

Regionale democratie vergt energie


Een onderzoek naar de democratische
legitimatie van de RES Drenthe

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Regionale democratie vergt energie

Een onderzoek naar de democratische legitimatie van
de RES Drenthe



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 ¹ 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

¹ Binnenlands Bestuur, nummers 18 en 19.

Inhoud

Voorwoord	2
Conclusies en aanbevelingen	6
Achtergrond en vraagstelling	6
Conclusies.....	7
Aanbevelingen	10
1. Inleiding	12
1.1 Democratische legitimiteit van de RES in Drenthe.....	12
1.2 Onderzoeksvraag	13
1.3 De aanpak van het onderzoek	14
1.4 Leeswijzer	15
2. Van Klimaatakkoord naar RES Drenthe	17
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 Drenthe	19
2.4 Besluitvorming over de RES Drenthe	21
2.5 Vrijwilligheid met een stok achter de deur	24
3. Volksvertegenwoordigers en de RES	26
3.1 Verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden.....	26
3.2 Openheid agenda.....	29
3.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij de besluitvorming	30
3.4 Volksvertegenwoordigers kunnen controleren.....	33
3.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid	34
4. Stakeholders en de RES	35
4.1 De betrokken deelnemers.....	35
4.2 Openheid agenda.....	36
4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten	37
4.4 Mogelijkheden kernwaarden te behartigen.....	38
4.5 Hiërarchie en structuur	38
4.6 Mate van draagvlak.....	39
5. De inwoners en de RES	40
5.1 Betrokkenheid inwoners volgens het Klimaatakkoord en de RES 1.0	40
5.2 Betrokkenheid deelnemers.....	42
5.3 Openheid agenda.....	43
5.4 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten	44
5.5 Mogelijkheden kernwaarden te behartigen.....	44

5.6	Hiërarchie en structuur	45
5.7	Mate van draagvlak.....	45
6.	Enquêteresultaten participatiebehoefte.....	47
6.1	Respons op de enquête	47
6.2	De bekendheid van de RES.....	48
6.3	Betrokken willen worden	49
6.4	Daadwerkelijke participatie.....	51
6.5	Het betrekken van niet-betrokkenen	52
7.	Een vergelijking tussen de drie RES-regio's	54
7.1	Inleiding.....	54
7.2	Representatieve democratie.....	54
7.3	Participatieve democratie stakeholders.....	55
7.4	Participatieve democratie inwoners	57
8.	Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	59
	Bibliografie	67
	Geïnterviewden	69
	Bijlage 1: Ingevulde Scorekaart Democratie	70

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% CO₂-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 Drenthe valt samen met het grondgebied van de provincie Drenthe. 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, moest 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).² 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

² 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?

In Drenthe is een projectorganisatie opgericht die bestaat uit de Drentse Energietafel (DET), een werkbureau en de werktafel (met daarin vier werkgroepen).

- A. De DET draagt verantwoordelijkheid voor de RES Drenthe. Zij bestaat uit de verantwoordelijke gedeputeerde, wethouders en dagelijks bestuurders van de inliggende waterschappen. Zij hebben allen stemrecht binnen de DET. Daarnaast zitten er stakeholders in de DET.³ Deze stakeholders hebben geen stemrecht. Een onafhankelijke voorzitter begeleidt en regisseert het proces. De vergaderingen worden voorbereid door een regiegroep die bestaat uit een afvaardiging van de DET.
- B. In de Werktafel zitten ambtelijke vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Binnen de Werktafel zijn vier werkgroepen: Communicatie en participatie, Elektriciteit, Warmte en Ruimtegebruik.
- C. Het Werkbureau is als ambtelijke opdrachtnemer van de DET verantwoordelijk voor de inhoudelijke ondersteuning van zowel de DET als de Werktafel. Bij het Werkbureau zijn, naast ambtelijke medewerkers van de betrokken overheden, afgevaardigden van de Vereniging Drentse Gemeenten en een vertegenwoordiger van het Nationaal Programma RES betrokken. Een onafhankelijke programmamanager stuurt deze samenwerking aan.

Aan de DET namen in totaal elf stakeholders deel. Er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd en niet alle stakeholders zijn bereikt. Het is de Rekenkamer niet duidelijk geworden op basis van welke criteria de stakeholderselectie heeft plaatsgevonden.

³ Waaronder vertegenwoordigers van Enexis, TenneT, RENDO, de Gasunie, Natuur- en Milieufederatie Drenthe, LTO Noord en de Drentse KEI.

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

De totstandkoming van de RES gebeurde in drie fasen. In de eerste fase heeft de Werktafel een startnotitie opgesteld die is vastgesteld door de DET. In deze startnotitie staan de kaders beschreven waarbinnen de RES tot stand moest komen. Deze startnotitie is vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemeen besturen van de waterschappen. In de tweede fase heeft het Werkbureau RES-regio Drenthe de concept-RES opgesteld. In de concept-RES is onder meer de Drentse ambitie opgenomen voor opwekking van duurzame energie. Deze concept-RES is vastgesteld door de DET en vervolgens ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen.⁴ In de derde fase heeft het werkbureau de concept-RES verder uitgewerkt tot een RES 1.0. Nadat deze door de DET was goedgekeurd, stelden Provinciale Staten, gemeenteraden en Algemene Besturen van waterschappen als hoogste bestuursorganen de RES 1.0 vast. Zij moeten als deelnemende overheden de afspraken in hun eigen (omgevings)beleid vastleggen.

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?

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

In het coalitieakkoord geeft de coalitie aan dat zij samen met gemeenten en hun inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers een RES gaat maken. Het geeft enkele hoofdlijnen over wind- en zonne-energie. Het wijst geen zoekgebieden aan, maar geeft hiervoor wel richtlijnen. De coalitie steunt kleine biogasinstallaties en alternatieve warmtebronnen.

In de voorbereiding van de RES was de agenda open en werd aan volksvertegenwoordigers ruimte geboden veranderingen aan te brengen in de RES. Provinciale Staten namen met de vaststelling van de Startnotitie RES een kaderstellend besluit, maar toetsten de voortgang niet expliciet aan de hierin opgenomen kaders. Provinciale Staten hebben zowel bij de bespreking van de concept-RES als de RES 1.0 reguliere sturingsmiddelen, zoals moties of amendementen, gebruikt. Voor een RES is de instemming van alle betrokken gemeenteraden, Provinciale Staten en

⁴ Alleen de gemeenteraad van Assen heeft de concept-RES niet vastgesteld, maar ter kennisgeving aangenomen. Zij was van mening dat instemming niet aan de orde omdat in de RES 1.0 de ruimtelijke vertaling en de technische onderbouwing nog moesten plaatsvinden.

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. Het was voor volksvertegenwoordigers lastig om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te brengen. 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 om de gemeenten primair verantwoordelijk te laten 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 geen centrale sturing. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbrak. Er is niet onderzocht hoe groot het draagvlak onder de Drentse inwoners was 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 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 heeft plaatsgevonden in het kader van de RES – met mogelijke doorwerking in de RES 1.0. Op regionaal niveau zijn burgers in het RES-proces betrokken nadat de concept-RES was vastgesteld. De belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld over het ambitieniveau in Drenthe – lagen toen al vast.

Inwoners konden hun stem laten horen in een narratief onderzoek. De organisatoren daarvan hebben getracht onder-gerepresenteerde groepen actief te benaderen. Daarmee scoort Drenthe relatief goed op de openheid van de agenda. Een selectie van de deelnemers aan ‘Het Drentse Energieverhaal’ heeft in schrijfsessies de mogelijkheid gekregen om aanbevelingen te doen. Een deel van de aanbevelingen van burgers is overgenomen in de RES 1.0.

Maatschappelijke instellingen hebben een vaste plek gekregen aan de Drentse Energietafel. Dit is reeds beschreven onder conclusie 1.

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 Drenthe die van de RES hebben gehoord betrokken willen worden bij de besluitvorming over de RES: zij willen betrokken worden bij fundamentele keuzen, zoals de manier waarop woningen van het gas af gaan en hoe en waar duurzame energie moet worden opgewekt. Een meerderheid kiest daarbij voor een betrekkelijk laag participatieniveau.

Het Werkbureau RES heeft in de aanpak van het Drentse Energieverhaal moeite gedaan om inwoners van Drenthe bij de totstandkoming van de RES te betrekken. De RES is echter totstandgekomen zonder een brede betrokkenheid van de Drentse bevolking. Aan het narratieve onderzoek dat het Werkbureau heeft uitgevoerd, hebben 400 Drenten deelgenomen en aan de schrijfsessies enkele tientallen. Uit de enquête van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat ongeveer driekwart van de Drentse bevolking niet eerder had gehoord van de RES. 15% van de inwoners die bekend waren met de RES vond dat er voldoende participatiemogelijkheden werden geboden. Het blijkt dat 2,4% van de ondervraagden zegt geparticipeerd te hebben. Een groot deel hiervan had dit gedaan over gemeentelijke plannen en niet over de RES zelf. 0,6% van de ondervraagden gaf aan over de RES zelf te hebben geparticipeerd.⁵

Stakeholders zijn overwegend negatief over wat zij konden inbrengen. Hun rol was voor hen niet helder, het was onduidelijk wat er met hun inbreng gebeurde en zij hebben de indruk dat er niet goed naar hen werd geluisterd. Er was soms geen tijd om stukken aan de achterban terug te koppelen. Hoewel de hiërarchische structuur voor hen begrijpelijk was ('de bestuurders nemen de beslissingen'), bleef de rol van de stakeholders tot het laatst onduidelijk. Er was geen gezamenlijke definitie van draagvlak en veel stakeholders zijn ontevreden over de uiteindelijk tot stand gekomen RES 1.0.

Aanbevelingen

Hieronder worden enkele aanbevelingen gedaan. De eerste aanbeveling heeft betrekking op het volledige stelsel van de democratische legitimiteit 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 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.

⁵ Een vergelijkbaar beeld komt uit een landelijke enquête van de Vereniging Eigen Huis. Zie: Vereniging Eigen Huis, Regionale Energiestrategieën, maart 2021.

- 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. Overweeg bij de totstandkoming van RES 2.0 twee consultatieronden langs de volksvertegenwoordigende organen in te lassen; één over een conceptversie van het startdocument en één voordat een beslissing over de concept-RES wordt genomen. Veranker deze laatste consultatieronde in het startdocument voor de RES. Zorg dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronden niet alleen een besluit nemen over de inhoudelijke koers van de RES, maar ook over de verdere invulling van het proces en hun rol daarin.
- 3. Behoud voor het traject naar de RES 2.0 de Drentse Energietafel. Versterk de positie van de stakeholders en veranker deze in de besluitvormingsstructuur. Naar het voorbeeld van de Friese Energiealliantie kan ervoor worden gekozen de stakeholders een eigen overleg te geven. Maak in ieder geval duidelijke afspraken over wat van de stakeholders wordt verwacht en op welke manier de overheidsbestuurders met de inbreng van stakeholders in de RES 2.0 omgaan. Zorg ervoor dat de overheidsbestuurders over ieder advies van stakeholders expliciet en gemotiveerd een besluit nemen en leg vast hoe de overgenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES 2.0.

Aanbeveling aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

- 6. Intensiveer het programma waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Het Drentse Energieverhaal was een goede poging om de Drenten bij de RES 1.0 te betrekken, maar het dat het aantal Drenten dat is bereikt was gering. Houd rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Daarbij is het nodig vooraf een methode te ontwikkelen waarmee de (waarschijnlijk uiteenlopende) meningen van burgers worden geaggregeerd tot hanteerbare aanbevelingen voor de RES 2.0. Wellicht kan de commissie participatie die enkele maanden geleden door Provinciale Staten is opgericht hierin een voorttrekkende rol spelen.

1. Inleiding

1.1 Democratische legitimiteit van de RES in Drenthe

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 CO₂-uitstoot met 49% te reduceren ten opzichte van 1990.

