

Regionale democratie vergt energie - een vervolg

Het proces ná de RES in Drenthe

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Regionale democratie vergt energie – een vervolg

Het proces ná de RES in Drenthe

Opstellers	Anke Pietersma, Sam Heslinga en Beatrijs Visser
Portefeuillehouder	Marko Bos
Datum	16 februari 2026

Inhoud

Voorwoord	4
Conclusies en aanbevelingen.....	8
Aanleiding en vraagstelling	8
Conclusies.....	10
Aanbevelingen.....	15
1. Aanleiding en vraagstelling	17
1.1 Inleiding.....	17
1.2 Eerder onderzoek naar de RES.....	18
1.3 De opvolger van de RES 1.0.....	19
1.4 Doorwerking.....	22
1.5 Doel- en vraagstelling.....	23
1.6 Onderzoeksaanpak.....	23
1.7 Leeswijzer.....	24
2. Het proces na de RES 1.0.....	25
2.1 De organisatie van de RES-regio Drenthe 2021	25
2.2 Vervolgstappen na de RES 1.0.....	28
2.3 De organisatie van de RES-regio Drenthe 2024	33
2.4 Resultaten RES-regio Drenthe.....	35
2.5 Samenvattende bevindingen	35
3. Voortgang RES-bod.....	37
3.1 Voortgangsdokument	37
3.2 Voortgang RES-bod	38
3.3 Samenvattende bevindingen	39
4. Democratische legitimiteit proces na de RES 1.0.....	40
4.1 Inleiding.....	40
4.2 Volksvertegenwoordigers en de RES.....	41
4.3 Stakeholders en de RES.....	47
4.4 Inwoners en de RES.....	51
4.5 Samenvattende bevindingen	52
5. Doorwerkingen van de aanbevelingen	54
5.1 Aanbeveling 1: kaderstellend document.....	55
5.2 Aanbeveling 2: consultatieronden	57
5.3 Aanbeveling 3: Participatie van stakeholders.....	58
5.4 Aanbeveling 4: Participatie van inwoners	59
5.5 Samenvattende bevindingen	60

6.	Democratische legitimiteit op gemeentelijk niveau	61
6.1	Inleiding	61
	Bronnenlijst.....	67
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	71
	Bijlage 2: Scorekaart democratische legitimiteit.....	72
	Bijlage 3: Ingevulde tabel doorwerking aanbevelingen.....	75
	Bijlage 4: Lijst met afkortingen	79
	Bijlage 5: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe	80

Voorwoord¹

De democratische legitimiteit van het RES-proces is in het geding. Dat kunt u lezen in bijgaand eindrapport van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar dat vraagstuk. Aan de in het Klimaatakkoord afgesproken betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties bij opzet en uitvoering van de RES wordt maar beperkt invulling gegeven.

Het **Klimaatakkoord, dat IPO en VNG ondertekenden**, gaat ervan uit dat het draagvlak voor de energietransitie groter wordt door belangengroepen, bedrijven en inwoners vroegtijdig te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionale niveau. De Regionale Energiestrategie (RES) is volgens het Klimaatakkoord niet alleen een strategie, maar ook een manier van samenwerken, een proces. Dat proces, aldus de ondertekenaars, moet “een uitnodigend proces” zijn “waarin de participatie van belangengroepen, bedrijven en bewoners is verankerd”. Maatschappelijke participatie is dus nodig voor draagvlak.

Draagvlak – democratische legitimiteit

Draagvlak creëren door middel van maatschappelijke participatie versterkt de democratische legitimiteit. De Noordelijke Rekenkamer onderzocht in 2021 de democratische legitimiteit van de RES 1.0 met behulp van een zelf ontwikkelde scorekaart; die scorekaart sluit nauw aan bij de redenering in het Klimaatakkoord. Destijds concludeerde de rekenkamer dat het voor de provincie nog een opgave was om de democratische legitimiteit van de RES 1.0 te borgen. Daarom deed de rekenkamer vier aanbevelingen (zie bijlage) en die nam uw provincie over. Omdat de RES een meerjarig proces is, besloot de rekenkamer met grotendeels dezelfde methodiek een vervolgonderzoek te doen naar de situatie in 2025. Het enige verschil is dat de rekenkamer ditmaal ook de democratische legitimiteit van de RES op gemeentelijk niveau onderzocht (namens gemeentelijke rekenkamers).

Rol gemeenten

Gedeputeerde Staten wezen in hun bestuurlijke reactie op het onderzoek in 2021 vooral op het belang van participatie op gemeentelijk niveau. Daarnaast gaven zij aan, dat zij een aanbeveling zouden inbrengen bij het vormgeven van deze RES binnen de RES-organisatie: namelijk de aanbeveling een programma op te zetten waarbij inwoners de ruimte krijgen te participeren in de RES 2.0.

Mede daarom, en omdat de RES een regionaal proces is en dus een regionale verantwoordelijkheid, voerde de Noordelijke Rekenkamer haar vervolgonderzoek uit in samenwerking met gemeentelijke rekenkamers (twee² Friese, zes Drentse en vier Groningse). In

¹ Dit voorwoord is ook als begeleidende brief aan Provinciale Staten gestuurd.

² Een derde Friese gemeentelijke rekenkamer haakte op het allerlaatste moment af; het verzamelde materiaal is wel gebruikt voor de analyse.

dat onderzoek hebben de rekenkamers gekeken naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 in 2021 en die van het vervolg daarop. Hoofdconclusie is dat de onderzochte gemeenten inwoners en stakeholders amper bij de RES 1.0 betrokken. Wel lag in een aantal gemeenten (deels) beleid ten grondslag aan het eigen RES-bod waarin wel sprake was vormen van participatie van stakeholders en inwoners. Maar strikt genomen is dat geen participatie in de RES of het gemeentelijk bod daartoe. In het proces ná de RES 1.0 betrokken de onderzochte gemeenten stakeholders en inwoners niet bij de Voortgangsrapportage en de beslissing de RES niet te herijken. Wel konden stakeholders en inwoners op verschillende manieren participeren bij documenten die raken aan de energietransitie, zoals de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer richtte de aanbevelingen in 2021 op het vervolg op de RES 1.0; destijds was de verwachting dat de regio in 2023 met een herijking – een RES 2.0 – zou komen. De RES-regio Fryslân stelde deze herijkte RES niet op, maar koos voor een Voortgangsrapportage. Om toch de democratische legitimiteit van de RES te kunnen onderzoeken, richtte de rekenkamer het vervolgonderzoek op het proces ná de RES 1.0. Ook nu is democratische legitimiteit nodig.

De rekenkamer concludeert dat de provincie de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 niet voldoende borgde:

- Rol volksvertegenwoordiging: u was als Provinciale Staten niet betrokken bij de keuze voor een Voortgangsrapportage in plaats van een herijking van de RES.
- Rol stakeholders: de RES-regio legde niet vast dat bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit moeten nemen en dat aangenomen adviezen worden geïntegreerd.
- In het proces ná de RES was geen sprake van beleidsparticipatie door individuele inwoners.

Dat betekent ook, dat de aanbevelingen uit het onderzoek van 2021 nauwelijks doorwerkten. De rekenkamer acht deze echter nog steeds van belang voor de democratische legitimiteit van de energietransitie. Ook als de energiestrategie tussentijds niet wordt herijkt en wordt volstaan met een voortgangsrapportage, is het goed om de tweejaarlijkse cyclus van de RES te benutten voor een gerichte versterking van het draagvlak voor de energietransitie. De vier aanbevelingen zijn dus nog steeds actueel. Daarnaast volgt uit het huidige onderzoek één aanvullende aanbeveling: *werk de verplichte participatieverordening uit voor participatie van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de energietransitie.*

Opmerkingen bij bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten

De reactie van GS treft u, zoals gebruikelijk, aan als bijlage bij het onderzoeksrapport. Ook al is de democratische legitimiteit van de RES een gezamenlijke, regionale verantwoordelijkheid, het kan een beleidsmatige keuze zijn om nadruk te leggen op participatie op gemeentelijk niveau. Maar dan moet die participatie wel plaatsvinden en moet duidelijk zijn in welke mate. De rekenkamer keek in haar onderzoek alleen naar beleidsparticipatie. Op dat vlak zijn serieuze verbeteringen nodig, zo blijkt uit het onderzoek. Dat is ook een relevante bevinding: GS wijzen op de nieuwe inzichten die hebben geleid tot een verbreding van de inzet in RES-verband voor een toekomstbestendig en robuust energiesysteem. Een evaluatie van (eventuele regionale afspraken

over) de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigingen, inwoners en maatschappelijke organisaties bij projecten (projectparticipatie) zou zeker interessant zijn.

In het rapport treft u een verantwoording aan van de onderzoeksaanpak. De rekenkamer neemt kanttekeningen van GS bij de keuzes van de rekenkamer daarom voor kennisgeving aan. Belangrijk is te constateren dat GS de aanbeveling(en) overnemen.

Tot slot

De rekenkamer ziet dus mogelijkheden voor de RES-regio (en dus voor provincies en gemeenten) de democratische legitimiteit van de energietransitie beter te borgen. Wij hopen dat bij de verdere uitwerking dit onderzoek en de scorekaart van de rekenkamer van nut zullen zijn. De Noordelijke Rekenkamer is graag bereid de resultaten van het onderzoek toe te lichten, uw vragen te beantwoorden en mee te denken over de uitwerking.

Met vriendelijke groet, namens het college van de Noordelijke Rekenkamer,

Dr. Linze Schaap
Secretaris-directeur

Bijlage Aanbevelingen onderzoek 2021 en 2026

Provinciale en Gedeputeerde Staten (2026): werk de verplichte participatieverordening specifiek uit voor participatie van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de energietransitie.

Provinciale Staten (2021)

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

Aan Gedeputeerde Staten (2021)

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 Drentse Energietafel. Versterk de positie van de stakeholders en veranker deze in de besluitvormingsstructuur. Naar het voorbeeld van de Friese Energiealliantie kan ervoor worden gekozen de stakeholders een eigen overleg te geven. Maak in ieder geval duidelijke afspraken over wat van de stakeholders wordt verwacht en op welke manier de overheidsbestuurders met de inbreng van stakeholders in de RES 2.0 omgaan. Zorg ervoor dat de overheidsbestuurders over ieder advies van stakeholders expliciet en gemotiveerd een besluit nemen en leg vast hoe de overgenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES 2.0.
4. Intensiveer het programma waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Het Drentse Energieverhaal was een goede poging om de Drenten bij de RES 1.0 te betrekken, maar het aantal Drenten dat is bereikt was gering. Houd rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Daarbij is het nodig vooraf een methode te ontwikkelen waarmee de (waarschijnlijk uiteenlopende) meningen van burgers worden geaggregeerd tot hanteerbare aanbevelingen voor de RES 2.0. Wellicht kan de commissie participatie die door Provinciale Staten is opgericht hierin een voortrekkende rol spelen.

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Om op decentraal niveau draagvlak te creëren voor het Klimaatakkoord en de concretisering daarvan, hebben zich in 2019 in Nederland 30 regio's voor de Regionale Energiestrategie (RES-regio's) gevormd. De provincie Drenthe vormt een afzonderlijke RES-regio. De nationale doelstelling is om in 2030 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op land op te wekken. Het doel van het vormen van de regio's is decentrale overheden - en hun maatschappelijke partners - in staat te stellen een goed maatschappelijk geaccepteerd plan op te stellen. De regio's kiezen daarbij voor het instrument van de Regionale Energiestrategieën (RES). Die strategieën zijn bedoeld om een maximale maatschappelijke acceptatie te krijgen van de energietransitie en de manier waarop die in de regio wordt gerealiseerd. Elke regio deed in 2021 een bod dat optelde tot het doel van in totaal 35 TWh en ontwikkelde een bijpassende Regionale Energiestrategie (RES): de RES 1.0. Het Drentse bod bedraagt 3,45 TWh. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een RES zou vaststellen: in 2023 een RES 2.0 en in 2025 een RES 3.0.

Binnen de Drentse RES werken de provincie, gemeenten, waterschappen, netbeheerders en maatschappelijke partners samen aan het realiseren van het RES-bod van 3,45 TWh duurzame opwek. Dit doen zij in de Drentse Energietafel (DET). De RES-regio Drenthe herijkte haar beleid niet en stelde in plaats van een RES 2.0 het Voortgangsdokument RES-regio Drenthe op. Daarnaast stelden zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten verschillende documenten vast met betrekking tot de energietransitie. Voorbeelden zijn het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat (pMIEK) en de Energieagenda.

De Noordelijke Rekenkamer (NRK) onderzocht in 2021 de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en formuleerde aanbevelingen voor de hierop volgende RES.

Klimaatakkoord: draagvlak door diverse vormen van betrokkenheid

Het Klimaatakkoord gaat ervan uit, dat het draagvlak groter wordt door belangengroepen, bedrijven en bewoners vroegtijdig te betrekken bij het maken van de regionale keuzes. Daarom zijn in het klimaatakkoord afspraken vastgelegd over die betrokkenheid.³

Het streven naar draagvlak is te begrijpen als een streven naar democratische legitimiteit. Democratische legitimiteit is in de hedendaagse wetenschappelijke literatuur een meervoudig begrip: legitimiteit door verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan, legitimiteit door vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen en legitimiteit door directe betrokkenheid van burgers.

³ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 13.

De NRK onderscheidt daarom in haar scorekaart alle drie de bronnen van democratische legitimiteit: betrokkenheid van volksvertegenwoordigingen, van maatschappelijke belangen(-organisaties) en van individuele inwoners. Vanuit de inwoners bekeken: die kunnen dus zowel indirect vertegenwoordigd zijn (via volksvertegenwoordigingen en organisaties van deelbelangen), als direct zelf participeren.

De bedoeling was om periodiek een soortgelijk onderzoek te doen naar de volgende RES'en. Daarom wilde de NRK in 2025 de democratische legitimiteit van de RES 2.0 onderzoeken. Maar van een RES 2.0 is geen sprake. De RES-regio Drenthe publiceerde, net als de meeste andere regio's, een Voortgangsdokument in plaats van een nieuwe strategie. Voorlopig komt er geen nieuwe strategie. Ondertussen gaat de energietransitie door en blijft de behoefte aan voldoende democratisch en maatschappelijk draagvlak voor de transitie bestaan. Voldoende reden om onderzoek te doen naar de democratische legitimiteit van het vervolg op de RES 1.0. Volgens het Klimaatakkoord raakt het centrale doel⁴ van dit akkoord aan het leven van alle dag. Het Klimaatakkoord is een maatschappelijk akkoord; burgers, bedrijven en overheden zijn op elkaar aangewezen om gezamenlijk een bijdrage aan het centrale doel te leveren.⁵

Complexiteit van het proces na de RES 1.0 en schaal van het onderzoek

De Noordelijke Rekenkamer onderzocht het proces na de RES 1.0. Dit proces omvat alle beleidsmatige stappen en beslissingen die bijdragen aan het behalen van de doelen die de deelnemers vastlegden in de RES 1.0. Dit zijn onder andere documenten van de Drentse Energietafel en documenten van de provincie Drenthe. De DET stelde de volgende documenten op:

- Notitie Op weg naar de RES 2.0;
- Voortgangsdokument RES Drenthe en acht van de elf bijlagen;
- Routekaart RES en elektriciteitsnetwerk 2030;
- Integrale netimpactanalyse;
- Regionale Routekaart Warmtebronnen;
- Communicatie en Participatie: de Drentse aanpak;
- DOET-gids voor inwoners, belanghebbenden, professionals en overheden rondom zon-op-land;
- Monitoringstool Regionale Energiestrategie Drenthe;
- Handreiking participatie RES-regio.

Gedeputeerde Staten stelden de volgende documenten op als onderdeel van het proces ná de RES 1.0:

- Omgevingsvisie;
- pMIEK;
- Energieagenda 2024-2027.

Het voortgangsdokument heeft een cyclus van twee jaar. In maart 2025 leverde de RES-regio Drenthe het Voortgangsdokument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe op.⁶

Dit onderzoek kostte meer tijd dan verwacht, vanwege het aantal deelnemende overheden en door de onduidelijkheden die in de afgelopen jaren zijn gerezen over het vervolgproces na de RES 1.0. Daardoor publiceert de rekenkamer dit rapport later dan gepland.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

⁴ Het centrale doel is het terugdringen van de nationale broeikasgasuitstoot met 49%, ten opzichte van 1990, in 2030. Zie Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 7.

⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 9.

⁶ Voortgangsdokument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

Op welke wijze borgen de provincies de democratische legitimiteit van het proces ná de Regionale Energiestrategie 1.0 en op welke manier werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Regionale democratie vergt energie' daarin door?

In dit onderzoek richtte de rekenkamer zich op de rol van de provincie Drenthe daarin, niet op de uitvoering van specifieke projecten op gemeentelijk niveau (die zijn immers geen provinciaal beleid). Wel onderzocht de NRK gelijktijdig namens de gemeentelijke rekenkamers van zes Drentse (Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Midden-Drenthe en Tynaarlo), twee Friese en vijf Groningse gemeenten de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces erna op gemeentelijk niveau. De conclusies en aanbevelingen voor deze gemeenten behandelde de NRK afzonderlijk als onderdeel van de rapporten voor de desbetreffende gemeenten. De hoofdlijnen van de conclusies van alle dertien betrokken gemeenten geven we weer in onderstaand kader.

Kader: Conclusies gemeenten op hoofdlijnen

RES 1.0

De onderzochte gemeenten betrokken inwoners en stakeholders amper bij de RES 1.0. Eén van de gemeenten legde de RES 1.0 wel ter inzage en in één gemeente konden stakeholders reflecteren op het aandeel 'ambitie' van het gemeentelijke RES-bod. In een andere gemeente reageerden inwoners uit eigen beweging op de RES 1.0. Deze gemeente ging niet in op die reacties. Bij een aantal gemeenten lag er eigen beleid ten grondslag aan het gemeentelijke RES-bod of een deel van dit bod. Een aantal gemeenten werkte het eigen RES-bod na de RES 1.0 uit in gemeentelijk beleid. De betrokkenheid van stakeholders en inwoners bij dit gemeentelijke beleid is door de gemeenten verschillend vormgegeven. Dit had onder meer de vorm van werksessies en interviews.

Proces na de RES 1.0

De gemeenten betrokken stakeholders en inwoners niet bij de Voortgangsrapportage en daarmee niet bij de beslissing de RES niet te herijken.

Eén gemeente stelde de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie vast in de periode voor vaststelling van de RES 1.0. De overige gemeenten stelden deze visies vast na de vaststelling van de RES 1.0. Daarnaast stelden gemeenten beleid over zonneparken, duurzaamheid vast en actualiseerden enkele gemeenten hun eerdere energiebeleid. Zij betrokken stakeholders en inwoners onder meer in bijeenkomsten, straatinterviews en werksessies bij het eigen beleid. Het ontbrak in de meeste gevallen aan schriftelijke vastlegging en als gemeenten wel verslagen maakten ontbrak een duidelijke link tussen gegeven input en wijze waarop de gemeente die verwerkte. Als er een verplichte zienswijzeprocedure was gevolgd zoals bij de Omgevingsvisie, legden gemeenten de input vast en gaven ze daarbij aan of en zo ja hoe ze de input verwerkten. Eén gemeente paste deze werkwijze ook toe bij een duurzaamheidsvisie.

Conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

De provincie borgde de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 niet voldoende.

- A. Provinciale Staten kregen de notitie Op weg naar de RES 2.0 ter informatie, maar waren niet betrokken bij de keuze tussen een voortgangsdokument of een RES 2.0.⁷ Zij ontvingen vervolgens ook het Voortgangsdokument RES-regio Drenthe ter informatie; Provinciale Staten agendeerden het stuk niet. Wel namen Provinciale Staten besluiten over andere beleidsstukken in het proces na de RES, zoals de Energieagenda. Provinciale Staten ontvingen het Voortgangsdokument 2025 ter kennisgeving en namen hierbij een motie vreemd aan de orde van de dag aan.
 - B. De rol van stakeholders was ten opzichte van de RES 1.0 dezelfde: zij kunnen meepraten en adviseren, afgevaardigden van de deelnemende overheden nemen de uiteindelijke besluiten. Er zijn geen afspraken gemaakt over het besluiten over adviezen van stakeholders.
 - C. Op regionaal niveau betrof de provincie inwoners niet bij de RES. Waar ten tijde van de RES 1.0 het verhaal van de individuele inwoners een rol speelde, was er in het proces ná de RES 1.0 geen sprake van beleidsparticipatie door individuele inwoners.
- De aanbevelingen die de NRK in haar onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 (2021) deed, werkten niet of nauwelijks door in het proces ná de RES 1.0.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst het korte antwoord en daaronder een toelichting.

1. Welke processtappen zijn genomen na de RES 1.0, op welke wijze en welke instanties waren hierbij betrokken?

Zowel de DET als Gedeputeerde Staten stelden verschillende documenten op als onderdeel van het proces ná de RES 1.0. Provinciale Staten werden alleen betrokken bij de door Gedeputeerde Staten opgestelde documenten. Maatschappelijke partners waren als onderdeel van de DET betrokken bij de door de Energietafel opgestelde documenten. Zij konden ook inspraak leveren op de door Gedeputeerde Staten opgestelde stukken. Inwoners waren niet betrokken bij het proces ná de RES 1.0.

Gedeputeerde Staten stelden de notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument inclusief bijlagen vast. Provinciale Staten kregen deze rapportages ter informatie. Provinciale Staten agendeerden deze documenten niet. Provinciale Staten waren niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdokument in plaats van een herijkte RES 2.0. Provinciale Staten stelden zowel de Omgevingsvisie als de Energieagenda vast. Het pMIEK ontvingen zij ter informatie.

2. Hoe heeft de organisatie van de RES-regio zich ontwikkeld en welke resultaten kent die samenwerking?

De DET veranderde in het proces ná de RES 1.0 nauwelijks. De organisatie voegde één werkgroep toe. Iedere werkgroep stelde verschillende documenten op. Concrete resultaten van de RES-

⁷ De keuzemogelijkheid van het NPRES tussen een RES 2.0 en een voortgangsrapportage lichtten we toe in paragraaf 1.3 van het rapport.

samenwerking in Drenthe zijn de inhoudelijke producten, zoals de notitie Op weg naar de RES 2.0 en de VoortgangsdOCUMENTEN RES-regio Drenthe.

Volgens de provincie is daarnaast na de RES 1.0 een duidelijkere scheiding aangebracht tussen de advisering door maatschappelijke partners en de besluitvorming door bestuurders. Deze beslissing zou genomen zijn door de maatschappelijke partners zelf. Stakeholders zijn volgens de provincie onderdeel van de besluitvorming omdat zij mee kunnen beslissen in vergaderingen en deelnemen aan de verschillende werkgroepen binnen de DET. Zij kunnen echter niet mee besluiten: de formele besluitvorming ligt bij de bestuurders van de overheden.

3. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de projecten waar de RES 1.0 op doelde?

De DET bespreekt in het VoortgangsdOCUMENT RES-regio Drenthe de voortgang van het RES-bod in zijn geheel en niet op projectniveau. Gemeenten zijn bevoegd gezag voor de uitvoering van projecten in het kader van de RES. De DET verwacht het Drentse RES-bod van 3,45 TWh duurzame opwek in 2030 te halen, maar rapporteert dus niet over de projecten. De opwek in 2023 betreft 1,909 TWh.

4. Op welke wijze, waar en door welke instanties worden kaders gesteld?

In de RES 1.0 nam de RES-regio Drenthe geen kaders op voor de uitvoering. In het proces ná de RES 1.0 stelde de regio ook geen kaders op voor de uitvoering. De uitvoering van projecten ligt bij de afzonderlijke gemeenten. Wel formuleerde de provincie in andere documenten ruimtelijke, financiële en maatschappelijke kaders voor de uitvoering van de energietransitie. Het gaat om de Omgevingsvisie, het pMIEK en de Energieagenda. Deze documenten verwijzen naar de RES.

5. In hoeverre zijn er veranderingen in de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 ten opzichte van de RES 1.0?

De rol van volksvertegenwoordigers laat zich minder goed duiden in het proces ná de RES 1.0 dan in het proces van de eerste regionale energiestrategie. Provinciale Staten kregen de notitie Op weg naar de RES 2.0 ter informatie en waren niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdOCUMENT in plaats van een herijkte RES 2.0. Zij kregen het VoortgangsdOCUMENT RES-regio Drenthe 2023 ter kennisgeving en agendeerden het stuk niet. Provinciale Staten stelden de Energieagenda en de Omgevingsvisie vast. Het pMIEK ontvingen zij ter informatie..

Provinciale Staten ontvingen het VoortgangsdOCUMENT 2025 ter kennisgeving en namen een motie vreemd aan de orde van de dag hierbij aan waarin zij Gedeputeerde Staten oproepen om de doelstelling van de RES van 3,45 TWh na te streven, uit te spreken dat alternatieve duurzame bronnen ook gezien worden als instrument om de RES-doelstellingen te behalen en dit proactief kenbaar te maken bij onder meer het Drents Overleg Energie (het DOE, de Drentse Energietafel gaat verder onder de naam Drents Overleg Energie).

In het proces ná de RES 1.0 was de rol van maatschappelijke partners dezelfde. Zij kunnen adviseren en meepraten, afgevaardigden van de deelnemende overheden aan de DET nemen de uiteindelijke besluiten. De rol van inwoners was kleiner dan bij de RES 1.0: zij waren niet betrokken bij de in RES-verband ontwikkelde documenten.

6. Wat deed de provincie met de overgenomen aanbevelingen en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?

Hieronder gaan we per aanbeveling uit ons eerder onderzoek (2021) in op de doorwerking ervan. Voor de beoordeling van de doorwerking van de aanbevelingen maakten we gebruik van de volgende door de NRK opgestelde rubricering:

Toelichting

Geringe doorwerking: er is nauwelijks sprake van doorwerking, bijvoorbeeld doordat de provincie hooguit een (beleids)verkenning initiatief startte dat (nog) niet tot concrete doorwerking leidde.

Beperkte doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'geringe doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een klein onderdeel van de aanbeveling implementeerde.

Gedeeltelijke doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'beperkte doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een wezenlijk deel van de aanbeveling (maar niet de hele aanbeveling) implementeerde.

Doorwerking: er is sprake van positief te waarderen doorwerking.⁸

Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:

1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
2. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
3. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
4. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

Aanbeveling 1: Kaderstellend document

Stel een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan:

A) het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek Ruimte voor inbreng, waarin wij aanbevelen een stakeholderanalyse 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 georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.

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

⁸ Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid, p. 4.

Provinciale Staten namen kennis van aanbevelingen 1A en 1B en namen 1C over. Gedeputeerde Staten deelden de Startnotitie Op weg naar de Regionale Energiestrategie (RES) 2.0 ter informatie met Provinciale Staten. Wat betreft de stakeholderanalyse (1A) gaf de DET in het kaderstellend document aan dat “opnieuw een stakeholderanalyse [zal] plaatsvinden”. Ten tijde van de RES 1.0 heeft de DET geen stakeholderanalyse uitgevoerd of laten uitvoeren. In het proces na de RES 1.0 vond ook geen stakeholderanalyse plaats. De RES-regio Drenthe koos voor participatie op lokaal niveau. Op lokaal niveau bleven gemeenten verantwoordelijk voor hun eigen participatiebeleid omtrent projectuitvoering; op regionaal niveau richtte de DET zich op een regionaal kennis- en inspiratienetwerk en een scholieren- en studentenparticipatieproject. Het vergroten van kennis valt niet onder inwonerparticipatie, een concreet participatieproject wel. Er is sprake van geringe instrumentele doorwerking.

Aanbeveling 2: Consultatieronden

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

De DET organiseerde consultatieronden voor volksvertegenwoordigers, maar concrete informatie over de inhoud en uitkomsten ervan ontbreekt. Er is sprake van gedeeltelijke instrumentele doorwerking van deze aanbeveling.

Aanbeveling 3: Participatie van stakeholders

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

De bestuurders scherpsten naar eigen zeggen de scheiding tussen advisering en besluitvorming binnen de DET aan. De scheiding tussen advisering en besluitvorming ligt niet vast in een samenwerkingsovereenkomst. Voor zover de rekenkamer kon nagaan, zijn geen afspraken gemaakt over het besluiten over adviezen van stakeholders. De positie van stakeholders is niet verankerd in de besluitvormingsstructuur. De stakeholders hebben geen eigen overleg. De provincie Drenthe betrok stakeholders bij het opstellen van de Energieagenda. Er is sprake van beperkte instrumentele en conceptuele doorwerking.

Aanbeveling 4: Participatie van inwoners

Intensiveer het programma waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Het Drentse Energieverhaal was een goede poging om de Drenten bij de RES 1.0 te betrekken, maar het aantal Drenten dat is bereikt was gering. Houd rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Daarbij is het nodig vooraf een methode te ontwikkelen waarmee de (waarschijnlijk uiteenlopende) meningen van burgers worden geaggregeerd tot hanteerbare aanbevelingen

voor de RES 2.0. Wellicht kan de commissie participatie die door Provinciale Staten is opgericht hierin een voorttrekkende rol spelen.

De RES-regio Drenthe onderzocht verschillende mogelijkheden van inwonerparticipatie en stelde een projectplan Communicatie en Participatie op. Er kwam geen vervolg op het Drentse Energieverhaal en inwoners werden niet op regionaal niveau betrokken bij het proces ná de RES 1.0. Inwonerparticipatie bleef een taak voor de gemeenten. De RES-regio controleert dit niet. Er is geen sprake van doorwerking.

Aanbevelingen

Zoals uit de conclusie van deelvraag 6 bleek, is er (vooralsnog) in geringe mate sprake van doorwerking van de aanbevelingen die de NRK in 2021 deed. Ondanks dat de betrokken Drentse besturen de systematiek van de RES veranderden, blijft het borgen van een sterke, brede democratische legitimiteit volgens de NRK onverminderd relevant. Zoals in het Klimaatakkoord is afgesproken, vergroot het betrekken van belangengroepen, bedrijven en inwoners immers het draagvlak voor de energietransitie. Het is dan in de ogen van de NRK logisch, dat de aanbevelingen uit 2021 ook relevant zijn voor het vergroten van het draagvlak voor de energietransitie, ook zonder dat sprake is van een herijking van de energiestrategie. Het vraagt investering van de provincie en gemeenten om dit draagvlak te vergroten. Benut de tweejaarlijkse cyclus van de RES om gericht te kijken naar dit draagvlak.

Naast de aanbevelingen die de NRK in 2021 deed en die naar het oordeel van de NRK nog steeds van belang zijn voor de democratische legitimiteit van de energietransitie, volgt uit het huidige onderzoek één aanvullende aanbeveling. Deze formuleren we hieronder:

Aanbeveling 1: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: werk de verplichte participatieverordening specifiek uit voor participatie van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de energietransitie.

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Op grond van deze wet moeten provincies, gemeenten en waterschappen participatieverordeningen vaststellen, waarin ze de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van beleid borgen. De energietransitie is van groot belang voor alle inwoners. De rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan deze participatieverordening uit te werken met betrekking tot participatie in het kader van de energietransitie. De door de NRK gehanteerde scorekaart in dit onderzoek kan bij de uitwerking hiervan als input dienen.

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Volgens het Klimaatakkoord (2019) is een brede en actieve betrokkenheid van inwoners essentieel om de grote uitdagingen van dit akkoord te laten slagen. Om op lokaal niveau draagvlak te creëren voor het Klimaatakkoord en de concretisering daarvan, zijn in Nederland 30 regio's gecreëerd waarbinnen decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) samen met netbeheerders, maatschappelijke partners en inwoners werken aan de energietransitie. De nationale doelstelling is om in 2030 35 TWh hernieuwbare energie op land op te wekken. Iedere regio deed een bod. Het NPRES keek, nadat de regionale biedingen er lagen, of deze optelden tot het nationale doel. Uiteindelijk overstegen de bijdragen dit nationale doel.. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een Regionale Energiestrategie (RES) zou opleveren.⁹

Aangezien de RES-samenwerking een vrijwillige samenwerking is en de uitdagingen voor iedere RES-regio verschillen, is niet voorgeschreven hoe de organisatie van die samenwerking eruit moet zien. De RES is niet verankerd in wetgeving.¹⁰ Het Nationaal Programma RES (NPRES) ondersteunt iedere regio met betrekking tot kennis, besluitvorming en data. Het NPRES vormt zo het scharnierpunt tussen het Klimaatakkoord en de RES-regio's. Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van EZK, sinds juli 2024 Klimaat en Groene Groei (KGG), en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dragen de opzet, inrichting en uitvoering van het NPRES.¹¹

RES-regio Drenthe

De provincie Drenthe vormt een afzonderlijke RES-regio waarin de provincie, alle twaalf Drentse gemeenten, de waterschappen Hunze en Aa's, Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen en Noorderzijlvest en maatschappelijke partners samenwerken. De betrokken overheden deden in de RES 1.0 een bod om vanaf 2030 3,45 TWh hernieuwbare elektriciteit op land op te wekken. Alle partijen verklaarden als één regio een bijdrage te willen leveren aan het realiseren van de afspraken in het Klimaatakkoord.¹²

⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 222.

¹⁰ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, pp. 17-19.

¹¹ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 18.

¹² RES-regio Drenthe. (2021). [RES 1.0 regio Drenthe](#) | [Energie voor Drenthe](#).

1.2

Eerder onderzoek naar de RES

In 2021 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer het rapport *Regionale democratie vergt energie*.¹³ Daarin beantwoordde zij de vraag op welke wijze de democratische legitimiteit van de RES geborgd is. “Democratische legitimiteit reikt verder dan de legitimiteit die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan dat namens de kiezers besluiten neemt). Betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming is van belang als aanvullende vorm van democratie.”¹⁴

De Noordelijke Rekenkamer stelde in het kader van dat onderzoek een scorekaart op die de democratische legitimiteit van de RES in beeld brengt. In het Klimaatakkoord staat expliciet beschreven dat de RES een instrument is voor decentrale overheden en maatschappelijke partners om maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te realiseren.¹⁵

Bij de ontwikkeling van een RES moeten overheden samen met stakeholders regionaal gedragen keuzes uitwerken die vervolgens worden vertaald naar zoekgebieden, projecten en uitvoering. “Per regio dragen gemeenten, waterschap en provincie zorg voor een goede en tijdige informatie van burgers en realiseren zij lokale faciliteiten om burgers in staat te stellen effectiever mee te denken in de strategievorming. Het is aan de regio om te bepalen welke facilitering hiervoor nodig is.”¹⁶ Regionale overheden moeten zich bij de uitvoering van de RES houden aan de in het Klimaatakkoord vastgelegde afspraken over inwonerparticipatie bij de wijkgerichte aanpak en projectparticipatie bij hernieuwbare energieopwek.¹⁷

Vanwege het belang dat in het Klimaatakkoord gehecht wordt aan de democratische legitimiteit van de RES, vindt de rekenkamer het zinvol blijvend aandacht te besteden aan de democratische kwaliteit van beleid dat tot stand komt in een samenwerking tussen overheden en de samenleving (bestaande uit maatschappelijke partners, het bedrijfsleven en inwoners).

Kader I: Regionale democratie vergt energie, Drenthe (2021)

De Noordelijke Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 het volgende:

- De RES is ontwikkeld door de Drentse Energietafel (DET), een projectorganisatie bestaande uit vertegenwoordigers van Drentse overheden en maatschappelijke partners.
- De RES 1.0 is tot stand gekomen in drie fasen, bestaande uit 1) het opstellen van een startnotitie door de DET, waarin de kaders beschreven staan waarbinnen de RES tot stand moest komen, 2) het opstellen van de concept-RES, die ter vaststelling is voorgelegd werd aan de Drentse volksvertegenwoordigingen en waterschappen, 3) de uitwerking en vaststelling van de RES 1.0.
- De RES heeft een kleine rol gespeeld in de Provinciale Statenverkiezingen van 2019. Wel kwamen aan de RES verwante thema's aan bod. In het coalitieakkoord gaf de coalitie aan dat zij samen met Drentse

¹³ Noordelijke Rekenkamer. (2021). *Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES Drenthe*.

¹⁴ Noordelijke Rekenkamer. (2021). *Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES Drenthe*, p. 6.

¹⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*, p. 162.

¹⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*, p. 218.

¹⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Klimaatakkoord*, p. 218.

- gemeenten en hun inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers een RES zou opstellen. Op hoofdlijnen werden zonne- en windenergie besproken, alsook richtlijnen voor zoekgebieden.
- In voorbereiding op de RES 1.0 hadden Drentse volksvertegenwoordigers de ruimte om veranderingen aan te brengen in de strategie. Provinciale Staten namen met de vaststelling van de Startnotitie een kaderstellend besluit, maar toetsten de voortgang niet expliciet aan de kaders.
 - Voor de RES is de instemming van alle betrokken gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen noodzakelijk. Dit maakt het besluitvormingsproces ingewikkeld: elk gremium moet over dezelfde tekst – dus ook over dezelfde amenderingen – besluiten, omdat de RES anders niet door iedereen gedragen wordt. Dit maakte het moeilijk voor volksvertegenwoordigers om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te dragen.
 - In de RES 1.0 zijn gemeenten aangewezen als primair verantwoordelijk voor de participatie van en communicatie met inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Veel van de gemeentelijke plannen die bijdragen aan het totale RES-bod van de regio Drenthe, dateren al van vóór de RES 1.0. De rekenkamer kon niet vaststellen in hoeverre participatie van inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners in deze plannen in het kader van de RES had plaatsgevonden.
 - Inwoners konden hun stem laten horen in een narratief onderzoek. De maatschappelijke partners werden betrokken bij de totstandkoming van de RES 1.0 door hun plek aan de DET. Zij waren ontevreden over wat de RES-regio met hun inbreng deed.

De aanbevelingen van bovengenoemd onderzoek (2021) waren gericht op de RES 2.0. Het oorspronkelijke idee van het huidige onderzoek was om de democratische legitimiteit van de totstandkoming van die RES 2.0 te onderzoeken. In de volgende paragraaf laten we zien dat van een RES 2.0 inmiddels geen sprake meer is, maar dat de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek ook van toepassing zijn op het huidige vervolg op de RES 1.0.

1.3 De opvolger van de RES 1.0

Aan het begin van het RES-proces is een tweejaarlijkse cyclus vastgesteld: iedere twee jaar zouden de RES-regio's een nieuw strategisch document opstellen. Op basis van zowel het Klimaatakkoord als de RES 1.0 was de verwachting dat een RES 2.0 zou worden opgesteld.¹⁸ In 2022 kwam de vraag op of een RES 2.0 plan-m.e.r.-plichtig zou zijn; het NPRES legde die vraag voor aan een werkgroep van ambtelijke vertegenwoordigers van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.¹⁹ M.e.r. staat voor milieueffectenrapportage. Een milieueffectenrapportage brengt de milieueffecten van een projectplan in kaart, zodat deze meegenomen kunnen worden in de besluitvorming over het plan.²⁰

Kader II: advies werkgroep

Een RES herijking 2.0 is volgens het advies van het NPRES plan-m.e.r.-plichtig wanneer het document het karakter heeft van een uitwerking van beleid of een set maatregelen bevat om doelstellingen voor de leefomgeving te bereiken. Dan kan het een programma zijn dat door een wettelijke bepaling is voorgeschreven en dus plan-m.e.r.-plichtig is. Concreet is volgens het advies aan het NPRES sprake van een plan-mer-plicht of een plan-mer-beoordelingsplicht voor de RES 2.0 als:

- de RES kaderstellend is voor een mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig besluit;

¹⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 225; RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe, p. 3.

¹⁹ Nationaal Programma RES. (2022). Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energiestrategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r.-plichtig?

²⁰ <https://www.commissiomer.nl/onze-diensten/wat-is-mer>, benaderd op 25 oktober 2024.

- een passende beoordeling voor de gevolgen op een Natura 2000-gebied moet worden gemaakt, of;
- de RES het kader vormt voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.²¹

Andere veranderingen, bijvoorbeeld in de samenwerking binnen de RES-regio of een versterking van de democratische legitimiteit van de besluitvorming, maken een RES 2.0 niet plan-m.e.r.-plichtig.

Op basis van het advies van de werkgroep besloot het NPRES de RES-regio's de volgende keuze voor te leggen met betrekking tot het vervolg op de RES 1.0:²²

- een voortgangsdokument dat tweejaarlijks verschijnt, te beginnen in juli 2023; of
- een RES Herijking 2.0 en verder, waarin nieuwe of aangepaste strategische keuzes worden vastgelegd.²³

Het voortgangsdokument behoudt de cyclus van twee jaar. Dat ligt anders bij de tweede optie, een herijking van de RES, waarin een regio aangepaste of nieuwe plannen of kaders opneemt. Dan kent elke regio zijn eigen tempo en ritme.²⁴ Bijna alle RES-regio's kozen voor het opstellen van een voortgangsdokument en daarmee voor een beschrijving van de stand van zaken van de uitvoering in plaats van de voorgenomen aanpassing van de strategie.

De RES-regio Drenthe koos ook voor een voortgangsdokument, omdat de regio met de RES 1.0 al forse stappen had gezet. Een aanpassing van de ambities in de vorm van een RES 2.0 was daarom niet nodig.²⁵

Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 2.0, zoals oorspronkelijk de bedoeling van dit onderzoek was, is zonder een RES 2.0 niet mogelijk. De Noordelijke Rekenkamer richt zich daarom op de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0. Zoals beschreven in hoofdstuk 1.2 wordt de RES in het Klimaatakkoord gezien als instrument om maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te realiseren. Voor de provincie Drenthe raakt alles wat met de energietransitie te maken heeft aan de RES.²⁶ Daarom valt ook het proces na de RES 1.0 onder de energietransitie. De RES, inclusief het proces erna, is daarmee nog steeds een instrument “waarin onder de bevolking maximaal wordt ingezet op maatschappelijke acceptatie van de energietransitie en de manier waarop dat in de regio kan worden gerealiseerd.”

Kader III: vaststellingsbevoegdheid

Bij de RES 1.0 was sprake van een vaststellingsbevoegdheid van Provinciale Staten. In de notitie Op weg naar de RES 2.0, ook vastgesteld door Provinciale Staten, stond dat zij ook de RES 2.0 zouden vaststellen. Het Voortgangsdokument bevat, net als de RES 1.0, geen nieuwe doelstellingen of gebieden en is daarom slechts informeel. Bij het Voortgangsdokument was niet langer sprake van een vaststellingsbevoegdheid van Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten stelden het Voortgangsdokument vast en deelden dit ter

²¹ Nationaal Programma RES. (2022). Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energiestrategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r.-plichtig?

²² Afspraken NPRES in overeenkomst met de RES-regio's.

²³ Nationaal Programma RES. (2022). Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.

²⁴ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx>, benaderd op 26 september 2024.

²⁵ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe.

²⁶ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe op 23 juli 2024.

informatie met Provinciale Staten.²⁷ Statenleden waren niet betrokken bij de beslissing een Voortgangsdokument op te stellen.

In het proces na de RES 1.0 onderzocht de rekenkamer de volgende vraagstukken:

- de ontwikkeling van de RES als organisatie: eventuele veranderingen in de RES-regio, de resultaten van de samenwerking en de mate van doorwerking van de in 2021 gedane aanbevelingen;
- de stand van zaken met betrekking tot de projecten zoals uitgewerkt in de RES 1.0;
- de actuele strategische kaders voor de energietransitie: waar, wanneer en door wie die worden gesteld en in hoeverre daarin sprake is van doorwerking van de in 2021 gedane aanbevelingen van de rekenkamer.

Kader IV: documenten onder het proces na de RES 1.0

De Noordelijke Rekenkamer ziet de volgende documenten als onderdeel van het proces na de RES 1.0 in RES-regio Drenthe:

Producten van de Drentse Energietafel:

Notitie Op weg naar de RES 2.0

Voortgangsdokument RES Drenthe 2023 en acht van de elf bijbehorende bijlagen. We namen alleen de bijlagen mee in ons onderzoek die door of in opdracht van de Drentse Energietafel zijn opgesteld:

Bijlage 2: Totaaloverzicht per gemeente en detailinformatie projecten

Bijlage 3: Netimpact voortgangsdokument RES 2023 Drenthe

Bijlage 5: Rapportage voortgang per doelstelling

Bijlage 6: Regionale Routekaart Warmte

Bijlage 7: Groen gas in Drenthe: een handelingsperspectief

Bijlage 8: Oplegnotitie groen gas in Drenthe

Bijlage 9: Overzicht vastgesteld gemeentelijk en provinciaal omgevingsbeleid sinds RES 1.0

Bijlage 11: Totaaloverzicht uitvoeringsstrategie 2023-2025 RES-regio Drenthe

Routekaart RES en elektriciteitsnetwerk 2030

Integrale netimpactanalyse

Regionale Routekaart Warmtebronnen

Communicatie en Participatie: de Drentse aanpak

DOET-gids voor inwoners, belanghebbenden, professionals en overheden rondom zon-op-land

Monitoringstool Regionale Energiestrategie Drenthe

Handreiking participatie RES-regio Drenthe

Handreiking jongerenparticipatie

Voortgangsdokument 2025 met vier bijbehorende bijlagen van het Drents Overleg Energie:

Bijlage 1: Overzicht voortgangs per doelstelling

Bijlage 2: Versnellingsaanpak zon op dak

Bijlage 3: Regionale routekaart Warmte

Bijlage 4: Ontwerp gids DOET

Provinciaal beleid:

Omgevingsvisie

pMIEK

Energieagenda 2024-2027

²⁷ Drentse Energietafel. (2023). Oplegnotitie Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023.

