

---

## Onderzoeksplan democratische legitimiteit RES

---

<b>AUTEURS</b>	Edwin de Jong
<b>DATUM</b>	27 januari 2021
<b>ONDERWERP</b>	Onderzoeksplan democratische legitimiteit RES

---

### Enige achtergronden bij de RES

In het Klimaatakkoord uit 2019 is ervoor gekozen dertig zogeheten energieregio's een centrale rol te geven in het streven de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen. In Drenthe, Fryslân en Groningen vallen de grenzen van de energieregio's samen met de provinciegrenzen. De energieregio's moeten in een regionale energiestrategie (RES) regionaal gedragen keuzes uitwerken.<sup>1</sup> Dat is een gezamenlijke opdracht aan provincies, gemeenten en waterschappen en zij moeten samenwerken met maatschappelijke partners, netbeheerders (voor gas, elektriciteit en warmte), het bedrijfsleven en waar mogelijk bewoners.<sup>2</sup>

Vragen waar de energieregio's voor staan, zijn onder andere: waar is hoeveel ruimte voor niet-fossiele energieproductie, zijn deze plekken maatschappelijk gezien acceptabel en zijn zij financieel haalbaar? In een RES beschrijft elke energieregio zijn eigen keuzes. De energieregio's moeten daarbij letten op maatschappelijke aanvaardbaarheid en financiële haalbaarheid. Uitgangspunt is dat het aanbod van de 30 energieregio's landelijk gezien optelt tot 35 TWh schone energie. Lukt dat niet, dan zal de minister een verdeelsystematiek hanteren. Daarbij houdt hij de Rijkscoördinatierегeling als stok achter de deur indien regio's onvoldoende grote zoekgebieden aanwijzen. Op het moment van schrijven van dit onderzoeksvoorstel worden de concept-RESsen doorgerekend door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Provinciale Staten, de gemeenteraden en de algemene besturen van de waterschappen stellen de RES 1.0 uiteindelijk vast alvorens zij deze aanbieden aan het Nationaal Programma RES. De regio's leveren op twee momenten een versie van hun RES op aan het Nationaal Programma RES:

1. De concept RES is op 1 oktober 2020 aangeboden;
2. De RES 1.0 wordt op 1 juli 2021 aangeboden.

De RES is geen onderdeel van het reguliere staatsbestel (hij is niet in organieke wetgeving geregeld). Hoe een RES moet worden vormgegeven, moet de bestuurders van de inliggende gemeenten, provincie en waterschap(pen) vaststellen. De Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie<sup>3</sup> positioneert de RES als een multitoel:<sup>4</sup>

1. de RES is een instrument om de ruimtelijke inpassing van de energiestrategie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren;
2. de RES is een manier om langjarige regionale samenwerking te organiseren;
3. de RES is tenslotte ook nog een product, namelijk een document met een regionale energiedoelstelling en een aanpak of strategie om die doelstelling te bereiken.

---

<sup>1</sup> Klimaatberaad, Klimaatakkoord, Den Haag 2019, p. 222.

<sup>2</sup> Rijksoverheid, IPO, Unie van Waterschappen en VNG, Handreiking Regionale Energie Strategieën, Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie, 20 december 2018.

<sup>3</sup> [www.regionale-energiestrategie.nl](http://www.regionale-energiestrategie.nl).

<sup>4</sup> A.J. van Helden, De linker- en de rechterhand van 'Den Haag', in: Nederlands Juristenblad – 6-11-2020 – afl. 38, p. 2931.

## RES en democratische legitimiteit

In dit onderzoek staat de democratische legitimiteit van de RES centraal. Het inzetten van de RES zou voor draagvlak en acceptatie bij maatschappelijke partners (burgers, bedrijven, groene partijen, netbeheerders) in de regio zorgen.<sup>5</sup> In de literatuur zijn al veel discussies gevoerd over het begrip democratische legitimatie in relatie tot besturen met akkoorden.<sup>6</sup> In de essaybundel Ruimte in regels overdenkt een aantal experts mogelijkheden te komen tot een toekomstbestendig bestuur. Een aantal van de adviezen in deze essays gaat over democratische legitimiteit en burgerparticipatie. Leyenaar geeft drie kernfactoren van een meervoudige democratie, namelijk: de verbinding tussen bestuur en burgers is *inclusief*, burgers zijn voldoende *geïnformeerd* en de inzet is *intensief*.<sup>7</sup>

