

(Na) de RES 1.0 Drenthe

Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces daarna in Aa en Hunze

Opstellers	Sam Heslinga, Sieger Veenstra, Anke Pietersma en Beatrijs Visser
Portefeuillehouder	Rekenkamer Aa en Hunze
Datum	29 december 2025

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen.....	3
Aanleiding en vraagstelling.....	3
Conclusies.....	4
Aanbevelingen.....	6
1. Aanleiding en vraagstelling	8
1.1 De RES Drenthe	8
1.2 NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie'	9
1.3 Proces ná de RES 1.0	10
1.4 Wettelijke bevoegdheden en instrumenten van de gemeenteraad	12
1.5 Vraagstelling.....	12
1.6 Normenkader en onderzoeksaanpak	14
1.7 Leeswijzer.....	15
2. Betrokkenheid bij de RES 1.0.....	16
2.1 Inleiding.....	16
2.2 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de RES 1.0	17
2.3 De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0.....	28
2.4 De betrokkenheid van inwoners bij de RES 1.0	32
2.5 Samenvattende bevindingen	36
3. Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0	38
3.1 Inleiding.....	38
3.2 Proces ná de RES 1.0	38
3.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad	40
3.4 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties	48
3.5 Betrokkenheid van inwoners.....	52
3.6 Samenvattende bevindingen	56
Bronnenlijst.....	57
Bijlage 1: Scorekaart democratische legitimiteit.....	60
Bijlage 2: Factsheet deelnemende Drentse gemeenten	63

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 jaarlijks 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.

De Noordelijke Rekenkamer (NRK) onderzocht in 2021 op provinciaal niveau de democratische legitimiteit van de RES 1.0. Daarbij nam de NRK het gemeentelijke niveau niet mee, omdat zij bij gemeenten geen onderzoeksbevoegdheid heeft. In 2024 en 2025 onderzocht de NRK op provinciaal niveau de democratische legitimiteit van het proces *na* de RES 1.0. Om ook onderzoek te kunnen doen op gemeentelijk niveau, bood de NRK lokale rekenkamers in Noord-Nederland aan namens hen dit onderzoek uit te voeren. De rekenkamer van de gemeente Aa en Hunze besloot deel te nemen aan dit onderzoek. Daardoor kon de NRK binnen de gemeente Aa en Hunze onderzoek doen naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces daarna op gemeentelijk niveau.

Van RES 2.0 naar Voortgangsrapportage

Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de RES-regio Drenthe in 2023 een RES 2.0 vast zou stellen, maar het Nationaal Programma RES (NPRES) legde de RES-regio's de keuze voor een RES 2.0 of een voortgangsdokument op te stellen. De RES-regio Drenthe publiceerde, net als de meeste andere regio's, een Voortgangsdokument in plaats van een nieuwe strategie. Voorlopig komt er geen herijkte RES, maar de energietransitie gaat door en daarmee blijft de behoefte aan voldoende democratisch en maatschappelijk draagvlak voor de transitie, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord.

Kader: proces na de RES 1.0

De NRK rangschikt de volgende documenten onder het proces na de RES 1.0 in de gemeente Aa en Hunze:

- Notitie Op weg naar de RES 2.0;
- Transitievisie Warmte;
- Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze;
- Voortgangsdokument RES Drenthe.

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.¹

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:

Op welke wijze borgden de gemeenten de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie 1.0 en hoe borgen zij de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 ?

Conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

De gemeente Aa en Hunze borgde de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces daarna onvoldoende.

De gemeenteraad had weinig invloed op het RES-bod dat het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: college) inbracht bij de RES-regio. Wel stelde de raad de Startnotitie RES Drenthe 1.0, de Concept-RES Drenthe en de RES 1.0 vast. Van het RES-bod was toen al een substantieel deel gerealiseerd. Het college betrok geen maatschappelijke organisaties of inwoners bij het RES-bod. Een deel van de ambitie stelde de gemeente vast met het beleidskader Zonne-energie. Participatie hieraan was voor maatschappelijke organisaties en inwoners in bepaalde mate wél mogelijk. Een actorenanalyse ontbrak.

De gemeenteraad werd niet betrokken bij de keuze voor het Voortgangsdokument RES-regio Drenthe in plaats van een herijkte RES. Maatschappelijke organisaties en inwoners waren niet betrokken bij dit document. De gemeenteraad stelde de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie vast. Inwoners en maatschappelijke organisatie waren betrokken bij de Transitievisie Warmte, in de vorm van consultatiemomenten en het leveren van zienswijzen. Inwoners en maatschappelijke organisaties kregen die mogelijkheid niet bij de Duurzaamheidsvisie, vanwege het 'hoog-over' karakter.

¹ Voortgangsdokument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

Hieronder beantwoorden we de deelvragen van het onderzoek.

1. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het opstellen van de RES 1.0 in de regio Drenthe?

De gemeenteraad stelde de Startnotitie RES Drenthe 1.0, de Concept-RES Drenthe en de RES 1.0 Drenthe vast. Het gemeentelijk RES-bod was onderdeel van de RES. De gemeenteraad stelde ook het beleidskader Zonne-energie vast, waarin het bestuur een deel van het RES-bod van Aa en Hunze vastlegt.

2. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?

De gemeente betrok geen maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0 of het samenstellen van het gemeentelijk RES-bod. Maatschappelijke organisaties kregen wel de mogelijkheid een inspraakreactie in te dienen op het Beleidskader Zonne-energie. In enkele gevallen onderbouwt de gemeente hoe deze reacties in het beleid doorwerkten.

3. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?

De gemeente betrok geen inwoners bij de RES 1.0 of het gemeentelijke RES-bod. Wel kregen ze de mogelijkheid een bijdrage te leveren tijdens een workshop voor het Beleidskader Zonne-energie. In hoeverre deze bijdrages doorwerkten in het beleid is de NRK niet duidelijk geworden.

4. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het RES-proces na de RES 1.0 in de regio Drenthe? Hoe effectief was dit?

De gemeenteraad was niet betrokken bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken en in plaats daarvan het Voortgangsdokument RES-regio Drenthe op te stellen. Dit voortgangsdokument kreeg de raad ter informatie aangeboden, net als de notitie 'Op weg naar de RES 2.0'. De raad kreeg de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie ter besluitvorming voorgelegd. Gedurende het proces ná de RES 1.0 organiseerde het bestuur meerdere informatiemomenten. Het vergt meer onderzoek om na te gaan in hoeverre de betrokkenheid van de raad bij het opstellen van het proces na de RES 1.0 effectief was.

5. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?

De gemeente Aa en Hunze betrok geen maatschappelijke organisaties bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken. Van betrokkenheid bij het Voortgangsdokument RES-regio Drenthe is geen

sprake. Aan de betrokkenheid van de organisaties bij de Transitievisie Warmte lag geen actorenanalyse ten grondslag. Organisaties kregen de mogelijkheid een zienswijze in te dienen en maakten hier gebruik van. Het bestuur koos bij de Duurzaamheidsvisie ervoor geen participatie te gebruiken, vanwege het ‘hoog-over’ karakter.

6. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?

Inwoners waren niet betrokken bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken. Van betrokkenheid bij het Voortgangsdokument RES-regio Drenthe is geen sprake. Voor de Transitievisie Warmte organiseerde de gemeente drie informatie- en consultatiemomenten. De inbreng vatte de gemeente samen in het Eindverslag consultatie en inspraak. Het bestuur koos bij de Duurzaamheidsvisie ervoor geen participatie toe te passen, vanwege het ‘hoog-over’ karakter.

7. Welke lessen vloeien uit dit onderzoek voort voor het vervolg van het RES-proces?

We beantwoorden deze vraag op basis van dit onderzoek dat we namens de betreffende rekenkamers uitvoerden in zes Drentse gemeenten, vijf Groningse gemeenten en twee Friese gemeenten. We zagen dat de RES onderdeel werd van de meer algehele energietransitie. We zagen dat de colleges, na de vaststelling van de RES 1.0, documenten zoals startnotities en voortgangsrapportages ter informatie deelden met de raden. Raden namen deze documenten dan veelal ter kennisgeving aan. Dat is een keuze: raden kunnen er ook voor kiezen die documenten te agenderen.

We zagen dat er weinig criteria zijn vastgelegd waar de gemeenteraad het energiebeleid op kan toetsen. De raad kan aandringen op het formuleren van specifieke criteria waarop hij het beleid kan toetsen om resultaten inzichtelijk te maken.

We merkten dat het lastig was om alle besluiten, debatten, visies en beleidsstukken waarin de RES terugkomt te verzamelen. Daarnaast zagen we dat nieuwe raadsleden niet altijd op de hoogte waren van de RES 1.0 en het proces daarna. Het is daarom van belang dat raden kunnen beschikken over een goed werkend en toegankelijk gemeentearchief. Tot slot kunnen raden na gemeenteraadsverkiezingen een inhoudelijke overdracht aan de nieuwe raad verzorgen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Gemeenteraad en college van B&W: werk de verplichte participatieverordening specifiek uit voor participatie van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de energietransitie.

Op 1 januari 2025 trad de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking. Op grond van deze wet moeten provincies, gemeenten en waterschappen ieder een participatieverordening 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 NRK beveelt het college 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.

Aanbeveling 2

Gemeenteraad: maak een gemotiveerde keuze over de wijze waarop u betrokken wilt zijn bij besluiten die binnen de Drentse RES-regio worden genomen.

De gemeenteraad was niet betrokken bij het besluit een Voortgangsdokument op te stellen in plaats van een herijkte RES. Hiermee verliest de gemeenteraad grip op de uitvoering van de energietransitie, zoals bedoeld in het Klimaatakkoord. Door een gemotiveerd besluit over de mate waarin de gemeenteraad betrokken wil worden bij besluiten binnen de Drents RES-regio, kan de raad haar betrokkenheid vormgeven.

Aanbeveling 3

College van B&W: werk de input van stakeholders en inwoners uit en reageer daarop zoals ook in een reactienota bij zienswijzeprocedures.

De gemeente betrok stakeholders en inwoners op verschillende manieren bij documenten die de energietransitie betreffen, maar het is niet op alle punten duidelijk wat de gemeente met de input deed. Het is van belang inzichtelijk te maken wat de gemeente doet met de input van stakeholders en inwoners. Dit kan door een nota op te stellen na elk bijeenkomst met stakeholders en inwoners, waarbij de gemeente de input puntsgewijs weergeeft en waarbij de gemeente concreet ingaat op wat zij doet met de input. We zagen deze werkwijze in zienswijzeprocedures in de vorm van een reactienota.

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 De RES Drenthe

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 dat aansloot bij het nationale doel. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een Regionale Energiestrategie (RES) zou opleveren.²

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.³ 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.⁴

RES-regio Drenthe

Drenthe is een afzonderlijke RES-regio. In de RES-regio Drenthe werkt de provincie samen met de twaalf Drentse gemeenten, vier waterschappen en zeven maatschappelijke organisaties. De bestuurders van deze organisaties zijn georganiseerd in de Drentse Energietafel (DET)⁵. Deze DET is belast met de besluitvorming en heeft een onafhankelijk voorzitter. Alle partijen in de RES-regio Drenthe verklaarden als één regio een bijdrage te willen leveren aan het realiseren van de afspraken in het Klimaatakkoord. Het Drentse RES-bod is 3,45 TWh.

² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 222.

³ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, pp. 17-19.

⁴ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 18.

⁵ Sinds 2025 is de DET overgegaan in de DOE, het Drents Overleg Energie. Zie: <https://www.energievoordrenthe.nl/over+de+res/samenwerkingsstructuur/default.aspx>

In de eerste RES, de RES 1.0, staat dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Ook blijven gemeenten verantwoordelijk voor het eigen energiebeleid. Het Drentse RES-bod van 3,45 TWh is een optelsom van alle toen reeds bestaande, of in ontwikkeling zijnde, energieprojecten in de Drentse gemeenten. De betrokken partijen maakten voor de RES 1.0 geen nieuw beleid. In het tekstkader beschrijven we de bijdrage van Aa en Hunze aan het Drentse RES-bod.

Kader I: de bijdrage van Aa en Hunze aan het Drentse RES-bod

Aa en Hunze verwacht in 2030 jaarlijks 0,213 TWh duurzame energie op te wekken uit windprojecten, 0,064 TWh uit zonne-energie op land en 0,058 TWh uit zonne-energie op daken. Het totale bod bedraagt 0,335 TWh.⁶

1.2 NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie'

In 2021 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer (NRK) het rapport 'Regionale democratie vergt energie'.⁷ In dit rapport beantwoordde de NRK de vraag op welke wijze de democratische legitimiteit van de RES geborgd werd. Citaat uit dit onderzoek: "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."⁸

Geen centrale sturing op inwonerparticipatie

De RES-regio stuurde niet centraal op de participatie die gemeenten organiseerden. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbrak.⁹ Eventuele participatie van inwoners over gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten liet de NRK destijds in haar onderzoek buiten beschouwing. Veel van de gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten dateerden al van voor de start van het RES-proces. Participatie daarin was dus geen participatie in het RES-proces. Enkele gemeenten hadden nog geen energieplannen vastgesteld.

Een aantal inwoners betrokken op regionaal niveau

Op regionaal niveau werden inwoners in het RES-proces betrokken nadat overheden de Concept-RES vaststelden. De belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld over het ambitieniveau in Drenthe – lagen toen al vast.¹⁰ Inwoners konden hun stem laten horen in een narratief onderzoek. Dat is een

⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES) 1.0; regio Drenthe, p. 2.

⁷ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe.

⁸ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 6.

⁹ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 9.

¹⁰ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 9.

kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij in beschrijvende zin de opvattingen van inwoners worden weergegeven. De organisatoren daarvan trachtten ondergerepresenteerde groepen actief te benaderen. Een selectie van de deelnemers aan ‘Het Drentse Energieverhaal’ kreeg in schrijfsessies de mogelijkheid aanbevelingen te doen. De Drentse Energietafel nam een deel van de aanbevelingen van inwoners over in de RES 1.0. Maatschappelijke instellingen kregen een vaste plek aan de DET.

Scorekaart Democratie als toetsingskader

Om uitwerking te geven aan het begrip democratische legitimiteit werkte de NRK een Scorekaart Democratie uit. Deze scorekaart is weergegeven in bijlage 1.

Geen onderzoek democratische legitimiteit bij gemeenten

Onderzoek naar democratische legitimiteit van de RES 1.0 op gemeentelijk niveau ontbrak in het eerdere onderzoek van de NRK. Als provinciale rekenkamer deed de NRK alleen onderzoek naar het beleid van het provinciebestuur. In het onderhavige onderzoek is dat anders: de NRK voert nu namens enkele gemeentelijke rekenkamers onderzoek uit naar de gemeentelijke democratische legitimatie van de RES 1.0 en het vervolg daarop.

1.3 Proces ná de RES 1.0

In 2022 legde het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES) de RES-regio's de volgende keuze voor met betrekking tot het vervolg op de RES 1.0:

- een voortgangsdokument dat tweejaarlijks verschijnt, te beginnen in juli 2023;
- een RES Herijking 2.0 en verder, waarin nieuwe of aangepaste strategische keuzes worden vastgelegd.¹¹

Kader II: keuze voor voortgangsdokument of herijking

De keuze die het NPRES aan de RES-regio's voorlegde, baseerde het NPRES op een advies van een werkgroep aan het NPRES over de vraag of de RES mer-plichtig is.¹² Een voortgangsrapportage is niet mer-plichtig. Een RES herijking 2.0 is volgens het advies van het NPRES mer-plichtig wanneer het document het karakter heeft van een uitwerking van beleid of een set maatregelen bevat om doelstellingen voor de leefomgeving te bereiken.¹³

Een RES 2.0 kan mer-plichtig zijn, wanneer de herijkte afspraken ruimtelijke gevolgen hebben. Andere veranderingen, bijvoorbeeld van de samenwerking binnen de RES-regio of een versterking van de democratische legitimiteit van de besluitvorming, hoeven hier niet onder te vallen.

RES Regio Drenthe koos voor een voortgangsrapportage

¹¹ Nationaal Programma RES, Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.

¹² Mer-plichtig betekent dat voor het plan een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. Hierin worden de milieueffecten van het plan in kaart gebracht.

¹³ Nationaal Programma RES, Een plan m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie? Zijn RES documenten plan m.e.r. plichtig?

De RES-regio Drenthe koos voor een voortgangsrapportage, dus een (relatief) beleidsarme notitie. Daarvoor is geen mer-plicht. In dit voortgangsdokument geeft de Drentse Energietafel de actuele stand van zaken in de RES-regio Drenthe en de zaken waar de RES-regio de komende tijd aan werkt weer.¹⁴

Komende besluiten RES

Het was oorspronkelijk de bedoeling tweejaarlijks een RES op te stellen. De RES-regio's zouden dus in 2023 een RES 2.0 opstellen.¹⁵ Zoals we hierboven aangaven, week Drenthe hiervan af: RES-regio Drenthe stelde in 2023 een Voortgangsrapportage op. Of, en zo ja wanneer, Drenthe een RES 2.0 vaststelt, is op dit moment (januari 2025) niet bekend. Op basis van het Klimaatakkoord moeten de doelen uit de RES 1.0 in 2030 gerealiseerd zijn.

Dit onderzoek beoogt ook duidelijkheid te geven over de momenten waarop de gemeenteraad de gelegenheid heeft besluiten te nemen en/of invloed uit te oefenen in het vervolgproces van de RES.

Organisatievorm uitvoering RES 1.0 en voortgangsrapportage RES

De RES is als bestuurlijk fenomeen niet opgenomen in het reguliere Nederlandse staatsbestel.¹⁶ De RES is een manier om samen te werken in de regio aan de energietransitie. De RES-regio Drenthe heeft geen juridische status. Dat betekent dat de deelnemers aan de RES Drenthe voor de uitvoering en het realiseren van de doelstellingen in de RES 1.0 gebruik maken van hun daarvoor ten dienste staande wettelijke bevoegdheden en instrumenten.

Het proces ná de RES 1.0 omvat in dit onderzoek de processtappen die genomen zijn na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie. Het gaat hierbij ook om:

- de strategische kaders die hiervoor opgesteld zijn; en
- het gebruik van de wettelijke bevoegdheden en instrumenten die gemeenten inzetten om de ambities uit de RES te realiseren.

Kader III: vaststellingsbevoegdheid

Het vaststellen van de RES 1.0 was een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het Voortgangsdokument bevat, net als de RES 1.0, geen nieuwe beleidskaders en is daarom slechts informeel van aard. Het college van B&W stelde het Voortgangsdokument vast en deelde dit ter informatie met de raad. Raadsleden waren niet betrokken bij de beslissing een Voortgangsdokument op te stellen in plaats van een RES 2.0.

¹⁴ De Drentse Energietafel bestaat uit afgevaardigde bestuurders van alle Drentse gemeenten, de provincie Drenthe, de vier waterschappen die in Drenthe functioneel zijn en van de maatschappelijke partners Natuur- en Milieufederatie Drenthe, LTO Noord, Rijksvastgoedbedrijf, VNO-NCW, Drentse KEI, woningstichting De Volmacht en JongRES.

¹⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 225.

¹⁶ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 6.

1.4 Wettelijke bevoegdheden en instrumenten van de gemeenteraad

Gemeenteraadsleden hebben meerdere wettelijke bevoegdheden en instrumenten die zij in het RES-proces kunnen inzetten. De bevoegdheden en instrumenten in het kader van de energietransitie krijgen hun beslag in de Omgevingsvisie. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke Omgevingsvisie vast.¹⁷ Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie moet de gemeente aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarnaast moet de gemeente aangeven op welke wijze zij invulling geeft aan het decentrale participatiebeleid dat van toepassing is.¹⁸

Daarnaast beschikt de raad over politiek-bestuurlijke instrumenten en kaderstellende bevoegdheden die in de Gemeentewet zijn verankerd.¹⁹ De politiek-bestuurlijke instrumenten vloeien voort uit het feit dat het college en elk individueel lid verantwoording aan de raad schuldig zijn over het door het college gevoerde bestuur. Het college levert de raad alle inlichtingen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het college verschaft de inlichtingen waar de raad om vraagt.²⁰

De raad stelt de financiële kaders vast door in te stemmen met de begroting.²¹ Ook stelt de raad gemeentelijke verordeningen vast, tenzij deze bevoegdheid bij of krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.²² Daarnaast kunnen andere wetten een verordenende bevoegdheid aan de raad toekennen.

Een individueel raadslid kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad indienen. Het college moet bij dergelijke voorstellen de gelegenheid krijgen wensen en bedenkingen aan te geven.²³ Een raadslid kan amendementen en moties indienen.²⁴ Tot slot heeft de raad het recht van interpellatie. Ieder raadslid kan hierom verzoeken, maar de raad als geheel bepaalt over het toestaan van interpellatie.²⁵

1.5 Vraagstelling

De NRK deed namens de gemeentelijke rekenkamer onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces daarna. Het doel van dit onderzoek was lessen te trekken

¹⁷ Artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet.

¹⁸ Artikel 10.7 Omgevingsbesluit.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3, p. 49.

²⁰ Artikel 169 Gemeentewet.

²¹ Artikel 191 lid 1 Gemeentewet.

²² Artikel 147 lid 1 Gemeentewet.

²³ Artikel 147a Gemeentewet.

²⁴ Artikel 147 b Gemeentewet; artikel 28 VNG Model Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad.

²⁵ Artikel 155 lid 2 Gemeentewet.

uit de manier waarop de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het vervolg erop is vormgegeven in RES-regio Drenthe, specifiek binnen de gemeente Aa en Hunze, evenals het vervolg van de RES 1.0.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze borgden de gemeenten de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie 1.0 en hoe borgen zij de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0?

Dit onderzoek van Drentse gemeentelijke rekenkamers vindt plaats in afstemming met een onderzoek op provinciaal niveau door de Noordelijke Rekenkamer. Onderstaande tabel geeft de onderwerpen weer die in de afzonderlijke onderzoeken aan bod komen. Hierin namen we ook het onderzoek op dat de NRK in 2021 afrondde.