1.4 Doorwerking

Een deel van dit onderzoek gaat over de doorwerking van de aanbevelingen die de rekenkamer in 2021 deed. Er bestaan verschillende opvattingen over doorwerking. Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.²⁸ Hieronder gaan wij kort in op drie manieren waarop doorwerking van rekenkameronderzoek kan worden geoperationaliseerd.²⁹

- A. Bereik van onderzoek: in een politiek-bestuurlijke context is aandacht voor het onderwerp, wordt de inhoud besproken en vindt besluitvorming plaats over de aanbevelingen. In dit onderzoek kijken we dan naar de mate waarin de aanbevelingen zijn overgenomen en naar de aandacht in de samenleving, de pers en andere rekenkamers.
- B. Effecten van onderzoek: welke verandering het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee breng je in kaart wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek. In dit onderzoek analyseren we de mate waarin de aanbevelingen zijn vertaald in beleid(-svoornemens) en naar het politieke en maatschappelijke effect van de uitvoering ervan.
- C. Soorten bereikte doorwerking: hiermee wordt in kaart gebracht in hoeverre de effecten van onderzoek bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording. Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:
 - 1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
 - 2. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
 - 3. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
 - 4. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

²⁸ Gebaseerd op: Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in Beleidsonderzoek Online, https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2014/04/Beleidsonderzoek_2014_08.

²⁹ Gebaseerd op NVR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten.

1.5 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek staat de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 centraal. Daarbinnen analyseren we de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen uit het onderzoek Regionale democratie vergt energie; dat gebeurt aan de hand van de in paragraaf 1.6 beschreven operationalisering.

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: een conclusie trekken over de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 en in het verlengde daarvan over de doorwerking van de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer in 2021 deed in eerder genoemd rapport. De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze borgen de provincies de democratische legitimiteit van het proces ná de Regionale Energiestrategie 1.0 en op welke manier werken de aanbevelingen uit het onderzoek 'Regionale democratie vergt energie' daarin door?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke processtappen zijn genomen na de RES 1.0, op welke wijze en welke instanties waren hierbij betrokken?
2. Hoe heeft de organisatie van de RES-regio zich ontwikkeld en welke resultaten kent die samenwerking?
3. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de projecten waar de RES 1.0 op doelde?
4. Op welke wijze, waar en door welke instanties worden kaders gesteld?
5. In hoeverre zijn er veranderingen in de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 ten opzichte van de RES 1.0?
6. Wat deed de provincie met de overgenomen aanbevelingen en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbeveling?

1.6 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek voerden we een documentenanalyse uit. We namen hierin het Voortgangsdokument RES, het beleid en de programma's die de provincie Drenthe in het kader van de energietransitie opstelde, mee. We voerden verschillende gesprekken met provincieambtenaren en legden hen schriftelijk vragen voor.

We deden een *quick scan* van provinciale verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden. Hiervoor analyseerden we de verkiezingsprogramma's van de aan de Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart 2023 deelnemende partijen en het bestuursakkoord.

Voor het invullen van de scorekaart legden we de zes betrokken maatschappelijke organisaties schriftelijk vragen voor. We stuurden één herinnering. Van vier van de zes maatschappelijke partners ontvingen we een reactie.

Kader V: gemeenten

Gelijktijdig met dit onderzoek onderzochten we namens zes Drentse gemeentelijke rekenkamers de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces na de RES 1.0. Het gaat om de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Midden-Drenthe en Tynaarlo. De resultaten van deze onderzoeken komen aan het einde van dit rapport aan bod.

We onderzochten ook de doorwerking van de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer in 2021 deed aan Provinciale en Gedeputeerde Staten. Voor het deel van het onderzoek naar de doorwerking van de eerder gedane aanbevelingen legden we de provincieambtenaren een tabel voor. We analyseerden zelf of de provincie opvolging gaf aan de aanbevelingen in het proces na de RES 1.0.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de ontwikkeling van de RES-organisatie, het proces na de RES 1.0 en de resultaten van de RES-organisatie. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de stand van zaken met betrekking tot de projecten die moeten optellen tot het Drentse RES-bod van 3,45 TWh. In hoofdstuk 4 gaan we in op de betrokkenheid van Provinciale Staten, stakeholders en inwoners bij het proces na de RES 1.0. In hoofdstuk 5 beschrijven we de doorwerking van de eerder gedane aanbevelingen in het proces na de RES 1.0. Tot slot behandelen we in hoofdstuk 6 de resultaten van de onderzoeken naar de democratische legitimiteit in het proces na de RES 1.0 in zes Drentse gemeenten.

In dit rapport gebruiken wij vrij veel afkortingen. Dit is vanwege de aard van de RES niet te vermijden. Bijlage 4 bevat een overzicht van deze afkortingen voorzien van een uitleg.

2. Het proces na de RES 1.0

In dit hoofdstuk beschrijven we de RES-organisatie en het proces na de RES 1.0 in de regio Drenthe. Met het proces na de RES 1.0 doelen we op de stappen die de provincie zette na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie. We lichten eerst kort de organisatie van de RES-regio Drenthe ten tijde van de RES 1.0 toe – een uitgebreide toelichting op de organisatiestructuur heeft de Noordelijke Rekenkamer in het eerdere onderzoek opgenomen³⁰ – om vervolgens in te gaan op de vervolgstappen na de vaststelling van de RES 1.0. Daarna behandelen we de organisatieontwikkeling richting de beoogde RES 2.0.

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij (delen van) de volgende deelvragen:

1. Welke processtappen zijn genomen na de RES 1.0, op welke wijze en welke instanties waren hierbij betrokken?
2. Hoe heeft de organisatie van de RES-regio zich ontwikkeld en welke resultaten kent die samenwerking?
4. Op welke wijze, waar en door welke instanties worden kaders gesteld?

2.1 De organisatie van de RES-regio Drenthe 2021

Drenthe is een afzonderlijke RES-regio bestaande uit de provincie, alle twaalf gemeenten, alle vier waterschappen en enkele maatschappelijke partners. In afbeelding 1 (p. 14) staat weergegeven welke maatschappelijke partners deelnemen aan de Drentse RES-regio.

Kader VI: de Drentse Energietafel

Om de RES te ontwikkelen, werd in 2018 projectorganisatie de Drentse Energietafel (DET) opgericht als aanvoerder van de Drentse RES-regio. Aan de DET neemt één afgevaardigde bestuurder van iedere deelnemende partij plaats, als vast dan wel als agendalid. De DET draagt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen van de RES en de RES-regio Drenthe. Voorafgaand aan ieder overleg van de Energietafel vindt een portefeuillehoudersoverleg (PHO) plaats van de Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG).³¹

³⁰ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe.

³¹ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe, pp. 17-20; RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0, pp. 12-13.

2.1.1 Voorbereiding en ondersteuning

Ten tijde van de RES 1.0 (2021) bestond de DET uit een Bestuurlijke tafel, een Regietafel, een Werkbureau en een Werktafel met vier Werkgroepen. Het Werkbureau was als ambtelijke opdrachtnemer verantwoordelijk voor de inhoudelijke ondersteuning van de DET, de Werktafel en de werkgroepen. Naast ambtelijke medewerkers van de betrokken overheden namen ook een afvaardiging van de VDG en een vertegenwoordiger van het NPRES deel aan het Werkbureau. Een onafhankelijke programmamanager stuurde deze samenwerking aan.³² Aan de Regietafel namen afgevaardigden van de DET deel, die samen de DET-vergaderingen voorbereidden.³³ Tijdens de DET-vergaderingen spraken deelnemers adviserend over onderwerpen ter voorbereiding op de besluitvorming.³⁴

Ter voorbereiding op de Bestuurlijke tafel fungeerde de Werktafel als ambtelijke tafel. Aan de Werktafel zaten de ambtelijke vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Deze tafel droeg zorg en verantwoordelijkheid voor de terugkoppeling aan de eigen deelnemende organisatie, toetste de voortgang en creëerde draagvlak. De Werktafel bestond uit de werkgroepen Elektriciteit, Warmte, Ruimtegebruik en Communicatie en Participatie. Aan het roer van iedere werkgroep stond een “bestuurlijke trekker”.³⁵

Elke werkgroep was verantwoordelijk voor verschillende projecten die moeten bijdragen aan het totale RES-bod van de regio Drenthe. De projecten die binnen de werkgroepen ontwikkeld worden, moesten voldoen aan de kaders zoals vastgesteld in de Handreiking RES 2.0 en de Notitie Op weg naar de RES 2.0.³⁶ Daarnaast werd een werkplan opgesteld dat de werkzaamheden van de werkgroepen tot 1 juli 2023 omschreef. Zo ontwikkelde de werkgroep Elektriciteit onder meer een Routekaart RES en elektriciteitsnetwerk 2030 en een uitvoeringsstrategie zon-op-dak. Verder ondersteunde de werkgroep Communicatie en Participatie gemeenten bij het inrichten van participatietrajecten en de communicatie aangaande de energietransitie. Ook hielp deze werkgroep JongRES bij het uitvoeren van participatieactiviteiten gericht op jongeren.³⁷

2.1.2 Besluitvorming

Twee weken na iedere DET-vergadering vond de daadwerkelijke besluitvorming plaats aan de Bestuurlijke tafel tijdens het PHO Energie, Klimaat en Milieu (EKM). De deelnemers van deze tafel koppelden hun besluiten terug aan de DET.³⁸ Om de bestuurlijke betrokkenheid ten opzichte van de RES en de bestuurders onderling te vergroten, vond naast de DET-vergaderingen ook een driewekelijks overleg plaats tussen de DET en de Regietafel.³⁹

³² Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe, p. 20.

³³ RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energiestrategie (RES) 1.0, p. 14.

³⁴ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0, p. 12.

³⁵ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe, p. 20; RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energiestrategie (RES) 1.0, p. 14.

³⁶ RES-regio Drenthe. (2022). Werkplan RES-regio Drenthe, op weg naar de RES 2.0, p. 3.

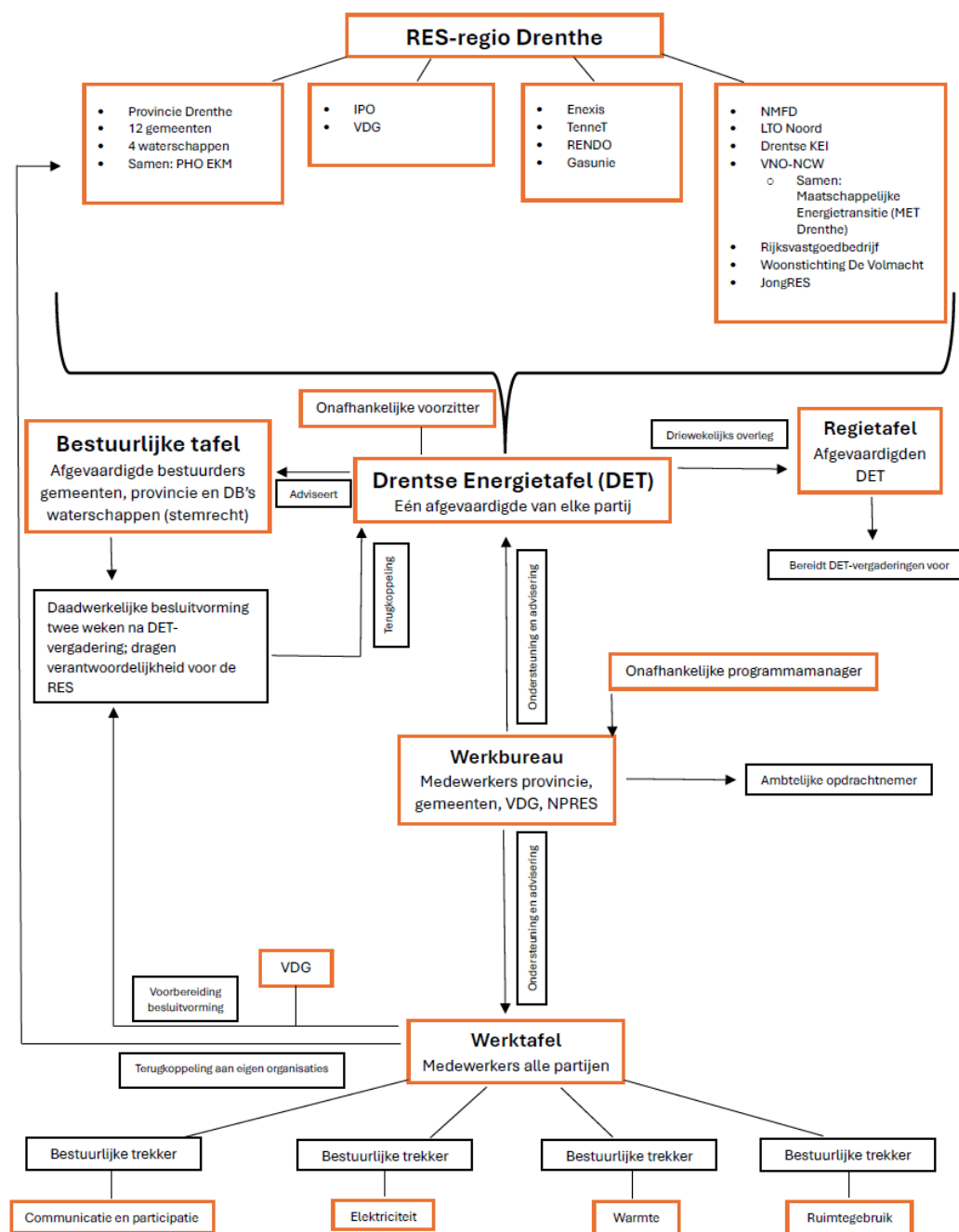
³⁷ Werkplan RES-regio Drenthe, Op weg naar RES 2.0, 22 februari 2022.

³⁸ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0, p. 12.

³⁹ RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energiestrategie (RES) 1.0, p. 14.

Alleen de deelnemende overheden hadden stemrecht binnen de DET. De deelnemende maatschappelijke organisaties hadden een adviserende rol.⁴⁰ Als organisatie heeft de DET nooit beslissingsbevoegdheid gehad.⁴¹

Afbeelding 1: organisatie RES-regio Drenthe anno 2021



⁴⁰ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0, p. 12.

⁴¹ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe op 16 mei 2024.

2.2 Vervolgstappen na de RES 1.0

Het was oorspronkelijk de bedoeling dat iedere RES-regio in Nederland na de eerste strategie elke twee jaar een nieuwe RES zou ontwikkelen. Omdat een nieuwe RES onder de Omgevingswet plan-m.e.r.-plichtig zou zijn, maakt het NPRES sinds 2022 onderscheid tussen een voortgangsdokument en herijkt beleid in de vorm van een RES 2.0. Volgens het Klimaatakkoord moeten alle vergunningen op 1 januari 2025 verleend zijn. Voor de projecten die hierná vergund worden, zou het nog steeds mogelijk kunnen zijn om deze vóór 2030 te realiseren.⁴² Overigens kunnen de maatregelen die concreet invulling geven aan de afspraken uit de RES, wel m.e.r.-plichtig zijn. In deze paragraaf beschrijven we de stappen die de provincie als overheid en als deelnemer aan de DET zette na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie.

2.2.1 Op weg naar de RES 2.0

In 2022 stelde de RES-regio Drenthe de notitie Op weg naar RES 2.0 op.⁴³ In deze notitie gaf de regio aan hoe ze de RES 2.0 wilde ontwikkelen, welke stappen ze in regionaal verband zou zetten tussen de RES 1.0 en de RES 2.0, wat er regionaal zou worden opgeleverd tot aan de RES 2.0 en welke stappen de lokale overheden zelf zouden zetten. De RES 2.0 zou zich richten op de uitvoering en als oplegger fungeren voor de RES 1.0. De tweede strategie zou de voortgang beschrijven, de strategie actualiseren en de stappen richting de RES 3.0 schetsen.⁴⁴ Volgens de notitie Op weg naar de RES 2.0 zou regionaal concreet worden opgeleverd:

1. een regionaal kennis- en inspiratienetwerk;
2. een actuele gereedschapskist participatie en lokaal eigendom op de website;
3. een concreet scholieren- en studentenparticipatietraject.⁴⁵

Zowel de provincie als de Drentse gemeenten waren als overheden verantwoordelijk voor het opstellen van eigen energie- en participatiebeleid. Gedeputeerde Staten deelden de Startnotitie ter informatie met Provinciale Staten.⁴⁶

2.2.2 Van RES 2.0 naar Voortgangsdokumenten

In paragraaf 1.3 legden we uit dat de RES-regio's de keuze kregen tussen een voortgangsdokument en een RES 2.0 bestaande uit herijkt beleid. De RES-regio Drenthe koos voor het opstellen van een voortgangsdokument. Een wijziging van de ambitie in de vorm van een RES 2.0 was niet nodig, omdat de RES-regio Drenthe in 2021 al forse stappen had gezet.⁴⁷ De regio verwijst hiervoor naar de RES-monitor, die vrij toegankelijk is en ieder half jaar wordt bijgewerkt.⁴⁸

⁴² <https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx>, benaderd op 26 september 2024.

⁴³ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar RES 2.0, doorontwikkeling RES-regio Drenthe.

⁴⁴ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar RES 2.0, doorontwikkeling RES-regio Drenthe, p. 5.

⁴⁵ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar RES 2.0, doorontwikkeling RES-regio Drenthe.

⁴⁶ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, kenmerk 7/5.7/2022000252, Onderwerp: Notitie "Op weg naar de regionale energiestrategie (RES) 2.0", 15 februari 2022.

⁴⁷ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe.

⁴⁸ Provincie Drenthe. (2025). Ambtelijke reactie concept-nota van bevindingen proces na de RES Drenthe.

De deelnemers van de RES-regio Drenthe beschouwen het Voortgangsdokument 2023 als een piktapaaltje richting 2030, waarin ze laten zien waar de RES-regio staat en waar ze de komende jaren aan gaan werken. Een groot probleem is de netcongestie. Volgens het Voortgangsdokument veranderde de energiemarkt door de wereldwijde energiecristis. Inwoners en bedrijven gaan vanwege de hoge kosten bewuster om met hun energieverbruik. Dat betekent volgens de RES-regio Drenthe dat de rol van de overheid verandert van het *stimuleren* van verduurzaming naar het *faciliteren* van de energietransitie.⁴⁹

De belangrijkste punten uit het Voortgangsdokument 2023:

- Realisatie van 1.909 TWh tot 31 december 2022.
- Ontwikkeling van de Routekaart RES en elektriciteitsnetwerk 2030 waarin de regionale aanpak en programmering van de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk in samenhang met de opwek van hernieuwbare elektriciteit is opgenomen.
- Ontwikkeling van een Routekaart Warmte die antwoord geeft op de vraag welke duurzame warmtebronnen in Drenthe gebruikt zullen worden gemaakt gaat worden als vervanger van aardgas.
- Streven van 50% lokaal eigendom bij verduurzamingsprojecten.⁵⁰

In het Voortgangsdokument 2023 staat dat de realisatie van de 3,45 TWh in 2030 haalbaar lijkt, maar de vertaling van ambities naar concrete plannen, projecten en vergunningen voor 1 januari 2025 is niet haalbaar. Ook zou het realiseren van 50% lokaal eigendom ingewikkeld worden.⁵¹

Kader VII: toelichting bijlagen Voortgangsdokument RES Drenthe

Het Voortgangsdokument bevat elf bijlagen, waarvan zes afkomstig zijn van de Drentse Energietafel. Hieronder lichten we alleen de bijlagen toe die door of in opdracht van de DET zijn opgesteld.

Bijlage 2: Totaaloverzicht per gemeente en detailinformatie projecten

Dit dokument schetst de voortgang van de realisatie van het RES-bod (in cijfers) per Drentse gemeente in april en december van de jaren 2021 en 2022. Daarnaast geeft de RES-regio aan in welke fase ieder project zit.⁵²

Bijlage 3: Netimpact voortgangsdokument RES 2023 Drenthe

Enexis en RENDO analyseerden in 2023 in opdracht van de DET wat de impact van het Drentse RES-bod is op het elektriciteitsnet. De conclusie luidde dat het bod in principe haalbaar is, mits de regio Drenthe inzet op systeemefficiëntie en duidelijke prioriteringen aanbrengt in gevraagde uitbreidingen van het net.⁵³

Bijlage 5: Rapportage voortgang per doelstelling

Dit dokument bevat dezelfde informatie als bijlage 2, maar dan in tekst in plaats van cijfers.⁵⁴

Bijlage 6: Regionale Routekaart Warmte

De Routekaart Warmte is opgesteld naar aanleiding van een onderzoek uitgevoerd door de Werkgroep Warmte binnen de DET. De Routekaart beschrijft de acties die nodig zijn om de warmtetransitie in Drenthe

⁴⁹ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe, p.3.

⁵⁰ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe.

⁵¹ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe.

⁵² RES-regio Drenthe. (2022). Bijlage 2 bij het Voortgangsdokument: Totaaloverzicht per gemeente en detailinformatie projecten.

⁵³ Enexis en RENDO. (2023). Bijlage 3 bij het Voortgangsdokument: Netimpact voortgangsrapportage RES 2023 Drenthe, p. 2.

