

# Regionale democratie vergt energie


Een onderzoek naar de democratische  
legitimatie van de RES Groningen

**Noordelijke**  
Rekenkamer

Groningen  
Fryslân  
Drenthe

# Regionale democratie vergt energie

Een onderzoek naar de democratische legitimatie van  
de RES Groningen



---

Opstellers	Edwin de Jong, Sam Heslinga, Taco Dieters en Ennio Mos
Portefeuillehouder	Anneke Beukers
Datum	29 november 2021

---

# Voorwoord

Aanleiding voor dit onderzoek naar de democratische legitimiteit van de Regionale Energie Strategie (RES) is enerzijds gelegen in eerder rekenkameronderzoek naar de energietransitie en burgerparticipatie in ruimtelijke ingrepen. Anderzijds vindt de Noordelijke Rekenkamer het zinvol aandacht te besteden aan de democratische kwaliteit van beleid dat tot stand komt in samenwerking van overheden en samenleving (maatschappelijke partners, bedrijfsleven, burgers). Dat laatste is een debat dat al decennia gevoerd wordt en dat met recente publicaties van, o.a., de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur aan actualiteit gewonnen heeft.

Uitgangspunt bij de invoering van de RES was dat niet de landelijke overheid verordonneert hoe de energietransitie in Nederland moet plaatsvinden, maar een 'regio' gecreëerd door decentrale overheden (provincie, gemeenten en waterschappen), met participatie van de samenleving. Lokale en provinciale overheden kunnen zo, binnen het regionale cluster, maximaal aansluiten bij de cultuur van de inwoners en de ruimtelijke omgeving om te komen tot een passend aanbod voor de opwekking van duurzame energie. Voorwaarde is dan wel, dat die samenwerking tussen overheden onderling en tussen hen en de maatschappelijke partners en burgers goed vormgegeven wordt én goed werkt. Dat vraagt veel van overheden, stakeholders en burgers.

In ons onderzoek presenteren wij een nadere uitwerking van het begrip democratische legitimiteit die verder reikt dan de representatieve democratie. Dat leidt tot een meervoudig en actueel begrip 'democratische legitimiteit'; wij maken het concreet in de vorm van een Scorekaart Democratie. De ingevulde scorekaart geeft een rijk beeld van de legitimiteit van het RES-proces tot nog toe, aan de hand van een groot aantal indicatoren. Nadrukkelijk tellen wij de scores niet op tot een eindoordeel. We laten zien waar verbetering mogelijk is.

Dit rapport bevat een enquête naar de kennis over de RES en de participatiebehoefte van burgers, waardoor nog beter inzicht wordt verkregen in die behoefte. Ook maken we een vergelijking tussen de drie provincies. Daarmee presenteren we een waaier aan mogelijkheden en kansen.

In tegenstelling tot onderzoeken van onze hand die vooral terugkijken, is dit een onderzoek 'ex durante' te noemen: de aanbevelingen richten zich nadrukkelijk op de RES 2.0 en 3.0. Daarnaast kunnen de aanbevelingen natuurlijk ook dienstdoen bij andere beleidsthema's, met name daar waar beleid over meerdere bestuurslagen heengaat of daar waar meerdere partners bij betrokken zijn.

De Noordelijke Rekenkamer is zich bewust van de complexe maatschappelijke opdracht aan zowel het provinciebestuur als aan de partners in een RES regio. Een recente discussie in Binnenlands

Bestuur <sup>1</sup> illustreert dit nog eens. Het is riskant om complexe vraagstukken zoals de energietransitie hoofdzakelijk technisch (of, zoals ons onderzoek laat zien: ambtelijk en bestuurlijk) te benaderen: “Zorg dat je dorpsgemeenschappen en gemeentebesturen er tijdig bij betrekt. Anders krijg je een uiteindelijk enorme problemen met de leefbaarheid”.

Het onderzoek dat wij hebben uitgevoerd laat zien waar te verbeteren valt, waar kansen gemist zijn, maar ook waar gedurfde en creatieve initiatieven genomen zijn.

Wij wensen de provincies veel succes bij het vervolg van de zoektocht en hopen en verwachten dat ons rapport daarbij behulpzaam kan zijn.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers  
Voorzitter

Linze Schaap  
Directeur-secretaris

---

<sup>1</sup> Binnenlands Bestuur, nummers 18 en 19.

# Inhoud

<b>Voorwoord .....</b>	<b>1</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>6</b>
Achtergrond en vraagstelling .....	6
Conclusies.....	7
Aanbevelingen .....	10
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>13</b>
1.1 Democratische legitimiteit van de RES in Groningen .....	13
1.2 Onderzoeksvraag .....	14
1.3 De aanpak van het onderzoek.....	15
1.4 Leeswijzer.....	16
<b>2. Van Klimaatakkoord naar RES Groningen .....</b>	<b>17</b>
2.1 Afspraken over de RES in het Klimaatakkoord .....	17
2.2 Democratie en participatie in de RES.....	19
2.3 De organisatie van de RES-regio Groningen.....	20
2.4 Besluitvorming over de RES Groningen.....	21
2.5 Vrijwilligheid met een stok achter de deur .....	25
<b>3. Volksvertegenwoordigers en de RES .....</b>	<b>27</b>
3.1 Verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden.....	27
3.2 Openheid agenda.....	30
3.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming .....	31
3.4 Volksvertegenwoordigers kunnen controleren.....	33
3.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid .....	34
<b>4. Stakeholders en de RES.....</b>	<b>36</b>
4.1 De betrokken deelnemers.....	36
4.2 Openheid agenda.....	38
4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten .....	39
4.4 Mogelijkheden kernwaarden te behartigen.....	40
4.5 Hiërarchie en structuur .....	40
4.6 Mate van draagvlak.....	41
<b>5. De inwoners en de RES .....</b>	<b>42</b>
5.1 Betrokkenheid inwoners volgens het Klimaatakkoord.....	42
5.2 Betrokkenheid inwoners .....	43
5.3 Openheid agenda.....	44
5.4 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten .....	44

5.5	Mogelijkheden kernwaarden te behartigen.....	45
5.6	Hiërarchie en structuur.....	45
5.7	Mate van draagvlak.....	45
<b>6.</b>	<b>Enquêteresultaten participatiebehoefte.....</b>	<b>46</b>
6.1	Respons op de enquête.....	46
6.2	De bekendheid van de RES.....	47
6.3	Betrokken willen worden.....	48
6.4	Daadwerkelijke participatie.....	50
6.5	Het betrekken van niet-betrokkenen.....	51
<b>7.</b>	<b>Een vergelijking tussen de drie RES-regio's.....</b>	<b>53</b>
7.1	Inleiding.....	53
7.2	Representatieve democratie.....	53
7.3	Participatieve democratie stakeholders.....	54
7.4	Participatieve democratie inwoners.....	56
	<b>Bibliografie.....</b>	<b>58</b>
	<b>Geïnterviewden.....</b>	<b>60</b>
	<b>Bijlage 1: Inge vulde Score kaart Democratie.....</b>	<b>61</b>

# Conclusies en aanbevelingen

## Achtergrond en vraagstelling

De Regionale Energiestrategie (RES) vloeit indirect voort uit de implementatie van het Akkoord van Parijs dat in 2015 is gesloten. Deelnemende landen hebben zich verbonden aan een reductie van 49% CO<sub>2</sub>-uitstoot ten opzichte van 1990. Om uitvoering aan dat Akkoord te geven, werd het Nederlandse Klimaatakkoord op 28 juni 2019 ondertekend door vertegenwoordigers van overheden en een groot aantal maatschappelijke organisaties. Volgens het Klimaatakkoord is de RES (onder meer) een proces om te komen tot *gedragen plannen* om de nationale doelstelling van de opwekking van 35 TWh aan wind- en zonne-energie op land te halen. De gezamenlijke opdracht aan provincies, gemeenten en waterschappen was dat zij in een RES regionaal gedragen keuzes zouden uitwerken. De RES is als bestuurlijk fenomeen niet opgenomen in het reguliere Nederlandse staatsbestel. De RES-regio Groningen valt samen met het grondgebied van de provincie Groningen. De bestuurders van de inliggende gemeenten, provincie en waterschappen hebben daartoe besloten en zij kunnen vervolgens zelf vaststellen hoe zij hun RES vormgeven.

Het creëren van maatschappelijk draagvlak was een van de belangrijkste redenen om de energietransitie regionaal aan te pakken. Juist van onderop, vanuit de gemeenten en de bewoners, moeten de belangrijkste afwegingen worden gemaakt. Daarom werd het belangrijk gevonden dat burgers kunnen meedenken en -doen. Het aan de voorkant betrekken van inwoners, bedrijven en belangengroepen bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionaal niveau, moet volgens het Klimaatakkoord het draagvlak vergroten. In dit onderzoek vertaalt de Noordelijke Rekenkamer die betrokkenheid in 'democratische legitimiteit'. Het onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

**Op welke wijze is de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie (RES) geborgd?**

Democratische legitimiteit reikt verder dan de legitimiteit die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan dat namens de kiezers besluiten neemt).<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger, *Governance and the democratic deficit, assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Burlington: Ashgate Publishing Company 2007.

Democratie uitgewerkt. Deze ingevulde scorekaart is weergegeven in bijlage 1. De thema's op deze scorekaart vormen de ruggengraat van dit onderzoek.

De onderzoeksvraag valt uiteen in vijf deelvragen. De conclusies worden per deelvraag uitgewerkt.

Voor elk van de drie provincies bleek het een opgave om de democratische legitimiteit van het RES-proces goed te borgen. Het lijkt van belang om van deze ervaringen te leren, met het oog op de komende tussentijdse ijkmomenten: de RES 2.0 in 2023 en de RES 3.0 in 2025. Daarbij kunnen de drie provincies ook leren van elkaars 'good practices', om te investeren in de democratische legitimiteit van het proces teneinde te komen tot een regionaal gedragen aanpak van de energietransitie.

## Conclusies

### 1. Hoe ziet het netwerk rond de RES eruit?

Om alle RES-regio's te ondersteunen bij het maken van de RES'en, is het Nationaal Programma RES opgezet. Het Nationaal Programma RES ondersteunt de regio's bij het maken van de RES'en door kennis te ontwikkelen en te delen, procesondersteuning te bieden en een lerende community te faciliteren.

In Groningen is een projectorganisatie opgericht die bestaat uit een Stuurgroep, een Projectbureau, een Adviesgroep RES en een Directieoverleg. Daarnaast zijn vier werkgroepen opgericht.

- De Stuurgroep was de bestuurlijke opdrachtgever van de RES-regio Groningen. Hierin zijn Gedeputeerde Staten van Groningen, de colleges van B&W van de Groningse gemeenten en de Dagelijkse Besturen van de Groningse waterschappen vertegenwoordigd. De Stuurgroep gaf sturing aan het RES-proces door kaders te stellen en te besluiten over de producten die in het kader van de RES opgeleverd werden.
- Het Projectbureau was verantwoordelijk voor het RES-traject tot aan de indiening van de RES 1.0. In het Projectbureau zaten vijf vertegenwoordigers namens alle betrokken overheden. Het gremium was verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van de producten van de werkgroepen en vertaalde deze naar de eindproducten die in de RES terecht kwamen.
- De Adviesgroep was verantwoordelijk voor het draagvlak van de RES binnen de deelnemende organisaties. Alle overheden werden vertegenwoordigd door ambtenaren. De Adviesgroep stemde haar werkzaamheden af met de werkgroepen. In deze werkgroepen zaten ambtenaren die vanuit de betrokken overheden gedetacheerd waren. De vier opgerichte werkgroepen zijn elektriciteit, warmte, ruimte en draagvlak.
- Het Directie-overleg bewaakte de voortgang van de RES op hoofdlijnen en bestond uit een directielid van de provincie, een directielid van een waterschap en twee gemeentesecretarissen. In het directieoverleg kwamen onderwerpen zoals beschikbaarheid van de nodige capaciteit en middelen aan bod.



Aanvankelijk bestond naast de Stuurgroep een Brede Stuurgroep waaraan de overheidsbestuurders en een aantal stakeholders deelnamen. Er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd en niet alle stakeholders zijn bereikt. Organisaties die de inwoners van de provincie Groningen vertegenwoordigen zijn niet betrokken bij de onderhandelingen. Omdat de Brede Stuurgroep niet goed functioneerde, is op 3 december 2020 gekozen voor een ander model. Vanaf die datum zijn in de Stuurgroep drie stakeholders vertegenwoordigd, namelijk Enexis, de Natuur- en milieufederatie en LTO Noord. Deze organisaties vertegenwoordigen, via een getrapte vertegenwoordiging, respectievelijk de regionale netbeheerders, de maatschappelijke partners en de werkgevers. Een aantal stakeholders heeft hierdoor geen directe toegang meer tot de Stuurgroep.

De stakeholders in de Brede Stuurgroep en later de stuurgroep hebben inspraak, maar kunnen niet meebeslissen over projecten die besproken worden.

## 2. Op welke wijze is het voorstel voor de RES tot stand gekomen?

De totstandkoming van de RES is in vier fasen gebeurd. In de eerste fase hebben Provinciale Staten, de gemeenteraden en de Algemene Besturen van de waterschappen het kaderstellende Startdocument RES vastgesteld. De organisatie van de RES staat ook hierin beschreven. In de tweede fase heeft de Stuurgroep een consultatiedocument aan de deelnemende decentrale overheden voorgelegd, met daarin onder meer de vraag of er een hoog, een midden of een laag bod moet komen. In deze consultatieronde hebben volksvertegenwoordigers, voordat er een definitief document ter besluitvorming voorlag, invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de RES. In de derde fase heeft de Stuurgroep de concept-RES ter vaststelling aangeboden aan de deelnemende decentrale overheden. In de vierde fase heeft de Stuurgroep een RES 1.0 opgesteld. De volksvertegenwoordigende organen van de deelnemende decentrale overheden stelden als hoogste bestuursorganen de RES 1.0 vast.<sup>3</sup>

## 3. In hoeverre hebben wensen met betrekking tot de energiestrategie een rol gespeeld in de meest recente verkiezingen voor de drie volksvertegenwoordigende (Provinciale Staten, gemeenteraden en Algemene Besturen van de waterschappen en de daaropvolgende coalitieonderhandelingen) en wat is daarvan terug te vinden in de RES?

De RES als zodanig heeft een kleine rol gespeeld tijdens de verkiezingen. In de verkiezingscampagnes en de verkiezingsprogramma's zijn wel de inhoudelijke standpunten over onderwerpen van de RES aan de orde gekomen. Stemmers konden een redelijk beeld hebben van de partijstandpunten over de verschillende RES-onderdelen tijdens de meest recente Provinciale Statenverkiezingen (20 maart 2019). De standpunten van partijen over wind- en zonne-energie op

---

<sup>3</sup> De gemeente Pekela was, op de deadline van 1 juli, hierop een uitzondering. Het College van deze gemeente trok zijn raadsvoorstel in, toen het tijdens de raadsvergadering tot de conclusie kwam dat de RES 1.0 onvoldoende waarborgde dat andere overheden geen beslissingsbevoegdheden binnen de gemeentegrenzen zouden krijgen.

land waren echter onvolledig, doordat voorkeurslocaties en de hoeveelheid op te wekken stroom ontbraken.

In het coalitieakkoord van de nieuwe coalitie in de Groningse Provinciale Staten wordt de Regionale Energiestrategie genoemd. Er is een paragraaf opgenomen over duurzame energieproductie waarin – in samenspraak met gemeenten – de coalitie ruimte biedt voor grote windmolens en zonne-energie op land. Het coalitieakkoord beschrijft geen zoekgebieden. Wat betreft duurzame warmtevoorziening vindt de coalitie een brede energiemix nodig die bestaat uit geothermie, biomassa en industriële warmte. Het doel is om in 2030 een CO<sub>2</sub>-reductie van 55% te realiseren.

Provinciale Staten namen met de vaststelling van de Startnotitie RES een kaderstellend besluit, maar toetsten de voortgang niet expliciet aan de hierin opgenomen kaders. In de voorbereiding van de RES was de agenda gedeeltelijk open en aan volksvertegenwoordigers werd in een consultatieronde ruimte geboden veranderingen aan te brengen in de RES voordat er een definitief plan voor lag. Op papier was het voor de volksvertegenwoordiging mogelijk om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te nemen. In de praktijk was dit lastig. Voor een RES is de instemming van alle betrokken gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen nodig. In elk gremium moet over dezelfde tekst – dus ook over dezelfde amendering – worden beslist, want anders is er niet een door iedereen gedragen RES. Dat maakt het besluitvormingsproces - zeker als volksvertegenwoordigers recht willen doen aan de inbreng van burgers en stakeholders – ingewikkeld.

#### 4. In hoeverre is tijdens het tot stand komen van de RES sprake geweest van burgerparticipatie?

In de RES 1.0 is ervoor gekozen dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Op de participatie die gemeenten organiseerden was vanuit de RES weinig centrale sturing. Er is een methodenboek Lokaal Eigendom en Participatie, maar de toepassing hiervan is vrijblijvend. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbrak. Er is niet onderzocht hoe groot het draagvlak onder de Groningse inwoners is voor de inhoud van de RES.

De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar participatie inzake de RES op regionaal niveau. Daarop zijn de beoordelingen in dit rapport gebaseerd. Eventuele participatie van burgers over gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten is buiten beschouwing gelaten. Weliswaar kan die vorm van participatie het draagvlak helpen vergroten, echter veel van de gemeentelijke energieplannen dateren al van voor de start van het RES-proces. Eén gemeente heeft nog geen energieplan vastgesteld. In het verlengde daarvan kan niet eenduidig worden vastgesteld welke participatie over dergelijke lokale plannen en projecten in het kader van de RES heeft plaatsgevonden – met mogelijke doorwerking in de RES 1.0. Op regionaal niveau zijn burgers – behoudens één webinar – niet bij het RES-proces betrokken.

5. In hoeverre wordt in het proces van totstandkoming van de RES gekeken naar wensen van de bevolking?

Uit een enquête van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat een meerderheid van de inwoners van Groningen de van de RES hebben gehoord betrokken wil worden bij de besluitvorming over de RES; in het bijzonder bij fundamentele keuzen zoals de manier waarop woningen van het gas af gaan of de manier waarop duurzame energie zal worden opgewekt. Een meerderheid kiest daarbij voor een betrekkelijk laag participatieniveau.

De RES is echter totstandgekomen zonder brede betrokkenheid van de Groningse bevolking. Ongeveer 80% van de Groningse bevolking had niet eerder van de RES gehoord. 7,2% van de inwoners die bekend waren met de RES vond dat er voldoende participatiemogelijkheden werden geboden. Uit de enquête blijkt dat 1,7% van de ondervraagden zegt geparticipeerd te hebben. Een groot deel hiervan had dit gedaan over gemeentelijke plannen en niet over de RES zelf. 0,3% van de ondervraagden gaf aan over de RES zelf te hebben geparticipeerd.<sup>4</sup>

Stakeholders zijn overwegend negatief over wat er met hun inbreng gebeurt. Ook zijn zij negatief over de getrapte vertegenwoordiging in de Stuurgroep. De rolverdeling was voor hen niet duidelijk en zij hebben de indruk dat er niet goed naar hen geluisterd werd. De hiërarchische structuur was voor hen helder.

De Noordelijke Rekenkamer concludeert dat de RES 1.0 tot nu toe in Groningen vooral een ambtelijk en bestuurlijk product is waarin de inwoners weinig tot geen inbreng hebben gehad.

