

Regionale democratie vergt energie


Een onderzoek naar de democratische
legitimatie van de RES Fryslân

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Regionale democratie vergt energie

Een onderzoek naar de democratische legitimatie van
de RES Fryslân



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 Fryslân.....	12
1.2 Onderzoeksvraag	14
1.3 De aanpak van het onderzoek.....	14
1.4 Leeswijzer.....	15
2. Van Klimaatakkoord naar RES Fryslân	17
2.1 Afspraken over de RES in het Klimaatakkoord	17
2.2 Democratie en participatie in de RES.....	19
2.3 De Friese Energie Strategie	20
2.4 De organisatie van de RES-regio Fryslân	20
2.5 Besluitvorming over de RES Fryslân	22
2.6 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 besluitvorming	30
3.4 Volksvertegenwoordigers kunnen controleren.....	33
3.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid	35
4. Stakeholders en de RES	36
4.1 De betrokken deelnemers.....	36
4.2 Openheid agenda.....	38
4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten	39
4.4 Mogelijkheden kernwaarden te behartigen.....	40
4.5 Hiërarchie en structuur	41
4.6 Mate van draagvlak.....	41
5. De inwoners en de RES	43
5.1 Betrokkenheid inwoners volgens het Klimaatakkoord.....	43
5.2 Betrokkenheid inwoners	44
5.3 Openheid agenda.....	45
5.4 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten	46

5.5	Mogelijkheden kernwaarden te behartigen.....	46
5.6	Hiërarchie en structuur.....	47
5.7	Mate van draagvlak.....	48
6.	Enquêteresultaten participatiebehoefte.....	49
6.1	Respons op de enquête.....	49
6.2	De bekendheid van de RES.....	50
6.3	Betrokken willen worden.....	51
6.4	Daadwerkelijke participatie.....	53
6.5	Het betrekken van niet-betrokkenen.....	54
7.	Een vergelijking tussen de drie RES-regio's.....	56
7.1	Inleiding.....	56
7.2	Representatieve democratie.....	56
7.3	Participatieve democratie stakeholders.....	57
7.4	Participatieve democratie inwoners.....	59
8.	Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân.....	61
	Bibliografie.....	64
	Geïnterviewden.....	66
	Bijlage 1: Ingevulde Scorekaart Democratie.....	67

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 Fryslân valt samen met het grondgebied van de provincie Fryslân. De bestuurders van de inliggende gemeenten, provincie en waterschap hebben daartoe besloten en zij kunnen vervolgens zelf vaststellen hoe zij hun RES vormgeven.

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

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

Democratische legitimiteit reikt verder dan de legitimiteit die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan dat namens de kiezers besluiten neemt).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 is het een opgave gebleken om de democratische legitimiteit van het RES-proces goed te borgen. Het is 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 en zo te komen tot een regionaal gedragen aanpak van de energietransitie.

Conclusies

1. Hoe ziet het netwerk rond de RES eruit?

In Fryslân is een projectorganisatie opgericht die bestaat uit de Regiegroep, de Friese Energiealliantie, de ambtelijke opdrachtgevers, ambtelijke projectgroep en het overleg van de portefeuillehouders Klimaat en energie van de Vereniging Fryske Gemeenten (VFG):

- De Regiegroep bestaat uit vertegenwoordigers van de verantwoordelijke wethouders van de Friese gemeenten, de portefeuillehouder van Gedeputeerde Staten en een lid van het algemeen bestuur van het Wetterskip. De Regiegroep heeft een voorbereidende, richtinggevende en faciliterende rol met als doel de besluitvorming zo vlot mogelijk te doen verlopen.
- De Fryske Energiealliantie (FEA) bestaat uit maatschappelijke organisaties die gezamenlijk een advies formuleren over de concept-RES en de RES 1.0. De FEA bestaat uit elf betrokken maatschappelijke organisaties. De RES-organisatie heeft een gedeeltelijke stakeholderanalyse uitgevoerd om te bepalen welke stakeholders in de FEA zitting zouden nemen. De meeste relevante stakeholders zijn betrokken bij de FEA. De ambtelijke opdrachtgevers zijn de feitelijke opstellers van de RES en geven advies aan de Regiegroep.
- Het personeel van de projectgroep is afkomstig uit de ambtelijke organisaties van de deelnemende overheden, aangevuld met externe krachten. Er is een tijdelijke projectgroep opgericht. Deze verricht werkzaamheden zoals het uitvoeren van ruimtelijke en technische analyses, het organiseren van de communicatie en het opstellen van scenario's.
- Het overleg van de portefeuillehouders Klimaat en Energie van de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG), waar voor dit proces de gedeputeerde van de Provincie en een lid van het algemeen bestuur van het Wetterskip aan deelnemen, heeft een initiërende rol bij de start van het RES-proces.

Om alle RES-regio's te ondersteunen bij het maken van de RES'en, is het Nationaal Programma RES opgezet. Het Nationaal Programma RES ondersteunt de regio's bij het maken van de RES'en

en door kennis te ontwikkelen en te delen, procesondersteuning te bieden en een lerende community te faciliteren.

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 hebben de deelnemende Friese overheden een startnotitie opgesteld, met daarin de uitgangspunten aan de hand waarvan de RES wordt geformuleerd. In deze fase is besloten dat de bestaande provinciale- en gemeentelijke beleidskaders leidend zouden zijn. In de tweede fase is de concept-RES opgesteld en voorgelegd aan de Friese volksvertegenwoordigingen. In de derde fase is de RES 1.0 vastgesteld.

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 de Algemene Besturen van de waterschappen 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 opgenomen 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.

Het bestuursakkoord van de provincie Fryslân bevat een aantal inhoudelijke aspecten dat in de RES terugkomt. De coalitie is tegen een toename van het aantal grote windmolens in Fryslân en stelt strikte eisen aan het plaatsen van nieuwe molens. Zij hanteert een hiërarchie van locaties voor zonnepanelen. In het bestuursakkoord staat niets over specifieke zoekgebieden voor de (grootschalige) opwekking van elektriciteit.

Provinciale Staten namen met de vaststelling van de Startnotitie RES een kaderstellend besluit, maar toetsten de voortgang niet expliciet aan de hierin opgenomen kaders. Voor een RES is de instemming van alle betrokken gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen nodig. Dat maakt het besluitvormingsproces - zeker als volksvertegenwoordigers recht willen doen aan de inbreng van burgers en stakeholders - ingewikkeld. 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 moeilijk om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te brengen.

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

In de RES 1.0 is ervoor gekozen dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Op de participatie die gemeenten organiseerden was vanuit de RES geen centrale sturing. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbrak. Er is niet onderzocht hoe groot het draagvlak onder de Friese inwoners was voor de inhoud van de RES.

De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar participatie over 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, maar 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 door middel van de enquête ‘Kies voor Jelte’ en een webinar. In de enquête is onderzocht in hoeverre burgers bij de energietransitie betrokken willen worden. In de gemeente Súdwest-Fryslân heeft een burgerpanel een advies uitgebracht over de RES. Kies voor Jelte en een webinar zijn een beperkte vormen van participatie en het is onduidelijk hoe zij hebben doorgewerkt in de RES 1.0.

Maatschappelijke instellingen zijn verenigd in de Friese Energiealliantie (FEA). De voorzitter van deze overlegstructuur heeft een adviserende rol in de Regiegroep en kan dus niet formeel meebeslissen.

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 Fryslân die van de RES hebben gehoord betrokken wil worden bij de besluitvorming over de RES: bij fundamentele keuzes, 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.

De RES is echter totstandgekomen zonder brede betrokkenheid van de Friese bevolking. Ongeveer 80% van de Friese bevolking had niet eerder van de RES gehoord. 15% van de inwoners die bekend waren met de RES vond dat er voldoende participatiemogelijkheden werden geboden. De participatieprojecten waren het burgerforum in Súdwest-Fryslân, het project ‘Kies voor Jelte’ en een webinar. Uit de enquête blijkt dat 1,5% van de ondervraagden zegt in de RES zelf te hebben geparticipeerd.

Stakeholders zijn overwegend positief over de gesprekken die zij in de FEA hadden en de afspraken die zij met elkaar konden maken. Maar de rol van de FEA in de bestuurlijke besluitvorming was niet helder. Het was onduidelijk wat er met de inbreng van de FEA gebeurde en de indruk was dat

er niet goed naar hen werd geluisterd. Hoewel de hiërarchische structuur van de besluitvorming duidelijk was, bleken de meeste deelnemers daar ontevreden over. De FEA heeft als input voor de RES 1.0 een ambitiedocument opgesteld, omdat zij teleurgesteld was in onder meer het lage bod in de concept-RES, de geringe betrokkenheid van burgers bij het proces en het ontbreken van een gezamenlijke gecoördineerde aanpak. Zij riep in haar ambitiedocument onder meer op tot een hogere bijdrage. Dit ambitiedocument is niet geïntegreerd in de RES 1.0, maar als bijlage opgenomen. Samen met hogere ambities van de deelnemende gemeenten heeft het ambitiedocument van de FEA wel geleid tot een verhoging van het bod van 2,31 naar 3 TWh. De invloed van de stakeholders op de overige inhoud van de RES is – mede door de onduidelijke status van het ambitiedocument – niet helder. Er was geen gezamenlijke definitie van draagvlak en veel stakeholders waren ontevreden over de uiteindelijke totstandgekomen RES 1.0.

De Noordelijke Rekenkamer concludeert dat de RES in Fryslân vooral een ambtelijk en bestuurlijk product is waarop inwoners weinig invloed hebben gehad.

Aanbevelingen

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

Aanbeveling aan Provinciale Staten

1. Stel voor de RES 2.0 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.
 - B. Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.
 - C. Regionale vormgeving van de participatie. Het verdient aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio).

Aanbeveling aan Gedeputeerde Staten

2. Overweeg bij de totstandkoming van RES 2.0 een consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te lassen voordat een beslissing over de concept-RES

wordt genomen. Veranker deze consultatieronde in het startdocument voor de RES. Leg daarin vast dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronde 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 FEA en veranker deze beter in de besluitvormingsstructuur. Maak duidelijke afspraken over de manier waarop de bestuurders over de aanbevelingen van de FEA besluiten in de RES 2.0. Zorg ervoor dat de bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit nemen en leg vast dat de aangenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES.
4. Zet een programma op waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Houd daarbij rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

1. Inleiding

1.1 Democratische legitimiteit van de RES in Fryslân

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 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 vormden 30 RES-regio's³ 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.⁴ Participatie is daarbij een uitgangspunt. Bestuurders van gemeenten, provincies en waterschap(en) kunnen zelf vaststellen welke regio zij vormen en hoe zij hun RES vormgeven.⁵ De RES is een samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en inwoners die samen de 'regio' vormen die de RES moet maken. Zij worden daarin bijgestaan door het Nationaal Programma RES (NP RES). Provinciale Staten, de gemeenteraden en de algemene besturen van de waterschappen stellen de RES uiteindelijk vast.