Op basis van de wetenschappelijke literatuur ontwikkelen wij in dit onderzoek een meetlat voor de democratische legitimiteit van besluitvorming in akkoorden. Deze meetlat besteedt aandacht aan de rol van de gekozen volksvertegenwoordiging en allerlei aanvullende vormen van legitimatie. Democratische legitimiteit is in de hedendaagse wetenschappelijke literatuur namelijk een meervoudig begrip, dat verder reikt dan de legitimatie die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezingen).<sup>8</sup> Aanvullende vormen van democratie maken daarom onderdeel uit van de eerder genoemde meetlat.

### Tekstkader 1: vormen van democratische legitimiteit

Er zijn volgens Bekkers e.a. kortweg drie vormen van legitimiteit:<sup>9</sup>

1. Input-legitimiteit: in hoeverre hebben burgers ruimte om vóór de voorbereiding van het besluit inbreng te hebben?
2. Throughput-legitimiteit: in hoeverre hebben burgers tijdens de beleidsvorming mogelijkheden om hun wensen naar voren te brengen?
3. Output-legitimiteit: in hoeverre sluiten de uitkomsten van beleid aan bij wat burgers wensen? Dat kan dan gaan om de afspraken die in de RES staan en om de uiteindelijke resultaten. Die laatste zullen zich pas in de loop der jaren manifesteren en zullen daarom buiten het onderzoek blijven.

Provincie, gemeenten en waterschap(pen) zijn in de energietransitie belangrijke partijen, maar ook diverse 'stakeholders' als energienetbeheerders, natuur- en milieuorganisaties, standsorganisaties en belangenbehartigers van ander bedrijfsleven. Als belangen van de diverse groepen burgers en belangengroepen op een evenwichtige manier bij de besluitvorming worden betrokken, kan dit de democratische legitimiteit van een besluit of beleid doen toenemen. Het bereiken van maatschappelijk gewenste resultaten van beleid kan dat effect ook hebben. Betrokkenheid van inwoners,

---

<sup>5</sup> <https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res>

<sup>6</sup> In het afgelopen decennium is kritiek geuit op het besturen met akkoorden. Die kritiek spitst zich toe op de onduidelijke status van de akkoorden en hun problematische verhouding tot het traditionele democratisch gelegitimeerde besluitvormings- en wetgevingsproces. Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Raad van State van 2013; Schaap e.a., 2017, Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?, Tilburg: TiREG; en Prof. dr. R.A. Koole, 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?', RegelMaat 2019-2, p. 95-111.

<sup>7</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Essaybundel Ruimte in regels, Den Haag, 2020 p. 30.

<sup>8</sup> V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger, Governance and the democratic deficit, assessing the democratic legitimacy of governance practices, Burlington: Ashgate Publishing Company 2007.

<sup>9</sup> V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger, Governance and the democratic deficit, assessing the democratic legitimacy of governance practices, Burlington: Ashgate Publishing Company 2007.

bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming kan op twee manieren plaatsvinden: indirect via volksvertegenwoordigers (raadsleden, Statenleden en Algemene Bestuursleden van waterschappen) en via meer directe vormen van participatie.<sup>10</sup>

### Vraagstelling

Gegeven het netwerkarakter van de energieregio's is de vraag relevant hoe de democratische legitimering van de RES is vormgegeven. Hierbij is ook de vraag relevant welke vrijheid volksvertegenwoordigers ervaren in de besluitvorming, als veel stakeholders al eerder in het proces een inbreng hebben geleverd. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

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

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in vijf deelvragen, te weten:

