

## ARTIKEL

THEMA

# Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie\*

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

*In het Akkoord van Parijs van 2015 is een reductie van 49% CO<sub>2</sub>-uitstoot ten opzichte van 1990 afgesproken. Om daar uitvoering aan te geven heeft Nederland een Klimaatakkoord gesloten, met als onderdeel het doen opstellen van Regionale Energiestrategieën (RES'en). Provincies, gemeenten en waterschappen moeten als 'RES-regio' gezamenlijk optrekken om breedgedragen regionale keuzes voor het duurzaam opwekken van elektriciteit maken. In dit onderzoek kijken we in hoeverre de RES'en in Groningen, Fryslân en Drenthe democratisch gelegitimeerd zijn. Daarbij staat een breed begrip van democratie centraal: op grond van een scorekaart met een groot aantal criteria schetsen we een beeld van het 'democratisch gehalte' van de besluitvorming over de RES. Daarbij kijken we naar de representatieve democratie, stakeholderparticipatie en de betrokkenheid van burgers. Per categorie kijken we naar input-, throughput- en outputlegitimiteit. Uit het onderzoek blijkt dat er op al deze gebieden nog veel winst te halen is. De legitimiteit via de representatieve democratie is aan de magere kant. Verder kunnen stakeholders weliswaar meepraten, maar het is vaak onduidelijk hoe hun inbreng doorwerkt in de plannen. Burgers participeren nauwelijks op het regionale niveau. De besluitvorming over de RES 2.0 zal op al deze onderdelen moeten worden versterkt.*

## 1 Inleiding

Discussies over 'de regio' in het Nederlandse binnenlands bestuur zijn er al decennia.<sup>1</sup> Vanaf de Tweede Wereldoorlog zijn verscheidene voorstellen gedaan voor vormen van besturen op het niveau tussen gemeenten en provincies. Steeds weer is een van de centrale kwesties: moet het binnenlands bestuur uniform zijn of is er ruimte voor differentiatie (en zo ja: hoeveel en waar dan?), zodat maatschappelijke vraagstukken aangepakt kunnen worden op het niveau waarop zij zich voordoen.

\* Dit artikel is een themabijdrage voor het VNG-jaarcongres op 13 en 14 juni 2023 in Groningen. Energie is een van de grote transitie van deze tijd die het centrale thema vormen van dit jaarcongres. Hier komen veel van de wereldwijde opgaven samen waar we de komende jaren een antwoord op moeten geven. Energie, gezond ouder worden, landbouw en klimaatverandering, het zijn alle opgaven die onze inwoners direct raken.

1 Zie voor overzichten Koppenjan, 1993; Schaap, 2019.

Het ontwikkelen van een strategie voor het opwekken van duurzame energie is een van de onderwerpen die op een regionale schaal worden opgepakt in een Regionale Energiestrategie (RES). Door de regio zelf de belangrijkste keuzes over het opwekken van duurzame elektriciteit te laten maken zouden er gedragen plannen ontstaan, zo was de gedachte. Maar een dergelijke energieregio is een problematisch fenomeen. In zijn advies 'Droomland of niemandsland' richt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2021) zich op 'de dubbelhartigheid die in regio's ligt besloten'. Die dubbelhartigheid verwoordt hij als volgt: *'Enerzijds blijkt de regio een adequate schaal om de aanpak van tal van maatschappelijke opgaven te organiseren: de regio als droomland. Anderzijds stelt de Raad vast dat de regio in het Nederlandse binnenlandse bestuur een problematische want een formeel niet bestaande organieke bestuurs eenheid is.'*

Deze problematiek geldt zeker ook voor de RES. In een RES worden op regionaal niveau, in een ingewikkeld samenspel tussen provincies, waterschappen, gemeenten, inwoners en stakeholders, plannen ontwikkeld die oplossingen moeten bieden voor het klimaatvraagstuk. De beleidsontwikkeling vindt ver van de volksvertegenwoordiging plaats. De rol van de volksvertegenwoordiging in een dergelijk regionaal samenspel is onduidelijk en dat geldt evenzeer voor die van stakeholders en inwoners (Ministerie van BZK, z.j.). In dit artikel kijken we naar de democratische legitimiteit van de RES, omdat dat aspect een van de zorgenkindjes is in het debat over regio's (lees: samenwerkingsverbanden), ook in de ogen van het Congres van lokale en regionale besturen van de Raad van Europa (CLRA, 2021). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert met spijt dat in het regeerakkoord van het huidige kabinet 'burgerbetrokkenheid (...) niet in verband [wordt] gebracht met de bovenlokale schaalniveaus (regionaal, nationaal), terwijl er wel vraagstukken worden genoemd die zich hiervoor lenen' (PBL, 2021: 36-37).

## 2 RES als regionaal bestuur

In het Akkoord van Parijs van 2015 hebben de deelnemende landen zich verbonden aan een reductie van 49% CO<sub>2</sub>-uitstoot ten opzichte van 1990. Om daar in Nederland uitvoering aan te geven is een Klimaatakkoord gesloten; dat is op 28 juni 2019 ondertekend door vertegenwoordigers van overheden en een groot aantal maatschappelijke organisaties.

Onderdeel van het klimaatakkoord is het doen opstellen van Regionale Energiestrategieën (RES'en): provincies, gemeenten en waterschappen moeten als 'RES-regio' gezamenlijk regionale keuzes maken en uitwerken. Doel is niet alleen met de RES te komen tot plannen om de nationale doelstelling van de opwekking van 35 TWh aan wind- en zonne-energie op land te halen. Ook het creëren van maatschappelijk draagvlak voor die keuzes is een belangrijke reden om de energietransitie regionaal aan te pakken. Het aan de voorkant betrekken van inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionaal niveau moet volgens het Klimaatakkoord het draagvlak vergroten (Ministerie van EZK, 2019).

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

Als bestuurlijk fenomeen is de RES een anomalie en geen onderdeel van het reguliere Nederlandse staatsbestel. Wat een energieregio is, is overgelaten aan de decentrale overheden. Vijf regio's vallen samen met de provinciegrenzen (Drenthe, Flevoland, Fryslân, Groningen en Zeeland), de andere niet. Een enkele regio is provinciegrensoverschrijdend (zo bestaat de regio Food Valley uit Gelderse en Utrechtse gemeenten). Ook de vormgeving van de regio en de manier waarop burgers, maatschappelijke instellingen en bewoners kunnen participeren, zijn beslissingen van de decentrale overheden. Uitgangspunten zijn dat de belangrijkste afwegingen van onderop moeten worden gemaakt en dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen een rol moeten spelen.

De Noordelijke Rekenkamer – een onafhankelijk gemeenschappelijk orgaan van de drie noordelijke provincies – heeft die betrokkenheid van onderop onderzocht, onder de noemer van de 'democratische legitimiteit van de RES van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen' (NRK, 2021). De onderzoeksvraag luidde als volgt: *Op welke wijze is de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie (RES) geborgd?* Democratische legitimiteit is breder opgevat dan de legitimiteit die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan dat namens de kiezers besluiten neemt). Betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming is van belang als aanvullende vorm van democratie. Om uitwerking te geven aan het begrip democratische legitimiteit heeft de Noordelijke Rekenkamer een Scorekaart Democratie uitgewerkt ([www.noordelijkerekenkamer.nl](http://www.noordelijkerekenkamer.nl)).

