillende dimensies van rechtvaardigheid en verschillende mogelijke opstellingstypen om windturbines te plaatsen met elkaar gecombineerd. Dit is terug te vinden in hoofdstuk 3.



2. Inzicht in rechtvaardigheid

Wat is rechtvaardigheid? Om te onderzoeken op welke wijze rechtvaardigheid van belang is en tot uiting komt bij ruimtelijke planning bij windmolens is een heldere definitie van rechtvaardigheid nodig. Er is veel te vinden over rechtvaardigheid. In dit hoofdstuk lichten we een aantal ideeën en theorieën toe, passend bij onze vragen en scope van het onderzoek. We beantwoorden de vraag: Welke interpretaties van rechtvaardigheid zijn er?

2.1 Historische perspectieven

Rechtvaardigheid is geen nieuw begrip, het heeft zijn wortels in de klassieke oudheid. In 330 voor Christus legde de filosoof Aristoteles de basis voor het begrip rechtvaardigheid. Hij ging uit van de verantwoordelijkheid van het individu: de persoonlijke levenshouding maakt of je rechtvaardig handelt. Alle mensen kunnen, als ze vrij zijn om keuzes te maken en zich hier bewust van zijn, rechtvaardige motieven hebben, rechtvaardig handelen en zo tot rechtvaardige resultaten komen (Wissenburg, 1991). Aristoteles noemt rechtvaardigheid 'het goede', en ook het midden tussen de twee uitersten van té veel en té weinig. De wijze waarop rechtvaardigheid als concept is uitgewerkt is de basis geweest voor het inrichten van westerse maatschappijen

In de 2^e helft van de jaren '90 was er in de wetenschap en een (vernieuwde) aandacht op rechtvaardigheid,

waarbij de focus meer lag op het rechtssysteem, de politiek en de maatschappij: is de maatschappij wel rechtvaardig?

In het boek *A Theory of Justice* van John Rawls (1971) worden hiervoor twee belangrijke grondbeginselen genoemd (vrij vertaald):

1. Het principe van gelijke vrijheid: iedereen heeft fundamentele vrijheidsrechten, in overeenstemming met de vrijheidsrechten van anderen.
2. Het principe van gelijke kansen: sociale en economische ongelijkheden moeten zodanig worden ingericht dat ze in het grootste voordeel van de zwaksten zijn.

Om deze vorm van rechtvaardigheid te waarborgen is een grote rol voor de overheid weggelegd.

Zij moet zorgen voor rechten en vrijheden voor iedereen, mits deze de rechten en vrijheden van anderen niet in de weg staan. Daarnaast moet de staat ervoor zorgen dat middelen rechtvaardig worden verdeeld, of dat de samenleving verantwoordelijk is wanneer dit niet gebeurt. Vanuit deze manier van denken hebben Westerse landen de staat een steeds centralere rol gegeven in het borgen dat de maatschappij rechtvaardig is. De staat is daarmee ingericht als de hoeder van rechtvaardigheid. We spreken ook wel van de rechtsstaat.

Rechtvaardigheid gaat dus over het motief om rechtvaardig te zijn, rechtvaardig handelen en te komen tot rechtvaardige resultaten door elk individu, maar ook over de wijze waarop een rechtvaardige samenleving moet worden vormgegeven en wat de rol van de staat hierin is. Relevante definities van rechtvaardigheid zijn:

- » Rechtvaardigheid is juist en eerlijk handelen naar de situatie.
- » Rechtvaardigheid betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, en ongelijke gevallen ongelijk.
- » Een rechtvaardige samenleving verdeelt zaken op de juiste manier: inkomen en rijkdom, rechten en plichten, macht en mogelijkheden, ambten en eerbetoon (Sandel, 2009).

2.2 Dimensies van rechtvaardigheid

In de literatuur worden diverse dimensies van rechtvaardigheid onderscheiden. Over het algemeen wordt gekeken naar eerlijke verdeling, eerlijke processen en eerlijke vertegenwoordiging. Diverse auteurs hebben getracht om hier nog nieuwe dimensies aan toe te voegen. Voor ons onderzoek zijn de onderstaande vijf dimensies van rechtvaardigheid relevant (Fainstein, 2010, Fricker 2017).

1. Erkenningsrechtvaardigheid: alle waarden, culturen, groepen of entiteiten worden op een gelijkwaardige manier betrokken.

2. Procedurele rechtvaardigheid: alle belanghebbenden zijn op een eerlijke manier betrokken en/of vertegenwoordigd in de besluitvorming.
3. Verdelerde rechtvaardigheid: alle middelen worden eerlijk verdeeld.
4. Epistemische rechtvaardigheid: iedereen heeft gelijke toegang tot dezelfde kennis en kan op deze manier gelijkwaardig deelnemen.
5. Restoratieve rechtvaardigheid: gerechtigheid die de schade herstelt die het gevolg is van 'de misdaad'. Specifiek bij klimaatrechtvaardigheid en de energietransitie van belang omdat de slachtoffers veelal elders zijn, ruimtelijk dan wel in tijd.

Rechtvaardigen

Het werkwoord rechtvaardigen betekent 'de rechtvaardigheid van iets aantonen'. Door een bepaalde mening of bewering goed te onderbouwen kan deze als rechtvaardig worden bestempeld. Er kunnen dus gelijktijdig meerdere interpretaties van rechtvaardigheid zijn. Bijvoorbeeld over wat een rechtvaardige procedure inhoudt of hoe de lasten en lusten op een rechtvaardige manier verdeeld moeten worden. Procedurele rechtvaardigheid wordt bijvoorbeeld vaak gedefinieerd in termen van participatie, transparantie en inclusie van alle belanghebbenden.

Dit veronderstelt dat alle procedures alleen rechtvaardig zijn als ze participatief en inclusief en transparant zijn. Deze concepten kunnen echter op verschillende manieren worden begrepen.

2.3 Een rechtvaardige energietransitie

De huidige energietransitie, de overgang van het gebruik van fossiele energie naar energie uit hernieuwbare bronnen, is sterk verweven met rechtvaardigheidsvraagstukken. Grofweg zijn er twee relevante onrechtvaardigheden (Bommel, 2024): Er zijn grote sociale verschillen in de toegang tot – de voordelen van – energiesystemen enerzijds. Anderzijds zijn de negatieve gevolgen van de fossiele energiesystemen, met name klimaatverandering, oneerlijk verdeeld. De energietransitie kan deze onrechtvaardigheden verzachten, maar de urgentie van de opgave brengt bepaalde aspecten van rechtvaardigheid in gevaar.

Een rechtvaardige energietransitie is een grote opgave. In dit onderzoek richten we ons op één onderdeel: windenergie op land in Nederland. Uit onderzoek van Carley & Konisky (2020) blijkt dat er met betrekking tot rechtvaardige plaatsing van windturbines op land twee aandachtspunten zijn. Ten eerste zijn de negatieve effecten (lasten) oneerlijk verdeeld. Over het algemeen worden er meer windturbines geplaatst in landelijk gebied en op locaties waar minder hoogopgeleiden

wonen. Ten tweede zijn de procedures veelal niet inclusief vormgegeven.

In 2022 is er door Ambassade van de Noordzee onderzoek gedaan naar hoe op een rechtvaardige manier windenergie op de Noordzee gerealiseerd kan worden. Hierin wordt rechtvaardigheid op drie schaalniveaus afgewogen: mondiaal, nationaal en lokaal. In dit onderzoek wordt duidelijk dat op mondiaal schaalniveau zaken zoals herkomst van materialen een rol spelen, evenals het tegengaan van klimaatverandering. Op nationaal schaalniveau gaat het met name over de rol van wind op zee in de Nederlandse energietransitie. Op lokaal niveau, speelt de impact op de natuur een grote rol. Dit onderzoek dient inspiratie voor ons onderzoek, waarbij het voornaamste verschil is dat de impact op lokaal niveau voor de mens groter is.

Voor windturbines is er niet altijd een duidelijke relatie tussen de locatie en de functie (energieproductie). Dit maakt dat er niet altijd inhoudelijke argumenten zijn om een windturbine op een plek neer te zetten. De rechtvaardigheid van een locatie wordt daarom vaak bediscussieerd. Windturbines steken qua maat en schaal boven het landschap uit en zijn van grote afstand zichtbaar. Ze zijn op veel plekken een relatief nieuw fenomeen en ze zijn bepalend voor het aanzicht en de beleving van een landschap.

Dit betekent dat naast bekende bezwaren als geluid- en slagschaduwinder, ook zichtbaarheid en ruimtelijke beleving belangrijke factoren zijn bij de mate waarin de locatie van een windturbine als rechtvaardig wordt beoordeeld.

2.4 Windturbines en beleving

De komst van een windturbinepark betekent een grote ingreep in het landschap. Het zijn grote machines die de volgens velen niet passen bij de menselijke maat. Dit maakt dat de beleving van het windturbinepark een groot thema in de discussie over de eventuele komst ervan. In de literatuur is de ruimtelijke beleving van windturbines veelvuldig onderzocht. Er komen een aantal factoren naar boven die invloed hebben op de wijze waarop windturbines ruimtelijk worden beleefd. In de literatuur komt naar voren dat ruimtelijke beleving veel heeft te maken met belangen, met persoonlijke waardepatronen (Dubbelhuis) en met de rol die iemand krijgt in een proces van planning (PBL 2019). Ook speelt de band met het landschap een rol (Pasqualetti). Hieronder worden deze factoren toegelicht.

» **Belangen.** Georganiseerde stakeholders hebben een ruimtelijke beleving die is ingegeven vanuit een professioneel belang, zoals natuurwaarden of een robuust elektriciteitsnetwerk. Voor individuen speelt het persoonlijk belang, zoals de kwaliteit van de woonomgeving of kans op waardedaling van de

woning. Het belang bepaalt ook de mate van emotie die erbij komt.

- » **Persoonlijke waardepatronen.** Ook persoonlijke waardepatronen hebben invloed op de ruimtelijke beleving van windturbines in het landschap. In het onderzoek van Dubbelhuis wordt gesteld: *“Het landschap is een sociale constructie, dat zeer verschillend wordt beleefd door mensen, afhankelijk van hun natuur- en landschapsbeeld. Vanuit hun (sociaaleconomische) achtergrond hebben mensen bepaalde voorkeuren voor landschappen en landschapkenmerken. Ook mate van betrokkenheid en rol ten aanzien van het landschap speelt mee.”* (Dubbelhuis, 128)
- » **Rol in het proces.** Het betrekken van bewoners bij een project kan leiden tot meer draagvlak, mits dit op de juiste manier gebeurt. Onzorgvuldige communicatie kan tot draagvlakvermindering leiden. Niet alle bezwaren worden weggenomen met communicatie en participatie: tegenstanders blijven vaak tegen. Mogelijk helpt het om mensen vroeger in het proces mee te nemen. Het helpt natuurlijk ook als gezamenlijke oordeelsvorming kan leiden tot afstel van een project. Verwachtingen over wat gedaan wordt met de uitkomst van het proces moeten helder zijn (PBL, 2019).
- » **De band die mensen hebben met het landschap.** Windturbines lijken een grote inbreuk te vormen op de band tussen mensen en hun landschap.