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

### Plan van aanpak

Dit project is een extensief onderzoek dat voornamelijk zal plaatsvinden op basis van een documentenanalyse en interviews. Wij kiezen voor semigestructureerde interviews omdat wij hiermee enerzijds richting aan de gesprekken geven en anderzijds respondenten de mogelijkheid krijgen hun verhaal te doen. De validiteit van de interviews zal worden vergroot door het aantal interviews dat wij per provincie houden en doordat wij uitspraken uit interviews zoveel mogelijk verifiëren in schriftelijke bronnen. In veel gevallen zullen door die gesprekken meerdere deelvragen kunnen worden beantwoord. Weliswaar zal documentenanalyse deel uitmaken van het onderzoek, maar als centrale onderzoeksmethode zullen interviews worden ingezet, aangevuld met bestaand dan wel te creëren enquêtemateriaal.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave+res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx>

<sup>11</sup> In het onderzoeksprogramma is de optie opgenomen om samen te werken met gemeentelijke rekenkamer(commissie)s. Aan de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s is deze vraag voorgelegd, maar geen van hen had het voornemen het onderwerp RES op de agenda staan. Omdat de benodigde gegevens waarschijnlijk ook zonder samenwerking met de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s kan worden verkregen, hebben wij besloten hiervan af te zien. Als mocht blijken dat samenwerking alsnog nodig is om de juiste gegevens te krijgen, zullen de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s ad hoc worden benaderd.

### *Ontwikkelen meetlat voor democratische legitimiteit*

Om de democratische legitimiteit van het RES-proces te kunnen beoordelen, zullen wij aan de hand van wetenschappelijke literatuur een meetlat ontwikkelen. De literatuur volgend, zal de meetlat zich toespitsen op de input- en throughput-legitimiteit en zullen wij naast de representatieve democratie verschillende aanvullende modellen voor democratie in de meetlat betrekken (zoals directe, pluralistische, deliberatieve en associatieve democratie).

### *Documentenanalyse*

De Noordelijke Rekenkamer zal een documentenanalyse uitvoeren. Naast een algemene analyse van de voorbereidende documenten, zullen drie specifieke onderwerpen op basis van documenten worden verdiept.

1. Aan de hand van documenten geven wij een beschrijving van de formele organisatie- en besluitvormingsstructuur van de RES. Wij brengen in beeld welke overleggremia er zijn en hoe besluiten worden genomen. Voor beantwoording van deelvraag 1 en 2 maakt de Noordelijke Rekenkamer een beschrijving van de soorten bijeenkomsten aan de hand van een typologie (vormen van legitimatie / participatieladder). De belangrijkste gegevensbronnen zijn – naast de gesprekken met deelnemers aan de overleggen – de voorbereidende documenten voor de RES en de vergaderstukken (agenda, verslag en onderliggende stukken) van de ambtelijke en bestuurlijke RES-bijeenkomsten. De beschrijving zal niet alleen aandacht schenken aan de procedurele aspecten. De inhoudelijke vraag wie wanneer welke standpunten heeft ingebracht, welke besluiten zijn genomen en in hoeverre de besluitvormende organen naar de inbreng van stakeholders hebben geluisterd, komt eveneens aan bod.
2. Om deelvraag 3 te beantwoorden maken wij een quick scan van provinciale verkiezingsprogramma's, coalitieakkoorden en de RES. Wensen met betrekking tot de energiestrategie uit de verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden worden opgenomen in een overzichtelijke tabel. Deze tabel zal naast de onderwerpen in het concept-RES-document worden gelegd. Zo kunnen we beoordelen waar overeenkomsten en verschillen zijn. Het zal op basis van deze quick scan niet mogelijk zijn om doorwerking van deze wensen vanuit de verkiezingsprogramma's/coalitieakkoorden naar en de concept-RES causaal aan te tonen. Wellicht kunnen aanvullende interviews met deelnemers aan de overleggen hierover meer duidelijkheid geven. Er kan in ieder geval worden gezien hoeveel van de 'beloften' uit de verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden zijn waargemaakt in de RES. Ook kunnen we vanuit het coalitieakkoord bepalen welke onderwerpen Gedeputeerde Staten van belang vonden in de onderhandelingen om de RES vorm te geven.
3. Om deelvraag 4 te kunnen beantwoorden we – indien burgerparticipatie heeft plaatsgevonden – hierover documentatie (zoals agenda's, deelnemerslijsten, verslagen en reactienota's) opvragen. Op basis van deze gegevens zal de Noordelijke Rekenkamer een overzicht maken van de burgerparticipatie die heeft plaatsgevonden, van de inhoud en de doorwerking daarvan.