Een van de nationale doelstellingen is dat in Nederland in 2030 35 TWh elektriciteit wordt 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's⁶ 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.⁷ Participatie is daarbij een uitgangspunt. Bestuurders van gemeenten, provincies en waterschap(pen) kunnen zelf vaststellen welke regio zij vormen en hoe zij hun RES vormgeven.⁸ De RES is een samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en inwoners die samen de 'regio' die de energiestrategie moet vormgeven. Zij wordt daarin bijgestaan door het Nationaal Programma RES (NP RES). De RES is niet opgenomen in het reguliere Nederlandse staatsbestel. 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.⁹ Daarom werd het belangrijk gevonden dat burgers konden

⁶ In Drenthe valt de energieregio samen met de provinciegrens.

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

⁸ Om hen daarbij te ondersteunen heeft het Nationale Programma RES een handreiking RES opgesteld.

⁹ Maas, M. (2021, juni 25). *Burgers nauwelijks betrokken bij energiestrategie*. Opgehaald van [binnenlandsbestuur.nl](https://www.binnenlandsbestuur.nl/): <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/burgers-nauwelijks-betrokken-bij->

meedenken en -doen.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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 volksvertegenwoordigers¹³ en via meer directe vormen van participatie.¹⁴ 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 Drenthe is vormgegeven. Daarbij is het – gezien het bovenstaande – niet alleen van belang of volksvertegenwoordigers over de RES hebben besloten, maar ook in

energiestrategie.17428913.lynx?tid=TIDP802701XF44B33F6E723416A883B7A8689F2BD39YI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=binnenlandsbestuur

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

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

¹² 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.

¹³ Raadsleden, Provinciale Statenleden en Algemene Bestuursleden van waterschappen.

¹⁴ NP RES. (sd). *Opgave Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak*. Opgehaald van www.regionale-energiestrategie.nl: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave/res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx>

hoeverre stakeholders (belangengroepen, bedrijven) en inwoners een inbreng hebben gehad in de besluitvorming over de RES. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

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 Drenthe 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:¹⁵

¹⁵ 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.

- 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.
- Throughputlegitimiteit – 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’.
- Outputlegitimiteit – 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 outputlegitimiteit 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 Drenthe ingevulde scorekaart is opgenomen in bijlage 1 (met, ter vergelijking, ook de scores van Fryslân en Groningen).

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.¹⁶ 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 Drentse 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 Drenthe betrokken zijn bij het RES-proces. In hoofdstuk 6 komen de resultaten aan de orde van een enquête die de

¹⁶ Een groot deel van de interviews is wegens de coronapandemie online gehouden.

Noordelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de participatie in de RES. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de RES-regio's met elkaar vergeleken.

2. Van Klimaatakkoord naar RES Drenthe

In het Klimaatakkoord¹⁷ 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 Drenthe is een RES-organisatie opgericht met aan het hoofd de Drentse Energietafel bestaande uit de verantwoordelijke gedeputeerde, wethouders en leden van het dagelijks bestuur (DB's) van de waterschappen. Naast deze bestuurders zitten bij de voorbereiding van de RES ook netbeheerders en belangenbehartigers aan de Drentse Energietafel. Provinciale Staten, de gemeenteraden en de Algemene Besturen (AB's) van de waterschappen moeten het Startdocument RES en de RES 1.0 vaststellen. 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 CO₂-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 van CO₂. Daarin hebben zij afgesproken toe te willen werken naar 'Regionale Energie strategieën' (RES'en).^{18,19}

¹⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

¹⁸ Toen sprak men nog van een Regionale Energie en Klimaatstrategie (REKS).

¹⁹ 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.

Vertegenwoordigers van overheden en een groot aantal maatschappelijke organisaties ondertekenden het Klimaatakkoord op 28 juni 2019. De platformen waar afspraken gemaakt zijn om de CO₂-uitstoot in Nederland te beperken, waren de vijf sectortafels.²⁰ 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's²¹ 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.²² 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).²³ 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 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.

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

²¹ In Drenthe valt de RES-regio samen met de provinciegrens.

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

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

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 strategievorming.²⁴ De Handreiking RES (versie 1.1) hanteert een vergelijkbaar uitgangspunt.²⁵ 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.²⁶

2.3 De organisatie van de RES-regio Drenthe

Iedere energieregio heeft voor het opstellen van de RES een organisatie opgericht. Omdat het bij de RES in beginsel gaat over vrijwillige samenwerking, is niet voorgeschreven hoe die organisatie eruit moet zien. Ook in Drenthe is een projectorganisatie opgericht. Deze organisatie

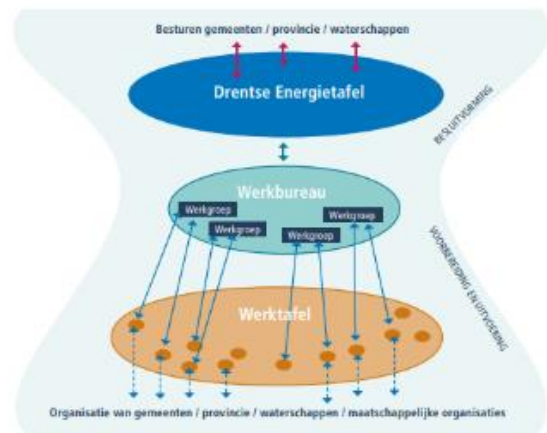
²⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 218.

²⁵ 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).

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

bestaat uit de Drentse Energietafel, het Werkbureau en de Werktafel met vier werkgroepen. De verschillende gremia volgen de structuur zoals in Figuur 1 is weergegeven.

De Drentse Energietafel (DET) bestaat uit bestuurders of directieleden van de twaalf Drentse gemeenten, de provincie Drenthe en de vier waterschappen wier grondgebieden overlappen met dat van de RES-regio Drenthe. Verder zijn vertegenwoordigers van Enexis, TenneT, RENDO en de Gasunie betrokken. Daarnaast zijn belangenorganisaties zoals NMF Drenthe, de JongRES, LTO Noord en de Drentse Koepel Energie-Initiatieven (Drentse KEI) vertegenwoordigd. De deelnemende overheden hebben stemrecht binnen de DET. De overige organisaties hebben een adviserende rol. De



Figuur 1: Organisatie van de RES

DET draagt de verantwoordelijkheid voor de RES Drenthe. Een onafhankelijke voorzitter begeleidt en regisseert het proces. De vergaderingen worden voorbereid door een Regiegroep die bestaat uit een afvaardiging van de DET.²⁷ Het Werkbureau is als de ambtelijke opdrachtnemer van de DET verantwoordelijk voor de inhoudelijke ondersteuning van zowel de DET als de Werktafel. Bij het Werkbureau zijn, naast ambtelijke medewerkers van de betrokken overheden, afgevaardigden van de Vereniging Drentse Gemeenten en een vertegenwoordiger van NP RES betrokken. Een onafhankelijke programmamanager stuurt deze samenwerking aan.²⁸

In de Werktafel zitten ambtelijke vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Op papier is de Werktafel verantwoordelijk voor de terugkoppeling aan de eigen organisatie, toetst zij de voortgang van het proces en creëert zij draagvlak. Binnen de Werktafel zijn vier Werkgroepen in het leven geroepen, namelijk Communicatie en participatie, Elektriciteit, Warmte en Ruimtegebruik.²⁹

De Vereniging Drentse Gemeenten (VDG) speelt geen officiële rol in de samenwerkingsstructuur van de RES, afgezien van haar vertegenwoordiging in het Werkbureau. Voorafgaand aan iedere bijeenkomst van de DET is er een portefeuilleoverleg van de VDG. Tijdens deze vergaderingen worden discussies gevoerd die voor de gemeenten relevant zijn, maar voor de maatschappelijke organisaties wat minder. Door middel van deze gesprekken konden de gemeenten met een gezamenlijk standpunt richting de DET trekken. De relevante beslissingen worden wel in de DET genomen.³⁰

²⁷ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2020). *Concept Regionale Energie Strategie RES-regio Drenthe*. Assen: RES-regio Drenthe, p 15.

²⁸ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2020). *Concept Regionale Energie Strategie RES-regio Drenthe*. Assen: RES-regio Drenthe, p 16.

²⁹ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2020). *Concept Regionale Energie Strategie RES-regio Drenthe*. Assen: RES-regio Drenthe, p 16.

³⁰ Persoonlijke communicatie, 9 maart 2021.

2.4

Besluitvorming over de RES Drenthe

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

Op 29 november 2018 hebben de Drentse colleges van B&W, Gedeputeerde Staten en dagelijks besturen van de waterschappen met de ondertekening van een Intentieverklaring 'Drentse Overheden' afgesproken om als Drenthe één van de 30 Nederlandse RES-regio's te vormen. Met de intentieverklaring spraken ze af om samen een startnotitie RES-Drenthe op te stellen, waarin de kaders en afspraken zouden worden vastgelegd over ambitie, uitgangspunten, aanpak en resultaten, participatie en communicatie, organisatie en begroting. Er werd voor gekozen de startnotitie al voor de ondertekening van het Klimaatakkoord aan Raden, Staten en Algemeen Besturen voor te leggen. Dit werd gedaan om tijd te winnen om tot een goede en gedragen RES-Drenthe te komen.³¹ Provinciale Staten, de gemeenteraden en de algemene besturen stelden de startnotitie in het najaar van 2019 vast.

De ambitie was om toe te werken naar een reële bijdrage aan de nationale doelstelling voor 2030 (en een doorkijk te geven naar 2050) en tegelijkertijd de leefomgevingskwaliteit in Drenthe te bewaken. Door zelf regie te houden op het energievraagstuk wilde de RES de samenleving goed en zorgvuldig betrekken bij de energietransitie. In de startnotitie staan enkele uitgangspunten. Een uitgangspunt is dat bij het opstellen van de RES zo veel mogelijk een integrale afweging tussen bestaande functies en aanwezige kwaliteiten wordt gemaakt, met het oog op de vertaling van de RES in het gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk beleid. De RES neemt het huidige provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleid als vertrekpunt, eventueel aangevuld met de ruimtelijke principes uit het ontwerp-Klimaatakkoord. De RES hanteert het 50% lokaal eigenaarschap uit het ontwerp-Klimaatakkoord als vertrekpunt.

In de startnotitie is een specifiek hoofdstuk over communicatie en participatie opgenomen. Dit hoofdstuk stelt dat iedereen in Drenthe de mogelijkheid krijgt om mee te denken en inbreng te leveren bij de totstandkoming én de uitvoering van de RES. Dit betrekken van de Drentse samenleving moet aansluiten bij het ontwerp-Klimaatakkoord, dat stelt dat een RES met een participatieve aanpak tot stand zou komen. Hiervoor is het volgens de startnotitie van belang om vooraf duidelijk te maken op welke momenten inwoners en andere betrokkenen een rol kunnen spelen en welke invloed ze dan kunnen hebben. De startnotitie maakt onderscheid tussen procesparticipatie (meedenken) en projectparticipatie (mede-eigenaarschap). Ook komt communicatie met burgers en de raden, Staten en AB's aan bod. Zij zouden intensief worden betrokken bij de participatie en het totstandkomingsproces.

³¹ RES-regio Drenthe. (2019). *Startnotitie RES-Drenthe 1.0*. Assen: RES-regio.

Provinciale Staten vergaderden op 9 oktober 2019 over de Startnotitie RES Drenthe 1.0. De startnotitie is aangenomen met 31 stemmen voor en 10 stemmen tegen. De PVV en FvD dienen een motie met het verzoek aan Gedeputeerde Staten erop toe te zien op de Drentse gemeenten bij de totstandkoming van de RES het verdrag van Aarhus³² toepassen met als speciale aandachtspunten het goed en volledig informeren van de inwoners en omgeving en het bieden van reële inspraakmogelijkheden. Deze motie werd verworpen.