### 2.1 Aanpak van het onderzoek

Er zijn verschillende methoden gebruikt om gegevens te verzamelen. De eerste stap was een analyse zowel van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen die aan de Provinciale Statenverkiezingen van 20 maart 2019 deelnamen, als van de bestuursakkoorden uit 2019. Ten tweede is een media-analyse uitgevoerd om de verkiezingscampagne in beeld te brengen. Ten derde zijn documenten geanalyseerd voor het beschrijven van de formele organisatie- en besluitvormingsstructuur van de RES. Daarbij is ook gekeken naar de inhoudelijke doorwerking van de inbreng van de deelnemers. Ten vierde is een groot aantal interviews gehouden en is, ten vijfde, een enquête uitgezet onder de bevolking van de drie provincies (uitgevoerd door I&O Research). De enquêteresultaten zijn gebruikt om te bepalen in hoeverre de RES bekend is, hoe groot de participatiebehoefte is, en welk deel van de inwoners daadwerkelijk in de RES heeft geparticipeerd. De enquête speelde geen rol bij het invullen van de scorekaart.

### 2.2 Leeswijzer

In de volgende paragraaf bespreken we de manier waarop de drie regio's de RES tot stand hebben gebracht en welke actoren daarbij betrokken zijn. In paragraaf 4 conceptualiseren en operationaliseren wij het begrip 'democratische legitimiteit'. In de daaropvolgende paragrafen beoordelen we de democratische legitimiteit van de RES'en. De Noordelijke Rekenkamer heeft in haar onderzoek aanbevelingen ge-

daan. In dit artikel beschrijven we deze in paragraaf 9; daar laten we ook zien hoe Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op de aanbevelingen reageerden.

### 3 Het RES-proces in Drenthe, Fryslân en Groningen

De deelnemende overheden zijn de afspraken over de RES in het Klimaatakkoord vrijwillig aangegaan, maar het vaststellen van de RES en het halen van de doelstellingen zijn niet vrijblijvend. De handreiking RES (NP-RES, 2019) beveelt aan om de samenwerking te beginnen met een samenwerkingsovereenkomst, met daarin een intentie van de deelnemers samen aan de RES te werken en afspraken over de opgave. In alle drie de noordelijke RES-regio's is eind 2018-begin 2019 een samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Met het vaststellen van een bestuurlijk startdocument eind 2019 namen de volksvertegenwoordigingen een volgende belangrijke stap in de totstandkoming van de RES (RES-regio Drenthe, 2019; RES-regio Fryslân, 2019; RES-regio Groningen, 2019). Het startdocument is een kaderstellend document waarin afspraken staan over onder meer de opgave waar de regio voor staat, de invulling van de projectorganisatie, de inzet van middelen en capaciteit en de planning. Zo kreeg de projectorganisatie de opdracht om het RES-proces (binnen de kaders van het startdocument) uit te voeren. In alle drie de noordelijke RES-regio's wordt in het startdocument het belang van het betrekken van stakeholders en inwoners benadrukt.

Met het vaststellen van het startdocument begon de inhoudelijke totstandkoming van de RES. Op twee momenten moesten alle gemeenteraden, Provinciale Staten en de algemene besturen (AB's) van de waterschappen binnen de regio een product vaststellen: de concept-RES voor 1 oktober 2020 en de RES 1.0 voor 1 juli 2021. Deze deadlines waren identiek voor alle regio's en daardoor liep de besluitvorming in de RES-regio's min of meer gelijk op. Een belangrijk doel van de concept-RES was dat deze een realistische inschatting zou geven van de hoeveelheid duurzame elektriciteit die in 2030 binnen de RES-regio zou worden opgewekt. De concept-RES zou vervolgens worden aangevuld tot een volwaardige RES 1.0.

*Tabel 1 Behandeling van verschillende documenten door Provinciale Staten*

	Ijkmoment	Drenthe	Fryslân	Groningen
<b>Samenwerkingsovereenkomst/intentieverklaring</b>		29-11-2018	eind 2018, begin 2019	24-1-2019
<b>Startdocument</b>		9-10-2019	18-12-2019	9-10-2019
<b>Concept-RES</b>	1-10-2020	7-10-2020	17-6-2020	30-9-2020
<b>RES 1.0</b>	1-7-2021	2-7-2021	26-5-2021	2-6-2021

De RES wijzigt de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling niet: alle volksvertegenwoordigingen in de regio moeten instemmen met het startdocument en de RES 1.0. In regioverband moet veel voorbereidend werk worden uitgevoerd, alvorens de besturen van de provincie, gemeenten en waterschappen de RES kunnen vaststel-

len. Iedere regio heeft daarom een organisatie opgericht. Omdat het bij de RES om vrijwillige samenwerking gaat, is niet voorgeschreven hoe die organisatie eruit moet zien. In iedere regio is een bestuurlijk gremium opgericht, waarin de portefeuillehouders Klimaat en Energie vertegenwoordigd zijn. In Groningen is een Stuurgroep, in Drenthe de Drentse Energietafel (DET), en de Friese stuurgroep bestaat uit de gemeentelijke portefeuillehouders Klimaat en Energie, de verantwoordelijk gedeputeerde en een AB-lid van het waterschap (het zogeheten VFG+-overleg). Uit het midden van dat VFG+-overleg is een kleine Regiegroep samengesteld ten behoeve van een vlotte besluitvorming, met als leden de gedeputeerde, het AB-lid van het waterschap en twee wethouders. De bestuurlijke gremia bepaalden of een product ‘rijp’ was voor besluitvorming door de volksvertegenwoordigingen. In alle gevallen werden de bestuurlijke gremia ambtelijk ondersteund. De invulling van die ondersteuning verschilde sterk per regio.

#### 4 Scorekaart democratische legitimiteit

Om het concept democratische legitimiteit te concretiseren heeft de Noordelijke Rekenkamer een Scorekaart democratische legitimiteit opgesteld. Op basis van inzichten uit de bestuurskundige literatuur zijn daarin indicatoren geformuleerd voor het vaststellen van de mate van democratische legitimiteit (Bekkers e.a., 2007; Hendriks e.a., 2011; Schaap & Daemen, 2012; Schaap e.a., 2018). De indicatoren hebben betrekking op zowel legitimiteit via representatieve democratie als legitimiteit via participatieve democratie. Bij die tweede vorm is onderscheid gemaakt tussen participatie door georganiseerde stakeholders (belangengroeperingen) en participatie door inwoners. Daarnaast hebben we onderscheid gemaakt tussen twee vormen van legitimiteit: inputlegitimiteit (= de wijze waarop en de mate waarin het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt) en throughputlegitimiteit (= de wijze waarop en de mate waarin processen in het bestuur democratisch verlopen). De derde vorm – outputlegitimiteit (= de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt) – is in het hier weergegeven onderzoek grotendeels buiten beschouwing gebleven, omdat de RES'en nog niet tot output hebben kunnen leiden.

Per bron van democratische legitimiteit (representatie en participatie) en vervolgens per vorm (input-, throughput- en outputlegitimiteit) zijn thema's onderscheiden en indicatoren geformuleerd. Omdat het te ver zou voeren hier alle indicatoren weer te geven (zie [www.noordelijkerekenkamer.nl](http://www.noordelijkerekenkamer.nl)), volstaan wij hier met het bespreken van de thema's. Per indicator waren drie scores mogelijk: 'voldoen', 'enigszins voldoen' en 'niet voldoen'. De scores zijn door twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar toegekend. In verreweg de meeste gevallen was het meteen duidelijk welke score de indicator diende te krijgen. Als beide onderzoekers een verschillende score toekenden, volgde hierover een discussie, werden eventueel aanvullende documenten bestudeerd en stelden de beide onderzoekers gezamenlijk de juiste score vast. Vervolgens zijn de scores besproken in het team en in het College van de

Noordelijke Rekenkamer. Op deze manier is getracht de scoretoekenning te objectiveren.