De Amerikaanse onderzoeker Pasqualetti onderzocht de oppositie tegen windenergieprojecten en constateerde: *“They remind us of an uninvited guest who plants himself in our favorite easy chair”*. Mensen ervaren de plaatsing van windturbines nogal eens als onrechtvaardig. Pasqualetti zet de verschillende emoties en bijbehorende oorzaken ervan uiteen in zijn studie *Opposing windenergy landscapes* uit 2011. Pasqualetti onderscheidt in de vele emoties en argumenten vijf onderwerpen die steeds terugkeren in de gesprekken over windenergie. Dit zijn:

- **‘Immobility’:** windturbines zijn wat ze zijn, er zijn weinig mogelijkheden om de turbines aan te passen aan natuurlijke, culturele of sociale condities.
- **‘Imutability’:** mensen hebben het gevoel dat een landschap statisch is en onveranderlijke waarden heeft. Er zijn weinig dingen zijn die een landschap zo snel en grondig veranderen als grote windturbines.
- **‘Solidarity’:** een landschap reflecteert banden tussen mens en het land. Deze mogen niet genegeerd worden door de ontwikkelaar van windturbines. Pasqualetti vindt dat de betekenis van het begrip ‘landschap’ moeten aanpassen. Het zijn geen set van objecten die beschouwd moeten worden maar het is een proces waarin

sociale en subjectieve elementen worden gevormd.

- **'Imposition'**: windparken worden opgelegd aan het landschap en leiden aldus tot machteloosheid in de omgeving waar ze worden geplaatst. Dit wordt versterkt doordat opbrengsten vaak niet in de lokale gemeenschap landen maar uit het gebied verdwijnen.
- **'Place'**: een plek heft een identiteit en windenergie vormt een bedreiging daarvoor. Verbondenheid met die identiteit staat op het spel. Die verbondenheid komt voor uit de tevredenheid die mensen ervaren bij het verblijven in, en het onderhouden van het landschap zoals het is.

De studie van Pasqualetti helpt bij het beter begrijpen van de gevoelens en emoties die ontstaan bij bewoners en gebruikers van een gebied waar een windpark wordt ontwikkeld. De inzichten hebben ervoor gezorgd dat we ons beter konden inleven in de situatie van deze mensen. Dit heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de interviews. Een belangrijke kanttekening is dat de studie van Pasqualetti met name de negatieve belevingen van windturbines belicht. Windturbines zijn intussen op veel plekken gemeengoed geworden en daarmee zijn mensen ook meer gewend geraakt aan de turbines in het landschap.

2.5 Toepassing en combinatie van de verschillende ideeën en theorieën voor dit onderzoek

In de theorie over rechtvaardigheid hebben we vijf dimensies onderscheiden die relevant zijn voor dit onderzoek. Bij elk van deze dimensies speelt ook het ruimtelijke aspect een rol. In onderstaande lichten we het rechtvaardigheidsperspectief en het ruimtelijk perspectief dat daar bij past toe.

- » Bij *erkenningsrechtvaardigheid* gaat het over het gelijkwaardig betrekken van verschillende belanghebbenden. Vanuit een ruimtelijk perspectief betekent dit dat bij ruimtelijke ontwikkelingen alle belanghebbenden op verschillende schaalniveaus en op verschillende afstanden van de te plaatsen turbines op een gelijkwaardige wijze betrokken moeten worden. Omdat het betrekken van sommige groepen lastiger is, is het rechtvaardig om meer aandacht te besteden aan moeilijk te bereiken groepen, zodat er een evenwichtige vertegenwoordiging van belangen en groepen ontstaat.
- » Bezien vanuit *procedurele rechtvaardigheid*, gaat ruimtelijke rechtvaardigheid over het doorlopen van de juiste ruimtelijke procedures bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen én over het doorlopen van een zorgvuldig en transparant proces.
- » Bij *verdelende rechtvaardigheid* gaat het in ruimtelijke perspectief over een eerlijke ruimtelijke

verdeling van de effecten (positief en negatief) van een ruimtelijke ontwikkeling. Bijvoorbeeld de verdeling van lusten en lasten.

- » *Epistemische rechtvaardigheid* gaat over gelijke toegang tot kennis en dat alle vormen van kennis en ervaring serieus genomen worden. Ruimtelijke kennis speelt hierin een rol: Wanneer zie je de windturbines wel niet? Wat kan je doen om ze weg te laten vallen? Ook gaat het over kennis over hoe beelden gebruikt worden om de standpunten te versterken en kennis of nadelige effecten.
- » *Restoratieve rechtvaardigheid* heeft een ruimtelijke component, als er een balans tussen gebieden moet worden hersteld. Bijvoorbeeld wanneer een ruimtelijke ontwikkeling in het ene gebied een negatieve impact heeft op een ander gebied. Restoratieve rechtvaardigheid gaat over de vraag wat nodig is om deze impact rechtvaardig te compenseren.

Als het gaat om een rechtvaardige locatiekeuze voor windturbines moeten *erkenningsrechtvaardigheid* en *epistemische rechtvaardigheid* per definitie goed geborgd zijn. Deze dimensies zijn niet afhankelijk van locatie of opstellingstype. In onderstaande analyse richten we ons daarom op de *procedurele rechtvaardigheid*, *verdelende rechtvaardigheid* en *restoratieve rechtvaardigheid*.

In de vijf behandelde perspectieven van rechtvaardigheid komen de onderstaande elementen naar voren die relevant zijn bij de beoordeling van de rechtvaardigheid van verschillende opstellingstypen:

- » **Meetbare hinder.** Dit gaat met name om geluidshinder en slagschaduw hinder. Voor beide zijn er wettelijke normen waaraan moet worden voldaan¹. Er bestaat een maximale belasting op de gevel van een kwetsbaar object. Door deze normen te hanteren zou de hinder theoretisch gezien binnen de perken moeten blijven. In de praktijk is het niet mogelijk om hinder van windturbines op een gelijkmatige manier te verdelen. Er zullen altijd mensen zijn die meer hinder ervaren dan anderen. Dat komt uiteraard deels door de wijze waarop windturbines ingepast moeten worden in de ruimte, maar ook deels door de mate waarin iemand daadwerkelijk last heeft van de hinder. Niet alleen mensen ervaren hinder, ook de natuur kan hinder ervaren. Vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid kun je nadenken over een rechtvaardige wijze voor het omgaan met hinder.
- » **Visuele impact**². Dit gaat over de mate waarin de windturbines zichtbaar zijn in de woon- en leefomgeving en de mate waarin dit leidt tot een ander aanzicht van de plek. Vanuit verdelende

rechtvaardigheid kan worden nagedacht over waar de visuele impact terecht komt. Vanuit erkenningsrechtvaardigheid kan worden nagedacht over wie de windturbine vanuit welk standpunt ervaart.

- » **Opbrengsten.** Dit gaat over de mate waarin de revenuen van de windturbines in de omgeving blijven en in hoeverre deze terecht komen bij de mensen die er de meeste hinder van ondervinden. Restoratieve rechtvaardigheid is de relevante dimensie bij het nadenken over compensatie.
- » **Ruimtelijke kwaliteit**³. Dit gaat over de kwaliteit van de ruimte waar het windturbinepark staat. Deze zou je kunnen duiden in termen van meetbare kwaliteit (denk aan: geluidshinder en aanwezigheid van groen) in combinatie met aspecten van brede welvaart zoals (gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving). Ruimtelijke kwaliteit bij windturbines gaat ook over de mate waarin een opstelling de (h)erkenning van een landschap beïnvloedt: Je kunt spreken van ruimtelijke kwaliteit wanneer functies zich op zo'n manier positioneren dat deze bijdragen aan de identiteit van een gebied of een landschap.
- » **Proces, procedures en besluitvorming.** Dit gaat over mate waarin er een eerlijk en transparant proces is gevolgd waarin op basis van valide argumenten een besluit is genomen.

Publieke acceptatie en ruimtelijke strategieën voor windturbines

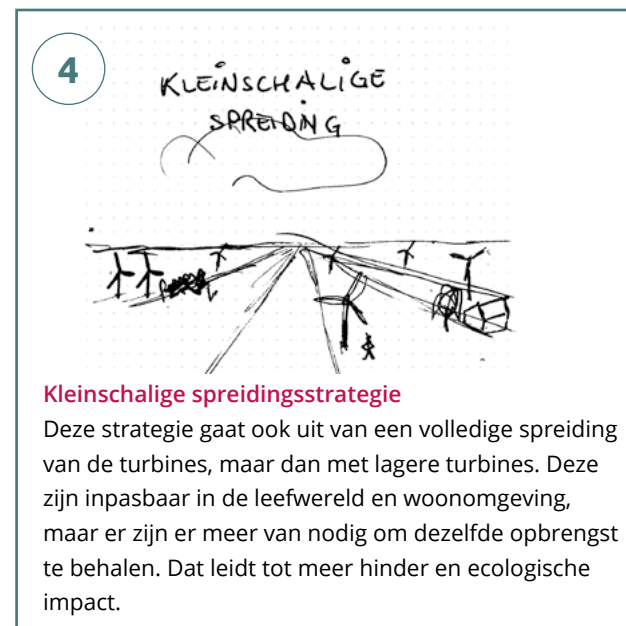
Gesteld kan worden dat de mate waarin de ruimtelijke planning van windturbines rechtvaardig is, getoetst kan worden aan de mate waarin de turbines publiekelijk geaccepteerd worden. In 2018 hebben Philippa Roddis & Stephen Carver onderzoek gedaan naar publieke acceptatie van windturbines in het Verenigd Koninkrijk. Zij stellen in hun onderzoek dat esthetiek en visuele impact bij ruimtelijke ontwikkelingen windturbines sterk samenhangen met publieke acceptatie: hoe groter de zichtbare verandering, hoe minder publieke acceptatie en hoe lager de kans is op een succesvol project. In hun onderzoek is gekeken naar de relatie tussen locatie- en omgevingskenmerken van de windparkinitiatieven en de mate waarin deze inactieven gerealiseerd konden worden.