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

³ In Fryslân valt de energieregio samen met de provinciegrens.

⁴ VNG. (sd). *Regionale Energiestrategie (RES)*. Opgehaald van [www.vng.nl](https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res): <https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res>

⁵ Om hen daarbij te ondersteunen heeft het Nationale Programma RES een handreiking RES opgesteld.

moest die afweging worden gemaakt.⁶ Daarom werd het belangrijk gevonden dat burgers konden meedenken en -doen.⁷ 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.⁸

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.⁹ 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 volksvertegenwoordigers¹⁰ en via meer directe vormen van participatie.¹¹ 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).

⁶ 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.lynx?tid=TIDP802701XF44B33F6E723416A883B7A8689F2BD39YI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=binnenlandsbestuur

⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019, juni 28). *Afspraken over Elektriciteit*. Opgehaald van klimaatakkoord.nl: <https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit>

⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 226.

⁹ 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.

¹⁰ Raadsleden, Provinciale Statenleden en Algemene Bestuursleden van waterschappen.

¹¹ NP RES. (sd). *Opgave Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak*. Opgehaald van www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave/res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx

1.2 Onderzoeksvraag

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

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(en) 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 Fryslân 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:¹²

- 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 Fryslân ingevulde scorekaart is opgenomen in bijlage 1 (met, ter vergelijking, ook de scores van Drenthe 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.¹³ 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 Friese 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

¹² 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.

¹³ Een groot deel van de interviews is wegens de coronapandemie online gehouden.

volksvertegenwoordigers. Hoofdstuk 4 gaat in op de betrokkenheid van maatschappelijke partners. Hoofdstuk 5 beschrijft de mate waarin de inwoners van de provincie Fryslân betrokken zijn bij het RES-proces. In hoofdstuk 6 komen de resultaten aan de orde van een enquête die de Noordelijke Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de participatie in de RES. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de RES-regio's met elkaar vergeleken.

2. Van Klimaatakkoord naar RES Fryslân

In het Klimaatakkoord¹⁴ 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 Fryslân is een RES-organisatie opgericht met aan het hoofd de regiegroep bestaande uit de verantwoordelijke gedeputeerde, wethouders en DB-leden van het Wetterskip. Naast deze regiegroep is de Friese Energie Alliantie opgericht met daarin de belangenbehartigers. Provinciale Staten, de gemeenteraden en het Algemene Bestuur (AB) van het waterschap moeten het Startdocument RES en de RES 1.0 vaststellen. De meeste overheden hebben er daarnaast voor gekozen ook de concept-RES vast te stellen. Het kan gebeuren dat niet elke betrokken overheid de RES 1.0 wil vaststellen, ook niet na aanvullend overleg. Een hogere overheid (provincie respectievelijk 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

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

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).^{15,16}

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.¹⁷ 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's¹⁸ 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.¹⁹ 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).²⁰ 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

¹⁵ Toen sprak men nog van een Regionale Energie en Klimaatstrategie (REKS).

¹⁶ 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.

¹⁷ Er was een sectortafel voor elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en mobiliteit.

¹⁸ In Fryslân valt de RES-regio samen met de provinciegrens.

¹⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 218.

²⁰ NP RES. (sd). *Nationaal Programma Regionale Energiestrategie*. Opgehaald van regionale-energiestrategie.nl: <https://regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>

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.

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.²¹ De Handreiking RES (versie 1.1) hanteert een vergelijkbaar uitgangspunt.²² 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."²³

²¹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p. 218.

²² 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).

²³ Directie Democratie en Bestuur. (sd). *Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie*. Den Haag: NP RES.

2.3 De Friese Energie Strategie

In 2016 hebben de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, samen met de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Wonen en Rijksdienst, de Deal Pilots Regionale Energiestrategie ondertekend. In dit samenwerkingsverband hebben zij afgesproken dat er vijf pilotregio's zouden komen waarin de regio's ervaring zouden opdoen in het regionaal oppakken van het energievraagstuk. Fryslân is een van deze gekozen pilotregio's. In feite is dit een voorloper van de RES als samenwerkingsvorm.

Het resultaat van deze pilot is de Friese Energiestrategie. Hierin hebben de Friese gemeenten, de Provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân de ambitie uitgesproken om in 2050 een energieneutraal Fryslân te realiseren. Ook is uiteengezet hoe zij dit willen bereiken. Naast het realiseren van dit rapport was een van de doelen dat andere regio's konden leren van de ervaringen van dit proces.

In de Startnotitie staat dat de resultaten van de FES een basis kunnen vormen voor de RES. Er zijn wel verschillen tussen de FES en de RES: de RES richt zich op 2030, de FES op 2050. Ook geeft de FES geen kwantitatief inzicht in hernieuwbare opwekking van elektriciteit of in warmteplannen. Een ander verschil volgens de Startnotitie is dat de FES geen zoekgebieden benoemt en dat de RES daar wel inzicht in behoort te geven.²⁴ Het belangrijkste resultaat van de FES zou zijn dat er brede maatschappelijke bewustwording is ontstaan over de energieopgave van Fryslân. Verschillende gemeenteraden hebben de FES vastgesteld.

De specifieke invloed van de FES op de RES 1.0 in Fryslân is lastig te bepalen. In interviews geven respondenten aan dat er geen duidelijk beeld is van deze invloed.²⁵ Daarnaast geeft een van de respondenten²⁶ aan dat er niet genoeg deelnemers betrokken zijn geweest bij het opstellen van de FES om te kunnen spreken van draagvlak. Hierdoor moest veel werk opnieuw verzet worden.

2.4 De organisatie van de RES-regio Fryslân

Iedere energieregio heeft voor het opstellen van de RES een organisatie opgericht. Omdat het bij de RES gaat over vrijwillige samenwerking, is niet voorgeschreven hoe deze organisatie eruit ziet. Ook in Fryslân is een projectorganisatie ingericht. Deze organisatie bestaat uit de Regiegroep, de Friese Energiealliantie, de ambtelijke opdrachtgevers en projectorganisatie en het overleg van de portefeuillehouders Klimaat en energie van de Vereniging Friese Gemeenten (VFG). De verschillende gremia volgen de structuur zoals in figuur 1 is weergegeven.²⁷

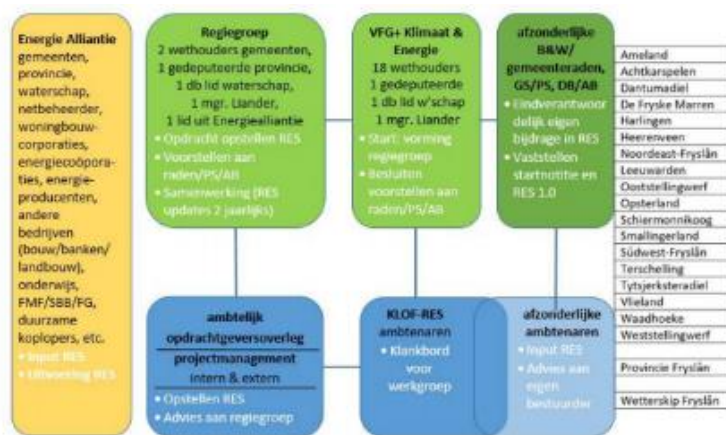
²⁴ Een kanttekening hierbij is dat de Friese RES 1.0 dat echter niet doet.

²⁵ Persoonlijke communicatie, 3 maart 2021.

²⁶ Persoonlijke communicatie, 15 maart 2021.

²⁷ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

De gemeenteraden, Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur (AB) van het Wetterskip zijn verantwoordelijk voor hun eigen besluitvorming omtrent de RES. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van deze besturen om participatie en draagvlak op lokaal niveau te stimuleren. De



Figuur 1: RES-organisatie Fryslân

portefeuillehouders zijn verantwoordelijk voor de behandeling van het startdocument, de concept-RES en de RES 1.0 door de volksvertegenwoordigers. De volksvertegenwoordigers van deze decentrale overheden moeten besluiten over het startdocument en de RES 1.0.²⁸

Het overleg van de portefeuillehouders Klimaat en Energie van de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG), waar voor dit proces de gedeputeerde van de Provincie en een lid van het algemeen bestuur van het Wetterskip aan deelnemen, heeft een initiërende rol bij de start van het RES-proces. Daarnaast geeft het advies over de tussenproducten. De deelnemende bestuurders beslissen zelf welke producten aan de volksvertegenwoordigers van hun eigen orgaan voorgelegd worden.²⁹

Vanuit de VFG is een regiegroep opgericht. Ook de gedeputeerde en een lid van het algemeen bestuur van het Wetterskip maken hiervan deel uit. Deze kleine vertegenwoordiging geeft richting aan het proces. De Regiegroep heeft een voorbereidende, richtinggevende en faciliterende rol met als doel de besluitvorming zo vlot mogelijk te doen verlopen. Alle deelnemers hebben een gelijkwaardige rol binnen dit orgaan. Naast vertegenwoordigers van de besturen zijn ook een strategisch omgevingsmanager van Liander en een vertegenwoordiger van de Fryske Energie Alliantie lid van de regiegroep.³⁰

De Fryske Energie Alliantie (FEA) bestaat uit 11 betrokken maatschappelijke organisaties die bijdragen aan de totstandkoming van de RES.³¹ Deze organisaties formuleren een gezamenlijk advies over de RES 1.0 aan de regiegroep. De FEA speelt daarnaast een rol bij de uitvoering van de RES en het is de bedoeling dat deze rol op termijn uitgebreid wordt. De FEA wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Deze voorzitter heeft een adviserende rol in de regiegroep.³²

²⁸ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

²⁹ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

³⁰ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

³¹ Regionale Energiestrategie Fryslân. (sd). *Friese Energie Alliantie*. Opgehaald van resfryslan.frl: <https://resfryslan.frl/friese-energie-alliantie/#:~:text=De%20Fryske%20Energie%20Alliantie%2C%20FEA%2C%20bestaat%20uit%2011,van%20de%20klimaatdoelen%20als%20een%20kans%20voor%20Fryslan.>

³² Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

De voorbereiding en uitvoering van het werk wordt op verschillende niveaus opgepakt. In opdracht van de regiegroep is een projectorganisatie opgericht, met daarin ambtenaren, aangevuld met externe krachten. De regiegroep houdt door stevig ambtelijk opdrachtgeversoverleg grip op de projectorganisatie. De werkzaamheden die de projectorganisatie oppakken omvatten onder andere het uitvoeren van ruimtelijke- en technische analyses, het organiseren van de communicatie en het opstellen van scenario's.³³

2.5 Besluitvorming over de RES Fryslân

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, het waterschap en de provincie zich gecommitteerd aan de RES.

