

Aan Provinciale Staten van Groningen

Assen, 16 februari 2026.

Betreft: Rapportage rekenkameronderzoek democratische legitimiteit proces na de RES 1.0

Geachte Provinciale Staten van Groningen,

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

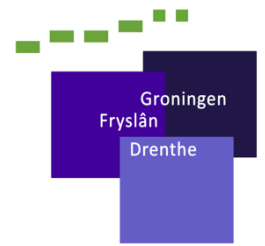
Gedeputeerde Staten wezen in hun bestuurlijke reactie op het onderzoek in 2021 vooral op het belang van participatie op gemeentelijk niveau. Daarnaast gaven zij aan, dat zij een aanbeveling zouden inbrengen bij het vormgeven van deze RES binnen de RES-organisatie: namelijk de aanbeveling een programma 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 (vier Groningse, twee¹ Friese en zes Drentse). In 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 Groningen stelde deze herijkte RES niet op, maar koos voor een Voortgangsrapportage. Om toch de

¹ Een derde Friese gemeentelijke rekenkamer haakte op het allerlaatste moment af; het verzamelde materiaal is wel gebruikt voor de analyse.



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:

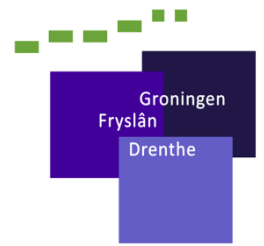
- Rol volksvertegenwoordiging: u was als Provinciale Staten niet betrokken bij de keuze voor een Voortgangsrapportage in plaats van een herijking van de RES.
- Rol stakeholders: de RES-regio legde niet vast dat bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit 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 toch echt serieuze verbeteringen nodig, zo blijkt uit het onderzoek. 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. Betrek de volksvertegenwoordigers, waaronder Provinciale Staten, meer bij de vormgeving van het besluitvormingsproces over de RES 2.0. en geef hen extra mogelijkheden het beleid bij te sturen. (...).
3. Verstevig de positie van de stakeholders in het besluitvormingsproces. Ga met een stakeholdersanalyse na of alle relevante stakeholders aan tafel zitten. Organiseer en faciliteer een structureel overleg waarin de stakeholders regelmatig bijeenkomen om een visie op de RES 2.0 uit te werken. Zorg dat een of meer deelnemers van dit overlegsgremium vertegenwoordigd zijn in de Stuurgroep. Maak afspraken over de manier waarop de Stuurgroep met adviezen vanuit dit stakeholdersoverleg omgaat en leg die vast. Motiveer steeds het al dan niet overnemen van die adviezen.
4. Stap af van het uitgangspunt dat in de RES geen nieuw beleid wordt gemaakt en dat participatie door inwoners niet nodig of zelfs ongewenst is. Participatie over gemeentelijke deelplannen is niet hetzelfde als participatie over de RES. Gebruik de RES als instrument om in contact te komen met inwoners en om er achter te komen wat er leeft onder inwoners. Zet richting RES 2.0 een programma op waarbij structureel aan burgers de ruimte wordt gegeven te participeren. Houd daarbij rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.