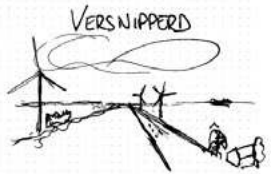
Voor windturbines geldt dat er een grotere kans is op acceptatie wanneer ze geplaatst worden bij functies in het landschap die als lelijk worden ervaren, bijvoorbeeld industrie. Ook op plekken waar relatief weinig mensen wonen is er een grotere kans dat de turbines door de omgeving worden geaccepteerd. Roddis & Carver concludeerden ook dat een grote afstand tot nationale parken de slagingskans van initiatieven verhoogt.

Afstand tot hooggewaardeerde natuur- en landschapswaarden is blijkbaar van belang voor een geschikte locatie voor windturbines. Roddis en Carver tonen met hun onderzoek aan dat de algemene perceptie van windturbines negatief is en dat de strategie 'verstoppen' kansrijker is voor realisatie dan het positief omarmen van windturbines en het als kwalitatief element in het landschap beschouwen.

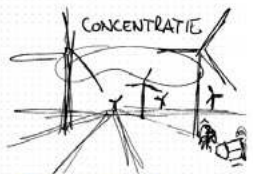
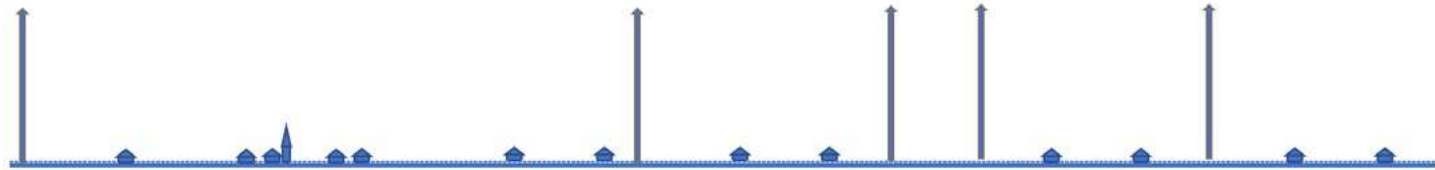
Vanuit het bovenstaande onderzoek, kan op een hoger abstractieniveau gedacht worden in verschillende ruimtelijke strategieën voor de plaatsing van windmolens. Deze komen deels pragmatisch en deels door visie en ontwerp tot stand. We noemen er hier vier.

In de afbeelding op de volgende pagina zijn de strategieën visueel afgebeeld. De strategie 'Kleinschalige spreiding' is buiten beschouwing gelaten omdat deze uitgaat van kleinere turbines en deze daarmee niet vergelijkbaar is met de andere drie. Daarnaast is deze vanwege de marktontwikkelingen, waarin steeds grotere turbines ontwikkeld worden, geen realistisch scenario meer. Op de afbeelding is te zien hoe de overige drie strategieën zich presenteren op gebied van ruimtebeslag, visuele impact en directe hinder voor omwonenden.





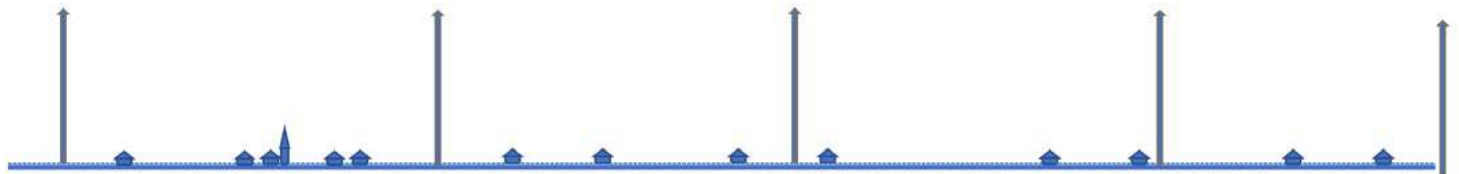
Onregelmatig patroon



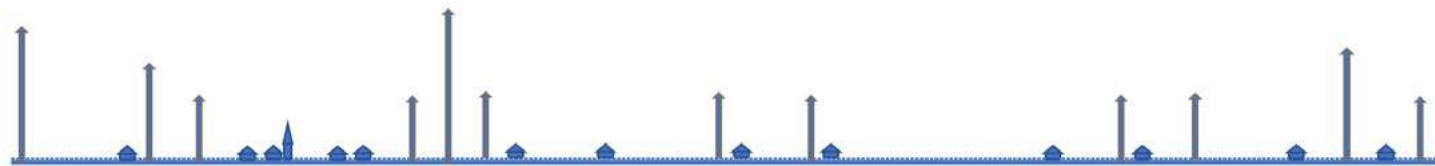
Concentratie

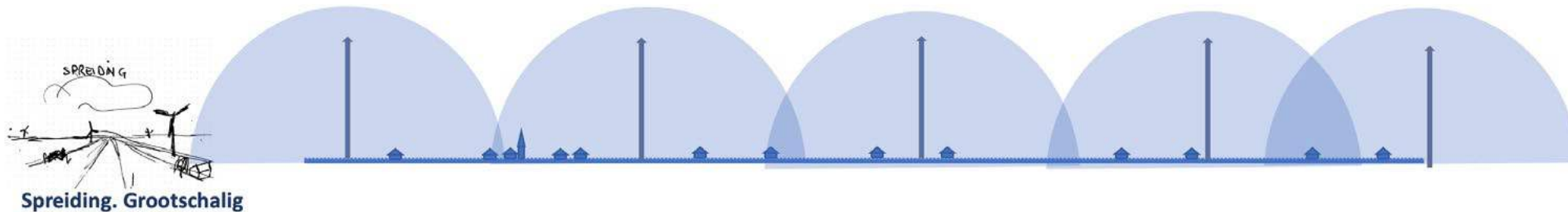
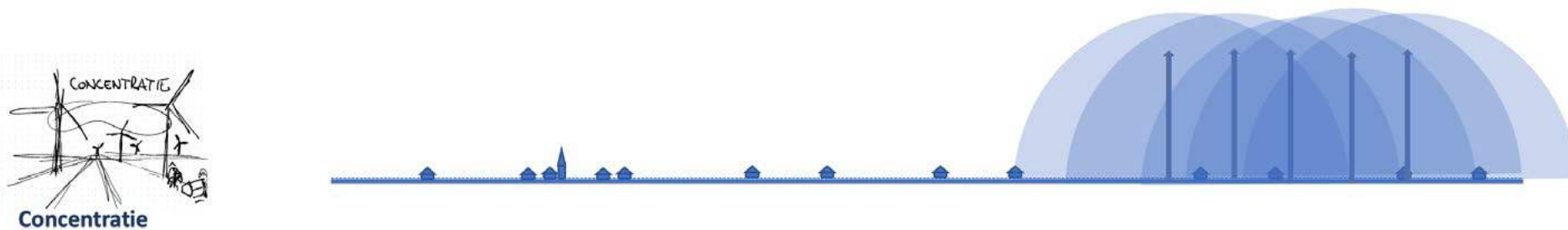
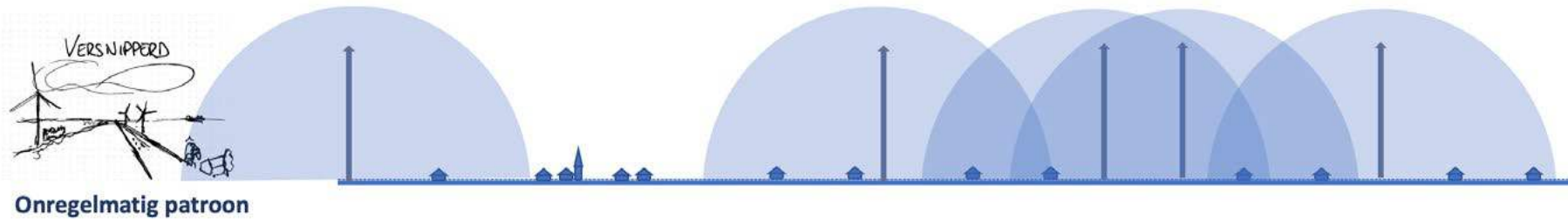


Spreiding. Grootschalig



Spreiding. kleinschalig





In bovenstaande figuur zijn drie verschillende opstellingstypen geplot op dezelfde omgeving. Voor elke turbine is de sfeer van invloed bepaald (blauwe cirkel). De invloedssfeer betreft meetbare effecten als geluid en slagschaduw, maar ook visuele dominantie. Invloed is een neutrale term, het kan negatieve effecten hebben (hinder) en ook positieve

(duurzame energie in je omgeving). Dit werkt in de opstellingstypen als volgt door:

- » In het onregelmatige patroon is er op relatief veel plekken invloed van de turbines. Op bepaalde plekken is er meer invloed omdat turbines dicht bij elkaar komen te staan.
- » Bij concentratie ontstaan windturbine-belaste

en windturbine-onbelaste locaties. In de belaste locaties wordt de invloed geclusterd. Op deze locaties zijn er meerdere turbines tegelijk van invloed.

- » Bij grootschalige spreiding is er een regelmatig patroon en wordt de invloed gelijkmatig verdeeld. Het hele gebied heeft invloed van de turbines.

Al deze strategieën gaan uit van een ruimtelijke verdeling die sociale en economische implicaties heeft voor verschillende groepen betrokkenen. Wanneer is een verdeling rechtvaardig? Is dit:

- A. Wanneer de meest gehoorde planologische opvatting wordt gevolgd? (Democratisch)
- B. Wanneer in totaal het kleinst aantal mensen erdoor geraakt wordt? (Efficiënt, effectief)
- C. Wanneer er een gelijkmatige verdeling ontstaat zonder keuze voor een gebied met extra impact (Gelijke behandeling)
- D. Wanneer er een gespreide verdeling van de kleinst mogelijke impact ontstaat met veel individueel eigendom, maar op heel grote schaal? (Menselijke schaal)

In dit hoofdstuk hebben we de verschillende interpretaties van rechtvaardigheid verkend en verschillende strategieën en opstellingstypen voor windenergie verkend. Met name de dimensies erkenningsrechtvaardigheid, procedurele rechtvaardigheid, verdelende rechtvaardigheid, epistemische rechtvaardigheid, en restoratieve rechtvaardigheid zijn relevant voor dit onderzoek. Met deze dimensies en de ideeën over ruimtelijke kwaliteit hebben we interviews gevoerd en een werksessie georganiseerd. De resultaten daarvan staan in de volgende twee hoofdstukken.



3. Perspectieven op windturbines en rechtvaardigheid

In dit hoofdstuk staan de resultaten van tien semigestructureerde interviews. De resultaten bestaan uit verschillende perspectieven op rechtvaardigheid bij (het proces van) ruimtelijke planning van windturbines, die door verschillende geïnterviewden zijn aangedragen.