## Aanbevelingen

Hieronder worden enkele aanbevelingen gedaan. De eerste aanbeveling heeft betrekking op het volledige stelsel van de democratische legitimatie van de RES. De daarop volgende aanbevelingen volgen de indeling die steeds in dit rapport is gebruikt. Aanbeveling twee heeft betrekking op de versterking van de positie van de volksvertegenwoordigers. De derde aanbeveling gaat over het verbeteren van de positie van de stakeholders en de vierde aanbeveling dient om de inwoners meer bij de totstandkoming van de RES te betrekken.

### Aanbeveling aan Provinciale Staten

1. Stel een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan:
  - A. Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek *Ruimte voor inbreng*, waarin wij aanbevelen een stakeholdersanalyse uit te voeren, de intensiteit van

---

<sup>4</sup> Een vergelijkbaar beeld komt uit een landelijke enquête van de Vereniging Eigen Huis. Zie: Vereniging Eigen Huis, Regionale Energiestrategieën, maart 2021.

de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen naar Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de participatie.

- B. Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.
- C. Dat de participatie vanuit de RES-organisatie regionaal wordt vormgegeven, dat wil zeggen dat op het niveau van de regio wordt ontworpen hoe de participatie eruit moet zien en welke overheid het meest aangewezen is deze participatie uit te voeren. Het verdient aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio).

#### Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

2. Betrek de volksvertegenwoordigers, waaronder Provinciale Staten, meer bij de vormgeving van het besluitvormingsproces over de RES 2.0. en geef hen extra mogelijkheden het beleid bij te sturen. Mogelijk kan dit het draagvlak voor het beleid vergroten. Dit zou kunnen door naast een consultatieronde over de concept-RES een extra consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te voegen. In deze extra ronde kunnen de volksvertegenwoordigers hun mening geven over het startdocument voor RES 2.0. Er kan – nog voordat het startdocument vast ligt – expliciet de vraag aan de orde komen wanneer en op welke manier de volksvertegenwoordigers betrokken willen worden bij de totstandkoming van de RES 2.0. Werk vooraf een methode uit waarmee de (waarschijnlijk) verschillende meningen van de volksvertegenwoordigers kunnen worden geaggregeerd tot een eenduidig advies.
3. Verstevig de positie van de stakeholders in het besluitvormingsproces. Ga met een stakeholdesanalyse na of alle relevante stakeholders aan tafel zitten. Organiseer en faciliteer<sup>5</sup> een structureel overleg waarin de stakeholders regelmatig bijeenkomen om een visie op de RES 2.0 uit te werken. Zorg dat een of meer deelnemers van dit overlegsgremium vertegenwoordigd zijn in de Stuurgroep. Maak afspraken over de manier waarop de Stuurgroep met adviezen vanuit dit stakeholdersoverleg omgaat en leg die vast. Motiveer steeds het al dan niet overnemen van die adviezen .
4. De gedachte achter de regionale aanpak van de RES was het creëren van regionaal draagvlak voor de plannen. Stap daarom af van het uitgangspunt dat in de RES geen nieuw beleid wordt gemaakt en dat participatie door inwoners niet nodig of zelfs ongewenst is. Participatie over gemeentelijke deelplannen is niet hetzelfde als participatie over de RES. Gebruik de RES als instrument om in contact te komen met inwoners en om er achter te komen wat er leeft onder inwoners. Zet richting RES 2.0 een programma op waarbij structureel aan burgers de ruimte wordt gegeven te participeren. Houd daarbij rekening met de participatiebehoefte

---

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld door een onafhankelijk voorzitter aan te stellen, een secretariaat te regelen dat voorstellen en plannen kan uitwerken, vergaderruimte beschikbaar te stellen en eventueel een budget voor adviesvragen of het uitvoeren van onderzoeken.

en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Democratische legitimiteit van de RES in Groningen

In dit onderzoek staat de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie (RES) centraal. De RES vloeit indirect voort uit de implementatie van het Akkoord van Parijs van 2015. Om uitvoering aan dat Akkoord te geven, is in Nederland het Klimaatakkoord op 28 juni 2019 ondertekend door vertegenwoordigers van overheden en een groot aantal maatschappelijke organisaties. Afgesproken is om de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 49% te reduceren ten opzichte van 1990.

Een van de nationale doelstellingen is dat in Nederland in 2030 35 TWh elektriciteit zou worden opgewekt door wind- en zonne-energie op land. De RES is ontstaan als initiatief van de koepelorganisaties IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. Regionale overheden wilden namelijk zelf de regie voeren in de energietransitie. Zij vormen 30 RES-regio's<sup>6</sup> die afzonderlijk moeten onderzoeken hoe ze het best duurzame elektriciteit op land kunnen opwekken. Er wordt regionale samenwerking gezocht waardoor participatie door en draagvlak bij maatschappelijke partners (burgers, bedrijven, groene partijen en netbeheerders) beter tot hun recht zouden komen.<sup>7</sup> Participatie is daarbij een uitgangspunt. Bestuurders van gemeenten, provincies en waterschap(en) kunnen zelf vaststellen welke regio zij vormen en hoe zij hun RES vormgeven.<sup>8</sup> De RES is een samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en inwoners die samen de 'regio' vormen die de energiestrategie moet vormgeven. Zij wordt daarin bijgestaan door het Nationaal Programma RES (NP RES). Provinciale Staten, de gemeenteraden en de algemene besturen van de waterschappen stellen de RES uiteindelijk vast.

In het Klimaatakkoord is overeengekomen dat de RES niet alleen een strategie is, maar ook een manier van samenwerken en een proces om te komen tot gedragen plannen waarmee de nationale doelstelling gehaald wordt. De gezamenlijke opdracht aan provincies, gemeenten en waterschappen was dat zij in een RES regionaal gedragen keuzes zouden uitwerken. Het creëren van maatschappelijk draagvlak was een van de voornaamste redenen om de energietransitie regionaal aan te pakken. Niet de rijksoverheid moest bepalen waar de windmolens zouden komen en hoeveel het er zouden moeten zijn. Juist van onderop, vanuit de gemeenten en de bewoners, moest die afweging worden gemaakt.<sup>9</sup> Daarom werd het belangrijk gevonden dat burgers konden

---

<sup>6</sup> In Groningen valt de energieregio samen met de provinciegrens.

<sup>7</sup> VNG. (sd). *Regionale Energiestrategie (RES)*. Opgehaald van [www.vng.nl](https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res): <https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res>

<sup>8</sup> Om hen daarbij te ondersteunen heeft het Nationale Programma RES een handreiking RES opgesteld.

<sup>9</sup> Maas, M. (2021, juni 25). *Burgers nauwelijks betrokken bij energiestrategie*. Opgehaald van [binnenlandsbestuur.nl](https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/burgers-nauwelijks-betrokken-bij-energiestrategie.17428913.lynkx?tid=TIDP802701XF44B33F6E723416A883B7A8689F2BD39YI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=binnenlandsbestuur): [https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/burgers-nauwelijks-betrokken-bij-energiestrategie.17428913.lynkx?tid=TIDP802701XF44B33F6E723416A883B7A8689F2BD39YI5&utm\\_campaign=BB\\_NB\\_Dagelijks&utm\\_medium=email&utm\\_source=binnenlandsbestuur](https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/burgers-nauwelijks-betrokken-bij-energiestrategie.17428913.lynkx?tid=TIDP802701XF44B33F6E723416A883B7A8689F2BD39YI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=binnenlandsbestuur)

meedenken en -doen.<sup>10</sup> Volgens het Klimaatakkoord zou het draagvlak groter worden, door belangengroepen, bedrijven en bewoners aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionale niveau en door de belangen die daar speelden een plek te geven in het proces van afweging en keuze.<sup>11</sup>

Zoals gesteld, is de RES niet opgenomen in het reguliere Nederlandse staatsbestel: als instrument en samenwerkingsvorm is zij een nieuw fenomeen, besluitvorming moet plaatsvinden in de (vele) afzonderlijke volksvertegenwoordigingen (anders dan, bijvoorbeeld, in het geval samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen). Zij lijkt nog het meest op besturen via akkoorden en 'deals'.

In de literatuur zijn al veel discussies gevoerd over het begrip democratische legitimiteit in relatie tot besturen met akkoorden.<sup>12</sup> Democratische legitimiteit is in de hedendaagse wetenschappelijke literatuur een meervoudig begrip dat verder reikt 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 kan immers op twee manieren plaatsvinden: indirect via volksvertegenwoordigers<sup>13</sup> en via meer directe vormen van participatie.<sup>14</sup> Naast de invloed van volksvertegenwoordigers op de RES (representatieve democratie) bestudeerden we twee vormen van aanvullende democratie, te weten: participatie van belangenorganisaties (stakeholders) en participatie van burgers.

Als belangen van de diverse groepen burgers en belangenorganisaties op een evenwichtige manier bij de besluitvorming worden betrokken, kan dit de democratische legitimiteit van een besluit of beleid doen toenemen (dit wordt in hoofdstuk 2 uitgewerkt).

## 1.2 Onderzoeksvraag

Gegeven het netwerkarakter van de RES-regio's is de vraag relevant hoe de democratische legitimering van de RES Groningen is vormgegeven. Daarbij is het – gezien het bovenstaande – niet alleen van belang of volksvertegenwoordigers over de RES hebben besloten, maar ook in hoeverre stakeholders (belangengroepen, bedrijven) en inwoners een inbreng hebben gehad in de besluitvorming over de RES. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

---

<sup>10</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (sd). *Afspraken over Elektriciteit*. Opgehaald van [klimaatakkoord.nl: https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit](https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit)

<sup>11</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 226.

<sup>12</sup> In het afgelopen decennium is kritiek geuit op het besturen met akkoorden. Die kritiek spitst zich toe op de onduidelijke status van de akkoorden en hun problematische verhouding tot het traditionele democratisch gelegitimeerde besluitvormings- en wetgevingsproces. Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Raad van State van 2013; Schaap e.a., 2017, *Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?*, Tilburg: TiREG; en Prof. dr. R.A. Koole, 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?', *RegelMaat* 2019-2, p. 95-111.

<sup>13</sup> Raadsleden, Provinciale Statenleden en Algemene Bestuursleden van waterschappen.

<sup>14</sup> NP RES. (sd). *Opgave Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak*. Opgehaald van [www.regionale-energiestrategie.nl: https://www.regionale-](https://www.regionale-energiestrategie.nl)

[energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave/res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx](https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave/res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx)

*Op welke wijze is de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie (RES) geborgd?*

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in vijf deelvragen, te weten:

1. Op welke wijze is het voorstel voor de RES tot stand gekomen?
2. Hoe ziet het netwerk rond de RES eruit?
  - a. Wie zitten aan de onderhandelingstafel (en wie niet)?
  - b. Welke belangen vertegenwoordigen zij?
  - c. Hoe hebben zij hun belangen behartigd?
  - d. In hoeverre hebben besluitvormende organen rekening gehouden met de belangen van de stakeholders?
3. In hoeverre hebben wensen met betrekking tot de energiestrategie een rol gespeeld in de meest recente verkiezingen voor de drie volksvertegenwoordigingen (Provinciale Staten, gemeenteraden en algemene besturen waterschap(pen) en de daaropvolgende coalitie-onderhandelingen) en wat is daarvan terug te vinden in de RES?
4. In hoeverre is tijdens het tot stand komen van de RES sprake geweest van burgerparticipatie?
5. In hoeverre wordt in het proces van totstandkoming van de RES gekeken naar wensen van de bevolking?

De onderzoeksvragen focussen op de rol van inwoners (als kiezers en als burgers) en stakeholders in het RES-proces. Inwoners en stakeholders spelen een aanvullende rol in het democratisch bestel. In het RES-proces moet de inbreng van burgers en stakeholders worden gezien als aanvulling op de representatieve democratie.

## 1.3 De aanpak van het onderzoek

Om invulling te geven aan het abstracte concept van democratische legitimiteit heeft de Noordelijke Rekenkamer een Scorekaart Democratie opgesteld. Op basis van wetenschappelijke inzichten zijn in deze scorekaart criteria geformuleerd voor het vaststellen van de mate van democratische legitimiteit.

Deze scorekaart is een instrument waarmee we kunnen beoordelen hoe de totstandkoming van de RES Groningen zich verhoudt tot verschillende onderdelen van democratische legitimiteit. Naast de representatieve democratie (via formele verkiezingen) is participatie als aanvullende vorm van democratie opgenomen in de Scorekaart Democratie. Bij participatie maken we het onderscheid tussen participatie door georganiseerde stakeholders (belangengroeperingen) en participatie door inwoners. Democratische legitimiteit is in de scorekaart steeds uitgesplitst in verschillende vormen, te weten:<sup>15</sup>

- Inputlegitimiteit – de wijze waarop en de mate waarin het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt; toegankelijkheid en openheid daarvoor; participatie in het bestuur; representativiteit van het bestuur.

---

<sup>15</sup> Hendriks, F., Ostaaijen, J. van en Boogers, M. (2011). Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van BZK.



- Throughputlegitimititeit – de wijze waarop en de mate waarin processen in het bestuur verlopen, zaken en personen worden behandeld, al dan niet in lijn met ‘beginselen van behoorlijk bestuur’.
- Outputlegitimititeit – de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt, doeltreffend en doelmatig met publieke middelen omgaat, producten en diensten levert, bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

Deze vormen van legitimiteit zijn op hun beurt weer onderverdeeld in thema’s. Binnen die thema’s onderscheiden we indicatoren. Bij het toetsen scoren we steeds per indicator. Een indicator kan de score + (voldoet), ± (voldoet enigszins) of – (voldoet niet) krijgen. De indicatoren voor outputlegitimititeit gaan grotendeels over de legitimiteit van de effecten van het beleid. Omdat er van de RES nog geen concrete effecten te verwachten zijn, is op de meeste van deze indicatoren niet gescoord (zie paragraaf 4.6). De voor Groningen ingevulde scorekaart is opgenomen in bijlage 1 (met, ter vergelijking, ook de scores van Drenthe en Fryslân).

Er zijn verschillende methoden gebruikt om daarvoor gegevens te verzamelen. De Noordelijke Rekenkamer heeft een quick scan van provinciale verkiezingsprogramma’s en coalitieakkoorden uitgevoerd. Hiervoor zijn de verkiezingsprogramma’s van de aan de Provinciale Statenverkiezingen van 20 maart 2019 deelnemende partijen en het bestuursakkoord geanalyseerd. Naast de analyse van de verkiezingsprogramma’s en het bestuursakkoord is een media-analyse uitgevoerd om de verkiezingscampagne in beeld te brengen. De Noordelijke Rekenkamer heeft verder documenten geanalyseerd aan de hand waarvan een beschrijving van de formele organisatie- en besluitvormingsstructuur van de RES is gegeven. Bij de documentenanalyse is rekening gehouden met de inhoudelijke doorwerking van de inbreng van de deelnemers. Naast een documentenanalyse is een groot aantal interviews gehouden.<sup>16</sup> Tevens is via I&O Research een enquête uitgezet onder de bevolking om zicht te krijgen op de gewenste en feitelijke participatie in het RES-proces.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergrond van de RES in het Klimaatakkoord, de organisatie achter de Groningse RES en het stappenplan dat de koepelorganisaties via NP RES hebben uitgegeven voor het geval de bestuurlijke samenwerking vastloopt. In hoofdstukken 3, 4 en 5 staat de scorekaart van democratische legitimiteit centraal. Hoofdstuk 3 gaat in op de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers. Hoofdstuk 4 gaat in op de betrokkenheid van maatschappelijke partners. Hoofdstuk 5 beschrijft de mate waarin de inwoners van de provincie Groningen betrokken zijn bij het RES-proces. In hoofdstuk 6 komen de resultaten aan de orde van een enquête die de Noordelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de participatie in de RES. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de RES regio’s met elkaar vergeleken.

---

<sup>16</sup> Een groot deel van de interviews is wegens de coronapandemie online gehouden.

## 2. Van Klimaatakkoord naar RES Groningen

In het Klimaatakkoord<sup>17</sup> zijn afspraken gemaakt over het vaststellen van dertig Regionale Energiestrategieën in Nederland. Iedere RES-regio moet afzonderlijk onderzoeken hoe hij het best duurzame elektriciteit op land kan opwekken en welke warmtebronnen te gebruiken zijn waarmee wijken en gebouwen van het aardgas kunnen worden afgekoppeld. De gezamenlijke opdracht aan provincies, gemeenten en waterschappen is dat zij samen met netbeheerders, stakeholders en inwoners in een RES regionaal gedragen keuzes uitwerken. Een RES is een gezamenlijk product dat niet verankerd is in wetgeving. Dat stelt eisen aan de democratische legitimiteit. In Groningen is een RES-organisatie opgericht met aan het hoofd een stuurgroep bestaande uit de verantwoordelijke gedeputeerde, wethouders en leden van het Dagelijks Bestuur van waterschappen. Naast deze stuurgroep kwam een brede stuurgroep bijeen waarin naast de overheidsbestuurders ook netbeheerders en belangenbehartigers zaten. Een recente ontwikkeling is dat er bij de reguliere stuurgroepvergaderingen netbeheerders en belangenbehartigers aanwezig zijn. Provinciale Staten, de gemeenteraden en de Algemene Besturen (AB's) van de waterschappen moeten het Startdocument RES en de RES 1.0 vaststellen. Als een gemeente de RES 1.0 niet wil vaststellen, dan kan de provincie interveniëren. Het kan gebeuren dat niet elke betrokken overheid de RES 1.0 wil vaststellen, ook niet na aanvullende overleg. Een hogere overheid (provincie resp. Rijk) kan dan niet eenzijdig het besluit tot vaststelling van de RES 1.0 overnemen, maar ze kan volgens Route35 wel haar ruimtelijke instrumenten inzetten om de doelstellingen van een RES te halen.

### 2.1 Afspraken over de RES in het Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord van Parijs van 2015 hebben de deelnemende landen afgesproken de opwarming van de aarde te beperken tot 2 graden Celsius. In Europees verband is dit vertaald naar een CO<sub>2</sub>-reductie van 49% ten opzichte van 1990. Om de doelen uit het Akkoord van Parijs te halen is in Nederland het Klimaatakkoord opgesteld. Om invulling aan het Klimaatakkoord te geven hebben het Rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) in februari 2018 in het Interbestuurlijk Programma (IBP) afspraken gemaakt over de aanpak van de reductie

---

<sup>17</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

van CO<sub>2</sub>. Daarin hebben zij afgesproken toe te willen werken naar ‘Regionale Energie strategieën’ (RES’en).<sup>18,19</sup>

Vertegenwoordigers van overheden en een groot aantal maatschappelijke organisaties ondertekenden het Klimaatakkoord op 28 juni 2019. De platformen waar afspraken gemaakt zijn om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Nederland te beperken, waren de vijf sectortafels.<sup>20</sup> De afspraken over de RES zijn vastgelegd in de sectortafel elektriciteit. Hierin is de nationale doelstelling opgenomen dat in Nederland in 2030 35 TWh elektriciteit moet worden opgewekt door wind- en zonne-energie op land.

Er werden, door de koepelorganisaties IPO, VNG en de Unie van Waterschappen 30 RES-regio’s<sup>21</sup> gecreëerd. Die moesten afzonderlijk onderzoeken hoe ze het best duurzame elektriciteit op land konden opwekken. Ook zouden zij kijken welke warmtebronnen te gebruiken zijn zodat wijken en gebouwen van het aardgas konden worden afgekoppeld. Dit proces moest leiden tot een energiestrategie (de RES) waarin is uitgewerkt welke concrete zoekgebieden geschikt zijn voor energie uit zon, wind, bodem of water. Daarbij moest rekening worden gehouden met ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak.<sup>22</sup> In een RES beschrijft elke energieregio zijn eigen keuzes voor het grootschalig opwekken van elektriciteit uit wind- of zonne-energie op land. Drie elementen zijn daarbij van belang:

- het aanbod voor wind- en zonne-energie van de 30 energieregio’s telt landelijk gezien op tot 35 TWh;
- de regio’s wijzen zoekgebieden aan voor het opwekken van hernieuwbare elektriciteit;
- onderdeel van iedere RES is een Regionale Structuur Warmte (RSW).