De motie zon op dak: een belangrijke parallele ontwikkeling

Tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota op 1 juli 2020 is de motie Zon op daken van VVD, CDA en Sterk Lokaal aangenomen.³³ Deze ontwikkeling is van invloed geweest op het RES-proces. Doordat de provincie vanuit het omgevingsbeleid het aantal hectare zonneparken op land heeft gemaximeerd, konden in de RES geen hogere ambities voor zonne-energie worden opgenomen.

2.4.2 Besluitvorming over de concept-RES

De Drentse Energietafel heeft de concept-RES vanaf april 2020 voorgelegd aan het college van Gedeputeerde Staten. Het college van Gedeputeerde Staten heeft de concept-RES vervolgens aan Provinciale Staten aangeboden. In het voorjaar van 2020 is de concept-RES door alle volksvertegenwoordigingen besproken. Alle gemeenteraden, behalve die van Assen, hebben ingestemd met de concept-RES. De gemeenteraad van Assen heeft unaniem besloten niet met de RES in te stemmen, maar deze voor kennisgeving aan te nemen. Volgens de Asser gemeenteraad was instemming niet aan de orde omdat in de RES 1.0 de ruimtelijke vertaling en de technische onderbouwing nog moesten plaatsvinden.³⁴ Vier gemeenten hebben zienswijzen, moties en opmerkingen over de concept-RES ingediend.

De vier AB's van de waterschappen hebben eveneens in het voorjaar van 2020 de concept-RES voor kennisgeving aangenomen. Het AB van waterschap WDO-Delta heeft als enige waterschap een aantal opmerkingen bij de concept-RES gemaakt. Het benadrukte onder meer het belang van betrokkenheid van bestuurders en participatie van belanghebbenden. Ook de rol en exposure van de volksvertegenwoordigers kon volgens dit waterschap steviger worden aangezet.³⁵

De concept-RES is op 16 september 2020 in de Statencommissie Omgevingsbeleid behandeld. Uit de behandeling kwam een gemengd beeld. Het signaal dat het onderdeel draagvlak goed geregeld moest worden kwam vaak naar voren.³⁶ Vervolgens is de concept-RES op 7 oktober 2020

³² Het Verdrag van Aarhus regelt de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter bij milieuaangelegenheden.

³³ Drentse provinciale fracties van VVD, CDA en Sterk Lokaal. (2020). *Motie - Zon op daken*. Assen: Provinciale Staten.

³⁴ Gemeenteraad Assen, amendement GroenLinks, ChristenUnie, PvdA, VVD en D66, Raadsbesluit concept-RES, d.d. 4 juni 2020.

³⁵ Drentse Energietafel, Overzicht besluitvorming concept-RES, d.d. 12 juni 2020.

³⁶ Provinciale Staten van Drenthe, besluitenlijst van de Statencommissie Omgevingsbeleid, 16 september 2020.

besproken in de vergadering van Provinciale Staten. Er zijn zeven moties ingediend. Zes moties zijn verworpen³⁷ en één is aangenomen.³⁸

2.4.3 Besluitvorming over 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. Nadat de Drentse Energietafel de RES 1.0 heeft vastgesteld, hadden Provinciale Staten, de gemeenteraden en de Algemene Besturen tot 1 juni 2021 de tijd om de RES 1.0 te behandelen en vast te stellen. Alle Drentse gemeenteraden hebben de RES 1.0 aangenomen. Veel gemeenteraden hebben een amendement en moties aangenomen. Provinciale Staten hebben de RES 1.0 op 2 juni 2021 met een ruime meerderheid vastgesteld.³⁹ De Algemene Besturen van de vier waterschappen hebben de RES 1.0 zonder moties of amendementen vastgesteld.⁴⁰

Provinciale Staten en bijna alle gemeenteraden (behalve die van Emmen en Midden-Drenthe) hebben een amendement aangenomen. Deze amendementen betreffen het buiten beschouwing laten van een tekstdeel over de afdwingbaarheid van collectieve warmtesystemen. Ook Provinciale Staten hebben een amendement van deze strekking aangenomen. Als gevolg van dit amendement is de RES 1.0 zonder dit tekstdeel vastgesteld. Het amenderen in het finale stadium (door de provincie of enkele gemeenten) is problematisch omdat hierdoor een verschil is ontstaan in de tekst waarover de verschillende groepen volksvertegenwoordigers hebben besloten.

Naast dit amendement zijn twee door Provinciale Staten aangenomen moties in het kader van dit onderzoek in het bijzonder van belang:

1. De RES-regio Drenthe bestaat uit de provincie, 12 gemeenten en 4 waterschappen. Provinciale Staten zoeken daarom in deze bestuurlijke samenwerking naar hun eigen rol en bevoegdheden, zonder de autonomie van andere bestuursorganen te schenden. Provinciale Staten waren van oordeel dat het past bij de rol en bevoegdheden van Provinciale Staten om te spreken over de verdeling van de energieopwekking over de gemeenten in de provincie. Zij verzochten het college dit vraagstuk voor te leggen aan de Drentse Energietafel om te betrekken bij de evaluatie in de tweede helft van 2021 (M 2021-13).
7. Provinciale Staten wensten dat de Jongerenadviesraad in het vervolg mee zou praten over de RES (M 2021-14).

³⁷ M 2020-22 RES - Kernenergie duurzame energiebron (bereidheid)n – PVV, M 2020-23 RES - Kernenergie duurzame energiebron (erkenning) – PVV, M 2020-24 RES - Zonne-akkers in Veenkoloniën – PVV, M 2020-25 RES - Proces concept RES – PVV, M 2020-26 RES - Maximering concept RES – PVV, M 2020-29 RES - Hoorzitting RES – PVV.

³⁸ Motie M 2020-27, ruimte woningwet, PvdA, VVD, GL, D66, CDA en PvdD. In deze motie verzoeken Provinciale Staten bij de Minister aan te dringen op meer praktische oplossingen, zodat woningcorporaties kunnen participeren in initiatieven om particulier eigendom, in combinatie met corporatie-eigendom, te kunnen verduurzamen.

³⁹ 29 stemmen voor en 10 tegen.

⁴⁰ <https://www.energievoordrenthe.nl/themas/res10/default.aspx#folder=1937725>

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:

- D. Als de RES'en niet optellen tot de landelijke doelstelling; voor elektriciteit is dit tenminste 35 TWh grootschalig hernieuwbaar op land in 2030;
- E. Als de RES regio-overstijgende infrastructuurproblemen oplevert;
- F. Als een overheid in de regio niet meer wil deelnemen aan de RES-vorming, danwel de RES niet wil verankeren in omgevingsbeleid;
- G. Als een RES niet tot uitvoering komt;
- H. 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.⁴¹

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).⁴²

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

⁴¹ 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 Drenthe draagt hier circa 3,5 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

⁴² 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.⁴³

⁴³ 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.⁴⁴ De scorekaart bevat vier indicatoren voor de verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden.

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

De eerste indicator is in hoeverre de RES als belangrijk thema is behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten, traditionele media of sociale media.⁴⁵ Tijdens de verkiezingscampagne heeft geen enkele partij de RES genoemd. Een kanttekening is dat RES-inhoudelijke onderwerpen wel behandeld zijn.

- Van de zestien deelnemende partijen gaven er twaalf aan windmolens niet uit te sluiten. De overige vier waren tegenstanders van het plaatsen van windmolens. Als voorwaarden werden draagvlak onder omwonenden en een eerlijke verdeling van lusten en lasten genoemd.

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

- Voor het opwekken van elektriciteit door zonnepanelen, namen de partijen dezelfde standpunten in. Een partij heeft een concreet plan geformuleerd, met zoekgebied, namelijk een zonneroute langs de A37. Alle partijen wierpen het idee op dat zon op dak de prioriteit moet hebben.
- Specifieke zoekgebieden voor wind- en zonneparken zijn niet genoemd, afgezien van de zonneroute langs de A37. Wel gaven de partijen de voorkeur aan reeds door de mens aangetaste gebieden, zoals industrieterreinen of snelwegen. Alle partijen noemden draagvlak als voorwaarde in het aanwijsbeleid. Op een partij na, had geen van de politieke partijen aandacht voor duurzame warmtebronnen. Deze partij noemde kernenergie als mogelijkheid.

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre politieke partijen het onderwerp noemen in verkiezingsprogramma's. Aan de verkiezingen voor de Provinciale Staten van Drenthe in 2019 namen zestien partijen deel. Van deze partijen beschikten vijftien over een verkiezingsprogramma dat zich specifiek richtte op de Provinciale Statenverkiezingen. In twaalf van de vijftien geanalyseerde verkiezingsprogramma's stond niets over de RES zelf. Twee van de overige partijen gaven een beknopte beschrijving van het doel van de RES. Onderdelen van de RES kwamen wel vaker aan de orde.

- In twaalf van de vijftien verkiezingsprogramma's kwam windenergie op land aan de orde. Drie partijen wilden geen windmolens. Twee partijen gaven eventueel ruimte aan kleine windmolens. Voor de overige partijen waren windmolens van welke grootte dan ook bespreekbaar.
- In dertien van de vijftien verkiezingsprogramma's stond iets over zonnepanelen. Eén van deze dertien partijen was tegen het plaatsen van zonnepanelen. Negen partijen spraken zich uit tegen zonnepanelen op land en gaven de voorkeur aan zonnepanelen op dak. De verkiezingsprogramma's van de overige partijen gaven niet de indruk dat deze partijen zonneparken uitsloten.
- In geen van de verkiezingsprogramma's stonden concrete zoekgebieden. Eén van de partijen opperde de nabije omgeving van snelwegen.

⁴⁵ Dit kan zich uiten in debatten, traditionele media of sociale media. In een media-analyse zijn de in het Dagblad van het Noorden en RTV Drenthe gepubliceerde artikelen en video's verzameld en geanalyseerd. Daarnaast is het RTV Drenthe-verkiezingsdebat geanalyseerd.

- Vijf van de vijftien verkiezingsprogramma's hebben passages over duurzame warmtevoorziening voor de bebouwde omgeving. Concreet werden groene waterstof, restwarmte en geothermie als opties gegeven.

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 vijf van de elf gekozen fracties een bestuursakkoord opgesteld. In dit bestuursakkoord wordt richting gegeven aan het te voeren beleid in de provincie. De RES als zodanig komt één keer aan de orde in het coalitieakkoord. Uit de gemaakte opmerking komen geen inhoudelijke keuzes over de door de coalitie beoogde energiestrategie naar voren. De coalitie merkt op dat zij samen met gemeenten en hun inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers de RES gaat maken. Afgaande hierop lijkt de coalitie belang te hechten aan het betrekken van inwoners en andere maatschappelijke actoren bij de totstandkoming van de RES. Aspecten van de RES komen wel aan de orde in het bestuursakkoord.

- In het bestuursakkoord staat één opmerking over windenergie. Deze opmerking verwijst naar de omgevingsvisie bij gebiedsinitiatieven voor zonne- en windenergie. Volgens de omgevingsvisie gaat de voorkeur uit naar locaties waarbij de impact zo klein mogelijk is.
- In het bestuursakkoord komt zonne-energie driemaal terug. Eén van deze punten betreft het belang van de omgevingsvisie bij gebiedsinitiatieven. De coalitie spreekt haar voorkeur uit voor zonnepanelen op dak. Zij wil ook kijken naar functiecombinaties, zoals zonnepanelen op industrieterreinen.
- In het bestuursakkoord wijst de coalitie geen concrete zoekgebieden aan. Wel zijn richtlijnen gegeven aan deze aan te wijzen zoekgebieden. Hierbij is de omgevingsvisie leidend.
- In het bestuursakkoord staan twee opmerkingen over de duurzame warmtevoorziening voor de bebouwde omgeving. Ten eerste geeft het aan dat biogas in kleine installaties als optie gesteund gaat worden. Ten tweede worden alternatieve energiebronnen als groen gas, warmtenetten en geothermie gesteund.

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.