#### 4.1 Legitimiteit via representatie

- *Inputlegitimiteit*

---

##### **Verankering van het onderwerp in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden**

- Campagne
- Verkiezingsprogramma's
- Bestuursakkoord
- Beleid

##### **Open agenda**

- Beleidsruimte
  - Betrokkenheid bij besluitvorming
  - Delen van invloed
  - Inzicht in beleidsproces
- 

Om de inputlegitimiteit via de representatieve democratie te concretiseren is deze onderverdeeld in twee thema's. Het eerste thema is de verankering van de RES in verkiezingen en het omzetten van de verkiezingsuitslag in beleid. Het tweede thema is de mate van openheid van de agendavorming. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, kunnen volksvertegenwoordigers gemakkelijker inspringen op elementen en signalen uit de samenleving en beter de koers van het beleid bepalen (Beckers e.a., 2007).

- *Throughputlegitimiteit*

---

##### **Betrokkenheid volksvertegenwoordigers**

- Tijdige en juiste informatie
- Debatten
- Voldoende tijd
- Zelf vormgeven besluitvorming
- Reëel amenderen

##### **Volksvertegenwoordigers kunnen controleren**

- Toetsbaar kaderstellend besluit
  - Periodieke toetsing
  - Bestuurders ter verantwoording roepen
  - Mogelijkheid voor bijsturen
- 

Ook bij de throughputlegitimiteit via de representatieve democratie onderscheiden wij twee thema's. Het eerste thema is de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming. Deze betrokkenheid gaat verder dan het stemmen over onderwerpen. Het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers het proces daadwerkelijk kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door erover te debatteren. Het tweede thema is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van een van de grondregels van

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

het Nederlands staatsrecht, namelijk het feit dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat. Dit houdt in dat besturende organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen (Belinfante & De Reede, 2015).

- *Outputlegitimiteit*

---

**Politiek-bestuurlijk draagvlak**

- Stemregels
- Sprake van draagvlak

**Beleidsresultaten**

- Criteria voor evaluatie
- Evaluatie van beleid
- Evaluatie openbaar
- Evaluatie positief

**Er is politieke verantwoordelijkheid**

- Transparant
  - Verantwoording
- 

Wat betreft de outputlegitimiteit van de representatieve democratie is alleen de mate van politiek-bestuurlijk draagvlak voor het beleid geanalyseerd. Dit thema richt zich op de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten ervan (Pröpper, 2013).

#### 4.2 Legitimiteit via participatie van stakeholders en burgers

- *Inputlegitimiteit*

---

**Betrokken deelnemers**

- Actorenanalyse
- Alle stakeholders aanwezig
- Stille belanghebbenden

**Open agenda**

- Beleidsruimte
  - Rol deelnemers staat vast
  - Bestuur deelt invloed
  - Procesafspraken over besluitvorming
  - Regelmatig informeren
  - Inbreng stakeholders meegewogen
  - Inzicht in afweging
  - Informeren over pauzes in proces
  - Transparantie bestuurders
- 

Het eerste thema van de inputlegitimiteit bij participatieve democratie is de vraag of in kaart gebracht is wie de relevante maatschappelijke actoren zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces (Pröpper, 2013). De openheid van de agendavorming is

hier het tweede thema. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, kunnen stakeholders en inwoners gemakkelijker elementen en signalen uit de samenleving naar voren brengen en de koers van het beleid beïnvloeden (Bekkers e.a., 2007).

- *Throughputlegitimititeit*

---

#### **Deelnemers kunnen onderhandelingsresultaten uitleggen aan hun achterban**

- Vooruitgang deelnemers
- Mitigerende maatregelen

#### **Deelnemers kunnen hun kernwaarden behartigen**

- Bescherming kernwaarden

#### **Hierarchische structuur**

- Duidelijkheid structuur
  - Transparante afspraken
  - Unanieme steun
- 

Het eerste thema dat centraal staat bij het in kaart brengen van de throughputlegitimititeit bij participatieve democratie is dat alle deelnemers er per saldo op vooruit moeten gaan en dat de deelnemers het resultaat moeten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Het tweede thema is de mate waarin deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen. Kernwaarden zijn normen en waarden van een organisatie, gemeenschap of persoon die haar bestaansrecht raken. Het beschermen van kernwaarden is een belangrijke spelregel binnen het managen van een netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Wanneer hier geen mogelijkheid voor is, kan het wederzijdse vertrouwen geschaad worden. Het derde thema is de manier waarop de verschillende hiërarchische posities van de deelnemers een plaats krijgen binnen het besluitvormingsproces. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen overheden in verschillende vormen met belangenorganisaties en/of inwoners samenwerken (en met elkaar). Deze organisaties kennen niet alle dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met dergelijke verschillen.



Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

- *Outputlegitimiteit*

---

**Mate van draagvlak**

- Gezamenlijke definitie
- Draagvlak aanwezig

**Beleidsresultaten**

- Criteria voor evaluatie
- Evaluatie van beleid
- Evaluatie openbaar
- Evaluatie positief

**Deelnemers zijn verantwoordelijk**

- Mandaat achterban
  - Verantwoordelijk
  - Transparant over input
- 

Bij de outputlegitimiteit bij participatieve democratie is alleen gekeken naar het thema dat zich richt op het draagvlak voor het beleid: de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan door relevante actoren, zowel binnen als buiten de organisatie (Pröpfer, 2013).

## 5 Democratische legitimiteit: volksvertegenwoordigers en de RES

Bij de beoordeling van de mate van representatieve legitimiteit van de RES hebben we bekeken op welke manier Provinciale Staten betrokken zijn bij de totstandkoming van de RES. Binnen de inputlegitimiteit via de representatieve democratie hebben wij twee thema's onderscheiden (zoals in paragraaf 4 beschreven).

### 5.1 *Input: verkiezingen en beleid*

Het eerste thema is de verankering van de RES in verkiezingen en het omzetten van de verkiezingsuitslag in beleidsvoornemens. In de verkiezingscampagne van de Provinciale Statenverkiezingen van 2019 speelde de RES als zodanig nauwelijks een rol. In de drie provincies heeft slechts één partij (een Friese) aandacht besteed aan de RES. Wel zijn belangrijke inhoudelijke onderdelen die in de RES moesten worden opgenomen onderdeel geweest van de campagne. Partijen waren verdeeld over de vraag of er in de provincie plaats was voor windmolenparken. In die zin viel er voor de burger daadwerkelijk iets te kiezen. Zonne-energie op land was een onderwerp dat veel minder in de campagnes aan de orde kwam en dan alleen in Drenthe. Verder leverden de verkiezingscampagnes geen indicatie op voor de plaatsen waar de parken voor wind- en zonne-energie gerealiseerd konden worden (op één Drentse uitzondering na). Ook de warmtetransitie kwam als onderwerp in weinig verkiezingsprogramma's voor. Tabel 2 bevat een overzicht.