De gezamenlijke opdracht aan provincies, gemeenten en waterschappen was dat zij in een RES regionaal gedragen keuzes zouden uitwerken. Zij zouden daarvoor samenwerken met maatschappelijke partners, netbeheerders (voor gas, elektriciteit en warmte), het bedrijfsleven en waar mogelijk bewoners.

De RES-regio’s worden ondersteund door het Nationaal Programma RES (NP RES).<sup>23</sup> Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opzetten, inrichten en uitvoeren van het NP RES. Het doel van het NP RES is het overdragen van kennis en het geven van ondersteuning aan de RES-regio’s. Het NP RES moet het doelbereik bevorderen en zorgen voor afstemming en verbinding tussen regio’s. Binnen ieder landsdeel (noord, oost, west, midden

---

<sup>18</sup> Toen sprak men nog van een Regionale Energie en Klimaatstrategie (REKS).

<sup>19</sup> Zie: Overhedenoverleg, Programmastart IBP, Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda, 14 februari 2018.

<sup>20</sup> Er was een sectortafel voor elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en mobiliteit.

<sup>21</sup> In Groningen valt de RES-regio samen met de provinciegrens.

<sup>22</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 218.

<sup>23</sup> NP RES. (sd). *Nationaal Programma Regionale Energiestrategie*. Opgehaald van regionale-energiestrategie.nl: <https://regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>

en zuid) fungeert een regio-accounthouder als eerste aanspreekpunt. Zij hebben een signalerende, verbindende en ondersteunende rol. RES-regio's kunnen bij hun regio-accounthouder terecht met vragen.

## 2.2 Democratie en participatie in de RES

Volgens het Klimaatakkoord is de RES (onder meer) een proces om te komen tot *gedragen plannen* om de nationale doelstelling van de opwekking van 35 TWh aan wind- en zonne-energie op land te halen. Daarvoor dient er zowel bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak te zijn. Vanuit het concept van representatieve democratie zijn Provinciale Staten, gemeenteraden en AB's van waterschappen de hoogste politieke organen die uiteindelijk de RES moeten vaststellen. Om de afspraken uit de RES juridisch vast te leggen, worden de deelnemende overheden geacht de afspraken in hun eigen (omgevings)beleid vastleggen.

Het Klimaatakkoord hecht veel waarde aan het betrekken van belangengroepen, bedrijven en burgers. Volgens het Klimaatakkoord moeten gemeenten, waterschappen en provincies per regio zorgdragen voor een goede en tijdige informatie aan de samenleving. Zij moeten ook lokale faciliteiten creëren om burgers in staat te stellen effectiever mee te denken in de strategie-vorming.<sup>24</sup> De Handreiking RES (versie 1.1) hanteert een vergelijkbaar uitgangspunt.<sup>25</sup> Het stelt dat het voor het maatschappelijk draagvlak van belang is belangengroepen, bedrijven en bewoners in de gelegenheid te stellen te participeren in de RES, naast betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers. Door hen aan de voorkant te betrekken en hun belangen mee te wegen in de keuzes, zou volgens de Handreiking RES het draagvlak worden vergroot. Hieruit leidt de Noordelijke Rekenkamer af dat belangengroepen, bedrijven en burgers niet enkel betrokken dienen te worden bij de specifieke projecten, maar juist ook bij de *strategische beleidsvorming* van de RES zelf.

In het RES-proces is volgens het NP RES gekozen voor een brede betrokkenheid bij de regionale planvorming zodat niet alleen de uitvoering gezamenlijk gebeurt, maar ook het plan een gezamenlijk product is. Elk van de betrokken belangenorganisaties vertegenwoordigt een eigen achterban en een belang in de ontwikkeling van de RES. Omdat de RES een gezamenlijk product is van de overheden, stakeholders en burgers, kunnen volksvertegenwoordigers druk voelen om het document ongewijzigd vast te stellen. Het NP RES signaleert dit probleem ook. Het is volgens NP RES raadzaam om vroegtijdig betrokkenheid te realiseren en de mogelijkheid te scheppen voor volksvertegenwoordigers om tussentijds input te leveren aan de RES."<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 218.

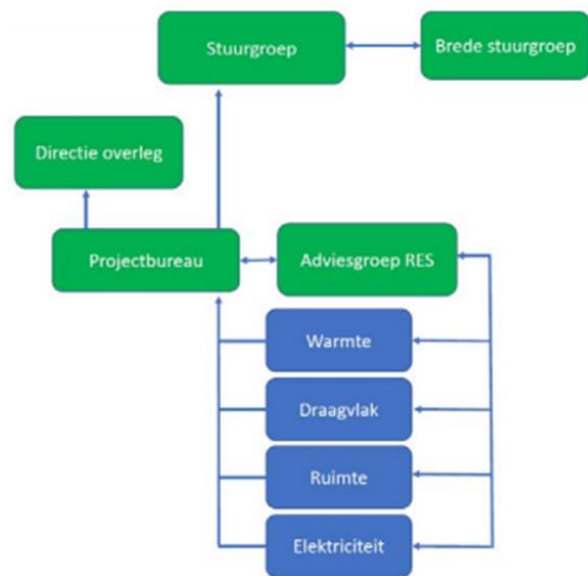
<sup>25</sup> Volgens de Handreiking RES kan betrokkenheid van burgers op twee manieren plaatsvinden: indirect via volksvertegenwoordigers en direct door middel van participatie. (Handreiking RES, p. 21 – 22).

<sup>26</sup> Directie Democratie en Bestuur. (sd). *Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie*. Den Haag: NP RES.

## 2.3 De organisatie van de RES-regio Groningen

Iedere energieregio heeft voor het opstellen van de RES een organisatie opgericht. Omdat het bij de RES gaat over vrijwillige samenwerking, is niet voorgeschreven hoe die organisatie eruit ziet. Ook in Groningen is een projectorganisatie ingericht. Deze organisatie bestaat uit een Stuurgroep, een Brede Stuurgroep, en Projectbureau, een Adviesgroep RES en een Directieoverleg. De verschillende gremia volgen de structuur zoals in Figuur 1 is weergegeven.

De Stuurgroep is de bestuurlijke opdrachtgever van de RES-regio Groningen. Hierin zijn Gedeputeerde Staten van Groningen, de colleges van B&W van de Groningse gemeenten en de Dagelijkse Besturen van de Groningse waterschappen vertegenwoordigd. De Stuurgroep geeft sturing aan het RES-proces door kaders te stellen en te besluiten over de producten die in het kader van de RES opgeleverd worden. De Stuurgroep vergadert éénmaal per maand. De Brede Stuurgroep is op 3 december 2020 opgeheven. Deze was een overlegstructuur tussen bestuurders en de geselecteerde stakeholders. Verschillende visies, wensen en opvattingen werden gedeeld en afspraken gemaakt. In de Brede Stuurgroep zaten alle leden van de Stuurgroep plus afgevaardigden van de stakeholders. Na het opheffen daarvan, zijn enkele stakeholders aanwezig bij alle Stuurgroepvergaderingen. Er is gekozen voor een getrapte vertegenwoordiging: Enexis vertegenwoordigt de regionale netbeheerders, de Natuur- en milieufederatie de maatschappelijke partners en LTO Noord de werkgevers.



Figuur 1: RES-organisatie

Het directieoverleg bewaakt de voortgang van de RES op hoofdlijnen en bestaat uit een directielid van de provincie, een directielid van een waterschap en twee gemeentesecretarissen. Het directieoverleg stuurt het Projectbureau aan en komt om de zes weken, of vaker, bij elkaar. In het directieoverleg komen onderwerpen zoals beschikbaarheid van de nodige capaciteit en middelen aan bod. Als er onderwerpen zijn die voor discussies zorgen binnen de Adviesgroep of de werkgroepen, dan is dit ook een onderwerp van gesprek binnen het directieoverleg.

De Adviesgroep is verantwoordelijk voor het draagvlak van de RES binnen de deelnemende organisaties. Alle overheden zijn vertegenwoordigd door ambtenaren en de Adviesgroep komt een keer in de twee weken samen. De Adviesgroep stemt haar werkzaamheden af met de werkgroepen en zorgt ervoor dat de werkgroepen de juiste informatie krijgen van de overheden. De vier werkgroepen die zijn opgezet richten zich op de onderwerpen elektriciteit, warmte, ruimte en lokaal eigendom.

Het Projectbureau is verantwoordelijk voor het RES-traject tot aan de indiening van de RES 1.0. In het Projectbureau zitten vijf vertegenwoordigers namens alle betrokken overheden. Het gremium is verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van de producten van de werkgroepen en vertaalt deze naar de eindproducten die in de RES terecht komen. De ontwikkelingen binnen het Nationaal Programma RES worden daarbij strak gevolgd, zodat men gebruik kan maken van de kennis en de producten die landelijk worden ontwikkeld.

## 2.4 Besluitvorming over de RES Groningen

Tijdens de besluitvorming binnen de RES is op verschillende momenten ruimte geweest voor inbreng van volksvertegenwoordigingen. Het eerste moment was tijdens het vaststellen van de startnotitie. Hiermee hebben de gemeenten, de waterschappen en de provincie zich gecommitteerd aan de RES.

### 2.4.1 Vaststelling van de startnotitie

In 2018 zijn veel overheden begonnen met de voorbereidingen voor de RES. Op 24 januari 2019 hebben Gedeputeerde Staten, de colleges van B&W en de dagelijks besturen van de waterschappen in Groningen een intentieverklaring ondertekend. Met de ondertekening van het Klimaatakkoord ging de RES officieel van start. In de zomer van 2019 hebben in de RES-regio Groningen Provinciale Staten, de gemeenteraden en de algemene besturen van de waterschappen het Startdocument RES vastgesteld. In deze startnotitie staan de kaders waarbinnen de RES zou worden vormgegeven. Hierin staat ook een ontwerp van de organisatie voor de RES.

In het Startdocument staan vier stappen beschreven aan de hand waarvan de regio Groningen tot een gezamenlijk RES-bod komt. Stap 1 bestaat uit een inventarisatie, waarbij per gemeente de gerealiseerde en de geplande projecten voor duurzame opwekking van energie wordt samengebracht in een overzicht. In dit overzicht is het energieverbruik per gemeente opgenomen. Tijdens stap 2 volgt het in kaart brengen van wat er mogelijk extra kan worden opgewekt. De totale omvang van het bod (= de optelsom van de gerealiseerde projecten en de potentiële projecten) wordt in stap 3 geformuleerd. Tot slot volgt in stap 4 het concretiseren van het bod door potentiële zoekgebieden uit te werken. In deze stap wordt ook in kaart gebracht in hoeverre er nieuwe infrastructuur nodig is.

Naast deze vier stappen staan er vier uitgangspunten in het Startdocument. Deze staan centraal in de maatschappelijke afwegingen die plaatsvinden tijdens het RES-proces. Ten eerste is het de bedoeling dat de betrokken partijen elkaar helpen en redeneren vanuit het regionale perspectief. Zo kan het plan binnen de regio op een zo groot mogelijk draagvlak rekenen. Ten tweede wil de regio voldoen aan een realistisch bod met projecten die passen bij het Groningse landschap en bij de wensen van de bevolking. Dit uitgangspunt benadrukt het belang van een goede ruimtelijke ordening. Het creëren van werkgelegenheid en innovatie is het derde uitgangspunt. Tot slot moet

er volgens het Startdocument binnen de RES ruimte zijn voor lokaal eigenaarschap en een eerlijke verdeling van lusten en lasten.

In de Statenvergadering van 9 oktober 2019 hebben Provinciale Staten gesproken over het startdocument. Dit startdocument is aangenomen, al hebben buiten de coalitiepartijen alle fracties tegengestemd. Tijdens dit debat zijn 17 moties ingediend, waarvan vier zijn aangenomen, vier ingetrokken en negen verworpen. De aangenomen moties richtten zich op draagvlak onder inwoners, een evenredigheid van de verdeling van de opgave over de verschillende RES-regio's en de wens om de regie op het proces in de regio te houden.

#### **2.4.2 Consultatieronde**

Vanaf medio 2019 zijn de decentrale overheden aan de slag gegaan met het concept-RES. In maart 2020 zijn de gemeenteraden en Provinciale Staten geconsulteerd aan de hand van een consultatiedocument.<sup>27</sup> Naast het consultatiedocument is ook een raads- en Statenconferentie georganiseerd, op 23 januari 2020. In dit consultatiedocument kwamen meerdere onderwerpen aan de orde, waaronder het 'schaal bij schaal' principe, de warmtetransitie, lokaal eigendom en communicatie met de inwoners van de provincie. Het 'schaal bij schaal' principe betekent dat er aan de ene kant concentratiegebieden zijn waar grootschalig duurzame energie wordt opgewekt dichtbij grote energiegebruikers. Aan de andere kant is er ruimte voor kleinschalige energieopwekking die beter past in de ruimtelijke structuur van een erf of dorpskern. Ook de hoogte van het bod in TWh komt in het consultatiedocument aan de orde. In het consultatiedocument zijn drie opties gegeven, namelijk een hoog, een midden en een laag bod. Aan de volksvertegenwoordigers is gevraagd of de informatie in het consultatiedocument voldoende was om een keuze te kunnen maken over een optie voor de concept-RES.

Uit deze consultatieronde trekt de RES-organisatie zes conclusies. Ten eerste geven de gemeenteraden aan dat ze voldoende informatie hebben om een standpunt over de hoogte van het bod te kunnen bepalen. Op basis van de inventarisatie lijkt een meerderheid voorstander te zijn van het middelste bod. Ten tweede lijkt een meerderheid van de raden een voorstander van het uitwerken van het 'schaal-bij-schaal' principe. Wel is aangegeven dat die moet worden afgewogen tegen alternatieve principes waarbij voldoende ruimte wordt geboden aan lokale initiatieven. Ten derde zien de meeste fracties de noodzaak om in te zetten op een regionale verkenning naar nieuwe bronnen voor verwarming, waaronder groen gas, waterstof en biomassa uit de regio. Ten vierde ziet de grote meerderheid van de raden het gezamenlijke optrekken in de uitvoering van de warmtetransitie als zinvol. Richting de RES 1.0 dient verder onderzocht te worden hoe dit het beste vormgegeven kan worden. Ook moet helder worden gemaakt wat de regio van de Rijksoverheid verwacht op dit punt. Daarnaast moet ruimte zijn voor energiebesparing. Ten vijfde geven alle fracties aan lokaal eigendom belangrijk te vinden. Daarom moet richting de RES 1.0 nader onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden hiervoor. Ook moet gekeken worden hoe omwonenden betrokken kunnen worden bij duurzame energieprojecten in de omgeving. Tot slot zijn vrijwel alle fracties het eens over de noodzaak van

---

<sup>27</sup> RES Groningen. (2020). *Consultatiedocument*. Groningen: RES Groningen.

goede communicatie met de inwoners. De meeste gemeenteraden willen graag regionale communicatiecampagnes, terwijl anderen hier minder waarde aan hechten.

Deze consultatieronde heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het opstellen van de concept-RES. Het regionale beeld was enigszins verdeeld over welke van de drie keuzes voor het bod een goede strategie zou zijn. Over het algemeen ging de voorkeur uit naar het middelste bod. Dit bod was gebaseerd op de lopende projecten aangevuld met de ambities die in de betreffende gemeenten zijn vastgesteld.

### **2.4.3 Besluitvorming over de concept-RES**

In RES-regio Groningen heeft de Stuurgroep RES ervoor gekozen om de concept-RES door de gemeenteraden, Provinciale Staten en de dagelijkse besturen van de waterschappen te laten vaststellen. De concept-RES moest inzicht geven in het bod voor opgesteld vermogen wind- en zonne-energie dat in de regio operationeel moet zijn in 2030. Ook diende zij inzicht te geven in de regionale warmtevraag, het regionale warmteaanbod, nieuw te ontwikkelen bovengemeentelijke warmte-infrastructuur en het te doorlopen proces met stakeholders.

De concept-RES is op 2 april 2020 in de Stuurgroep RES vastgesteld en ter vaststelling doorgezonden naar de gemeenteraden, de Algemene Besturen van de waterschappen en Provinciale Staten. Uit de behandeling in de gemeenteraden is gebleken dat de inhoud van de concept-RES niet kon rekenen op volledige steun.

Zo hebben de gemeenteraden van Oldambt, Pekela en Veendam de concept-RES afgewezen. De gemeente Veendam heeft dit gedaan tijdens de raadsvergadering van 28 september 2020. De redenering van de gemeenteraad was dat de technische haalbaarheid en betaalbaarheid onvoldoende waren uitgewerkt. Daarnaast constateerde de gemeenteraad dat de publieke consultatie en het draagvlak volledig ontbraken in de concept-RES. Dit heeft de raad in een motie teruggekoppeld naar de RES-organisatie. Deze argumenten werden ook in een motie van de gemeente Oldambt genoemd, waarbij ook benadrukt werd dat de lusten en lasten eerlijk verdeeld moesten worden.

De gemeenteraden van Appingedam, Delfzijl en Stadskanaal hebben het concept-RES ter kennisgeving aangenomen. Daarbij zijn de nodige op- en aanmerkingen geplaatst. De gemeente Delfzijl heeft in een brief zes kanttekeningen geplaatst bij het concept-RES. Deze kanttekeningen betreffen de overcapaciteit van het RES-bod, draagvlak, betrokkenheid van gemeenteraden, zonne-energie op dak, het besparen van stroom en de kansen van geothermie en aquathermie in de (nieuw te vormen) gemeente Eemdelta. Ze geeft daarbij aan dat deze punten aangepast moeten worden, voordat Delfzijl met een RES 1.0 kan instemmen. De waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's hebben de concept-RES ook voor kennisgeving aangenomen.

De overige gemeenteraden van Groningen, Provinciale Staten en de Algemene Besturen van de waterschappen, hebben de concept-RES aangenomen. In het geval van Provinciale Staten is dit



gedaan tijdens het debat van 30 september 2020. Zestien Statenleden hebben tegen gestemd en 26 Statenleden voor. Op 1 oktober 2020 is het concept-RES aangeboden aan het NP RES.

#### **2.4.4 Besluitvorming over de RES 1.0**

Vervolgens is de RES-organisatie doorgegaan met het uitwerken van de RES 1.0. Op basis van de bij de concept-RES ingediende moties en amendementen heeft de RES-organisatie de RES 1.0 aangepast. Op 1 april 2021 heeft de Stuurgroep RES de RES 1.0 vastgesteld. Vervolgens hadden Provinciale Staten, de gemeenteraden en de Algemene Besturen tot 1 juli 2021 om de RES 1.0 te behandelen en vast te stellen. Op 1 juli 2021 hebben negen van de tien Groningse gemeenten de RES 1.0 aangenomen. Bij de gemeente Pekela heeft het college aan het eind van de gemeenteraadsvergadering zijn voorstel de RES 1.0 aan te nemen ingetrokken. Als een van de redenen hiervoor geeft het aan dat het wil voorkomen dat andere bestuursorganen beslissingsbevoegdheden krijgen binnen de gemeente Pekela en dat deze wens onvoldoende terugkomt in het voorstel. De gemeenteraad heeft niet over het voorstel gestemd.<sup>28</sup> Dit betekent dat op de deadline van 1 juli 2021 niet alle Groningse gemeenten de RES 1.0 aangenomen hebben.