Tabel 1: onderwerpen per afzonderlijk onderzoek

Deelonderzoek	Noordelijke Rekenkamer	Gemeentelijke rekenkamers
Democratische legitimiteit RES 1.0 (via gemeenteraad, inwoners en maatschappelijke organisaties)		Onderzoek 2024
Democratische legitimiteit RES 1.0; provinciaal (via Provinciale Staten, inwoners en maatschappelijke organisaties)	Onderzoek 2021	
▪ ontwikkeling van de RES als organisatie (veranderingen in de RES-regio, resultaten van de samenwerking, mate van doorwerking van eerdere rekenkameraanbevelingen); ▪ stand van zaken projecten in RES 1.0; ▪ actuele strategische kaders voor de energietransitie (waar, wanneer en door wie; mate van doorwerking van eerdere aanbevelingen).	Onderzoek 2024	
Democratische legitimiteit RES-proces ná RES 1.0 (via gemeenteraad, inwoners en maatschappelijke organisaties)		Onderzoek 2024
Democratische legitimiteit RES-proces ná RES-1.0; provinciaal (via Provinciale Staten, inwoners en maatschappelijke organisaties)	Onderzoek 2024	

De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het opstellen van de RES 1.0 in de regio Drenthe?
2. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?
3. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?
4. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het RES-proces na de RES 1.0 in de regio Drenthe? Hoe effectief was dit?
5. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?
6. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?
7. Welke lessen vloeien uit dit onderzoek voort voor het vervolg van het RES-proces?

Bij deelvraag 1 en 4 toetsten we de aspecten uit de scorekaart van de representatieve democratie. Bij deelvraag 2 en 5 toetsten we de criteria van de participatieve democratie met betrekking tot maatschappelijke organisaties. Tot slot toetsten we de criteria van de participatieve democratie bij deelvraag 3 en 6, maar dan met betrekking tot inwoners. Op basis van de conclusies komen we tot aanbevelingen voor het vervolgproces voor de RES.

1.6 Normenkader en onderzoeksanpak

De Scorekaart Democratische Legitimiteit (zie bijlage 1) van de Noordelijke Rekenkamer vormt het normenkader voor dit onderzoek. Deze scorekaart is een instrument om te beoordelen hoe de totstandkoming van de RES Drenthe zich verhoudt tot verschillende onderdelen van democratische legitimiteit. Naast de representatieve democratie (via formele verkiezingen) is participatie als aanvullende vorm van democratie opgenomen in de Scorekaart Democratie. Bij participatie maken we onderscheid tussen participatie door georganiseerde stakeholders (belangengroeperingen) en participatie door inwoners.

Democratische legitimiteit is in de scorekaart steeds uitgesplitst in verschillende vormen, te weten:²⁶

- Inputlegitimiteit – de wijze waarop en de mate waarin het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt, toegankelijkheid en openheid daarvoor, participatie in het bestuur, representativiteit van het bestuur.
- Throughputlegitimiteit – de wijze waarop en de mate waarin processen in het bestuur verlopen, zaken en personen worden behandeld, al dan niet in lijn met ‘beginselen van behoorlijk bestuur’.
- Outputlegitimiteit – de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt, doeltreffend en doelmatig met publieke middelen omgaat, producten en diensten levert, bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

We staan ook stil bij de vraag of gemeenten de doelen en ambities volledig en consistent hebben uitgewerkt in acties en maatregelen, of daarbij duidelijk afgesproken is wie wat doet, ook op regionaal niveau, en de daarvoor gebruikte en te gebruiken instrumenten.

Onderzoeksanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen analyseerden we raadsvoorstellen, raadsbesluiten, bestuursakkoorden en beleidsdocumenten. Waar nodig stelden we aanvullende vragen aan de gemeente. Daarnaast keken we in de raadsagenda's en waar relevant keken we online (delen van) raadsvergaderingen terug.

²⁶ Hendriks, F., Ostaaijen, J. van en Boogers, M. (2011). Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van BZK.

We namen geen inhoudelijke interviews af. De stukken van de gemeente en de gesprekken die we voerden met de inhoudelijk ambtenaren, boden voldoende informatie om de deelvragen te beantwoorden.

Kader IV: enquête

We zetten in juli 2024 een online-vragenlijst uit onder raadsleden. Hierin stelden we vragen over het proces over de totstandkoming van de RES 1.0 en over het proces ná de RES 1.0. We legden de raadsleden de enquête individueel voor en vroegen niet naar hun politieke partij. De respons op de enquête was helaas laag: in de gemeente Aa en Hunze ontvingen we zeven reacties. Daardoor geven de antwoorden geen betrouwbaar beeld van de mening van de raad als geheel over het proces omtrent de RES 1.0 en het proces daarna. We kunnen daarom geen conclusies aan de enquêteresultaten verbinden en we wegen ze daarom niet mee bij de beoordeling van de indicatoren. Alleen daar waar de respondenten een eensluidend beeld gaven bij een onderdeel van de scorekaart, vermelden we dat. In andere gevallen laten we de enquêteresultaten buiten beschouwing. In die gevallen baseren wij de scores uitsluitend op beleidsstukken, besluiten en andere documenten.

We realiseren ons dat dit onbevredigend is, vooral voor die raadsleden die de moeite genomen hebben de vragenlijst in te vullen. Hen zijn we daarom des te erkentelijker voor hun inspanningen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijven we aan de hand van de scorekaart de betrokkenheid van de gemeenteraad, stakeholders en inwoners bij de RES 1.0. We nemen hierin ook het gemeentelijk beleid mee dat ten grondslag lag aan het RES-bod. In hoofdstuk drie gaan we in op het proces ná de RES 1.0 en de betrokkenheid daarbij van de gemeenteraad, stakeholders en inwoners. De ingevulde scorekaart rondom de RES 1.0 vergelijken we met de scores uit het proces ná de RES 1.0.

2. Betrokkenheid bij de RES 1.0

2.1 Inleiding

De RES is niet alleen een strategie, maar ook een manier van samenwerken om te komen tot gedragen plannen waarmee de nationale doelstelling van 35 TWh duurzaam opgewekte energie gehaald moet worden. In het Klimaatakkoord staat beschreven dat de RES een instrument is voor decentrale overheden en maatschappelijke partners om maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te realiseren.²⁷ Het regionale draagvlak zou groter worden door belangengroepen, bedrijven en bewoners aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionale niveau en hun belangen een plek te geven in het afwegingsproces.²⁸ 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.²⁹

Om invulling te geven aan de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, inwoners en maatschappelijke organisaties ontwikkelde de NRK in 2021 de Scorekaart Democratische Legitimiteit.³⁰ In dit hoofdstuk analyseren we aan de hand van deze scorekaart de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, inwoners en maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0 in de gemeente Aa en Hunze.

Kader V: legenda bij de tabellen

We geven in tabellen een score per indicator. De scores betekenen het volgende:

²⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 162.

²⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 226.

²⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.

³⁰ 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.

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

De RES 1.0 Drenthe bevatte geen nieuwe beleidskaders. De verantwoordelijkheid voor het vinden van zoekgebieden voor zonne- en windparken ligt bij gemeenten. Het Drentse RES-bod van 3,45 TWh is een optelsom van uitgevoerde projecten, goedgekeurde projecten en ambities waar nog geen projecten aan gekoppeld zijn.³¹ Het RES-bod van Aa en Hunze bedraagt 0,335 TWh.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste drie deelvragen:

1. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het opstellen van de RES 1.0 in de regio Drenthe?
2. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?
3. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?

2.2 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de RES 1.0

In deze paragraaf analyseren we de legitimiteit van de RES 1.0 via de representatieve democratie. Hierbij onderscheiden we besluitvorming over de RES 1.0 en besluitvorming over gemeentelijke beleidsstukken die ten grondslag lagen aan de gemeentelijke RES-bijdrage. Gemeentelijk beleid waar de gemeente de RES-bijdrage op baseerde, wegen we mee in de scores. De scorekaart bestaat uit verschillende thema's. Per thema beschrijven we kort het belang ervan, waarna we de resultaten schematisch weergeven in een tabel. Onder iedere tabel volgt de onderbouwing. We belichten waar nodig afzonderlijke onderdelen van dit proces.

We onderzochten de betrokkenheid van de raad bij de volgende documenten:

- Startnotitie RES Drenthe 1.0
- Concept-Beleidskader Zonne-energie

³¹ RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe.

- Concept-RES
- Beleidskader Zonne-energie
- RES 1.0

Hieronder volgt per document een korte beschrijving.

Startnotitie RES Drenthe (2019)

Deze notitie is kaderstellend voor de RES 1.0, die door iedere deelnemer aan de Drentse RES moest worden vastgesteld.

Concept-Beleidskader Zonne-energie (2019)

De gemeente Aa en Hunze wilde ruimte bieden en richting geven aan initiatieven voor het opwekken van zonne-energie. Dit was volgens de gemeente nodig om haar eigen duurzaamheidsdoel van 50% CO₂-uitstootreductie ten opzichte van 2010 te realiseren in 2025. Het opwekken van duurzame energie speelt volgens Aa en Hunze een belangrijke rol in het halen van die doelstelling.³² Daarnaast zou het beleidskader sturing geven aan de bijdrage aan de RES van de gemeente.³³ Het proces richting de RES 1.0 gaf volgens de gemeente aanleiding het conceptkader aan te passen. Aa en Hunze verhoogde de participatiegraad voor klein- en grootschalige initiatieven “grotendeels” naar minimaal 50%.³⁴

Concept-RES (2020)

De eerste versie van de RES 1.0, die door iedere deelnemer aan de Drentse RES moest worden vastgesteld.

Beleidskader Zonne-energie (2020)

Dit is de definitieve versie van het beleidskader, dat na een inzageprocedure ter vaststelling naar de raad kon.

RES 1.0 (2021)

Dit is de uiteindelijke strategie die de Drentse Energietafel (DET) voor de RES-regio Drenthe opstelde.

2.2.1 Verankering van de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

Het eerste thema is de *verankering van 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.³⁵ Dit thema bevat vier indicatoren.

³² Gemeente Aa en Hunze. (2019). Concept-Beleidskader Zonne-energie, p. 4.

³³ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Adviesnota Raad, Onderwerp: Beleidskader Zonne-energie, p. 1.

³⁴ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Concept-Beleidskader Zonne-energie, p. 31.

³⁵ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

Tabel 2: verankering RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

Indicator	Score
Campagne	Niet te beoordelen
Verkiezingsprogramma	Niet te beoordelen
Bestuursakkoord	n.v.t.
Omzetten in beleid	±

Campagne

De eerste indicator is in hoeverre de RES een belangrijk thema was in de campagne in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018. Omdat de respons op onze enquête te laag was, konden we deze indicator niet beoordelen.

Verkiezingsprogramma

De tweede indicator is in hoeverre de RES een belangrijk thema was in de verkiezingsprogramma's. Ook voor deze indicator geldt dat de respons te laag was om een beoordeling toe te kennen.