De RES 1.0 sluit evenmin als het coalitieakkoord bepaalde vormen van elektriciteitsopwekking met zonne- en windenergie uit. In de RES 1.0 staat als Drents bod voor de opwekking van elektriciteit dat de energieregio Drenthe in 2030 3,45 TWh produceert met wind en zon op land. Voor het overgrote deel van dit bod – namelijk voor 3,265 TWh – staat al vast hoe dit vorm krijgt: 1,123 TWh vindt zijn basis in windenergie, 1,249 TWh in zonne-energie op land en 0,893 TWh in zonne-energie op daken. Voor de resterende 0,234 TWh van het bod van (afgerond) 3,265 TWh is nog niet bepaald welke techniek ingezet zal worden: het betreft techniekneutrale ambities. De

concrete invulling van deze ambities laat de RES over aan de gemeenten. De RES (sluit) geen enkele manier om met windenergie en/of zonne-energie elektriciteit op te wekken uit. Besluitvorming hierover vindt plaats op gemeenteniveau. Voor concrete zoekgebieden geldt hetzelfde: het aanwijzen hiervan vindt eveneens plaats op gemeenteniveau. De provinciale omgevingsverordening en de provinciale omgevingsvisie bieden provinciale kaders voor het beleid voor zonne- en windenergie van gemeenten.

De wens van meervoudig ruimtegebruik uit het coalitieakkoord werkt door in de RES 1.0. Er gelden afspraken bij het aanwijzen van nieuwe locaties voor zon-op-landprojecten en windturbines. Eén van die afspraken is dat bij zonne-energie-op-land-projecten naar combinaties met een meerwaarde voor andere functies en beleidsdoelstelling en/of waarbij sprake is van meervoudig ruimtegebruik wordt gezocht. Deze afspraak is direct terug te leiden tot het coalitieakkoord. Voor de overige beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord is een directe doorwerking niet vast te stellen.

3.2 Openheid agenda

Het tweede thema van inputlegitimiteit 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.⁴⁶ 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 besluitvormingsproces 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. Provinciale Staten hebben zowel bij de bespreking van de concept-RES als de RES 1.0 van deze mogelijkheid gebruik gemaakt (zie tabel 1). Ook sommige gemeenteraden hebben moties ingediend waarin zij hun zienswijze op de concept-RES hebben gegeven (zie paragraaf 2.4.3).

Indicator	Score
Beleidsruimte	+
Betrokkenheid	+
Invloed delen	±
Inzicht in beleidsproces	+

Volksvertegenwoordigers moeten op de hoogte zijn van de manier waarop ze zijn betrokken bij de besluitvorming. Hierin is een rol weggelegd voor het bestuur. De besluitvorming omtrent 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.

⁴⁶ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1^e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

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 bestuur hier een grote rol in. Uit gesprekken met leden van Provinciale Staten is gebleken dat zij voldoende informatie hadden over het verloop van de besluitvormingsprocedure over de RES.

3.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij de 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 de inhoud van het beleidsonderwerp. Provinciale Staten kregen de Startnotitie, de concept-RES en de RES 1.0 tijdig om een besluit te kunnen nemen. Voorafgaand aan de besluitvorming zijn verschillende informatiebijeenkomsten en debatten geweest (zie tabel 1). Uit gesprekken met leden van Provinciale Staten bleek echter dat de informatievoorziening door hen als onoverzichtelijk en onvoldoende werd ervaren. De woordvoerders in Provinciale Staten gaven aan “staccato” te zijn geïnformeerd over nieuwe onderwerpen. Zij merkten op dat er onvoldoende een beeld was van de manier waarop de gemeenten de burgerparticipatie hebben aangepakt. Bij inhoudelijke vragen aan de gedeputeerde over burgerparticipatie kregen de woordvoerders volgens eigen zeggen regelmatig onvoldoende antwoord.

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 op welke momenten Provinciale Staten formeel of informeel zijn betrokken bij de RES Drenthe. Volksvertegenwoordigers moeten daarnaast voldoende tijd krijgen om het onderwerp inhoudelijk te behandelen. In een gesprek met leden

van Provinciale Staten van Drenthe 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.

Tabel 1: Bijeenkomsten Provinciale Staten over de RES

Datum	Bespreking	Moties en amendementen
18 sept. 2019	Statencommissie Omgevingsbeleid – Bespreking Startnotitie Regionale Energie Strategie (RES).	
9 okt. 2019	PS – Besluitvorming over Startnotitie Regionale Energie Strategie.	1 motie ingediend. Niet aangenomen.
26 feb. 2020	Ontmoeting voor raads- en statenleden en leden algemeen besturen waterschappen (Gemeenten: Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, De Wolden, Meppel, Midden-Drenthe en Westerveld).	
16 sept. 2020	Statencommissie Omgevingsbeleid – Bespreking concept-RES (Geen insprekers).	
7 okt. 2020	PS- Besluitvorming over concept-RES.	7 moties ingediend, 1 motie aangenomen, 6 moties afgewezen.
19/21 okt. 2020	Online-bijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers RES-regio Drenthe.	
29 april 2021	Online-bijeenkomst voor raadsleden en statenleden.	
12 mei 2021	Statencommissie – Bespreking Regionale Energiestrategie (RES) 1.0 Regio Drenthe.	
2 juni 2021	PS-Besluitvorming over RES 1.0.	6 moties en 1 amendement ingediend, alle aangenomen. RES 1.0 vastgesteld m.u.v. passage over afdwingbaarheid warmtesystemen

Het is van belang dat volksvertegenwoordigers zelf het besluitvormingsproces kunnen vormgeven; de vierde indicator. De behandelingen van de RES is niet op een speciale manier vorm gegeven. De grote lijnen van de RES zijn gebaseerd op de planning van het Nationaal Programma RES.⁴⁷ De gedetailleerde planning ligt in handen van de organisatie van de RES. De RES-organisatie bepaalt wanneer welke stukken beschikbaar komen. 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 klein.

Volksvertegenwoordigers moeten reëel in de gelegenheid zijn om het voorstel te amenderen; de vijfde indicator. Bij de Drentse RES kregen de volksvertegenwoordigers meerdere mogelijkheden om de inhoud van het product te beïnvloeden. Er zijn debatten geweest over de RES, specifiek over de Startnotitie, de concept-RES en de RES 1.0. Provinciale Staten hebben:

⁴⁷ NP RES. (2019). *Handreiking 1.1*. Den Haag: NP RES.

- De startnotitie vastgesteld. Bij de behandeling van de Startnotitie is één motie ingediend die niet is aangenomen.
- De concept-RES ter kennisname behandeld. Doordat er geen besluit is genomen, konden Provinciale Staten niet tot een amendement besluiten. Provinciale Staten hebben één motie aangenomen.
- De RES 1.0 vastgesteld. Volksvertegenwoordigers hebben beperkte ruimte het voorstel te amenderen. Provinciale Staten hebben de volledige RES 1.0 vastgesteld, met uitzondering van een fragment dat inging op de afdwingbaarheid van collectieve warmtesystemen.

De vier waterschapsbesturen hebben net als Provinciale Staten de concept-RES ter kennisname besproken. Eén van hen plaatste opmerkingen bij de concept-RES. In tegenstelling tot Provinciale Staten en de AB's van de waterschappen hebben de meeste gemeenteraden een besluit over de concept-RES genomen.⁴⁸ Hierdoor konden zij naast zienswijzen, opmerkingen en moties ook amendementen indienen. Het instemmen met de concept-RES geeft wat extra sturingsmogelijkheden. Hieronder een paar voorbeelden:

- De gemeenteraad van De Wolden heeft met de concept-RES ingestemd met uitzondering van bijlage 3. De raad stelde zo de bijdrage van De Wolden aan de ambitie iets naar beneden bij.
- De raad van Borger-Odoorn stemde in met de concept-RES, maar stelde de ambitie van zon op dak naar beneden bij.⁴⁹
- De gemeenteraad van Noordenveld heeft naast drie moties ook twee amendementen besproken (waarvan één betrekking had op de inhoud van de RES). Alleen een motie over de RES en biomassa haalde het.

Volksvertegenwoordigers dienen te kunnen stemmen over het al dan niet aannemen van het voorstel; de zesde en zevende indicator. Zoals eerder aangegeven hebben Provinciale Staten gestemd over de Startnotitie en de RES 1.0. Veel gemeenten hebben ook gestemd op de concept-RES. Bij het uitbrengen van hun stem moeten volksvertegenwoordigers vrij kunnen kiezen of ze voor- of tegen stemmen. Dat wil zeggen dat tegenstemmen een reële optie is. Woordvoerders van Provinciale Staten geven aan dat bij hen het gevoel bestaat dat wanneer gemeenten instemmen met de RES, de Staten worden geacht ook in te stemmen. Hierdoor heerst de opvatting dat zij redelijkerwijs niet meer tegen de RES kunnen stemmen.

Dit maakt dat er bij Provinciale Staten een gevoel bestaat dat ze in een besluitvormingsfuijk zitten. Daarnaast is in paragraaf 2.5 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 instrumentarium⁵⁰ inzetten. Provinciale Staten realiseren zich dit, want dit is een onderwerp van gesprek geweest bij de behandeling van de startnotitie. Het verwerpen van de RES 1.0 is daarmee geen reële optie voor Provinciale Staten of een gemeenteraad.

⁴⁸ Met uitzondering van Assen en Coevorden.

⁴⁹ Van 0,04 naar 0,02 TWh.

⁵⁰ Zoals een Instructieregel of een Projectbesluit.

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.⁵¹ 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 een Startnotitie. Met het vaststellen van de Startnotitie RES-Drenthe geven Provinciale Staten, de gemeenteraden en de AB's opdracht aan hun colleges en DB's om gezamenlijk een Regionale Energiestrategie voor Drenthe te maken. In de Startnotitie zijn onder andere 11 punten geformuleerd waar de ambities van de overheden aan moeten voldoen. Ook zijn richtlijnen voor de te maken keuzes afgesproken. Volgens de tweede indicator moet de uitvoering van dit kaderstellende document periodiek worden getoetst. In tabel 1 is de betrokkenheid van Provinciale Staten bij het RES-proces uiteengezet. Provinciale Staten hebben tijdens twee commissievergaderingen en twee Statenvergaderingen de mogelijkheid gehad om de Startnotitie te toetsen. In de commissievergadering van 16 september 2020 en de Statenvergadering van 7 oktober 2020 is uitvoerig over de concept-RES gedebatteerd. Uit de notulen is op te maken dat Provinciale Staten niet aan de kaders uit de Startnotitie hebben getoetst. De Drentse gemeenten hebben de RES 1.0 afzonderlijk behandeld, tussen 27 mei en 24 juni. Alle Drentse gemeenten hebben de RES 1.0 aangenomen.

Indicator	Score
Kaderstelling	+
Periodieke toetsing	-
Verantwoording	+
Bijsturen	-

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

⁵¹ Belefante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*. (18^e ed) Deventer: Wolters Kluwer. blz. 14 & 15.

neemt dit dan mee naar Stuurgroep. De bestuurder neemt dit dan mee naar de Drentse Energietafel. In de praktijk is te zien dat de DET de zienswijzen, moties en amendementen bij de behandeling van de RES-documenten meeneemt.⁵²

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.⁵³ 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 reguliere stemregels vast. Er is politiek-bestuurlijk draagvlak wanneer een gewone meerderheid van de volksvertegenwoordigers voor stemt. Daarnaast dient er volgens de geformuleerde definitie draagvlak te zijn voor het beleidsvoorstel. Provinciale Staten hebben op 2 juni 2021 met een ruime meerderheid ingestemd met de RES 1.0. Er zijn in totaal 6 moties en één amendement ingediend die allemaal zijn aangenomen (zie paragraaf 3.3). In Provinciale Staten is volgens de stemregels sprake van politiek-bestuurlijk draagvlak voor de RES 1.0. Ook onder Drentse gemeenten is er sprake van politiek-bestuurlijk draagvlak. Alle gemeenten hebben de RES 1.0 namelijk aangenomen.

Indicator	Score
Stemregels	+
Draagvlak	+

⁵² Drentse Energietafel. (2020). *Actielijst Drentse Energietafel, 1 oktober 2020*. Assen: Drentse Energietafel.