⁵⁴ RES-regio Drenthe. (2023). Bijlage 5 bij het Voortgangsdokument: Rapportage voortgang per doelstelling.

te faciliteren. De warmtetransitie loopt parallel aan de energietransitie en valt onder de RES. Volgens de Routekaart valt de *uitvoering* van de warmtetransitie niet onder de RES, maar vervult de Drentse RES-organisatie wel een verbindende rol tussen de provincie en gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de warmtetransitie.⁵⁵

Bijlage 7: Groen gas in Drenthe: een handelingsperspectief

In opdracht van het Werkbureau van de DET zocht New Energy Coalition uit welk deel van de warmtetransitie in de RES-regio Drenthe gerealiseerd kan worden door middel van groen gas.⁵⁶

Bijlage 8: Oplegnotitie groen gas in Drenthe

Op basis van bijlage 7 schreef de DET een oplegnotitie met daarin de belangrijkste bevindingen en conclusies samengevat. Hierin noemde de Drentse Energietafel een aantal specifieke kansen voor de RES-regio Drenthe, dat vooral neerkwam op kennisuitwisseling en samenwerking.⁵⁷

Bijlage 9: Overzicht vastgesteld gemeentelijk en provinciaal omgevingsbeleid sinds RES 1.0

Dit document biedt een overzicht van het vastgestelde omgevingsbeleid van de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten sinds de RES 1.0.⁵⁸

Bijlage 11: Totaaloverzicht uitvoeringsstrategie 2023-2025 RES-regio Drenthe

De uitvoeringsstrategie opgesteld door de DET geeft een overzicht van de projecten en uitvoeringsprogramma's waar binnen de Drentse RES aan gewerkt wordt of waarvan de RES-regio voornemens is ze uit te voeren. Ieder (voorgenomen) project bevat de samenwerkingspartners.⁵⁹

Het voortgangsdokument van maart 2025 vermeldt dat op 31 december 2024 voor 1,07 TWh als te realiseren ambities openstond. Het is volgens het Drents Overleg Energie (DOE, zie ook kader IX) van groot belang om deze ambities zo snel mogelijk te vertalen naar concrete projecten om zicht te houden van het realiseren van de RES-doelen. Het grootste deel van de ambitie betreft zon op gebouw. De realisatie van zon op gebouw verloopt minder snel dan gewenst. Via de 'Versnellingsaanpak zon op dak' werken partijen aan het oplossen van knelpunten en voorzien zij dak eigenaren van onafhankelijke informatie, advies en begeleiding.⁶⁰

Het Voortgangsdokument 2025 vermeldt tevens dat deelnemers van het DOE werken aan een nieuwe ambtelijk-bestuurlijke samenwerkingsstructuur rond de energietransitie in Drenthe. 'In het licht van deze beoogde nieuwe regionale samenwerkingsstructuur is er voor de periode na 1 juli 2025 geen afzonderlijke RES-uitvoeringsstrategie opgesteld. De inspanningen en projecten die in de periode 2025-2027 nodig zijn om de RES-doelstellingen te realiseren worden opgenomen in een overkoepelende uitvoeringstrategie, die vanuit de nieuwe regionale samenwerkingsstructuur wordt opgesteld.'⁶¹ Sinds de zomer van 2025 werken de deelnemers vanuit deze nieuwe structuur.⁶²

⁵⁵ RES-regio Drenthe. (2022). Bijlage 6 bij het Voortgangsdokument: Regionale Routekaart Warmte, p. 16.

⁵⁶ Nielsen, Thomas en Paap, Ruud voor New Energy Coalition in opdracht van het Werkbureau van de Drentse Energietafel. (2022). Groen gas in Drenthe: een handelingsperspectief.

⁵⁷ Drentse Energietafel. (2022). Bijlage 8 bij het Voortgangsdokument: Oplegnotitie groen gas in Drenthe.

⁵⁸ Drentse Energietafel. (2023). Bijlage 9 bij het Voortgangsdokument: Overzicht vastgesteld gemeentelijk en provinciaal omgevingsbeleid sinds RES 1.0.

⁵⁹ Drentse Energietafel. (2023). Bijlage 11 bij het Voortgangsdokument: Totaaloverzicht uitvoeringsstrategie 2023-2025 RES-regio Drenthe.

⁶⁰ Drents Overleg Energie, Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

⁶¹ Drents Overleg Energie, Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

⁶² Gebaseerd op een e-mail van een medewerker van de provincie Drenthe van 12 december 2025.

2.2.3 Programma's, visies en agenda's

Naast de Startnotitie en het Voortgangsdokument stelden de werkgroepen binnen de DET verschillende documenten op die onder de RES vallen of hier direct aan raken. Hieronder lichten we deze producten toe.

2.2.4 Producten werkgroepen Drentse Energietafel

Het Werkplan RES-regio Drenthe: Op weg naar de RES 2.0 beschrijft de (beoogde) resultaten, doelen en intenties per werkgroep. Voor iedere werkgroep maakten we een onderscheid tussen geplande en daadwerkelijk opgeleverde producten. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan, leverde de **Werkgroep Elektriciteit** de volgende producten op:

- Routekaart RES en elektriciteitsnetwerk 2030 door de DET, waarin de samenhang tussen netwerkuitbreiding en opwek duurzame elektriciteit wordt beschreven;⁶³ en
- Integrale netimpactanalyse, in opdracht van de DET uitgevoerd door netbeheerders TenneT, Enexis en Rendo.

De **Werkgroep Warmte** leverde het volgende product op:

- Regionale Routekaart Warmtebronnen.⁶⁴

De **Werkgroep Communicatie en Participatie** ondersteunt gemeenten, de provincie en JongRES bij het uitvoeren van hun communicatie- en participatiestrategieën. Daarnaast is de werkgroep verantwoordelijk voor het opstellen van participatiestrategieën en het opzetten van een regionaal kennisnetwerk. De Werkgroep Communicatie en Participatie leverde het volgende product op: Communicatie en Participatie RES 2.0: de Drentse aanpak.⁶⁵

De **Werkgroep Ruimte** leverde het volgende product op: DOET-gids voor inwoners, belanghebbenden, professionals en overheden rondom zon-op-land.⁶⁶

Na het vaststellen van de RES 1.0 is binnen de DET de Werkgroep Monitoring toegevoegd (zie hoofdstuk 2.3). De **Werkgroep Monitoring** leverde het volgende product op: monitoringstool Regionale Energiestrategie Drenthe.⁶⁷

2.2.5 Producten door of in opdracht van het Werkbureau

De Werkgroepen die als onderdeel van de Werktafel aan de in hoofdstuk 2.2.4 beschreven producten werken, doen dit in opdracht van het Werkbureau. Het Werkbureau levert zelf ook producten op onder de paraplu van de RES, al dan niet in opdracht van een externe partij. De volgende producten leverde het Werkbureau op:

⁶³ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe, p.3.

⁶⁴ RES-regio Drenthe. (2022). Werkplan RES-regio Drenthe: Op weg naar de RES 2.0, pp. 10-11.

⁶⁵ RES-regio Drenthe, Werkgroep Communicatie en Participatie. (2022). Communicatie en participatie RES 2.0 : de Drentse aanpak.

⁶⁶ RES-regio Drenthe. (2023). Ontwerpgids DOET: Drentse Ontwerp & Energie Tafel.

⁶⁷

[https://res.drentheincijfers.nl/#:~:text=Als%20Drentse%20samenleving%20willen%20we,door%20grootschalige%20zonne%2D%20en%20windenergie,benaderd op 2 oktober 2024.](https://res.drentheincijfers.nl/#:~:text=Als%20Drentse%20samenleving%20willen%20we,door%20grootschalige%20zonne%2D%20en%20windenergie,benaderd%20op%202%20oktober%202024.)

- Handreiking participatie RES-regio Drenthe;⁶⁸
- Handreiking jongerenparticipatie;⁶⁹ en
- Groen gas in Drenthe, uitgevoerd door New Energy Coalition.⁷⁰

2.2.6 Provinciaal beleid

Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie gaat de provincie onder meer in op de ambitie van Drenthe om in 2040 energieneutraal te zijn. In deze visie staan de voorwaarden voor meervoudig grondgebruik, ruimtelijke kwaliteit en participatie die de provincie stelt aan gemeenten wanneer zij locaties kiezen voor zonne- en windmolenparken.⁷¹

pMIEK

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het pMIEK. Provinciale Staten kregen op 27 juni 2023 het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat (pMIEK) ter kennisgeving toegestuurd. De provincie sprak niet met maatschappelijke organisaties en inwoners over het pMIEK.⁷² Enkele maatschappelijke partners gaven aan wel advies te hebben gegeven over het Meerjarenprogramma.⁷³

In de eerste versie ligt de focus op het programmeren en prioriteren van elektriciteit vanwege de grote urgentie op het elektriciteitsnet. De provincie Drenthe bouwt voort op een sinds 2018 bestaande samenwerking tussen overheden en netbeheerders die ontstond als reactie op de acute netcongestie. In het pMIEK staat dat landelijk gewerkt wordt aan een ministeriële regeling voor de doorvertaling bij netbeheerders in prioritering, middelen en mogelijkheden. In het pMIEK worden hoogspanningsprojecten aangehaald die belangrijk zouden zijn voor het ontwikkelen van het elektriciteitsnet op middenspanningsniveau.⁷⁴

Het is de bedoeling om in 2025 een pMIEK versie 2.0 op te stellen en meer partijen te betrekken bij de bespreking dan de eerste versie.⁷⁵

De Drentse gemeenten en de provincie vormden voor de prioritering van de energie-infrastructuur het Drentse afwegingskader. Dit afwegingskader namen netbeheerders mee in de ontwikkelingen van de investeringsplannen én de jaarplannen. In het afwegingskader gaven Gedeputeerde Staten de hoogste prioriteit aan ‘woningen en voorzieningen’.⁷⁶

Kader VIII: juridische status

⁶⁸ RES-regio Drenthe. (2021). Handreiking participatie RES-regio Drenthe.

⁶⁹ RES-regio Drenthe. (2021). Handreiking jongerenparticipatie.

⁷⁰ Nielsen, Thomas en Paap, Ruud voor New Energy Coalition in opdracht van het Werkbureau van de Drentse Energietafel. (2022). Groen gas in Drenthe: een handelingsperspectief.

⁷¹ Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022.

⁷² Gebaseerd op een interview met provinciedewerks op 23 juli 2024.

⁷³ Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 en 30 oktober 2024

⁷⁴ Provincie Drenthe. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat, versie 1.0, p. 7.

⁷⁵ Gebaseerd op een interview met provinciedewerks op 23 juli 2024.

⁷⁶ Provincie Drenthe. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat, versie 1.0, p. 8.

In het pMIEK staat dat de juridische status van het Meerjarenprogramma landelijk nog niet vaststaat en dat deze nog wordt onderzocht. Wanneer een station gebouwd wordt met het oog op bijvoorbeeld woningbouw en verduurzaming van bedrijven, wil de provincie ook borgen dat dit station voor deze ontwikkelingen kan worden benut. Het opnemen van een artikel in de provinciale omgevingsverordening lijkt volgens de provincie het meest effectief te zijn om dit te borgen. In de aanloop naar het pMIEK 2.0 in 2025 wil de provincie dit nader onderzoeken. De provincie was voornemens een aankondiging van de ACM te betrekken waarin aangegeven werd maatschappelijke prioritering van aansluitingen mogelijk te maken.⁷⁷ Inmiddels wijzigde de ACM de Netcode elektriciteit, waardoor netbeheerders vanaf 1 oktober 2024 verplicht zijn om in congestiegebieden het prioriteringskader te gebruiken in afwijking van het ‘first come, first served’-beginsel. De eerste categorie die prioriteit kan krijgen omvatten zogenoemde congestie-verzachters, die zorgen dat er meer ruimte op het net komt. De tweede categorie betreft veiligheid, bijvoorbeeld defensie, politie en acute gezondheidszorg. De derde categorie ziet toe op meerdere basisbehoeften zoals drinkwater, woningbouw en onderwijs.⁷⁸

Energieagenda 2024-2027

De Energieagenda herhaalt het doel om in 2030 40% van het energiegebruik hernieuwbaar te produceren. De Energieagenda richt zich op de komende vier jaar, waarin Drenthe een duurzaam energiesysteem wil bouwen dat put uit hernieuwbare bronnen en energiedragers. Met betrekking tot de RES wil de provincie de afspraken uitvoeren en de 3,45 TWh hernieuwbare energie op land produceren. De provincie schrijft in de agenda het volgende: “We begeleiden nieuwe initiatieven voor zonne- en windenergie zodat besluitvorming zorgvuldig en adequaat kan plaatsvinden. We stimuleren meervoudig en zorgvuldig ruimtegebruik door gebiedsopgaven en kansrijke functiecombinaties in beeld te brengen en te faciliteren.”

Ook wil de provincie de aanpak van zon-op-dak versnellen. Grootschalige zon-op-dak boven de 15 kWp telt mee voor de 35 TWh uit het Klimaatakkoord. Kleinschalige zon-op-dak telt niet mee voor de realisatie van het totale RES-bod. Kleinschalige zon-op-dak boven de 7 TWh telt pas mee wanneer het nationale doel gerealiseerd is.⁷⁹ Met de versnelling zet de provincie in op kennisuitwisseling en het tijdig signaleren en oplossen van knelpunten. De provincie stelt zichzelf ten doel om meer en betere financiële participatie van inwoners en lokale initiatieven te realiseren bij de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Ze wil gemeenten en lokale energiecoöperaties ondersteunen met beleidsvorming, financiering (via het ontwikkelfonds en subsidieregelingen) en haalbaarheidsstudies.⁸⁰

2.3 De organisatie van de RES-regio Drenthe 2024

In 2021 heeft E&E advies de RES Drenthe geëvalueerd en met deelnemers van de RES-regio vooruitgekeken naar de – toen nog voorziene – RES 2.0. Hierin kwam ook de organisatiestructuur

⁷⁷ Provincie Drenthe. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat, versie 1.0.

⁷⁸ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/codebesluit-prioriteringsruimte-bij-transportverzoeken>, en artikel 7.0a Netcode elektriciteit dat op 1 oktober 2024 in werking trad.

⁷⁹ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ga+de+res+gespreksassistent/ga+wind+zon+en+warmte/default.aspx#zon>, benaderd op 7 maart 2025.

⁸⁰ Provincie Drenthe. (2024). Energie-agenda 2024-2027.

aan bod. Een meerderheid van de deelnemers vond de organisatievorm passend voor de opdracht. Wel vond ruim veertig procent dat voor de *uitvoering* van de RES een andere organisatievorm gevonden moest worden.⁸¹ Uit een andere evaluatie uitgevoerd door adviesbureau Common Eye (2024) bleek dat de organisatiestructuur en samenwerking binnen de DET goed functioneerde en een basis bood voor de toekomst. De DET besloot daarop de organisatiestructuur niet te wijzigen om de kwaliteit en stabiliteit van de samenwerking te waarborgen.⁸²

Structuur

Ten opzichte van 2021 vonden enkele wijzigingen plaats in de structuur van de Drentse RES-regio. Het Werkbureau van de DET telt met de toevoeging van de Werkgroep Monitoring nu vijf werkgroepen. Deze werkgroep monitort de voortgang van de in de RES vastgestelde doeleinden.⁸³ Daarnaast veranderde de naam van de Bestuurlijke Tafel in VDG-plus (Vereniging Drentse Gemeenten, plus de provincie Drenthe).⁸⁴

Kader IX: wijziging DET naar DOE

Inmiddels (mei 2025) is duidelijk dat de Drentse Energietafel verdergaat onder de naam Drents Overleg Energie (DOE). De besturen van de Drentse overheden hebben hiertoe besloten om de overlegstructuur binnen het energievraagstuk efficiënter en integraler in te richten.⁸⁵

Bij navraag bij de provincie bleek dat de scheiding binnen de DET tussen de advisering door maatschappelijke partners en besluitvorming door bestuurders is verscherpt. Het doel hiervan was de rolverdeling tussen maatschappelijke en bestuurlijke partners te verduidelijken voor alle deelnemende partijen.⁸⁶ Alle besluitvorming vindt nu plaats binnen de DET, waarna de overheden de formele besluiten nemen.⁸⁷

Focus

Ten opzichte van 2021 is de focus van de RES-regio Drenthe verschoven. De RES 1.0 en de aanloop daarnaartoe richtten zich met name op strategievorming. De centrale vragen draaiden om wat er moest gebeuren en hoe de RES-regio dat zou organiseren.⁸⁸ Tegelijkertijd richtte de DET zich op de stimulering van hernieuwbare opwek van elektriciteit en warmte op basis van het Klimaatakkoord.⁸⁹

In een gesprek met medewerkers van de provincie bleek dat de RES nu onderdeel is geworden van de algemene energietransitie. Bewustwording van de noodzaak van verduurzaming is groter

⁸¹ Elmar Naber en Geert Visser voor E&E advies i.o.v. Werkbureau RES Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie Drenthe: evaluatie en vooruitblik, pp. 14, 19.

⁸² RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0, p. 12.

⁸³ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe op 16 mei 2024.

⁸⁴ Provincie Drenthe. (2025). Ambtelijke reactie concept-nota van bevindingen proces na de RES Drenthe.

⁸⁵ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de DET op 30 april 2025.

⁸⁶ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe op 16 mei 2024; RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0, p. 12

⁸⁷ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de DET op 30 april 2025.

⁸⁸ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de DET op 30 april 2025.

⁸⁹ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe op 23 juli 2024.

geworden door de energiecrisis.⁹⁰ Volgens de DET moet de RES-regio zich nu ook richten op het faciliteren van de energietransitie. Binnen de DET is de centrale vraag nu hoe het doel van 3,45 TWh gehaald moet worden.⁹¹ De nadruk binnen de RES ligt daarmee meer op de uitvoering en niet meer op beleidsvorming.⁹²

Verbreiding

De RES gaat niet meer alleen over de realisatie van het nationale doel van 35 TWh duurzame energieopwek in 2030. Nu de RES-regio Drenthe op weg is de eigen doelstelling van 3,45 TWh te halen, komen actuele vraagstukken zoals de warmtetransitie, netcongestie en de verduurzaming van de gebouwde omgeving ter sprake aan de DET. Overkoepelend thema bij de Drentse RES is de samenwerking tussen regionale overheden en andere belanghebbende partijen.⁹³

2.4 Resultaten RES-regio Drenthe

Concrete resultaten van de RES-samenwerking in Drenthe zijn de inhoudelijke producten, zoals de notitie *Op weg naar de RES 2.0* en het *Voortgangsdokument RES-regio Drenthe*.

Deze en de specifieke producten die de werkgroepen van de DET opleverden, lichtten we toe onder hoofdstuk 2.2 als processtappen na de RES 1.0.

2.5 Samenvattende bevindingen

Organisatiestructuur

- De RES werd onderdeel van de algemene energietransitie in Drenthe.
- De organisatiestructuur van de Drentse RES-regio veranderde tussen 2021 en 2024 bijna niet. De Werkgroep Monitoring werd toegevoegd en de Bestuurlijke Tafel heet nu VDG-plus.
- De bestuurs- en uitvoeringsstructuur van de DET is verduidelijkt door de scheiding tussen de advisering en de besluitvorming aan te scherpen.
- De focus van de RES-regio verschoof tussen 2021 en 2024 van strategievorming naar uitvoering.

Vervolgstappen na de RES 1.0

- De Drentse RES-regio koos in 2023 voor een Voortgangsdokument in plaats van een RES 2.0, omdat de regio het beleid niet herijkte en in 2025 omdat de deelnemers van het DOE werken aan een nieuwe ambtelijk-bestuurlijke samenwerkingsstructuur rond de energietransitie in Drenthe.

⁹⁰ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe op 23 juli 2024.

⁹¹ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de DET op 30 april 2025.

⁹² RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe, p. 5.

⁹³ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe op 23 juli 2024.

- Na de vaststelling van de RES 1.0 stelde de provincie Drenthe verschillende visies en programma's op die direct raken aan de RES, zoals het pMIEK en de Energieagenda.

Resultaten

- Concretere resultaten zijn de in RES-verband opgeleverde producten, zoals het Voortgangsdokument RES 2.0. Daarnaast stelde de provincie Drenthe meerdere programma's, visies en kaders op die direct raken aan de RES.

3. Voortgang RES-bod

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate waarin de RES-regio Drenthe haar doel bereikt: het opwekken van 3,45 TWh hernieuwbare elektriciteit. In eerste instantie waren we voornemens de voortgang per project te onderzoeken. De DET duidt in het Voortgangsdokument RES Drenthe de voortgang van het RES-bod in zijn totaliteit en niet op projectniveau. Wij sluiten ons aan bij deze systematiek, omdat deze past bij ons onderzoek over de betrokkenheid van Provinciale Staten, stakeholders en inwoners op regionaal niveau. Lokale overheden voeren de projecten op lokaal niveau uit.

We maken in het RES-bod, net als de Voortgangsdokumenten, onderscheid tussen de gerealiseerde opwek, de verwachte opwek vanuit projecten die nog in de pijplijn zitten en nog in te vullen ambities van de RES-regio. De voortgang beschrijven we op basis van het Voortgangsdokument.

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden we de derde deelvraag:

3. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de projecten waar de RES 1.0 op doelde?

3.1 Voortgangsdokument

De monitoring van het Drentse RES-bod doet de RES-regio zelf. De cijfers uit dit hoofdstuk komen uit de Voortgangsdokumenten.⁹⁴ We vergelijken de stand van zaken van de RES 1.0 met die in de Voortgangsdokumenten.

De Drentse RES is een optelsom van uitgevoerde projecten, goedgekeurde projecten en ambities waar nog geen projecten aan gekoppeld zijn. De RES-regio Drenthe gebruikt het Voortgangsdokument om de voortgang van deze ambities bij elkaar op te tellen en zodoende in kaart te brengen in hoeverre het RES-bod wordt behaald. Gemeenten behouden hun autonome besluitvorming: het niet behalen van een ambitie van de ene gemeente leidt niet automatisch tot een gedwongen plus bij een andere gemeente.⁹⁵

⁹⁴ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe en Drents Overleg Energie, Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025..

⁹⁵ RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energiestrategie (RES) 1.0 Drenthe, p. 12.

3.2 Voortgang RES-bod

Het Drentse RES-bod bedraagt 3,45 TWh. In figuur 1 staan twee diagrammen. De eerste geeft de stand van zaken van het Drentse RES-bod ten tijde van de RES 1.0 weer, de tweede laat hetzelfde zien ten tijde van het Voortgangsdokument 2023 en de derde van het Voortgangsdokument 2025. De diagrammen bestaan uit TWh's van gerealiseerde projecten, projecten in de pijplijn en ambities zonder invulling.

De RES-regio Drenthe onderscheidde in de RES 1.0 drie fasen in het bod van 3,45 TWh: gerealiseerd/in aanbouw, vergunning verleend/aangevraagd en ambitie. Ten tijde van de RES 1.0 bestond het bod voor 1,257 TWh uit projecten die al gerealiseerd of nog in aanbouw waren. Projecten waarvoor een vergunning verleend of aangevraagd was, zorgden voor een waarde van 0,998 TWh. Voor 1,244 TWh had de RES-regio Drenthe nog geen invulling.⁹⁶

Tussen de RES 1.0 en het Voortgangsdokument paste het NPRES de monitoringssystematiek aan. Op basis van de wijziging onderscheidde de RES-regio Drenthe in het Voortgangsdokument de volgende drie fasen in het bod van 3,45 TWh: huidige opwek, pijplijn en ambitie. De wijziging in de monitoringssystematiek had invloed op de voortgang van het RES-bod. Projecten in aanbouw, die de regio Drenthe eerder onder 'gerealiseerde projecten' schaarde, vallen in het Voortgangsdokument onder 'in de pijplijn'.⁹⁷

In TWh ziet de wijziging er als volgt uit. De huidige opwek van de RES-regio Drenthe bestond op 31 december 2022 uit 1,909 TWh. De projecten in de pijplijn hadden een totale waarde van 0,858 TWh.⁹⁸ De nog in te vullen ambitie bestond uit 0,834 TWh.⁹⁹ Wanneer we de TWh's in 2023 van de huidige opwek, pijplijn en ambities bij elkaar optellen, komt de totale verwachte opwek uit op 3,61 TWh. Na navraag bij de provincie bleek dat het RES-bod daarmee niet verhoogd is, maar dat projecten soms hoger of lager uitvallen dan voorspeld.¹⁰⁰

Op 31 december 2024 bedroeg de opwek 2,01 TWh. Er zat voor 0,61 TWh aan projecten in de pijplijn en er stond 1,07 TWh als te realiseren ambities open. Projecten ontwikkelden zich soms net wat anders dan eerder geprognoseerd en gepland. Daardoor valt de totale verwachte opwek op basis van de gerealiseerde projecten, de pijplijn en de resterende ambitie nu iets hoger uit, namelijk 3,69 TWh. Met betrekking tot de pijplijn stelt het Voortgangsdokument 2025 dat 'De pijplijn voor wind- en zonne-energie was in alle regio's echter niet eerder zo leeg. Dit geldt ook in sterke mate voor Drenthe. Daarom is het van groot belang om de Drentse ambities zo snel mogelijk te vertalen naar concrete projecten, om zicht te houden op het realiseren van de RES-doelen.'¹⁰¹

⁹⁶ RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe, p. 29.