2.5.1 Startnotitie

Met het opstellen van het startdocument beschrijven de Friese gemeenten, de provincie en het waterschap onder welke voorwaarden ze met de netbeheerders, bedrijven en andere organisaties gaan werken aan een RES. Met deze regionale aanpak willen ze de regie in eigen hand houden. Het startdocument moet gezien worden als een bestuurlijk commitment aan het RES-proces en de bestuurlijke bekrachtiging van de uitgangspunten. In het startdocument is aangegeven dat een grote groep samenwerkingspartners verantwoordelijk gaat zijn voor de RES. Het bevoegd gezag bestaat uit alle afzonderlijke gemeenteraden, de Provinciale Staten en het AB van het Wetterskip. Daarnaast zijn bedrijven en andere organisaties betrokken bij de totstandkoming van het startdocument.³⁴

In het startdocument zijn enkele uitgangspunten opgenomen aan de hand waarvan de RES opgesteld gaat worden. Ten eerste stelt het document dat het opstellen van de RES een gezamenlijk proces is en dat dit proces ook een gezamenlijk product oplevert. Ten tweede moeten de toekomstige energiesystemen zoveel mogelijk aansluiten bij de ontwikkelingen van de regionale energie-infrastructuur. Ten derde is aangegeven dat de op dat moment huidige omgevingsvisies en -plannen leidend zijn voor het schrijven van de RES. Omgekeerd moet de RES 1.0 verankerd worden in het omgevingsbeleid. Ten vierde worden enkele ruimtelijke principes beschreven, zoals zuinig ruimtegebruik, meervoudig ruimtegebruik en het beschermen van de bestaande ruimtelijke kwaliteiten.

Op dinsdag 17 december 2019 hebben Provinciale Staten gedebatteerd over het startdocument. Op woensdag 18 december 2019 hebben zij het Startdocument met 33 stemmen voor en 9 stemmen tegen aangenomen. Zes moties zijn aangenomen. Onderwerpen van deze moties waren onder andere het prioriteren van energiebesparing, het toevoegen van een Energie

³³ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

³⁴ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân, p3.

infrastructuurplan bij de RES en het toegankelijk maken van informatie betreffende het saneren van molens.³⁵

Overheden in Fryslân hebben in de startnotitie opgenomen dat ze de huidige beleidsruimte als vaste kaders willen gebruiken voor het te formuleren Friese bod. Het provinciale- en gemeentelijke beleid zijn hierin leidend.³⁶ Dit botst met de wens van NP RES, dat in de handreiking heeft opgenomen dat de RES regio's buiten de gebaande kaders moet denken en dat geen rekening gehouden hoeft te worden met restricties die onderscheiden worden door veiligheidsnormen en milieueisen. Hieronder vallen onder andere provinciale verordeningen, gemeentelijke verordeningen, natura 2000 richtlijnen en de regels van het werelderfgoed.³⁷

Op vijf november 2019 hebben Gedeputeerde Staten uitgesproken de vaste kaders als leidend te beschouwen en hiervoor het Bestuursakkoord en de ontwerp-omgevingsvisie als leidraad te nemen. Gedeputeerde Staten stellen dat de passage in de handreiking van NP-RES betrekking heeft op centraal beschikbaar gestelde kaarten en niet op het al dan niet meenemen van bestaande beleidskaders.³⁸

2.5.2 Concept-RES

In de RES-regio Fryslân heeft de organisatie van de RES de concept-RES voorgelegd aan Provinciale Staten, de gemeenteraden en het AB van het Wetterskip. In het voorjaar van 2020 is de concept-RES door alle volksvertegenwoordigers besproken. Op 24 maart 2020 heeft het Bestuurlijk Overleg ingestemd met de concept-RES. De behandeling in de gemeenteraden heeft geen bijzonderheden opgeleverd. Een deel van de Friese gemeenten heeft aangegeven meer ambitie te willen zien in de RES 1.0.

Ter voorbereiding op de behandeling in Provinciale Staten is de concept-RES op 10 juni 2020 besproken in de Statencommissie. Op 17 juni 2020 is de concept-RES door Provinciale Staten vastgesteld, met 34 stemmen voor en zes stemmen tegen. Er zijn geen amendementen ingediend. Er zijn vijf moties aangenomen.

2.5.3 RES 1.0

De RES-organisatie heeft de concept-RES op basis van de ingediende moties aangepast en uitgewerkt tot de RES 1.0. Vervolgens hebben Provinciale Staten, de gemeenteraden en het Algemeen Bestuur deze behandeld en in stemming gebracht. De RES Fryslân draagt voor circa 3 TWh bij aan de landelijke doelstelling van 35 TWh.

Provinciale Staten hebben op 26 mei 2021 de RES 1.0 aangenomen. 35 Statenleden hebben voor de RES 1.0 gestemd, 8 tegen. Het enige ingediende amendement is niet aangenomen. Drie moties

³⁵ Provinsjale Steaten Fryslân. (2019, december 18). *Vergadering Provinsjale Steaten 18-12-2019*. Opgehaald van fryslan.notubiz.nl/vergadering/694078/Provinsjale%20Steaten%2018-12-2019

³⁶ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân, p3.

³⁷ NP RES. (2018). *Handreiking Regionale Energie Strategieën*. Den Haag: NP RES, p74.

³⁸ Gedeputeerde Staten Fryslân. (2019). *DS-Stik, 05-11-2019*. Leeuwarden: Provincie Fryslân.

zijn aangenomen. Provinciale Staten hebben de RES 1.0 behandeld voordat de meeste gemeenten dit gedaan hebben. De achttien Friese gemeenten hebben afzonderlijk de RES 1.0 besproken; geen van hen heeft de RES 1.0 verworpen. Het AB van het Wetterskip Fryslân heeft de RES 1.0 op 25 mei aangenomen.³⁹

2.6 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:

- Als de RES'en niet optellen tot de landelijke doelstelling; voor elektriciteit is dit tenminste 35 TWh grootschalig hernieuwbaar op land in 2030;
- Als de RES regio-overstijgende infrastructuurproblemen oplevert;
- Als een overheid in de regio niet meer wil deelnemen aan de RES-vorming, danwel de RES niet wil verankeren in omgevingsbeleid;
- Als een RES niet tot uitvoering komt;
- 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.⁴⁰

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

³⁹ Wetterskip fryslân. (2021, juni 14). *Vergadering Algemeen Bestuur voorzetting van 25 mei 2021 14-06-2021*. Opgehaald van wetterskipfryslan.notubiz.nl: <https://wetterskipfryslan.notubiz.nl/vergadering/866424/Algemeen%20Bestuur%20voorzetting%20van%2025%20mei%202021%2014-06-2021>

⁴⁰ 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 Fryslân draagt hier circa 3 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

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).⁴¹

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 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.⁴²

⁴¹ NP RES. (sd). *'Wat als'-situaties*. Den Haag: NP RES.

⁴² 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.⁴³ De scorekaart bevat vier indicatoren voor de verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden.

De eerste indicator is in hoeverre de RES als belangrijk thema is behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten, traditionele media of sociale media. Tijdens de verkiezingscampagne heeft één partij van de in totaal zestien deelnemende partijen gesproken over de RES als zodanig. De inhoudelijke onderdelen van de RES zijn wel in de campagne aan de orde gekomen.

⁴³ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1^e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

Van de zestien deelnemende partijen gaven negen partijen aan meer grote windmolens op land niet uit te sluiten. Vier partijen waren tegen het plaatsen van extra windmolens op land en drie partijen hadden geen duidelijk standpunt over extra windmolens. Als voorwaarden voor extra windmolens werden draagvlak onder omwonenden, inspraak van omwonenden en een verdienmodel voor de omwonenden genoemd. Enkele partijen noemden zich voorstander van ‘dorpsmolens’ en/of kleine windmolens op land van boerenbedrijven. Er was één partij die met industrieterrinen, snelwegen en kanalen een locatie noemde als geschikt voor de bouw van extra windmolens.

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

Zonne-energie heeft tijdens de mediacampagne minder aandacht gekregen en is door vier partijen genoemd in aanloop naar de verkiezingen. Specifieke zoekgebieden voor wind- en zonneparken zijn door geen enkele partij genoemd. De meeste partijen noemden draagvlak als voorwaarde in het aanwijsbeleid. Geen enkele politieke partij heeft aandacht besteed aan duurzame warmtebronnen tijdens de verkiezingscampagne.

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre politieke partijen het onderwerp benoemden in verkiezingsprogramma’s. Aan de verkiezingen voor de Provinciale Staten van Fryslân in 2019 namen zestien partijen deel. Van deze partijen beschikten vijftien over een verkiezingsprogramma dat zich specifiek richtte op de Provinciale Statenverkiezingen. De Regionale Energiestrategie (RES) als zodanig kwam aan bod in het verkiezingsprogramma van één partij. Sommige onderwerpen die in de RES aan de orde komen, zijn wel in de verkiezingsprogramma’s behandeld. Alle partijen noemden windenergie in hun verkiezingsprogramma. Drie partijen spraken zich uit tegen de bouw van meer windmolens. Vijf partijen waren weliswaar geen voorstander van windmolenparken, maar zagen wel ruimte voor kleine windmolens. Zes andere partijen sloten geen enkele soort of mogelijke opstelling voor windmolens uit. Zij stelden hierbij veelal wel bepaalde voorwaarden. Eén partij nam een tussenpositie in: zij leek geen ruimte te willen bieden aan grote windparken, maar wel aan kleinschalige opstellingen van grote windmolens. Daarnaast was deze partij voorstander van kleine windmolens.

Uit de verkiezingsprogramma’s volgt dat de partijen eensgezind waren over de wenselijkheid van zonnepanelen op daken: alle partijen gaven aan hier voorstander van te zijn. Wat betreft grondgebonden zonnepanelen gaf één partij aan helemaal geen zonneparken te willen. Daarnaast sprak een groot deel van de partijen zorgen uit over de gevolgen van zonneparken voor het landschappelijke karakter van Fryslân. Daaruit voortvloeiend spraken vijf partijen zich specifiek uit tegen zonneweiden op landbouwakkers en gaf één partij aan dit ‘als laatste optie te beschouwen’.