⁵³ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3^e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

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 11 stakeholders betrokken geweest in de Drentse Energietafel. Er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd en niet alle stakeholders zijn bereikt. Stakeholders zijn overwegend negatief over wat zij konden inbrengen. Hun rol was niet duidelijk, het was onduidelijk wat er met hun inbreng gebeurde en de indruk was dat er niet goed naar hen werd geluisterd. Er was vaak geen tijd om stukken naar de achterban terug te koppelen. Hoewel de hiërarchische structuur duidelijk 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 waren 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 is het belang van maatschappelijke partners benadrukt. In het op 9 oktober 2019 door de betrokken overheden aangenomen Startdocument is bepaald dat maatschappelijke actoren vanaf het eerste moment in de Drentse Energietafel zitting zouden nemen. De stakeholders kregen ook de

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

mogelijkheid om zich aan te sluiten bij de ambtelijke organisatie van de RES. In de praktijk bleek dit, vanwege de belasting op de maatschappelijke organisaties, niet altijd mogelijk.⁵⁴

De volgende stakeholders zijn betrokken bij de RES-Drenthe: Natuur- en milieufederatie Drenthe, VNO-NCW Noord, Rijksvastgoedbedrijf, JongRES (vanaf maart 2020), Woonstichting de Volmacht, Drentse KEI, TenneT, RENDO, Gasunie, LTO-Noord (agendalid vanaf begin 2020) en Enexis.

VNO-NCW, LTO-Noord, Het Drentse Landschap, de Drentse KEI en de Natuur- en Milieufederatie Drenthe (NMF Drenthe) hebben elkaar opgezocht om te bezien of zij een gezamenlijk perspectief op de energietransitie in Drenthe konden ontwikkelen. Het product hiervan is rapport Maatschappelijke Energie-Transitie Drenthe (MET Drenthe). Dit is een rapport waarin de partners gezamenlijk geformuleerde aanbevelingen uiteenzetten.⁵⁵ Dit product is besproken met afgevaardigden van de DET. Daarnaast is ze afzonderlijk besproken binnen de DET en de VDG. Dit heeft geresulteerd in een alinea in de RES 1.0, waarin MET Drenthe als samenwerkingsverband wordt toegelicht.⁵⁶ Wat het rapport inhoudelijk voor gevolgen heeft, is voor de stakeholders onduidelijk.

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.⁵⁷ Hun deelname is daardoor min of meer een gegeven. Voor de overige stakeholders geldt dat het voor de Noordelijke Rekenkamer niet duidelijk is geworden op welke manier en aan de hand van welke criteria de stakeholderselectie heeft plaatsgevonden. Er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd. Niet alle belangen, bijvoorbeeld die van de inwoners, zijn in de DET vertegenwoordigd. Woningcorporaties zijn wel betrokken door de RES-organisatie. De JongRES is pas sinds maart 2020 betrokken bij het RES-proces in Drenthe.⁵⁸

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.⁵⁹ 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

⁵⁴ Persoonlijke communicatie, 22 maart 2021 en 24 maart 2021.

⁵⁵ Natuur- en Milieufederatie Drenthe, Drentse KEI, Het Drentse Landschap, LTO Noord, VNO-NCW en MKB Drenthe. (2020). *Een energietransitie MET Drenthe*. Assen: RES-regio Drenthe.

⁵⁶ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2021). *Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe*. Assen: Werkbureau RES-regio Drenthe, pagina 15.

⁵⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 223.

⁵⁸ Persoonlijke communicatie, 23 maart 2021.

⁵⁹ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1^e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

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 wegging. 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.

In het Drentse RES-proces is in beginsel beleidsruimte. De rol van de stakeholders is vanaf het begin van het proces echter voor hen onduidelijk geweest. De beslisbevoegdheid ligt bij de bestuurders. Welke inbreng de stakeholders bij de besluitvorming hebben, was lang onhelder.⁶⁰ Om hun rol te verduidelijken, hebben de maatschappelijke organisaties het rapport 'MET Drenthe' opgesteld. In dat rapport is beschreven hoe de maatschappelijke organisaties betrokken willen zijn bij het RES-proces in Drenthe. Het rapport is ter kennisgeving aangenomen door de DET en heeft weinig verandering teweeg gebracht.

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, krijgen stakeholders regelmatig stukken kort voor de vergadering aangeleverd. De tijd ontbreekt dan om de stukken met de achterban te bespreken. Het proces is hier onvoldoende op ingericht.

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	nvt
Bestuurders zijn transparant over input	+

Het is uit de verslagen niet goed op te maken 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 DET zitten, is de input van de bestuurders voor hen wel inzichtelijk.

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.⁶¹ Inhoudelijke legitimatie kan op twee manieren gewaarborgd worden. Ten eerste kan erop gewezen worden dat het *besluit het resultaat is van*

⁶⁰ Persoonlijke communicatie, 22 maart 2021, 23 maart 2021 en 24 maart 2021.

⁶¹ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4^e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 121.

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 ze weinig invloed hebben gehad op de inhoud van de RES. Ze geven ook aan dat de bestuurders niet geneigd waren hun bevoegdheden met hen te delen. De Drentse RES is hierdoor een optelsom van bestaande gemeentelijke ambities en reeds eerder vastgesteld beleid. Dit heeft eraan bijgedragen dat een van de deelnemende maatschappelijke actoren ervoor koos agendalid te worden.⁶² De meeste stakeholders geven aan dat de onderhandelingsresultaten mager zijn, terwijl zij wel veel tijd en energie in het RES-proces moeten steken.

Indicator	Score
Deelnemers gaan er meer op vooruit dan achteruit	-
Mitigerende maatregelen	-

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.⁶³ 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

⁶² Persoonlijke communicatie, 22 maart 2021.

⁶³ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4^e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 118.

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

Meerdere stakeholders hebben aangegeven graag meer verantwoordelijkheid te dragen en in de bijdrage verder te gaan dan slechts de adviserende rol.⁶⁴ Dit is een van de redenen dat enkele stakeholders het rapport MET Drenthe hebben opgesteld. Dit rapport heeft zowel inhoudelijk als procedureel geen duidelijke effecten gehad.

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.⁶⁵ 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.

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

De Noordelijke Rekenkamer heeft geen gezamenlijke definitie aangetroffen van het benodigde draagvlak onder stakeholders voor de inhoud van de RES. Het is de Rekenkamer uit gesprekken met stakeholders wel duidelijk geworden dat er onder stakeholders kritiek is op zowel het totstandkomingsproces als de inhoud van de RES.⁶⁶ Stakeholders geven aan dat de rol van de overheden aanzienlijk is en dat het plan te zeer een optelsom is van gemeentelijk beleid. Inhoudelijk zijn stakeholders tevreden over het toevoegen van bepaalde onderwerpen, zoals circulariteit. Aan de andere kant vinden stakeholders dat een onderwerp als participatie niet voldoende is uitgewerkt in de RES.

⁶⁴ Persoonlijke communicatie, 24 maart 2021.

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

⁶⁶ Persoonlijke communicatie, 22 maart 2021 en 24 maart 2021.

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 is op twee momenten gelegenheid gegeven aan inwoners om te participeren. In de eerste plaats konden inwoners hun stem laten horen in een narratief onderzoek. Daarbij is getracht ondergerepresenteerde groepen te benaderen. Een selectie van de deelnemers aan ‘Het Drentse Energieverhaal’ heeft in schrijfsessies de mogelijkheid gekregen om aanbevelingen te doen. Een deel daarvan is overgenomen in de RES 1.0. Hoe de vertaalslag van inwonersaanbevelingen naar RES 1.0-tekst is gegaan, is niet transparant. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbreekt. Al met al kleurt de Scorekaart voor het onderdeel inwonersparticipatie overwegend groen.

5.1 Betrokkenheid inwoners volgens het Klimaatakkoord en de RES 1.0

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.⁶⁷ 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

⁶⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p 218

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. Op welke manier gemeenten met participatie omgaan, is geïnventariseerd in het 'Overzicht participatiebeleid gemeenten'.⁶⁸

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 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.

In het kader van de RES heeft de RES-organisatie op een aantal momenten contact gezocht met de inwoners van Drenthe. Verder is er nog een aantal voorgenomen contactmomenten (zoals het RES Social Lab en jongerenparticipatie). We noemen alleen de gerealiseerde participatiemomenten die zijn gericht op het betrekken van inwoners bij de besluitvorming op regionaal niveau.⁶⁹ Het gaat om het Drentse Energieverhaal en de Drentse Energie Driedaagse. Beide onderdelen hebben raakpunten met elkaar.

Ruim 400 inwoners namen deel aan een inwonersonderzoek dat uitmondde in het *Drentse Energieverhaal*. Zij deelden hun ervaringen, meningen en zorgen over de energietransitie. In dit traject is nagestreefd om alles zo dicht mogelijk bij de inwoners te houden, en alle interpretatie en advisering uit de monden van de inwoners zelf te komen, met minimale externe interferentie. Oorspronkelijk was een gerealiseerde respons van 1.200 inwoners het doel, maar het aantal inwoners dat aan het onderzoek meewerkte viel tegen.⁷⁰ De resultaten van het onderzoek zijn op een interactieve manier digitaal beschikbaar gesteld.⁷¹ 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. Hieruit kwamen vijf belangrijke thema's naar voren, te weten: Drenten aan het woord, het landschap zit in het hart, een noodzakelijk kwaad?, informatie toegankelijk maken en energie voor en door Drenten.⁷²

⁶⁸ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2020). *Overzicht participatiebeleid gemeenten*. Assen: Werkbureau RES-regio Drenthe.

⁶⁹ Niet op georganiseerde stakeholders.

⁷⁰ De beoogde aanpak van 'live' data verzamelen (bij festivals, in winkelstraten) kon geen doorgang vinden vanwege de Corona-maatregelen. Daarom is gekozen voor het aanschrijven van inwoners. Het responspercentage was hierdoor slechts 1,5%. 65+ers en hoogopgeleiden waren oververtegenwoordigd in de steekproef. H. Rakels, Het Drentse Energieverhaal, Inwoners aan het woord over zonne- en windenergie, Onderbouwing van uitkomsten, Verantwoording steekproef en responsiviteit, Perspectivity, Den Haag, 2021.

⁷¹ RES-regio Drenthe. (sd). *Zon- en windenergie in Drenthe*. Opgehaald van visualizer.sprockler.com:

<https://visualizer.sprockler.com/nl/open/Drentsverhaal>

⁷² Perspectivity. (sd). *Het Drentse Energieverhaal: inwoners aan het woord*. Opgehaald van perspectivity.org:

<https://perspectivity.org/nl/het-drentse-energieverhaal-inwoners-aan-het-woord/>

Op 4, 5 en 6 februari 2021 vond de *Drentse Energie Driedaagse* plaats waarvoor alle Drenten via advertenties waren uitgenodigd. Er waren bijna 1.700⁷³ deelnemers. De provincie kan niet nagaan hoeveel mensen op meerdere dagen hebben deelgenomen. Op zichzelf was de Drentse Energie Driedaagse vooral gericht op het geven van informatie,⁷⁴ maar de pop-up Drentse Energietafels waren interactief van opzet.⁷⁵ Een deel van de deelnemers aan het Drentse Energieverhaal hebben hierin concrete inwonersadviezen over wind- en zonne-energie in Drenthe opgesteld. De verhalen van de 400 inwoners en de adviezen vormen samen het Drentse Energieverhaal. Een verslag hiervan is neergelegd in een e-magazine.⁷⁶ Dit verhaal is aangeboden aan de Drentse Energietafel. Negentien adviezen van inwoners zijn in de RES 1.0 verwerkt. De verwerkte inwonersadviezen zijn in de RES 1.0 zichtbaar gemaakt door een pictogram van Hennie het Drentse Heideschaap (zie figuur 2).



Figuur 2 Hennie

5.2 Betrokkenheid deelnemers

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.⁷⁷ 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.