Bestuursakkoord

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre de RES een plek krijgt in het bestuursakkoord; de derde indicator. Het Coalitieakkoord 2018-2022, Samen Doen, noemt de RES niet. Dit is niet opmerkelijk, aangezien het Klimaatakkoord en de RES zijn vastgesteld nadat de gemeente Aa en Hunze het coalitieakkoord sloot. Deze indicator is daarom niet van toepassing.

Wel onderschreven de betrokken partijen in het coalitieakkoord de noodzaak om het verbruik van fossiele grondstoffen te beperken. Ook schreven zij tegen grootschalige windparken te zijn en alleen zonneparken te willen faciliteren zolang deze niet ten koste gaan van landbouwgrond.³⁶

Omzetten in beleid

Het is relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid, de vierde indicator. De coalitie geeft in het bestuursakkoord de gezamenlijke beleidsvoornemens weer. De inhoud daarvan is afhankelijk van de coalitieonderhandelingen. Voor de oppositie is het lastiger om beleidsvoornemens te realiseren. Binnen de Nederlandse decentrale politiek is samenwerken essentieel, waardoor het moeilijker is om alle plannen om te zetten in beleid. Voor de RES is dit niet anders. De interbestuurlijke samenwerking binnen de RES maakt dit alleen maar lastiger.

De Drentse RES is een optelsom van bestaande projecten, geplande projecten en ambities zonder invulling. Dit geldt ook voor het bod van Aa en Hunze (0,335 TWh).³⁷ In tabel 3 tonen we de opbouw van het RES-bod van de gemeente.

³⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2018). Coalitieakkoord 2018-2022, Samen Doen, p. 7.

³⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES) 1.0; regio Drenthe, p. 2.

Tabel 3: bijdrage Aa en Hunze aan Drentse RES-bod

Energievorm	TWh per jaar
Windenergie	
Gerealiseerd/in aanbouw	0,212
Ambitie	0,001
Totaal windenergie	0,213
Zon-op-land	
Gerealiseerd/in aanbouw	0,001
Vergunning verleend/in procedure/voorbereiding	0,003
Ambitie	0,060
Totaal zon-op-land	0,064
Ambitie zon-op-dak	
SDE ³⁸ realisatie	0,006
SDE beschikt	0,007
Niet-SDE realisatie	0,006
Resterende ambitie	0,039
Totale ambitie zon-op-dak	0,058
Totale bijdrage aan RES-bod Drenthe	0,335

Dit RES-bod kwam tot stand op basis van al gerealiseerde opwek (0,213 TWh), geplande opwek (0,003 TWh) en nog in te vullen ambities (0,119 TWh). Het grootste gedeelte van het bod stond dus al vast en een klein deel stond al gepland. Voor 0,119 TWh gold dat hier nog geen plannen voor waren ten tijde van de RES 1.0. Een deel van de ambitie (0,060 TWh) betrof zon-op-land. Dit aandeel hield de gemeente Aa en Hunze open voor maatschappelijke initiatieven.³⁹

Ten aanzien van zonne-energie liet de gemeente Aa en Hunze de ambitie over aan de samenleving. Dorpen, gebieden en ondernemers waren volgens de gemeente aan zet om draagvlak en lokaal eigenaarschap te creëren door initiatief te tonen en te nemen.⁴⁰ Controle op het RES-bod was voor de gemeente belangrijk: “Door alle initiatieven mee te tellen en ook ambities te kwantificeren verkleinen we de kans op het toewijzen van een restopgave (...) en houden we eigen regie op de Drentse energietransitie.”⁴¹ Het is niet duidelijk welke rol volksvertegenwoordigers destijds hadden in de invulling van de ambitie. Raadsleden hadden wel een rol in het Beleidskader Zonne-energie. De raad had de mogelijkheid over het Beleidskader te debatteren, moties en amendementen in te dienen en te stemmen. De gemeenteraad stelde het Beleidskader Zonne-energie vast.⁴² We scoorden de indicator ‘omzetten in beleid’ deels voldoende.

³⁸ Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie, subsidieregeling voor bedrijven, lokale overheden en non-profitorganisaties.

³⁹ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES) 1.0; regio Drenthe, p. 3.

⁴⁰ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES) 1.0; regio Drenthe, p. 3.

⁴¹ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie Drenthe (concept), p. 2.

⁴² Gemeente Aa en Hunze. (2020). Raadsvergadering 28 mei 2020.

2.2.2 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.⁴³ Tabel 4 toont de vier indicatoren bij dit thema.

Tabel 4: openheid agenda

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

In tabel 5 zetten we de momenten waarop de gemeenteraad van Aa en Hunze werd betrokken bij het proces richting de RES 1.0 op een rij.

Tabel 5: betrokkenheid gemeenteraad Aa en Hunze

Document	Gemeenteraad	Datum behandeling	Moties en amendementen
Startnotitie RES Drenthe 1.0	Besproken ⁴⁴ Vastgesteld ⁴⁵	10 oktober 2019 31 oktober 2019	1 motie ingediend en aangenomen. ⁴⁶
Concept-Beleidskader Zonne-energie	Vrijgegeven voor inspraak ⁴⁷	10 oktober 2019	-
Concept-RES Drenthe	Besproken en vastgesteld ⁴⁸	28 mei 2020	-
Beleidskader Zonne-energie	Vastgesteld ⁴⁹	28 mei 2020	1 amendement ingediend en aangenomen. ⁵⁰
RES 1.0 Drenthe	Besproken ⁵¹ Vastgesteld ⁵²	20 mei 2021 3 juni 2021	2 moties ingediend en aangenomen; 1 amendement ingediend en aangenomen. ⁵³

Beleidsruimte en betrokkenheid

In de eerst plaats dienen volksvertegenwoordigers beleidsruimte te hebben; in de tweede plaats moeten zij betrokken zijn bij het beleidsproces.

In tabel 5 zetten we de momenten waarop de gemeenteraad van Aa en Hunze betrokken werd bij de processtappen van de RES 1.0 op een rij. Tijdens deze debatten kregen de raadsleden ruimte

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

⁴⁴ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Raadsvergadering 10 oktober 2019.

⁴⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Raadsvergadering 31 oktober 2019.

⁴⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Raadsvergadering 31 oktober 2019.

⁴⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Raadsvergadering 10 oktober 2019.

⁴⁸ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Raadsvergadering 28 mei 2020.

⁴⁹ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Raadsvergadering 28 mei 2020.

⁵⁰ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Raadsvergadering 28 mei 2020.

⁵¹ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Raadsvergadering 20 mei 2021.

⁵² Gemeente Aa en Hunze. (2021). Raadsvergadering 3 juni 2021.

⁵³ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Raadsvergadering 3 juni 2021.

om moties en amendementen in te dienen. We namen ook het Beleidskader Zonne-energie op in de tabel, omdat het kader specifiek verwijst naar de RES. Het proces voor dit beleidskader startte in 2017; het college voegde de verwijzing naar de RES toe toen deze aan de orde was. Volgens de gemeente vormen “(on)mogelijkheden van het beleidskader een belangrijk onderdeel van het participatieve traject dat vanuit de RES in gang wordt gezet en dat moet leiden tot hernieuwbare energieprojecten.”⁵⁴ In het Beleidskader Zonne-energie staat dat de RES aanleiding gaf het beleidskader aan te passen. De gemeente verhoogde de participatiegraad in de voorwaarden voor klein- en grootschalige initiatieven naar minimaal 50% en sloot minder gebieden uit voor het opwekken van zonne-energie dan in het concept-beleidskader.⁵⁵

Voor de Startnotitie stelde het gemeentebestuur een adviesnota op met een aantal punten van zorg omtrent de uitvoering van het Klimaatakkoord en de RES Drenthe. Met name de draagvlakwerving en het ambtelijke capaciteitsgebrek zag het college als grote problemen. Het vroeg de gemeenteraad van Aa en Hunze in te stemmen met deze zorgen, zodat het college deze kon delen met het ministerie van EZK en de Drentse RES-partners.⁵⁶ De raad stemde hier op 31 oktober 2019 mee in.⁵⁷

Tijdens dezelfde vergadering diende een aantal fracties een motie in waarin de partijen het college verzochten de gemeenteraad en inwoners te betrekken in het RES-proces en vroegtijdig een communicatie- en participatieplan op te stellen. Daarnaast wilde de raad een onderzoek naar de mogelijkheid van een gemeentelijke adviesraad energietransitie. Samengesteld uit lokale deskundigen zou deze adviesraad zowel het gemeentebestuur kunnen adviseren als bewoners kunnen stimuleren om met energie-initiatieven te komen. De motie werd aangenomen.⁵⁸

De fractie PvdA stelde op 4 mei 2020 vragen over de Concept-RES en over het uitblijven van een eigen communicatie- en participatieplan van de gemeente Aa en Hunze.⁵⁹ Het gemeentebestuur antwoordde dat hij wel degelijk iets deed aan communicatie naar en participatie door inwoners rondom de RES, maar dat hij hier geen plan voor had opgesteld.⁶⁰

Bij de vaststelling van de RES 1.0 Drenthe diende een aantal betrokken partijen een amendement in over de juridische afdwingbaarheid van warmtesystemen. De raad van Aa en Hunze stemde in met het voorstel deze juridische afdwingbaarheid uit de RES te halen.⁶¹ Ditzelfde amendement werd in meerdere gemeenten aangenomen en overgenomen door de organisatie van de RES-regio Drenthe.⁶²

⁵⁴ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, onderwerp: Beleidskader Zonne-energie, p. 3.

⁵⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Beleidskader Zonne-energie, p. 31.

⁵⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Adviesnota Raad, Onderwerp: Startnotitie Regionale Energiestrategie Drenthe 1.0.

⁵⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Raadsbesluit vaststelling Startnotitie RES, 31 oktober 2019.

⁵⁸ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Raadsvergadering 31 oktober 2019.

⁵⁹ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Vragen over burgerparticipatie en communicatie inzake energietransitie, 4 mei 2020.

⁶⁰ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Beantwoording vragen PvdA over burgerparticipatie en communicatie energietransitie, 20 mei 2020.

⁶¹ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Raadsvergadering 3 juni 2021.

⁶² RES-regio Drenthe (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.

Kader VI: amendement juridische afdwingbaarheid warmtesystemen

De raad stelde in 2021 de RES 1.0 vast, met uitzondering van aanbeveling 12 die de juridische afdwingbaarheid van collectieve warmtesystemen door het Rijk betrof. Naast Aa en Hunze namen Provinciale Staten van Drenthe en de gemeenten Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Hogeveen, Meppel, Noordenveld, Tynaarlo en Westerveld deze aanbeveling niet over.⁶³ De DET besloot aanbeveling 12 te verwijderen en de aanbeveling ook niet mee te nemen in de RES 2.0.⁶⁴

Naast de besluitvormende momenten uit tabel 5 konden raadsleden tijdens verschillende bijeenkomsten informatie inwinnen over de RES. In de tabel hieronder zetten we deze momenten op een rij.