Geen van de partijen noemde concrete zoekgebieden voor de opwekking van windenergie. Eén partij noemde een specifieke locatie voor zonneparken, namelijk plekken rondom vliegbasis Leeuwarden die vanuit de gemeenschap worden voorgedragen. Verschillende partijen gaven wel

aan liever geen zonneparken te willen in de open landelijke ruimte, maar te prefereren dat zonnepanelen bijvoorbeeld een plaats zouden krijgen op bedrijventerreinen, langs infrastructuur of andere onvruchtbare gronden. Eén partij stelde voor om steden, wijken en dorpen de bevoegdheid te geven om te bepalen op welke manier zij willen verduurzamen en waar.

In tien verkiezingsprogramma's was in wisselende mate aandacht voor (on)geschikte duurzame warmtebronnen voor de verwarming van de gebouwde omgeving. In het overgrote deel van de verkiezingsprogramma's betrof het beschrijvende opmerkingen over welke soorten warmtebronnen bestaan, geen duidelijke keuzes voor bepaalde bronnen. Twee partijen gaven expliciet aan voorstander te zijn van geothermie.

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 vier van de 12 gekozen fracties een bestuursakkoord opgesteld. In dit bestuursakkoord wordt richting gegeven aan het te voeren beleid in de Provincie. De coalitie formuleert in het bestuursakkoord een doelstelling voor de RES zelf: het op te stellen Friese bod voor de productie van duurzame elektriciteit met zon- en wind op land moet zodanig zijn dat het de verantwoordelijkheid van Fryslân voor het terugdringen van klimaatverandering volledig invult en moet daarbij kunnen rekenen op regionaal draagvlak.

Het bestuursakkoord noemt een aantal inhoudelijke aspecten dat in de RES terugkomt. De coalitie is tegen een toename van het aantal grote windmolens op het grondgebied van de provincie Fryslân. Nog liever ziet zij dit aantal teruglopen. Voor nieuwe (grote) windmolens biedt de provincie daarom alleen ruimte als tegelijkertijd meerdere bestaande solitaire windmolens het veld ruimen. Hierbij stelt de coalitie als voorwaarde 'dat het aantal meters molen (in tiphoogte) dat opgeruimd wordt minimaal gelijk is aan het aantal meters molen dat er voor terugkomt'. Een beperkende factor hierbij is dat bestaande windmolens met een maximale tiphoogte van 45 meter niet meetellen in de som van de 'verdwindende' meters. Bovendien geldt dat de vervangende nieuwe windmolen maximaal 100 meter hoog mag zijn. De coalitie stelt nog meer voorwaarden aan nieuwe en vervangende windmolens: deze moeten in gezamenlijk bezit zijn en de opbrengsten moeten ten goede komen aan de omgeving. Tot slot is de coalitie voornemens om ruimte te gaan bieden voor de oprichting van windmolens met een maximale ashoogte van 15 meter bij boerderijen.

De coalitie gaat uit van een hiërarchie voor locaties voor zonnepanelen. Haar voorkeur gaat uit naar zonnepanelen op daken en gevels van gebouwen. Een trede daaronder staan onbenutte terreinen in bebouwde gebieden. De coalitie sluit niet uit terreinen in het landelijke gebied te benutten voor zonnepanelen, omdat zij het denkbaar acht dat dit noodzakelijk is voor het behalen van de provinciale doelstellingen. Wel spreekt de coalitie hierbij een duidelijke voorkeur uit voor zonnepanelen op gronden met een andere functie dan landbouw of natuur, zoals afvalstort- en afvalverwerkingslocaties.

In het bestuursakkoord staat niets over specifieke zoekgebieden voor de (grootschalige) opwekking van elektriciteit. Uit de Omgevingsvisie blijkt dat de provincie samen met gemeenten

en andere partners wil gaan kijken welke locaties geschikt zijn voor grootschalige opwekking van elektriciteit (met name zonne-energie; mogelijk ook andere bronnen). De coalitie richt zich op vormen van energieopwekking die weinig (negatief) effect hebben op het landschap. Als enige voorbeeld van zo'n manier om warmte op te wekken, noemt zij geothermie (aardwarmte).

Tot slot is het relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid; de vierde indicator. De coalitie geeft in het bestuursakkoord de gezamenlijke beleidsvoornemens weer. De inhoud daarvan is afhankelijk van verdere invulling. Voor de oppositie is het over het algemeen lastiger om beleidsvoornemens te realiseren dan voor de coalitie. 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. Dit is een kenmerk van het systeem en onvermijdelijk als meerdere overheden gaan samenwerken.

Doorwerking van het provinciale 'Nee' tegen extra windmolens

In de RES 1.0 Fryslân staat als Fries bod voor de opwekking van elektriciteit dat de energieregio Fryslân in 2030 3 TWh produceert met wind- en zonne-energie op land. Voor een groot deel van dit bod – 2,5 TWh - staat vast hoe dit vorm gaat krijgen. Dit deel betreft bestaande en vergunde projecten voor zonne-energie op land, zonne-energie op daken en windenergie. In totaal levert windenergie 1,9 TWh binnen de RES. Een klein deel van het bod – 0,5 TWh – moet daarentegen nog concrete invulling krijgen. In de RES 1.0 staat dat dit deel van het bod hoofzakelijk met zonne-energie zal worden gerealiseerd, terwijl windenergie hierbij geen rol gaat krijgen. De reden hiervoor is dat het huidige provinciale beleid – in lijn met het provinciale bestuursakkoord – géén ruimte biedt voor grootschalige windenergie. De RES 1.0 volgt dit beleid, wat betekent dat de wens van de coalitie om in de provincie Friesland geen extra windmolens toe te staan in de RES 1.0 doorwerkt.

Doorwerking van de provinciale zonneladder

Uit het bestuursakkoord volgt dat de coalitie een hiërarchie hanteert voor locaties voor zonnepanelen. Deze hiërarchische indeling staat in de vorm van een zonneladder in de provinciale omgevingsvisie. Deze zonneladder komt aan de orde in de RES 1.0. Hierin staat dat voor het deel van het Friese bod dat nog concrete invulling moet krijgen – de nog niet gerealiseerde of vergunde 0,5 TWh – het nieuwe provinciale beleid wordt toegepast. In dit beleid staat voornoemde zonneladder centraal. Dit betekent dat (ook) de wens van de coalitie om een hiërarchie te hanteren bij de beoordeling van de geschiktheid van locaties voor zonnepanelen zijn weg heeft gevonden naar de RES 1.0.

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 volksvertegenwoordiger om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo

kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.⁴⁴ 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 over de RES hebben volksvertegenwoordigers kunnen debatteren over 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).

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.

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

Het dagelijks bestuur dient de 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 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. Uit gesprekken met leden van Provinciale Staten is gebleken dat de

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

hoeveelheid inhoudelijke informatie geen knelpunt is geweest. Zij geven wel aan dat er onvoldoende beeld is van de manier waarop gemeenten omgaan met het integreren van burgerparticipatie in hun RES-proces.

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 Fryslân. Volksvertegenwoordigers moeten daarnaast voldoende tijd krijgen om het onderwerp inhoudelijk te behandelen. In een gesprek met leden van Provinciale Staten van Fryslân 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.

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

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.⁴⁵ De gedetailleerde planning ligt in handen van de organisatie van de RES. Die bepaalt wanneer welke stukken beschikbaar komen. De specifieke behandeling tijdens vergaderingen van de volksvertegenwoordigende organen ligt in handen van die organen 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 Friese RES kregen de volksvertegenwoordigers meerdere mogelijkheden om de inhoud te beïnvloeden. Er zijn debatten geweest over de RES, specifiek over de Startnotitie, de concept-RES en de RES 1.0. Provinciale Staten hebben:

- De startnotitie is vastgesteld, met 33 stemmen voor het besluit en 9 stemmen tegen. Er zijn zes moties aangenomen, geen amendementen.
- De concept-RES is vastgesteld, met 34 stemmen voor en zes stemmen tegen. Er zijn vijf moties aangenomen, geen amendementen.
- De RES 1.0 is vastgesteld, met 32 stemmen voor het besluit en 11 stemmen tegen. Volksvertegenwoordigers hebben beperkte ruimte het voorstel te amenderen. Het enige ingediende amendement is verworpen. Wel zijn moties aangenomen. Provinciale Staten hebben de RES 1.0 behandeld voordat de meeste gemeenten dit gedaan hebben.

Volksvertegenwoordigers dienen te kunnen stemmen over het al dan niet aannemen van het voorstel; de zesde en zevende indicatoren. Zoals eerder aangegeven hebben Provinciale Staten gestemd over de Startnotitie, de concept-RES 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. De RES

⁴⁵ NP RES. (2019). *Handreiking 1.1*. Den Haag: NP RES.

1.0 is een document waaraan samen met gemeenten, waterschappen en stakeholders een intensief voorbereidingstraject ten grondslag ligt. Het is van belang dat iedere deelnemer een RES met dezelfde inhoud vaststelt. Dit maakt het voor de afzonderlijke volksvertegenwoordigers lastig tegen de RES te stemmen.

Daarnaast is in paragraaf 2.6 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 instrumentarium⁴⁶ 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.

⁴⁶ Zoals een Instructieregel of een Projectbesluit.