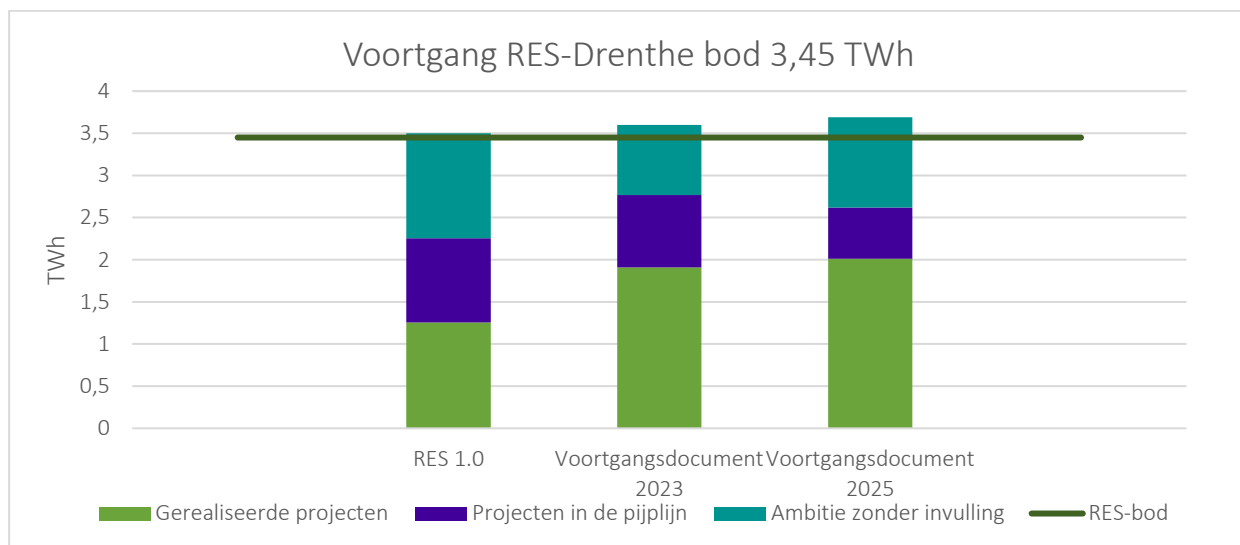
⁹⁷ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, p. 10.

⁹⁸ Hiervan zat 0,108 TWh in het voortraject en 0,326 TWh in de RO-procedure (ruimtelijke ordening). Voor 0,006 TWh liep de vergunningaanvraag nog en voor 0,252 TWh was de vergunning verleend. Voor 0,167 TWh beschikte de RES-regio Drenthe over subsidie waarmee de bouw kon beginnen.

⁹⁹ RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, p. 11.

¹⁰⁰ Provincie Drenthe. (2025). Ambtelijke reactie concept-nota van bevindingen proces na de RES Drenthe.

¹⁰¹ Drents Overleg Energie, Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.



Figuur 1: Voortgang RES-bod Drenthe

Volgens de voorzitter van de DET kan het behalen van het Drentse RES-bod vertraging oplopen door factoren als netcongestie of late vergunningverlening. Desondanks is zij ervan overtuigd dat de RES-regio Drenthe haar doel van 3,45 TWh uiteindelijk zal halen.¹⁰²

3.3 Samenvattende bevindingen

- RES-regio Drenthe verwacht het RES-bod van 3,45 TWh te halen.
- De totale verwachte opwek van de RES-regio Drenthe is in 2023 3,601 TWh en in 2025 3,69 TWh. Dit is hoger dan het RES-bod van 3,45 TWh, omdat projecten soms hoger of lager uitvallen dan gepland.
- Op 31 december 2022 was 55,3 % van het RES-bod behaald en op 31 december 2024 58%.
- De nader te bepalen ambitie van de RES-regio daalde van 1,244 TWh naar 0,834 TWh in 2023. In het Voortgangsdokument 2025 bedroeg de te realiseren ambitie 1,07 TWh.

¹⁰² Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de DET op 30 april 2025.

4. Democratische legitimiteit proces na de RES 1.0

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, maatschappelijke actoren en inwoners bij het proces ná de RES 1.0. In hoofdstuk 2 beschreven we het proces na de RES 1.0. De mate van betrokkenheid scoren we op basis van onze Scorekaart Democratische Legitimiteit. Het betreft dezelfde scorekaart die we gebruikten in ons onderzoek uit 2021.¹⁰³ Per thema beschrijven we kort het belang ervan, waarna we de resultaten schematisch weergeven in een tabel. Ook vergelijken we deze resultaten met de resultaten van ons onderzoek uit 2021. Onder iedere tabel volgt de onderbouwing. We belichten waar nodig afzonderlijke onderdelen van dit proces. We gaan hierbij in op de verschillende documenten die wij scharen onder het proces ná de RES 1.0.

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden we de vijfde deelvraag:

5. In hoeverre zijn er veranderingen in de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 ten opzichte van de RES 1.0?

Voor het invullen van de scorekaart maakten we gebruik van onderstaande legenda.

Legenda

Score	Betekenis
-	Onvoldoende
±	Deels voldoende
+	Voldoende
Niet te beoordelen	De NRK kon op basis van de gegevens geen inhoudelijke score geven of de score vloeit voort uit een negatieve score op een eerdere indicator
n.v.t.	Indicator is niet van toepassing

¹⁰³ Voor meer informatie over de scorekaart: Heslinga, S., De Jong, P.O. & Schaap, L. (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023), pp. 10-30.

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.¹⁰⁴ De Noordelijke Rekenkamer gaat in dit onderzoek in op inwonerparticipatie over het proces na de RES 1.0 op regionaal niveau. Participatie over gemeentelijk beleid of individuele energieprojecten zien wij niet als onderdeel van het proces na de RES op regionaal niveau.

4.2 Volksvertegenwoordigers en de RES

4.2.1 Verankering van het proces na de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

Het eerste thema is de *verankering van het proces na de RES 1.0 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 te realiseren, kan voor kiezers een indicatie zijn voor de daaropvolgende verkiezingen.¹⁰⁵ Tabel 1 bevat vier indicatoren voor de verankering van vervolg van het RES-proces.

Tabel 1: verankering van het proces na de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Campagne	±	±
Verkiezingsprogramma	±	±
Bestuursakkoord	±	±
Omzetten in beleid	±	±

De eerste indicator is in hoeverre het proces na de RES 1.0 als belangrijk thema is behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten, traditionele media of sociale media. Het proces na de RES 1.0 is geen groot thema geweest in de verkiezingscampagne in Drenthe. Aan de RES verwante thema's, zoals zonneparken en windenergie, kwamen wel aan bod.

Bij de tweede indicator staat de vraag centraal in hoeverre het proces na de RES behandeld werd in de verkiezingsprogramma's. Negentien partijen namen deel aan de Provinciale Statenverkiezingen in Drenthe in 2023.¹⁰⁶ De RES kwam in vier verkiezingsprogramma's expliciet voor. De meeste partijen benoemden de RES niet in hun verkiezingsprogramma. We keken ook naar aan de RES verwante thema's, zoals de energietransitie, zonneparken en windenergie. Deze thema's kwamen in vrijwel alle programma's voor.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 218.

¹⁰⁵ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

¹⁰⁶ <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/proces-verbalen/2023/2/14/definitieve-kandidatenlijst-provinciale-statenverkiezing-drenthe-2023>, benaderd op 7 november 2024.

¹⁰⁷ Gebaseerd op de verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart 2023 van de volgende partijen: Alliantie, BBB, BVNL, CDA, ChristenUnie, D66, Forum voor Democratie, GroenLinks, JA21, Jezus Leeft, Partij voor de Dieren, PvdA, PVV, SGP, SP, Sterk Lokaal Drenthe, Volt, VVD, 50PLUS.

Het is voor de democratische legitimiteit van belang te weten in hoeverre het proces na de RES een plek krijgt in het bestuursakkoord, de derde indicator. Na de verkiezingen hebben vier politieke fracties een bestuursakkoord opgesteld, genaamd: “Samen bouwen we Drenthe”. In het bestuursakkoord staat het volgende met betrekking tot de RES: “We gaan door met de afspraken uit het Klimaatakkoord, zoals onder andere vertaald in de Regionale Energie Strategie (...). RES Regio Drenthe zien we als een belangrijke samenwerking voor hernieuwbare energie tot 2030. We geven hier een passend vervolg aan. Daarbij vinden we het belangrijk om inwoners te betrekken bij de opgave, de ontwikkeling van oplossingen en de uitvoering.”¹⁰⁸ Deze laatste ambitie is niet uitgewerkt in het Voortgangsdokument of in andere producten die in het kader van de RES zijn opgeleverd.

Tot slot is het relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid. Voor de coalitie is het makkelijker om uitvoering te geven aan beleidsvoornemens dan voor de oppositie. Binnen de Nederlandse decentrale politiek zijn samenwerken en compromissen sluiten essentieel. Dit maakt het moeilijk om alle plannen om te zetten in beleid, zo ook voor de RES. Bovendien bemoeilijkt de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten het beleidsvormingsproces. In het proces na de RES 1.0 koos de Drentse Energietafel ervoor de RES niet te herijken. Statenleden kregen verschillende aan de RES verwante documenten ter kennisgeving toegestuurd. In enkele gevallen konden zij hierover debatteren en moties indienen. Een overzicht hiervan hebben we opgenomen onder de volgende paragraaf (tabel 3).

In dit onderzoek namen we het hele proces na de RES 1.0 mee. In dat proces werd de RES onderdeel van de algemene energietransitie. Daarom weegt het benoemen van aan de RES verwante thema’s in verkiezingsprogramma’s en het bestuursakkoord mee voor de scorekaart. Wij scoorden alle indicatoren deels voldoende, omdat de thema’s weliswaar aan bod kwamen in de verkiezingsprogramma’s en het bestuursakkoord maar niet expliciet in verband gebracht werden met de RES of het RES-bod.

4.2.2 Openheid agenda

Het tweede thema is *de openheid van de agenda*. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor volksvertegenwoordigers om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.¹⁰⁹ Tabel 2 bevat vier indicatoren voor de openheid van het agendavormingsproces.

Tabel 2: openheid agenda

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Beleidsruimte	+	±
Betrokkenheid	+	+
Invloed delen	±	±
Inzicht in beleidsproces	+	+

¹⁰⁸ Provincie Drenthe. (2023). Samen bouwen we Drenthe! 2023-2027. Provincie Drenthe, p. 36.

¹⁰⁹ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

In de eerste plaats dient er beleidsruimte te zijn voor de volksvertegenwoordigers, in de tweede plaats moeten zij betrokken zijn. Tabel 3 geeft een overzicht van de betrokkenheid van Provinciale Staten in het proces na de RES 1.0.

Tabel 3: betrokkenheid Provinciale Staten

Document	Provinciale Staten	Datum behandeling	Moties en amendementen
Startnotitie Op weg naar de RES 2.0	Ter kennisgeving ¹¹⁰ Besproken ¹¹¹	15 februari 2022 23 maart 2022	- -
Omgevingsvisie Drenthe 2022	Vastgesteld ¹¹²	28 september 2022	-
Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe 2023	Ter kennisgeving ¹¹³	28 maart 2023	-
pMIEK	Ter kennisgeving ¹¹⁴	6 september 2023	-
Startnotitie Omgevingsvisie	Vastgesteld ¹¹⁵	14 februari 2024	1 motie ingediend en aangenomen
Energieagenda 2024-2027	Vastgesteld ¹¹⁶	10 juli 2024	1 motie ingediend en aangenomen
Voortgangsdokument Regionale Energie Strategie (RES) regio Drenthe	Ter kennisgeving ¹¹⁷	24 september 2025	1 motie vreemd aan de orde van de dag ingediend en aangenomen

Bovenstaande tabel toont de betrokkenheid van Provinciale Staten bij de stukken die wij zien als proces na de RES 1.0. Provinciale Staten stelden de Omgevingsvisie en de Energieagenda vast. De Startnotitie RES 2.0 is ter kennisgeving gedeeld met Provinciale Staten en is vervolgens door Statenleden besproken. Provinciale Staten kunnen altijd stukken agenderen die zij in eerste instantie ter informatie hebben ontvangen. Voor zowel het Voortgangsdokument als het pMIEK geldt dat Statenleden deze ter informatie ontvingen en niet agendeerden. We scoorden ‘beleidsruimte’ deels voldoende, omdat Provinciale Staten niet betrokken waren bij de keuze voor een Voortgangsdokument in plaats van een RES 2.0.

De mate waarin het bestuur invloed deelt met de volksvertegenwoordiging is de derde indicator voor een open agenda. Na vaststelling van de RES 1.0 kregen volksvertegenwoordigers niet meer de kans om met moties of amendementen sturing te geven aan de RES, of aan de bestuurlijke Stuurgroep van de Drentse Energietafel. Provinciale Staten gaven echter wel sturing aan de RES bij het Voortgangsdokument van 2025. Dit document stond ter kennisgeving op de agenda van

¹¹⁰ <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2022/23-maart/09:30/OGB230322-Notitie-Op-weg-naar-de-RES-2-0-COMPL.pdf>, benaderd op 2 oktober 2024

¹¹¹ <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2022/23-maart/09:30>, benaderd op 2 oktober 2024.

¹¹² <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2022/28-september/13:00/Statenstuk-2022-72-HERZIEN-Besluit-H-3.pdf>, benaderd op 30 september 2024.

¹¹³ <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Algemene-commissievergadering/2023/17-mei/09:30/INGEKOMEN-STUKKEN/OG170523-A26-Voortgangsdokument-RES-regio-Drenthe-2023-COMPL.pdf>, benaderd op 1 oktober 2024.

¹¹⁴ <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie/2023/06-september/09:30/INGEKOMEN-STUKKEN/Cie060923-A19-Prov-Meerjarenprogr-Infrastructuur-Energie-en-Klimaat.pdf>, benaderd op 30 september 2024.

¹¹⁵ <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2024/14-februari/13:00/STARTNOTITIE-OP-WEG-NAAR-EEN-NIEUWE-OMGEVINGSVISIE-HORIZON-VAN-DRENTHE-STATENSTUK-2023-132> benaderd op 3 oktober 2024.

¹¹⁶ <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2024/10-juli/09:30>, benaderd op 2 oktober 2024.

¹¹⁷ Provinciale Staten (PS) 24 september 2025 13:00:00, Drents parlement, benaderd op 22 oktober 2025.

Provinciale Staten. Zij namen een motie vreemd aan de orde van de dag aan, waarin Gedeputeerde Staten werden opgeroepen:

- “De huidige doelstelling van 3,45 TWh na te streven
- Om uit te spreken dat alternatieve duurzame bronnen zoals groen gas, waterstof en andere alternatieven, net als wind- en zonne-energie ook worden gezien als instrument om de RES-doelstellingen te behalen
- Om dit proactief kenbaar te maken aan bijvoorbeeld de bestuurlijke tafels zoals het DOE”¹¹⁸

In enkele gevallen konden Provinciale Staten moties en amendementen indienen bij stukken die onder het proces na de RES 1.0 vallen.

Tot slot dient het dagelijks bestuur inzicht te geven in het beleidsproces. De informatievoorziening aan de volksvertegenwoordigers kan op verschillende manieren vorm krijgen. Naast algemene informatievoorziening via de website van de RES-regio, ontvangen Statenleden informatie in de vorm van het Voortgangsdokument en het pMIEK. Ook biedt de RES-regio Drenthe andere vormen van informatievoorziening aan, zoals nieuwsbrieven en webinars.

4.2.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Het derde thema 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.

Tabel 4: betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Informatie	±	+
Behandeling	+	+
Tijd	+	+
Vormgeving	-	±
Amenderen	±	±
Stemmen	+	±
Tegenstemmen	-	±

Volksvertegenwoordigers moeten tijdige en juiste informatie krijgen over de inhoud van het beleidsonderwerp. Ook moeten zij voldoende tijd hebben om stukken inhoudelijk te behandelen. In het Reglement van Orde van de Provinciale Staten van Drenthe staat dat Provinciale Staten ten minste ach dagen voor de vergadering een oproep moeten ontvangen voorzien van de voorlopige agenda. Bijbehorende stukken worden tegelijkertijd gedeeld via het Stateninformatiesysteem.¹¹⁹ Zoals tabel 3 liet zien, behandelden Provinciale Staten een aantal stukken die onder het proces na de RES 1.0 vallen inhoudelijk door erover te debatteren en moties en amendementen in te dienen.

¹¹⁸ M-2025-70-Motie-Toekomstbestendige-RES-op-koers.pdf, geraadpleegd op 22 oktober 2025.

¹¹⁹ Artikel 9, Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten en de Statencommissie Drenthe 2024.

Het is de rekenkamer niet gebleken dat Provinciale Staten hier onvoldoende informatie en tijd voor kregen.

Op 10 juli 2024 stelden Provinciale Staten de Energieagenda vast.¹²⁰ Tijdens het bespreken van de Energieagenda namen Provinciale Staten een motie aan waarin zij het College opriepen actief overleg te voeren met Drentse gemeenten over de mogelijkheden van kleine modulaire reactoren (Small Modular Reactors (SMR's)¹²¹ en de uitkomst hiervan mee te nemen in de nog te ontwikkelen Energievisie 2050.¹²² We scoorden 'vormgeving' en 'amenderen' deels voldoende, omdat Provinciale Staten niet bij alle stukken de mogelijkheid hadden deze vorm te geven of te amenderen.

Provinciale Staten waren niet betrokken bij de keuze voor een Voortgangsdokument in plaats van een RES 2.0. Gedeputeerde Staten deelden de Voortgangsdokument RES 1.0 2023 en ter kennisgeving met Provinciale Staten. Er was voor Statenleden geen mogelijkheid om voor of tegen te stemmen. Provinciale Staten namen met betrekking tot het Voortgangsdokument 2025 een motie vreemd aan de orde van de dag aan. Wel konden Provinciale Staten enkele andere documenten vaststellen, zoals de Omgevingsvisie. Wij scoorden deze twee indicatoren daarom deels voldoende.

4.2.4 Mate van controle

Het vierde thema is *de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren*. De controlefunctie is een uiting van een van de grondregels van het Nederlandse staatsrecht, namelijk dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat.¹²³ Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden.

Tabel 5: controlerende taak volksvertegenwoordigers

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Kaderstelling	+	±
Periodieke toetsing	-	±
Verantwoording	+	±
Bijsturen	-	±

¹²⁰ <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie/2024/12-juni/09:30/VASTSTELLING-ENERGIEAGENDA-2024-2027-STATENSTUK-2024-20/PS100724-Cie260624-2024-20-Vaststelling-Energie-agenda-2024-2027.pdf>, benaderd op 30 augustus 2024.

¹²¹ Kleine modulaire reactoren zijn innovatieve ontwerpen van kerncentrales.

¹²² <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2024/10-juli/09:30/VASTSTELLING-ENERGIEAGENDA-2024-2027-STATENSTUK-2024-20/M-2024-43-Bespreekbaar-maken-SMR-S-met-de-Drentse-gemeenten-JA21-PVV-BBB-SLD-FvD.pdf>, benaderd op 30 september 2024.

¹²³ Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer. pp. 14 & 15.

Provinciale Staten stelden de Startnotitie Omgevingsvisie vast, waarmee zij kaders vaststelden. De notitie Op weg naar de RES 2.0 ontvingen Provinciale Staten ter kennisgeving, waarna zij deze bespraken.

Hoewel de RES-regio's van het NPRES de keuze kregen tussen een voortgangsrapportage en een herijking van de RES, waren Provinciale Staten niet betrokken bij die keuze. Ook voor andere documenten, zoals het pMIEK, geldt dat Provinciale Staten deze ter kennisgeving kregen. Statenleden kregen de kans om vragen te stellen, maar kregen geen mogelijkheid de bestuurders verantwoordelijk te houden voor de RES-resultaten. Ook van bijsturen was geen sprake, behalve bij het Voortgangsdokument 2025.

Statenleden hadden de mogelijkheid om moties en amendementen in te dienen tijdens de inhoudelijke besluitvorming over de Omgevingsvisie, de Startnotitie Omgevingsvisie en de Energieagenda. Deze mogelijkheid hadden Provinciale Staten niet bij de overige in tabel 3 weergegeven documenten. Zij namen wel een motie vreemd aan de orde van de dag aan met betrekking tot het Voortgangsdokument 2025.

4.2.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak

Het vijfde thema is de mate van *politiek-bestuurlijk draagvlak*. Dit wil zeggen dat er feitelijke steun moet zijn voor het beleid of voor aspecten daarvan.¹²⁴ Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Tabel 6: politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Stemregels	+	+
Draagvlak	+	+

Gedeputeerde Staten boden de Startnotitie en het Voortgangsdokument ter kennisgeving aan Provinciale Staten aan. Statenleden hebben de mogelijkheid stukken te agenderen die zij in eerste instantie ter informatie ontvangen. Over de Omgevingsvisie, de Startnotitie Omgevingsvisie en de Energieagenda konden Statenleden stemmen. Daar waar gestemd is, zijn de stemregels gevolgd. Omdat Provinciale Staten de documenten vaststelden, kunnen we spreken van draagvlak.

4.2.6 Beleidsresultaten

Het zesde en laatste thema is *beleidsresultaten*. In het onderzoek uit 2021 nam de rekenkamer de beleidsresultaten van de RES nog niet mee. De deelnemers aan de Drentse RES werken nu een paar jaar aan de in 2021 vastgestelde doelen. Hoewel het nog steeds te vroeg is om de beleidsresultaten van de RES volledig in kaart te brengen – de RES loopt immers door tot 2030 – maken we hier in dit onderzoek alvast een begin mee. We legden de provincie Drenthe schriftelijk vragen voor met betrekking de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

¹²⁴ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

Voor elk beleid is het van belang te weten of het doeltreffend en doelmatig is. Hiervoor zijn criteria nodig waarop het beleid regelmatig getoetst kan worden door middel van evaluaties. Het is voor de democratische legitimiteit belangrijk dat de effectiviteit en doelmatigheid van beleid openbaar wordt gemaakt. Dit thema bevat vier indicatoren.