**Tabel 2** RES (onderdelen) in verkiezingsprogramma's

	<b>Drenthe (15 partijen)</b>	<b>Fryslân (15 partijen)</b>	<b>Groningen (13 partijen)</b>
<b>RES</b>	3	1	3
<b>Windparken op land</b>	12	15	11
<b>Zonneparken op land</b>	13	7	2
<b>Zoekgebieden</b>	1	1	0
<b>Warmtetransitie</b>	5	2	1

In de drie bestuursakkoorden komt de RES in algemene bewoordingen terug, zonder concrete beleidsvoornemens. Specifieke onderdelen van de RES komen wel aan de orde. In Groningen heeft het provinciebestuur de ambitie om – in samenspraak met gemeenten – te komen tot meer windmolenparken. Het wijst zonneparken niet af, al heeft het geen voorkeur voor het realiseren van zonneparken op landbouwgrond. Het Groningse bestuursakkoord geeft geen indicatie voor nieuwe zoekgebieden voor wind- of zonne-energie. Voor warmtevoorziening zet het in op een brede energiemix. In Fryslân is het provinciebestuur fel gekant tegen het plaatsen van meer windmolens; het ziet het aantal windmolens liever verminderen. Het bestuursakkoord gaat uit van een hiërarchie voor locaties voor zonnepanelen, waarin de aanleg op daken de voorkeur verdient, aanleg op bedrijventerreinen op de tweede plaats staat en aanleg op landbouwgrond op de laatste. Ook het Friese bestuursakkoord geeft geen indicatie voor locaties voor zonne-energie. Voor windparken is dit niet nodig omdat de coalitie überhaupt tegen de aanleg van windparken is. Voor de warmtetransitie noemt het bestuursakkoord alleen geothermie. In Drenthe wijdt het bestuursakkoord één opmerking aan windenergie, waarin het verwijst naar de Omgevingsvisie. Voor zonne-energie gaat het Drentse bestuursakkoord uit van een vergelijkbare hiërarchie als in Fryslân. Voor warmte wil Drenthe zich inzetten voor kleine installaties voor biogas en alternatieve energiebronnen als groen gas, warmtenetten en geothermie.

### 5.2 Input: openheid agenda

Het tweede thema van inputlegitimiteit is de mate van openheid van de agenda-vorming. Volksvertegenwoordigers moeten op de hoogte zijn van de manier waarop ze zijn betrokken bij de besluitvorming. De besluitvorming omtrent het RES-proces is opgenomen in de agenda van de volksvertegenwoordigende organen. Er dient verder voldoende beleidsruimte te zijn. In het energiebeleid en bij de (ruimtelijke) vraag waar de wind- en zonneparken moeten komen, hebben de lokale en regionale overheden veel ruimte. Bij grotere wind- en zonneparken is het Rijk weliswaar bevoegd gezag, maar heeft het de keuze wat waar komt in beginsel aan de RES-regio's overgelaten. Er is dus beleidsruimte. Tijdens het besluitvormingsproces hebben volksvertegenwoordigers kunnen debatteren bij de startnotitie, de concept-RES en de RES 1.0 en zijn moties ingediend, waarvan een deel is aangenomen. Toch moet de invloed van de volksvertegenwoordigers niet worden overschat: die wordt namelijk negatief beïnvloed door het samenwerkingskarakter van de

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

RES. Elk gremium moet over dezelfde tekst – dus ook over dezelfde amendering – beslissen, anders is er geen door iedereen gedragen RES. Het was hierdoor voor volksvertegenwoordigers lastig om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te brengen. Alleen in Drenthe hebben Provinciale Staten de RES 1.0 – na afstemming met de deelnemende gemeenteraden en AB's van waterschappen – gemendeerd vastgesteld (waardoor een passage over de afdwingbaarheid van warmtesystemen kwam te vervallen). In de andere twee provincies hebben Provinciale Staten de RES 1.0 gewijzigd vastgesteld.

Het bestuur dient ten slotte inzicht te geven in het beleidsproces aan de volksvertegenwoordigers. Uit gesprekken met leden van Provinciale Staten is gebleken dat zij voldoende informatie hadden over het verloop van de besluitvormingsprocedure over de RES.

### 5.3 *Throughput: betrokkenheid volksvertegenwoordigers*

De rollen van de volksvertegenwoordigers lagen op hoofdlijnen vast. Zij besloten over het startdocument, bespraken de concept-RES c.q. stelden die vast, en stelden uiteindelijk de RES 1.0 vast. Aan deze formele vereisten voor de besluitvorming is in alle provincies voldaan. Variaties in de besluitvorming hebben niet tot grote verschillen in de scores geleid. Het belangrijkste verschil bij het thema 'betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de besluitvorming' is dat alleen in de RES-regio Groningen een consultatieronde is gehouden voordat de concept-RES werd vastgesteld. In die consultatieronde is een voorstel voor de RES met een keuze uit verschillende ambitieniveaus aan Provinciale Staten, gemeenteraden en de AB's van de waterschappen voorgelegd. De volksvertegenwoordigingen konden hierop reageren. Hieruit blijkt onder meer dat de volksvertegenwoordigingen in meerderheid voor het middelste bod zijn. Daarnaast benadrukken zij nog enkele andere zaken die zij belangrijk vinden, waaronder het 'schaal bij schaal'-principe,<sup>2</sup> inzet op een regionale verkenning naar nieuwe bronnen voor verwarming en het belang van lokaal eigendom. De stuurgroep heeft deze reacties in de besluitvorming meegewogen. Door de volksvertegenwoordigers op deze wijze vroegtijdig bij de besluitvorming te betrekken, in een stadium waarin de plannen nog niet vastlagen, scoort de RES Groningen hoger dan de twee andere provincies op de indicator 'volksvertegenwoordigers kunnen het voorstel (reëel) amenderen'.

### 5.4 *Throughput: controle door betrokkenheid volksvertegenwoordigers*

De volksvertegenwoordigingen in alle drie de RES-regio's namen een kaderstellend besluit: zij stelden een startdocument vast. Gedurende de totstandkoming van de RES toetsten zij echter in geen enkel geval expliciet aan dat vastgelegde kader. In alle drie de regio's zijn meerdere debatten geweest tussen de volksvertegenwoordigers en de bestuurders. Tijdens deze debatten kwamen verschillende onderwerpen aan de orde, waaronder het belang van draagvlak voor de maatregelen, het priori-

2 Het 'schaal bij schaal'-principe betekent dat er enerzijds concentratiegebieden zijn waar grootschalig duurzame energie wordt opgewekt dicht bij grote energiegebruikers, terwijl er anderzijds ruimte is voor kleinschalige energieopwekking die past in de ruimtelijke structuur van een erf of dorpskern (RES-regio Groningen, 2020).

teren van energiebesparing en een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten van de maatregelen. De volksvertegenwoordigers kunnen in een debat alleen hun *eigen* bestuurder ter verantwoording roepen. De bestuurders kunnen signalen en moties van hun volksvertegenwoordigers meenemen naar het overleg van de RES-(stuur)groep. In de praktijk is te zien dat de zienswijzen, moties en amendementen in de stuurgroepen meewogen bij de inhoudelijke totstandkoming van de RES.