In tien interviews hebben we perspectieven opgehaald, die hieronder beschreven zijn. Er is gesproken met actiegroepen, energie- en ambtenaren ruimtelijke ordening, ontwikkelaars, een netbeheerder, energiecoöperaties, een wetenschapper en een kunstenaar. Het gaat om inzichten en ideeën van specifieke personen, en dus om kwalitatieve resultaten. Het doel van deze interviews was niet om tot een eenduidig en algemeen gedragen beeld te komen vanuit één groep betrokkenen. Daarvoor zijn te weinig gesprekken gevoerd. Het doel was wel om met de diversiteit aan geïnterviewden tot een zo groot mogelijke variëteit aan perspectieven te komen. In de onderstaande paragrafen zijn de resultaten uit de interviews gebundeld. We beantwoorden in dit hoofdstuk de deelvragen: Hoe speelt het thema rechtvaardigheid in de praktijk bij ruimtelijke planning van windenergie? En hoe kan rechtvaardigheid helpen om afwegingen te maken tussen wezenlijk verschillende ruimtelijke strategieën waarbij andere locaties en aantallen mensen betrokken zijn?

3.1 Dimensies van rechtvaardigheid bij ruimtelijke planning van windturbines

Wettelijke rechtvaardigheid

Verschillende respondenten benoemen dat het toepassen van wet- en regelgeving zorgt voor een rechtvaardige uitkomst (zie ook §2.1). In de ruimtelijke planning van windturbines zijn milieu- en veiligheidsnormen vertaald in wettelijke afstanden tussen woningen en windturbines. Er is in wetten geregeld wat we minimaal moeten doen om gemiddeld redelijk en rechtvaardig te werk te gaan. Dat gaat bij windturbines bijvoorbeeld om de normen voor geluid en slagschaduw.

Genoemd is dat wanneer je het vanuit juridisch perspectief bekijkt, het rechtvaardig is als zaken conform het recht verlopen. Dus dat de wet gevolgd wordt. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat dit niet altijd voldoende is in de praktijk. Bij windturbines zie je veel protesten van omwonenden bij zoeklocaties. Soms staan zij wel in hun recht en hebben ze valide argumenten, ook al wordt in het traject de wet gevolgd, bijvoorbeeld m.b.t. de wettelijke afstanden. Uiteindelijk is het volgens onze gesprekspartners rechtvaardig als er een keuze gemaakt wordt waarbij er met alle op feiten gebaseerde argumenten rekening wordt gehouden.

Procedurele rechtvaardigheid en epistemische rechtvaardigheid

Om tot rechtvaardige besluiten te komen is het belangrijk om een eerlijk en transparant proces te voeren (procedurele rechtvaardigheid §2.2). Hierover is eigenlijk iedereen het eens. Over wat precies een eerlijk proces is en wanneer dit succesvol is doorlopen, verschillen de meningen. De verantwoordelijkheid om dit te organiseren ligt bij overheden en (sinds de invoering van de omgevingswet) bij de ontwikkelaars. Er zijn verschillende vormen die in meer of mindere mate als rechtvaardig worden ervaren.

Omwonenden respondenten benoemen het op de juiste manier betrekken van mensen wanneer tot een plan of besluit wordt gekomen. Dit zou moeten gebeuren op basis van gelijkwaardigheid, zoals ook beschreven in de 'Gedragscode – Acceptatie & Participatie Windenergie op Land', ondertekend door natuurorganisaties en initiatiefnemers windenergie. Wanneer deze code niet correct wordt nageleefd, en men dus niet gelijkwaardig wordt betrokken, is dat volgens hen onrechtvaardig.

Alle geïnterviewden geven aan dat iedereen aan een rechtvaardig proces moet kunnen deelnemen, waarbij deelnemers accepteren dat het bestuur esoms een ander besluit neemt.

Een geïnterviewde beschrijft een rechtvaardig proces als volgt: het niveau van participatie (zie figuur) moet minimaal 'adviseren' zijn. Iedereen moet de mogelijkheid hebben om advies te geven. Het is daarbij rechtvaardig dat het besluitvormend orgaan op basis van argumenten andere keuzes maakt dan vooraf voorzien.



Vanuit wetenschappelijke respondenten wordt aangegeven dat rechtvaardigheid in processen soms wordt gebruikt als term om beleid te legitimeren. Vaak gaat het dan over sociale acceptatie en het verkrijgen van draagvlak, en niet per sé over rechtvaardigheid. Door verschillende geïnterviewden is benoemd dat overheden geen open blik hebben als het gaat om participatie bij windenergieprojecten. Er worden vaak vooraf al denkkaders meegegeven: een bepaalde opgave moet gehaald worden of er zijn al gebieden aangewezen. Dit kan volgens respondenten alleen rechtvaardig zijn als deze kaders goed uit te leggen

zijn, maar argumentatie ontbreekt vaak. Dit leidt tot frustratie bij de deelnemers. Zij willen tot een goede oplossing komen, maar er valt weinig meer te kiezen. Een participatieproces waarin alles al vast staat, is onrechtvaardig. Er wordt dan niks gedaan met de input van burgers.

Volgens de respondenten is voor een rechtvaardig proces goede communicatie essentieel. Het gaat om transparantie, verwachtingsmanagement en betrouwbaarheid, aldus de omwonenden. Een geïnterviewden: "Veel mensen zijn niet op de hoogte van plannen, deze worden slecht gecommuniceerd. Omwonenden worden pas laat in het proces, door de overheid of de ontwikkelaar, betrokken én worden dan overdonderd met complexe informatie, veelal onder tijdsdruk. Terwijl, hoe groter de keuze (bijv. de keuze voor welk gebied), hoe meer mensen betrokken moeten zijn voor een rechtvaardig proces. Een tiental personen dat participeert bij de keuze voor het gebied, zoals vaak het geval is, is te weinig".

Het voelt voor omwonende respondenten alsof de participatie strategisch wordt ingericht, om zo min mogelijk ruimte voor inbreng over te laten. Informatie wordt té laat verstrekt, is gedateerd of onvolledig. Of er worden duizenden pagina's gedeeld, waarbij het ondoenlijk is de stukken allemaal in detail door te nemen. Ook deelname

aan omgevingsraad/klankbordgroep kost veel tijd en motiveert niet, waardoor de groep betrokkenen nog kleiner wordt. Volgens de respondenten worden uitgebreide zienswijzen van omwonenden van tafel geveegd zonder argumentatie. Tegelijkertijd wordt naar buiten gecommuniceerd over een goed participatieproces. Verschillende deelnemers noemen burgerberaden als rechtvaardige vorm van besluitvorming over windenergie.

Een geïnterviewde benadrukt het belang van het gezamenlijk zoeken naar feiten. Feiten hebben altijd een bepaalde waarde en gewicht, passend bij de tijdsgeest. In elke stap in het proces, van locatieselectie tot projectinvulling, moeten afwegingen gemaakt worden op basis van de beschikbare feiten die liefst gezamenlijk worden onderzocht.

Verdelende rechtvaardigheid

Door meerdere geïnterviewden is aangegeven dat de kern van rechtvaardigheid bij windturbines het eerlijk delen van zowel de lusten als de lasten is (verdelende rechtvaardigheid §2.2).

Onrechtvaardigheid wordt ervaren als een kleine groep mensen onevenredig veel lasten ervaart en een kleine groep mensen profiteert van de lusten. Zowel de lusten als de lasten zouden evenredig verdeeld moeten worden om van rechtvaardige windenergie te spreken.

Zij die de meeste lasten (geluid, visuele hinder, waardedaling) ervaren in hun woonomgeving zouden het meest moeten profiteren van de lusten (financiële opbrengsten) (restoratieve rechtvaardigheid).

Door de respondenten werd t.a.v. 'lasten' gewezen op de negatieve effecten op het milieu die windturbines zouden hebben. Een geïnterviewde geeft aan dat de overheid hier niet altijd even consequent mee omgaat. Bijvoorbeeld als het gaat om het saneren van de oude windmolens of onderzoek naar negatieve effecten op andere gebruikers van de ruimte zoals vogels.

Een manier om lusten en lasten beter te verdelen is het verkopen van windaandelen van het project, zodat bewoners kunnen investeren in de turbines. Dit zorgt voor lokaal eigenaarschap. En een deel van de opbrengsten komt lokaal terecht. Volgens de respondenten is het de vraag of dit ook zorgt voor een rechtvaardiger project. Volgens een geïnterviewde draagt dit niet direct bij aan een meer rechtvaardig project: het is een plek waar mensen hun spaargeld kunnen investeren, redelijk veilig, met een goed rendement. Volgens deze geïnterviewde is het ook een politiek instrument om projecten verder te kunnen brengen. Over het algemeen profiteren alleen de mensen met geld van deze participatie in de energietransitie.

Restoratieve rechtvaardigheid

Respondenten geven aan dat er voor hinder een normstelling is die omwonenden beschermt tegen geluid en slagschaduw. Daarnaast kan een omwonende negatieve financiële effecten ervaren. Via de planschaderegeling kun je worden gecompenseerd voor eventuele 'schade'. Dit is een manier om de pijn te verlichten. Dit is een niet heel toegankelijk systeem, volgens een geïnterviewde ambtenaar. Een geïnterviewde bewoner heeft ervaren dat in het specifieke geval de communicatie over planschade erg slecht is verlopen. Uiteindelijk is het natuurlijk een middel dat de overheid zo min mogelijk inzet. De vraag is hoeverre planschade zorgt voor eerlijke compensatie en daarmee aan rechtvaardige windenergie.

Rechtvaardige windenergie wordt door de respondenten in verband gebracht met energiearmoede. Inkomensverschillen in Nederland zijn relatief klein (vergeleken met de rest van de wereld), maar worden wel steeds groter. Aangegeven is dat dat de rijkere een verantwoordelijkheid hebben tegenover de armeren. Voor het thema energie valt op dat vermogende mensen wel kunnen investeren in isolatie en zonnepanelen (vaak met subsidie) en dat mensen met minder geld dit niet kunnen. Dit zorgt voor hen voor hogere energiekosten. Het koppelen van de baten van windenergie aan het

energiezuinig maken van huizen van mensen met een lager inkomen, bijvoorbeeld sociale huurwoningen, is meermaals genoemd als middel om energiearmoede via windturbines te verminderen.