Tabel 6: beleidsresultaten

Indicator	Score
Criteria	±
Evaluatie	-
Openbaarheid	±
Effectiviteit en doelmatigheid	Niet te beoordelen

De provincie Drenthe heeft geen aparte criteria geformuleerd waaraan getoetst kan worden of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Specifiek voor het beleid omtrent de energietransitie gaf de provincie aan verschillende beleidsstukken te hebben opgesteld waarin doelen of criteria te vinden zijn. Het gaat om de Energieagenda, de begroting en de uitvoeringsbrief.¹²⁵

De provincie evalueert het beleid met betrekking tot de energietransitie niet. Jaarlijks rapporteert de provincie aan Provinciale Staten via de reguliere verantwoordingscyclus. De stukken die voorgelegd worden aan Provinciale Staten zijn openbaar en toegankelijk.¹²⁶ Daarnaast is volgens de provincie het Voortgangsdokument RES een vorm van toetsing van doelbereiking.¹²⁷

Zonder criteria voor en evaluaties van het energiebeleid kan de rekenkamer niet beoordelen of het beleid van de provincie effectief en doelmatig is.

4.3 Stakeholders en de RES

Voor het invullen van dit onderdeel van de scorekaart legden we de zes betrokken maatschappelijke organisaties schriftelijk vragen voor. We stuurden één herinnering. Van vier van de zes maatschappelijke partners ontvingen we een reactie.

4.3.1 Betrokkenheid stakeholders

Bij het eerste thema staat *de betrokkenheid van stakeholders* centraal. Aan dit thema zijn drie indicatoren verbonden.

Tabel 8: betrokken deelnemers

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Actorenanalyse	-	-

¹²⁵ E-mailwisseling met een medewerker van de provincie op 2 december 2024.

¹²⁶ E-mailwisseling met een medewerker van de provincie op 2 december 2024.

¹²⁷ Provincie Drenthe. (2025). Ambtelijke reactie concept-nota van bevindingen proces na de RES Drenthe.

Alle relevante stakeholders	-	Niet te beoordelen
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	-	Niet te beoordelen

Gedurende het proces ná de RES 1.0 zou een actorenanalyse uitgevoerd worden.¹²⁸ Deze vond niet plaats.¹²⁹ Omdat er geen actorenanalyse is uitgevoerd, konden we de overige twee indicatoren niet beoordelen.

4.3.2 Openheid agenda

Het tweede thema is *de openheid van de agenda*. 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.¹³⁰ Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

Tabel 9: openheid agenda

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Er is beleidsruimte	+	±
Rol stakeholders van tevoren bepaald	-	+
Bestuur deelt invloed	-	±
Procesafspraken voor besluitvorming	-	+
Inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd	+	±
Bestuur informeert deelnemers over wat met inbreng gebeurt	+	±
Bestuur weegt inbreng stakeholders mee	-	±
Bestuur geeft inzicht in afweging	-	±
Bestuur informeert deelnemers over stilliggen	n.v.t.	n.v.t.
Bestuurders zijn transparant over input	+	±

Besluitvorming in het proces na de RES 1.0 vindt plaats aan de DET, met daarin bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden. Maatschappelijke actoren nemen ook deel in dit overlegorgaan, maar zij hebben geen formele besluitvormende rol. Volgens de voorzitter van de DET is de rol van maatschappelijke partners om mee te praten. Hun rol is dus adviserend.¹³¹ Eén maatschappelijke organisatie gaf schriftelijk aan dat de bestuurders binnen de DET wel geprobeerd hebben een andere invulling te geven aan de rol van maatschappelijke partners, maar dat dit tot op heden niet gelukt is.¹³² De provincie Drenthe gaf aan dat maatschappelijke partners niet wilden deelnemen aan een bevoegd orgaan.¹³³

¹²⁸ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0, p. 13.

¹²⁹ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe op 16 mei 2024.

¹³⁰ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

¹³¹ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de DET op 30 april 2025.

¹³² Gebaseerd op een e-mailwisseling met een maatschappelijke partner op 13 november 2024.

¹³³ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe op 16 mei 2024.

Maatschappelijke organisaties gaven in antwoord op onze schriftelijke vragen aan advies te hebben gegeven over het Voortgangsdokument en de bijbehorende bijlagen. Het is voor de organisaties niet (altijd) navolgbaar wat er met hun adviezen gebeurt. De stakeholders zijn niet betrokken bij de besluitvorming omtrent het proces na de RES 1.0.¹³⁴

Voor overige documenten die de DET ontwikkelde en stukken die de provincie Drenthe opstelde (zoals beschreven in hoofdstuk 2), geldt dat er geen eenduidige richtlijn is met betrekking tot de advisering door maatschappelijke partners.¹³⁵ De maatschappelijke partners hebben een plek aan de DET en nemen deel aan de verschillende werkgroepen. In principe zijn de stakeholders, al dan niet in wisselende samenstellingen, betrokken bij de door de DET opgestelde stukken. Voorbeelden hiervan zijn de Regionale Routekaart Warmte, het Communicatie- en Participatieplan RES 2.0 en de Monitoringstool RES Drenthe. Een uitgebreidere toelichting op deze documenten gaven we in hoofdstuk 2.

Enkele maatschappelijke partners gaven schriftelijk aan de mogelijkheid te hebben gehad een advies uit te brengen over de door de provincie Drenthe opgestelde stukken. Het gaat om de Omgevingsvisie, het pMIEK en de Energieagenda. Met betrekking tot de Energieagenda reageerden NMF Drenthe en LTO Noord op het concept van de agenda. De provincie legde de reacties vast, voorzag deze van een beantwoording en gaf aan of de reactie leidde tot een wijziging in de Energieagenda.¹³⁶ Omdat niet alle adviezen schriftelijk zijn vastgelegd, kon de rekenkamer niet vaststellen welke invloed maatschappelijke partners hadden op de door de DET opgestelde Regionale Routekaart Warmte, het Communicatie- en Participatieplan RES 2.0 en de Monitoringstool RES Drenthe.

Het is niet altijd voor alle stakeholders duidelijk wat de provincie met de adviezen doet: zij krijgen niet altijd terugkoppeling over de opvolging van adviezen. Voor sommige organisaties is het echter eenvoudiger in de stukken terug te zien of hun adviezen zijn meegenomen dan voor andere.¹³⁷

Het proces na de RES 1.0 lag niet stil. Deze indicator is niet van toepassing.

4.3.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema betreft *de uitlegbaarheid van onderhandelingsresultaten*. Dit thema houdt in dat de deelnemers er per saldo op vooruit gaan en dat de deelnemers de resultaten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban.¹³⁸ Tabel 10 bevat twee indicatoren.

Tabel 10: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Deelnemers gaan er op vooruit	-	Niet te beoordelen

¹³⁴ Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 en 30 oktober, 6 en 13 november 2024.

¹³⁵ Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 en 30 oktober 2024.

¹³⁶ Provincie Drenthe. (2024). Ontvangen reacties en beantwoording op concept Energie-agenda 2024-2027.

¹³⁷ Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 en 30 oktober 2024.

¹³⁸ Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (2007). Management in netwerken (4e ed.). Den Haag: Uitgeverij Lemma.

De deelnemende stakeholders konden advies geven over de Voortgangsrapportage en de bijbehorende bijlagen. Hoewel niet altijd navolgbaar is wat er met deze inbreng gebeurt, gaven de maatschappelijke partners schriftelijk aan (redelijk) tevreden te zijn mee te kunnen doen in de discussie aan de DET. Zij kregen het gevoel dat bestuurders binnen de DET waarde hechten aan het advies en de inbreng van de maatschappelijke partners. Een enkele organisatie merkte op dat dit ambtelijk anders ligt: hier zou de neiging bestaan het RES-proces “sterk binnen de overheid te organiseren.”¹³⁹

Wat betreft de Omgevingsvisie, het pMIEK en de Energieagenda zijn sommige organisaties tevredener met de verwerking van hun inbreng dan andere. Dit verschil komt met name omdat niet altijd duidelijk is wat de provincie met de adviezen van de maatschappelijke partners doet. Daarnaast zijn sommige organisaties al tevreden met de mogelijkheid mee te kunnen doen in een discussie, terwijl andere graag concrete invloed van hun adviezen terugzien. De stakeholders die het gevoel hebben invloed uit te kunnen oefenen geven bovendien aan dat het meenemen van adviezen in een kaderstellend of strategisch document iets anders is dan het opvolgen van adviezen in de daadwerkelijke uitvoering.¹⁴⁰

De rekenkamer kon niet beoordelen of stakeholders er na het delen van hun inbreng op voor- of achteruitgingen. Deze indicator konden we daarom niet beoordelen. In navolging hiervan konden we ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

4.3.4 Behartiging kernwaarden

Het vierde thema is *de behartiging van kernwaarden*. Dit thema kent één indicator.

Tabel 11: behartigen kernwaarden

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Procesafspraken voor beschermen kernwaarden	-	-

De rekenkamer vond geen procesafspraken voor het beschermen van de kernwaarden van de deelnemers. Bij navraag bij de provincie bleek dat de deelnemende maatschappelijke partners meedoen aan het RES-proces vanwege hun doelen en kernwaarden. Deze zijn mondeling besproken en liggen niet schriftelijk vast.¹⁴¹

4.3.5 Hiërarchie en structuur

Bij het vijfde thema staan *de hiërarchische posities in de organisatiestructuur* centraal. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen overheden in verschillende vormen samenwerken met elkaar, en met belangenorganisaties en bewonersorganisaties. Deze organisaties kennen niet dezelfde

¹³⁹ Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 en 30 oktober en 6 november 2024.

¹⁴⁰ Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 en 30 oktober 2024.

¹⁴¹ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie op 8 april 2025; Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de DET op 30 april 2025.

structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met deze verschillen. Tabel 12 bevat drie indicatoren.

Tabel 12: hiërarchie en structuur

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van stakeholders	+	+
Op de hoogte van afspraken wie welke rol heeft	±	+
Stakeholders tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	-	±

De hiërarchische posities van de deelnemers aan de DET zijn duidelijk. De deelnemende overheden hebben beslissingsbevoegdheid en de stakeholders brengen adviezen uit. De stakeholders zijn redelijk tevreden over de afspraken die over de rolverdeling zijn gemaakt. Een enkele organisatie gaf aan dat het lastig blijft dat de RES vooral bestaat uit besluitvorming door regionale en lokale overheden, terwijl de opgave uit het Klimaatakkoord om een gezamenlijke invulling vraagt.¹⁴² Een andere maatschappelijke organisatie gaf aan geaccepteerd te hebben dat de RES “een overheidsfeestje” is. Hoewel deze partner zich wel gehoord voelt, heerst niet het gevoel dat de stakeholders iets zinnigs kunnen bijdragen.¹⁴³

4.3.6 Draagvlak

Bij het zesde thema staat *de mate van draagvlak* onder de deelnemende stakeholders voor het beleid centraal. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie.¹⁴⁴ Dit thema heeft twee indicatoren

Tabel 13: mate van draagvlak

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Gezamenlijke definitie van draagvlak	-	-
Er is draagvlak voor het beleid	-	Niet te beoordelen

Er is geen gezamenlijke definitie voor de draagvlak onder betrokken stakeholders. Om deze reden konden we niet beoordelen of er draagvlak was voor het beleid.

4.4 Inwoners en de RES

4.4.1 Betrokkenheid inwoners

Het eerste thema is *de mate van betrokkenheid* van de inwoners. Voor de invulling van het RES-proces is het van belang te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten

¹⁴² Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 en 30 oktober en 6 november 2024.

¹⁴³ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een maatschappelijke partner op 13 november 2024.

¹⁴⁴ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.¹⁴⁵ Het thema betrokkenheid omvat drie indicatoren.

Tabel 14: betrokkenheid inwoners

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Actorenanalyse	±	-
Alle relevante inwoners	±	-
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	+	-

In het proces na de RES 1.0 is geen actorenanalyse uitgevoerd om te bepalen welke inwoners betrokken moesten worden bij het vervolg van de RES. Inwoners van de RES-regio Drenthe zijn niet betrokken geweest bij het proces na de RES 1.0. Om die reden scoorden we alle indicatoren onvoldoende.

Twee stukken die de DET opstelde, zijn (gedeeltelijk) gericht op inwoners of inwonerparticipatie. Het gaat om het Communicatie- en Participatieplan RES 2.0 en de Ontwerpgids DOET omtrent zon-op-land. Beide documenten kwamen, voor zover de rekenkamer heeft kunnen achterhalen, zonder inbreng van inwoners tot stand.¹⁴⁶ Stakeholders zijn voornemens hun leden meer te betrekken bij de informatievoorziening omtrent de RES.

Geen inwonerparticipatie betekent automatisch dat de RES-regio niet alle relevante inwoners raadpleegt en geen aandacht heeft voor 'stille' belanghebbenden.

4.4.2 Overige indicatoren

In de RES 1.0 spraken deelnemers af dat gemeenten de participatie door inwoners zouden organiseren. Hierop was geen centrale sturing. In het kader van de RES 1.0 zijn weinig participatiemogelijkheden voor inwoners geweest. In de periode ná het vaststellen van de RES 1.0 vond geen inwonerparticipatie op regionaal niveau plaats. Het grootste deel van de thema's en indicatoren in de scorekaart konden we daarom niet beoordelen. We namen deze tabellen om dezelfde reden niet op in dit rapport.

4.5 Samenvattende bevindingen

▪ Volksvertegenwoordigers

De RES was geen groot thema in verkiezingsprogramma's tijdens de Provinciale Statenverkiezingen van 2023. Aan de RES verwante thema's kwamen wel aan bod. De agenda had een redelijk open karakter; Provinciale Staten werden betrokken bij het proces na de RES

¹⁴⁵ Präpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.

¹⁴⁶ RES-regio Drenthe, Werkgroep Communicatie en Participatie. (2022). Communicatie en participatie RES 2.0: de Drentse aanpak; RES-regio Drenthe. (2023). Ontwerpgids DOET: Drentse Ontwerp & Energie Tafel.

1.0, maar hadden weinig beleidsruimte. Voor sommige documenten konden Statenleden moties en amendementen indienen, andere kregen zij ter informatie toegestuurd. Van controle kunnen we niet spreken; van draagvlak wel.

- **Stakeholders**

De RES-regio Drenthe voerde geen actorenanalyse uit om alle relevante stakeholders bij de RES te betrekken. De agenda had een redelijk open karakter. Stakeholders hadden een adviserende rol, zowel voor de stukken die in DET-verband werden opgesteld als voor stukken die de provincie opstelde. Voor sommige stukken werden hun adviezen schriftelijk vastgelegd en was navolgbaar voor stakeholders wat er met hun inbreng gebeurde. Dit was niet voor alle stukken het geval. De rekenkamer kon niet beoordelen of stakeholders erop vooruitgingen na het delen van hun inbreng. De bescherming van kernwaarden van de stakeholders is niet vastgelegd in procesafspraken. Ook is er geen gezamenlijke definitie van draagvlak, waardoor de rekenkamer niet kon beoordelen of er onder stakeholders draagvlak is voor het beleid.

- **Inwoners**

We zagen dat inwoners op regionaal niveau niet betrokken werden in het proces na de RES 1.0. Het bestuur deelde geen invloed en woog de inbreng van inwoners niet mee. Omdat er geen inwonerparticipatie plaatsvond in de RES-regio Drenthe, konden we het grootste deel van de indicatoren niet beoordelen.

- **Beleidsresultaten**

De provincie heeft geen criteria waaraan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid omtrent de energietransitie getoetst worden. Stukken als de Energieagenda en de begroting bevatten aparte doeleinden. De evaluatie van het beleid vindt plaats via de reguliere verantwoordingscyclus richting Provinciale Staten. De rekenkamer kon niet beoordelen of het beleid van de provincie effectief en doelmatig is.

5. Doorwerkingen van de aanbevelingen

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Drenthe namen bijna alle aanbevelingen over uit het rapport Regionale democratie vergt energie. Provinciale Staten namen aanbeveling 1C over; zij namen aanbevelingen 1A en 1B ter kennisgeving aan. Gedeputeerde Staten namen aanbevelingen 2 en 3 over. Aanbeveling 4, die de rekenkamer aan zowel Provinciale als Gedeputeerde Staten deed, werd door beide Staten overgenomen. In dit hoofdstuk gaan wij per aanbeveling in op de doorwerking ervan. Wij geven met de informatie in dit hoofdstuk antwoord op de zesde deelvraag van dit onderzoek:

6. Wat deed de provincie met de overgenomen aanbevelingen en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbevelingen?

Toelichting doorwerking

Geringe doorwerking: er is nauwelijks sprake van doorwerking, bijvoorbeeld doordat de provincie hooguit een (beleids)verkenkend initiatief startte dat (nog) niet tot concrete doorwerking leidde.

Beperkte doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'geringe doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een klein onderdeel van de aanbeveling implementeerde.

Gedeeltelijke doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'beperkte doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een wezenlijk deel van de aanbeveling (maar niet de hele aanbeveling) implementeerde.

Doorwerking: er is sprake van positief te waarderen doorwerking.¹⁴⁷

Gedeputeerde Staten gaven als reactie op de aanbevelingen aan dat deze hen op een goed moment bereikten. Eind 2021 werkte de RES-organisatie toe naar een nieuwe structuur voor de DET, waarin de rol en inbreng van maatschappelijke partners alsook de besluitvorming onder de loep werden genomen. De provincie Drenthe is één van de partners binnen de Drentse RES. Gedeputeerde Staten deelden de aanbevelingen daarom ook met de DET.¹⁴⁸

De informatie in dit hoofdstuk is een vertaling van de door de provincie ingevulde tabel (zie bijlage 3). Een medewerker van de provincie Drenthe gaf op 23 juli 2024 duiding van de informatie.

¹⁴⁷ Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid, p. 4.

¹⁴⁸ Bestuurlijke reactie eindrapport Democratische Legitimatie RES, 9 november 2021, kenmerk 45/4.@202100@.

5.1 Aanbeveling 1: kaderstellend document

5.1.1 Handelingen provincie

De oorspronkelijke aanbeveling was gericht aan Provinciale Staten en luidde als volgt:

Aanbeveling 1: Kaderstellend document

Stel een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan:

A) het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek Ruimte voor inbreng, waarin wij aanbevelen een stakeholderanalyse 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 georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.

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

Gedeputeerde Staten deelden op 15 februari 2022 de Startnotitie Op weg naar de Regionale Energiestrategie (RES) 2.0 ter informatie met Provinciale Staten. De brief is geschreven door de Drentse Energietafel en bevat het op 28 januari 2022 vastgestelde kaderstellend startdocument om tot de RES 2.0 te komen.¹⁴⁹ Op 23 maart 2022 is de Startnotitie door Provinciale Staten besproken. Hier vond verder geen besluitvorming plaats en Statenleden vroegen niet om toezeggingen.

Wat betreft de stakeholderanalyse (1A) gaf de DET in het kaderstellend document aan dat “opnieuw een stakeholderanalyse [zal] plaatsvinden”. Ten tijde van de RES 1.0 heeft de DET geen stakeholderanalyse uitgevoerd of laten uitvoeren. In het proces na de RES 1.0 vond ook geen stakeholderanalyse plaats.¹⁵⁰

De Startnotitie schenkt geen aandacht aan afspraken die moeten borgen dat zowel goed als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord (1B). Ook is geen aandacht voor het laten aansluiten van de intensiteit van de participatie op de participatiebehoefte van inwoners, of het evalueren van de participatie op regionaal niveau.¹⁵¹

Wat betreft de vormgeving van participatie (1C) kiest de Drentse Energietafel voor een aanpak op twee niveaus: lokaal en regionaal. Op lokaal niveau is het aan de gemeenten om hun eigen participatiebeleid vorm te geven. Op regionaal niveau richt de DET zich op het vergroten van de

¹⁴⁹ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Notitie “Op weg naar de regionale energiestrategie (RES) 2.0”, 15 februari 2022.

¹⁵⁰ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe op 16 mei 2024.

¹⁵¹ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Notitie “Op weg naar de regionale energiestrategie (RES) 2.0”, 15 februari 2022.

kennis over de RES Drenthe door ideeën op te halen uit de Drentse samenleving en onderwijsprojecten.¹⁵² De DET wil de volgende producten opleveren omtrent participatie:

- een regionaal kennis- en inspiratienetwerk, en
- een concreet scholieren- en studentenparticipatieproject.¹⁵³

Deze producten komen niet terug in het projectplan Communicatie en Participatie RES 2.0: de Drentse aanpak.

Gemeenten zijn volgens de DET ‘in de lead’ als het gaat om communicatie. Het vormgeven van een communicatiestrategie ligt daarom in handen van de gemeenten.¹⁵⁴ De DET wil de volgende producten opleveren omtrent communicatie:

- een publieksvriendelijke vertaling van de monitor;
- een communicatiestrategie over de voortgang van de Drentse energietransitie;
- een actuele gereedheidskist communicatie op de website.¹⁵⁵

Voor bovenstaande producten geldt dat zowel de monitor als de gereedheidskist zijn opgenomen in het projectplan Communicatie en Participatie RES 2.0: de Drentse aanpak. De monitor is opgeleverd en beschikbaar op de website van de Drentse RES. Deze monitor toont informatie over de voortgang van het Drentse doel en de bijbehorende projecten per gemeente.¹⁵⁶ De gereedheidskist moet documentatie bevatten voor de RES-partners, zoals handreikingen, presentaties en beleidsdocumenten.¹⁵⁷

5.1.2 Doorwerking

Tabel 15 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 15: doorwerking aanbeveling kaderstellend document

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen aanbevelingen 1A en 1B voor kennisgeving aan en namen 1C over.
Effecten van onderzoek	Gedeputeerde Staten stelden een Startnotitie vast. Deze is niet door Provinciale Staten vastgesteld.
Soort doorwerking	Geringe instrumentele doorwerking.

¹⁵² Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Notitie “Op weg naar de regionale energiestrategie (RES) 2.0”, 15 februari 2022, pp. 9-10.

¹⁵³ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Notitie “Op weg naar de regionale energiestrategie (RES) 2.0”, 15 februari 2022, pp. 9-10.

¹⁵⁴ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2022). Communicatie en Participatie RES 2.0: de Drentse aanpak, p. 3.

¹⁵⁵ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Notitie “Op weg naar de regionale energiestrategie (RES) 2.0”, 15 februari 2022, pp. 9-10.

¹⁵⁶ <https://res.drentheincijfers.nl/index.php>, benaderd op 13 november 2024.