### 5.5 Output: politiek-bestuurlijk draagvlak

Op het gebied van politiek-bestuurlijk draagvlak zien we een verschil tussen de drie RES-regio's. De RES-regio Groningen scoort lager dan de andere twee. Bij enkele (meest Noord- en Oost-)Groningse gemeenteraden lag de RES politiek zeer gevoelig, vooral door negatieve ervaringen met de aanleg van grootschalige windparken op of nabij hun grondgebied. Tegen die aanleg ontstond brede maatschappelijke weerstand. Hoewel er ook in de andere twee RES-regio's negatieve ervaringen zijn met het oprichten van windparken, lijkt de politieke gevoeligheid in Groningen sterker te zijn. Dat blijkt onder meer uit het gegeven dat in de RES-regio Groningen vijf gemeenteraden de concept-RES niet hebben willen vaststellen. De gemeenteraad van Pekela heeft daarnaast het besluit over de RES 1.0 uitgesteld tot na de deadline van 1 juli. Pas op 29 september 2021 heeft die gemeenteraad het RES-voorstel opnieuw behandeld en is de RES 1.0 geamendeerd aangenomen. Vanwege de moeizame besluitvorming over de (concept-)RES scoort Groningen lager dan de andere twee regio's op de indicator bestuurlijk draagvlak voor het beleid.

## 6 Democratische legitimiteit: stakeholders en RES

### 6.1 Input: betrokken deelnemers

Alle drie de noordelijke RES-regio's hebben hun eigen manier gevonden om stakeholders bij de totstandkoming van de RES te betrekken. In alle gevallen zijn de stakeholders als adviseur aanwezig en hadden zij geen beslissingsrecht. In Fryslân had een brede selectie van maatschappelijke organisaties een eigen overleggremium, de Friese Energiealliantie (FEA); daarin spraken zij over de plannen voor de RES. De voorzitter van de FEA had zitting in de Regiegroep in een adviserende rol. In Drenthe is een Drentse Energietafel opgericht, waarin zowel bestuurders als een afvaardiging van maatschappelijke organisaties zitting hadden. De bestuurders hadden stemrecht, terwijl aan de maatschappelijke organisaties ruimte werd geboden om ideeën en adviezen naar voren te brengen. In de RES-organisatie in Groningen werd naast een 'gewone' stuurgroep aanvankelijk eenmaal per kwartaal een overleg van een 'Brede Stuurgroep' georganiseerd. Aan deze Brede Stuurgroep namen naast de bestuurders enkele maatschappelijke organisaties deel. In december 2020 is de stakeholderparticipatie in de RES-regio Groningen veranderd. Vanaf dat moment namen in de Stuurgroep drie stakeholders deel die beschouwd worden als vertegenwoordigers van de andere stakeholders (Enexis namens de regionale netbeheerders, de Natuur- en Milieufederatie namens de maatschappelijke partners en LTO Noord namens de werkgevers).

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

De hierboven beschreven uiteenlopende vormgeving van de stakeholderparticipatie heeft geleid tot verschillen in de scores op de Scorekaart democratie. Op het gebied van stakeholderparticipatie springt de RES Fryslân er in enkele opzichten positief uit. Bij de oprichting van de FEA heeft de kwartiermaker criteria geformuleerd waar deze vertegenwoordigende partijen aan moesten voldoen. Er is een stakeholderanalyse gemaakt, de FEA is breed samengesteld, en er is enige aandacht geweest voor het betrekken van belanghebbenden die zich niet direct melden, onder wie belangenvertegenwoordigers van groepen inwoners. De RES-regio Fryslân scoort daarom relatief goed op het thema ‘betrokkenheid van de deelnemers’.

### 6.2 *Input: open agenda*

Binnen het thema ‘openheid van de agenda’ is het vooral van belang dat het openbaar bestuur de inbreng van de stakeholders meeweegt in de besluitvorming. De stakeholders in de FEA zitten niet direct aan de tafel van de Regiegroep. In Drenthe zitten alle stakeholders in de Drentse Energietafel en in Groningen is een deel van de stakeholders bij de Stuurgroepvergaderingen aanwezig; daardoor is het voor de stakeholders helder hoe de overheidsbestuurders hun input meewegen in de besluitvorming. Ook is het voor de afzonderlijke deelnemers direct zichtbaar welke inbreng de bestuurders zelf hebben in de besluitvorming. De FEA staat in vergelijking met de Drentse Energietafel wat meer op afstand van de bestuurders. Groningen en Drenthe scoren daardoor op een aantal organisatorische aspecten van het thema ‘openheid van de agenda’ beter dan Fryslân.

### 6.3 *Throughput: resultaat is uit te leggen*

De invloed van de stakeholders op de inhoud van de RES’en is beperkt geweest; in Fryslân is die invloed groter dan in de beide andere provincies. De FEA heeft een ambitiesdocument opgesteld, omdat zij teleurgesteld was in de lage doelstelling voor duurzame energieopwekking in de concept-RES, de geringe betrokkenheid van burgers bij het proces en het ontbreken van een gezamenlijke gecoördineerde aanpak. Dit heeft erin geresulteerd dat de kwantitatieve ambitie voor het opwekken van duurzame elektriciteit in de RES 1.0 is verhoogd van 2,31 TWh naar 3 TWh. Hierdoor gingen de stakeholders er meer op vooruit dan achteruit. Dit maakte dat zij de onderhandelingsresultaten konden uitleggen aan hun achterban. Voor al het overige is de invloed van de FEA beperkt gebleven.

### 6.4 *Throughput: behartigen kernwaarden*

Doordat de FEA een overleggremium van uitsluitend stakeholders was, hadden de stakeholders de mogelijkheid om met elkaar te discussiëren over de onderwerpen die zij belangrijk vonden. Ook konden de deelnemers aan de FEA zelf procesafspraken maken over het behartigen van hun kernwaarden. Daardoor scoort de regio Fryslân beter op dit onderdeel dan de andere twee RES-regio’s.

### 6.5 *Throughput: hiërarchische structuur*

Binnen het thema ‘hiërarchische structuur’ kan worden vastgesteld dat de meeste stakeholders professionele belangenvertegenwoordigers waren die goed op de hoogte waren wie de besluiten neemt. Desondanks was er in alle RES-regio’s ondui-

delijkheid over de vraag welke rol de stakeholders precies zouden spelen in de besluitvorming. In Groningen waren de afspraken hierover het minst helder vastgelegd en was deze rolonduidelijkheid het sterkst.

### 6.6 Output: draagvlak

Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie. Voor het meten daarvan is het van belang dat deelnemers voorafgaand een gezamenlijke definitie van draagvlak formuleren, bepalen binnen welke populatie er draagvlak moet zijn, en bepalen op welke manier het draagvlak waargenomen moet worden. Dergelijke gezamenlijke afspraken ontbraken in de drie RES-regio's. Stakeholders uitten in alle drie de regio's forse kritiek op zowel het totstandkomingsproces als de inhoud van de RES. Zij gaven in de drie regio's aan dat de rol van de overheden in het RES-proces groot was en dat de plannen te zeer een optelsom waren van gemeentelijk energiebeleid. Zij namen een gebrek aan (ruimtelijke) coördinatie waar. Echte participatie kwam volgens veel stakeholders onvoldoende uit de verf. In Fryslân en Groningen vonden zij het ambitieniveau van de RES laag. Al met al lijkt het draagvlak voor de plannen onder de stakeholders in alle drie de regio's niet bijzonder groot te zijn.

## 7 Democratische legitimiteit: inwoners en de RES

### 7.1 Input: betrokken deelnemers

De drie noordelijke RES-regio's hebben beperkte participatiemogelijkheden voor hun inwoners gecreëerd. In de RES-regio Groningen was participatie op regionaal niveau niet aanwezig en is volstaan met het organiseren van een informeel webinar. Eventuele gemeentelijke participatieactiviteiten zijn niet gecoördineerd, waardoor een lappendeken aan participatie ontstond met grote gaten. Omdat er in Groningen in RES-verband geen enkele burgerparticipatie heeft plaatsgevonden, blijft Groningen buiten de analyse.