Tijdens de vergadering op 2 juni hebben Provinciale Staten besloten de RES 1.0 aan te nemen. 25 statenleden hebben voor het besluit gestemd en 15 tegen. Tijdens de beraadslaging bij dit onderwerp zijn 13 moties ingediend. Door stemming is één motie aangenomen en zijn er 12 verworpen.<sup>29</sup> In het Statenbesluit is benadrukt dat de RES 1.0 uitgangspunten bevat en dat de deelnemende overheden in eigen beleid invulling geven aan deze uitgangspunten.<sup>30</sup>

Het Algemeen Bestuur van het waterschap Noorderzijlvest besloot op 26 mei 2021 akkoord te gaan met de RES 1.0 van RES-regio Groningen. In het besluit van het Algemeen Bestuur is meegenomen dat de vaststelling van de RES 1.0 geen financiële consequenties heeft voor het waterschap en dat er synergievoordelen met het waterbeheerprogramma te verwachten zijn.<sup>31</sup> Op 26 mei 2021 heeft ook het Algemeen Bestuur van het waterschap Hunze en Aa's ingestemd met de RES 1.0. Wel heeft het Algemeen Bestuur in een brief vier zorgen en aandachtspunten aan de organisatie van RES-regio Groningen doorgegeven. Ten eerste moet er binnen de energietransitie zorg zijn voor duurzame watersystemen. Ten tweede moet er aandacht zijn voor een goede ruimtelijke inpassing van energieprojecten waarbij de kwaliteit van het landschap, de natuur en vogelhabitat ten minste behouden blijft. Ten derde wil het AB graag dat inwoners, bedrijven en stakeholders betrokken worden bij de planvorming van de RES. Ten vierde moet er ruimte worden gemaakt voor lokaal eigendom.

---

<sup>28</sup> Gemeente Pekela. (2021, juni 09). *Vergadering Gemeenteraad 09-06-2021*. Opgehaald van pekela.notubiz.nl: <https://pekela.notubiz.nl/vergadering/857217/Gemeenteraad%2009-06-2021>

<sup>29</sup> Provincie Groningen. (2021, juni 2). *Provinciale Statenvergadering, woensdag 2 juni 2021*. Opgehaald van ris2.ibabs.eu: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/ProvincieGroningen/017c187e-5f4b-4700-ac32-b6a8fd1533ca>

<sup>30</sup> Provinciale Staten van Groningen. (2021). *Statenbesluit Regionale Energiestrategie 1.0*. Groningen: Provincie Groningen. Statenbesluit Regionale Energiestrategie 1.0. 19/2021. 2021-027209

<sup>31</sup> Waterschap Noorderzijlvest. (2021). *Besluit Algemeen Bestuur, 26 mei 2021*. Groningen: Waterschap Noorderzijlvest.

## 2.5 Vrijwilligheid met een stok achter de deur

De deelnemende overheden zijn de afspraken over de RES vrijwillig aangegaan. Het uitgangspunt is dat partijen er vertrouwen in hebben dat (bestuurlijke) samenwerking ervoor zorgt dat de doelstellingen in de RES tijdig worden gehaald. Toch zijn het vaststellen van de RES en het halen van de doelstellingen niet vrijblijvend.

Als zich situaties voordoen waarin samenwerking onvoldoende werkt, volgen interventies. Het Klimaatakkoord noemt vijf van dergelijke situaties:

- A. Als de RES'en niet optellen tot de landelijke doelstelling; voor elektriciteit is dit tenminste 35 TWh grootschalig hernieuwbaar op land in 2030;
- B. Als de RES regio-overstijgende infrastructuurproblemen oplevert;
- C. Als een overheid in de regio niet meer wil deelnemen aan de RES-vorming, danwel de RES niet wil verankeren in omgevingsbeleid;
- D. Als een RES niet tot uitvoering komt;
- E. Als blijkt dat planningsafspraken die voortkomen uit de tafels Elektriciteit en Gebouwde Omgeving niet gehaald (kunnen) worden.

In het Klimaatakkoord is vastgelegd, dat wanneer zich een van deze situaties voordoet, partijen dan eerst binnen een regio proberen het probleem op te lossen. Vooral het halen van de 35 TWh grootschalige duurzame energieopwekking is een belangrijk onderdeel van de afspraken. Als uit de doorrekening van PBL zou zijn gebleken dat deze doelstelling niet zou zijn gehaald, dan zou eerst een bestuurlijke oplossing zijn gezocht: gemeenten, waterschappen en Rijk zouden overleggen over een aanpassing van het bod van een of meerdere regio's. Was men hier niet uitgekomen, dan zou het Rijk hebben geïntervenieerd. Dat traject is *Route35* genoemd. Uit een analyse van het PBL is gebleken dat de regio's de opgetelde ambitie van 35 TWh ruimschoots halen, waardoor dit traject voor dit onderdeel niet hoefde te worden ingezet.<sup>32</sup>

Toch is het denkbaar dat een van de overige situaties optreedt. In beginsel zal de provincie dan het voortouw moeten nemen om tot een bestuurlijke oplossing te komen. Vervolgens kan de provincie haar juridisch instrumentarium inzetten, bijvoorbeeld door instructieregels te stellen en/of een projectbesluit te nemen. Wanneer er geen decentrale oplossing mogelijk is, of als de provincie zelf partij is in het conflict, dan gaat het voortouw naar het Rijk. Het Rijk zal eerst bestuurlijk interveniëren en als dat niet werkt, zet het Rijk zijn juridisch instrumentarium in (instructieregel en/of projectbesluit).<sup>33</sup>

Het RES-proces is een proces van langdurige bestuurlijke samenwerking. Er zijn twee redenen waardoor volksvertegenwoordigende organen kunnen besluiten de RES 1.0 te verwerpen. Ten

---

<sup>32</sup> Uit de doorrekening van de concept-RESSen blijkt dat het opgetelde bod van de regionale ambities het nationale doel van 35 TWh ruimschoots overschrijdt en op ongeveer 50 TWh uitkomt. De RES Groningen draagt hier circa 5,7 TWh aan bij. Zie Matthijsen, J., Chranioti, A., Uyterlinde, M., Dignum, M., Tennekes, J., van Hoorn, A., & Eerens, H. (2020). *Regionale Energie Strategieën, een tussentijdse analyse*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

<sup>33</sup> NP RES. (sd). *'Wat als'-situaties*. Den Haag: NP RES.

eerste kan het orgaan vraagtekens hebben bij de inhoud van de RES. In dat geval zal de RES-regio moeten proberen deze vraagtekens weg te nemen. Dit kan ertoe leiden dat de RES 1.0 aangepast moet worden en opnieuw ter besluitvorming moet worden voorgelegd. In dit geval spreekt men nog steeds van de RES als samenwerkingsvorm. Een tweede reden om de RES 1.0 niet aan te nemen is dat het volksvertegenwoordigend orgaan de bestuurlijke samenwerking wil beëindigen. In dat geval spreekt men nog steeds van een RES, maar dan zonder de betreffende overheid.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Schriftelijke communicatie, 17 juni 2021.

# 3. Volksvertegenwoordigers en de RES

Dit hoofdstuk beoordeelt de legitimiteit van de RES via de representatieve democratie. Dat gebeurt door de Scorekaart Democratie voor dit onderdeel in te vullen. Daarmee wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van het onderzoek:

3. *In hoeverre hebben wensen met betrekking tot de energiestrategie een rol gespeeld in de meest recente verkiezingen voor de drie volksvertegenwoordigingen (Provinciale Staten, gemeenteraden en algemene besturen waterschap en de daaropvolgende coalitie-onderhandelingen) en wat is daarvan terug te vinden in de RES?*

Het beeld voor wat betreft representatieve democratie is overwegend positief. Stemmers konden een redelijk beeld hebben van de partijstandpunten over de verschillende RES-onderdelen tijdens de meest recente Provinciale Statenverkiezingen (20 maart 2019). Tijdens de totstandkoming van de RES was de agenda open en werd volksvertegenwoordigers ruimte geboden veranderingen aan te brengen in de RES. De mogelijkheid tot tegenstemmen scoort negatief omdat een tegenstem ertoe kan leiden dat de naasthogere overheid bepaalt wat er gaat gebeuren. . Of de volksvertegenwoordigingen het proces kunnen bijsturen, is ongewis, want er is weinig zekerheid dat moties en amendementen zullen worden doorgevoerd. De stemregels zijn wel duidelijk.

## 3.1 Verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden

Een van de thema's van inputlegitimiteit is de *verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden*. In deze documenten geven volksvertegenwoordigers aan wat de plannen en ambities zijn binnen bepaalde beleidsvelden voor een bepaalde periode. De mate waarin de volksvertegenwoordigers erin slagen deze plannen en ambities te realiseren, kan voor kiezers een indicatie zijn voor de daaropvolgende verkiezingen.<sup>35</sup> De scorekaart bevat vier indicatoren voor de verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden.

De eerste indicator is in hoeverre de RES als belangrijk thema is behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten, traditionele media of sociale media. De RES is door de politieke partijen niet genoemd tijdens de campagne.

---

<sup>35</sup> Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1<sup>e</sup> ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre volksvertegenwoordigers het onderwerp benoemen in verkiezingsprogramma's. De politieke partijen in Groningen die in 2019 hebben meegedaan aan de Provinciale Statenverkiezingen, hebben tijdens de campagne uiteenlopende standpunten ingenomen over de onderwerpen die in de RES terug moeten komen. Er zijn enkele partijen die zich in de campagne stellig uitspraken tegen verduurzaming. Aan de andere kant zijn er partijen die, onder voorwaarden, verduurzaming de ruimte wilden geven. Tijdens de campagne zijn geen concrete voorwaarden geformuleerd voor de manier waarop duurzame energie opgewekt moest worden. Ook zijn geen zoekgebieden geopperd.

Indicator	Score
Campagne	-
Verkiezingsprogramma	±
Bestuursakkoord	±
Omzetten in beleid	±

Tijdens de verkiezingscampagne is de RES als zodanig voor geen van de partijen onderwerp van gesprek geweest. Sommige onderwerpen die in de RES aan de orde komen, zijn wel in de verkiezingscampagne behandeld.

- De politieke partijen zijn verdeeld over het onderwerp windenergie op land. Van de veertien partijen sloot de helft windenergie op land uit. De overige partijen waren voorstander maar wilden wel dat aan gestelde voorwaarden voldaan werd. De partijen zijn in de campagne niet ingegaan op specifieke onderwerpen zoals de hoogte of de beoogde locaties van de windmolens.
- Waar windenergie op land nog wel aandacht heeft gekregen tijdens de campagne, kon dat voor zonne-energie op land niet worden gezegd. Een meerderheid van de politieke partijen had geen aandacht besteed aan dit onderwerp. Enkele partijen hebben wel aangegeven dat zonne-energie op dak de voorkeur heeft en dat energielocaties waar mogelijk dubbel gebruikt zouden moeten worden.
- Tijdens de campagnes zijn er geen suggesties gedaan voor specifieke zoekgebieden. Wel zijn er voorwaarden voor wind- en zonneparken genoemd door politieke partijen, waaronder het voorkomen van overlast en het beschermen van kwetsbare landschappen terugkerende focuspunten.
- Duurzame warmtebronnen zijn door geen enkele partij genoemd in de campagne. Enkele partijen hebben genoemd dat geïnvesteerd moest worden in nieuwe, duurzame oplossingen. Dit is echter vooral gericht op het duurzaam opwekken van energie en niet op het duurzaam opwekken van warmte.

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre politieke partijen het onderwerp benoemen in verkiezingsprogramma's. Er zijn veertien politieke partijen die in 2019 hebben meegedaan aan de provinciale verkiezingen in Groningen. Eén van deze partijen heeft geen verkiezingsprogramma opgesteld, wat betekent dat dertien verkiezingsprogramma's zijn betrokken in de analyse. Van deze verkiezingsprogramma's zijn er drie waarin de Regionale Energiestrategie als onderwerp behandeld wordt. Deze drie partijen hebben geen inhoudelijke standpunten, over bijvoorbeeld de locaties of de manier waarop de energie opgewekt zou moeten worden. Onderdelen van de RES komen wel vaker aan de orde. De dertien verkiezingsprogramma's uiten zich op uiteenlopende manieren over de RES en de invulling ervan.

- De verkiezingsprogramma's laten zich op verschillende manieren uit over windenergie op land. Er is een partij die nadrukkelijk tegen windmolens is. Er zijn drie partijen die geen windmolenparken willen. Zeven van de dertien verkiezingsprogramma's spreken zich niet uit tegen windmolens maar plaatsen wel kanttekeningen bij het plaatsen ervan. Zo wil men het overlast beperken en gaat de voorkeur uit naar windenergie op zee. Er zijn twee partijen die hierover geen duidelijk standpunt innemen.
- Wat betreft zonne-energie op land spreekt een van de partijen zich nadrukkelijk uit *voor* het realiseren van zonneparken. Eén van de partijen spreekt zich specifiek uit *tegen* het realiseren van zonneparken. De overige partijen kiezen niet nadrukkelijk een kant. Wel worden voorwaarden gesteld aan de ruimtelijke inpassing van zonneparken.
- Geen van de partijprogramma's wijst gebieden aan die eventueel geschikt zouden kunnen zijn voor duurzame energieprojecten.
- Ook duurzame warmtebronnen worden in de meeste partijprogramma's niet genoemd. Wel spreken enkele partijen hun zorgen uit over een van de methoden om duurzaam warmte op te wekken, specifiek geothermie. Een van de partijen sluit het gebruik van deze methode uit.

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre de RES een plek krijgt in het bestuursakkoord; de derde indicator. Na de verkiezingen hebben zes van de veertien politieke partijen een coalitieakkoord opgesteld, genaamd: "Verbinden, versterken, vernieuwen".<sup>36</sup> In dit coalitieakkoord geven zij richting aan het te voeren beleid van de provincie. De Regionale Energiestrategie komt viermaal terug in het coalitieakkoord. Dit zijn algemene opmerkingen, zoals het voornemen om samen met de gemeenten de kosten van de Regionale Energiestrategie zoveel mogelijk te drukken. Er worden geen beleidsvoornemens gegeven, behalve dat het is toegestaan om biomassa op lokale schaal te gebruiken voor de warmtevoorziening.

Het coalitieakkoord noemt aspecten die in de RES terugkomen.

- Er is een paragraaf opgenomen over duurzame energieproductie. De coalitie wil samen met de gemeenten gaan kijken of er nieuwe, grote windmolens geplaatst kunnen worden. Ook moet ruimte worden gecreëerd voor kleine windmolens buiten het stedelijk gebied.
- In dezelfde paragraaf is een passage opgenomen over zonne-energie op land. Zonneparken worden niet bij voorbaat afgewezen. Het akkoord spreekt de voorkeur uit dat zonneparken niet op landbouwgronden gerealiseerd worden.
- De coalitie heeft geen concrete zoekgebieden beschreven. Wel wil ze een ruimtelijk kader opstellen waarbinnen de ontwikkelingen rondom duurzame energieproductie op land kunnen plaatsvinden. In de omgevingsvisie staan zeven landschapstypen omschreven en het college gaat per landschapstype een maatschappelijk debat opstarten om te kijken welke duurzame energieprojecten het gebied kan dragen.
- Wat betreft duurzame warmtevoorziening geeft de coalitie aan dat een brede energiemix nodig is. Onder andere geothermie, biomassa en warmte vanuit industrie is genoemd. Het doel is om in 2030 een CO<sub>2</sub>-reductie van 55% te realiseren.

---

<sup>36</sup> Coalitie Provincie Groningen: 2019-2023. (2019). *Verbinden, versterken en vernieuwen*. Groningen: Provincie Groningen.

Tot slot is het relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid. De coalitie geeft in het bestuursakkoord de gezamenlijke beleidsvoornemens weer. De inhoud daarvan is afhankelijk van de coalitieonderhandelingen. Voor de oppositie is het lastiger om beleidsvoornemens te realiseren. Binnen de Nederlandse decentrale politiek is samenwerken essentieel. Dus is het moeilijk om alle plannen om te zetten in beleid. Voor de RES is dit niet anders. De interbestuurlijke samenwerking maakt dit alleen maar lastiger.

In de RES 1.0 wordt als doel genoemd 5,7 TWh aan elektriciteit op te wekken voor 2030. Dit bod is gebaseerd op bestaand beleid en vastgestelde ambities. Van deze 5,7 TWh is al 4,1 TWh gerealiseerd in de provincie. In de RES 1.0 komt het voornemen uit het coalitieakkoord om nieuwe grote windmolens mogelijk te maken niet terug; de RES-partners houden vast aan het concentratiebeleid. De voorkeur om zonne-energie niet op landbouwgrond op te wekken komt in de RES 1.0 terug in de wens om meer zonne-energie op daken op te wekken. Omdat er weinig sturingsmogelijkheden zijn, is hiervoor geen concrete doelstelling opgenomen in de RES. Het streven is om in 2022 een gemeenschappelijke aanpak voor zonne-energie op daken gereed te hebben. Daarnaast wordt een plan van aanpak gemaakt voor ecologie rondom energieparken. De RES 1.0 onderstreept verder het belang van minimaal 50% lokaal eigendom bij duurzame energieprojecten. Hiervoor is een Methodeboek Lokaal Eigendom en Participatie met voorbeelden uit de regio uitgewerkt. Dit Methodeboek heeft geen enkele (zelf)bindende werking voor de deelnemers aan de RES. Uit deze voorbeelden blijkt dat het de coalitie gelukt is beleidsvoornemens voor een deel om te zetten in beleid.

## 3.2 Openheid agenda

Het tweede thema van inputlegitimititeit is in hoeverre *de agenda als open* beschouwd kan worden. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor volksvertegenwoordigers om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.<sup>37</sup> De scorekaart bevat vier indicatoren voor de openheid van het agendavormingsproces.

In de eerste plaats dient er beleidsruimte te zijn voor de volksvertegenwoordigers; in de tweede plaats moeten zij betrokken zijn. Tijdens het proces hebben volksvertegenwoordigers kunnen debatteren bij de startnotitie, de concept-RES en de RES 1.0. Tijdens deze debatten kregen de volksvertegenwoordigers de ruimte om de reguliere sturingsmiddelen, zoals moties of amendementen, in te zetten.

Indicator	Score
Beleidsruimte	+

<sup>37</sup> Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1<sup>e</sup> ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

Volksvertegenwoordigers moeten op de hoogte zijn van de manier waarop ze zijn betrokken bij de besluitvorming. Hierin is een rol weggelegd voor het dagelijks bestuur. De besluitvorming over het RES-proces is opgenomen in de agenda van de volksvertegenwoordigende organen. De volksvertegenwoordigers krijgen de reguliere mogelijkheid om op de hoogte te zijn van de gewenste betrokkenheid.

Betrokkenheid	+
Invloed delen	±
Inzicht in beleidsproces	+

De mate waarin het bestuur invloed deelt met de volksvertegenwoordigers is de derde indicator voor een open agenda. Formeel gezien bepalen volksvertegenwoordigers de politieke koers van het bestuursorgaan. Ook in het geval van de RES kunnen volksvertegenwoordigers door moties en amendementen sturing geven aan het dagelijks bestuur. Dat moet vervolgens in overleg treden met de besturen van de andere deelnemers. Dit maakt het lastig om de wens van elk volksvertegenwoordigend orgaan in te willigen. Dit is een kenmerk van het systeem en onvermijdelijk als meerdere overheden gaan samenwerken.

Het dagelijks bestuur dient volksvertegenwoordigers inzicht te geven in het beleidsproces. De informatievoorziening aan de volksvertegenwoordigers kan op verschillende manieren vorm krijgen. Als er informatie vanuit de provinciale organisatie komt, dan heeft het dagelijks bestuur hier een grote rol in. Uit gesprekken met leden van Provinciale Staten is gebleken dat dit niet een knelpunt is geweest.

### 3.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Het eerste thema van throughputlegitimiteit is de *betrokkenheid van 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. Aan dit thema zijn in de scorekaart zeven indicatoren verbonden.