Tabel 1: Betrokkenheid Provinciale Staten Fryslân

Datum	Bespreking	Moties en amendementen
16 januari 2019	Byldfoarmjende steatekommisje – Bespreking brief van gedeputeerde staten d.d. 9 november 2018, nr. 01562696 over o.m. de RES. (insprekers)	
8 mei 2019	Informerende bijeenkomst RES en (ontwerp) Klimaatakkoord. (presentaties door externen)	
2 juli 2019	Informerende bijeenkomst voor raadsleden, statenleden en leden van het Algemeen Bestuur van Wetterskip Fryslân over de stand van zaken. Kunstencentrum Atrium Sneek.	
11 december 2019	Oardielfoarmjende Steatekommisje – Bespreking Startdocument Regionale Energiestrategie Fryslân.	
17 december 2019	PS – Bespreking Startdocument Regionale Energiestrategie Fryslân.	
18 december 2019	PS – Besluitvorming over Startdocument Regionale Energiestrategie Fryslân.	Geen amendementen. 14 moties ingediend, waarvan 8 aangenomen en 6 verworpen.
10 juni 2020	Byld- en oardielfoarmjende Steatekommisje – Bespreking concept-RES.	
17 juni 2020	PS – Besluitvorming over concept-RES.	Geen amendementen. 13 moties ingediend, waarvan 5 aangenomen, 5 verworpen en 3 ingetrokken.
10 en 19 november 2020	Q&A-webinar voor colleges en raadsleden van de Friese gemeenten, de leden van de Provinciale Staten en de leden van het Algemeen Bestuur van Wetterskip Fryslân. Bespreking van de stand van zaken rondom de RES en het proces richting de RES 1.0.	
19 en 21 april 2021	Q&A-webinar voor colleges en raadsleden van de Friese gemeenten, de leden van de Provinciale Staten en de leden van het Algemeen Bestuur van Wetterskip Fryslân. De partijen bijpraten over de RES 1.0 en hun rollen daarin.	
19 mei 2021	Byld- en oardielfoarmjende Steatekommisje Statencommissie – Bespreking RES 1.0. (insprekers)	
26 mei 2021	PS – Besluitvorming RES 1.0.	1 amendement ingediend, waarvan 1 verworpen. 8 moties ingediend, waarvan 3 aangenomen en 5 verworpen.

3.4 Volksvertegenwoordigers kunnen controleren

Het tweede thema van throughput legitimiteit 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.⁴⁷ 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 startdocument. Met het vaststellen van het startdocument geven Provinciale Staten, de gemeenteraden en het AB van het waterschap opdracht aan de colleges en het Dagelijks Bestuur om gezamenlijk een RES voor Fryslân te maken. In het startdocument zijn onder andere vier punten geformuleerd waar de ambities van de overheden aan moeten voldoen.

Volgens de tweede indicator moet de uitvoering van dit kaderstellend 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. Bij de behandeling van de RES 1.0 zijn verschillende kernpunten die in de Startdocument zijn opgenomen terug te vinden in het voorstel van Gedeputeerde Staten.⁴⁸ Deze onderwerpen staan ook centraal in enkele van de ingediende moties.⁴⁹ Buiten de behandeling van de Startnotitie, de concept-RES en de RES 1.0 is Provinciale Staten niet betrokken geweest bij het proces om tot de RES 1.0 te komen.

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 neemt dit dan mee naar het portefeuillehoudersoverleg van de Vereniging Friese Gemeenten. In de praktijk is te zien dat dit overleg de zienswijzen, moties en amendementen bij de behandeling van de RES-documenten meeneemt. In het gekozen systeem, waarin alle Friese decentrale

⁴⁷ Belinante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*. (18^e ed) Deventer: Wolters Kluwer. blz. 14 & 15.

⁴⁸ Gedeputeerde Staten Fryslân. (2021). *PS foarstel: Regionale enerzjystraty Fryslân 1.0*. Leeuwarden: Provinsje Fryslân.

⁴⁹ Provinsjale Steaten Fryslân. (2021, juni 26). *Vergadering Provinsjale Steaten 16-05-2021*. Opgehaald van fryslan.notubiz.nl/vergadering/779858/Provinsjale%20Steaten%2026-05-2021

overheden samenwerken, is het lastig om alle zienswijzen, moties en amendementen recht te doen. Dit is onvermijdelijk als overheden gaan samenwerken. Hierom is gekozen een oranje score(+/-) toe te kennen.

3.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

Het eerste thema van output-legitimiteit 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.⁵⁰ 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 het Algemeen Bestuur 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. In Provinciale Staten is volgens de stemregels sprake van politiek-bestuurlijk draagvlak voor de RES 1.0. Ook bij de Friese gemeenten is sprake van politiek-bestuurlijk draagvlak: alle Friese gemeenten hebben de RES 1.0 aangenomen.

Indicator	Score
Stemregels	+
Draagvlak	+

⁵⁰ 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, die zijn verenigd in de Friese Energiealliantie (FEA). Er is geen stakeholderanalyse uitgevoerd. Er is een brede maatschappelijke vertegenwoordiging. Stakeholders zijn overwegend positief over de gesprekken die zij in de FEA hadden en de afspraken die zij met elkaar konden maken. De rol van de FEA in de bestuurlijke besluitvorming was echter niet helder, het was vaak onduidelijk wat er met de inbreng van de FEA gebeurde en de indruk was dat er niet goed naar haar werd geluisterd. Het ambitiedocument van de FEA is niet geïntegreerd in de RES, maar als bijlage aan de RES 1.0 toegevoegd. De leden van de FEA hadden vaak geen tijd om stukken naar de achterban terug te koppelen. Hoewel de hiërarchische structuur voor hen duidelijk was (het openbaar bestuur neemt de beslissingen) was de positie van de FEA ten opzichte van de bestuurders tot het laatst toe onduidelijk. Verder ontbrak een gezamenlijke definitie van draagvlak en waren veel stakeholders 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.

In de organisatie van stakeholdersparticipatie in de RES Fryslân neemt de Fryske Energie Alliantie (FEA) een belangrijke plaats in. Zij is opgericht op 1 januari 2020, niet lang voordat het Portefeuillehoudersoverleg van de VFG, aangevuld met de Gedeputeerde en een lid van het Algemeen Bestuur van het Wetterskip, de RES op 24 maart 2020 met de concept-RES heeft

ingestemd. Toen de startnotitie werd opgesteld bestond de FEA nog niet en was zij dus niet bij dit document betrokken.

De FEA bestaat uit 11 maatschappelijke organisaties die bijdragen aan de totstandkoming van de RES.⁵¹ Zij heeft een onafhankelijke voorzitter en die schuift als adviseur aan bij de Regiegroep en het Portefeuillehoudersoverleg. Het platform voert overleg, denkt mee met de ontwerpessies, heeft inbreng in de regiegroep en werkt mee aan het opstellen van een uitvoeringsagenda en strategie. Naast het geven van input voor de RES heeft de FEA tot doel te zorgen dat de achterban van alle deelnemende organisaties op de hoogte is en wordt betrokken bij alle keuzes en ontwikkelingen rondom de RES.⁵² In de FEA zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: Vereniging Circulair Friesland, LTO Noord, Vereniging Friese Woningcorporaties, Doarpswurk, Freonen fan Fossylfrij Fryslân, Bouwend Nederland, JongRES Fryslân, Ús Koöperaasje, De Bewonersraad, Friese Milieufederatie, VNO-NCW/MKB.

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

Het is van belang dat een actorenanalyse wordt uitgevoerd. Voor het bepalen welke stakeholders voor de FEA zouden worden uitgenodigd, 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. Na enkele verkennende gesprekken zijn elf organisaties uitgenodigd om in de FEA zitting te nemen. Er is bewust gekozen voor vertegenwoordigende organisaties. Omdat een expliciete afweging is gemaakt van de stakeholders die betrokken zijn in de FEA, kennen wij een groene score toe.

In de FEA is een groot deel van de maatschappelijke belangen vertegenwoordigd. Vooral het bedrijfsleven is via VNO-NCW, Bouwend Nederland, Vereniging Circulair Friesland en Freonen fan Fossylfrij Fryslân sterk aanwezig. De laatste twee organisaties hebben ook leden als de Provincie Fryslân, lokale overheden en VNO-NCW.⁵³ Een aantal organisaties in de FEA kan als burgerorganisatie aangemerkt worden, namelijk Doarpswurk en de Bewonersraad. Zij vertegenwoordigen specifieke groepen inwoners (namelijk dorpsbewoners en huurders van corporatiewoningen). Verder is er een vertegenwoordiging van jongeren, agrariërs, energiecoöperaties, natuur en milieuorganisaties en woningcorporaties. Al met al leidt deze brede vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen in de FEA tot een groene score. Vanwege het betrekken van enkele, maar niet alle, 'stille' belangenvertegenwoordigers van bewoners kennen we hier een oranje score toe.

⁵¹ Regionale Energiestrategie Fryslân. (sd). *Friese Energie Alliantie*. Opgehaald van resfryslan.frl: <https://resfryslan.frl/friese-energie-alliantie/#:~:text=De%20Fryske%20Energie%20Alliantie%2C%20FEA%2C%20bestaat%20uit%2011,van%20de%20klimaatdoelen%20als%20een%20kans%20voor%20Fryslan.>

⁵² Regionale Energiestrategie Fryslân. (sd). *Friese energie alliantie*. Opgehaald van resfryslan.frl: <https://www.resfryslan.frl/nieuws/friese-energie-alliantie/>

⁵³ Circulair Friesland. (sd). *Het netwerk*. Opgehaald van circulairfriesland.frl: <https://circulairfriesland.frl/over-ons/netwerk/>; Fossylfrij Fryslân. (sd). *Freon*. Opgehaald van fossylfrij.frl: <https://fossylfrij.frl/freon/>.

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.⁵⁴ Er is sprake van een open agenda als aan een aantal zaken is voldaan. In de eerste plaats moet er beleidsruimte zijn. Als dat niet het geval is, is er geen ruimte om tegemoet te komen aan de wensen van stakeholders. Er moet verder vooraf bepaald zijn welke rol stakeholders krijgen in het proces. Ook moet het openbaar bestuur bereid zijn invloed te delen met de stakeholders. Er dienen procesafspraken te worden gemaakt over de manier waarop de besluitvorming plaatsvindt. De inbreng van stakeholders dient schriftelijk te worden vastgelegd. Het openbaar bestuur moet deelnemers regelmatig informeren over wat er met hun inbreng is gebeurd. Het is verder van belang dat het openbaar bestuur de inbreng van deelnemers serieus meeweegt in de besluitvorming en dat het inzicht geeft in deze 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 RES-proces is in beginsel beleidsruimte. De rol van de stakeholders is vanaf het begin van het proces echter voor hen onduidelijk geweest. Er is een duidelijke structuur vastgesteld waarin de stakeholders overleg voeren die los staat van de bestuurlijke besluitvorming. De voorzitter zit als adviseur bij de regiegroep en het portefeuillehouders-overleg. Een door de stakeholders breed gedragen waarneming is dat de bestuurders van zowel de provincie als de gemeenten geen invloed met de stakeholders hebben gedeeld. Volgens de gedeputeerde was de omgang met en gebruik maken van de FEA voor de bestuurders een leerproces. De FEA zou de inhoudelijke discussie omtrent duurzaamheid verhelder. Volgens de gedeputeerde heeft de FEA niet altijd de invloed gehad die ze wilde, maar is dat aan het eind verbeterd.⁵⁵ Er waren vooraf geen procesafspraken over hoe de inbreng van de stakeholders bij de besluitvorming over de RES werd meegenomen.