De RES-regio's Drenthe en Fryslân scoren op het thema van het betrekken van inwoners betrekkelijk positief. In Drenthe is met het 'Drentse Energieverhaal' getracht een representatieve steekproef van inwoners te bewerkstelligen; ruim 400 Drenten namen deel. In Fryslân hebben bijna alle Friese gemeenten een gezamenlijke burgerraadpleging uitgevoerd, genaamd 'Kies voor Jelte'; hiermee zijn ruim 3000 Friezen bereikt. In de burgerraadpleging was de energietransitie als geheel het onderwerp; zij ging niet specifiek in op de RES. Vermeldenswaardig is dat de gemeente Súdwest-Fryslân in het kader van de RES een eigen burgerforum heeft opgezet. Hoewel Fryslân uiteindelijk meer inwoners heeft bereikt met zijn burgerraadpleging, scoort Drenthe hoger omdat het veel aandacht heeft besteed aan het benaderen van ondervertegenwoordigde groepen burgers en een methode heeft ontwikkeld om vanuit de burgerraadpleging te komen tot praktische aanbevelingen die in de RES konden worden overgenomen (zie hieronder).

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

### 7.2 *Input: open agenda*

Het openbaar bestuur moet de inbreng van participerende inwoners meewegen in de besluitvorming. In Drenthe en Fryslân hebben inwoners door middel van een burgerraadpleging kunnen participeren. In Fryslân is onduidelijk of (en zo ja, hoe) de resultaten van de burgerraadpleging in de RES hebben doorgewerkt, waardoor Fryslân op het thema ‘openheid van de agenda’ veel negatieve scores haalt. Dat is anders in Drenthe. In Drenthe is alle inwoners via het ‘Drentse Energieverhaal’ gevraagd hun ervaringen, meningen en zorgen over de energietransitie te delen. De resultaten van de participatie zijn digitaal beschikbaar gesteld. Na het verzamelen van de verhalen heeft een groep Drentse inwoners deze verhalen over de energietransitie in een schrijfatelier geïnterpreteerd en uitgewerkt in adviezen. Deze adviezen zijn aangeboden aan de Drentse Energietafel. Negentien adviezen van inwoners zijn in de RES 1.0 verwerkt. De inspanningen van de inwoners hebben tot aanwijsbare aanvullingen in de RES 1.0 geleid.

### 7.3 *Throughput: resultaat is uit te leggen*

De doorwerking van ideeën van de inwoners van Fryslân is onduidelijk. Waar inwonersadviezen in de Drentse RES 1.0 zijn overgenomen, is dat met een icoontje in de kantlijn aangegeven. Dat is transparant en maakt het de deelnemers aan de schrijfsessies duidelijk welke resultaten zij hebben geboekt.

### 7.4 *Throughput: behartigen kernwaarden*

Kernwaarden zijn de normen en waarden van een organisatie, gemeenschap of persoon die haar bestaansrecht raken. In het ‘Drentse Energieverhaal’ hebben alle deelnemers hun verhaal vrij en anoniem kunnen vertellen. Deelnemers konden ervoor kiezen geen toestemming te geven voor publicatie van het onderwerp van hun verhaal. Op welke manier het behartigen van kernwaarden tijdens de schrijfsessies is gewaarborgd, is onduidelijk. In Fryslân was geen duidelijke focus op het beschermen van kernwaarden van deelnemers.

### 7.5 *Throughput: hiërarchische structuur*

Het was de participerende burgers in Fryslân en Drenthe duidelijk dat zij een adviserende rol hadden en dat de bestuurders de uiteindelijke beslissing zouden nemen. Daarmee waren de deelnemers op de hoogte van de afspraken over wie welke rol in de besluitvorming had. Er is geen eenduidig beeld van de tevredenheid van de deelnemers over hun rol in de besluitvorming.

### 7.6 *Output: draagvlak*

In geen enkele van de drie onderzochte RES-regio’s is een gezamenlijke definitie van draagvlak onder de inwoners aangetroffen. Ook hebben de regio’s niet gepoogd het draagvlak voor de maatregelen in de RES 1.0 te onderzoeken.

## 8 Participatiebehoefte

Om te kunnen beoordelen of burgers behoefte hebben om te participeren in de totstandkoming van de RES en in welke mate zij geparticipeerd hebben, heeft de Noordelijke Rekenkamer onder de inwoners van de drie RES-regio's een enquête laten uitzetten. Daarvoor is gebruik gemaakt van een panel van I&O Research. De dataverzameling liep van 16 juli tot en met 2 augustus 2021. In totaal zijn 1798 enquêtes ingevuld. Het streven om per RES-regio een respons van ten minste 500 te realiseren is gehaald. Het responspercentage was gemiddeld 58%.

Een algemene bevinding is dat er geen grote betrokkenheid is geweest van inwoners bij de RES (zie tabel 3). Ruim 20% van de respondenten gaf in de enquête aan dat zij van de RES hadden gehoord. Uit de enquête blijkt dat een groot deel van de inwoners van de drie noordelijke provincies behoefte heeft om te participeren. Van de groep die van de RES heeft gehoord (384 respondenten), wil slechts een klein deel niet betrokken worden (6%). Een grote meerderheid van de overige respondenten die eerder van de RES hadden gehoord, kiest voor een laag participatieniveau (geïnformeerd of geraadpleegd worden, samen goed voor 71%). Er zijn kleine verschillen tussen de provincies. In Drenthe willen relatief veel mensen niet betrokken worden, in Groningen willen iets meer respondenten dan in de beide andere provincies geraadpleegd worden, en in Fryslân willen relatief veel mensen mee kunnen beslissen.

**Tabel 3** *Op welke manier wilt u betrokken worden bij de invulling van de Regionale Energiestrategie (RES)?*

	<b>Drenthe N = 153</b>	<b>Fryslân N = 121</b>	<b>Groningen N = 110</b>	<b>Totaal N = 384</b>
Niet betrokken worden	8,7%	5,9%	3,9%	6,4%
Geïnformeerd worden	48,0%	49,2%	50,9%	49,2%
Geraadpleegd worden	19,8%	22,3%	24,4%	21,9%
Adviseren	5,4%	2,6%	3,9%	4,1%
Samenwerken met de overheden	6,3%	5,6%	4,9%	5,7%
Beleid meebepalen	8,7%	7,8%	9,9%	8,8%
Besluiten nemen	3,1%	6,4%	2,0%	3,9%

Een van de onderliggende doelstellingen van de RES is dat inwoners en stakeholders betrokken worden bij de besluitvorming (zie tabel 4). Van alle 1798 respondenten in de steekproef zeggen 41 dat zij hun mening over de RES hebben kunnen geven.<sup>3</sup> Ongeveer twee derde van hen participeerde niet in de RES zelf, maar in gemeentelijke energieplannen en concrete duurzame energieprojecten zoals het plaatsen van een wind- of zonnepark. Hoewel deze cijfers in hoge mate indicatief zijn, is het beeld dat een belangrijk deel van de deelnemers die zeggen in de RES te

3 De verschillen tussen de drie provincies in het percentage van de respondenten dat heeft geparticipeerd, zijn bij een significantieniveau van 5% statistisch niet significant.



Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

hebben geparticipeerd, dit in werkelijkheid heeft gedaan in gemeentelijke beleidsplannen. Burgerparticipatie in de RES zelf is in Drenthe, Fryslân en Groningen een zeldzaam fenomeen.

**Tabel 4** *Heeft u ook gebruik gemaakt van de mogelijkheden uw mening te geven over de Regionale Energiestrategie (RES)?*

	<b>Groningen N = 58</b>	<b>Fryslân N = 80</b>	<b>Drenthe N = 91</b>	<b>Totaal N = 229</b>
Ik heb hiervan gebruik gemaakt	15,8%	20,9%	16,4%	17,8%
Ik heb hiervan geen gebruik gemaakt	84,5%	79,1%	83,6%	82,2%
	N = 540	N = 639	N = 619	N = 1798
Percentage van de totale steekproef dat heeft geparticipeerd	1,7%	2,6%	2,4%	2,3%
Absolute aantal respondenten dat heeft geparticipeerd	9	17	15	41

Aan de groep *respondenten die bekend waren met de RES* is de vraag gesteld in hoeverre hun de ruimte is geboden een mening te geven over de RES (zie tabel 5). Zo'n 40% van die groep respondenten geeft aan dat deze ruimte er niet was. Bijna een kwart geeft aan dat er weinig mogelijkheden waren, en een kwart weet niet of ze hun mening over de RES hebben kunnen geven. Een minderheid van 12% geeft aan dat er voldoende tot (zeer) veel participatiemogelijkheden waren. In Fryslân en Drenthe zien de respondenten iets meer mogelijkheden om hun mening te geven over de RES dan in Groningen.

**Tabel 5** *In hoeverre heeft u uw mening kunnen geven over de Regionale Energiestrategie (RES)?*

	<b>Groningen N = 110</b>	<b>Fryslân N = 121</b>	<b>Drenthe N = 153</b>	<b>Totaal N = 384</b>
Geen mogelijkheden	47,2%	33,9%	40,4%	40,3%
Weinig mogelijkheden	19,8%	31,7%	18,4%	23,0%
Voldoende mogelijkheden	7,2%	11,9%	11,9%	10,6%
Veel mogelijkheden	0,0%	1,8%	2,7%	1,6%
Zeer veel mogelijkheden	0,0%	0,5%	0,2%	0,2%
Weet ik niet	25,7%	20,2%	26,5%	24,3%

## 9 Conclusies, aanbevelingen en discussie

### 9.1 Conclusies

De *legitimiteit via de representatieve democratie* is aan de magere kant. De inputlegitimiteit is beperkt, op vrijwel alle indicatoren van het thema 'verankering van het onderwerp in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden' scoren de drie RES-regio's onvoldoende. De scores op het thema 'open agenda' zijn wel goed. Ook de throughputlegitimiteit is matig; opvallend zijn hier de slechte scores op de indi-

catoren ‘volksvertegenwoordigers kunnen het besluitvormingsproces zelf vormgeven’, ‘tegenstemmen is een reële optie’, ‘de uitvoering van het beleid wordt periodiek getoetst aan de hand van de gestelde kaders’ en – zij het minder negatief – ‘volksvertegenwoordigers hebben instrumenten om de uitvoering van het beleid bij te sturen’. Over de outputlegitimiteit valt nog weinig te zeggen (de RES kan immers nog geen resultaten hebben), behalve over indicatoren waarmee de *toekomstige* outputlegitimiteit te meten zou zijn (zoals ‘er zijn criteria wanneer het beleid als doeltreffend en doelmatig wordt beschouwd’); de scores zijn vrijwel alle amper voldoende.

De *democratische legitimiteit via participatie van stakeholders* is deels positief, deels ook niet; er zijn enkele verschillen tussen de provincies. Enerzijds zijn stakeholders betrokken bij het RES-proces en konden zij inbreng hebben, anderzijds was hun invloed niet groot en is er geen helderheid over de manier waarop, in de toekomst, draagvlak gemeten moet worden.

Tot slot de *democratische legitimiteit via participatie van inwoners*. Groningen springt er hier negatief uit: daar is hoegenaamd geen enkele burgerparticipatie geweest in het RES-proces. Op het terrein van input- en throughputlegitimiteit scoort Drenthe goed, Fryslân matig. In alle drie de provincies is geen helderheid over het in de toekomst meten van het draagvlak, waarmee de outputlegitimiteit onvoldoende is.

## 9.2 Aanbevelingen en opvolging

De Noordelijke Rekenkamer heeft in alle drie de provincies vier aanbevelingen gedaan:

- een startdocument opstellen dat kan dienen als toetsingskader voor de uitvoering van het proces naar de RES 2.0. Daarin zou het belang van participatie moeten worden vastgelegd (onder meer door uitvoering van een stakeholderanalyse). Ook zouden afspraken moeten worden gemaakt over het betrekken van minder goed georganiseerde belangen. Ten slotte zou moeten worden vastgelegd dat de participatie vanuit de RES ook echt regionaal moet worden vormgegeven;
- de positie van de volksvertegenwoordigers versterken door het toevoegen van extra consultatieronden alvorens de inhoudelijke koers vast te leggen;
- de positie van de stakeholders in het besluitvormingsproces versterken;
- een programma opzetten waarin inwoners de ruimte krijgen om te participeren in de RES 2.0. Er moet beter zichtbaar worden gemaakt hoe de adviezen van inwoners geïntegreerd worden in het RES 2.0-document.

Gedeputeerde Staten van Drenthe staan positief tegenover het vaststellen van een startdocument in het proces naar de RES 2.0, maar stellen dat dit primair een verantwoordelijkheid van Provinciale Staten is. Zij zeggen verder toe Provinciale Staten tussentijds te *informer*en over de voortgang van de totstandkoming van de RES 2.0. Ze willen de werkwijze met de Drentse Energietafel behouden en streven naar een betere inbedding van de maatschappelijke partners in de besluitvorming. Zij zijn welwillend om de participatie in de RES 2.0 te versterken. De inhoudelijke lijnen van de reacties van Gedeputeerde Staten in Fryslân en Groningen lijken op el-

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

kaar. In beide provincies benadrukken Gedeputeerde Staten het gezamenlijke van de besluitvorming en het gegeven dat er al plannen lagen voordat sprake was van de RES. Gedeputeerde Staten van Groningen gaan daarin het verst door te stellen dat hun RES niet meer is dan een optelsom van bestaand beleid, geplande en uitgevoerde projecten. In beide provincies spreken Gedeputeerde Staten niet over de kwaliteit van de maatschappelijke participatie die voor de totstandkoming van die eerdere plannen en projecten is uitgevoerd. Gedeputeerde Staten tonen wel bereidheid de aanbevelingen in te brengen in het regionale overleg. Er zijn aarzelingen om de burgerparticipatie regionaal op te pakken.

In Groningen en Fryslân hebben Provinciale Staten alle aanbevelingen van de Rekenkamer overgenomen. Provinciale Staten van Drenthe gaan wat meer mee met de opmerkingen van Gedeputeerde Staten en hebben enkele belangrijke wijzigingen aangebracht. De aanbevelingen om de participatie regionaal op te pakken, om de Drentse Energietafel te behouden en te versterken en om burgerparticipatie te intensiveren zijn onverkort overgenomen. De aanbeveling om in een startdocument het belang van participatie op te nemen en daarin tevens afspraken vast te leggen dat ondervertegenwoordigde inwoners bij het proces worden betrokken, is voor kennisgeving aangenomen. De aanbeveling om in het startdocument vast te leggen dat volksvertegenwoordigers een grotere rol moeten krijgen, is feitelijk afgewezen; volksvertegenwoordigers zouden enkel moeten worden geïnformeerd.