Volksvertegenwoordigers moeten tijdige en juiste informatie krijgen over het beleidsonderwerp. Uit verkennende gesprekken met leden van Provinciale Staten is gebleken dat dit niet een knelpunt is geweest.

Indicator	Score
Informatie	+
Behandeling	+
Tijd	+
Vormgeving	±
Amenderen	+
Stemmen	+
Tegenstemmen	-

Volksvertegenwoordigers moeten de RES inhoudelijk behandelen, bijvoorbeeld door erover in debat te gaan. Tabel 1 geeft een overzicht van de momenten waarop Provinciale Staten formeel of informeel zijn betrokken bij de RES Groningen. Er waren met enige regelmaat bijeenkomsten waarin de volksvertegenwoordigers informatie konden krijgen en vragen konden stellen. Verder is er een inhoudelijke behandeling geweest van de startnotitie, van de concept-RES en van de RES 1.0. Daarnaast heeft er een consultatieronde plaatsgevonden voordat de concept-RES opgesteld werd.



Het was voor de betrokken volksvertegenwoordigers meerdere malen mogelijk om informatie over de RES te krijgen en over het onderwerp te debatteren.

Tabel 1: bijeenkomsten Provinciale Staten over de RES

Datum	Bespreking	Moties en amendementen
3/5 sept. 2019	Gezamenlijke raden/staten/waterschap informatieavonden over het Startdocument RES	
25 sept. 2019	Statencommissie – bespreking Startdocument RES (met als achtergrondinfo voor de statenleden de aanbevelingen uit het NRK-rapport Energie in transitie)	
9 okt. 2019	PS – besluitvorming over Startdocument RES.	17 moties ingediend, 4 aangenomen.
23 jan. 2020	Gezamenlijke raden- en statenbijeenkomst inclusief workshops in Zuidbroek	
26 feb. 2020	Statencommissie – bespreking Consultatiedocument (insprekers)	
13 mei 2020	Statencommissie via videoverbinding – 1 <sup>e</sup> bespreking concept-RES (insprekers)	
11 juni 2020	Start schriftelijke ronde statencommissie	
22/23 juni 2020	Gezamenlijk webinar Concept-RES	
16 sept. 2020	Statencommissie – 2 <sup>e</sup> bespreking concept-RES (insprekers)	
30 sept. 2020	PS – besluitvorming over concept-RES.	6 moties ingediend, 1 aangenomen.
8 april 2021	Gezamenlijk webinar RES 1.0	
28 april 2021	Stateninformatiedag met een Vragenuurtje RES 1.0	
12 mei 2021	Statencommissie – bespreking RES 1.0	
26 mei 2021	PS – bespreking RES 1.0	
2 juni 2021	PS – besluitvorming over RES 1.0	

Volksvertegenwoordigers moeten voldoende de tijd krijgen om het onderwerp inhoudelijk te behandelen. In verkennende gesprekken met leden van Provinciale Staten van Groningen is gebleken dat dit niet een knelpunt is geweest. Daarnaast is er voldoende tijd geweest tussen de behandeling van het Startdocument, het concept-RES en de RES 1.0.

Het is van belang dat volksvertegenwoordigers zelf het besluitvormingsproces kunnen vormgeven; de vierde indicator. De behandelingen van de producten is niet op een speciale manier vorm gegeven. De grote lijnen van de RES zijn gebaseerd op de planning van het Nationaal Programma RES.<sup>38</sup> De gedetailleerde planning ligt in handen van de organisatie van de RES. De specifieke behandeling tijdens vergaderingen van de volksvertegenwoordigende organen ligt in handen van die organisatie zelf. De invloed van de volksvertegenwoordigers op het besluitvormingsproces is dus klein.

Volksvertegenwoordigers moeten reëel in de gelegenheid zijn om het voorstel te amenderen; de vijfde indicator. Bij de Groningse RES kregen de volksvertegenwoordigers meerdere

<sup>38</sup> NP RES. (2019). *Handreiking 1.1*. Den Haag: NP RES.

mogelijkheden om de inhoud van het product te beïnvloeden. Medio 2019 is de Startnotitie<sup>39</sup> aangenomen door de volksvertegenwoordigingen. Hierin geven ze aan dat ze de RES niet alleen bekijken vanuit het financieel perspectief, maar ook een maatschappelijk perspectief. Vervolgens is in de aanloop naar het concept-RES de mogelijkheid geboden om te reageren op een consultatiedocument. Ook over het concept-RES zelf konden de volksvertegenwoordigers moties en amendementen indienen. Tot slot is er gedebatteerd over de RES 1.0.

Volksvertegenwoordigers dienen te kunnen stemmen over het al dan niet aannemen van het voorstel; de zesde en zevende indicator. Wat betreft de Groningse RES kregen de volksvertegenwoordigers drie keer de kans om documenten van de RES in stemming te brengen. Het gaat hier over de Startnotitie, de concept-RES en de RES 1.0. Bij het uitbrengen van hun stem moeten volksvertegenwoordigers vrij kunnen kiezen of ze voor- of tegenstemmen. Dat wil zeggen dat tegenstemmen een reële optie is. In paragraaf 2.5 is beschreven wat het stappenplan is als een overheid de RES 1.0 verwerpt. Kort gezegd zal een hogere overheid (de provincie dan wel het Rijk) eerst proberen een bestuurlijke oplossing te vinden. Als dit onvoldoende resultaat heeft, dan zal het volgens de afspraken het juridisch instrumentarium<sup>40</sup> inzetten. Het verwerpen van de RES 1.0 is daarmee geen reële optie voor Provinciale Staten of een gemeenteraad.

### 3.4 Volksvertegenwoordigers kunnen controleren

Het tweede thema van throughputlegitimiteit is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van een van de grondregels van 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.<sup>41</sup> Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden.

De eerste indicator luidt dat volksvertegenwoordigers een toetsbaar kaderstellend besluit nemen. Aan het begin van het RES-proces is dit gedaan in de vorm van het Startdocument. Hierin hebben de overheden onder andere vier stappen beschreven aan de hand waarvan ze tot een gezamenlijk RES-bod komen. Ook zijn in dit document vier uitgangspunten geformuleerd die centraal staan in de maatschappelijke afwegingen die in het proces plaatsvinden. Dit Startdocument is door alle betrokken volksvertegenwoordigers vastgesteld.

Indicator	Score
Kaderstelling	+
Periodieke toetsing	±
Verantwoording	+
Bijsturen	±

<sup>39</sup> RES Groningen. (2019). *Startdocument Regionale Energiestrategie Groningen*. Groningen: RES Groningen.

<sup>40</sup> Zoals een Instructieregel of een Projectbesluit.

<sup>41</sup> Belefante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*. (18<sup>e</sup> ed) Deventer: Wolters Kluwer. blz. 14 & 15.

Ten tweede moet de uitvoering van dit kaderstellend document periodiek getoetst worden. Met het vaststellen van het Startdocument Regionale Energiestrategie Groningen geven Provinciale Staten, de gemeenteraden en de AB's opdracht aan hun colleges en DB's om gezamenlijk een Regionale Energiestrategie voor Groningen te maken.

In tabel 1 is de betrokkenheid van Provinciale Staten bij het RES-proces uiteengezet. Daarin is te zien dat Provinciale Staten op verscheidene momenten in schriftelijke rondes, webinars, commissievergaderingen en Statenvergaderingen hebben kunnen spreken en debatteren over de concept-RES en de RES 1.0. De volksvertegenwoordigende organen kregen twee maal de kans om de voortgang van de RES te beoordelen. Uit de notulen is op te maken dat Provinciale Staten niet direct aan de kaders uit de Startnotitie hebben getoetst. Verschillende onderdelen van de Startnotitie zijn wel besproken, zoals het belang van draagvlak en een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten. Provinciale Staten toetsen de ontwikkeling van de RES niet aan het Startdocument. De gedeputeerde verwijst meermaals naar het startdocument om aan te geven dat de RES binnen de door Provinciale Staten vastgestelde kaders zou zijn uitgevoerd.<sup>42</sup>

Volksvertegenwoordigers moeten de bestuurders ter verantwoording kunnen roepen over het gevoerde beleid; de derde indicator. Tijdens het RES-proces zijn er meerdere debatten geweest tussen de volksvertegenwoordigers en de bestuurders, bijvoorbeeld over het al dan niet aannemen van de RES 1.0. Een kanttekening daarbij is dat de volksvertegenwoordigers alleen hun *eigen* bestuurders ter verantwoording kunnen roepen en niet alle betrokken dagelijks bestuurders.

Volksvertegenwoordigers dienen instrumenten te hebben om de uitvoering van het beleid bij te sturen; de vierde indicator. Zij kunnen reguliere instrumenten, zoals moties of amendementen, inzetten om de doelstellingen van de eigen bestuurders te beïnvloeden. De dagelijks bestuurder neemt dit dan mee naar Stuurgroep. In het geval van het concept-RES is deze aangeboden aan NP-RES met een aanbiedingsbrief. In deze aanbiedingsbrief staan vier aandachtspunten die in de RES 1.0 verwerkt moeten worden. Deze aandachtspunten zijn afkomstig uit de ingediende moties.<sup>43</sup>

### 3.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

Het eerste thema van outputlegitimiteit is de mate van *politiek-bestuurlijk draagvlak voor het beleid*. Dit wil zeggen dat er feitelijke steun moet zijn voor het beleid of voor aspecten daarvan.<sup>44</sup> Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Vooraf moet geformuleerd zijn wanneer er voldoende draagvlak is voor het beleidsvoorstel. Dit betekent dat er stemregels geformuleerd moeten zijn. Provinciale Staten, gemeenteraden en Algemene Besturen van waterschappen stellen het startdocument en de RES 1.0 volgens de

---

<sup>42</sup> Provincie Groningen. (2020). *Handelingen PS, 30 september 2020*. Groningen: Provincie Groningen.

<sup>43</sup> Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 1 oktober 2020*. Groningen: RES Groningen.

<sup>44</sup> Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3<sup>e</sup> ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

reguliere stemregels vast. Er is politiek-bestuurlijk draagvlak wanneer een gewone meerderheid van de volksvertegenwoordigers voor stemt. Wanneer een van de deelnemers de RES verwerpt, dan heeft dit geen invloed op de implementatie van de RES bij de deelnemers die de RES wel aannemen. Ook is duidelijk wat er gebeurt als de RES door een deelnemer verworpen wordt, al blijkt uit gesprekken met statenleden en gedeputeerden dat dit niet algemeen bekend is.

Indicator	Score
Stemregels	+
Draagvlak	±

Volgens de geformuleerde definitie dient er draagvlak te zijn voor het beleidsvoorstel. Gedurende het proces is dit niet het geval geweest. De Provincie, de waterschappen en een deel van de gemeenten hebben de concept-RES aangenomen. De gemeenten Oldambt, Pekela en Veendam hebben de concept-RES verworpen. De gemeenten Appingedam, Delfzijl en Stadskanaal hebben het concept-RES ter kennisgeving aangenomen en daarbij de nodige kanttekeningen geplaatst. De volksvertegenwoordigende organen hebben tot 1 juli de tijd gehad om de RES 1.0 te behandelen. Negen Groningse gemeenten hebben de RES 1.0 aangenomen. Het college van de gemeente Pekela heeft na de raadsvergadering zijn voorstel ingetrokken.<sup>45</sup> Dit betekent dat niet alle Groningse gemeenten de RES 1.0 hebben aangenomen voor 1 juli 2021.

---

<sup>45</sup> Gemeente Pekela. (2021, juni 09). *Vergadering Gemeenteraad 09-06-2021*. Opgehaald van [pekela.notubiz.nl](https://pekela.notubiz.nl/vergadering/857217/Gemeenteraad%2009-06-2021): <https://pekela.notubiz.nl/vergadering/857217/Gemeenteraad%2009-06-2021>

# 4. Stakeholders en de RES

In goed functionerende democratische besluitvorming dienen zo veel mogelijk belangen te worden meegewogen. Het in beeld krijgen van de belangen die spelen kan onder andere door georganiseerde belangenvertegenwoordigers (stakeholders) uit te nodigen hun stem te laten horen. In dit hoofdstuk analyseren we de manier waarop georganiseerde belangenvertegenwoordigers bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. In dit hoofdstuk komt deelvraag 2 aan bod. Deze vraag luidt:

2. *Hoe ziet het netwerk rond de RES eruit?*

De scores voor stakeholderbetrokkenheid kleuren overwegend rood, maar er zijn ook groene scores. In totaal zijn 12 stakeholders betrokken geweest in de voormalige brede stuurgroep. Er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd en niet alle stakeholders zijn bereikt. Stakeholders zijn overwegend negatief over wat zij konden inbrengen. Hun rol was vaak niet helder, het was vaak onduidelijk wat er met hun inbreng gebeurde en de indruk was dat er niet goed naar hen werd geluisterd. Zij hadden vaak geen tijd om stukken naar de achterban terug te koppelen. Hoewel de hiërarchische structuur helder was (de bestuurders nemen de beslissingen) was de rol die de stakeholders konden spelen tot het laatst onduidelijk. Er was geen gezamenlijke definitie van draagvlak en veel stakeholders zijn ontevreden over de uiteindelijk totstandgekomen RES 1.0.

## 4.1 De betrokken deelnemers

Bij de inputlegitimiteit door middel van participatie van betrokken organisaties is het van belang te weten welke organisaties aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. Daarvoor is in de eerste plaats een actorenanalyse noodzakelijk om te bepalen welke stakeholders moeten worden uitgenodigd. Er dient bijzondere aandacht te zijn voor het bereiken van belanghebbenden die zich niet zelf melden. Alle stakeholders dienen de mogelijkheid te krijgen hun stem te laten horen.

Binnen de RES benadrukken de deelnemende overheden de samenwerking met stakeholders. De ondertitel van RES 1.0 luidt dan ook 'Samenwerken aan een beter leefklimaat in onze regio'. Al in een vroeg stadium zijn stakeholders betrokken bij de totstandkoming van de RES. Na het ondertekenen van de intentieovereenkomst heeft de Stuurgroep RES bepaald wie de belangrijke regionale stakeholders zijn binnen de RES Groningen. Op 5 en 6 juni 2019 zijn stakeholderssessies gehouden, eerst met de netbeheerders en daarna met belangenbehartigers. Na deze eerste bijeenkomsten is ervoor gekozen de stakeholders een vaste plaats te geven in de organisatiestructuur van de RES (zie paragraaf 2.3). Besloten is een 'brede' stuurgroep in te stellen

waarin de stakeholders naast de bestuurders uit de stuurgroep zitting namen. De volgende stakeholders maakten deel uit van de Brede Stuurgroep: Enexis, Tennet, Waterbedrijf Groningen, Gasterra, Gasunie, New Energy Coalition, Nationaal Programma Groningen, Natuur en Milieu Federatie (NMF), Groninger Energiekoepel (GrEK), VNO-NCW, LTO Noord, JongRES (vanaf eind 2020).

De Brede Stuurgroep (met stakeholders) kwam eens per drie maand bijeen.<sup>46</sup> Omdat de brede stuurgroep niet goed functioneerde, is vanaf 3 december 2020 gekozen voor een ander model: een Stuurgroep zonder stakeholders; deze komt eens per maand bijeen.

De netbeheerders spelen een belangrijke rol in het (kunnen) aansluiten van wind- en zonneparken op het elektriciteitsnet. Het Klimaatakkoord noemt hen expliciet als partijen die binnen de werkstructuren van de RES een plaats moeten hebben.<sup>47</sup> Hun deelname is daardoor min of meer een gegeven. Voor de overige stakeholders geldt dat het voor de Noordelijke Rekenkamer niet

Indicator	score
Actorenanalyse	-
Alle relevante stakeholders	±
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	-

duidelijk is geworden op welke manier en aan de hand van welke criteria de selectie voor de Brede Stuurgroep heeft plaatsgevonden.<sup>48</sup> De RES-organisatie heeft geen stakeholdersanalyse uitgevoerd om tot een selectie te komen van stakeholders die aan de Brede Stuurgroep moesten deelnemen. Niet alle belangen – bijvoorbeeld die van inwoners – zijn vertegenwoordigd. De RES-organisatie heeft wel enkele woningcoöperaties benaderd om aan de Brede Stuurgroep deel te nemen. Meerdere woningcorporaties hebben aangegeven het RES proces liever op afstand te volgen.<sup>49</sup> Er zijn geen activiteiten ontplooid om de 'stille' belanghebbenden te benaderen. Uit de interviews is gebleken dat JongRES – een organisatie die de belangen van jongeren vertegenwoordigt – veel moeite moest doen om tot de Brede Stuurgroep RES te worden toegelaten.<sup>50</sup>

Stakeholders zijn van mening dat participatie hen veel tijd kost, zonder dat dit hen duidelijke resultaten oplevert.<sup>51,52</sup>

Vanaf 3 december 2020 zijn bij iedere stuurgroepvergadering wel stakeholders aanwezig en is de Brede Stuurgroep komen te vervallen. Er is gekozen voor *getrapte* vertegenwoordiging. Dat wil zeggen dat Enexis de regionale netbeheerders vertegenwoordigt, de Natuur- en Milieufederatie

<sup>46</sup> Los daarvan hebben enkele stakeholders bij de (smalle) Stuurgroep een presentatie mogen geven. Persoonlijke communicatie, 17-03-2021 en 22-03-2021.

<sup>47</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 223.

<sup>48</sup> Uit interviews blijkt dat hier geen expliciete analyse aan ten grondslag lag. Persoonlijke communicatie, 10-03-2021, 17-03-2021 en 22-03-2021.

<sup>49</sup> RES Groningen. (2020). *Consultatiedocument*. Groningen: RES Groningen, p. 9.

<sup>50</sup> Persoonlijke communicatie, 17-03-2021.

<sup>51</sup> Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 09-09-2020*. Groningen: RES Groningen.

<sup>52</sup> Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 07-01-2020*. Groningen: RES Groningen.

de maatschappelijke partners en LTO Noord de werkgevers. Een gevolg van deze ontwikkeling is dat een aantal stakeholders geen directe toegang meer heeft tot de stuurgroep.

## 4.2 Openheid agenda

Bij de inputlegitimiteit van participatieve democratie staat ten tweede de agendavorming centraal. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor de stakeholders om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij makkelijker de koers van het beleid bijsturen.<sup>53</sup> Er is sprake van een open agenda als aan een aantal zaken is voldaan. In de eerste plaats moet er beleidsruimte zijn. Als dat niet het geval is, is er geen ruimte om tegemoet te komen aan de wensen van stakeholders. Er moet verder vooraf bepaald zijn welke rol stakeholders krijgen in het proces. Ook moet het openbaar bestuur bereid zijn invloed te delen met de stakeholders. Er dienen procesafspraken te worden gemaakt over de manier waarop de besluitvorming plaatsvindt. De inbreng van stakeholders dient schriftelijk te worden vastgelegd. Het openbaar bestuur moet deelnemers regelmatig informeren over wat er met hun inbreng is gebeurd. Het is verder van belang dat het openbaar bestuur de inbreng van deelnemers serieus meeweegt in de besluitvorming en dat het inzicht geeft in deze weging. Wanneer een proces lang stilligt, moet het openbaar bestuur de stakeholders hierover informeren. Ten slotte is het belangrijk dat openbaar bestuurders transparant zijn over hun inbreng in de besluitvorming.