Volgens de energiecoöperaties en de respondenten vanuit de overheid kan een omgevingsfonds positief bijdragen aan de wijze waarop een windturbine door omwonenden wordt beleefd. Met een fonds kunnen initiatieven in de verschillende omliggende buurten gesteund. Hiermee worden de baten van een windturbine tastbaar en heeft het lokaal impact. Het gevoel dat de windturbine een positieve ontwikkeling is en dat het 'van ons' is, wordt hiermee versterkt. Echter andere respondenten omschreven zo'n fonds als 'een wassen neus'. De lusten van een fonds zijn vaak niet voor degenen die de lasten ervaren. Zij zeggen dat gemeenten, via stichtingen, ruimte zien om hun begroting op te rekken en bijvoorbeeld een bibliotheek of sportvereniging elders in de gemeente te financieren. Deze respondenten zien meer in individuele verdeling, om bijvoorbeeld het dak of de ramen van de direct omwonenden beter te isoleren en zo geluidsoverlast enigszins tegen te gaan.

Klimaatrechtvaardigheid

Vanuit veel verschillende kanten wordt bovendien gewezen op het belang van klimaatrechtvaardigheid wanneer we spreken over rechtvaardigheid

en windturbines. De betrokken ontwikkelaars, energiecoöperaties, wetenschapper en netbeheerder noemen allemaal de onrechtvaardigheid van klimaatverandering. Daarbij speelt dat de energietransitie nodig is voor de toekomstige generaties, dus voor de jonge mensen en de generaties na hen die niet in de processen betrokken worden. 'Ik heb de aarde niet geërfd van mijn ouders, maar geleend van mijn kleinkinderen'. Bovendien zijn de mensen die zich verzetten tegen de komst van windturbines, volgens een geïnterviewde, vooral gepensioneerd. De jeugd maakt zich er niet zo druk over. Dat is een stem die je (helaas) niet hoort. Meerdere mensen die we gesproken hebben, geven aan dat jeugd meer betrokken moeten worden bij besluitvorming. Omdat de processen vooral door mensen op leeftijd worden gevoerd en de jeugd buitenspel staat, zou je kunnen spreken van intergenerationale onrechtvaardigheid. Ook bestaat er een spanningsveld tussen rechtvaardigheid op lokaal niveau enerzijds en urgentie door de klimaatcrisis anderzijds. Dit vraagt om een afweging: wiens onrechtvaardigheid is belangrijker of groter? Als het rechtvaardige windenergievraagstuk in mondiaal perspectief wordt geplaatst, zou het over de impact van klimaatverandering verandering moeten gaan in plaats van over de lokale impact van windturbines in Nederland. Ontwikkelingslanden hebben de grootste

last van klimaatverandering, zonder ooit significant CO₂ te hebben uitgestoten. Vanuit dit perspectief moeten we er alles aan doen om te zorgen dat we in Nederland onze uitstoot reduceren.

3.2 Rechtvaardige ruimtelijke planning/ locaties

Eén van de respondenten geeft aan dat dubbelen de meest eerlijke methode zou zijn, laat het lot beslissen. Een andere geïnterviewde geeft aan dat door de gezamenlijke overheden is geprobeerd op een rechtvaardige manier tot windlocaties te komen. Dit is gedaan door processen te organiseren op het regionale schaalniveau omdat dit het meest passende schaalniveau leek waarop dit vraagstuk moet worden uitgewerkt: gemeente-overstijgend omdat de impact van de turbines groot is, maar tegelijkertijd ook op een voldoende laag schaalniveau plannen op gebiedsniveau te maken. Dit is uiteindelijk uitgevoerd via de Regionale Energiestrategieën. De intentie was goed, geeft deze respondent aan, maar bij de uitvoering merk je dat overheden veel in 'hun eigen hokje' blijven en niet groter durven te denken. Terwijl dat het doel was om tot betere locaties te komen.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat het rechtvaardig bepalen van de locaties voor windturbines eigenlijk op een hoger schaalniveau

moet gebeuren. Dit start met het vormen van een duidelijke visie door het Rijk. Zo geeft een geïnterviewde aan dat met Rijksregie voorkomen kan worden dat er op allerlei kleine locaties windturbines worden gebouwd en zorg je dat grootschalige locaties worden benut. Bewoners van die gebieden moeten er dan iets voor terugkrijgen in de ruimtelijke kwaliteit. Denk aan: stoppen met de ontwikkeling van Lelystad Airport wanneer een groot windpark in de Flevopolder wordt gebouwd. Vaak zien we nu lokale rechtvaardiging van projecten door de koppeling aan een gemeentelijke energieambitie die op eigen grondgebied ingevuld moet worden. Dit leidt niet tot de beste ruimtelijke strategie aldus de respondenten.

Een ander perspectief op rechtvaardige locaties is beredeneerd vanuit het minimaliseren van maatschappelijke kosten. Ruimtelijke keuzes kunnen maatschappelijke consequenties hebben. Dit kunnen extra netaanpassingen zijn, die ruimtelijke impact hebben en hoge kosten met zich meebrengen. Rechtvaardigheid bij ruimtelijke planning van windturbines is in dit geval dat er zoveel mogelijk duurzame energieproductie kan worden aangesloten tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Dit betekent dat de maatschappij zo min mogelijk moet betalen voor de beschikbaarheid van duurzame energie en in die zin is dat rechtvaardig.

Ruimtelijk gezien leidt dat tot locaties waar vraag en aanbod bij elkaar staat, schaalvoordelen worden behaald met grote(re) clusters, de infrastructuur optimaal benut wordt via een goede zon-wind verhouding en energieproductie rond de onderstations wordt gepositioneerd, zodat er geen lange kabels moeten worden getrokken. Dit hoeft volgens deze respondent niet te betekenen dat windturbines slechts op een beperkt aantal plekken goed (technisch) ingepast kunnen worden. Omdat de doorlooptijden lang zijn kunnen netbeheerders hun infrastructuur veelal zo ontwerpen dat het op gewenste locaties ingepast kan worden.

Respondenten zien kansen om het sentiment rond windenergie om te draaien, bijvoorbeeld als de ruimtelijke strategie wordt dat windturbines onderdeel worden een gebiedsontwikkeling, waarbij er een koppeling komt tussen de windturbines en andere (ruimtelijke) ontwikkelingen. Windenergie kan als symbool voor regionale ontwikkeling gaan gelden als het onderdeel is van een grote gebiedsontwikkeling. Daaraan kunnen ook de opbrengsten van de turbine worden gekoppeld, bijvoorbeeld door daarmee andere ontwikkelingen mogelijk te maken. Je krijgt een soort regiodeal, waarin windenergie zit, maar ook economische- of natuurontwikkeling. Windenergie wordt dan een kans om iets voor elkaar te krijgen. Een voorbeeld is de

windbossen. Je gebruikt windenergie om intensieve landbouw in te wisselen voor bossen/natuur. Hier kun je ook een recreatieve functie koppelen en creëer je meer waarde voor de omgeving.

Conclusies uit de interviews

Hoe speelt het thema rechtvaardigheid in de praktijk bij ruimtelijke planning van windenergie? En hoe kan rechtvaardigheid helpen om afwegingen te maken tussen wezenlijk verschillende ruimtelijke strategieën waarbij andere locaties en aantallen mensen betrokken zijn?

Bovenstaande laat zien dat verschillende respondenten in hun eigen woorden refereren aan de dimensies van rechtvaardigheid zoals beschreven in §2.2. Een belangrijke aanvulling vanuit de gesprekspartners is klimaatrechtvaardigheid. Samenvattend moet een rechtvaardig proces eerlijk en transparant zijn, waarbij mensen op de juiste, gelijkwaardige manier betrokken worden. Overheden hebben daar een belangrijke rol in die ze nu niet altijd open en transparant vervullen. Burgerberaden, waarin gezamenlijk feitenonderzoek een belangrijk onderdeel is, worden genoemd als goede invulling van een rechtvaardig proces. In zo'n proces moet het belang van de toekomstige generaties, de impact op andere delen van de wereld, milieu en natuur ook een plek krijgen.

Voor rechtvaardige windenergie moeten de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden, waarbij ook de lusten en lasten voor het milieu en andere gebruikers (vogels) mee moeten worden genomen. Het is de vraag of windaandelen, fondsen of vergelijkbare constructies zorgen voor rechtvaardigere windenergie. Echter wordt opgemerkt dat de dimensies van rechtvaardigheid teveel vanuit één invalshoek benaderd worden. Bijvoorbeeld door in geval van verdelende rechtvaardigheid alleen te kijken naar hoeveel last omwonenden hebben van de windturbines. Respondenten geven aan dat het van belang is om de dimensies vanuit een breder perspectief te beschouwen: verdelende rechtvaardigheid gaat bijvoorbeeld ook over wie meedeelt in de opbrengsten, aan wie de CO₂-reductie ten goede komt en waar de (negatieve) effecten van het productieproces plaatsvinden. Daarnaast gaat verdelende rechtvaardigheid bij windturbines over het menselijke versus het niet menselijke, bijvoorbeeld vogelsterfte als gevolg van windturbines. Wat betreft een rechtvaardige ruimtelijke planning geven meerdere respondenten aan dat het rechtvaardig bepalen van de locaties voor windturbines eigenlijk op een hoger schaalniveau moet gebeuren. Dit start met het vormen van een duidelijke visie door het Rijk. Waar mogelijk moet windenergie gerealiseerd worden tegen zo min mogelijk maatschappelijke kosten en als onderdeel van gebiedsontwikkeling.

4. Rechtvaardige ruimtelijke planning van windturbines

In dit hoofdstuk onderzoeken we wat een rechtvaardige ruimtelijke planning is van windturbines. Specifiek kijken we naar welke opstellingstypen het meest rechtvaardig zijn en waarom.

Dit hoofdstuk heeft de volgende indeling.

Paragraaf 4.1 gaat over de relevante elementen bij de beoordeling van rechtvaardigheid van windturbines. In paragraaf 4.2 beoordelen we drie opstellingstypen op rechtvaardigheid en gaan we in op wat rechtvaardige compensatie is. We beantwoorden de vragen: Hoe kan rechtvaardigheid helpen om afwegingen te maken tussen wezenlijk verschillende ruimtelijke strategieën waarbij andere locaties en aantallen mensen betrokken zijn? In welke mate speelt schaalniveau (land, provincie, regio, woonplaats, “achtertuin”) een rol in de beoordeling van rechtvaardigheid? Welke ruimtelijke strategieën zijn te verkiezen? En hoe kunnen deze strategieën worden beoordeeld op basis van rechtvaardigheid? .