Tabel 6: informatiebijeenkomsten RES 1.0

Datum	Bespreking
24 en 26 februari 2020	Bijeenkomst volksvertegenwoordigers ⁶⁵
7 mei 2020	Informatiesessie gemeenteraad ⁶⁶
19 en 21 oktober 2020	Digitale bijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers RES-regio Drenthe
8 april 2021	Informerende raadsvergadering over de RES 1.0 ⁶⁷
29 april 2021	Digitale bijeenkomst voor raadsleden en statenleden

De gemeenteraad had bij alle in tabel 5 weergegeven documenten de ruimte om moties en amendementen in te dienen. De raad stelde alle documenten, met uitzondering van het Concept-Beleidskader Zonne-energie, vast. De raad van Aa en Hunze was niet betrokken bij het bepalen van het gemeentelijke RES-bod. We scoorden de indicatoren 'beleidsruimte' en 'betrokkenheid' daarom deels voldoende.

Invloed delen

De mate waarin het bestuur invloed deelt met de volksvertegenwoordigers is de derde indicator voor een open agenda. De RES is een samenwerkingsproces van verschillende regionale en lokale overheden en belanghebbende partijen. Dit maakt het per definitie lastig om de wensen van iedere deelnemer in te willigen.

In Aa en Hunze konden raadsleden moties en amendementen indienen tijdens de besluitvorming omtrent de Startnotitie, de Concept-RES en de RES 1.0 Drenthe. Hetzelfde gold voor de besluitvorming omtrent het Beleidskader Zonne-energie. Tabel 5 geeft de betrokkenheid van de gemeenteraad van Aa en Hunze schematisch weer.

De raad had geen invloed op het RES-bod van Aa en Hunze. De indicator kan daarom per definitie niet voldoende scoren. De raad had wel invloed op de inhoud van de Drentse RES. Raadsleden namen een amendement op de RES 1.0 aan, waardoor een aanbeveling over de juridische

⁶³ RES-regio Drenthe. (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.

⁶⁴ Bijlage 1 Besluit DET over amendementen en moties RES 1.0, benaderd op 9 december 2024.

⁶⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Informatiesessie Raad 7 mei 2020.

⁶⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Informatiesessie Raad 7 mei 2020.

⁶⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Informerende raadsvergadering RES 1.0, 8 april 2021.

afdwingbaarheid van warmtesystemen uit de Drentse RES verdween. Deze invloed maakt dat we de indicator deels voldoende scoorden.

Inzicht in beleidsproces

Het college van B&W dient volksvertegenwoordigers inzicht te geven in het beleidsproces. De informatievoorziening aan de volksvertegenwoordigers kan op verschillende manieren vorm krijgen. Zoals we eerder bespraken, betrok en informeerde het college de raad van Aa en Hunze op verschillende momenten over het proces omtrent de RES 1.0. We scoorden deze indicator voldoende.

2.2.3 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 ook de inhoud kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door erover te debatteren en moties en amendementen in te dienen. Aan dit thema zijn in de scorekaart zeven indicatoren verbonden.

Tabel 7: betrokkenheid volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming

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

Informatie

Volksvertegenwoordigers moeten tijdige en juiste informatie krijgen over de inhoud van het beleidsonderwerp. Zoals we in 2.2.2 bespraken, konden raadsleden op verschillende momenten deelnemen aan informatiebijeenkomsten. Daarnaast kreeg de gemeenteraad de Startnotitie RES Drenthe, de Concept-RES, het Beleidskader Zonne-energie en de RES 1.0 tijdig om hierover te kunnen debatteren en een besluit te kunnen nemen over de vaststelling. We scoorden de indicator voldoende.

Behandeling en tijd

Volksvertegenwoordigers moeten de kans hebben stukken inhoudelijk te behandelen en daar voldoende tijd voor krijgen. Zoals we in 2.2.2 beschreven, behandelde de gemeenteraad van Aa en Hunze de RES inhoudelijk door erover te debatteren en moties en amendementen in te dienen. Hetzelfde gold voor het Beleidskader Zonne-energie. Er zat voldoende tijd tussen de behandeling van de verschillende RES-producten.

In het Reglement van Orde voor de gemeenteraad van Aa en Hunze staat dat de raad de agenda en de bijbehorende stukken twaalf dagen voor de vergadering moet ontvangen. Tegelijk met de verzending van de agenda worden alle stukken ter inzage geboden via het digitale raadsinformatiesysteem of de gemeentesite. Wanneer de raad een onderwerp onvoldoende voorbereid acht, kan deze besluiten tot terugzending naar het college voor bijvoorbeeld een nadere onderbouwing. De raad bepaalt wanneer het desbetreffende voorstel opnieuw behandeld wordt.⁶⁸ De NRK vond geen aanwijzingen dat raadsleden onvoldoende tijd kregen. We scoorden de indicatoren 'behandeling' en 'tijd' voldoende.

Vormgeving

Het is van belang dat volksvertegenwoordigers zelf het besluitvormingsproces kunnen vormgeven. De raad behandelde de RES niet op een speciale manier. De planning van het NPRES bepaalde op grote lijnen het besluitvormingsproces van de RES.⁶⁹ De gedetailleerde planning lag in handen van de organisatie van de RES-regio Drenthe, specifiek de Drentse Energietafel (DET). Deze organisatie bepaalde wanneer welke stukken beschikbaar kwamen. De invloed van de volksvertegenwoordigers op de vormgeving van het besluitvormingsproces was klein.

De raad kon wel invloed uitoefenen op de vormgeving van het Beleidskader Zonne-energie. We scoorden deze indicator daarom deels voldoende.

Amenderen

Volksvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid zijn om een voorstel te amenderen. Bij de Drentse RES kreeg de gemeenteraad van Aa en Hunze meerdere mogelijkheden om moties en amendementen in te dienen. Zo debatteerde de raad over de Startnotitie, de Concept-RES, de RES 1.0 en het Beleidskader Zonne-energie. Daarnaast nam de raad samen met andere Drentse gemeenteraden een amendement aan over de juridische afdwingbaarheid van warmtesystemen (zie kader VI). We scoorden de indicator voldoende.

Stemmen en tegenstemmen

Volksvertegenwoordigers moeten effectief kunnen stemmen over het al dan niet aannemen van een voorstel. Met effectief stemmen bedoelen we dat raadsleden zowel voor als tegen kunnen stemmen. Het effect hangt af van wat de meerderheid van de raad besluit. Zoals we eerder beschreven, stemde de gemeenteraad van Aa en Hunze over de Startnotitie, de Concept-RES en de RES 1.0.

De RES is echter niet vrijblijvend; in feite legde de RES-regio deze op aan gemeenten. Wanneer een gemeente de RES niet vaststelt of wanneer een gemeente de doelstellingen niet haalt, zullen deelnemende partijen binnen de RES-regio eerst proberen onderling een oplossing te vinden. Wanneer dit niet het gewenste effect oplevert, zal een hogere overheid (provincie of het Rijk)

⁶⁸ Gemeente Aa en Hunze. (2022). Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Aa en Hunze 2022, pp. 3; 17; 26.

⁶⁹ Nationaal Programma RES. (2019). *Handreiking 1.1*. Den Haag: NPRES.

proberen te komen tot een bestuurlijke oplossing. Als ook dit onvoldoende resultaat heeft, zullen de provincie en/of het Rijk juridische instrumenten inzetten.⁷⁰ In theorie was het dus mogelijk voor individuele raadsleden om tegen de RES te stemmen, maar in de praktijk was het voor de gemeenteraad als geheel geen optie om de RES 1.0 te verwerpen.⁷¹ Om deze reden scoorden we de indicatoren 'stemmen' en 'tegenstemmen' deels voldoende.

2.2.4 Mate van controle

Het vierde thema is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van één van de grondregels van het Nederlandse staatsrecht, namelijk het feit dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat.⁷² Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden, weergegeven in tabel 8.

Tabel 8: controlerende taak volksvertegenwoordigers

Indicator	Score
Kaderstelling	+
Periodieke toetsing	±
Verantwoording	±
Bijsturen	+

Kaderstelling

Volksvertegenwoordigers moeten een toetsbaar kaderstellend besluit nemen. Aan het begin van het RES-proces deed de gemeenteraad van Aa en Hunze dit door de Startnotitie vast te stellen. Hiermee verbond de raad zich aan de opgave om tot een Drentse RES te komen. Met de vaststelling stemde de raad ook in met het voorleggen van een viertal punten van zorg dat het college van B&W wilde voorleggen aan het ministerie van EZK en de RES-partners.

In de Startnotitie zijn elf uitgangspunten geformuleerd waar rekening mee gehouden moest worden bij het opstellen van de RES 1.0.⁷³

Daarnaast moeten maatschappelijke initiatieven voldoen aan de voorwaarden en kaders die het Beleidskader Zonne-energie bevat. De raad van Aa en Hunze heeft dit beleidskader vastgesteld.⁷⁴ We scoorden deze indicator voldoende.

Periodieke toetsing

De toetsing van beleid is onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus. In de jaarstukken blikte de gemeente terug op het voorgaande jaar. De gemeente behandelde de vaststelling van de RES 1.0

⁷⁰ Zoals een instructieregel of een projectbesluit.

⁷¹ Nationaal Programma RES. (2020). 'Wat als'-situaties. Den Haag: NPRES.

⁷² Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer. pp. 14 & 15.

⁷³ RES-regio Drenthe. (2019). Startnotitie RES Drenthe 1.0, p. 5.

⁷⁴ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Raadsvergadering 28 mei 2020.

in de jaarstukken van 2021.⁷⁵ In de beschrijving van de RES formuleerde Aa en Hunze geen criteria waaraan voortgang getoetst kan worden.

Buiten de P&C-cyclus en de jaarstukken kon de NRK niet nagaan in hoeverre de raad van de gemeente Aa en Hunze toetste of het college deed wat het beloofde aangaande de RES. Eénmaal stelde de fractie van de PvdA vragen over de uitvoering van de aangenomen motie over het opstellen van een communicatie- en participatieplan.⁷⁶ We scoorden de indicator ‘periodieke toetsing’ deels voldoende.

Verantwoording

Volksvertegenwoordigers moeten de bestuurders ter verantwoording kunnen roepen over het gevoerde beleid. Tijdens het RES-proces voerden de raadsleden meerdere debatten met het college, bijvoorbeeld over het al dan niet aannemen van de RES 1.0. Een kanttekening daarbij is dat de volksvertegenwoordigers alleen hun eigen bestuurders ter verantwoording kunnen roepen. Andere bij de Drentse RES betrokken bestuurders, van andere gemeenten, de provincie of de waterschappen, kunnen afzonderlijke raden niet tot verantwoording roepen. We scoorden deze indicator daarom deels voldoende.

Bijsturen

Volksvertegenwoordigers dienen instrumenten te hebben om de uitvoering van het beleid bij te sturen. De raad van Aa en Hunze gebruikte in het proces naar de RES 1.0 dergelijke instrumenten, zoals het indienen van moties en amendementen. De momenten waarop dit gebeurde, zetten we in tabel 5 op een rij. De bestuurders namen deze mee naar de DET. De DET nam zienswijzen, moties en amendementen mee in het opstellen en behandelen van RES-documenten.⁷⁷ Daarnaast stelde de DET een besluitenlijst op met alle moties en amendementen die de verschillende overheden in de RES-regio Drenthe indienden bij de RES 1.0. Per motie en amendement formuleerde de DET een motivering bij het besluit.⁷⁸ We scoorden deze indicator voldoende.