Inmiddels heeft de Drentse Energietafel de notitie 'Op weg naar RES 2.0' vastgesteld. Uit de notitie blijkt dat aan de volksvertegenwoordigingen zal worden gevraagd hoe zij bij de besluitvorming betrokken willen worden. De Drentse Provinciale Staten hebben geen (kaderstellend) besluit genomen over deze notitie, zij zijn enkel geïnformeerd. In de notitie wordt ervoor gekozen de Drentse Energietafel in stand te laten en een stakeholderanalyse uit te voeren. Wat de positie van de maatschappelijke partners is, blijft vooralsnog onduidelijk. Het participatieprogramma voor burgers in de RES 2.0 is vaag. Participatie wordt wel op twee niveaus uitgewerkt (lokaal en regionaal), maar het organiseren van communicatie en participatie op het niveau van de lokale overheden blijft leidend. Er is in beperkte mate een gezamenlijke verantwoordelijkheid op regionaal niveau. Op dit niveau richt de RES zich op het verhogen van kennis over de Regionale Energiestrategie in Drenthe, het actief delen van actuele informatie en het ondersteunen van de overheden. De regio richt zich op het ophalen van kennis en ideeën uit de Drentse samenleving, onderwijsprojecten en het ondersteunen van gemeenten.

Ook de RES-regio Groningen heeft een 'Startdocument RES 2.0' vastgesteld. Net als in Drenthe hebben Provinciale Staten geen besluit genomen over dit startdocument, zij zijn geïnformeerd. In het startdocument wordt gesteld dat het belangrijk is de inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en volksvertegenwoordigers te betrekken bij het RES-proces; in ieder geval zouden zij moeten weten wat er speelt, maar ook hun zienswijze moeten kunnen inbrengen. De RES-regio richt zich in eerste instantie op communicatie die nadrukkelijk plaatsvindt vanuit de afzonderlijke RES-overheden. De vorm en mate van inwonersparticipatie moeten nog worden bepaald. In de korte uitwerking wordt duidelijk dat de participatie in

Groningen vooral zal plaatsvinden in het omgevingsbeleid van provincie, gemeenten en waterschappen. Over participatie in de RES 2.0 zelf wordt niet gerept. Over participatie door stakeholders wordt gezegd dat dit een heldere structuur met een zuivere rol- en taakverdeling en concrete samenwerkingsafspraken vereist. Dit wordt nog niet verder verduidelijkt.

In Fryslân is geen vervolgnotitie voor het traject naar de RES 2.0 vastgesteld.

### 9.3 *Discussie*

Ondanks verschillen tussen de provincies en ondanks dat zij op enkele indicatoren positief scoren, moeten we concluderen dat de democratische legitimiteit van de RES'en in de drie noordelijke provincies matig is. Dat geldt niet alleen voor de legitimiteit via de vertegenwoordigende democratie, maar ook voor die via de participatieve democratie (in de vorm van participatie van zowel stakeholders als inwoners). Anders gezegd: er is weinig terechtgekomen van de in het Klimaatakkoord vastgelegde belofte van brede maatschappelijke betrokkenheid.

Dat roept de vraag op in hoeverre meer congruentie in het regionaal bestuur of zelfs het laten samengaan van regio's en provincies positief kan zijn voor de democratische legitimiteit van regionaal beleid (zoals bepleit door ROB, 2021; Elzinga, 2021: 10). Daarbij past meteen een voorbehoud: de door ons onderzochte regio's zijn geen provincies die taken en bevoegdheden hebben voor de RES, maar interbestuurlijke regio's die samenvallen met de provinciegrenzen. Maar er zijn wel zinvolle aanwijzingen. Zo kunnen we constateren dat energievraagstukken wel in provinciale verkiezingsprogramma's genoemd zijn, maar in de campagne veel minder uit de verf gekomen zijn. De omzetting in bestuursakkoorden is weinig concreet geweest. Provinciale Staten hebben weinig gedaan om zelf het besluitvormingsproces vorm te geven, nagelaten het proces te toetsen aan door henzelf vastgelegde kaders en amper indicatoren geformuleerd voor het in de toekomst meten van draagvlak. Wel hebben de provincies serieus werk gemaakt van het betrekken van stakeholders, maar vervolgens nagelaten die werkelijk invloed te geven en die invloed zichtbaar te maken (waardoor het draagvlak laag is). Pogingen om inwoners te betrekken zijn er wel geweest, zij het alleen in Drenthe en Fryslân, en dan alleen in de vorm van meningen geven of ideeën aandragen. Ook in de vervolgnotities ten behoeve van de RES 2.0 (vooralnog alleen Drenthe en Groningen) zien we een weinig actieve houding van de provincie met betrekking tot het versterken van de democratische legitimatie via zowel representatie als participatie. De Drentse en Groningse Staten stellen zich wel zeer passief op: zij willen slechts geïnformeerd worden over de RES 2.0. Dit alles zet toch serieuze vraagtekens bij het verlangen van de ROB (2021) en Elzinga (2021: 10) om bij regionaal bestuur maar weer wat vaker aan de provincies te denken.

Sam Heslinga, Edwin de Jong & Linze Schaap

## Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., A.G. Dijkstra, A.R. Edwards & H.J.M. Fenger (eds.), *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Aldershot: 2007.
- Belinfante, A.D. & J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: 2015 (achttiende druk).
- Brijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Den Haag: 2007.
- CLRA, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands*, Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, Straatsburg: 2021.
- Elzinga, D.J., *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*, Winsum: 2021.
- Hendriks, F., J.J.C. van Ostaaijen & M.J.G.J.A. Boogers, *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*, Den Haag: 2011.
- Koppenjan, J.F.M., *Management van de besluitvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van binnenlands bestuur*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Den Haag: 1993.
- Ministerie van BZK, *Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Democratie en Bestuur, NP RES, Den Haag: z.j.
- Ministerie van EZK, *Klimaatakkoord*, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Den Haag: 2019.
- NP-RES, *Handreiking 1.1. Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie*, Nationaal Programma RES, Den Haag: 2019.
- NRK, *Regionale democratie vergt energie. Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe/Fryslân/Groningen*, Noordelijke Rekenkamer, Assen: 2021.
- PBL, *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag: 2021.
- Pröpper, I.M.A.M., *De aanpak van interactief beleid*, Bussum: 2013.
- RES-regio Drenthe, *Startnotitie RES-Drenthe 1.0*, Assen: 2019.
- RES-regio Fryslân, *Startdocument*, Leeuwarden: 2019.
- RES-regio Groningen, *Startdocument Regionale Energiestrategie Groningen*, Groningen: 2019.
- RES-regio Groningen, *Regionale Energiestrategie Groningen*, concept-RES, Groningen: 2020.
- ROB, *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag: 2021.
- Schaap, L., *Lokaal bestuur*, Dordrecht: 2019.
- Schaap, L. & H.H.F.M. Daemen (eds.), *Renewal in European local democracies*, Wiesbaden: 2012.
- Schaap, L., W. Blijleven, F. Hendriks, D. Jacobs, N. Karsten, J.J.C. van Ostaaijen & C. Wageenaar (red.), *Ambitie & ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland [rapport op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal]*, Tilburg: 2018.