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	±

⁵⁴ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1^e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

⁵⁵ Persoonlijke communicatie, 15-04-2021

Binnen de FEA is constructief overlegd en hebben de deelnemers gezamenlijk toegewerkt naar een ambitiedocument, waarin alle organisaties zich kunnen vinden. Daarmee is de inbreng van de stakeholders schriftelijk vastgelegd. Het ambitiedocument is besproken in het portefeuillehoudersoverleg. De FEA was teleurgesteld in onder meer het lage bod in de concept-RES, de geringe betrokkenheid van burgers bij het proces en het ontbreken van een gezamenlijke gecoördineerde aanpak. Zij riep in haar ambitiedocument onder meer op tot een hoger bod. De FEA is van mening dat de ambitie van Fryslân moet zijn om in 2030 evenveel duurzame elektriciteit op te wekken als er aan elektriciteit wordt gebruikt. Concreet betekent dit dat de ambitie uit de concept-RES van 2,31 TWh zou moeten worden verhoogd naar tenminste 3,4 TWh.⁵⁶ Verschillende gemeenteraden en colleges van B&W hadden ook al een dergelijke oproep gedaan. Enkele gemeenten hebben een ambitiedocument opgesteld waarin naast bestaande duurzame opwekking ook de ambities voor duurzame energieopwekkingen voor wind en zon in 2030 zijn beschreven. In totaal is er 0,822 TWh aan ambitie.⁵⁷ Dit leidde tot een verhoging van het bod in de RES 1.0 van 2,31 naar 3 TWh.

Naast deze kwantitatief geformuleerde ambitie, had de FEA voor verschillende onderdelen van de RES wensen: warmtetransitie in de gebouwde omgeving, lokaal eigendom, energie-infrastructuur, ruimtelijke inpassing, communicatie en participatie en een gezamenlijke aanpak en regie.

Respondenten uit de FEA geven aan dat het voor hen onduidelijk is hoe de inbreng van de FEA heeft doorgewerkt in de RES 1.0. Het Ambitiedocument is als bijlage aan de RES 1.0 toegevoegd en het is onduidelijk welke status het document heeft. Het RES-proces is verder onder tijdsdruk tot stand gekomen en heeft niet stilgelegen. Het is voor de deelnemers aan de FEA enigszins transparant wat de input van de openbaar bestuurders is doordat de voorzitter van de FEA bij de bestuurlijke overleggen aanwezig is en zij daar indirect kennis van konden nemen.

Een groot aantal maatschappelijke partijen heeft deelgenomen aan ontwerpateliers die zijn georganiseerd door de RES-subwerkgroep Verkennend Onderzoek. Deze ontwerpateliers hebben geresulteerd in de totstandkoming van de Friese energiewaaier.⁵⁸ Deze Waaier geeft mogelijkheden aan voor de opwekking van duurzame elektriciteit in Fryslân. Gemeenten en initiatiefnemers kunnen uit deze energiewaaier inspiratie opdoen en deze vrijblijvend toepassen.

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.⁵⁹ Inhoudelijke legitimatie kan op twee manieren gewaarborgd worden. Ten eerste kan erop gewezen worden dat het *besluit het resultaat is van*

⁵⁶ Friese Energie Alliantie. (2021). *Ambitiedocument voor de regionale energie strategie Fryslân*. Leeuwarden: Friese Energie Alliantie.

⁵⁷ Friese Overheden. (2021). *Ambitiedocument Friese Overheden*. Leeuwarden: RES Fryslân.

⁵⁸ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2020). *Fryske Energie Waaier*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

⁵⁹ 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 zij weinig invloed hebben gehad op de inhoud van de RES. De meeste stakeholders geven aan dat zij onderling constructief met elkaar overlegden waardoor zij tot een eensluidend ambitiedocument zijn gekomen. Het is voor de geïnterviewde stakeholders veelal onduidelijk welke doorwerking de onderhandelingsresultaten hadden in het portefeuillehoudersoverleg. Hierdoor overheerst het gevoel dat de onderhandelingsresultaten mager zijn, terwijl zij wel veel tijd en energie in het RES-proces moesten steken. Bij de stakeholders bestaat daarom het beeld dat zij er weinig op vooruit zijn gegaan. Wel is mede door het Ambitiedocument van de FEA in het traject van de concept-RES naar de RES 1.0 het Friese bod aan opgesteld vermogen verhoogd; daarom een oranje score. Deelnemende stakeholders hebben geen mitigerende maatregelen kunnen bewerkstelligen.

Indicator	Score
Deelnemers gaan er op vooruit	±
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.⁶⁰ 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 FEA is een groep met grote onderlinge verschillen en verschillende perspectieven op klimaatbeleid. Binnen de FEA spreken de deelnemers onder leiding van een externe voorzitter, zonder dat hierbij overheidsbestuurders aanwezig zijn. Zij kunnen binnen de FEA hun kernwaarden behartigen zonder te worden gedwongen iets te besluiten waar zij niet achter staan. Dit heeft geleid tot het ambitiedocument waarin de FEA zich in een gezamenlijk standpunt kritisch uitlaat over de inhoud van de concept-RES. De FEA is onder meer kritisch over de in haar ogen te lage ambitie, de te geringe betrokkenheid van inwoners en het gebrek aan bovengemeentelijke afstemming.

Indicator	Score
procesafspraken voor bescherming kernwaarden	+

⁶⁰ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4^e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 118.

4.5 Hiërarchie en structuur

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

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

Meerdere stakeholders waren niet tevreden over de rolverdeling. Stakeholders hebben beperkt inbreng kunnen leveren. De FEA werd opgericht toen de concept-RES al bijna gereed was. De FEA is niet betrokken geweest bij de besluitvorming over de concept-RES en de RES 1.0. Stakeholders hadden graag gezien dat hun inbreng in de FEA meegenomen was in de RES 1.0.

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	-

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.⁶¹ 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.

In het Startdocument Regionale Energiestrategie is op hoofdlijnen beschreven welke rol de FEA heeft, maar niet wanneer sprake is van voldoende draagvlak onder stakeholders. In de RES 1.0 is een hoofdstuk opgenomen over maatschappelijk draagvlak. Eén paragraaf gaat in op het

⁶¹ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3^e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

draagvlak binnen de FEA. Ook hier wordt geen definitie gegeven. De Noordelijke Rekenkamer heeft ook elders geen definitie van draagvlak onder stakeholders aangetroffen. In de RES 1.0 is wel genoemd dat ‘ondanks de uiteenlopende maatschappelijke belangen en achterbannen van de FEA de leden het er unaniem over eens zijn dat de omslag naar duurzame energie een geweldige kans is voor Fryslân. Een kans die met enthousiasme kan worden verzilverd als het aan de FEA ligt.’

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

De RES vermeldt niet, dat de leden van de FEA het er unaniem over eens zijn dat het ambitieniveau van de RES laag is, dat er te weinig sprake is van bovenlokale afstemming en dat er te weinig werk is gemaakt van participatie. Het ambitieniveau is tussen de concept-RES en de RES 1.0 weliswaar wat opgetrokken, maar uit het Ambitiedocument en de gesprekken met deelnemers aan de FEA is gebleken dat de RES 1.0 de verwachtingen van de FEA niet waarmaakt.

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.

Directe betrokkenheid van inwoners bij de RES is beperkt gebleven. Er was een burgerraadpleging onder inwoners met de naam 'Kies voor Jelte' gehouden en de RES-organisatie heeft een webinar georganiseerd. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft een burgerforum georganiseerd. Het bestuur heeft geen besluitvormende bevoegdheden uit handen gegeven.

5.1 Betrokkenheid inwoners volgens het Klimaatakkoord

Volgens het Klimaatakkoord moeten decentrale overheden per regio zorgdragen voor een goede en tijdige informatieverstrekking richting inwoners. Op deze manier moeten inwoners in staat worden gesteld om effectief mee te denken in de strategievorming.⁶² In de RES 1.0 is een visie gegeven op participatie door inwoners. In deze visie zijn de gemeenten primair verantwoordelijk voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Gemeenten staan volgens de RES 1.0 als overheid het dichtste bij de samenleving. Gemeenten geven vorm aan participatiebeleid met betrekking tot duurzaamheid en energie. Ze dragen zorg voor participatieprocessen bij de ontwikkeling van energieprojecten.

⁶² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p 218

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. 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.

5.2 Betrokkenheid inwoners

Een thema van inputlegitimiteit is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.⁶³ 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.

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

In het kader van de RES heeft de RES-organisatie op een aantal momenten contact gezocht met de inwoners van Fryslân. Een van deze momenten was de burgerraadpleging 'Kies voor Jelte'. Tot 3 mei 2020 konden alle inwoners van Fryslân via een online burgerraadpleging aangeven hoe ze betrokken willen worden bij de energietransitie. De vragenlijst bestond uit 7 gemeenschappelijke vragen en de gemeenten konden zelf drie vragen formuleren en daarmee de vragenlijst aanvullen. De gemeenten hebben zelf middels individuele publiekscampagnes de burgerraadpleging onder de aandacht gebracht. 3061 respondenten hebben uiteindelijk deelgenomen. Deze respondenten kunnen echter niet als representatief worden gezien. De resultaten van deze burgerraadpleging zijn gebruikt als input voor het participatieplan.⁶⁴ Een kanttekening bij de burgerraadpleging is dat voornamelijk de energietransitie als geheel als onderwerp is genomen en niet specifiek de RES.

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 eigen wijze haar inwoners op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Hiervoor hebben ze

⁶³ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3^e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 49.

⁶⁴ Regiegroep RES Fryslân. (2020). *Actielijst 14-05-2020*. Leeuwarden.

voornamelijk lokale media ingezet.^{65,66} Hiernaast is op 30 maart 2021 een webinar voor inwoners georganiseerd. Tijdens dit webinar zijn geïnteresseerde inwoners geïnformeerd over wat de RES precies is en hoe verschillende partijen met elkaar samenwerken. Ook zijn ingezonden vragen behandeld.⁶⁷ Alle inwoners van Fryslân hadden de mogelijkheid om aan de burgerraadpleging deel te nemen.

Om het ontwikkelen van energieprojecten bouwstenen en uitgangspunten mee te geven, is de Fryske Energie Waaier⁶⁸ ontwikkeld. Deze waaier kan gebruikt worden als handreiking voor gesprekken tussen inwoners, overheden en andere stakeholders. Ook kan die bijdragen aan het borgen van maatschappelijke waarden. Daarnaast dient de waaier als inspirerend kader voor het concretiseren van enthousiasme voor duurzame energieontwikkelingen. De Fryske Energie Waaier is niet tot stand gekomen door middel van burgerparticipatie, maar op basis van gesprekken en werksessies met maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden.