### *Media-analyse*

Om deelvraag 3 goed te kunnen beantwoorden voeren we een media-analyse uit waarin we kijken welke rol de RES – of onderdelen hieruit – een rol hebben gespeeld in de verkiezingscampagnes van de provinciale politieke partijen. Daarmee kunnen we de vraag beantwoorden in hoeverre burgers wisten wat de standpunten van deze partijen waren en op welke manier deze standpunten hebben doorgewerkt in de RES.

### *Interviews*

De volgende personen zullen worden geïnterviewd.

1. Een sleutelpersoon bij de RES-organisatie, bijvoorbeeld de projectsecretaris. Dit interview dient meerdere doelen. Het is belangrijk om snel een eerste indruk te krijgen welke documenten belangrijk zijn, welke overleggremia er zijn en welke partijen daarbij betrokken zijn. Vanuit dit overzicht zal de Noordelijke Rekenkamer bepalen van welke personen die aan het RES-proces hebben deelgenomen zij vervolginterviews wil afnemen. Deze persoon kan veel inzicht verschaffen over de manier waarop de RES tot stand is gekomen. Aan deze persoon kan ook worden gevraagd welke belangengroepen bij het RES-proces zijn betrokken (en welke niet) en welke afweging daaraan voorafging. Verder kan hij informatie verstrekken over de vormgeving van het burgerparticipatieproces. Dit gesprek is een belangrijke bouwsteen voor beantwoording van de deelvragen 1, 2, 4 en 5.
2. Deelnemers aan het RES-proces. De beantwoording van deelvraag 1, 2,4 en 5 zal verder gebeuren door het voeren van gesprekken met aan de verschillende ambtelijke en bestuurlijke gremia deelnemende partijen, waaronder de verantwoordelijke gedeputeerde en Provinciale Statenleden. Waar mogelijk zullen we ook gesprekken voeren met stakeholders die graag aan het project hadden willen deelnemen, maar dit – om wat voor reden dan ook – niet hebben gedaan. Er zal een zo volledig mogelijk beeld worden gekregen van de deelnemers aan de RES en wat hun belangen zijn. Per RES zullen we in beginsel de volgende stakeholders uitnodigen voor een gesprek. Waar mogelijk clusteren we de gesprekken tot groepsgesprekken.

Stakeholders	
<i>Overheden</i>	<i>Belangenorganisaties (in enkele groepsgesprekken)</i>
• Provincie	• Burgers
• Gemeenten	• Bedrijfsleven
• Waterschappen	• Landbouw
	• Natuur & milieu
	• Woningcorporaties
	• Jongeren
	• Energiesector
	• Energiecoöperaties

3. Indien nodig kunnen we aan het eind van het onderzoek één of enkele deskundigen raadplegen om mee te denken over de analyse over de democratische legitimatie van de RES.

Een groot deel van de (groeps)interviews houden we (al-of-niet in verband met coronamaatregelen) online.

#### *Representatieve enquête onder burgers*

Het antwoord op de deelvragen 2, 4 en 5 zal voor een deel worden gegeven door een representatieve enquête uit te voeren onder de bevolking van Groningen/Friesland/Drenthe. We zullen vragen in hoeverre de RES bekend is, in hoeverre de bevolking zich bij het proces betrokken voelt en in hoeverre zij zich kan vinden in de belangrijkste afspraken die in de concept-RES zijn gemaakt.

#### **Afbakening en onderzoeksperiode**

Met de ondertekening van het Klimaatakkoord op 1 oktober 2019 zijn voor het eerst afspraken vastgelegd om tot een RES te komen. Dit is het natuurlijke begin van de onderzoeksperiode. Dat betekent dat de onderhandelingen in het kader van het Klimaatakkoord buiten het onderzoek vallen. Bij het schrijven van dit onderzoeksvoorstel zijn de voorbereidingen van de RES in volle gang.