Er zijn vooraf geen afspraken gemaakt over de verwachtingen en de rollen in het proces. Het is gedurende het hele RES-proces voor zowel het bestuur als de stakeholders onduidelijk geweest welke rol de stakeholders precies vervulden in het proces. Bestuurders hielden volgens veel stakeholders vast aan hun bevoegdheden. Het lukte stakeholders daarom vaak niet om hun inbreng in de RES-documenten doorgevoerd te krijgen.<sup>54,55</sup> Er werd volgens deze stakeholders onvoldoende naar hen geluisterd. Volgens de procesbegeleider RES hebben de maatschappelijke actoren wel degelijk de kans gekregen om te participeren. Volgens hem is gehoord worden echter niet hetzelfde als je zin krijgen en kan niet iedere wens worden gehonoreerd.<sup>56</sup> Het zijn uiteindelijk de bestuurders die beslissen welke inbreng zij overnemen.

Het RES-proces staat onder grote tijdsdruk. Er moet in korte tijd veel gebeuren. Stakeholders moeten daarom veel tijd steken in de voorbereiding van de RES. Door deze tijdsdruk kregen stakeholders regelmatig stukken kort voor de vergadering aangeleverd. De stakeholders bestaan over het algemeen uit kleine professionele organisaties die deze tijd maar moeilijk kunnen vrijmaken. De tijd ontbreekt dan om de stukken met de achterban te bespreken. Het proces is hier onvoldoende op ingericht.

---

<sup>53</sup> Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1<sup>e</sup> ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

<sup>54</sup> Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 09-09-2020*. Groningen: RES Groningen.

<sup>55</sup> Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 07-01-2020*. Groningen: RES Groningen.

<sup>56</sup> Persoonlijke communicatie, 06-04-2021.

Van de Stuurgroepbijeenkomsten wordt een verslag gemaakt waardoor de inbreng van stakeholders tijdens de vergadering op schrift wordt gesteld. Het bestuur informeert de stakeholders onvoldoende over wat er met hun inbreng is gebeurd. Meerdere geïnterviewde stakeholders geven aan dat er geen duidelijk beeld bestaat van de bijdrages van de belangenorganisaties in de Groningse RES. Stakeholders hebben onvoldoende zicht op het resultaat van hun inspanningen. Het is onduidelijk in hoeverre het bestuur de inbreng van de stakeholders meeweegt en hoe deze inbreng zijn weg vindt in de RES. Het RES-proces staat onder grote tijdsdruk. Van het stilliggen van het proces is geen sprake geweest. Omdat de stakeholders bij de vergaderingen van de Brede Stuurgroep – en later bij de gewone stuurgroep – zitten, is de input van de bestuurders voor hen wel inzichtelijk.

Indicator	Score
Er is beleidsruimte	+
Rol stakeholders van tevoren bepaald	-
Bestuur deelt invloed	-
Procesafspraken voor besluitvorming	±
Inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd	+
Bestuur informeert deelnemers over wat met inbreng gebeurt	-
Bestuur weegt inbreng stakeholders mee	-
Bestuur geeft inzicht in afweging	-
Bestuur informeert deelnemers over stilliggen	n.v.t
Bestuurders zijn transparant over input	+

### 4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het eerste thema van throughputlegitimiteit is dat de gezamenlijke 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.<sup>57</sup> Inhoudelijke legitimatie kan op twee manieren gewaarborgd worden. Ten eerste kan erop gewezen worden dat het *besluit het resultaat is van onderhandelingen*, waarbij negatieve resultaten afgewogen kunnen worden tegen positieve resultaten. Ten tweede kan men een *negatief resultaat voorzien van beperkende maatregelen*, waardoor het resultaat als positief kan worden gezien.

De deelnemende stakeholders geven in meerderheid aan dat zij weinig tot geen aantoonbare invloed hebben gehad op de inhoud van de RES. De meeste stakeholders geven aan dat de onderhandelingsresultaten mager zijn, terwijl zij wel veel tijd en energie in het RES-proces moesten steken. Alleen de JongRES geeft aan dat het hen gelukt is een alinea in de RES 1.0 te krijgen om jongerenparticipatie in de RES 1.0 op te nemen. Voor hen was dit een belangrijk onderwerp. De meeste stakeholders zijn er niet op vooruit gegaan. Ook hebben de besprekingen niet geleid tot mitigatie van maatregelen.

Indicator	Score
Deelnemers gaan er op vooruit	-
Mitigerende maatregelen	-

<sup>57</sup> de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4<sup>e</sup> ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 121.



## 4.4 Mogelijkheden kernwaarden te behartigen

Bij de throughputlegitimiteit van participatieve democratie staat ten tweede de mate waarin de deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen centraal. Kernwaarden zijn de normen en waarden van een organisatie of persoon die haar bestaansrecht raken; het beschermen daarvan wordt als een belangrijke spelregel binnen het managen van een netwerk gezien.<sup>58</sup> Wanneer hier geen mogelijkheid voor is, kan het wederzijdse vertrouwen geschaad worden. Deelnemers kunnen hun kernwaarden als gewaarborgd zien wanneer de gemaakte *procesafspraken* in ieder geval deze kernwaarden beschermen.

De Noordelijke Rekenkamer heeft geen unaniem aangenomen procesafspraken gevonden die de bescherming van kernwaarden van de stakeholders waarborgen.

Indicator	Score
procesafspraken voor bescherming kernwaarden	-

## 4.5 Hiërarchie en structuur

Bij de throughputlegitimiteit van participatieve democratie staat ten derde de manier waarop de verschillende hiërarchische posities van organisaties een plaats krijgen binnen het besluitvormingsproces centraal. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen overheden in verschillende vormen samenwerken met elkaar, en met belangenorganisaties en bewonersorganisaties. Deze organisaties kennen niet dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met deze verschillen. De mate van verwachtingsmanagement is voldoende wanneer de deelnemers op de hoogte zijn van de geformuleerde afspraken, wanneer de deelnemers tevreden zijn over deze afspraken en wanneer de deelnemers kunnen functioneren binnen deze afspraken.

De meeste stakeholders die in de stuurgroep participeren zijn professionele organisaties die regelmatig met gemeenten en provincies om tafel zitten. Zij zijn bekend met het verschil in hiërarchische positie tussen openbaar bestuurders en stakeholders; het was voor hen duidelijk dat de overheidsbestuurders over de beslissingen zouden nemen. Toch was voor sommige stakeholders niet helder wat ieders rol precies was en welke verwachtingen partijen van elkaar hadden.

Indicator	Score
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van deelnemers	+
Op de hoogte van afspraken wie welke rol heeft	-
Deelnemers tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	-

Meerdere stakeholders waren niet tevreden over de rolverdeling. Verschillende stakeholders wilden medeverantwoordelijk zijn voor zowel het proces als de inhoud van de RES. De gemeentebestuurders gaven aan zelf verantwoordelijk te zijn om hun achterban en inwoners te

<sup>58</sup> de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4<sup>e</sup> ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 118.

informereren over het proces. De bestuurders honoreerden niet de wens van sommige stakeholders tot een actieve rol van de maatschappelijke organisaties en dat zorgde voor spanningen.

## 4.6 Mate van draagvlak

Bij de outputlegitimiteit van participatieve democratie staat als eerste de mate van draagvlak onder de betrokken bevolkingsgroepen voor het ontwikkelde besluit. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie.<sup>59</sup> Om te bepalen in hoeverre sprake is van draagvlak is het relevant om voorafgaand een gezamenlijke definitie van draagvlak te formuleren, te bepalen binnen welke populatie men draagvlak wil hebben en op welke manier het mogelijke draagvlak vastgesteld moet worden.

De Noordelijke Rekenkamer heeft geen gezamenlijke definitie aangetroffen van het benodigde draagvlak onder stakeholders of inwoners voor de inhoud van de RES. Het is de Rekenkamer uit gesprekken met stakeholders wel duidelijk geworden dat er onder stakeholders brede kritiek is op zowel het totstandkomingsproces als de inhoud van de RES. Deze kritiek spitst zich toe op het gebrek aan ambitie in de RES. Daarnaast nemen de geïnterviewde stakeholders een gebrek aan (ruimtelijke) coördinatie in de RES waar. Het plan is volgens hen te zeer een optelsom van gemeentelijk beleid. Zij missen een gemeenschappelijk ruimtelijk afwegingskader. Ook vinden zij het gebrek aan echte participatie bij het opstellen van de RES een gemis. Verder missen de geïnterviewde stakeholders basisafspraken rond participatie. Er is een methodenboek *Lokaal Eigendom en Participatie*, maar de toepassing hiervan is vrijblijvend. Kortom, stakeholders uiten veel fundamentele kritiek op zowel de totstandkoming als de inhoud van de RES. De lage ambitie en het gebrek aan participatie vinden zij een gemiste kans.

Indicator	Score
Gezamenlijke definitie van draagvlak	-
Er is draagvlak voor het beleid	-

---

<sup>59</sup> Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3<sup>e</sup> ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

# 5. De inwoners en de RES

In dit hoofdstuk analyseren we de manier waarop inwoners bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. In dit hoofdstuk komen de deelvragen 4 en 5 aan bod. Deze vragen luiden:

4. *In hoeverre is tijdens het tot stand komen van de RES sprake geweest van burgerparticipatie?*
5. *In hoeverre wordt in het proces van totstandkoming van de RES gekeken naar wensen van de bevolking?*

De Noordelijke Rekenkamer kijkt naar participatie op *regionaal* niveau. Participatie over gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten beschouwt zij niet als participatie over de RES, ook al kan die het draagvlak voor de energietransitie vergroten. Maar dergelijke plannen dateren veelal van voor de start van het RES-proces. Daarnaast hebben enkele gemeenten nog geen energieplannen vastgesteld. De beoordelingen in dit onderzoeksrapport zijn slechts gebaseerd op participatie over de RES op regionaal niveau.

In de RES 1.0 is afgesproken dat gemeenten de participatie door inwoners zouden oppakken. Hierop was geen centrale sturing. In het kader van de RES zijn weinig tot geen participatiemogelijkheden voor inwoners aangetroffen. Alle indicatoren op de Scorekaart Democratie krijgen de score negatief of niet van toepassing.

## 5.1 Betrokkenheid inwoners volgens het Klimaatakkoord

Volgens het Klimaatakkoord moeten decentrale overheden per regio zorgdragen voor een goede en tijdige informatieverstrekking richting inwoners. Op deze manier moeten inwoners in staat worden gesteld om effectief mee te denken in de strategievorming.<sup>60</sup> In de RES 1.0 is een visie gegeven op participatie door inwoners. In deze visie zijn de gemeenten primair verantwoordelijk voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Gemeenten staan volgens de RES 1.0 als overheid het dichtste bij de samenleving. Gemeenten geven vorm aan participatiebeleid met betrekking tot duurzaamheid en energie. Ze dragen zorg voor participatieprocessen bij de ontwikkeling van energieprojecten.

De Noordelijke Rekenkamer maakt in dit onderzoek onderscheid tussen participatie over enerzijds de besluitvorming over de RES en anderzijds participatie over gemeentelijk beleid of specifieke energieprojecten. Hoewel gemeentelijk energiebeleid een belangrijke input kan zijn (en is) voor de RES, beschouwt de Noordelijke Rekenkamer participatie hierover niet als participatie over de

---

<sup>60</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p 218

RES zelf. Veel gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten dateren al van voor de start van het RES-proces. Enkele gemeenten hebben nog geen energieplannen vastgesteld. In het verlengde daarvan kan niet eenduidig worden vastgesteld welke participatie over dergelijke lokale plannen en projecten in het kader van de RES heeft plaatsgevonden, met mogelijke doorwerking in de RES 1.0.

Er zijn in het kader van de RES nauwelijks burgerparticipatieprojecten opgezet, waardoor er weinig tot geen sprake is van betrokkenheid van inwoners. Voor zover de Noordelijke Rekenkamer kan nagaan, is voor burgers alleen op 25 maart 2021 een webinar over de RES georganiseerd. Tijdens dit webinar is informatie gedeeld en was er beperkt gelegenheid tot het stellen van vragen.<sup>61</sup> De beperkte participatiemogelijkheden maakt dat een groot deel van de indicatoren over democratische legitimiteit voor inwoners buiten beschouwing blijft.

## 5.2 Betrokkenheid inwoners

Een thema van inputlegitimiteit is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.<sup>62</sup> De scorekaart bevat drie indicatoren om de betrokkenheid van inwoners in kaart te brengen.

Volgens de eerste indicator dient de RES-organisatie een actorenanalyse uit te voeren om te bepalen welke de inwoners betrokken moeten worden bij het opstellen van het beleid. Tijdens het proces richting de RES 1.0 is geen actorenanalyse uitgevoerd. Tijdens het proces om tot de RES 1.0 te komen zijn geen inwoners betrokken. Dat betekent dat niet alle relevante inwoners aan tafel zaten en er ook geen extra aandacht is besteed aan het bereiken van participanten die zich niet vanuit zichzelf melden om te participeren.

Indicator	Score
Actorenanalyse	-
Alle relevante inwoners	-
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	-

<sup>61</sup> Een onderzoeker van de Noordelijke Rekenkamer heeft als observant aan deze webinar deelgenomen.

<sup>62</sup> Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3<sup>e</sup> ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 49.

## 5.3 Openheid agenda

Het ander thema bij inputlegitimiteit is de mate van openheid bij de agendavorming. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor inwoners om elementen en signalen uit de samenleving naar voren te brengen. Zo kan men makkelijker de koers van het beleid bepalen.<sup>63</sup> De scorekaart bevat tien indicatoren voor de mate van openheid van de agendavorming.

Indicator	Score
Er is beleidsruimte	N.v.t.
Rol stakeholders van tevoren bepaald	N.v.t.
Bestuur deelt invloed	N.v.t.
Procesafspraken voor besluitvorming	N.v.t.
Inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd	N.v.t.
Bestuur informeert deelnemers over wat met inbreng gebeurt	N.v.t.
Bestuur weegt inbreng stakeholders mee	N.v.t.
Bestuur geeft inzicht in afweging	N.v.t.
Bestuur informeert deelnemers over stilliggen	N.v.t.
Bestuurders zijn transparant over input	N.v.t.

Er zijn geen inwoners betrokken bij het proces om tot een RES 1.0 te komen. Door desondanks deze indicatoren te scoren, zou een vertekend beeld ontstaan. Deze indicatoren worden dus buiten beschouwing gelaten.

## 5.4 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het eerste thema bij throughputlegitimiteit is de mate waarin deelnemers de onderhandelingsresultaten kunnen uitleggen aan andere inwoners. Dat wil zeggen dat de deelnemende inwoners de uitkomsten van het proces moeten kunnen uitleggen en verantwoorden en hier eventueel de tijd en ruimte voor moeten krijgen. Daarbij is het ten eerste relevant dat de deelnemende inwoners er per saldo meer op vooruit dan op achteruit gaan. Ten tweede moeten eventuele negatieve effecten voorzien worden van mitigerende maatregelen.

Er zijn geen inwoners betrokken bij het proces om tot een RES 1.0 te komen. Door desondanks deze indicatoren te scoren, zou een vertekend beeld ontstaan. Deze indicatoren worden dus buiten beschouwing gelaten.

Indicator	Score
Deelnemers gaan er meer op vooruit dan achteruit	N.v.t.
Mitigerende maatregelen	N.v.t.

<sup>63</sup> Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1<sup>e</sup> ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

## 5.5 Mogelijkheden kernwaarden te behartigen

Het tweede thema bij throughputlegitimititeit is de mate waarin deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen. Kernwaarden zijn de 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.<sup>64</sup> Dit is de enige indicator van dit thema.

Er zijn geen inwoners betrokken bij het proces om tot een RES 1.0 te komen. Door deze indicatoren te scoren, zou een vertekenend beeld ontstaan. Deze indicator wordt buiten beschouwing gelaten.

Indicator	Score
procesafspraken voor bescherming kernwaarden	N.v.t.

## 5.6 Hiërarchie en structuur

Het derde thema bij throughputlegitimititeit is de mate waarop de verschillende hiërarchische posities van de deelnemers aan een proces aandacht krijgen. Overheden en burgers hebben niet dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met deze verschillen. De scorekaart formuleert drie indicatoren om de omgang met de verschillende hiërarchische structuren in kaart te brengen.

Er zijn geen inwoners betrokken bij het proces om tot een RES 1.0 te komen. Door deze indicatoren te scoren, zou een vertekenend beeld ontstaan. Deze indicatoren worden buiten beschouwing gelaten.

Indicator	Score
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van deelnemers	N.v.t.
Op de hoogte van afspraken wie welke rol heeft	N.v.t.
Deelnemers tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	N.v.t.

## 5.7 Mate van draagvlak

Bij het eerste thema van outputlegitimititeit staat de mate van draagvlak centraal. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de organisatie.<sup>65</sup> De scorekaart formuleert twee indicatoren voor dit thema.

Er zijn geen inwoners betrokken bij het proces om tot een RES 1.0 te komen. Door deze indicatoren te scoren, zou een vertekenend beeld ontstaan. Deze indicatoren worden buiten beschouwing gelaten.

Indicator	Score
Gezamenlijke definitie van draagvlak	N.v.t.
Er is draagvlak voor het beleid	N.v.t.

<sup>64</sup> de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4<sup>e</sup> ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 118.

<sup>65</sup> Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3<sup>e</sup> ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

# 6. Enquêteresultaten participatiebehoefte

In dit onderzoek naar de RES staat de vraag centraal op welke wijze de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie (RES) geborgd is. Daarbij maken we een onderscheid tussen de - formele - representatieve democratie en de - aanvullende - participatieve democratie. In deelvraag 5 is opgenomen in hoeverre in het proces van totstandkoming van de RES wordt gekeken naar wensen van de bevolking. In alle drie RES-regio's in het Noorden zijn enkele pogingen gedaan om inwoners en belangengroepen bij de besluitvorming over de RES te betrekken. Dit heeft in alle drie RES-regio's geresulteerd in een beperkte betrokkenheid van inwoners bij de totstandkoming van de RES. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre inwoners van de drie RES-regio's behoefte hebben aan participatie over de RES en de typische RES-onderwerpen, en in hoeverre zij daadwerkelijk invloed op het RES-proces hebben kunnen uitoefenen. Deze inzichten zijn nodig om te kijken in hoeverre de participatiemogelijkheden die de gezamenlijke overheden in het RES-proces hebben aangeboden ook aansluiten bij de wensen van de inwoners van die regio's.

## 6.1 Respons op de enquête

Om inzicht te krijgen in de participatiebehoefte en de participatiegraad onder de inwoners van de drie RES-regio's, is een enquête uitgevoerd. Voor het uitzetten van de enquête is gebruik gemaakt van een panel van I&O research. De dataverzameling liep van 16 juli t/m 2 augustus 2021. Er is één herinneringsmail gestuurd. In tabel 2 zijn de definitieve responsaantallen weergegeven. In totaal zijn 1798 enquêtes ingevuld. Het streven was om per RES-regio een respons van ten minste 500 te realiseren. Dat streven is gehaald. Het responspercentage is gemiddeld 58%.

Tabel 2: De respons op de enquête

Provincie	Aantal aangeschreven	Netto respons	Responspercentage
Groningen	993	540	54,4%
Fryslân	1152	639	55,5%
Drenthe	952	619	65,0%
Totaal	3097	1798	58,1%

Door allerlei (zelf)selectiemechanismen kan de verdeling van deelnemers aan de steekproef afwijken van die van de populatie in de RES-regio's. Ondanks de voldoende grote steekproef is de verdeling dan niet meer representatief. Om voor dergelijke afwijkingen te corrigeren zijn de resultaten per provincie gewogen op de randtotalen van geslacht, leeftijd en opleiding. In de

tabellen in deze notitie zijn steeds deze gewogen resultaten weergegeven. De uitkomsten van de enquête zijn hierdoor representatief voor de drie RES-regio's.