Een voorbeeld van participatie op gemeentelijk niveau is het burgerforum dat in Súdwest-Fryslân in het kader van de RES is opgezet. Het adviseert de gemeenteraad over wat inwoners belangrijk vinden als het gaat over het opwekken van energie.⁶⁹ In dit project is aandacht besteed aan het betrekken van geïnteresseerden die normaal gesproken niet uit zichzelf zouden participeren, zoals jongeren. Voorbeelden van resultaten zijn het feit dat de participanten de markt liever op een grotere afstand zou zien en dat inwoners meer bij dergelijke projecten betrokken zouden moeten worden. Ook is de voorkeur uitgesproken voor kleine projecten boven grootschalige projecten.⁷⁰

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.⁷¹ De scorekaart bevat tien indicatoren voor de mate van openheid van de agendavorming.

De mate van beleidsvrijheid is afhankelijk van het participatieproject. Bij het burgerforum in Súdwest-Fryslân konden burgers zelf gespreksonderwerpen aandragen. Bij de burgerraadpleging Kies voor Jelte konden zij alleen reageren op gesloten stellingen. Bij het webinar kregen inwoners

⁶⁵ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2021). *Regionale Energiestrategie Fryslân*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân, p 24.

⁶⁶ Een kanttekening hierbij is dat woordvoerders van Statenfracties aangaven dat het lastig was om zicht te krijgen op de mate waarop gemeenten participatie faciliteerden.

⁶⁷ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2021). *Vragen en antwoorden webinar 30 maart 2021*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

⁶⁸ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2020). *Fryske Energie Waaier*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.

⁶⁹ Regionale Energiestrategie Fryslân. (2021). *Regionale Energiestrategie Fryslân*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân, p 23.

⁷⁰ Persoonlijke communicatie, 15 maart 2021

⁷¹ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) *Governance and the democratic deficit*. (1^e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, blz. 44.

de mogelijkheid om vragen te stellen, waarna de organisatoren deze vragen konden beantwoorden. De rol van de inwoners bij de georganiseerde projecten is van tevoren bepaald. De inbreng van de deelnemers is schriftelijk vastgelegd; deelnemers zijn niet op de hoogte gebracht van wat er met hun inbreng is gedaan.

Het openbaar bestuur heeft geen besluitvormende bevoegdheden uit handen gegeven. In hoeverre de participatieprojecten invloed op de besluitvorming hebben gehad is niet vast te stellen. Een kanttekening hierbij is dat het burgerforum in Súdwest-Fryslân door het bestuur als leidraad is gebruikt tijdens de onderhandelingen in aanloop naar de RES 1.0. De georganiseerde projecten hebben niet stilgelegd.

Het was dus niet nodig dat de deelnemers hierover geïnformeerd zouden worden.

Indicator	Score
Er is beleidsruimte	+
Rol inwoners van tevoren bepaald	+
Bestuur deelt invloed	-
Procesafspraken over 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	-

5.4 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het eerste thema bij throughputlegitimititeit is de mate waarin deelnemers de onderhandelingsresultaten kunnen uitleggen aan de achterban. 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 bevolking er per saldo meer op vooruit dan op achteruit gaat. Ten tweede moeten eventuele negatieve effecten voorzien worden van mitigerende maatregelen.

De resultaten van het burgerforum van Súdwest-Fryslân zijn door de gemeenteraad gebruikt om zijn positie te bepalen. Gezien het karakter van de RES is het lastig om vast te stellen hoe deze resultaten hebben doorgewerkt in de RES 1.0. De resultaten van de burgerraadpleging hebben bijgedragen aan het opstellen van het participatieplan. Het webinar is gebruikt om geïnteresseerden op de hoogte te stellen van de vorderingen. Mitigerende maatregelen zijn vanwege de gekozen participatievorm niet nodig.

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

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.⁷² Dit is de enige indicator van dit thema.

Bij het webinar lag de focus op het informeren van de inwoners. Naast dat inwoners de mogelijkheid kregen om vragen te stellen, was er geen ruimte om te participeren. Vanwege deze focus is van het beschermen van kernwaarden geen sprake bij dit project. De burgerraadpleging is gebruikt om de wensen van de inwoners van Fryslân in kaart te brengen. De focus lag hierbij vooral op procedurele wensen. Het participeren bestond uit het reageren op enkele stellingen. Door deze stellingen uit te werken zijn wensen van de respondenten geformuleerd door de organisatoren. Deze wensen zijn als kernwaarden gebruikt bij het opstellen van onder andere het participatieplan.

Indicator	Score
Procesafspraken voor bescherming kernwaarden	-

Het burgerforum van Súdwest-Fryslân heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân een vijftal richtinggevende principes heeft meegekregen. Deze richtinggevende principes zijn kernwaarden die de raad en het bestuur helpen om richting te geven aan de onderhandelingen binnen het RES-proces. Een kanttekening hierbij is dat, vanwege het karakter van het RES-proces, het bestuur van de gemeente Súdwest-Fryslân niet kan waarborgen dat deze kernwaarden ook daadwerkelijk doorwerken in de RES 1.0.

5.6 Hiërarchie en structuur

Het derde thema bij throughputlegitimiteit 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.

Bij het webinar, de burgerraadpleging en het burgerforum van Súdwest-Fryslân was het doel het informeren van inwoners, respectievelijk het ophalen van specifieke adviezen, bijvoorbeeld adviezen over de manier waarop inwoners betrokken willen worden of adviezen van wat inwoners belangrijk vinden tijdens de energietransitie. Het is onduidelijk of de deelnemende inwoners tevreden zijn met deze mate van participatie. Wel was het duidelijk dat de overheden de besluiten zouden nemen.

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

⁷² de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken* (4^e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. blz. 118.

5.7 Mate van draagvlak

Bij het eerste thema van outputlegitimiteit 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.⁷³ 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. Het georganiseerde webinar had vooral een informeel karakter, waarbij het toetsen van draagvlak niet centraal stond. Bij de burgerraadpleging 'Kies voor Jelte' richtten de vragen zich op de mate waarop burgers betrokken willen worden bij de energietransitie. Ook hier is draagvlak niet uitgebreid aan de orde geweest. Het burgerforum van Súdwest-Fryslân heeft de gemeenteraad inzicht gegeven over wat inwoners belangrijk vinden bij duurzame energieprojecten. Het burgerforum geeft geen inzicht in de draagvlak voor de huidige RES. Op basis van de georganiseerde burgerparticipatieprojecten is geen duidelijk beeld ontstaan over het draagvlak onder de Friese inwoners voor de inhoud van de RES.

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

⁷³ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3^e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

6. Enquêteresultaten participatiebehoefte

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

6.1 Respons op de enquête

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

Tabel 2: De respons op de enquête

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

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

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

6.2 De bekendheid van de RES

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

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

	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 4: 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 5: 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 6: 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 7: 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%
Geinformeerd worden	50,9%	49,2%	48,0%	49,2%
Geraadpleegd worden	24,4%	22,3%	19,8%	21,9%
Adviseren	3,9%	2,6%	5,4%	4,1%
Samenwerken met de overheden	4,9%	5,6%	6,3%	5,7%
Beleid meebepalen	9,9%	7,8%	8,7%	8,8%
Besluiten nemen	2,0%	6,4%	3,1%	3,9%

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

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

	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 meeprofitieren van de winsten van die parken	59,7%	55,5%	48,1%	53,9%
Welke warmtebronnen (zoals aardwarmte of fabriekswarmte) in de provincie gebruikt moeten worden om woningen van warmte te voorzien	37,2%	38,7%	50,8%	42,9%
Hoeveel wind- en zonne-energie zal worden opgewekt	39,7%	38,0%	34,1%	37,0%
Een ander onderwerp	6,6%	9,8%	7,4%	7,9%

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

6.4 Daadwerkelijke participatie

Een van de onderliggende doelstellingen van de RES is dat inwoners en stakeholders betrokken worden bij de besluitvorming. In deze enquête is daarom gevraagd in hoeverre de respondenten daadwerkelijk over de RES hebben geparticipeerd. Er is aan de groep respondenten die bekend waren met de RES de vraag gesteld in hoeverre hun de ruimte is geboden een mening te geven over de RES. Zo'n 40% van die groep respondenten geeft aan dat deze ruimte er *niet* was. Bijna een kwart geeft aan dat er weinig mogelijkheden waren; een ander kwart weet niet of ze hun mening over de RES hebben kunnen geven. Een minderheid van 12% geeft aan dat er voldoende tot (zeer) veel participatiemogelijkheden waren. In Fryslân en Drenthe zien de respondenten iets meer mogelijkheden om hun mening te geven over de RES dan in Groningen.

Tabel 9: In hoeverre hebt u uw mening kunnen geven over de Regionale Energiestrategie (RES)?

	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 10: 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.⁷⁴ Ongeveer een derde van de deelnemers aan participatie geeft aan dat zij dit hebben gedaan over de RES zelf, een derde over *gemeentelijke* plannen over het opwekken van duurzame energie en een derde over plannen voor het *plaatsen van een wind- of zonnepark*. Een kwart van de respondenten die hebben geparticipeerd geeft aan dat het ging om plannen over *isolatie en/of het afkoppelen van het gas*. Hoewel deze cijfers in hoge mate indicatief zijn, is het beeld dat een belangrijk deel van de deelnemers die zeggen over de RES te hebben geparticipeerd, dit in werkelijkheid hebben gedaan over gemeentelijke beleidsplannen. Burgerparticipatie over de RES zelf is in Drenthe, Fryslân en Groningen een zeldzaam fenomeen.

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

6.5 Het betrekken van niet-betrokkenen

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

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

	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

⁷⁴ De verschillen tussen de provincies zijn bij deze kleine aantallen statistisch niet significant.

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

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

	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 13: 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 overlegorgaan, 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 Fryslân

In deze brief treft u onze reactie aan op uw onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân dat wij op 7 oktober 2021 van u ontvingen.

Voorafgaand aan onze reactie op de conclusies en aanbevelingen willen wij twee algemene opmerkingen maken.