4.1. Relevante elementen voor de beoordeling van de rechtvaardigheid bij windenergie

In het hoofdstuk 2 zijn vijf relevante elementen beschreven die van belang zijn bij de beoordeling van de rechtvaardigheid van windenergie. Dit zijn: **meetbare hinder, visuele impact, opbrengsten, ruimtelijke kwaliteit en proces, procedures & besluitvorming.**

Deze elementen zijn ook in de interviews aan bod gekomen. In de interviews zijn verschillende ideeën, standpunten argumenten aangedragen voor het vormen van een rechtvaardige ruimtelijke strategie. Deze zijn niet eenduidig. Een drietal conflicterende zaken zijn naar voren gekomen:

1. Belang van individuele burger versus collectief maatschappelijk belang

Een duidelijke tweedeling in de wijze waarop rechtvaardigheid wordt beleefd bij windturbines is het collectief belang versus het individueel belang. Het kan rechtvaardig zijn om vanuit het collectief belang een strategie te ontwikkelen. Daarbij heb je oog voor het geheel en komen elementen als ‘landschap’, ‘lage maatschappelijke kosten’ en ‘clusteren van functies’ naar voren. Ook kan hierin gekozen worden om een klein aantal omwonenden met meer hinder te belasten, zodat het totaal aantal gehinderden beperkt blijft. Daar tegenover staat een strategie die rekening houdt met zoveel mogelijk individuele belangen. Je probeert zoveel mogelijk alle individuen te ontzien van overmatige hinder, door grote(re) afstandsnormen te hanteren en door plekken te kiezen waar zo min mogelijk individuen geraakt worden. Daarbij wordt aanvaard dat dit leidt tot een rommelige opstelling en tot een groot aantal mensen dat in mindere mate hinder ervaart.

2. Bottom-up versus top-down

Vanuit de gesprekken komen twee tegengestelde geluiden naar voren. Er wordt enerzijds geroepen om regie van het Rijk zodat op nationaal niveau locaties die geschikt zijn voor windturbines, worden aangewezen. Dit zou ervoor zorgen dat er een meer eenduidig landschappelijk verhaal komt en dit zorgt voor minder onzekerheid bij mogelijke omwonenden. Tegelijkertijd wordt het als rechtvaardig gezien wanneer initiatieven van onderaf komen, zodat er lokaal niveau draagvlak ontstaat en het zoveel mogelijk ‘door de mensen het gebied’ tot stand wordt gebracht.

3. Energieopgave halen versus gebiedsgericht werken

De noodzaak voor windturbines in een gebied kan geredeneerd worden vanuit twee kanten. Er kan vanuit de energie-opgave geredeneerd worden, dit betekent dat een stad, gemeente, regio of provincie zich een energieproductieopgave heeft opgelegd. Deze is vaak gebaseerd op de hoeveelheid energie die lokaal wordt gebruikt of op een taakstelling van bovenaf. Deze opgave, die verankerd wordt in door de politiek vastgestelde doelen, leidt tot de noodzaak voor een bepaalde hoeveelheid windturbines in het gebied. Deze benadering staat tegenover een benadering waarin een gebiedsontwikkeling centraal staat.

Zo'n benadering kijkt naar verschillende opgaven en systemen in een gebied. Vanuit de noodzaak om deze systemen in stand te houden, wordt gekeken naar de draagkracht en passendheid van een windturbine in een gebied.

4.2. Het beoordelen van opstellingstypen op rechtvaardigheid

In deze paragraaf beoordelen we drie verschillende opstellingstypen op hun rechtvaardigheid. We lichten de opstellingstypen toe, zetten ze af tegen de verschillende onder 2.2 onderscheiden aspecten voor de beoordeling van ruimtelijke rechtvaardigheid en beantwoorden vervolgens de vraag: Welk opstellingstype is het meest rechtvaardig? Tot slot gaan we in op wat een rechtvaardige compensatie zou kunnen betekenen.

Hoe kan de rechtvaardigheid van de verschillende opstellingstypen (zie figuren op p. 11) beoordeeld worden? In de onderstaande tabel hebben we de relevante aspecten voor de beoordeling van rechtvaardigheid in beeld gebracht voor de drie verschillende opstellingstypen.

Op basis van de informatie uit de tabel hebben we de opstellingstypen beoordeeld op rechtvaardigheid. We gebruiken hierbij de relevante dimensies van rechtvaardigheid.

	Onregelmatig patroon	Concentratie	Spreading grootschalig
Meetbare hinder	Op relatief veel plekken ontstaat hinder. Met name de direct omwonenden, op lokaal schaalniveau ondervinden hinder.	De hinder concentreert zich op bepaalde plekken. Kleine groepen kunnen relatief veel hinder ervaren.	De hinder wordt evenredig verdeeld op een groter schaalniveau.
Visuele impact	Rommelig beeld/ landschap.	De impact op bepaalde plekken: windturbine-belaste plekken. Daarnaast ontstaan er windturbine-onbelaste plekken.	Windturbines zijn niet meer onderscheidend tussen gebieden. Er ontstaat een rustig patroon.
Opbrengsten	Opbrengsten moeten gaan naar direct omwonenden en/ of lokale gemeenschap.	Er is een grotere mate van compensatie nodig aan een kleinere groep mensen.	Compensatie in verschillende zones. Meer compensatie voor mensen die meer hinder ondervinden.
Ruimtelijke kwaliteit	Ruimtelijke kwaliteit neemt af, want het leidt tot een rommelig beeld/ landschap. De aan- of afwezigheid van windturbines is minder bepalend voor de identiteit van een plek.	Duidelijke ruimtelijke keuzes zorgen voor behoud van ruimtelijke kwaliteit op de plekken waar windturbines niet staan. Op de plek waar een windturbineconcentratie komt, is het de uitdaging om een nieuwe identiteit te ontwikkelen.	De turbines leiden wegens gelijkmatige spreading niet tot verschillen in ruimtelijke kwaliteit. Wel is er een overal verandering van ruimtelijke kwaliteit door zicht op turbines.
Proces, procedures en besluitvorming	Inclusief, transparant op lokaal niveau.	Inclusief, transparant op bovenlokaal, regionaal niveau	Inclusief, transparant op nationaal niveau

» **Het onregelmatige patroon:** Door een onregelmatig patroon te hanteren zijn er meer mensen die hinder ervaren van de windturbine(s). Daarnaast leidt dit tot een rommelig beeld, wat een negatieve impact heeft op het aanzicht van het gebied.

Dit is onrechtvaardig voor alle gebruikers van die ruimte die belang hechten aan een geordend landschap. Met turbines op relatief veel plekken is er een negatieve invloed op gebruikers die baat hebben bij windturbinevrije gebieden waaronder ook weidevogels.

Dit kan onrechtvaardig zijn. Dit opstellingstype kan echter wel rechtvaardig zijn, als dit vanuit een zorgvuldig proces met de omgeving tot stand is gekomen, waarbij er lokale afwegingen zijn gemaakt.

- » **Concentratie:** In deze opstellingsvorm ervaart een kleine groep bewoners en ruimtegebruikers een grote mate van hinder. Dit kan onrechtvaardig zijn voor deze groep. De hinder is geconcentreerd in één deel van het gebied. Doordat gekozen is voor clustering, worden er duidelijke ruimtelijke keuzes gemaakt. Dit beperkt de visuele impact en het leidt tot een duidelijker visueel beeld. Dit kan een rechtvaardige keuze zijn voor alle gebruikers van de ruimte. Daarnaast is er naast de geconcentreerde windturbines een windturbinevrije zone waar functies en mensen en dieren naar kunnen uitwijken.
- » **Grootschalige spreiding:** Het kan rechtvaardig zijn dat iedereen net zoveel kans heeft om in de buurt van een windturbine te wonen en te zijn. De invloed verspreidt zich over het gehele gebied. Er is sprake van een regelmatig patroon, waardoor dit los komt te staan van het landschap. Een windturbine is daarmee niet meer onderscheidend voor een gebied of locatie. Dit opstellingstype past bij een hoge mate van top-down besluitvorming op nationaal schaalniveau: lokaal kan er niet meebeslist worden over de locatie. Dat kan

onrechtvaardig zijn. Daarnaast heeft deze strategie tot gevolg dat alle windvrije zones verdwijnen. Dit kan gevolgen hebben voor andere mensen, dieren of functies.

Welk opstellingstype is het meest rechtvaardig?

Op basis van de bovenstaande afweging, zou vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid kunnen worden geconcludeerd dat **concentratie van windturbines rechtvaardiger is dan het (regelmatig of onregelmatig) spreiden van windturbines.**

Concentratie leidt tot een kleiner aantal direct gehinderden. Concentratie zorgt voor een duidelijk ruimtelijk beeld en er blijven windturbine-onbelaste plekken bestaan. Deze kunnen worden benut door mensen, dieren of functies die baat hebben bij een plek zonder windturbines. Vanuit procedurele rechtvaardigheid bekeken heeft concentratie ook het voordeel dat hier nog een duidelijke ruimtelijke afweging kan worden gemaakt op regionaal schaalniveau: er kan gekozen worden voor de beste locatie. Vanwege de omvang van een moderne windturbine en zijn impact en de grote windopgave die Nederland heeft, is het regionaal schaalniveau een logischer schaalniveau zijn om ruimtelijke keuzes te maken. Bij kleinere turbines en een kleinere energieopgave, zouden er slechts enkele kleine turbines moeten worden ingepast. Dan zou een lokale afweging kunnen volstaan.

Concentratie zorgt voor meer ruimtelijke kwaliteit omdat het landschap zijn identiteit behoudt of – op plekken waar het windturbinepark komt – op zoek moet naar een nieuwe identiteit. Het is vergelijkbaar met het inpassen van nieuwe bedrijven. Individuele bedrijven kunnen verdeeld worden over verschillende locaties, zodat er overal kleine bedrijvigheid ontstaat. Je kunt ze ook clusteren op een nieuw bedrijventerrein. Door ze te clusteren ontstaat er een identiteit van het gebied: een plek waar bedrijven zijn gevestigd. Bij de verdere ruimtelijke inrichting van dit gebied kan daar vervolgens op worden ingespeeld.

Dat dit opstellingstype voor de meerderheid van de ruimtegebruikers waardevol is, maakt het nog niet direct rechtvaardig. Uiteraard is van belang dat er weloverwogen keuzes gemaakt worden op basis van valide argumenten in een inclusief en transparant proces. Daarnaast is er bij concentratie een kleine groep ruimtegebruikers, de bewoners en gebruikers van de ruimte in het windturbinecluster, die in onevenredige mate de invloed oftewel de hinder van de windturbines ondervinden. De vraag is of er gerechtvaardigd kan worden dat de ene groep meer hinder ervaart dan de ander. Wanneer dit leidt tot een situatie waarin één groep blijvende negatieve gevolgen ondervindt, kan er compensatie plaatsvinden (restoratieve rechtvaardigheid).

Daarbij is van belang dat de volledige compensatie onderdeel is van het plan, zodat een directe relatie blijft bestaan tussen de ruimtelijke keuzes uit het windproject en de toegekende compensatie. Een relevant financieel aspect is dat bij de strategie concentratie over het algemeen een betere businesscase gemaakt kan worden, waarmee - in theorie - meer geld beschikbaar kan zijn voor compensatie.