Voor het uitnodigen van de deelnemers aan het Drentse Energieverhaal is gekozen om een aselechte steekproef uit te voeren. Doordat de provincie (via een onderzoeksbureau) zelf de steekproefselectie deed, kon niet iedereen deelnemen aan het 'narratief onderzoek'. Wel is het zo dat een voldoende grote steekproef werd nagestreefd waarin alle groepen inwoners evenredig betrokken werden. Toen bleek dat na de eerste ronde er weinig inwoners meewerkten, is een tweede aanschrijfronde uitgevoerd waarin de groepen die in de steekproef ondervertegenwoordigd waren specifiek zijn aangeschreven.⁷⁸ Er was daardoor sprake van het

Indicator	Score
Actorenanalyse	±
Alle relevante inwoners	±
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	+

⁷³ Energie Participatie. (2021, juni 17). *RES-regio Drenthe organiseert festival rond energietransitie*. Opgehaald van energieparticipatie.nl: <https://www.energieparticipatie.nl/community/praktijkverhalen/res-regio-drenthe-organiseert-festival-rond-energietransitie>

⁷⁴ Het interactiever kunnen maken van de Energie Driedaagse wordt een leerpunt genoemd.

⁷⁵ Energie Participatie. (2021, juni 17). *RES-regio Drenthe organiseert festival rond energietransitie*. Opgehaald van energieparticipatie.nl: <https://www.energieparticipatie.nl/community/praktijkverhalen/res-regio-drenthe-organiseert-festival-rond-energietransitie>

⁷⁶ RES-regio Drenthe. (sd). *Groenhersteldrenthe*. Opgehaald van groenhersteldrenthe.magzmaker.com: https://groenhersteldrenthe.magzmaker.com/res_drenthe/inhoud_4

⁷⁷ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3^e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 49.

⁷⁸ Rakels, H. (2021). *Het Drentse Energieverhaal, inwoners aan het woord over zonne- en windenergie, onderbouwing van uitkomsten, verantwoording steekproef en responsiviteit*. Den Haag: Perspectivity.

specifiek betrekken van de ‘stille’ belanghebbenden. Deelnemers aan het Drentse Energieverhaal konden vervolgens zelf aangeven of zij wilden deelnemen aan de schrijfsessies en de pop-up Drentse Energietafels. Een beperkt aantal heeft dit gedaan.

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.⁷⁹ De scorekaart bevat tien indicatoren voor de mate van openheid van de agendavorming.

Wanneer er een open agenda is, is er sprake van beleidsruimte. Dat wil zeggen dat de inwoners in de gelegenheid zijn om zelf onderwerpen naar voren te brengen. In het geval van de Energiedriedaagse en de schrijfateliers konden bewoners zelf onderwerpen voor de RES aandragen. De rol die de bewoners konden spelen was van tevoren bepaald en lag vast in de methodiek van het Drentse Energieverhaal. De deelnemers aan de Drentse Energietafel hebben geen beslisbevoegdheden overgedragen, maar zij hebben de punten die inwoners hebben aangedragen meegenomen in het besluitvormingsproces. De inwonersadviezen zijn door de DET gewogen en voor een deel zijn de resultaten van het rapport overgenomen in de RES 1.0. Kern van de aanpak was dat deelnemers aan de

schrijfsessies hun inbreng zo veel mogelijk zelf (onder begeleiding) zouden vastleggen. Dit heeft geresulteerd in een e-magazine dat aan de Drentse Energietafel is aangeboden.⁸⁰ Het is na te gaan welke aanbevelingen zijn overgenomen in de RES omdat bij iedere overgenomen aanbeveling een pictogram is opgenomen van het schaap Hennie (zie figuur 1). Het bestuur heeft – voor zover de Rekenkamer kon nagaan – niet expliciet inzicht gegeven aan de deelnemers in de keuze welke aanbevelingen zijn overgenomen. Tussen de adviezen die de burgers hebben gegeven en de weergave ervan

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

in de RES 1.0 heeft een ‘vertaalslag’ plaatsgevonden waardoor de adviezen volgens de Noordelijke Rekenkamer niet één-op-één uit de tekst van de RES 1.0 te herleiden zijn. Dit beeld is bevestigd in verkennende gesprekken met participerende inwoners. Het proces heeft niet stilgelegen, dus het verstrekken van informatie hierover is niet aan de orde geweest. Het formuleren van de

⁷⁹ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1^e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

⁸⁰ RES-regio Drenthe. (sd). *E-magazine, het Drentse energieverhaal*. Opgehaald van groenhersteldrenthe.magzmaker.com: https://groenhersteldrenthe.magzmaker.com/res_drenthe

aanbevelingen was aan de deelnemers aan de schrijfsessies. Bestuurders hebben hier geen invloed op gehad.

5.4 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het eerste thema bij throughputlegitimititeit 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.

De resultaten van de schrijfateliers zijn opgenomen in een advies dat de inwoners aan de Drentse Energietafel hebben gegeven. Het merendeel van deze adviezen is overgenomen

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

in de RES 1.0. De Drentse Energietafel heeft sommige adviezen zonder verdere argumentatie niet meegenomen in de RES 1.0.⁸¹ Deze adviezen heeft de Drentse Energietafel meegegeven aan de gemeentelijke bestuurders om die te overwegen binnen de lokale context.⁸² De deelnemers aan de schrijfateliers hebben een positief resultaat bereikt. Mitigerende maatregelen zijn niet nodig.

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.⁸³ Dit is de enige indicator van dit thema.

In het Drentse Energieverhaal hebben alle deelnemers hun verhaal vrij kunnen vertellen. In beginsel is ieder persoonlijk verhaal in te zien op internet. Er is gewaarborgd dat mensen in anonimiteit hun verhaal konden vertellen. Deelnemers

Indicator	Score
procesafspraken voor bescherming kernwaarden	±

konden er voor kiezen geen toestemming te geven voor publicatie van het onderwerp van hun verhaal. Op welke manier het behartigen van kernwaarden tijdens de schrijfsessies is gewaarborgd is onduidelijk. 32% van respondenten deelde negatieve verhalen en 31% deelde positieve verhalen.⁸⁴ Het advies aan de Drentse Energietafel is constructief van toon. Er lijkt weinig ruimte te zijn geweest voor de negatieve ervaringen.

⁸¹ De DET geeft enkel aan dat zij ofwel een andere afweging maakte, ofwel omdat zij de adviezen niet passend achtte op het regionale niveau.

⁸² Zie: Reactie Drentse Energietafel op resultaten en inwoneradviezen van het inwonersonderzoek 'het Drentse Energieverhaal', <https://energievoordrenthe.nl/themas/het+drentse+energieverhaal/default.aspx>.

⁸³ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4^e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 118.

⁸⁴ RES-regio Drenthe. (sd). *E-magazine, het Drentse energieverhaal*. Opgehaald van groenhersteldrenthe.magzmaker.com: https://groenhersteldrenthe.magzmaker.com/res_drenthe

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.

Het was voor de deelnemers aan het Drentse Energieverhaal duidelijk dat zij een adviserende rol hadden en dat de bestuurders aan de Drentse Energietafel de uiteindelijke beslissing zouden nemen over de inhoud van de RES. Daarmee waren de deelnemers op de hoogte van de afspraken over wie welke rol in de besluitvorming had. Uit verschillende verkennende gesprekken met participerende inwoners ontstaat geen eenduidig beeld van de tevredenheid van de deelnemers. Een van de deelnemers geeft bijvoorbeeld aan dat er niet buiten de door de organisatie gestelde grenzen geparticipeerd mocht worden. Een ander stelt dat de afspraken betreffende de begeleiding voor een goede werksfeer zorgde.

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	±

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.⁸⁵ De scorekaart formuleert twee indicatoren voor dit thema.

De Noordelijke Rekenkamer heeft geen gezamenlijke definitie aangetroffen van het benodigde draagvlak onder inwoners voor de inhoud van de RES.

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

De provincie Drenthe heeft enkele onderzoeken uitgevoerd die enig zicht geven op het draagvlak voor de energietransitie. Provinciale Staten hebben in 2020 onderzoek laten doen naar draagvlak en participatie in de energietransitie.⁸⁶ Volgens respondenten is de belangrijkste rol van de provinciale politiek informeren en voorlichten. Het kostenplaatje blijkt een belangrijke rol te spelen en respondenten achten de sociale energietransitie belangrijk: kosten en baten eerlijk verdelen. De transitie moet betaalbaar zijn voor iedereen. Het merendeel van de inwoners wil betrokken zijn bij de

⁸⁵ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3^e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

⁸⁶ Blekkenhorst, G., Delfmann, H., Elslo, I., & Schaafsma, J. (2020). *Draagvlak en participatie in de energietransitie, een verkennend onderzoek naar de rolinvulling en positie van Provinciale Staten van Drenthe*. Groningen: Lexnova marktonderzoek.

energietransitie. Het onderzoek geeft geen inzicht in het draagvlak voor specifiek de maatregelen in de RES.

Ook het Drentse Energieverhaal geeft enig zicht op draagvlak voor de energietransitie. De reacties van de inwoners zijn deels positief en deels negatief; 32% van respondenten deelden negatieve verhalen en 31% deelden positieve verhalen.⁸⁷ Deze indicatoren hebben echter niet direct betrekking op de inhoud van de RES. Er is geen duidelijk beeld van het draagvlak onder de Drentse inwoners voor de inhoud van de RES.

⁸⁷ RES-regio Drenthe. (sd). *Zon- en windenergie in Drenthe*. Opgehaald van visualizer.sprockler.com: <https://visualizer.sprockler.com/nl/open/Drentsverhaal>

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 1: 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 2: Had u, voordat u deze vragenlijst invulde, wel eens gehoord van de Regionale Energiestrategie (RES)?

	Groningen N = 540	Fryslân N = 639	Drenthe N = 619	Totaal N = 1798
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 3: Hoe hebt u over de Regionale Energiestrategie (RES) gehoord?

	Groningen N = 110	Fryslân N = 121	Drenthe N = 153	Totaal N = 384
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 4: Hoeveel informatie heeft u gekregen over de RES?

	Groningen N = 110	Fryslân N = 121	Drenthe N = 153	Totaal N = 384
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 5: Vindt u het belangrijk dat u als inwoner uw mening kunt geven over de Regionale Energiestrategie (RES)?

	Groningen N = 110	Fryslân N = 121	Drenthe N = 153	Totaal N = 384
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 6: Op welke manier wilt u betrokken worden bij de invulling van de Regionale Energiestrategie?

	Groningen N = 110	Fryslân N = 121	Drenthe N = 153	Totaal N = 384
Niet betrokken worden	3,9%	5,9%	8,7%	6,4%
Geïnformeerd 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 meeprofiteren 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 meeprofiteren 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 7: Op welke van de volgende onderwerpen zou u als inwoner van de provincie invloed willen hebben?

	Groningen N = 110	Fryslân N = 121	Drenthe N = 153	Totaal N = 384
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 meeprofiteren 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 8: In hoeverre hebt u uw mening kunnen geven over de Regionale Energiestrategie (RES)?

	Groningen N = 110	Fryslân N = 121	Drenthe N = 153	Totaal N = 384
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 9: Heeft u ook gebruik gemaakt van de mogelijkheden uw mening te geven over de Regionale Energiestrategie (RES)?

	Groningen N = 58	Fryslân N = 80	Drenthe N = 91	Totaal N = 229
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.⁸⁸ 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 10: Had u graag betrokken willen worden bij het opstellen van de Regionale Energiestrategie (RES) in uw provincie?

	Groningen N = 430	Fryslân N = 518	Drenthe N = 466	Totaal N = 1414
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

⁸⁸ 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 11: Op welke manier wilt u betrokken worden bij de invulling van de Regionale Energiestrategie?

	Groningen N = 146	Fryslân N = 156	Drenthe N = 139	Totaal N = 441
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 meeprofiteren 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 12: Op welke van de volgende onderwerpen zou u als inwoner van de provincie invloed willen hebben?