2.2.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

Het eerste thema is de mate van *politiek-bestuurlijk draagvlak voor het beleid*. Dit wil zeggen dat er feitelijke steun moet zijn voor het beleid of voor aspecten daarvan.⁷⁹ Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Tabel 9: politiek- bestuurlijk draagvlak

Indicator	Score
Stemregels	+
Draagvlak	+

⁷⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2022). Jaarstukken 2021, pp. 190; 192.

⁷⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Vragen over burgerparticipatie en communicatie inzake energietransitie, 4 mei 2020.

⁷⁷ RES-regio Drenthe. (2020). Actielijst Drentse Energietafel, 1 oktober 2020.

⁷⁸ RES-regio Drenthe. (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.

⁷⁹ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

Vooraf moet duidelijk zijn wanneer er voldoende draagvlak is voor het beleidsvoorstel. Dit betekent dat er stemregels geformuleerd zijn. De gemeenteraad stelde de Startnotitie, de Concept-RES en de RES 1.0 volgens de reguliere stemregels vast.

Er is politiek-bestuurlijk draagvlak wanneer een meerderheid van de raadsleden instemt met een besluit. Hier was bij de vaststelling van alle documenten sprake van. We scoorden beide indicatoren voldoende.

2.3 De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0

In goed functionerende democratische besluitvorming dienen zo veel mogelijk belangen te worden meegewogen. Het in beeld krijgen van de belangen die spelen kan onder andere door georganiseerde belangenvertegenwoordigers (stakeholders) uit te nodigen hun stem te laten horen. In deze paragraaf analyseren we de manier waarop georganiseerde belangenvertegenwoordigers bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. We onderscheiden daarbij participeren over de bijdrage van Aa en Hunze aan de Drentse RES 1.0 en participatie over afzonderlijke projecten of initiatieven. Dit onderzoek gaat over de RES als overkoepelend beleid. Participatie over afzonderlijke projecten of initiatieven zien wij daarom niet als participatie over de RES. Ook participatie over gemeentelijke plannen, waarbij het voor stakeholders niet duidelijk kon zijn dat de input zou bijdragen aan de RES, zien we niet als zodanig.

Kader VII: Actorenanalyse

“Voor interactief beleid is het van belang vooraf een beeld te hebben van de mogelijke partijen die bij het beleid worden betrokken om bij de bepaling van de bestuursstijl en de concrete aanpak een aantal vervolgkeuzen te kunnen maken, zoals: welke partijen worden wel en niet geselecteerd, welke inbreng wordt van een bepaalde partij verwacht en hoe moet een bepaalde partij worden benaderd? Ook is het nodig om te weten waar het bestuur zelf staat. Anders geformuleerd: voorafgaand aan de keuze van een bestuursstijl en het ontwikkelen van een bepaalde interactieve aanpak, moet een actorenanalyse gemaakt worden.”⁸⁰

In de Memorie van Toelichting van de Wet versterking participatie op decentraal niveau staat dat inspraak enkel een onderdeel is van het ruimere begrip participatie.⁸¹ Omdat de gemeente stakeholders niet betrok bij het RES-bod maar wel liet inspreken op het Beleidskader Zonne-energie, scoorden we een aantal indicatoren deels voldoende.

2.3.1 Betrokkenheid stakeholders

Bij het eerste thema staan de betrokken deelnemers centraal. Aan dit thema zijn drie indicatoren verbonden.

⁸⁰ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 47.

⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 210, nr. 3, p. 18.

Tabel 10: betrokken deelnemers

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

De gemeente Aa en Hunze betrok geen stakeholders bij het komen tot het RES-bod van 0,335 TWh. Wel organiseerde de gemeente een aantal workshops over het Beleidskader Zonne-energie. De gemeente voerde geen stakeholderanalyse uit. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder stakeholderanalyse niet beoordelen.

2.3.2 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.⁸² Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

Tabel 11: openheid agenda

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

De gemeente Aa en Hunze betrok geen stakeholders bij de RES 1.0 en het bod daartoe. Wel vroeg de gemeente regionale organisaties zoals Natuur en Milieufederatie (NMF) en de Drentse KEI te reflecteren op het aandeel 'ambitie' van het gemeentelijke RES-bod.⁸³ Het is niet herleidbaar wat deze reflectie opleverde.

Ook vond inspraak plaats op het Beleidskader Zonne-energie. Maatschappelijke organisaties hadden de mogelijkheid deel te nemen aan een workshop over het Beleidskader Zonne-energie. De inbreng van de workshop vatte de gemeente samen.⁸⁴ Omdat dit document sturing geeft aan

⁸² Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

⁸³ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie Drenthe (concept), p. 3-4.

⁸⁴ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Beleidskader Zonne-energie, pp. 33-34.

de RES-ambities van de gemeente Aa en Hunze,⁸⁵ telden we deze reacties mee voor het invullen van de scorekaart.

Volgens de gemeente kwam het Beleidskader Zonne-energie tot stand “in samenspraak met vele stakeholders.” Zo organiseerde de gemeente in maart 2019 een workshop waarbij o.a. Enexis, LTO en verenigingen van dorpsbelangen aanwezig waren.⁸⁶ Daarnaast konden belanghebbenden reageren op het beleidskader. Het document lag op grond van de gemeentelijke Inspraakverordening met ingang van 31 oktober 2019 zes weken ter inzage voor inwoners en belanghebbenden. Tijdens die termijn konden reacties zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Binnen de termijn dienden drie partijen een schriftelijke inspraakreactie in, te weten Staatsbosbeheer, Astron en een inspreker namens IZEN Renewable Energy. De gemeente Aa en Hunze vatte deze reacties samen in een eindverslag en voorzag deze van een beantwoording. Het eindverslag had de status van een advies van het college aan de raad.⁸⁷

De reacties van Astron en de inspreker namens IZEN Renewable Energy leidden tot een aanpassing van het Beleidskader Zonne-energie. De wijzigingen onderbouwde het college van Aa en Hunze in het eindverslag.⁸⁸

Bij het vaststellen van de Concept-RES bedroeg de ambitie voor zon-op-land nog 0,020 TWh. Zoals we in de inleiding bespraken, verhoogde de gemeente deze ambitie naar 0,060 TWh in de RES 1.0 om organisaties en inwoners meer ruimte te geven met eigen initiatieven te komen. Dergelijke initiatieven moesten voldoen aan de voorwaarden vastgelegd in het Beleidskader Zonne-energie.⁸⁹

Omdat stakeholders konden reflecteren op het aandeel ‘ambitie’ van het RES-bod van Aa en Hunze en inspraak konden leveren op het Beleidskader Zonne-energie, scoorden we de indicatoren ‘beleidsruimte’ en ‘invloed delen’ voldoende. De NRK vond geen procesafspraken voor de rol van stakeholders en geen afspraken omtrent de besluitvorming. Om die reden scoorden we deze indicatoren onvoldoende. De gemeente Aa en Hunze legde de inbreng van belanghebbende partijen niet in alle gevallen schriftelijk vast en liet niet in alle gevallen weten wat er met de inbreng zou gebeuren. Hiermee was de gemeente niet volledig transparant over de input. Deze indicatoren scoorden we deels voldoende. Niet in alle gevallen woog de gemeente Aa en Hunze de inbreng mee en gaf de gemeente inzicht in deze afweging. Deze indicatoren scoorden we deels voldoende. Het RES-proces lag niet stil; deze indicator is niet van toepassing.

⁸⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, Onderwerp: Beleidskader Zonne-energie, 28 mei 2020, p. 1.

⁸⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie Drenthe (concept), p. 3-4.

⁸⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Beleidskader Zonne-energie, Bijlage: Eindverslag van inspraak concept Beleidskader Zonne-energie, p. 1.

⁸⁸ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Beleidskader Zonne-energie, Bijlage: Eindverslag van inspraak concept Beleidskader Zonne-energie.

⁸⁹ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Brief college aan de raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES): bijstelling prognose maatschappelijk initiatief ‘zon op land’.

2.3.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema houdt in dat de deelnemers er per saldo op vooruitgaan en dat de deelnemers de resultaten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban.⁹⁰ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 12: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Indicator	Score
Deelnemers gaan er op vooruit	Niet te beoordelen
Mitigerende maatregelen	Niet te beoordelen

De gemeente Aa en Hunze betrok geen stakeholders bij de RES 1.0. De NRK kon niet nagaan waar de reflectie van NMF Drenthe en de Drentse KEI op het onderdeel 'ambitie' van het RES-bod toe leidde. De NRK kon ook niet beoordelen of stakeholders er na het indienen van inspraakreacties op het Beleidskader Zonne-energie op voor- of achteruitgingen. Deze indicator konden we daarom niet beoordelen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

2.3.4 Behartiging kernwaarden

Het vierde thema borgt dat de deelnemende partijen hun kernwaarden kunnen behartigen. Dit thema kent één indicator.

Tabel 13: behartigen kernwaarden

Indicator	Score
Procesafspraken voor beschermen kernwaarden	-

De gemeente Aa en Hunze betrok geen stakeholders bij de RES 1.0. De NRK vond geen procesafspraken tussen de gemeente en stakeholders rondom het Beleidskader Zonne-energie. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende.

2.3.5 Hiërarchie en structuur

Bij het vijfde thema staat de manier waarop de verschillende hiërarchische posities van organisaties een plaats krijgen binnen het besluitvormingsproces centraal. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen overheden in verschillende vormen samenwerken met elkaar en met belangenorganisaties en bewonersorganisaties. Deze organisaties kennen niet dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met deze verschillen.

Tabel 14: hiërarchie en structuur

Indicator	Score
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van stakeholders	±
Op de hoogte van afspraken wie welke rol heeft	Niet te beoordelen
Stakeholders tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	Niet te beoordelen

⁹⁰ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 121.

Stakeholders konden in de gemeente Aa en Hunze reflecteren op het aandeel ‘ambitie’ van het RES-bod en inspraak leveren op het Beleidskader Zonne-energie. Hiervoor zijn geen afspraken gemaakt, maar impliciet is de hiërarchische positie van stakeholders ten opzichte van de gemeente duidelijk. Deze indicator scoorden we deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we daarom niet beoordelen.

2.3.6 Draagvlak

Bij het zesde thema staat de mate van draagvlak onder de deelnemers 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.⁹¹

Tabel 15: mate van draagvlak

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

De NRK vond geen gezamenlijke definitie van draagvlak onder stakeholders. Deze indicator scoorden we onvoldoende. We konden daarom ook niet beoordelen of er onder stakeholders draagvlak was voor het beleid van de gemeente Aa en Hunze.

2.4 De betrokkenheid van inwoners bij de RES 1.0

In deze paragraaf analyseren we de manier waarop inwoners bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. In de RES 1.0 is ervoor gekozen om de gemeenten primair verantwoordelijk te laten zijn voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners. Op regionaal niveau zijn burgers in het RES-proces betrokken nadat de concept-RES was vastgesteld. De belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld over het ambitieniveau in Drenthe – lagen toen al vast.⁹²

De NRK onderscheidt participatie over de RES en participatie over afzonderlijke beleidsstukken of individuele projecten. Dit onderzoek gaat over de RES als overkoepelend beleid. Participatie over individuele projecten of initiatieven zien wij daarom niet als participatie over de RES. Participatie over beleidsstukken waarvan de deelnemers niet konden weten dat deze gebruikt zouden worden voor het gemeentelijk RES-bod, zien wij ook niet als participatie over de RES.