## 6.2 De bekendheid van de RES

Een belangrijke doelstelling van de RES is dat inwoners bij het RES-proces worden betrokken, zodat een gedragen plan wordt gepresenteerd. Een minimaal vereiste is dan dat de RES bij de inwoners van de RES-regio bekend is. Op de vraag of de respondenten wel eens hadden gehoord van de RES antwoordt 21% dat dit het geval is; bij de overige 78% is de RES niet bekend. Tussen de provincies zijn kleine verschillen. In Fryslân heeft het kleinste percentage wel eens van de RES gehoord. In Drenthe is de RES bij een kwart van de respondenten bekend.

Tabel 3: Had u, voordat u deze vragenlijst invulde, wel eens gehoord van de Regionale Energiestrategie (RES)?

	<b>Groningen N = 540</b>	<b>Fryslân N = 639</b>	<b>Drenthe N = 619</b>	<b>Totaal N = 1798</b>
Ja	20,4%	18,9%	24,7%	21,4%
Nee	79,6%	81,1%	75,3%	78,6%
Totaal	100%	100%	100%	100%

De volgende vraag is via welk medium de respondenten over de RES hebben vernomen. Deze vraag is alleen gesteld aan de respondenten die hebben aangegeven al eerder van de RES te hebben gehoord. Het aantal respondenten waarvoor deze analyse kan worden uitgevoerd daalt daardoor met pakweg een factor 5. Deze respondenten hebben vooral over de RES gehoord via (in volgorde van belang) de krant, het internet, de gemeente en radio en televisie; ook sociale media en werk zijn belangrijk gebleken om informatie over de RES over te brengen. De respondenten uit Groningen geven vaker aan dat ze via radio en televisie over de RES hebben gehoord dan die in Drenthe en Fryslân. De overige informatiebronnen zijn minder belangrijk gebleken om de RES over het voetlicht te brengen.

Tabel 4: Hoe hebt u over de Regionale Energiestrategie (RES) gehoord?

	<b>Groningen N = 110</b>	<b>Fryslân N = 121</b>	<b>Drenthe N = 153</b>	<b>Totaal N = 384</b>
Krant	47,8%	45,3%	45,2%	46,0%
Internet	30,4%	25,0%	25,1%	26,6%
Gemeente	21,3%	23,3%	32,3%	26,3%
Radio/televisie	30,7%	24,7%	23,3%	25,8%
Sociale media	18,0%	17,9%	18,4%	18,1%
Werk	20,3%	17,2%	12,6%	16,3%
Vrienden/familie	7,7%	11,0%	8,5%	9,1%
Provincie	5,2%	10,5%	8,7%	8,3%
Belangenvertegenwoordigers	3,8%	6,1%	5,7%	5,3%
RES-organisatie zelf	2,6%	4,4%	3,5%	3,6%
Waterschap	1,0%	1,9%	3,0%	2,1%
Overig	3,3%	6,2%	4,5%	4,7%



We hebben dezelfde groep respondenten gevraagd hoeveel informatie zij hebben gekregen over de RES. De uitkomsten verschillen enigszins per provincie, maar het algemene beeld is dat de respondenten vinden dat zij (zeer) weinig informatie over de RES hebben gekregen. Zo'n 66% van de respondenten deelt deze mening, tegenover zo'n 34% die vindt dat zij voldoende of (zeer) veel informatie hebben gehad over de RES.

Tabel 5: Hoeveel informatie heeft u gekregen over de RES?

	<b>Groningen N = 110</b>	<b>Fryslân N = 121</b>	<b>Drenthe N = 153</b>	<b>Totaal N = 384</b>
Zeer veel informatie	2,1%	3,2%	2,1%	2,4%
Veel informatie	7,6%	4,2%	6,1%	5,9%
Voldoende informatie	23,4%	20,6%	32,3%	26,1%
Weinig informatie	45,2%	60,5%	45,7%	50,2%
Zeer weinig informatie	21,7%	11,4%	13,8%	15,3%

### 6.3 Betrokken willen worden

We hebben de groep respondenten die hebben aangegeven de RES te kennen enkele vragen gesteld over het belang dat zij eraan hechten hun mening te geven over de inhoud van de RES. Uit tabel 6 blijkt dat een meerderheid van deze inwoners het (zeer) belangrijk vindt dat zij hun mening over de RES kunnen geven (73%). Het aantal inwoners dat het onbelangrijk vindt hun mening te geven, is met 3% zeer klein.

Tabel 6: Vindt u het belangrijk dat u als inwoner uw mening kunt 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>
Zeer belangrijk	24,9%	27,2%	28,8%	27,2%
Belangrijk	44,3%	46,3%	45,6%	45,4%
Neutraal	26,8%	22,3%	23,1%	24,1%
Onbelangrijk	1,5%	1,5%	2,3%	1,8%
Zeer onbelangrijk	2,4%	2,3%	0,2%	1,5%

Een klein deel van de respondenten wil niet betrokken worden (6%). Een grote meerderheid van de overige respondenten kiest voor een laag participatieniveau (geïnformeerd of geraadpleegd worden, samen goed voor 71%). Dat beeld zagen we ook al bij de enquête in het onderzoek 'Ruimte voor inbreng', al kozen in die enquête duidelijk meer inwoners ervoor om te willen adviseren. Wellicht speelt hier mee dat de RES een abstracte karakter heeft dan een concrete ruimtelijke ingreep, maar deze verklaring is speculatief. Er zijn kleine verschillen tussen de provincies. In Drenthe kiezen relatief veel mensen ervoor om niet betrokken te willen worden. In Groningen willen meer respondenten geraadpleegd worden. In Fryslân willen relatief veel mensen mee kunnen beslissen.

Tabel 7: Op welke manier wilt u betrokken worden bij de invulling van de Regionale Energiestrategie?

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

We hebben de groep respondenten die hebben aangegeven van de RES gehoord te hebben gevraagd bij welke onderwerpen zij betrokken willen worden. Dit is gebeurd door hun een aantal onderwerpen voor te leggen. Het belangrijkste om over mee te praten vindt deze groep respondenten de manier waarop woningen van het gas worden afgekoppeld. Verder willen zij graag meepraten over de manier waarop duurzame energie zal worden opgewekt. Ook de locatie van nieuwe wind- en zonneparken vinden de respondenten een belangrijk onderwerp om over te participeren. Van de zeven voorgelegde items komt het participeren over het meeprofitieren van de winsten van wind- en zonneparken op een vijfde plaats. Deze betrekkelijk lage positie is opvallend, omdat aan dit onderwerp in het Klimaatakkoord en de RES'en veel belang wordt gehecht. Kennelijk zijn inwoners meer geïnteresseerd in het participeren over de inhoudelijke keuzen. Er zijn enkele opmerkelijke verschillen tussen de provincies. In Drenthe wil men minder vaak invloed hebben op de manier waarop energie wordt opgewekt, de locatie van wind- en zonneparken en het meeprofitieren van de winsten van wind- en zonneparken dan in de andere twee provincies. Daarentegen zijn de respondenten in Drenthe vaker geïnteresseerd in de keuze voor warmtebronnen. De zeven items vormen een redelijk uitputtende lijst van onderwerpen die de respondenten van belang vinden. Er zijn door de respondenten zelf maar weinig andere onderwerpen aangedragen (8% van de respondenten heeft dit gedaan).

Tabel 8: Op welke van de volgende onderwerpen zou u als inwoner van de provincie invloed willen hebben?

	<b>Groningen N = 110</b>	<b>Fryslân N = 121</b>	<b>Drenthe N = 153</b>	<b>Totaal N = 384</b>
De manier waarop woningen van het gas af gaan	72,6%	69,6%	77,5%	73,6%
De manier waarop duurzame energie zal worden opgewekt	75,6%	71,5%	57,6%	67,3%
Waar in de provincie nieuwe windmolenparken mogen komen	64,2%	68,6%	58,3%	63,3%
Waar in de provincie nieuwe zonneparken mogen komen	62,9%	64,2%	57,7%	61,3%
De manier waarop omwonenden van wind- en zonneparken kunnen meeprofitieren van de winsten van die parken	59,7%	55,5%	48,1%	53,9%
Welke warmtebronnen (zoals aardwarmte of fabriekswarmte) in de provincie gebruikt moeten worden om woningen van warmte te voorzien	37,2%	38,7%	50,8%	42,9%
Hoeveel wind- en zonne-energie zal worden opgewekt	39,7%	38,0%	34,1%	37,0%
Een ander onderwerp	6,6%	9,8%	7,4%	7,9%

Aan de mensen die kennis hadden van de RES is gevraagd in hoeverre zij zich op een schaal van 1 – 10 betrokken voelen bij de totstandkoming van de RES. Hierop scoort het RES-proces in alle drie provincies afgerond een 4. Groningen scoort een 3,7, Fryslân en Drenthe beide een 4,3. Uit deze cijfers blijkt dat de inwoners die van de RES op de hoogte zijn, zich niet erg betrokken voelen bij de totstandkoming van de RES.

## 6.4 Daadwerkelijke participatie

Een van de onderliggende doelstellingen van de RES is dat inwoners en stakeholders betrokken worden bij de besluitvorming. In deze enquête is daarom gevraagd in hoeverre de respondenten daadwerkelijk over de RES hebben geparticipeerd. Er is aan de groep respondenten die bekend waren met de RES de vraag gesteld in hoeverre hun de ruimte is geboden een mening te geven over de RES. 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; een ander 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 9: In hoeverre hebt 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%	1,8%	2,7%	1,6%
Zeer veel mogelijkheden	0%	0,5%	0,2%	0,2%
Weet ik niet	25,7%	20,2%	26,5%	24,3%

Aan de groep respondenten die hebben aangegeven dat er mogelijkheden waren om hun mening over de RES te geven, hebben we gevraagd of zij ook van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Van deze groep geeft – afhankelijk van de provincie – tussen de 15 en 21% aan dat zij dit ook werkelijk hebben gedaan. Dit is weergegeven in tabel 10.

Tabel 10: 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 dat heeft geparticipeerd van de totale steekproef	1,7%	2,6%	2,4%	2,3%
Absolute aantal respondenten dat heeft geparticipeerd	9	17	15	41

Omdat we gedurende de analyse op een steeds kleinere groep respondenten hebben ingezoomd, is voor een juist perspectief in tabel 9 ook het aantal respondenten dat heeft geparticipeerd afgezet tegen de totale steekproef. Van alle 1798 respondenten in de steekproef zeggen 41 dat zij hun mening over de RES hebben kunnen geven.

We hebben de respondenten ook gevraagd op welke plannen zij hebben gereageerd. Gezien de kleine aantallen deelnemers die deze vraag hebben beantwoord, kunnen deze gegevens niet meer zinnig naar de provincies worden uitgesplitst.<sup>66</sup> Ongeveer een derde van de deelnemers aan participatie geeft aan dat zij dit hebben gedaan over de RES zelf, een derde over *gemeentelijke* plannen over het opwekken van duurzame energie en een derde over plannen voor het *plaatsen van een wind- of zonnepark*. Een kwart van de respondenten die hebben geparticipeerd geeft aan dat het ging om plannen over *isolatie en/of het afkoppelen van het gas*. Hoewel deze cijfers in hoge mate indicatief zijn, is het beeld dat een belangrijk deel van de deelnemers die zeggen over de RES te hebben geparticipeerd, dit in werkelijkheid hebben gedaan over gemeentelijke beleidsplannen. Burgerparticipatie over de RES zelf is in Drenthe, Fryslân en Groningen een zeldzaam fenomeen.

Van de 41 respondenten die zeggen te hebben geparticipeerd over de RES geeft ongeveer de helft aan dat zij voldoende ruimte hebben gehad om hun mening te geven over de RES. De andere helft vindt dat deze ruimte er onvoldoende was. Zij gaven een rapportcijfer voor de manier waarop er naar hun mening is geluisterd. Het gemiddelde cijfer komt uit op een 5.

## 6.5 Het betrekken van niet-betrokkenen

In tabel 3 hebben we gezien dat ongeveer driekwart van de respondenten nog niet eerder van de RES had gehoord. Aan deze groep is de vraag voorgelegd of zij graag bij het RES-proces betrokken waren geweest. In tabel 11 zijn de resultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat in alle drie provincies ongeveer een derde van de respondenten die nog niet eerder over de RES hadden gehoord, graag betrokken had willen worden bij het opstellen van de RES. Doordat zij niet bekend waren met de RES hebben zij deze kans niet gehad.

Tabel 11: Had u graag betrokken willen worden bij het opstellen van de Regionale Energiestrategie (RES) in uw provincie?

	<b>Groningen N = 430</b>	<b>Fryslân N = 518</b>	<b>Drenthe N = 466</b>	<b>Totaal N = 1414</b>
Ja, ik wil graag betrokken worden	33,9%	30,2%	29,8%	31,2%
Nee, ik wil niet betrokken worden	66,1%	69,8%	70,2%	68,6%

Aan deze groep niet betrokkenen die wel graag betrokken hadden willen worden, is de vraag voorgelegd op welk participatieniveau zij betrokken hadden willen worden. We zien daar een paar opvallende zaken. Net als bij de mensen die van de RES hadden gehoord (zie tabel 7) zien we dat een grote meerderheid van de respondenten kiest voor een laag participatieniveau: het krijgen

<sup>66</sup> De verschillen tussen de provincies zijn bij deze kleine aantallen statistisch niet significant.

van informatie en geraadpleegd worden. Wat opvalt is dat binnen de groep respondenten die nog niet eerder van de RES hebben gehoord, een betrekkelijk hoog percentage kiest voor het kunnen meebepalen van het beleid. In Drenthe is de wens om het beleid te kunnen meebepalen met 19% het grootst.

Tabel 12: Op welke manier wilt u betrokken worden bij de invulling van de Regionale Energiestrategie?

	<b>Groningen N = 146</b>	<b>Fryslân N = 156</b>	<b>Drenthe N = 139</b>	<b>Totaal N = 441</b>
Geinformeerd worden	62,3%	67,7%	48,0%	59,7%
Geraadpleegd worden	18,9%	16,0%	27,8%	20,7%
Adviseren	1,1%	3,6%	0,2%	1,7%
Samenwerken met de overheden	1,5%	1,8%	2,8%	2,0%
Beleid meebepalen	14,4%	10,6%	19,0%	14,5%
Besluiten nemen	1,7%	0,2%	2,2%	1,3%

Aan de groep respondenten die nog niet van de RES hadden gehoord en die wel willen participeren, is ook gevraagd op welke onderwerpen van de RES zij invloed zouden willen hebben. De vraagstelling en antwoordcategorieën komen overeen met die van tabel 8. De resultaten komen grotendeels overeen. Mensen praten graag mee over de manier waarop woningen van het gas af gaan en de manier waarop duurzame energie zal worden opgewerkt. Ook de locaties van wind- en zonneparken zijn zaken waarop deze groep graag invloed heeft. Ook nu zien we dat het invloed uitoefenen op de manier waarop de omgeving van wind- en zonneparken kan meeprofitieren op de vijfde plaats komt. Daarna volgen nog warmtegebruik en de hoeveelheid wind- en zonne-energie die in de provincie moet worden opgewekt. De verschillen tussen de provincies zijn betrekkelijk klein. In Drenthe is in de groep mensen die nooit van de RES hebben gehoord relatief veel belangstelling om invloed uit te oefenen op het gebruik van warmte.

Tabel 13: Op welke van de volgende onderwerpen zou u als inwoner van de provincie invloed willen hebben?

	<b>Groningen N = 146</b>	<b>Fryslân N = 156</b>	<b>Drenthe N = 139</b>	<b>Totaal N = 441</b>
De manier waarop woningen van het gas af gaan	65,7%	70,5%	64,6%	67,1%
De manier waarop duurzame energie zal worden opgewekt	64,4%	63,1%	67,8%	65,0%
Waar in de provincie nieuwe windmolenparken mogen komen	54,4%	58,0%	57,9%	56,8%
Waar in de provincie nieuwe zonneparken mogen komen	46,5%	55,1%	56,4%	52,7%
De manier waarop omwonenden van wind- en zonneparken kunnen meeprofitieren van de winsten van die parken	41,6%	44,9%	42,2%	42,9%
Welke warmtebronnen (zoals aardwarmte of fabriekswarmte) in de provincie gebruikt moeten worden om woningen van warmte te voorzien	35,5%	39,4%	47,8%	40,8%
Hoeveel wind- en zonne-energie zal worden opgewekt	33,3%	37,7%	36,9%	36,0%
Een ander onderwerp	12,5%	3,7%	8,0%	8,0%

# 7. Een vergelijking tussen de drie RES-regio's

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we kort de belangrijkste verschillen in uitkomst tussen de drie provincies. Deze bespreking vindt plaats op hoofdlijnen, per thema. Als er op een bepaald thema weinig verschillen zijn in de scores tussen de RES-regio's, laten we dit buiten beschouwing. Daarmee focussen we op de meest in het oog springende verschillen in de aanpak van de RES met als doel dat RES-regio's van elkaar kunnen leren. In bijlage 1 is de ingevulde scorekaart voor de drie regio's opgenomen.

## 7.2 Representatieve democratie

Bij de beoordeling van de mate legitimiteit van de RES door middel van de representatieve democratie bekijken we op welke manier Provinciale Staten, de gemeenteraden en de Algemene Besturen van de waterschappen betrokken zijn bij de totstandkoming van de RES. Dit is gedaan door op de volgende thema's te scoren:

- verankering van het onderwerp in de verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden;
- Openheid van de agenda;
- betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de besluitvorming;
- mogelijkheid van volksvertegenwoordigers om te kunnen controleren;
- politiek- bestuurlijke draagvlak voor het beleid.

De rollen van de volksvertegenwoordigers lagen op hoofdlijnen vast. Zij stelden een startnotitie of startdocument vast, bespraken de concept-RES of stelden die vast, en stelden uiteindelijk de RES 1.0 vast. Aan deze formele vereisten voor de besluitvorming is in alle provincies voldaan. Binnen deze formele vereisten zijn de nodige variaties in aanpak denkbaar, waarbij volksvertegenwoordigers meer of minder betrokken kunnen zijn. Deze variaties in de besluitvorming hebben niet tot grote verschillen in de scores op de Scorekaart Democratie geleid. De belangrijkste verschillen zien we in het thema betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de besluitvorming. Er zijn twee zaken die opvallen.

Het eerste verschil is dat in Groningen een consultatieronde gehouden is, voordat de concept-RES werd vastgesteld en in de andere twee RES-regio's niet. In de Groningse 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 en de stuurgroep heeft deze reacties in de besluitvorming meegewogen. Door de volksvertegenwoordigers op deze wijze vroegtijdig bij de besluitvorming te betrekken, waarbij de plannen nog niet vastlagen, scoort de RES Groningen hoger dan de twee andere provincies op de indicator 'volksvertegenwoordigers kunnen het voorstel (reëel) amenderen'.

Een tweede verschil tussen de provincies heeft betrekking op het draagvlak voor het beleid. Hier scoort de RES Groningen lager dan de andere twee. Bij enkele Groningse gemeenteraden ligt de RES politiek gevoelig. Deze gevoeligheid lijkt sterker te zijn dan in de andere twee regio's. In de RES-regio Groningen hebben vijf gemeenteraden de concept-RES niet vastgesteld. De gemeenteraad van Pekela heeft het besluit over de RES 1.0 uitgesteld tot na de deadline van 1 juli. Daarom scoort Groningen lager dan de andere twee regio's op de indicator bestuurlijk draagvlak voor het beleid.

## 7.3 Participatieve democratie stakeholders

Bij de beoordeling van de mate van participatieve democratie kijken we eerst op welke manier maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij de totstandkoming van de RES. Dit is gedaan door op de volgende thema's te scoren:

- betrokkenheid van de deelnemers;
- openheid van de agenda;
- deelnemers kunnen de onderhandelingsresultaten uitleggen aan hun achterban;
- deelnemers kunnen hun kernwaarden behartigen;
- duidelijkheid en tevredenheid over de hiërarchische structuur;
- mate van draagvlak.