	Groningen N = 146	Fryslân N = 156	Drenthe N = 139	Totaal N = 441
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 meeprofiteren 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 overleggenium, 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 overlegorgaan 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 rolonduidelijkheid 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.

8. Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de uitkomst van uw onderzoek: Hoe democratisch is de RES? Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES Drenthe. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie op uw rapport te geven. De provincie Drenthe is een van de partners binnen de RES-regio Drenthe; we zullen deze reactie dan ook delen met de andere leden van de Drentse Energietafel (DET).

Op dit moment werken we toe naar een nieuwe structuur voor de DET, waarin ook de rol en inbreng van de maatschappelijke partners en de besluitvorming opnieuw onder de loep worden genomen. Verder is er een enquête onder volksvertegenwoordigers uitgezet vanuit het werkbureau RES met de vraag hoe men wil participeren in het proces naar de RES 2.0. Uw aanbevelingen komen daarom voor ons op een goed moment.

Algemeen

Wij spreken onze waardering uit voor uw onderzoek en rapportage en stellen het op prijs dat uw Rekenkamer zelf een enquête heeft uitgezet onder de inwoners van Drenthe om inzicht te krijgen in de participatiebehoeften en de participatiegraad. Hieruit blijkt dat 71% van de ondervraagde Drenten graag geïnformeerd of geraadpleegd wil worden over de RES. Het belangrijkste onderwerp om over mee te praten is de manier waarop duurzame energie opgewekt zal worden en de locaties voor zonne- en windparken. Ook het profiteren van of participeren in wind- en zonneparken worden genoemd. Tot onze vreugde scoort de RES-regio Drenthe positief op het onderdeel inwonerparticipatie. De samenwerkende partners in de RES hebben via het onderzoek 'Het Drentse Energieverhaal' getracht een representatieve steekproef onder inwoners te bewerkstelligen, maar ook extra moeite gedaan om ondergerepresenteerde groepen te benaderen. Negentien adviezen uit de samenleving zijn via dit onderzoek in de RES 1.0 verwerkt.

Provinciale Staten hebben in 2019 onderzoek laten verrichten naar draagvlak voor de energietransitie onder de inwoners van Drenthe. Dit onderzoek is benut in de totstandkoming van de RES. Binnen RES-verband wordt er op dit moment gewerkt aan een monitor waar participatie bij zonne- en windparken deel van uit gaat maken. Gegevens over reeds gerealiseerde projecten worden opgenomen in deze monitor. Onderzoek naar de stand van zaken van participatie bij gemeentelijke beleidsprocessen op het thema energietransitie/duurzaamheid (visies die input geven aan de RES) is uitgevoerd door de provincie Drenthe (een deel van dit onderzoek is als bijlage opgenomen in de RES 1.0).

De keuze om gemeenten primair verantwoordelijk te laten zijn voor participatie in de RES Drenthe ligt voor de hand. Gemeenten zijn over het algemeen bevoegd gezag voor zonne- en windparken. Zij toetsen vanuit deze rol de kwaliteit van het participatieproces bij een zonne- of windpark in het kader van de vergunningverlening. De basis voor deze verantwoordelijkheid ligt in de Wet Ruimtelijke Ordening. Ook is de gemeentelijke democratie binnen onze vastgestelde Omgevingsvisie een belangrijke graadmeter voor draagvlak en maatschappelijke acceptatie.

Om meer eenheid binnen Drenthe te krijgen en een minimaal niveau van participatie bij alle gemeenten te waarborgen, hebben wij in maart 2021 een provinciaal beleidskader voor procesparticipatie opgesteld. Dit beleidskader is onderdeel van de Beleidsregel zon en geldt voor alle initiatiefnemers van zonne- en windparken in Drenthe. Partners binnen de RES maken gebruik van dit beleidskader.

In een van de conclusies wordt gesteld dat het voor volksvertegenwoordigers lastig is om tegen de RES 1.0 te stemmen en dat het hiermee ingewikkeld is voor volksvertegenwoordigers om recht te doen aan de inbreng van inwoners en stakeholders. Er kan ook worden geconcludeerd dat er wel degelijk draagvlak onder volksvertegenwoordigers in Drenthe is geweest voor de RES 1.0, mits moties en amendementen worden uitgevoerd. In Drenthe stemde een meerderheid van de raden, staten en waterschappen in met de RES 1.0. De aangenomen moties en het amendement geven mede sturing aan het vervolg naar de RES 2.0. Het amendement over afdwingbaarheid van warmtesystemen heeft ervoor gezorgd dat de RES 1.0 op dit onderdeel is aangepast.

Conclusies

Deelconclusie 1: Hoe ziet het netwerk rond de RES eruit?

In Drenthe is een projectorganisatie opgericht die bestaat uit de Drentse Energietafel (DET), een werkbureau en de werktafel (met daarin vier werkgroepen).

a) De DET draagt verantwoordelijkheid voor de RES Drenthe. Zij bestaat uit de verantwoordelijke gedeputeerde, wethouders en dagelijks bestuurders van de inliggende waterschappen. Zij hebben allen stemrecht binnen de DET. Daarnaast zitten er stakeholders in de DET. Deze stakeholders hebben geen stemrecht. Een onafhankelijk voorzitter begeleidt en regisseert het proces. De vergaderingen worden voorbereid door een regiegroep die bestaat uit een afvaardiging van de DET.

b). In de Werktafel zitten ambtelijke vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Binnen de Werktafel zijn vier werkgroepen: Communicatie en participatie, Elektriciteit, Warmte en Ruimtegebruik.

c). Het Werkbureau is als ambtelijk opdrachtnemer van de DET verantwoordelijk voor de inhoudelijke ondersteuning van zowel de DET als de Werktafel. Bij het Werkbureau zijn, naast ambtelijk medewerkers van de betrokken overheden, afgevaardigden van de Vereniging Drentse Gemeenten en een vertegenwoordiger van het Nationaal Programma RES betrokken. Een onafhankelijk programmamanager stuurt deze samenwerking aan.

Aan de DET namen in totaal elf stakeholders deel. Er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd en niet alle stakeholders zijn bereikt. Het is de Rekenkamer niet duidelijk geworden op basis van welke criteria de stakeholderselectie heeft plaatsgevonden.

Reactie: Geen opmerkingen.

Deelconclusie 2: Op welke wijze is het voorstel voor de RES tot stand gekomen?

De totstandkoming van de RES gebeurde in drie fasen. In de eerste fase heeft de werktafel een startnotitie opgesteld die is vastgesteld door de DET. In deze startnotitie staan de kaders beschreven waarbinnen de RES tot stand moest komen. Deze startnotitie is vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemeen besturen van de waterschappen. In de tweede fase heeft het Werkbureau RES-regio Drenthe de concept-RES opgesteld. In de concept-RES is onder meer de Drentse ambitie opgenomen voor de opwekking van duurzame energie. Deze concept-RES is vastgesteld door de DET en vervolgens ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen. In de derde fase heeft het werkbureau de concept-RES verder uitgewerkt tot een RES 1.0. Nadat deze door de DET was goedgekeurd, stelden Provinciale Staten, gemeenteraden en Algemene Besturen van waterschappen als hoogste bestuursorganen de RES 1.0 vast. Zij moeten als deelnemende overheden de afspraken in hun eigen (omgevings)beleid vastleggen.

Reactie: Geen opmerkingen.

Deelconclusie 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?

De RES als zodanig heeft een kleine rol gespeeld tijdens de Provinciale Statenverkiezingen. De inhoudelijke standpunten over onderwerpen in de RES zijn wel aan de orde gekomen in de verkiezingscampagnes en de verkiezingsprogramma's. De standpunten van partijen over wind- en zonne-energie waren onvolledig door het ontbreken van voorkeurslocaties en de hoeveelheid op te wekken stroom. Stemmers konden een redelijk beeld hebben van de partijstandpunten over de verschillende RES-onderdelen tijdens de meest recente Provinciale Statenverkiezingen (20 maart 2019).

In het coalitieakkoord geeft de coalitie aan dat zij samen met gemeenten en hun inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers een RES gaat maken. Het geeft enkele hoofdlijnen over wind- en zonne-energie. Het wijst geen zoekgebieden aan, maar geeft hiervoor wel richtlijnen. De coalitie steunt kleine biogasinstallaties en alternatieve warmtebronnen.

In de voorbereiding van de RES was de agenda open en werd aan volksvertegenwoordigers ruimte geboden veranderingen aan te brengen in de RES. Provinciale Staten namen met de vaststelling

van de Startnotitie RES een kaderstellend besluit, maar toetsten de voortgang niet expliciet aan de hierin opgenomen kaders. Provinciale Staten hebben zowel bij de bespreking van de concept-RES als de RES 1.0 reguliere sturingsmiddelen, zoals moties of amendementen, gebruikt. 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. Het was voor volksvertegenwoordigers lastig om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te brengen. Dat maakt het besluitvormingsproces – zeker als volksvertegenwoordigers recht willen doen aan de inbreng van burgers en stakeholders – ingewikkeld.

Reactie: Is verwoord in de inleiding.

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

In de RES 1.0 is ervoor gekozen om de gemeenten primair verantwoordelijk te laten 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 geen centrale sturing. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbrak. Er is niet onderzocht hoe groot het draagvlak onder de Drentse inwoners was 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 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. Op regionaal niveau zijn burgers in het RES-proces betrokken nadat de concept-RES was vastgesteld. De belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld over het ambitieniveau in Drenthe - lagen toen al vast.

Inwoners konden hun stem laten horen in een narratief onderzoek. De organisatoren daarvan hebben getracht onder-gerepresenteerde groepen actief te benaderen. Daarmee scoort Drenthe relatief goed op de openheid van de agenda. Een selectie van de deelnemers aan 'Het Drentse Energieverhaal' heeft in een schrijfsessie de mogelijkheid gekregen om aanbevelingen te doen. Een deel van de aanbevelingen van burgers is overgenomen in de RES 1.0.

Maatschappelijke instellingen hebben een vaste plek gekregen aan de Drentse Energietafel. Dit is reeds beschreven onder conclusie 1.

Reactie: Is verwoord in de inleiding.

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

De inwoners van Drenthe willen in meerderheid worden betrokken bij de besluitvorming over de RES. Zij willen betrokken worden bij fundamentele keuzen, zoals de manier waarop woningen van het gas af gaan en hoe en waar duurzame energie moet worden opgewekt. Een meerderheid kiest daarbij voor een betrekkelijk laag participatieniveau, zo blijkt uit een enquête van de Noordelijke Rekenkamer.

Het Werkbureau RES heeft in de aanpak van het Drents Energieverhaal moeite gedaan om inwoners van Drenthe bij de totstandkoming van de RES te betrekken. Er is echter geen sprake geweest van een brede betrokkenheid van de Drentse bevolking bij de totstandkoming van de RES. Aan het narratieve onderzoek dat het Werkbureau heeft uitgevoerd, hebben 400 Drenthe deelgenomen en aan de schrijfsessies enkele tientallen. Uit de enquête van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat ongeveer driekwart van de Drentse bevolking niet eerder had gehoord van de RES. 15 % van de inwoners die bekend waren met de RES vond dat er voldoende participatiemogelijkheden werden geboden. Het blijkt dat 2,4 % van de ondervraagden zegt geparticipeerd te hebben. Een groot deel hiervan had dit gedaan over gemeentelijke plannen en niet over de RES zelf. 0,6 % van de ondervraagden gaf aan over de RES zelf te hebben geparticipeerd.

Stakeholders zijn overwegend negatief over wat zij konden inbrengen. Hun rol was voor hen niet helder, het was onduidelijk wat er met hun inbreng gebeurde en zij hebben de indruk dat er niet goed naar hen werd geluisterd. Er was soms geen tijd om stukken aan de achterban terug te koppelen. Hoewel de hiërarchische structuur begrijpelijk was ('de bestuurders nemen de beslissingen'), bleef de rol van de stakeholders tot het laatst onduidelijk. Er was geen gezamenlijke definitie van draagvlak en veel stakeholders zijn ontevreden over de uiteindelijk tot stand gekomen RES 1.0.