⁹¹ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

⁹² Noordelijke Rekenkamer 2021, Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 9.

2.4.1 Betrokkenheid inwoners

Het eerste thema is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.⁹³ Dit thema omvat drie indicatoren.

Tabel 16: betrokkenheid inwoners

Indicator	Score
Actorenanalyse	-
Alle relevante inwoners	Niet te beoordelen
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	Niet te beoordelen

Inwoners van de gemeente Aa en Hunze werden niet betrokken bij het indienen van het gemeentelijke RES-bod. De gemeente voerde geen actorenanalyse uit. Deze indicator scoorden we onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder actorenanalyse niet beoordelen.

2.4.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de mate van openheid in de agendavorming. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor inwoners om elementen en signalen uit de samenleving naar voren te brengen. Zo kunnen zij de koers van het beleid bepalen.⁹⁴ Dit thema bevat tien indicatoren.

Tabel 17: openheid agenda

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

De gemeente Aa en Hunze betrok geen inwoners bij de RES 1.0 en het gemeentelijke bod daartoe. We onderzochten de betrokkenheid van inwoners niet op projectniveau; we keken uitsluitend naar de betrokkenheid van inwoners op lokaal beleidsniveau.

⁹³ Präpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.

⁹⁴ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

Bij het voorleggen van de RES 1.0 schreef het college in een raadsadvies de volgende stappen te hebben ondernomen aangaande inwonerparticipatie:

- In het Beleidskader Zonne-energie ligt vast waar draagvlak en lokaal eigenaarschap aan moeten voldoen en hoe initiatiefnemers dit moeten aantonen;
- Op gemeentelijk niveau gaf het bestuur uitvoering aan een eerste participatieplan gericht op het informeren en betrekken van bewoners, bedrijven, dorpen en energie-initiatieven.⁹⁵

Aa en Hunze sprak verder met Energiewerkplaats Drenthe over dorpsinitiatieven voor duurzame energieopwek.⁹⁶ Ook werden bewoners volgens de gemeente via verenigingen van dorpsbelangen in de gelegenheid gesteld een bijdrage te leveren aan de voorbereiding van het Beleidskader Zonne-energie in een workshop in maart 2019. De gemeenten vatte de bijdragen uit de workshop samen. De input van inwoners leidde volgens de gemeente tot aanpassing van het beleidskader.⁹⁷ De NRK kon niet nagaan wat de input van inwoners was. Daarnaast konden inwoners ook reageren op het Beleidskader Zonne-energie, toen dit ter inspraak voorlag in oktober 2019.⁹⁸ Hier maakten geen inwoners gebruik van.

Omdat inwoners geen invloed hadden op het RES-bod van Aa en Hunze, maar wel inspraak konden leveren op het Beleidskader Zonne-energie, scoorden we de indicatoren 'beleidsruimte' en 'invloed delen' deels voldoende. De NRK vond geen procesafspraken voor de rol van inwoners of afspraken omtrent de besluitvorming. Deze indicatoren scoorden we onvoldoende. De gemeente Aa en Hunze legde de bijdragen van inwoners op het Beleidskader Zonne-energie naar eigen zeggen vast, maar we konden niet nagaan wat die inbreng was. Ook legde de gemeente Aa en Hunze niet uit welke inbreng tot wijzigingen in het beleid leidde. Hierdoor was de gemeente niet transparant over de input. Deze indicatoren scoorden we onvoldoende. Omdat de inbreng niet openbaar was, konden we niet nagaan in hoeverre de gemeente de inbreng meewoog en inzicht gaf in de afwegingen. Deze indicatoren scoorden we ook onvoldoende. Het RES-proces lag niet stil; deze indicator is niet van toepassing.

2.4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema is de mate waarin deelnemers de onderhandelingsresultaten kunnen uitleggen aan de achterban. Dat wil zeggen dat de deelnemende inwoners de uitkomsten van het proces moeten kunnen uitleggen en verantwoorden en hier eventueel de tijd en ruimte voor moeten krijgen. Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 18: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Indicator	Score
Deelnemers gaan er meer op vooruit dan achteruit	Niet te beoordelen
Mitigerende maatregelen	Niet te beoordelen

⁹⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES) 1.0; regio Drenthe, p. 3.

⁹⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie Drenthe (concept), p. 4.

⁹⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2019). Adviesnota Raad, Onderwerp: Beleidskader Zonne-energie, 10 oktober 2019.

⁹⁸ Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, Onderwerp: Beleidskader Zonne-energie, 26 maart 2020.

De gemeente Aa en Hunze betrok geen inwoners bij de RES 1.0 en het gemeentelijke bod daartoe. We keken in dit onderzoek alleen naar de betrokkenheid van inwoners op lokaal beleidsniveau, niet op projectniveau.

De NRK kon niet beoordelen of inwoners er na het leveren van een bijdrage aan de workshop voor het Beleidskader Zonne-energie op vooruitgingen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

2.4.4 Behartiging kernwaarden

Het vierde thema is de mate waarin deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen. Kernwaarden zijn normen en waarden van een organisatie, gemeenschap of persoon die haar bestaansrecht raken. Het beschermen van kernwaarden is een belangrijke spelregel binnen het managen van een netwerk.⁹⁹ Dit is de enige indicator van dit thema.

Tabel 19: beschermen kernwaarden

Indicator	Score
Procesafspraken voor bescherming kernwaarden	-

De NRK trof geen procesafspraken aan tussen de gemeente en inwoners. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende.

2.4.5 Hiërarchie en structuur

Het vijfde thema is de mate waarin de verschillende hiërarchische posities van de deelnemers aan een proces aandacht krijgen. Overheden en inwoners kennen niet dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met deze verschillen. Dit thema heeft drie indicatoren.

Tabel 20: hiërarchie en structuur

Indicator	Score
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van deelnemers	±
Op de hoogte van de afspraken wie welke rol heeft	Niet te beoordelen
Deelnemers zijn tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	Niet te beoordelen

Inwoners konden inspraak leveren op het Beleidskader Zonne-energie. Hiervoor zijn geen afspraken gemaakt, maar impliciet is de hiërarchische positie van inwoners ten opzichte van de gemeente duidelijk. Deze indicator scoorden we deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we daarom niet beoordelen.

⁹⁹ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 118.

2.4.6 Draagvlak

Het zesde en laatste thema omvat de mate van draagvlak. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de organisatie.¹⁰⁰ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 21: mate van draagvlak

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

We keken uitsluitend naar de betrokkenheid van inwoners op lokaal beleidsniveau, niet op projectniveau. De NRK vond geen gezamenlijke definitie van draagvlak onder inwoners. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende. Zonder gezamenlijke definitie van draagvlak konden we niet beoordelen of er vanuit inwoners draagvlak was voor het beleid van de gemeente Aa en Hunze.

2.5 Samenvattende bevindingen

▪ Volksvertegenwoordigers

De agenda had een open karakter; de raad van Aa en Hunze was betrokken bij het proces richting de RES 1.0, kon kaders stellen en besluiten over het al dan niet vaststellen van documenten zoals de Startnotitie en de RES 1.0. Raadsleden hadden weinig invloed op het RES-bod. Voor de meeste geagendeerde documenten konden raadsleden moties en amendementen indienen. De raad had hiermee redelijke controle op het RES-proces, al hebben de RES-regio, de provincie en het Rijk een instrumentarium tot hun beschikking dat eventuele verwerping van de RES voorkomt.

Naast de RES stelde de gemeente Aa en Hunze het Beleidskader Zonne-energie vast. Het proces hiervoor werd al in 2017 in gang gezet. De RES gaf de gemeente aanleiding het Beleidskader Zonne-energie aan te passen, zodat het kader aansloot op het participatietraject dat zowel het Klimaatakkoord als de RES vereisen.

▪ Stakeholders

De gemeente Aa en Hunze voerde geen actorenanalyse uit voor het indienen van het RES-bod. Stakeholders werden niet betrokken bij de RES 1.0 of het bod daartoe. Zij werden wel in de gelegenheid gesteld een inspraakreactie in te dienen op het Beleidskader Zonne-energie. De gemeente legde in enkele gevallen de reacties vast, beantwoordde deze en onderbouwde de wijzigingen in het beleid.

▪ Inwoners

De gemeente Aa en Hunze voerde geen actorenanalyse uit voor het indienen van het RES-

¹⁰⁰ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

bod. De gemeente betrok geen inwoners bij de RES 1.0 of het bod daartoe. Inwoners werden wel in de gelegenheid gesteld een bijdrage te leveren tijdens een workshop voor het Beleidskader Zonne-energie. De NRK kon niet nagaan wat deze bijdragen inhielden.

3. Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 via de representatieve democratie. Hierbij onderscheiden we a) besluitvorming over RES-documenten en b) gemeentelijk beleidstukken die de gemeente na de RES 1.0 publiceerde en die direct raken aan de RES. We analyseren aan de hand van de scorekaart de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, inwoners en maatschappelijke organisaties bij het proces ná RES 1.0 in de gemeente Aa en Hunze. We vergelijken de score met die voor het proces rondom de RES 1.0.

Onder ‘het proces na de RES 1.0’ rangschikt de NRK de volgende documenten:

- Notitie Op weg naar de RES 2.0
- Voortgangsdokument RES Drenthe
- Transitievisie Warmte
- Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze

Een volledige lijst van documenten die op RES-regioniveau onder het proces na de RES 1.0 vallen, namen we op in het rapport voor de provincie Drenthe.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvragen:

4. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het RES-proces na de RES 1.0 in de regio Drenthe? Hoe effectief was dit?
5. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?
6. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?

3.2 Proces ná de RES 1.0

In deze paragraaf beschrijven we de documenten die het proces ná de RES 1.0 vormen en de stappen die de gemeente zette in de energietransitie.