Wat is rechtvaardige compensatie?

Wanneer wordt overgegaan op compensatie van de omgeving bij ruimtelijke ontwikkelingen, kan dit positieve, maar ook negatieve effecten hebben. Het positieve effect is dat het leidt tot meer eigenaarschap en het de bezwaren wegneemt. Het negatieve effect is dat compensatie wordt beleefd als 'afkopen'. Degene die gecompenseerd wordt, wordt daarmee als het ware medeplichtig gemaakt aan de ruimtelijke ontwikkeling. Dit kan een averechts effect hebben en leiden tot meer weerstand. In de praktijk gebeurt dit bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van zonnevelden. Daar wordt kritiek vanuit de omgeving in de beginfase afgekocht door financiële compensatie te bieden op voorwaarde dat je geen bezwaar maakt. Maar de vraag is of een eerlijke compensatie wordt geboden. Het doel is immers niet om te compenseren, maar om de kans op realisatie te vergroten.

Daarnaast wordt vaak niet inzichtelijk gemaakt hoe het geboden geldbedrag zich verhoudt tot de businesscase.

Er zijn meerdere vormen van compensatie. Grofweg kunnen deze worden verdeeld in individuele en collectieve compensatie:

- » Er kan gekozen worden om omwonenden van een windpark individueel een geldbedrag of windaandelen te geven. Daarmee accepteer je dat er een afname van de omgevingskwaliteit is die je in feite afkoopt. Een specifieke vorm van compensatie die werd benoemd in de interviews is het compenseren van minder vermogende omwonenden om juist hen te helpen met isolatie en verduurzaming, waarmee energiegearmoede wordt tegengegaan. Door individueel te compenseren kunnen omwonenden die dicht bij het windpark wonen een hogere compensatie krijgen. Dit doet recht aan de grotere mate van hinder die zij kunnen ervaren.
- » Een andere optie is geld te investeren in het gebied zodat het ten goede komt aan het collectief. Hiermee zou je de vermindering van de omgevingskwaliteit kunnen compenseren door op een andere wijze kwaliteit toe te voegen. Het is de vraag hoe je deze collectieve investeringen op een rechtvaardige manier vormgeeft zodat het gebied daadwerkelijk

profiteert. Voorbeeld: wanneer een omgevingsfonds wordt opgericht, is er een groep mensen die dit geld beheert. Ondanks alle goede bedoelingen is vaak onduidelijk of de uitgaven in het belang van het collectief zijn. Het inbouwen van democratische besluitvorming kan daarbij helpen. Daarnaast moet worden bewezen dat de investeringen in het gebied bovenop investeringen komen die de overheid toch al zou doen. Het mag geen overheidsinvesteringen gaan vervangen.

Een rechtvaardige vorm van compensatie lijkt collectieve compensatie te zijn, door te investeren in het landschap en de omgeving van het windturbinepark. Dit is rechtvaardig omdat:

- » Individuele compensatie is vaak een momentopname. Na de compensatie blijven de effecten bestaan, terwijl de compensatie al is afgerond.
- » Collectieve compensatie blijft het dichtst bij de aard van de ingreep in het landschap. Er is een nieuwe functie in het landschap en die heeft bepaalde effecten. Je kunt het best compenseren door deze effecten te minimaliseren of door andere positieve effecten er tegenover te zetten.
- » Deze compensatie komt ten goede aan alle gebruikers van het gebied. Niet alleen de mensen die er wonen, maar ook de mensen die er werken, recreëren of de natuur.

Het is een uitdaging om met de compensatie recht te doen aan de mate van hinder die een bewoner of gebruiker van de omgeving van een windpark ervaart. Het is rechtvaardig om iemand die meer hinder ervaart, een hogere compensatie te geven. Dit kan alleen met individuele compensatie, bijvoorbeeld door met een afstandsbepaling te werken. Tegelijkertijd is de vraag of afstand tot een windpark wel een maatgevende indicator is voor het bepalen van de hoogte van eventuele compensatie van omwonenden. De ervaring van windenergie is immers subjectief en vaak slecht vergelijkbaar, zelfs tussen burens die naast elkaar op gelijke afstand van het windpark wonen. Als "afstand" een belangrijke indicator is in het bepalen van compensatie, medezeggenschap of andere vormen van omgevingsparticipatie, zal het leeuwendeel van de compensatieruimte worden besteed aan de omwonenden die het meest dichtbij wonen. Dit leidt niet automatisch tot reductie van hinder. Het kan rechtvaardiger zijn om de compensatieruimte te besteden bij omwonenden die nauwelijks handelingsperspectief hebben om hinder zelf te mitigeren bijvoorbeeld omdat ze in slecht geïsoleerde huizen wonen. Het combineren van collectieve compensatie en individuele compensatie, lijkt het meest rechtvaardig.

Samenvattend hebben we in dit hoofdstuk laten zien hoe rechtvaardigheid kan helpen om afwegingen

te maken tussen wezenlijk verschillende ruimtelijke strategieën waarbij andere locaties en aantallen mensen betrokken zijn. Ook het schaalniveau (land, provincie, regio, woonplaats, "achtertuin") hebben we daarin meegenomen. Op basis van de bovenstaande afwegingen, zou vanuit het perspectief van verdelende rechtvaardigheid kunnen worden geconcludeerd dat concentratie van windturbines rechtvaardiger is dan het (regelmatig of onregelmatig) spreiden van windturbines. Vanuit procedurele rechtvaardigheid bekeken heeft concentratie ook het voordeel dat hier nog een duidelijke ruimtelijke afweging kan worden gemaakt op regionaal schaalniveau: er kan gekozen worden voor de beste locatie. Concentratie zorgt voor meer ruimtelijke kwaliteit omdat het landschap er zijn identiteit behoudt of - op plekken waar het windturbinepark komt - op zoek moet naar een nieuwe identiteit. Dat dit opstellingstype voor de meerderheid van de ruimtegebruikers waardevol is, maakt het nog niet direct rechtvaardig. Uiteraard is van belang dat er weloverwogen keuzes gemaakt worden op basis van valide argumenten in een inclusief en transparant proces. En daarnaast is er bij concentratie een kleine groep ruimtegebruikers, de bewoners en gebruikers van de ruimte in het windturbinecluster, die in onevenredige mate de invloed van de windturbines ondervinden. Zij moeten op een passende manier gecompenseerd worden.



5. Conclusie

In dit onderzoek hebben we verkend wat rechtvaardigheid is bij ruimtelijke planning van windturbines. We hebben gesproken met verschillende relevante actoren in het werkveld, zoals actiegroepen, energie- en ambtenaren ruimtelijke ordening, ontwikkelaars, netbeheerders en energiecoöperaties. Daarnaast hebben we een werksessie gehouden met een groep van ruimtelijk ontwerpers.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Wat bepaalt of de locatiekeuzen voor windturbines als rechtvaardig worden beoordeeld?

>> Meerdere dimensies zijn van belang

Er zijn meerdere dimensies van rechtvaardigheid relevant bij de beoordeling van de rechtvaardigheid van een locatiekeuze. Wanneer we mensen naar rechtvaardigheid van (de locatiekeuze) van een windturbineproject vroegen, antwoordden zij vanuit rechtvaardigheidsopvattingen die met name raakten aan procesrechtvaardigheid, verdelende rechtvaardigheid en restoratieve rechtvaardigheid. Niet elke geïnterviewde kon vormen van rechtvaardigheid goed onder woorden te brengen en van argumenten voorzien. Toch bestond er een duidelijke mening over de rechtvaardigheid van het windturbineproject dat men kende. Dat geeft aan dat rechtvaardigheid ook gaat over gevoel: het gevoel van (on)rechtvaardig behandeld te worden.

Procesrechtvaardigheid blijkt een belangrijke dimensie. Uit de interviews kwam naar voren dat het voeren van een transparant, inclusief en open proces een randvoorwaarde is om tot een rechtvaardige locatiekeuze te komen. Niet iedereen heeft hetzelfde beeld bij wat een rechtvaardig proces inhoudt, dit hangt onder andere af van het belang dat je nastreeft binnen het proces. Verdelende rechtvaardigheid is relevant, omdat de verdeling van lusten en lasten van belang is bij windturbines. De lasten, in de vorm van geluidshinder, slagschaduwshinder, visuele hinder en kans op waardedaling van omliggende

woningen, presenteren zich lokaal en wegen vaak niet op tegen de lusten, het produceren van duurzame energie, wat met name een collectieve 'lust' is. Daarnaast zouden het belang van toekomstige generaties, anderen delen van de wereld en milieu en natuur meegenomen moeten worden in het proces (klimaatrechtvaardigheid). Restoratieve rechtvaardigheid is van belang omdat er bij nieuwe windparken altijd een groep mensen (in grotere mate) gehinderd gaat worden. De wijze waarop dit rechtvaardig gecompenseerd wordt, is een belangrijke factor bij het bepalen van een rechtvaardige locatiekeuze.

>> Open dialoog op basis van feiten

Van essentieel belang om tot een rechtvaardige locatiekeuze van windturbineprojecten te komen, is het kunnen voeren van een open dialoog op basis van op feiten beruste informatie (bijvoorbeeld in de vorm van joint fact finding of een burgerberaad). Vaak gaan in planvormingsfase verhalen rond over wat de effecten van een windturbine zijn, die niet stroken met de realiteit. Dit leidt tot angst en emotie tijdens de planvormingsprocessen die een open dialoog in de weg staan. Het is belangrijk dat de overheid eigenaarschap toont en voor een windturbineproject gaat staan, én tegelijkertijd oog houdt voor mogelijke onrechtvaardigheden die uit het project voortkomen. Een visie vanuit de Rijksoverheid is daarbij helpend.

Door te erkennen dat een groep in een grote mate gehinderd wordt, voelen mensen zich gezien en kan er over een passende oplossing worden gesproken, bijvoorbeeld in de vorm van compensatie van gehinderden.

>> Concentratie leidt tot rechtvaardigere landschapsinrichting

In het onderzoek hebben we vijf elementen onderscheiden die van belang zijn bij het beoordelen van de rechtvaardigheid van windturbines. Dit zijn: meetbare hinder, visuele impact, opbrengsten, ruimtelijke kwaliteit en proces, procedures & besluitvorming. Met behulp van deze elementen hebben we drie ruimtelijke strategieën

(opstellingstypen) beoordeeld op rechtvaardigheid. We concluderen dat de concentratie van windturbines de meest rechtvaardige ruimtelijke strategie is. In deze strategie is het totaal aantal gehinderden het kleinst, omdat de turbines geconcentreerd zijn op één locatie. Doordat door het clusteren het ruimtebeslag beperkt blijft, kan er een zorgvuldige afweging plaatsvinden over de locatie. Deze afweging kan op regionaal niveau worden gemaakt, een schaalniveau dat past bij de omvang van de turbines. Daarnaast blijft bij clustering de ruimtelijke kwaliteit van de windturbinevrije gebieden gelijk en kan voor de windturbineclusters een nieuwe identiteit worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door stevige laanbeplantingen aan te brengen in een ruim gebied tussen en rond de turbines. Hiermee

krijgen ook de regio's een inrichting met zoveel mogelijk ruimtelijke kwaliteit.