¹⁵⁷ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2022). Communicatie en Participatie RES 2.0: de Drentse aanpak, p. 3.

5.2 Aanbeveling 2: consultatieronden

De oorspronkelijke aanbeveling was gericht aan Gedeputeerde Staten en luidde als volgt:

Aanbeveling 2: Consultatieronden

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

De DET organiseerde bijeenkomsten voor de volksvertegenwoordigers. Tijdens één van deze bijeenkomsten verkenden aanwezigen de mogelijkheden voor het opzetten van een regiocommissie van volksvertegenwoordigers.¹⁵⁸

In lijn met de evaluatie van de RES 1.0 binnen de DET ontvingen alle volksvertegenwoordigers van de RES-regio Drenthe een enquête. Hierin werd hen onder andere gevraagd op welke manier Staten- en raadsleden betrokken wilden worden bij het RES-proces. Zeven van de 41 leden van de Drentse Staten vulden de enquête in. Een uitsplitsing tussen Staten- en raadsleden ontbreekt. Desalniettemin komen de reacties op de betrokkenheidsvraag overeen. De meeste respondenten wilden zowel fysiek als digitaal geïnformeerd worden over de RES.¹⁵⁹

De meeste andere documenten die we in dit onderzoek behandelden als onderdeel van het proces na de RES 1.0 kregen Provinciale Staten ter informatie. De Omgevingsvisie en de Energieagenda zijn wel door Provinciale Staten vastgesteld.

5.2.1 Doorwerking

Tabel 16 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 16: doorwerking aanbeveling consultatieronden

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Statenleden vulden een enquête in en konden deelnemen aan bijeenkomsten.
Soort doorwerking	Gedeeltelijke instrumentele doorwerking.

¹⁵⁸ Gebaseerd op de tabel voor de doorwerking van de aanbevelingen, ingevuld door een medewerker van de provincie Drenthe.

¹⁵⁹ RES-regio Drenthe. (2021). Resultaten enquête volksvertegenwoordigers RES-regio Drenthe.

5.3 Aanbeveling 3: Participatie van stakeholders

De oorspronkelijke aanbeveling was gericht aan Gedeputeerde Staten en luidde als volgt.

Aanbeveling 3: Participatie van stakeholders

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

Uit de evaluatie die na de RES 1.0 onder DET-leden is uitgevoerd, kwam naar voren dat de organisatiestructuur behouden moest worden. Wel zouden de maatschappelijke partners beter betrokken moeten worden bij de besluitvorming. Er is een duidelijkere scheiding aangebracht tussen advisering, besluitvoorbereiding en besluitvorming binnen de DET.¹⁶⁰

De stakeholders binnen de Drentse RES-regio hebben geen eigen overlegstructuur. Op basis van de organisatiestructuur is niet duidelijk of de positie van stakeholders is verankerd in de besluitvormingsstructuur. De scheiding tussen advisering en besluitvorming ligt niet vast in een samenwerkingsovereenkomst. Voor zover de rekenkamer na kon gaan, zijn geen afspraken gemaakt over het besluiten over adviezen van stakeholders.

Bij het opstellen van de Energieagenda 2024-2027 zijn stakeholders door de provincie Drenthe betrokken.¹⁶¹

5.3.1 Doorwerking

Tabel 17 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 17: doorwerking aanbeveling participatie van stakeholders

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Er is een duidelijkere scheiding aangebracht tussen advisering en besluitvorming. Dit ligt niet vast in een samenwerkingsovereenkomst.
Soort doorwerking	Beperkte instrumentele doorwerking en conceptuele doorwerking.

¹⁶⁰ Gebaseerd op de tabel voor de doorwerking van de aanbevelingen, ingevuld door een medewerker van de provincie Drenthe.

¹⁶¹ Gebaseerd op de tabel voor de doorwerking van de aanbevelingen, ingevuld door een medewerker van de provincie Drenthe.

5.4

Aanbeveling 4: Participatie van inwoners

De oorspronkelijke aanbeveling was gericht aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en luidde als volgt.

Aanbeveling 4: Participatie van inwoners

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

Het voorstel om tot een vervolg op het Drentse Energieverhaal te komen, is vertaald naar een participatieplan ten behoeve van de uitvoering van de RES.¹⁶² Hier ging een Handreiking Participatie aan vooraf, waarin de RES-regio Drenthe verschillende mogelijkheden van inwonerparticipatie onderzocht, zoals een burgerforum en een 'preferendum'.¹⁶³ De plannen en handreikingen komen op hetzelfde neer: het initiatief voor inwonerparticipatie ligt bij de gemeenten. Gemeenten vormen zelf energiebeleid en kiezen zelf voor een participatieproces dat daarbij past. De provincie ondersteunt waar nodig, met name door participatietools, een gereedschapskist en handreikingen te ontwikkelen.¹⁶⁴ Concrete participatietrajecten richtten zich op jongeren.¹⁶⁵

Voor zover de rekenkamer kon zien, hebben de plannen en trajecten niet geleid tot inwonerparticipatie in het proces na de RES 1.0.

5.4.1 Doorwerking

Tabel 18 toont de doorwerking van de aanbevelingen.

Tabel 18: doorwerking aanbeveling participatie van inwoners

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Provinciale en Gedeputeerde Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	De DET onderzocht verschillende mogelijkheden van inwonerparticipatie. Het initiatief voor inwonerparticipatie ligt bij de gemeenten.
Soort doorwerking	Geen doorwerking.

¹⁶² Gebaseerd op de tabel voor de doorwerking van de aanbevelingen, ingevuld door een medewerker van de provincie Drenthe.

¹⁶³ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2021). Handreiking participatie RES-regio Drenthe.

¹⁶⁴ Werkbureau RES-regio Drenthe. (2022). Communicatie en Participatie RES 2.0: de Drentse aanpak, p. 6.

¹⁶⁵ RES-regio Drenthe. (2022). Werkplan RES-regio Drenthe: op weg naar de RES 2.0, pp. 12-13.

5.5

Samenvattende bevindingen

- Gedeputeerde Staten deelden de Startnotitie Op weg naar de Regionale Energiestrategie (RES) 2.0 ter informatie met Provinciale Staten. De DET voerde geen stakeholderanalyse uit (1A), de Startnotitie bevat geen afspraken over het borgen van belangen (1B) en de participatie wordt niet regionaal vormgegeven (1C). Aanbeveling 1 kent geringe instrumentele doorwerking.
- De DET organiseerde bijeenkomsten voor de volksvertegenwoordigers. Zij konden ook een enquête invullen waarin ze konden aangeven op welke manier ze betrokken wilden worden bij het RES-proces. Aanbeveling 2 kent gedeeltelijke instrumentele doorwerking.
- De DET is behouden en er is een duidelijkere scheiding aangebracht tussen advisering, besluitvoorbereiding en besluitvorming binnen de DET. Het is niet duidelijk of de positie van stakeholders hiermee versterkt is. Stakeholders hebben geen eigen overleg. Er zijn geen afspraken over wat de DET met de adviezen van maatschappelijke partners moet doen. De aanbeveling is in acht genomen bij het opstellen van de Energieagenda 2024-2027. Aanbeveling 3 kent beperkte instrumentele doorwerking en conceptuele doorwerking.
- Aanbeveling 4 betreft de participatie van inwoners. Inwonerparticipatie ligt bij de Drentse gemeenten. Er vond geen inwonerparticipatie plaats in het proces na de RES 1.0. Aanbeveling 4 kent geen doorwerking.

6. Democratische legitimiteit op gemeentelijk niveau

6.1 Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer onderzocht namens de rekenkamers van de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Borger-Oddorn, Coevorden, Midden-Drenthe en Tynaarlo de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces ná de RES 1.0. In dit hoofdstuk volgen de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken.

De raden van de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Noordenveld, Tynaarlo en Westerveld en Provinciale Staten van Drenthe stelde in 2021 de RES 1.0 vast, met uitzondering van aanbeveling 12 die de juridische afdwingbaarheid van collectieve warmtesystemen door het Rijk betrof. Zij namen deze aanbeveling niet over.¹⁶⁶ De DET besloot aanbeveling 12 te verwijderen en de aanbeveling ook niet mee te nemen in de RES 2.0.¹⁶⁷

6.1.1 Betrokkenheid bij de RES 1.0 en het beleid daaraan ten grondslag

De onderzochte gemeenten borgden de democratische legitimiteit van de RES 1.0 niet voldoende.

Aa en Hunze

De raad stelde de Startnotitie, de Concept-RES en de RES 1.0. Ook stelde de gemeenteraad het beleidskader Zonne-energie vast. Het bod, van 0,335 TWh, was al voor een substantieel deel gerealiseerd toen de RES 1.0 was vastgesteld. De gemeenteraad ontving de ambitie ter informatie van het college Met het vaststellen van de RES 1.0 stelde de raad het gemeentelijke RES-bod vast. De gemeente betrok stakeholders niet bij de RES 1.0 en ook niet bij het gemeentelijk RES-bod. De gemeente betrok wel stakeholders bij het beleidskader Zonne-energie, door workshops te organiseren en schriftelijke reacties bij een terinzagelegging. Deze leidden deels tot onderbouwde wijzigingen. De gemeente Aa en Hunze betrok geen inwoners bij de RES 1.0 en het gemeentelijke bod daartoe. Wel kregen inwoners de kans input te leveren op het beleidskader Zonne-energie.

¹⁶⁶ Drentse Energietafel. (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.

¹⁶⁷ Bijlage 1 Besluit DET over amendementen en moties RES 1.0, benaderd op 9 december 2024.

Assen

De raad stelde de Startnotitie en de RES 1.0 vast en nam kennis van de Concept-RES. De helft van het gemeentelijke RES-bod baseerde de gemeente op het door de raad vastgestelde beleidskader Zonneparken. Of raadsleden op de hoogte waren van het feit dat dit Beleidskader deels zou worden gebruikt voor de Asser RES-bijdrage kon de NRK niet nagaan. De andere helft van het bod (zon-op-land) baseerde de gemeente op een bestuurlijke ambitie. De gemeente verhoogde gaandeweg het bod tweemaal, de raad stelde het gemeentelijke bod vast met de vaststelling van de RES 1.0.

Stakeholders namen, als deelnemer van een klankbordgroep, deel aan werksessies over het Beleidskader Zonneparken in Assen. Uit het Beleidskader blijkt niet dat van tevoren duidelijk was dat de gemeente de opbrengsten uit deze projecten zou inzetten voor de Asser RES-bijdrage.

De gemeente betrok stakeholders niet bij het gemeentelijke RES-bod. Stakeholders konden wel een inspraakreactie indienen op de RES 1.0.

Stakeholders namen deel aan een tweedaagse sprintsessie over de warmtevraag en het transitievraagstuk in aanloop naar de Transitievisie Warmte. Daarnaast sprak de gemeente stakeholders nog een keer hierover. Vanwege het ontbreken van een schriftelijke weergave hiervan, is niet bekend wat de insteek en resultaten waren.

Stakeholders dienden zienswijzen in bij de Omgevingsvisie.

Inwoners namen, als deelnemer van een klankbordgroep, deel aan werksessies over het Beleidskader Zonneparken in Assen. Uit het Beleidskader blijkt niet dat van tevoren duidelijk was dat de gemeente de opbrengsten uit deze projecten zou inzetten voor de Asser RES-bijdrage.

De gemeente betrok inwoners niet bij het gemeentelijke RES-bod. Inwoners konden wel een inspraakreactie indienen op de RES 1.0. De input vanuit de inspraakreacties zou het college meenemen in het proces naar de RES 2.0 en de uitvoering van RES-projecten. Daarnaast vroeg de gemeente tijdens een bijeenkomst met het Asser energieplatform wat de aanwezigen vonden van de ambitie van Drenthe en de die van Assen.

De gemeente betrok inwoners niet bij de Transitievisie Warmte. Wel nodigde de gemeente inwoners uit voor een energiecafé over deze visie. Inwoners betrokken zichzelf door in te spreken tijdens raadsvergaderingen en door een brief aan het college. Inwoners voelden zich niet gehoord en zetten vraagtekens bij de betaalbaarheid en haalbaarheid van de plannen. De inbreng van de inwoners veranderde niets aan de RES-bijdrage van Assen of aan de Transitievisie Warmte.

Borger-Odoorn

Voorafgaand aan de RES stelde de gemeenteraad twee documenten vast waarop het RES-bod van Borger-Odoorn deels gebaseerd is: Projectplan Zonneakkers en het daaropvolgende beleidsplan Zonneoogst. Daarna stelde de raad de Startnotitie, de Concept-RED, de Duurzaamheidsagenda, de Omgevingsvisie nota van uitgangspunten en de RES 1.0 vast.

De gemeente Borger-Odoorn betrok geen stakeholders bij het RES-bod van 0,668 TWh, de Duurzaamheidsagenda of de Nota van Uitgangspunten. Stakeholders werden wel betrokken bij

het Projectplan Zonneakkers, dat ten grondslag lag aan het beleidsplan Zonneoogst. Enkele stakeholders dienden een reactie in op de RES 1.0.

Inwoners waren niet betrokken bij de RES, de Duurzaamheidsagenda en de Nota van Uitgangspunten. Net als stakeholders waren inwoners betrokken bij het Projectplan Zonneakkers. De gesprekken die in het kader van dat plan gevoerd werden, vormden de basis voor het beleidsplan Zonneoogst. Inwoners van de gemeente Borger-Odoorn werden niet betrokken bij het indienen van het gemeentelijke RES-bod.

Coevorden

De raad stelde de Startnotitie, Duurzaamheidsvisie, Concept-RES en RES 1.0 vast. Met het vaststellen van de RES 1.0 stelde de raad het gemeentelijke RES-bod vast. De gemeente Coevorden betrok stakeholders en inwoners niet bij het komen tot haar RES-bod. Een deel van het RES-bod baseert de gemeente op haar Duurzaamheidsvisie, die voor een deel voortborduurde op 'Energiek naar duurzaam'. Dit in 2018 door de gemeente opgestelde inventarisatiedocument is het resultaat van interactieve sessies met onder andere maatschappelijke organisaties. De gemeente onderbouwd de precieze mate van doorwerking van het inventarisatiedocument niet.

Midden-Drenthe

De raad stelde de Startnotitie, de Concept-RES en de RES 1.0 vast. In de Duurzaamheidsvisie stond het gemeentelijke doel voor de opwek van duurzame elektriciteit dat de gemeente inbracht als haar RES-bod. De raad stelde deze visie vast.

De gemeente betrok stakeholders niet bij de RES 1.0. Wel betrok de gemeente stakeholders bij de Duurzaamheidsvisie. Dit deed de gemeente doormiddel van verkennende interviews, twee stakeholdersateliers en een terugkoppelsessie. In die sessie gaf de gemeente aan hoe ze de input vertaalde naar de visie.

De gemeente betrok inwoners niet bij de RES 1.0, maar wel bij de Duurzaamheidsvisie. De gemeente deed dit door straatinterviews en dialoogsessies te houden. De gemeente organiseerde een enquête voor input voor de Omgevingsvisie, maar stelde ook vragen die input opleverden voor de Duurzaamheidsvisie. Een ambtelijke werkgroep verwerkte de resultaten uit het participatieproces in voorstellen voor de concept Duurzaamheidsvisie, een expliciete koppeling tussen input en voorstellen ontbreekt.

Tynaarlo

De raad stelde de Startnotitie, de Concept-RES, het programma Duurzaamheid 2020-2023 en de RES 1.0 vast. Daarnaast stelde de gemeente de ambitie hernieuwbare energie vast.

De gemeente betrok stakeholders niet bij de RES 1.0 en de ambitiebepaling hernieuwbare energie. De gemeente legde het Concept-Programma Duurzaamheid ter inzage. Vier stakeholders reageerden op het Concept-Programma. Het college ging in de 'Inspraaknotitie Concept-Programma Duurzaamheid gemeente Tynaarlo 2020-2030' in op de reacties.

De gemeente betrok de inwoners niet bij de RES 1.0 en de ambitiebepaling. De gemeente legde het Concept-Programma Duurzaamheid ter inzage. Drie inwoners reageerden op het concept programma. Het college ging in de 'Inspraaknotitie Concept-Programma Duurzaamheid gemeente Tynaarlo 2020-2030' in op de reacties

6.1.2 Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0

Het proces na de RES 1.0 is per gemeente anders. Dat maakt een vergelijking lastig. De gemeenten borgden de democratische legitimiteit van het proces na de RES 1.0 over het algemeen beter dan van de RES 1.0. Na de RES 1.0 volgde vanuit de RES-regio Drenthe in 2023 en 2025 een Voortgangsdokument. De onderzochte gemeenten voerden ook in dit proces geen actorenanalyse uit.

Aa en Hunze

De raad van Aa en Hunze ontving de notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument ter informatie. De raad was niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdokument in plaats van een RES 2.0. De raad stelde de Transitievisie Warmte en het Duurzaamheidsbeleid vast. Voor zowel de Transitievisie Warmte als de Duurzaamheidsvisie konden raadsleden moties en amendementen indienen.

De gemeente betrok stakeholders bij de Transitievisie Warmte. Zij werden uitgenodigd voor informatie- en consultatieronden en konden een inspraakreactie indienen toen de conceptvisie ter inzage lag. De gemeente legde de reacties vast, beantwoordde deze en onderbouwde de wijzigingen in het beleid. Aa en Hunze betrok geen stakeholders bij de Duurzaamheidsvisie.

De gemeente betrok inwoners bij de Transitievisie Warmte. Zij werden uitgenodigd voor informatie- en consultatieronden. De inbreng vatte de gemeente samen, maar onderbouwde niet welke reacties tot welke wijzigingen leidden. Inwoners dienden geen inspraakreactie in toen de Transitievisie Warmte ter inzage lag.

Assen

De gemeenteraad besprak de Actualisatie Visie energietransitie Assen 2030 en stelde deze vast. De raad nam de Notitie Op Weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument ter kennisgeving aan.

De gemeente ging met een aantal stakeholders in gesprek over de Actualisatie Visie energietransitie Assen 2030. Uit het verslag van dit gesprek en uit de actualisatie zelf blijkt niet wat de gemeente met de inbreng van stakeholders deed.

De gemeente organiseerde een bijeenkomst van het Energieplatform, de meedenkgroep van 50 Assenaren, en een online energiecafé over de Actualisatie Visie energietransitie. Uit het verslag van deze bijeenkomst en uit de actualisatie zelf blijkt niet wat de gemeente met de input deed. De gemeente legde een stellingenkaart voor aan jongeren om ook hun inbreng te krijgen.

Borger-Odoorn

Het is niet bekend of de raad van Borger-Odoorn de notitie Op weg naar de RES 2.0 ontving. Raadsleden ontvingen het Voortgangsdokument RES-regio Drenthe ter informatie nadat dit was vastgesteld door het college. De raad was niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdokument in plaats van een herijkte RES 2.0. De raad stelde de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie.

De gemeente Borger-Odoorn stelde een lijst stakeholders binnen de warmtetransitie op, maar vermeldde daarbij niet of hier een stakeholderanalyse aan voorafging. Stakeholders waren

betrokken bij de Transitievisie Warmte, maar hun inbreng legde de gemeente niet vast. Belanghebbende partijen konden ook een zienswijze indienen op de Omgevingsvisie. De gemeente legde de reacties vast, beantwoordde deze en onderbouwde en gaf aan of deze leidden tot wijzigingen in het beleid.

De gemeente Borger-Odoorn stelde een lijst stakeholders binnen de warmtetransitie op, waaronder inwoners, maar vermeldde daarbij niet of hier een stakeholderanalyse aan voorafging. Inwoners waren niet betrokken bij de Transitievisie Warmte. Zij konden wel een zienswijze indienen op de Omgevingsvisie. De gemeente legde de reacties vast, beantwoordde deze en onderbouwde en gaf aan of deze leidden tot wijzigingen in het beleid.

Coevorden

De raad stelde de Transitievisie Warmte, Notitie Op weg naar de RES 2.0 en de Omgevingsvisie vast. Het college informeerde de raad over het Voortgangsdokument. De raad was niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdokument in plaats van een herijkte RES 2.0.

Coevorden betrok bij de totstandkoming van de notitie Op weg naar de RES 2.0 geen maatschappelijke actoren. De Transitievisie Warmte stelde de gemeente op met buurgemeenten Emmen en Borger-Odoorn. Elke gemeente stelde een eigen 'meedenkgroep' in, bestaande uit vertegenwoordigers van inwoners, bedrijven en woningbouwcoöperaties. Op welke wijze deze meedenkgroepen tot stand zijn gekomen, waar het meedenken uit bestaat of wat er met het meedenken is gedaan, is de NRK niet duidelijk geworden.

Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie sprak de gemeente met verenigingen voor dorpsbelangen en wijkverenigingen over hun gebied. Ook organiseerde de gemeente kennissessies met 'interne en externe kennispartners', met als doel de kansen, belemmeringen en uitdagingen van de gemeente in beeld te brengen. De gemeente legde de ontwerp-Omgevingsvisie ter inzage.

Midden-Drenthe

De gemeenteraad stelde de Transitievisie Warmte en de Gemeentelijke Omgevingsvisie vast. De raad was niet betrokken bij de beslissing om een Voortgangsdokument RES-regio Drenthe op te stellen in plaats van een herijkte RES. De raad ontving dit Voortgangsdokument ter kennisgeving, dat geldt ook voor het Convenant Lokaal eigendom, de notitie 'Op weg naar RES 2.0' en de evaluatie Duurzaamheidsvisie.

De gemeente organiseerde in aanloop naar de Transitievisie Warmte digitale (vanwege Corona) informatiebijeenkomsten. Of de belangstellenden bij deze bijeenkomsten inwoners of stakeholders waren is onduidelijk. Stakeholders konden tijdens verschillende bijeenkomsten input geven voor de Omgevingsvisie. De gemeente gaf deze input weer in het Participatiedokument Omgevingsvisie, maar gaf niet aan wat de gemeente met de input deed.

Inwoners konden input leveren voor de Omgevingsvisie in straatinterviews en een enquête. Daarnaast konden inwoners deelnemen aan een 'Toekomstdag' met jongerendebat en een informatiemarkt. Daarnaast organiseerde de gemeente inwonersbijeenkomsten om bij inwoners input op te halen voor de spelregels voor de maatschappelijke tender zonne- energie.

Tynaarlo

De raad stelde de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie vast. De raad had invloed op het besluit om het zogenaamde Burger forum niet toe te passen op het beleidskader zon.

De gemeente betrok stakeholders wel bij de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie. Stakeholders konden zowel voor de Transitievisie Warmte als de omgevingsvisie deelnemen aan sessies om input te leveren voor deze visies. Ook diende stakeholders inspraakreacties in.