Alle drie noordelijke RES-regio's hebben hun eigen manier gevonden om stakeholders bij de totstandkoming van de RES betrokken. In Fryslân had een brede selectie van maatschappelijke organisaties een eigen overleggenoot, de Fryske Energiealliantie (FEA). In de FEA spraken zij over de plannen voor de RES. De voorzitter van de FEA had zitting in de Regiegroep en had een adviserende rol. In Drenthe is een Drentse Energietafel opgericht, waarin zowel bestuurders als een afvaardiging van maatschappelijke organisaties zitting had. De bestuurders hadden stemrecht, terwijl aan de maatschappelijke organisaties ruimte werd geboden om hun ideeën en adviezen ter vergadering naar voren te brengen. In de RES-organisatie in Groningen werd naast een 'gewone' stuurgroep aanvankelijk eenmaal per kwartaal een overleg van de Brede Stuurgroep georganiseerd. Aan deze Brede Stuurgroep nam naast de bestuurders een selectie van maatschappelijke organisaties deel. Zij konden daar hun ideeën en adviezen geven. Vanaf december 2020 heeft de RES-regio Groningen gekozen voor een ander model voor stakeholderparticipatie. Vanaf dat moment zijn in de Stuurgroep drie stakeholders vertegenwoordigd, namelijk Enexis, de Natuur- en milieufederatie en LTO Noord. Deze organisaties vertegenwoordigen, via een getrapte vertegenwoordiging, respectievelijk de

regionale netbeheerders, de maatschappelijke partners en de werkgevers. Een aantal stakeholders heeft hierdoor geen directe toegang meer tot de Stuurgroep.

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 ontworpen waar deze vertegenwoordigende partijen aan moesten voldoen. Het was belangrijk dat deze partijen een eigen belang/sector of kennisgebied konden inbrengen. 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, waaronder belangenvertegenwoordigers van groepen inwoners. De RES-regio Fryslân scoort daarom relatief goed op het thema 'betrokkenheid van de deelnemers'.

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 Regiegroep heeft enkele wensen van de FEA in de RES 1.0 meegenomen. Het gaat vooral om het verhogen van de kwantitatieve ambitie in de RES 1.0. Hierdoor gaan de stakeholders er ook meer op vooruit dan op achteruit. Dit maakt dat zij de onderhandelingsresultaten beter kunnen uitleggen aan hun achterban. Voor al het overige is de invloed van de FEA beperkt gebleven. Die beperkte invloed geldt ook voor de inbreng van de stakeholders in de twee andere RES-regio's.

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 daar 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.

Doordat de FEA een eigen overleggremium is van de stakeholders, hebben zij de mogelijkheid om met elkaar te discussiëren over de onderwerpen van de RES die zij belangrijk vinden. Ook kunnen de deelnemers aan de FEA hun eigen procesafspraken maken over het behartigen van hun kernwaarden. Daardoor scoort Fryslân goed op dit onderdeel. De FEA had bijvoorbeeld de mogelijkheid een ambitiesdocument te presenteren dat niet politiek beïnvloed is.

Binnen het thema hiërarchische structuur kan worden vastgesteld dat de meeste stakeholders professionele belangenvertegenwoordigers zijn die goed op de hoogte zijn van wie de besluiten neemt. In alle RES-regio's was een zekere onduidelijkheid over de afspraken wie welke rol heeft. In Groningen was deze rol onduidelijkheid het sterkst.



## 7.4

# Participatieve democratie inwoners

Bij de beoordeling van de mate van participatieve democratie kijken we vervolgens naar de manier waarop inwoners van de drie Noordelijke provincies zijn betrokken bij de totstandkoming van de RES. De ruimte die inwoners kregen om te participeren is op dezelfde manier uitgevoerd als hoe dit bij de stakeholders is gebeurd. Ook de thema's zijn hetzelfde. Op de volgende thema's is gescoord:

- betrokkenheid van de deelnemers;
- openheid van de agenda;
- deelnemers kunnen de onderhandelingsresultaten uitleggen aan hun achterban;
- deelnemers kunnen hun kernwaarden behartigen;
- duidelijkheid en tevredenheid over de hiërarchische structuur;
- mate van draagvlak.

De invulling van de inwonersparticipatie verschilde sterk per RES-regio. Een algemene bevinding – die wordt ondersteund door de enquêteresultaten – is dat er geen grote betrokkenheid is geweest van inwoners bij de RES. Uit de enquête blijkt wel dat een groot deel van de inwoners van de drie Noordelijke provincies behoefte heeft om te participeren.

Participatie van inwoners in de RES in Groningen was op regionaal niveau niet aanwezig. Mogelijk hebben gemeenten participatie-activiteiten ondernomen, maar dit werd niet gecoördineerd waardoor een lappendeken aan participatie ontstond met grote gaten tussen de lappen. De RES-regio heeft alleen een informeren webinar georganiseerd. Omdat de Noordelijke Rekenkamer in dit onderzoek participatie op regionaal niveau beoordeelt, was het niet mogelijk om voor de RES-regio Groningen het onderdeel inwonersparticipatie van de Scorekaart in te vullen.

De RES-regio Drenthe scoort van de drie Noordelijke provincies het positiefst op het onderdeel inwonersparticipatie. In Drenthe namen ruim 400 inwoners deel aan een inwonersonderzoek dat uitmondde in 'het Drentse Energieverhaal'. Zij deelden hun ervaringen, meningen en zorgen over de energietransitie. In dit traject is er naar gestreefd alles zo dicht mogelijk bij de inwoners te houden, en alle interpretatie en advisering uit de monden van de inwoners zelf te laten komen, met minimale externe beïnvloeding. De resultaten van het onderzoek zijn op een interactieve manier digitaal beschikbaar gesteld. Na het verzamelen van de verhalen is een groep inwoners en medewerkers van de RES-partners tijdens een schrijfatelier aan de slag gegaan met het interpreteren van de resultaten. In februari 2021 vond de Drentse Energie Driedaagse plaats waarvoor alle Drenten waren uitgenodigd. Er waren bijna 1.700 deelnemers. Een deel van de deelnemers aan het Drentse Energieverhaal hebben concrete inwonersadviezen over wind- en zonne-energie in Drenthe opgesteld. De verhalen van de inwoners en de adviezen vormden samen het Drentse Energieverhaal. Dit verhaal is aangeboden aan de Drentse Energietafel. Negentien adviezen van inwoners zijn in de RES 1.0 verwerkt.

In het Drentse Energieverhaal is getracht een representatieve steekproef van inwoners te bewerkstelligen. Er is extra moeite gedaan om ondergerepresenteerde groepen te benaderen.

Daarom scoort Drenthe positiever dan Fryslân op de indicator ‘betrokken deelnemers’. Ook op de ‘openheid van de agenda’ scoort Drenthe positiever dan Fryslân. Die positievere score is gerechtvaardigd omdat de inspanningen van de inwoners tot aanwijsbare aanvullingen in de RES 1.0 hebben geleid. Waar inwonersadviezen in de RES 1.0 zijn overgenomen, is dat met een icoontje in de kantlijn aangegeven. Dat is transparant en maakt het voor de deelnemers aan de schrijfsessies uitlegbaar welke resultaten zij hebben geboekt.

Het RES-proces in de regio Fryslân had ook enkele positieve scores op het onderdeel inwonersparticipatie. Bijna alle Friese gemeenten hebben een gezamenlijke burgerraadpleging uitgevoerd waarin ruim 3.000 Friezen zijn bereikt, genaamd ‘Kies voor Jelte’. Iedereen kon aan deze burgerraadpleging deelnemen, maar er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd en er was geen speciale aandacht voor ‘stille’ groepen inwoners. In de burgerraadpleging was de energietransitie als geheel het onderwerp; zij ging niet specifiek in op de RES. De resultaten van deze burgerraadpleging zijn gebruikt als input voor het participatieplan. Verder organiseerde de RES-regio een webinar dat interactiever was dan dat van de RES-regio Groningen. De doorwerking van deze participatie in de RES 1.0 is onduidelijk, waardoor er op het thema ‘openheid agenda’ veel negatieve scores staan.

In aanloop naar de RES 1.0 zijn vanuit de RES-organisatie communicatiemiddelen beschikbaar gesteld aan de gemeenten om hun inwoners te informeren. De gemeenten hebben ieder op hun eigen wijze hun inwoners op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Hoewel informatievoorziening en participatie op gemeentelijk niveau een belangrijke bijdrage kan leveren aan de RES, is in dit onderzoek alleen naar participatie op regionaal niveau gekeken. Vermeldenswaardig is wel dat Súdwest-Fryslân in het kader van de RES een eigen burgerforum heeft opgezet.

# Bibliografie

- Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). *Governance and the democratic deficit* (1 ed.). Burlington: Ashgate Publishing.
- Belefante, A., & de Reede, J. (2015). *Beginnelsen van het Nederlandse staatsrecht* (18 ed.). Deventer: Wolters Kluwer.
- Coalitie Provincie Groningen: 2019-2023. (2019). *Verbinden, versterken en vernieuwen*. . Groningen: Provincie Groningen.
- de Bruijn, J., & ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Directie Democratie en Bestuur. (sd). *Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie*. Den Haag: NP RES.
- Gemeente Pekela. (2021, juni 09). *Vergadering Gemeenteraad 09-06-2021*. Opgehaald van pekela.notubiz.nl: <https://pekela.notubiz.nl/vergadering/857217/Gemeenteraad%2009-06-2021>
- Matthijssen, J., Chranioti, A., Uyterlinde, M., Dignum, M., Tennekes, J., van Hoorn, A., & Eerens, H. (2020). *Regionale Energie Strategieën, een tussentijdse analyse*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- NP RES. (2019). *Handreiking 1.1*. Den Haag: NP RES.
- NP RES. (sd). *Nationaal Programma Regionale Energiestrategie*. Opgehaald van regionale-energiestrategie.nl: <https://regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>
- NP RES. (sd). *Opgave Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak*. Opgehaald van [www.regionale-energiestrategie.nl](http://www.regionale-energiestrategie.nl): <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave+res/opgave+maatschappelijk+n+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx>
- NP RES. (sd). *'Wat als'-situaties*. Den Haag: NP RES.
- Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Provinciale Staten van Groningen. (2021). *Statenbesluit Regionale Energiestrategie 1.0*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2020). *Handelingen PS, 30 september 2020*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2021, juni 2). *Provinciale Statenvergadering, woensdag 2 juni 2021*. Opgehaald van [ris2.ibabs.eu](http://ris2.ibabs.eu): <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/ProvincieGroningen/017c187e-5f4b-4700-ac32-b6a8fd1533ca>
- RES Groningen. (2019). *Startdocument Regionale Energiestrategie Groningen*. Groningen: RES Groningen.
- RES Groningen. (2020). *Consultatiedocument*. Groningen: RES Groningen.

RES Groningen. (2020). *Regionale energie strategie Groningen, concept RES*. Groningen: RES Groningen.

Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 01-10-2020*. Groningen: RES Groningen.

Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 07-01-2020*. Groningen: RES Groningen.

Stuurgroep RES Groningen. (2020). *Notulen, 09-09-2020*. Groningen: RES Groningen.

VNG. (sd). *Regionale Energiestrategie (RES)*. Opgehaald van [www.vng.nl](http://www.vng.nl): <https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res>

Waterschap Noorderzijlvest. (2021). *Besluit Algemeen Bestuur, 26 mei 2021*. Groningen: Waterschap Noorderzijlvest.

# Geïnterviewden

## Contactpersonen

Emiel Adema	Provincie Groningen
R.C. van Paassen	Provincie Groningen
D. de Vries	Provincie Groningen

## Geïnterviewden

Wouter van der Galiën	JongRES Groningen
Anne Geluk	Projectsecretaris RES
Nienke Homan	Gedeputeerde provincie Groningen
Marc Jager	Procesbegeleider RES
Geert Kloetstra	LTO Noord
Dirk Koppert	VNO-NCW
Mirjam Kramer	VNO-NCW
Rob Rietveld	NLVOW
Janneke Wolkorte	NMF Groningen

## Groepsinterview Provinciale Statenleden

J. Elshof	D66
H. Haze	Groninger Belang
J.H. ten Hoove	50plus
E.J. Bennema	VVD
J. Lesman-Veenstra	SP
D. Ram	PVV
R. van der Born	CU
R. de Wit	CDA
A. Zwart	PvhN

# Bijlage 1: Ingevulde Scorekaart Democratie

Scores:

- + = voldoet
- 0 = voldoet enigszins
- = voldoet niet
- X = niet van toepassing

	Representatieve democratie		Drenthe	Fryslân	Groningen
	Thema	Indicator			
<b>Input legitimiteit</b>	Verankering van het onderwerp in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden	Het onderwerp is als een belangrijk thema behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten of op sociale media	0	0	-
		Volksvertegenwoordigers hebben het onderwerp benoemd in het verkiezingsprogramma	0	0	0
		Het onderwerp vindt navolgbaar een plek in het bestuursakkoord.	0	0	0
		Volksvertegenwoordigers slagen erin hun plannen in beleid om te zetten	0	0	0
	Open agenda	Er is beleidsruimte	+	+	+
		Het bestuur stelt de volksvertegenwoordigers op de hoogte van de manier waarop ze bij de besluitvorming worden betrokken	+	+	+
		Het bestuur deelt invloed met volksvertegenwoordigers	0	0	0

		Het bestuur geeft inzicht in het beleidsproces aan volksvertegenwoordigers	+	+	+
<b>Throughput legitimiteit</b>	Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming	Volksvertegenwoordigers krijgen tijdige en juiste informatie over het onderwerp	0	+	+
		Er is een inhoudelijke behandeling van het onderwerp (debatten)	+	+	+
		Volksvertegenwoordigers krijgen voldoende de tijd om het onderwerp inhoudelijk te behandelen	+	+	+
		Volksvertegenwoordigers kunnen het besluitvormingsproces zelf vormgeven	-	-	-
		Volksvertegenwoordigers kunnen het voorstel (reëel) amenderen	0	0	+
		Volksvertegenwoordigers kunnen stemmen over het onderwerp	+	+	+
		Tegenstemmen is een reële optie	-	-	-
	Volksvertegenwoordigers kunnen controleren	Volksvertegenwoordigers nemen een toetsbaar kaderstellend besluit	+	+	+
		De uitvoering van het beleid wordt periodiek getoetst aan de hand van de gestelde kaders	-	-	0
		Bestuurders verantwoorden zich tegenover volksvertegenwoordigers	+	+	+
		Volksvertegenwoordigers hebben instrumenten om de uitvoering van het beleid bij te sturen	-	0	0
<b>Output legitimiteit</b>	Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid	Vooraf is geformuleerd wanneer er voldoende draagvlak voor het onderwerp is (stemregels)	+	+	+

		Volgens bovenstaande definitie is er draagvlak voor het beleid	+	+	0
	Beleidsresultaten	Er zijn criteria wanneer het beleid als doeltreffend en doelmatig wordt beschouwd	0	0	0
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt geëvalueerd	0	0	x
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt openbaar gemaakt	0	0	x
		Het beleid is volgens bovenstaande criteria effectief en doelmatig	0	0	x
	Er is politieke verantwoordelijkheid	Volksvertegenwoordigers zijn transparant over hun resultaten	0	0	x
		Volksvertegenwoordigers kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten	0	0	x

	Participatieve democratie Stakeholders		Drenthe	Fryslân	Groningen
	Thema	Indicator			
<b>Input legitimiteit</b>	Betrokken deelnemers	Er is een actorenanalyse uitgevoerd	-	+	-
		Alle relevante stakeholders kunnen hun stem laten horen	-	+	0
		Er is bijzondere aandacht besteed aan het bereiken belanghebbenden die zich niet vanzelf melden.	-	0	-
	Open agenda	Er is beleidsruimte	+	+	+
		Er is van tevoren bepaald welke rol burgers/stakeholders krijgen	-	-	-
		Het bestuur deelt invloed met deelnemers	-	-	-
		Er worden procesafspraken voor de besluitvorming gemaakt	-	-	0



		De inbreng van deelnemers wordt schriftelijk vastgelegd.	+	+	+
		Het bestuur informeert de deelnemers regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng gebeurt	+	-	-
		Het bestuur weegt de inbreng van burgers/stakeholders mee in de afweging	-	0	-
		Het bestuur geeft inzicht in de afweging van besluiten	-	-	-
		Het bestuur informeert deelnemers over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens	x	x	x
		Bestuurders zijn transparant over hun input	+	0	+
<b>Throughput legitimiteit</b>	Deelnemers kunnen de onderhandelingsresultaten uitleggen aan hun achterban	Deelnemers gaan er in de onderhandelingen meer op vooruit dan achteruit	-	0	-
		Een negatief resultaat wordt voorzien van mitigerende maatregelen	-	-	-
	Deelnemers kunnen hun kernwaarden behartigen	Er zijn (unaniem aangenomen) procesafspraken die de bescherming van kernwaarden waarborgen	-	+	-
	Hiërarchische structuur	Duidelijkheid over de hiërarchische posities van deelnemers in de besluitvorming	+	+	+
		Deelnemers zijn op de hoogte van de afspraken over wie welke rol heeft	0	0	-
		Deelnemers zijn tevreden over de afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	-	-	-
<b>Output legitimiteit</b>	Mate van draagvlak	Er is een gezamenlijke definitie van draagvlak (binnen welke populatie en hoe vastgesteld)	-	-	-
		Volgens bovenstaande definitie is er draagvlak voor het beleid	-	-	-

	Participatieve democratie Inwoners		Drenthe	Fryslân	Groningen
	<b>Thema</b>	<b>Indicator</b>			

<b>Input legitimiteit</b>	Betrokken deelnemers	Er is een actorenanalyse uitgevoerd	0	-	-
		Alle relevante stakeholders kunnen hun stem laten horen	0	+	-
		Er is bijzondere aandacht besteed aan het bereiken belanghebbenden die zich niet vanzelf melden.	+	-	-
	Open agenda	Er is beleidsruimte	+	+	x
		Er is van tevoren bepaald welke rol burgers/stakeholders krijgen	+	+	x
		Het bestuur deelt invloed met deelnemers	0	-	x
		Er worden procesafspraken voor de besluitvorming gemaakt	-	-	x
		De inbreng van deelnemers wordt schriftelijk vastgelegd.	+	+	x
		Het bestuur informeert de deelnemers regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng gebeurt	+	-	x
		Het bestuur weegt de inbreng van burgers/stakeholders mee in de afweging	+	-	x
		Het bestuur geeft inzicht in de afweging van besluiten	-	-	x
		Het bestuur informeert deelnemers over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens	x	x	x
		Bestuurders zijn transparant over hun input	x	-	x
<b>Throughput legitimiteit</b>	Deelnemers kunnen de onderhandelingsresultaten uitleggen aan hun achterban	Deelnemers gaan er in de onderhandelingen meer op vooruit dan achteruit	+	0	x
		Een negatief resultaat wordt voorzien van mitigerende maatregelen	x	x	x
	Deelnemers kunnen hun kernwaarden behartigen	Er zijn (unaniem aangenomen) procesafspraken die de bescherming van kernwaarden waarborgen	0	-	x
	Hiërarchische structuur	Duidelijkheid over de hiërarchische posities van deelnemers in de besluitvorming	+	+	x

		Deelnemers zijn op de hoogte van de afspraken over wie welke rol heeft	+	+	x
		Deelnemers zijn tevreden over de afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	0	?	x
<b>Output legitimiteit</b>	Mate van draagvlak	Er is een gezamenlijke definitie van draagvlak (binnen welke populatie en hoe vastgesteld)	-	-	x
		Volgens bovenstaande definitie is er draagvlak voor het beleid	-	-	x



Groningen  
Fryslân

Drenthe