Reactie: Op deze conclusie komen we terug bij aanbeveling 3.

Aanbevelingen

Hierna gaan wij samengevat in op uw aanbevelingen 1 tot en met 4.

Aanbeveling aan PS:

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 onderzoek Ruimte voor inbreng, waarin wij aanbevelen een stakeholderanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te

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

B. Afspraken om te waarborgen dat zowel goed 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 van de regio).

Reactie:

Dit is aan Provinciale Staten.

Wel vinden we het van belang om te benadrukken dat we positief staan tegenover het opstellen van een startnotitie om te komen tot een RES 2.0. Het (opnieuw) inventariseren van de stakeholders en het in kaart brengen van hun belangen in een belangenmatrix past in dit proces. Ook vinden we het van belang om minder goed georganiseerde belangen te horen. Communicatie en de intensiteit van de participatie zal afgestemd moeten worden op de participatiebehoefte. Dit kan informierend en raadplegend zijn of een hoger niveau van de participatieladder.

Vanuit het NRK-onderzoek zien we dat een meerderheid van de ondervraagde Drenten, 71%, kiest voor het participatieniveau informeren of raadplegen.

Vanuit de DET is in juni/ juli een evaluatie uitgevoerd onder alle DET-leden. Eén van de uitkomsten is dat er opnieuw naar de rol en positie in de besluitvormingsstructuur van de (maatschappelijke) partners binnen de DET wordt gekeken. In december mondt dit uit in een voorstel aan de DET.

Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten:

2. Overweeg bij de totstandkoming van RES 2.0 twee consultatieronden in te lassen; een over de conceptversie van het startdocument en een voordat een beslissing over de concept-RES (nb RES 2.0) wordt genomen. Veranker deze laatste consultatieronde in het startdocument voor de RES. Zorg dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronden niet alleen een besluit nemen over de inhoudelijke koers van de RES, maar ook over de verdere invulling van het proces en hun rol daarin.

Reactie:

We zullen Provinciale Staten tussentijds informeren over de voortgang van totstandkoming van de RES 2.0 en er zullen specifieke bijeenkomsten worden georganiseerd voor volksvertegenwoordigers. In lijn met de evaluatie van de RES 1.0 hebben alle volksvertegenwoordigers van de RES Drenthe een enquête ontvangen, waarin gevraagd is/wordt op welke manier Statenleden en raadsleden betrokken willen worden bij het vervolgproces. In deze enquête staat onder andere de vraag over de wenselijkheid van het installeren van een regiocommissie van volksvertegenwoordigers (naar aanleiding van een aangenomen motie). Tot nu toe zijn hierop geen reacties van Statenleden binnengekomen.

3. Behoud voor het traject naar de RES 2.0 de Drentse Energietafel. Versterk de positie van de stakeholders en veranker deze in de besluitvormingsstructuur. Naar het voorbeeld van de Friese Energiealliantie kan ervoor worden gekozen de stakeholders een eigen overleg te geven. Maak in ieder geval duidelijke afspraken over wat van de stakeholders wordt verwacht en op welke manier de overheidsbestuurders met de inbreng van stakeholders in de RES 2.0 omgaan. Zorg ervoor dat de overheidsbestuurders over ieder advies van stakeholders expliciet en gemotiveerd een besluit nemen en leg vast hoe de overgenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES 2.0.

Reactie:

Bedankt voor deze aanbeveling; hier wordt op dit moment al invulling aan gegeven.

Het is goed om te horen dat van meerdere kanten naar voren komt dat de werkwijze via de DET blijkt te werken. Zoals is aangegeven in de reactie bij aanbeveling 2, komt uit een evaluatie onder de DET-leden naar voren om de huidige structuur (die van DET en werkgroepen) te behouden, maar wel met een duidelijkere inbedding van de maatschappelijke partners ten aanzien van de besluitvorming. Dit komt allemaal terug in het voorstel dat eind dit jaar aan de DET wordt gedaan. Statenleden worden hierover geïnformeerd.

Aanbeveling aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

4. Intensiveer het programma waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Het Drentse Energieverhaal was een goede poging om de Drenten bij de RES 1.0 te betrekken, maar het aantal Drenten dat is bereikt was gering. Houd rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Daarbij is het nodig vooraf een methode te ontwikkelen waarmee de (waarschijnlijk uiteenlopende) meningen van burgers worden geaggregeerd tot hanteerbare aanbevelingen voor de RES 2.0. Wellicht kan de commissie participatie die enkele maanden geleden door Provinciale Staten is opgericht hierin een voorttrekkende rol spelen.

Reactie:

We zullen deze aanbeveling inbrengen aan de DET (specifiek gericht aan de Werkgroep communicatie en participatie). Participatie kan op verschillende lagen en manieren. Vanuit de DET wordt bekeken op welke manier bepaalde inzet gezamenlijk opgepakt kan worden.

Vanuit de RES is geprobeerd de Drentse inwoners te bereiken. Voor het narratieve onderzoek, het Drentse Energieverhaal, zijn ruim 20.000 Drenten benaderd en gevraagd mee te doen; er hebben hiervan slechts 400 personen gereageerd. Toch zijn we blij met deze betrokkenheid. Het mooie aan het Drentse Energieverhaal is dat de aanbevelingen van de inwoners (middels het logo van Hennie het schaap) direct terug te zien zijn in de RES 1.0. Op deze manier wordt het nog inzichtelijker dat er wat gedaan wordt met de inbreng van inwoners.

We zullen voorstellen aan de DET om in het proces naar de RES 2.0 'het Drents Energieverhaal' voort te zetten.

Ten aanzien van methodes wordt momenteel door de Werkgroep communicatie en participatie een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van een burgerforum. Die resultaten worden eind van het jaar verwacht en besproken in de DET.

We zullen tevens contact opnemen met de commissie participatie van Provinciale Staten om te kijken op welke manier zij een rol in kan spelen of waar we gezamenlijk iets kunnen organiseren.

Bibliografie

- Blekkhorst, G., Delfmann, H., Elslo, I., & Schaafsma, J. (2020). *Draagvlak en participatie in de energietransitie, een verkennend onderzoek naar de rolinvulling en positie van Provinciale Staten van Drenthe*. Groningen: Lexnova marktonderzoek.
- Directie Democratie en Bestuur. (sd). *Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie*. Den Haag: NP RES.
- Drentse Energietafel. (2020). *Actielijst Drentse Energietafel, 1 oktober 2020*. Assen: Drentse Energietafel.
- Drentse provinciale fracties van VVD, CDA en Sterk Lokaal. (2020). *Motie - Zon op daken*. Assen: Provinciale Staten.
- Energie Participatie. (2021, juni 17). *RES-regio Drenthe organiseert festival rond energietransitie*. Opgehaald van energieparticipatie.nl: <https://www.energieparticipatie.nl/community/praktijkverhalen/res-regio-drenthe-organiseert-festival-rond-energietransitie>
- Gedeputeerde Staten van Drenthe. (2020). *GS-besluitenlijst 27 oktober 2020*. Assen: Provincie Drenthe.
- Hendriks, F., van Ostaaijen, J., & Boogers, M. (2011). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 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
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (sd). *Afspraken over Elektriciteit*. Opgehaald van klimaatakkoord.nl: <https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit>
- Natuur- en Milieufederatie Drenthe, Drentse KEI, Het Drentse Landschap, LTO Noord, VNO-NCW en MKB Drenthe. (2020). *Een energietransitie MET Drenthe*. Assen: RES-regio Drenthe.
- 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: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave+res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx>

- Perspectivity. (sd). *Het Drentse Energieverhaal: inwoners aan het woord*. Opgehaald van [perspectivity.org: https://perspectivity.org/nl/het-drentse-energieverhaal-inwoners-aan-het-woord/](https://perspectivity.org/nl/het-drentse-energieverhaal-inwoners-aan-het-woord/)
- Rakels, H. (2021). *Het Drentse Energieverhaal, inwoners aan het woord over zonne- en windenergie, onderbouwing van uitkomsten, verantwoording steekproef en responsiviteit*. Den Haag: Perspectivity.
- RES-regio Drenthe. (2019). *Startnotitie RES-Drenthe 1.0*. Assen: RES-regio.
- RES-regio Drenthe. (sd). *E-magazine, het Drentse energieverhaal*. Opgehaald van [groenhersteldrenthe.magzmaker.com:](https://groenhersteldrenthe.magzmaker.com/)
https://groenhersteldrenthe.magzmaker.com/res_drenthe
- RES-regio Drenthe. (sd). *Groenhersteldrenthe*. Opgehaald van [groenhersteldrenthe.magzmaker.com:](https://groenhersteldrenthe.magzmaker.com/)
https://groenhersteldrenthe.magzmaker.com/res_drenthe/inhoud_4
- RES-regio Drenthe. (sd). *Zon- en windenergie in Drenthe*. Opgehaald van [visualizer.sprockler.com:](https://visualizer.sprockler.com/nl/open/Drentsverhaal)
<https://visualizer.sprockler.com/nl/open/Drentsverhaal>
- van Gastel, E., & de Jonge Baas, M. (2020, oktober 30). *Provincie Drenthe wil nog maximaal 625 hectare nieuwe zonneparken toestaan*. Opgehaald van [solarmagazine.nl:](https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i22746/provincie-drenthe-wil-nog-maximaal-625-hectare-nieuwe-zonneparken-toestaan)
<https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i22746/provincie-drenthe-wil-nog-maximaal-625-hectare-nieuwe-zonneparken-toestaan>
- van Gastel, E., & de Jonge Baas, M. (2021, februari 2). *Provincie Drenthe legt maximum van 1.389 hectare zonneparken vast in Omgevingsverordening*. Opgehaald van [solarmagazine.nl :](https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i23492/provincie-drenthe-legt-maximum-van-1-389-hectare-zonneparken-vast-in-omgevingsverordening)
<https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i23492/provincie-drenthe-legt-maximum-van-1-389-hectare-zonneparken-vast-in-omgevingsverordening>
- VNG. (sd). *Regionale Energiestrategie (RES)*. Opgehaald van [www.vng.nl:](https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res)
<https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res>
- Werkbureau RES-regio Drenthe. (2020). *Concept Regionale Energie Strategie RES-regio Drenthe*. Assen: RES-regio Drenthe.
- Werkbureau RES-regio Drenthe. (2020). *Overzicht participatiebeleid gemeenten*. Assen: Werkbureau RES-regio Drenthe.
- Werkbureau RES-regio Drenthe. (2021). *Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe*. Assen: Werkbureau RES-regio Drenthe.

Geïnterviewden

Contactpersoon

Paulien Kooistra Provincie Drenthe

Geïnterviewden

Thomas Ietswaart	Kwartiermaker RES
Charles Hussels	Werkbureau RES
Geert Kloetstra	LTO Noord
Mirjam Kramer	VNO/NCW Noord
Annelies Lely	JongRES
Remco Mur	NMF Drenthe
Ronald Nijhoff	Projectleider RES Westerveld
Rob Rietveld	NLVOW
Riek Siertsema	Voorzitter Drentse Energietafel
Tjisse Stelpstra	Gedeputeerde Drenthe
Jan Albert Westenbrink	VNO/NCW Noord

Groepsinterview Provinciale Statenleden

E. Bos	GroenLinks
J.W. Drukker	JA21
H. Loof	PvdA
W.M. Meeuwissen-Dekker	VVD
K. Neutel	CDA
H. van de Weg	SP

Bijlage 1: Ingevulde Scorekaart Democratie

Scores:

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

	Representatieve democratie		Drenthe	Fryslân	Groningen
	Thema	Indicator			
Input legitimiteit	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	+	+	+
Throughput legitimiteit	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
Output legitimiteit	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			
Input legitimiteit	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	+
Throughput legitimiteit	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	-	-	-
Output legitimiteit	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
	Thema	Indicator			
Input legitimiteit	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
Throughput legitimiteit	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
Output legitimiteit	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