In uw onderzoek gaat u er aan voorbij dat er binnen Fryslân voor gekozen is om in de RES geen (nieuwe) concrete locaties voor zon- en windenergie op te nemen. De bijdrage van Fryslân aan de nationale opgave van 35 TWh is gebaseerd op bestaande en vergunde projecten, aangevuld met een ambitie deel. Deze afgewogen keuze en de argumenten daarvoor worden in uw onderzoek niet besproken terwijl dit, wat ons betreft, sterk bepalend is voor de context van het onderzoek en de daaruit volgende conclusies en aanbevelingen.

Daarnaast lijkt u er bij uw aanbevelingen vanuit te gaan dat alleen de provincie binnen Fryslân besluiten over de RES neemt. Dat is echter niet het geval. Binnen de RES organisatie in Fryslân wordt er door verschillende organisaties samengewerkt en wordt er gestreefd naar gezamenlijke besluitvorming. Dat was bij de RES 1.0 het geval en zal bij de RES 2.0 ook weer gebeuren.

Conclusie 3

In conclusie 3 wordt o.a. het volgende aangegeven:

Het bestuursakkoord van de provincie Fryslân bevat een aantal inhoudelijke aspecten dat in de RES terugkomt. De coalitie is tegen een toename van het aantal grote windmolens in Fryslân en stelt strikte eisen aan het plaatsen van nieuwe molens. Zij hanteert een hiërarchie voor locaties voor zonnepanelen. In het coalitieakkoord staat niets over specifieke zoekgebieden voor de (grootschalige) opwekking van elektriciteit.

Reactie:

Wat ons betreft ontbreekt hierbij ons standpunt ten aanzien van het landschap. In het Bestuursakkoord 2019-2023 is als een van de energieprincipes opgenomen dat we het karakter van het Friese landschap willen behouden.

Conclusie 4

In conclusie 4 is o.a. het volgende aangegeven:

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.

Reactie:

Omdat de bestaande en vergunde projecten expliciet onderdeel uitmaken van de RES 1.0 is het lastig te begrijpen waarom u eventuele participatie van burgers over gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten in uw onderzoek buiten beschouwing heeft gelaten. In het Klimaatakkoord zelf wordt overigens erkend dat veel regio's niet vanaf nul beginnen. Om die reden is er veel ruimte voor regio's om hun eigen invulling te geven aan hun regionale strategie.

De overige conclusies geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Aanbeveling

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 stakeholdersanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen aan Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de 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 voor de regio).

Reactie:

Hoewel deze aanbeveling gericht is aan Provinciale Staten willen wij hierbij opmerken dat het proces rond de RES 2.0 nog vormgegeven moeten worden. Deze aanbeveling kan er toe leiden dat er vanuit de provincie al een voorschot genomen wordt op de besluitvorming, nog voordat de RES-partijen hier een gezamenlijk voorstel voor hebben kunnen doen.

Wij geven u in overweging om deze aanbeveling zo te formuleren dat Provinciale Staten ons de opdracht geven om de punten die onder a, b en c genoemd worden bij het opstellen van de RES 2.0 in te brengen. Dit kan er toe leiden dat er een startnotitie voor de RES 2.0 wordt opgesteld, maar dat is niet persé noodzakelijk.

Aanbeveling

2. Overweeg bij de totstandkoming van RES 2.0 een consultatieronde in te lassen voordat een beslissing over de concept-RES wordt genomen. Veranker deze consultatieronde in het Rapport Fryslân startdocument voor de RES. Leg daarin vast dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronde 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 FEA en veranker deze beter in de besluitvormingsstructuur. Maak duidelijke afspraken over de manier waarop de bestuurders met de aanbevelingen van de FEA omgaan in de RES 2.0. Zorg ervoor dat de bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit nemen en leg vast dat de aangenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES.

4. Zet een programma op waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Houd daarbij rekening met de participatiebehoefte en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

Reactie:

Zoals aangegeven bij onze algemene opmerkingen is de provincie een van de partijen binnen de RES-organisatie. Dit van belang bij onze reactie op de aanbevelingen 2, 3 en 4.

Wij onderschrijven aanbeveling 2 en zullen binnen de RES-organisatie een consultatieronde bij het opstellen van de RES 2.0 ter overweging inbrengen. Voor de verankering daarvan in een startdocument verwijzen wij u naar onze opmerking bij aanbeveling 1.

Wij onderschrijven ook het belang van de FEA (aanbeveling 3) en zullen de verdere verankering ervan binnen de RES-organisatie inbrengen. Het is uiteraard aan de partijen binnen de FEA om te bepalen of zij deel uit willen blijven maken van de FEA.

Wij onderschrijven natuurlijk het belang van participatie. De uitwerking hiervan zal echter sterk afhangen van de inhoud van de RES 2.0. Wij denken dat in elk geval het zoeken naar locaties voor het ambitiedeel van de RES 1.0 onderdeel van de RES 2.0 zal zijn en dat hiervoor de participatie vormgegeven moet worden. Maar wanneer gemeenten eind 2021 hun warmte transitievisies hebben vastgesteld en deze onderdeel worden van de RES 2.0 is het de vraag of participatie op dat onderdeel nog binnen de RES 2.0 nodig is. Wij zullen aanbeveling 4 bij het vormgeven van de RES 2.0 binnen de RES-organisatie inbrengen.

Bibliografie

- Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). *Governance and the democratic deficit* (1 ed.). Burlington: Ashgate Publishing.
- Belefante, A., & de Reede, J. (2015). *Beginnselen van het Nederlandse staatsrecht* (18 ed.). Deventer: Wolters Kluwer.
- Circulair Friesland. (sd). *Het netwerk*. Opgehaald van [circulairfriesland.frl: https://circulairfriesland.frl/over-ons/netwerk/](https://circulairfriesland.frl/over-ons/netwerk/)
- de Bruijn, J., & ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Directie Democratie en Bestuur. (sd). *Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie*. Den Haag: NP RES.
- Fossylfrij Fryslân. (sd). *Freon*. Opgehaald van [fossylfrij.frl: https://fossylfrij.frl/freon/](https://fossylfrij.frl/freon/)
- Friese Energie Alliantie. (2021). *Ambitiedocument voor de regionale energie strategie Fryslân*. Leeuwarden: Friese Energie Alliantie.
- Friese Overheden. (2021). *Ambitiedocument Friese Overheden*. Leeuwarden: RES Fryslân.
- Gedeputeerde Staten Fryslân. (2019). *DS-Stik, 05-11-2019*. Leeuwarden: Provincie Fryslân.
- Gedeputeerde Staten Fryslân. (2021). *PS foarstel: Regionale enerzjystrategie Fryslân 1.0*. Leeuwarden: Provinsje Fryslân.
- Inter Bestuurlijk Overleg. (2018). *Programmastart IBP, 14 februari 2018*. IBP.
- Matthijsen, J., Chronioti, A., Uytterlinde, M., Dignum, M., Tennekes, J., van Hoorn, A., & Eerens, H. (2020). *Regionale Energie Strategieën, een tussentijdse analyse*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- NP RES. (2018). *Handreiking Regionale Energie Strategieën*. Den Haag: NP RES.
- 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](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](https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave+res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx)
- NP RES. (sd). *'Wat als'-situaties*. Den Haag: NP RES.
- Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Provinsjale Steaten Fryslân. (2019, december 18). *Vergadering Provinsjale Steaten 18-12-2019*. Opgehaald van [fryslan.notubiz.nl: https://fryslan.notubiz.nl/vergadering/694078/Provinsjale%20Steaten%2018-12-2019](https://fryslan.notubiz.nl/vergadering/694078/Provinsjale%20Steaten%2018-12-2019)
- Provinsjale Steaten Fryslân. (2021, juni 26). *Vergadering Provinsjale Steaten 16-05-2021*. Opgehaald van [fryslan.notubiz.nl: https://fryslan.notubiz.nl/vergadering/779858/Provinsjale%20Steaten%2026-05-2021](https://fryslan.notubiz.nl/vergadering/779858/Provinsjale%20Steaten%2026-05-2021)

- Regiegroep RES Fryslân. (2020). *Actielijst 14-05-2020*. Leeuwarden.
- Regionale Energiestrategie Fryslân. (2019). *Startdocument*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.
- Regionale Energiestrategie Fryslân. (2020). *Fryske Energie Waaier*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.
- Regionale Energiestrategie Fryslân. (2020). *Kies voor Jelte, resultaten vragenlijst RES*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.
- Regionale Energiestrategie Fryslân. (2021). *Regionale Energiestrategie Fryslân*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.
- Regionale Energiestrategie Fryslân. (2021). *Vragen en antwoorden webinar 30 maart 2021*. Leeuwarden: Regionale Energiestrategie Fryslân.
- Regionale Energiestrategie Fryslân. (sd). *Friese energie alliantie*. Opgehaald van resfryslan.frl: <https://www.resfryslan.frl/nieuws/friese-energie-alliantie/>
- Regionale Energiestrategie Fryslân. (sd). *Friese Energie Alliantie*. Opgehaald van resfryslan.frl: <https://resfryslan.frl/friese-energie-alliantie/#:~:text=De%20Fryske%20Energie%20Alliantie%2C%20FEA%2C%20bestaat%20uit%2011,van%20de%20klimaatdoelen%20als%20een%20kans%20voor%20Fryslan.>
- VNG. (sd). *Regionale Energiestrategie (RES)*. Opgehaald van www.vng.nl: <https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res>
- Wetterskip fryslân. (2021, juni 14). *Vergadering Algemeen Bestuur voorzetting van 25 mei 2021 14-06-2021*. Opgehaald van wetterskipfryslan.notubiz.nl: <https://wetterskipfryslan.notubiz.nl/vergadering/866424/Algemeen%20Bestuur%20voorzetting%20van%2025%20mei%202021%2014-06-2021>

Geïnterviewden

Contactpersonen

Gerwin Venema	Provincie Fryslân
Hester Verbeek	Provincie Fryslân
Jan Jaap Dicke	Provincie Fryslân

Geïnterviewden

Gerard Adema	Friese Natuur en Milieufederatie
Richard van Benthem	Gemeente SW-Fryslân
Marc Jager	Procesbegeleider RES
Geert Kloetstra	LTO Noord
Dirk Koppert	VNO-NCW
Mirjam Kramer	VNO-NCW
Alan Laws	Regiocoördinator RES Leeuwarden
Sietske Poepjes	Gedeputeerde
Rob Rietveld	NLVOW
Bart Scholten	JongRES
Ingrid van de Vegte	Voorzitter Friese Energie Alliantie

Geïnterviewde Provinciale Statenleden

Charda Kuipers	GrienLinks
Anton Meijerman	CDA (dubbelinterview)
Johan Tjalsma	CDA (dubbelinterview)

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