Bij een concentratiestrategie is inherent dat een groep bewoners en ruimtegebruikers meer hinder gaat ervaren dan de anderen. De vraag is of dit gerechtvaardigd kan worden. Wanneer dit leidt tot een situatie waarin één groep blijvende negatieve gevolgen ondervindt, kan er compensatie plaatsvinden. De mate waarin deze compensatie door de bewoners en ruimtegebruikers als rechtvaardig wordt ervaren, bepaalt mede of de locatiekeuze voor het windpark rechtvaardig is.



Literatuur- en bronnenlijst

- » Ambassade van de Noordzee (2022), Tender Windparken Hollandse Kust West VI & VII: verzoek tot uitstel. Digitale versie.
- » Carley, S. & Konisky, D.M. (2020), The justice and equity implications of the clean energy transition. Nature Energy 5 (4)
- » COP Windenergie en Landschapskwaliteit, 2021, Windturbines in levend landschap. Wageningen: Wing
- » Dubbelhuis, D.J. (2009), Molenlandschappen vol mensen. Utrecht: AgentschapNL
- » Fainstein, S.S. (2010), The Just City. New York: Cornell University Press
- » Fricker, M. (2017), Evolving Concepts of Epistemic Injustice. London: Routledge
- » Netbeheer Nederland (2023), Het energiesysteem van de toekomst: de II3050-scenario's. Digitale versie.
- » Pasqualetti, M (2011), Opposing windenergy landscapes: a search for common cause. Annals of the Association of American Geographers 101 (4)
- » Planbureau voor de Leefomgeving (2019), Wind op land. Lessen en ervaringen,. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief. Digitale versie.
- » Pasqualetti, M (2011), Opposing windenergy landscapes: a search for common cause. Annals of the Association of American Geographers 101 (4)
- » Planbureau voor de Leefomgeving (2019), Wind op land. Lessen en ervaringen,. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief. Digitale versie.
- » De Polderwachter (2022), De danseressen van Don Quichot. Podcast, beschikbaar via Spotify
- » Rawls, J. (2005). A theory of justice. Belknap Press.
- » Roddis, P., Carver, S., Dallimer, M., Normal., P. & Ziv, G. (2018), The role of community acceptance in planning outcomes for onshore wind and solar farms: An energy justice analysis. Applied Energy, vol. 226, issue C.
- » Sandel, M.J. (2009), Justice: What's the Right Thing to Do. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- » Schöne, M.B. (2007), Windturbines in het landschap: nieuw plaatsingsbeleid op basis van landschapsbeleving gewenst door de jongste generatie windturbines. Wageningen: Alterra
- » Wissenburg, M.L.J. (1991). Aristoteles over rechtvaardigheid : een inleiding op Aristoteles en de Ethica Nicomachea, boek V. Nijmegen : Univ. of Nijmegen, Dep. of Political Science

Aan dit onderzoek is meegewerkt door NedZero, NLVOW en npRES.

In een expertoverleg is door de onderzoekers gesproken met Noel van Dooren (Landschapsarchitect) en Willem Rienks (Rom3D).

Interviewrespondenten zijn vanwege de herleidbaarheid van de uitspraken anoniem gehouden. Namen en gespreksverslagen zijn bij Wing bekend.

Voetnoten

1 Een individuele windmolen mag gemiddeld niet meer dan 47 decibel geluid maken. 's Nachts mag dit niet meer dan gemiddeld 41 decibel zijn. Het geluidsniveau wordt gemeten op de gevel van de woning. Deze geluidsnorm zorgt ervoor dat er een minimale afstand moet zijn tussen een windturbine en een woning. De geluidshindernorm is vergelijkbaar met of zelfs lager dan andere geluidsveroorzakende activiteiten zoals autoverkeer of industriële activiteiten.

In de buurt van een windmolen kan een (bewegende) schaduw voorkomen. Dit heet slagschaduw. We spreken van hinder wanneer deze slagschaduw op de gevel van een woning valt. Vooral bij een laagstaande zon is dit een probleem. De schaduw wordt dan langer en bereikt ook huizen die verder weg staan. Op een gevel met ramen mag niet vaker slagschaduw vallen dan 17 dagen per jaar. In totaal mag dit niet meer zijn dan 20 minuten per dag. Dagen met heel korte slagschaduw tellen niet mee in de berekening. Bijvoorbeeld bewolkte dagen.

De windnormen gaan uit van hinder die wordt beleefd in woningen. Er kan natuurlijk ook hinder worden beleefd door anderen, tijdens andere activiteiten. Bijvoorbeeld wanneer slagschaduw op de tuin valt, of wanneer het geluid van windturbines hoorbaar is in een stiltegebied. Daarnaast kan ook de natuur hinder ondervinden van windturbines: vogels en vleermuizen kunnen een windturbine treffen tijdens hun vlucht.

2 In de literatuur wordt breed erkend dat zicht op windturbines een factor is dat draagvlak voor en medewerking aan windenergieprojecten bepaalt. Er wordt nauwelijks onderzoek gedaan naar dit 'zicht'. Ontwerpers hebben ervaring met het objectiveren van waarneming en beleving van de gebouwde omgeving en kunnen hiervoor in stelling worden gebracht. Een windturbine op 500 meter domineert de omgeving. Objecten in de omgeving worden klein. Een windturbine op 10 of op 26 kilometer (Schöne, 2008) is ook zichtbaar, maar domineert niet. Als dominantie nader gedefinieerd wordt, ontstaat een argument voor clustering of spreiding van windenergie. De landschappelijke context / openheid is bepalend voor het ervaren van dominantie en dit wordt geweten aan zichtbaarheid. Ervaringen van landschapsarchitecten bij Wing wijzen erop dat het minstens zo veel gaat over de vraag of de voorgrond iets aan het oog te bieden heeft (afwisseling, natuur) om af te leiden van de dominante achtergrond. Leegte en eenvormigheid versterken de dominantie van windturbines. Steeds vaker is tiplaagte een factor die de beleving van windturbines bepaalt. Een lage tiplaagte lijkt hinderlijker dan een hoge tiplhoogte. Hier is nauwelijks onderzoek naar gedaan. De invloed die windenergie op natuur heeft, wordt vaak niet expliciet gemaakt. Natuurgebieden worden categorisch ontzien. Dit heeft waarschijnlijk een belevingsaspect: men vindt de beleving van windturbines niet passen bij natuur. Het

feit dat dit niet gestoeld is op duidelijke argumentatie verstoort het debat over waar turbines wel mogen komen. Ook oppositie tegen wind in bos is niet altijd rationeel onderbouwd.

3 Om de impact van het bouwen van een windturbinepark op de kwaliteiten van een locatie te kunnen duiden, wordt vaak gesproken met de term van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is een containerbegrip: er kan door de gebruiker nader invulling aan worden gegeven en het kan op verschillende toestanden, gebeurtenissen of zaken worden toegepast. Om gevoel te krijgen bij de inhoud van dit begrip, proberen we vanuit bestaande denkwijzen inhoud te geven aan het begrip ruimtelijke kwaliteit.

In het programma MooiNL van het ministerie van Binnenlandse zaken is ruimtelijke kwaliteit een omgeving of een bouwwerk bedoeld waarin synergie wordt gevonden tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze definitie heeft inmiddels zijn relevantie bewezen. Aan de drie waarden kan ook het begrip 'herkomstwaarde' worden toegevoegd omdat veel eigenschappen van een omgeving of bouwwerk te maken hebben met gebeurtenissen uit het verleden. Een omgeving met windturbines heeft een duidelijke gebruikswaarde: duurzame elektriciteit opwekken. Daarnaast kunnen

er natuurlijk ook andere functies zijn, zoals landbouw, wonen of bedrijvigheid. De belevingswaarde van een plek wordt door windturbines beïnvloed: de komst van windturbines in een gebied heeft veel impact op belevingswaarde, met name in gebieden met weinig dynamiek. Voor de toekomstwaarde is de vraag in hoeverre er naast windturbines ook andere functies mogelijk zijn. Herkomstwaarde is van belang wanneer er een koppeling wordt gemaakt tussen de windturbines en functies uit het verleden. Een voorbeeld is een windturbineproject op de plek waar voorheen een kolencentrale heeft gestaan. Deze benaderingswijze van het begrip ruimtelijke kwaliteit biedt weinig houvast, omdat deze weinig sturend is: het zegt te weinig over specifieke kwaliteiten. Een meer sturende definitie van ruimtelijke kwaliteit is nodig. Bijvoorbeeld een omgeving die 'rechtvaardig, gezond en mooi' is.

Om te bepalen wanneer er daadwerkelijk sprake is van ruimtelijke kwaliteit zou er een meer kwantitatieve benadering kunnen worden gevolgd. Vanuit dat perspectief wordt er aangesloten bij de omgevingswaarden, die bijvoorbeeld in het gedachtegoed van de omgevingswet zijn toegepast. Hierin geldt dat voor relevante thema's als luchtkwaliteit, groen, en geluid de omgevingskwaliteit meetbaar is en deze thema's tegelijkertijd functioneren als een minimale bescherming tegen zaken die een

negatieve impact hebben op de omgevingskwaliteit. Voorbeelden zijn de milieunormen, maar ook bijvoorbeeld de 3-30-300 regel, die de vergroening van de leefomgeving moet borgen.

De term 'brede welvaart' biedt ook inspiratie om na denken over ruimtelijke kwaliteit. Het Planbureau voor de Leefomgeving hanteert de volgende definitie van brede welvaart: "Brede welvaart gaat in essentie over het welzijn van mensen. Het is een maatstaf voor alles dat mensen van waarde vinden. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. Het gaat zowel om de kwaliteit van leven in het 'hier en nu', als om de effecten van onze manier van leven op het welzijn van mensen op andere plekken en voor toekomstige generaties." Als je ruimtelijke kwaliteit vanuit deze blik bekijkt, zou het kunnen worden omschreven als een gezonde en veilige leefomgeving met een hoge en toekomstbestendige kwaliteit van leven.

Verdeel de energie

Verschillende perspectieven op rechtvaardigheid en windenergie