Op 1 oktober 2020 moesten de energieregio's hun concept-RES aan het PBL aanbieden. Het PBL beoordeelt de concept-RESsen en mogelijk moeten de energieregio's dan nog extra inspanningen

doen om tot een definitief RES te komen. Die beoordeling en conclusie van het PBL en de discussies en eventuele extra inspanningen die dat oplevert vallen binnen de onderzoeksperiode. Medio 2021 zal de RES 1.0 moeten zijn vastgesteld. Dan eindigt de onderzoeksperiode.

De RES zal steeds in een cyclus van minimaal 2 jaar worden geactualiseerd. De opbrengsten van het onderzoek kunnen de provincies (en de andere partners) gebruiken voor het verbeteren van de beleidsvormingsprocessen rond de komende actualisaties van de RES. De door de Noordelijke Rekenkamer te ontwikkelen meetlat voor democratische legitimatie kan ook gebruikt worden voor het opzetten van structureel participatiebeleid, zoals aanbevolen in haar rapport over borging ruimtelijke kwaliteit.

### **Presentatievorm resultaten**

De Noordelijke Rekenkamer zal de resultaten van het onderzoek presenteren in een position paper en een infographic. Tevens zal het onderzoek een staalkaart met criteria van democratisch bestuur opleveren dat voor zowel de Noordelijk Rekenkamer als de provincies van nut kan zijn. Zoals gebruikelijk zal de Noordelijke Rekenkamer de belangrijkste bevindingen aan Provinciale Staten presenteren en zal zij een toelichting geven in de Statencommissies. Verder is er de mogelijkheid (indien daarvoor aanleiding is) om een aantal werkconferenties te organiseren met leden van Provinciale Staten en de gedeputeerden ter bespreking van de resultaten en aanbevelingen.

### **Planning van het onderzoek**

Hieronder is een globale planning van het onderzoek weergegeven. Wij werken in een team van twee personen aan het onderzoek, waardoor we activiteiten deels parallel kunnen uitvoeren. Zo mogelijk zullen we voor de quick scan van de coalitieakkoorden en de RES gebruik maken van een stagiair. Volgens deze planning presenteren we het onderzoek in september aan Provinciale Staten.

## Literatuur

Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A & Fenger, M., Governance and the democratic deficit, assessing the democratic legitimacy of governance practices, Burlington: Ashgate Publishing Company 2007.

E: M+MA., In gesprek over energietransitie, participatie en communicatie in 30 RES Regio's, Den Haag, september 2020.

FNV, Inzicht in de invloed en bereidheid van Nederlanders in de energietransitie, highlights onderzoek, oktober 2020.

Helden, A.J. van, De linker- en de rechterhand van 'Den Haag', in: Nederlands Juristenblad – 6-11-2020 – afl. 38, p. 2931.

Klimaatberaad, Klimaatakkoord, Den Haag 2019.

Koole, R.A., 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?', in: RegelMaat 2019-2, p. 95-111.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Essaybundel Ruimte in regels, Den Haag, 2020.

Raad van State, jaarverslag van de Raad van State, Den Haag 2013

Rijksoverheid, IPO, Unie van Waterschappen en VNG, Handreiking Regionale Energie Strategieën, Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie, 20 december 2018.

Schaap, L. & Daemen, H. (red.), Renewal in European Local Democracies, Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2012.

Schaap, L., Groenleer, M., Berg, A. van den, Broekman, C., Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?, Tilburg: TiREG. 2017.

<https://www.dvhn.nl/groningen/Energieplannen-gaan-langs-burgers-heen-groeiende-weerstand-tegen-nog-meer-wind-en-zonneparken-26067397.html>.

[www.regionale-energiestrategie.nl](http://www.regionale-energiestrategie.nl).

<https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave+res/opgave+maatschappelijk+en+bestuurlijk+draagvlak/default.aspx>

<https://vng.nl/artikelen/regionale-energiestrategie-res>



## **Noordelijke Rekenkamer**

Nassaulaan 5  
9401 HJ Assen

[www.noordelijkerekenkamer.nl](http://www.noordelijkerekenkamer.nl)