De gemeente informeerde inwoners over de Transitievisie Warmte en liet een klankbordgroep van 25 inwoners meewerken aan deze visie. Inwoners konden tijdens verschillende bijeenkomsten input leveren voor de Omgevingsvisie en konden een inspraakreactie indienen over het concept hiervan.

Bronnenlijst

- Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007). Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited.
- Belinfante, A.D. & Reede, J.L., de. (2015). Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed). Deventer: Wolters Kluwer.
- Bestuurlijke reactie eindrapport Democratische Legitimatie RES, 9 november 2021, kenmerk 45/4.@202100@.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, kenmerk 7/5.7/2022000252, Onderwerp: Notitie "Op weg naar de regionale energiestrategie (RES) 2.0", 15 februari 2022.
- Bruijn, J.A., de & Heuvelhof, E.F., ten. (2007). Management in netwerken (4e ed.). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- De tabel voor de doorwerking van de aanbevelingen, ingevuld door een medewerker van de provincie Drenthe.
- Drents Overleg Energie, Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.
- Drentse Energietafel. (2022). Bijlage 8 bij het Voortgangsdokument: Oplegnotitie groen gas in Drenthe. RES-regio Drenthe.
- Drentse Energietafel. (2023). Bijlage 11 bij het Voortgangsdokument: Totaaloverzicht uitvoeringsstrategie 2023-2025 RES-regio Drenthe. RES-regio Drenthe.
- Drentse Energietafel. (2023). Bijlage 9 bij het Voortgangsdokument: Overzicht vastgesteld gemeentelijk en provinciaal omgevingsbeleid sinds RES 1.0. RES-regio Drenthe.
- Drentse Energietafel. (2023). Oplegnotitie Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023.
- Elmar Naber en Geert Visser voor E&E advies i.o.v. Werkbureau RES Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie Drenthe: evaluatie en vooruitblik. E&E advies.
- E-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe 16 mei 2024.
- E-mailwisseling met maatschappelijke partners op 13 november 2024.
- E-mailwisseling met maatschappelijke partners op 29 oktober 2024.
- E-mailwisseling met maatschappelijke partners op 30 oktober 2024.
- E-mailwisseling met maatschappelijke partners op 6 november 2024.
- Enexis en RENDO. (2023). Bijlage 3 bij het Voortgangsdokument: Netimpact voortgangsrapportage RES 2023 Drenthe. RES-regio Drenthe.
- Heslinga, S., De Jong, P.O. & Schaap, L. (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023).
- <https://res.drentheincijfers.nl/#:~:text=Als%20Drentse%20samenleving%20willen%20we,do or%20grootschalige%20zonne%2D%20en%20windenergie>, benaderd op 2 oktober 2024.
- <https://res.drentheincijfers.nl/index.php>, benaderd op 13 november 2024.
- <https://www.acm.nl/nl/publicaties/codebesluit-prioriteringsruimte-bij-transportverzoeken>, benaderd op 13 november 2024.
- <https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer>, benaderd op 25 oktober 2024.

- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Algemene-commissievergadering/2023/17-mei/09:30/INGEKOMEN-STUKKEN/OGB170523-A26-Voortgangsdokument-RES-regio-Drenthe-2023-COMPL.pdf>, benaderd op 1 oktober 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2022/28-september/13:00/Statenstuk-2022-72-HERZIEN-Besluit-H-3.pdf>, benaderd op 30 september 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2024/14-februari/13:00/STARTNOTITIE-OP-WEG-NAAR-EEN-NIEUWE-OMGEVINGSVISIE-HORIZON-VAN-DRENTHE-STATENSTUK-2023-132> benaderd op 3 oktober 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2024/10-juli/09:30>, benaderd op 2 oktober 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten-PS/2024/10-juli/09:30/VASTSTELLING-ENERGIEAGENDA-2024-2027-STATENSTUK-2024-20/M-2024-43-Bespreekbaar-maken-SMR-S-met-de-Drentse-gemeenten-JA21-PVV-BBB-SLD-FvD.pdf>, benaderd op 30 september 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie/2023/06-september/09:30/INGEKOMEN-STUKKEN/Cie060923-A19-Prov-Meerjarenprogr-Infrastructuur-Energie-en-Klimaat.pdf>, benaderd op 30 september 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie/2024/12-juni/09:30/VASTSTELLING-ENERGIEAGENDA-2024-2027-STATENSTUK-2024-20/PS100724-Cie260624-2024-20-Vaststelling-Energie-agenda-2024-2027.pdf>, benaderd op 30 augustus 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2022/23-maart/09:30/OGB230322-Notitie-Op-weg-naar-de-RES-2-0-COMPL.pdf>, benaderd op 2 oktober 2024.
- <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2022/23-maart/09:30>, benaderd op 2 oktober 2024.
- <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/proces-verbalen/2023/2/14/definitieve-kandidatenlijst-provinciale-statenverkiezing-drenthe-2023>, benaderd op 7 november 2024.
- <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ga+de+res+gespreksassistent/ga+wind+zon+en+warmte/default.aspx#zon>, benaderd op 7 maart 2025.
- <https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx>, benaderd op 26 september 2024.
- Interview met provincie-medewerkers op 23 juli 2024.
- Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2014/04/Beleidsonderzoek_2014_08.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Nationaal Programma RES. (2022). Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energiestrategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r.-plichtig? NPRES.

- Nationaal Programma RES. (2022). Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022. NPRES.
- Nielsen, Thomas en Paap, Ruud voor New Energy Coalition in opdracht van het Werkbureau van de Drentse Energietafel. (2022). Groen gas in Drenthe: een handelingsperspectief. New Energy Coalition.
- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe. Noordelijke Rekenkamer.
- Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid.
- NVRR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. NVRR.
- Pröpper, I. (2013). De aanpak van interactief beleid. (3e ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Provincie Drenthe. (2022). Omgevingsvisie 2022. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat, versie 1.0. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2023). Samen bouwen we Drenthe! 2023-2027. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2024). Energie-agenda 2024-2027. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2024). Ontvangen reacties en beantwoording op concept Energie-agenda 2024-2027.
- Provincie Drenthe. (2025). Ambtelijke reactie concept-nota van bevindingen proces na de RES Drenthe.
- Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten en de Statencommissie Drenthe 2024.
- RES-regio Drenthe, Werkgroep Communicatie en Participatie. (2022). Communicatie en participatie RES 2.0: de Drentse aanpak. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2021). Handreiking jongerenparticipatie. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2021). Handreiking participatie RES-regio Drenthe. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energiestrategie (RES) 1.0. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2021). Resultaten enquête volksvertegenwoordigers RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2022). Bijlage 2 bij het Voortgangsdokument: Totaaloverzicht per gemeente en detailinformatie projecten. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2022). Bijlage 6 bij het Voortgangsdokument: Regionale Routekaart Warmte. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar de RES 2.0. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2022). Werkplan RES-regio Drenthe, op weg naar de RES 2.0. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2023). Bijlage 5 bij het Voortgangsdokument: Rapportage voortgang per doelstelling. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2023). Ontwerpgids DOET: Drentse Ontwerp & Energie Tafel. RES-regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe. RES-regio Drenthe.
- Verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart 2023 van de volgende partijen: Alliantie, BBB, BVNL, CDA, ChristenUnie, D66, Forum voor Democratie,

GroenLinks, JA21, Jezus Leeft, Partij voor de Dieren, PvdA, PVV, SGP, SP, Sterk Lokaal Drenthe, Volt, VVD, 50PLUS.

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

- Bestuurslid Drentse KEI (schriftelijk vragen voorgelegd)
- Bestuurslid VNO-NCW MKB-Drenthe (schriftelijk vragen voorgelegd)
- Coördinator hernieuwbare energie (provincie)
- Directeur bestuurder Natuur en Milieufederatie Drenthe (schriftelijk vragen voorgelegd)
- Gedeputeerde Henk Jumelet (provincie)
- Junior beleidsmedewerker (provincie)
- Programmamanager RES (Werkbureau RES)
- Projectleider Energie en Klimaat LTO Noord (schriftelijk vragen voorgelegd)
- Projectleider participatie RES (Werkbureau RES)
- Voorzitster DET

Bijlage 2: Scorekaart democratische legitimiteit

Representatieve democratie

	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.
		Politieke partijen hebben het onderwerp genoemd in het verkiezingsprogramma.
		Het onderwerp vindt navolgbaar een plek in het bestuursakkoord.
		Volksvertegenwoordigers slagen erin hun plannen in beleid om te zetten.
	Open agenda	Volksvertegenwoordigers hebben 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.
		Het bestuur geeft inzicht in het beleidsproces aan volksvertegenwoordigers.
Throughput legitimiteit	Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming	Volksvertegenwoordigers krijgen tijdige en juiste informatie over het onderwerp.
		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.
		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.
		Bestuurders verantwoorden zich tegenover volksvertegenwoordigers.

		Volksvertegenwoordigers hebben instrumenten om de uitvoering van het beleid bij te sturen.
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.
	Beleidsresultaten	Er zijn criteria wanneer het beleid als doeltreffend en doelmatig wordt beschouwd.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt geëvalueerd.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt openbaar gemaakt.
		Het beleid is volgens bovenstaande criteria effectief en doelmatig.
	Er is politieke verantwoordelijkheid	Volksvertegenwoordigers zijn transparant over hun resultaten.
		Volksvertegenwoordigers kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten.

Participatieve democratie

Dit deel van de scorekaart is bedoeld om zowel de participatie van stakeholders als die van inwoners te meten. Daarom moet dit deel twee keer gebruikt worden: voor beide groepen één keer.

	Thema	Indicator
Input legitimiteit	Betrokken deelnemers	Er is een actorenanalyse uitgevoerd.
		Alle relevante stakeholders kunnen hun stem laten horen.
		Er is bijzondere aandacht besteed aan het bereiken belanghebbenden die zich niet vanzelf melden.
	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.
		De inbreng van deelnemers wordt schriftelijk vastgelegd.
		Het bestuur informeert de deelnemers regelmatig over wat er met hun inbreng gebeurt.
		Het bestuur weegt de inbreng van stakeholders mee in de afweging.
		Het bestuur geeft inzicht in de afweging van besluiten.
		Het bestuur informeert deelnemers over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens.

		Bestuurders zijn transparant over hun input.
Throughput legitimiteit	Deelnemers kunnen de onderhandelingsresultaten uitleggen aan hun achterban	Deelnemers gaan er in de onderhandelingen meer op vooruit dan achteruit.
		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.
		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.
	Beleidsresultaten	Er zijn criteria wanneer het beleid als doeltreffend en doelmatig wordt beschouwd.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt in kaart gebracht.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt openbaar gemaakt.
		Het beleid is effectief en doelmatig.
	Deelnemers zijn verantwoordelijk	Deelnemers hebben mandaat van hun achterban.
		Deelnemers kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten van het proces.
		Deelnemers zijn transparant over hun input.

Bijlage 3: Ingevulde tabel doorwerking aanbevelingen

Aanbeveling	Geïmplementeerd (ja/nee)	Waar blijkt die implementatie uit?
Aan Provinciale Staten: 1. Stel een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan: A) Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek <i>Ruimte voor inbreng</i>, 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.	ja	1. Startdocument is opgesteld, “Op weg naar de RES 2.0. Doorontwikkeling RES-regio Drenthe.” Op 23 maart 2022 is deze notitie besproken in de Statencommissie OGB. We vinden participatie van belang. Er is gekozen voor een aanpak op 2 niveaus; lokaal en regionaal. Het lokale niveau is hierin leidend. Gemeenten en provincie stellen participatiebeleid hiervoor op/hebben dit opgesteld. Concreet leveren we regionaal een kennis- en inspiratienetwerk, een actuele gereedschapskist participatie en lokaal eigendom en een scholieren- en studentenparticipatieproject op. Zie voor de volledige input/ huidige aanpak, het participatieplan van de RES.

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 de aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio).		
Aan Gedeputeerde Staten: 2. Overweeg bij de totstandkoming van RES 2.0 twee consultatieronden langs de volksvertegenwoordigende organen in te lassen; één over een conceptversie van het startdocument en één voordat een beslissing over de concept-RES wordt genomen. Veranker deze laatste consultatieronde in het startdocument voor de RES. Zorg dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronden niet alleen een besluit nemen over de inhoudelijke koers van de RES, maar ook over de verdere invulling van het proces en hun rol daarin. 3. Behoud voor het traject naar de RES 2.0 de Drentse Energietafel. Versterk de positie van de stakeholders en veranker deze in de besluitvormingsstructuur. Naar het voorbeeld van de Friese Energiealliantie kan ervoor worden gekozen de stakeholders een eigen overleg te geven. Maak in ieder geval duidelijke afspraken over wat van de stakeholders wordt verwacht en op welke manier de overheidsbestuurders met de inbreng van stakeholders in de RES 2.0 omgaan. Zorg ervoor dat de overheidsbestuurders over ieder advies van stakeholders expliciet en gemotiveerd een besluit nemen en leg vast hoe de overgenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES 2.0.	Ja ja	2. Op 23 maart is de startnotitie besproken in de Statencommissie OGB. Er zijn specifieke bijeenkomsten georganiseerd voor volksvertegenwoordigers (september 2022). In lijn met de evaluatie van de RES 1.0 hebben alle volksvertegenwoordigers van de RES Drenthe een enquête ontvangen, waarin gevraagd is op welke manier Staten- en raadsleden betrokken willen worden bij het vervolgproces. In deze enquête staat onder andere de vraag over de wenselijkheid van het installeren van een regiocommissie van volksvertegenwoordigers (nav een aangenomen motie). In de bijeenkomst voor volksvertegenwoordigers is verkend of er een regionale Werkgroep/commissie van volksvertegenwoordigers zou kunnen worden opgezet. 3. In een evaluatie onder de DET-leden is naar voren gekomen om de huidige structuur (die van de DET en werkgroepen) te behouden, maar wel met een duidelijker inbedding van de maatschappelijke partners ten aanzien van de besluitvorming. De uitkomst hiervan is geweest dat er een duidelijkere rolverdeling tussen de bestuurlijke partners (gemeenten, waterschappen, provincie) en maatschappelijke partners door een heldere en duidelijke scheiding aan te brengen tussen advisering/ besluitvoorbereiding en besluitvorming.

Aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: 4. Intensiveer het programma waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Het Drentse Energieverhaal was een goede poging om de Drenten bij de RES 1.0 te betrekken, maar het aantal Drenten dat is bereikt was gering. Houd rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Daarbij is het nodig vooraf een methode te ontwikkelen waarmee de (waarschijnlijk uiteenlopende) meningen van burgers worden geaggregeerd tot hanteerbare aanbevelingen voor de RES 2.0. Wellicht kan de commissie participatie die door Provinciale Staten is opgericht hierin een voortrekkende rol spelen.		5. Voor het narratieve onderzoek, het Drentse energieverhaal, zijn ruim 20.000 Drenten benaderd en gevraagd mee te doen; er hebben hiervan 400 personen gereageerd. De aanbevelingen van de inwoners zijn direct terug te vinden in de RES 1.0. Het voorstel om tot een vervolg op het Drents Energieverhaal te komen is vertaald in een participatieplan tbv de uitvoering naar de volgende fase.
--	--	---

Houdt u bij de aanbevelingen de volgende drie vragen in ogenschouw:

1. In hoeverre nam de provincie de aanbevelingen van de rekenkamer over in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan?

Ja mbt het proces Startnotitie opstellen etc. bespreking / consultatie van de startnotitie met volksvertegenwoordigers. Een RES-bijeenkomst voor volksvertegenwoordigers is georganiseerd, er is een enquête uitgestuurd.

2. Traden er als gevolg van het rekenkamerrapport veranderingen op c.q. deed de provincie aanpassingen in het proces van de RES deel 2 in vergelijking met de RES 1.0? Zo ja, welke? Debatteerden Provinciale Staten hierover? Zo ja, tijdens welke vergaderingen?

In de RES werken we samen als provincie met andere partijen, het rapport + aanbevelingen zijn aan de orde gesteld in de DET.

3. Leidde het rapport tot discussie, gedachtenvorming en de ontwikkeling van een toekomstvisie? Houden Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling of -uitvoering op een bepaald gebied rekening met wat de rekenkamer heeft aanbevolen, eventueel in een andere context?

Ja bv bij de totstandkoming van de Energie agenda 2025 – 2027.

Voor alle drie de vragen: uit welke stukken blijkt de doorwerking?

3) opstellen van de Energie-agenda 2024-2027 (14 mei vastgesteld door GS) participatie van stakeholders in de totstandkoming.

-maatwerk ondersteuning voor participatie / beleidskader (financiële) participatie zonneroute A37

Bijlage 4: Lijst met afkortingen

- AB – Algemeen Bestuur
- DB – Dagelijks Bestuur
- DET – Drentse Energietafel, organisatie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de RES
- IPO – Interprovinciaal Overleg
- M.e.r.-plicht – milieueffectenrapportageplicht, bedoeld om de milieueffecten van een plan of project in kaart te brengen, die meegewogen moeten worden in de besluitvorming
- NPRES – Nationaal Programma RES, overkoepelende organisatie die RES-regio's ondersteunt bij maken RES'en
- PHO – portefeuillehoudersoverleg
- PHO EKM – portefeuillehoudersoverleg Energie, Klimaat en Milieu
- pMIEK – provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat
- RO-procedure – ruimtelijke ordeningprocedure
- SMR – Small Modular Reactors, innovatieve ontwerpen van kerncentrales
- UvW – Unie van Waterschappen
- VDG – Vereniging van Drentse Gemeenten
- VNG – Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 5: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe

Wij willen u bedanken voor het toezenden van het eindrapport '*Onderzoek naar het proces ná de RES 1.0 in Drenthe*'. De hoofdconclusie in dit rapport is dat de provincie de democratische legitimiteit van het proces na de RES 1.0 onvoldoende borgde. Dit wordt geconcludeerd omdat Provinciale Staten werden geïnformeerd over de keuze om te werken met voortgangsrapportages en over de voortgangsrapportages zelf en deze niet besluitvormend werden voorgelegd. Op regionaal niveau betrok de provincie inwoners onvoldoende in het proces na vaststelling van de RES 1.0, aldus uw onderzoek. Daarnaast is de aanbeveling om duidelijker vast te leggen wat er gebeurt met de inbreng en adviezen van de maatschappelijke partners die meepraten en adviseren aan de Drentse Energie Tafel (DET). Ook beveelt u aan om de verplichte participatieverordening in het kader van de Wet versterking participatie op decentraal niveau specifiek uit te werken voor de energietransitie. Wij willen u bedanken voor de gelegenheid om hierop te reageren. Wij maken hier graag gebruik van om aan te geven hoe wij de aanbevelingen op gaan pakken en om een aantal kanttekeningen te maken bij de door u getrokken conclusies. Daarbij nemen wij gemotiveerd afstand van de conclusie dat de democratische legitimiteit van proces na de RES 1.0 onvoldoende geborgd is en dat er onvoldoende is gedaan om inwoners te betrekken bij het proces.

Aan de vooravond van de nieuwe energiedoelstellingen voor 2040 en richting 2050 biedt uw rapport belangrijke lessen om mee te nemen in de regionale samenwerking tussen maatschappelijke partners, gemeenten en provincie.

Nieuwe inzichten hebben inmiddels geleid tot het anders vormgeven van de RES-samenwerking in Drenthe. Zodat er naast de productie van duurzame elektriciteit ook meer inzet wordt gepleegd op waterstof, groen gas, de warmtetransitie en het elektriciteitsnetwerk, waardoor er meer recht gedaan wordt aan een toekomstbestendig en robuust energiesysteem. De RES heeft de afgelopen jaren de meerwaarde van het op regionaal niveau samenwerken aan gezamenlijke doelen onderstreept, de wens is om dit voort te zetten in de Drentse Energie Aanpak (DEA). Wij zijn voornemens de bevindingen en aanbevelingen van de NRK in te brengen in deze nieuwe samenwerking.

Ook herkennen wij de in het rapport omschreven bevinding dat na de vaststelling van de RES 1.0 het proces verschoof van het opstellen van een strategie naar de uitvoering en monitoring van

het RES-bod. Om die reden is er in de RES-regio Drenthe en andere RES-regio's in Nederland gekozen om te werken met voortgangsrapportages in plaats van het vaststellen van een RES 2.0. Het

rapport concludeert terecht dat er in de voortgangsrapportages geen nieuwe beleidskeuzes zijn gemaakt. De gekozen aanpak voor het werken met voortgangsrapportages en het uitvoeren van het participatietraject op gemeentelijk en projectniveau past naar onze mening bij de uitvoeringsfase waarin de RES zich bevond na de vaststelling van de RES 1.0. Aangezien er geen sprake was van nieuwe doelen of ambities, maar van de uitvoering van de in de RES 1.0 gestelde doelen. De besluitvorming lag daarmee bij het college van Gedeputeerde Staten en de voortgangsrapportages werden ter informatie naar Provinciale Staten verstuurd. De NRK komt mogelijk tot haar conclusie omdat zij in haar oorspronkelijke onderzoeksopzet nog uitging van het vaststellen van een RES 2.0 en het daarin opnemen van nieuwe beleidskeuzes. Wij herkennen ons daarom niet in de conclusie dat de democratische legitimiteit onvoldoende geborgd is.

Na vaststelling van de RES 1.0 vond het participatieproces om inwoners te betrekken met name plaats op lokaal en op projectniveau, zo dicht mogelijk bij de inwoners. De provincie en gemeenten hebben zich in deze uitvoeringsfase hard ingespannen voor het behalen van de RES 1.0 doelen, en participatie op lokaal- en project niveau aangejaagd, gefaciliteerd en ondersteunt. Zo geven wij in onze handreiking participatie bij zon- en windparken expliciet aan wat wij verwachten ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie. Dit wordt bij nieuwe ontwikkelingen voor duurzame opwekprojecten actief bij gemeenten en projectontwikkelaars onder de aandacht gebracht en bij te toetsen vergunningen wordt dit meegewogen. Daarnaast ondersteunt en faciliteert de provincie lokaal eigendom via financiële ondersteuning van de Drentse lokale energiecoöperaties en het verzamelen en delen van kennis en expertise over participatie en lokaal eigendom bij duurzame energieprojecten. Daarnaast ondersteunen wij lokale initiatieven via subsidies en leningen van het Drents Energiefonds. Deze inzet is vooral gericht op het uitvoeringsspoor op lokaal niveau, en is daarom buiten beschouwing gelaten in uw onderzoek. Vermoedelijk omdat de oorspronkelijke onderzoeksopzet nog uitging van het vaststellen van een RES 2.0. Wij zijn daarom van mening dat dit rapport ten onrechte een beeld schetst van onvoldoende participatiemogelijkheden.

Uw aanbeveling om de verplichte participatieverordening in het kader van de Wet versterking participatie op decentraal niveau specifiek uit te werken voor de energietransitie is een waardevol advies. Wij gaan verkennen hoe dit het beste uitgewerkt kan worden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