Notitie Op weg naar de RES 2.0

Deze notitie was een vervolg op de RES 1.0 Drenthe en markeerde de eerste stap in het proces naar het vaststellen van de RES 2.0.¹⁰¹

Voortgangsdokument RES Drenthe

In het Voortgangsdokument beschreef de Drentse RES-regio de voortgang van het RES-bod.¹⁰²

Transitievisie Warmte

Iedere gemeente moet een Warmtevisie opstellen als onderdeel van de RES. De gemeente Aa en Hunze heeft een Transitievisie Warmte. Aa en Hunze wil in 2030 minimaal 20% aardgas bespaard hebben en dat inwoners in 2040 fossielvrij en energieneutraal wonen. In de visie staat beschreven hoe de gemeente huishoudens wil helpen verduurzamen. De gemeente gaat geen dorpen aanwijzen die van het aardgas af moeten, omdat de betaalbaarheid niet geborgd is. In plaats daarvan wil Aa en Hunze gebouwgeigaren stimuleren om duurzame keuzes te maken.¹⁰³

Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze

De RES valt binnen de gemeente Aa en Hunze onder het thema Duurzaamheid.¹⁰⁴ De gemeente heeft een Duurzaamheidsvisie, die uiteenvalt in zes pijlers:

1. Opwek duurzame energie;
 - A. De RES
 - B. Beleidskader Zonne-energie
2. Warmtetransitie gebouwde omgeving;
 - A. Transitievisie Warmte (onderdeel van de RES)
3. Duurzame mobiliteit;
4. Circulaire economie;
5. Klimaatadaptatie;
6. Biodiversiteit.¹⁰⁵

Per onderdeel beschrijft Aa en Hunze wat de uitdagingen zijn, wat de gemeente al doet en wat de lokale ambities zijn.¹⁰⁶

Kader VIII: Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2025

De RES-regio Drenthe stelde in maart 2025 een voortgangsdokument op. Dit voortgangsdokument vermeldt dat op 31 december 2024 voor 1,07 TWh als te realiseren ambities openstond. Het is volgens het Drents Overleg Energie (DOE) 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.¹⁰⁷

¹⁰¹ RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar RES 2.0: Doorontwikkeling RES-regio Drenthe, p. 3.

¹⁰² RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdokument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe.

¹⁰³ Gemeente Aa en Hunze. (2022). "We beginnen deze gezamenlijke opgave met het isoleren van onze gebouwen," pp. 8-9.

¹⁰⁴ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Actualiseren visie Duurzaamheid, 12 juni 2023.

¹⁰⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2023). Duurzaamheidsvisie informatiebijeenkomst Gemeente Aa en Hunze.

¹⁰⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2024). "Samen voor een duurzaam Aa en Hunze!" p. 8.

¹⁰⁷ RES-regio Drenthe. (2025). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

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.'¹⁰⁸

We namen dit voortgangsdokument niet meer mee in de scores in dit hoofdstuk. Het college informeerde de gemeenteraad over dit voortgangsdokument met daarbij een begeleidende brief waarin het college inging op de specifieke situatie van de gemeente.¹⁰⁹

3.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad

De scorekaart bevat verschillende thema's. Per thema beschrijven we kort het belang ervan, waarna we de resultaten schematisch weergeven in een tabel. Onder iedere tabel volgt de onderbouwing. We belichten waar nodig afzonderlijke onderdelen van dit proces.

3.3.1 Verankering van het proces na de RES in verkiezingsprogramma's

Het eerste thema is de *verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden*. In deze documenten geven volksvertegenwoordigers aan wat de plannen en ambities zijn binnen bepaalde beleidsvelden voor een bepaalde periode. De mate waarin de volksvertegenwoordigers erin slagen deze plannen te realiseren, kan voor kiezers een indicatie zijn voor de daaropvolgende verkiezingen.¹¹⁰ Dit thema bevat vier indicatoren voor de verankering van het proces ná de RES 1.0.

Tabel 22: verankering van het proces na de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Campagne	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Verkiezingsprogramma	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Bestuursakkoord	n.v.t.	±
Omzetten in beleid	±	+

Campagne

De eerste indicator is in hoeverre de RES als belangrijk thema was in de campagne in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022. Ook voor het proces na de RES 1.0 geldt dat de respons op onze enquête te laag was om een representatief beeld te schetsen. We konden deze indicator daarom niet beoordelen.

Verkiezingsprogramma

¹⁰⁸ RES-regio Drenthe. (2025). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

¹⁰⁹ Agenda aenhunze - Raadsvergadering donderdag 8 mei 2025 20:00 - 23:00 - iBabs Publieksporaal, punt 6.4, benaderd op 7 november 2025.

¹¹⁰ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre de RES een belangrijk thema was in de verkiezingsprogramma's. Vanwege de lage respons op onze enquête konden we ook deze indicator niet beoordelen.

Bestuursakkoord

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre de RES een plek krijgt in het bestuursakkoord. In het Coalitieakkoord 2022-2026 van Aa en Hunze, 'Samen verder aan de slag', wordt de RES éénmaal genoemd. De coalitiepartijen geven aan verder te gaan met de RES, het stimuleren van energiebesparing en de energietransitie bij particulieren en bedrijven. Het gemeentebestuur wil daarbij inzetten op voorlichting. Bij de opwek van duurzame energie heeft het bestuur een sterke voorkeur voor zon-op-dak in plaats van zon-op-land.¹¹¹ Het RES-bod en de nader in te vullen ambitie komen niet terug in het Coalitieakkoord. We scoorden deze indicator daarom deels voldoende.

Omzetten in beleid

Het is relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid. In het proces na de RES 1.0 stelde de gemeente Aa en Hunze haar RES-ambities niet bij. Het was daarom niet nodig het beleid te herijken.

Wel stelde de raad van Aa en Hunze verschillende visies vast die onder het proces na de RES 1.0 vallen, omdat deze refereren aan de RES. Het gaat om twee documenten: de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. Alle deelnemende RES-gemeenten stelden een warmtevisie op en vast als onderdeel van de uitvoering van de RES. De warmtevisie valt automatisch onder het proces na de RES 1.0.

De Duurzaamheidsvisie is een overkoepelend beleidsstuk van de gemeente Aa en Hunze. Regionaal gezien is de RES Drenthe onderdeel geworden van de algemene energietransitie; in de gemeente Aa en Hunze valt de RES onder het duurzaamheidsbeleid.

In tabel 24 brengen we de betrokkenheid van de gemeenteraad omtrent het proces na de RES 1.0 in kaart. We scoorden de indicator 'omzetten in beleid' voldoende.

3.3.2 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.¹¹² De scorekaart bevat vier indicatoren voor de openheid van het agendavormingsproces.

Tabel 23: openheid agenda

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
-----------	---------------	----------------------------

¹¹¹ Gemeente Aa en Hunze. (2022). Coalitieakkoord 2022-2026, Samen verder aan de slag, p.13.

¹¹² Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

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

In tabel 24 zetten we de momenten waarop de gemeenteraad van Aa en Hunze werd betrokken bij het proces ná de RES 1.0 op een rij.

Tabel 24: betrokkenheid gemeenteraad Aa en Hunze proces na de RES 1.0

Document	Gemeenteraad	Datum behandeling	Moties en amendementen
Analysefase Transitievisie Warmte	Ter kennisgeving ¹¹³	16 september 2021	-
Transitievisie Warmte	Besproken ¹¹⁴ Vastgesteld ¹¹⁵	3 februari 2022 17 februari 2022	- -
Notitie Op weg naar de RES 2.0	Ter kennisgeving ¹¹⁶	1 december 2022	-
Voortgangsdokument RES-regio Drenthe	Ter kennisgeving ¹¹⁷	6 april 2023	-
Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze	Besproken ¹¹⁸ Vastgesteld ¹¹⁹	4 april 2024 25 april 2024	- 1 motie ingediend en verworpen. ¹²⁰

Beleidsruimte en betrokkenheid

In januari 2022 stuurde de DET een brief met de notitie Op weg naar de RES 2.0 naar het college van B&W. De DET adviseerde het college de notitie voor 1 juli 2022 vast te stellen en ter kennisgeving te delen met de gemeenteraad. Dat laatste deed het college per brief op 24 oktober 2022.¹²¹ De raad was dus niet betrokken bij het vaststellen van de notitie Op weg naar de RES 2.0.

Het college informeerde de raad over het Voortgangsdokument 2023. Het college gaf aan dat er geen herijking van het beleid nodig was en dat daarom de landelijke terminologie werd vervangen door Voortgangsdokument 2023.¹²² De raad van Aa en Hunze was niet betrokken bij en is tussentijds niet geïnformeerd over de keuze van de RES-regio Drenthe om een voortgangsdokument op te stellen in plaats van een RES 2.0. Toen het college van B&W de raad informeerde over het vaststellen van het Voortgangsdokument, lichtte het college toe dat er geen herijkte strategie was opgesteld.¹²³

¹¹³ Gemeente Aa en Hunze. Raadsvergadering 16 september 2021.

¹¹⁴ Gemeente Aa en Hunze. Raadsvergadering 3 februari 2022.

¹¹⁵ Gemeente Aa en Hunze. Raadsbesluit Transitievisie Warmte, 17 februari 2022.

¹¹⁶ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief notitie 'Op Weg Naar RES 2.0', 3 november 2022.

¹¹⁷ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023, 22 maart 2023.

¹¹⁸ Gemeente Aa en Hunze. Raadsvergadering 4 april 2024.

¹¹⁹ Gemeente Aa en Hunze. Raadsbesluit Duurzaamheidsvisie, 18 april 2024.

¹²⁰ Gemeente Aa en Hunze. Raadsvergadering 25 april 2024.

¹²¹ Gemeente Aa en Hunze, raadsbrief notitie "Op Weg Naar RES 2.0", 24 oktober 2022.

¹²² Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023, 22 maart 2023.

¹²³ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023, 22 maart 2023.

Met betrekking tot de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie had de raad wel beleidsruimte. Over beide documenten konden raadsleden debatteren en moties en amendementen indienen. De betrokkenheid van de raad zetten we in tabel 24 op een rij. De bespreking van de Transitievisie Warmte op 3 februari 2022 leidde tot een groot aantal raadsvragen.¹²⁴ Deze beantwoordde de wethouder voorafgaand aan de raadsvergadering van 17 februari 2022, waarin de vaststelling van de Transitievisie Warmte op de agenda stond. De raad stelde deze visie in de vergadering vast.¹²⁵

De RES valt binnen de gemeente Aa en Hunze onder het thema Duurzaamheid.¹²⁶ In 2012 stelde de gemeente de duurzaamheidsvisie Buitengewoon Duurzaam vast. In juli 2016 nam de raad een motie aan de duurzaamheidsvisie te herijken, wat het college vervolgens in 2017 deed.¹²⁷ Met het oog op nationale en regionale ontwikkelingen, zoals het Klimaatakkoord en de RES, wilde de gemeenteraad nogmaals een actualisatie van het duurzaamheidsbeleid.¹²⁸

In april 2024 stuurde het college de herijkte Duurzaamheidsvisie van Aa en Hunze aan de raad. De Duurzaamheidsvisie is, in de woorden van het college, een “hoog-over document” dat een integrale blik biedt op de duurzaamheidsuitdagingen. Daarmee bouwt de visie verder op het beleid dat Aa en Hunze op dat moment al had, zoals de RES en de Transitievisie Warmte.¹²⁹ De Duurzaamheidsvisie verwijst naar de RES, de ambitie van Aa en Hunze en het behalen van de doelen onder de pijler ‘opwek duurzame energie’.¹³⁰

Naast het vaststellen van de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie, betrof het college de raad van Aa en Hunze op verschillende momenten informatief bij het proces na de RES. Deze momenten zetten we in tabel 25 op een rij.

Tabel 25: informatiemomenten proces na de RES 1.0

Datum	Bespreking
16 september 2021	Informatiesessie Transitievisie Warmte ¹³¹
23 december 2021	Nieuwsbrief RES ¹³²
27 januari 2022	Informatiesessie Transitievisie Warmte ¹³³
2 december 2022	Nieuwsbrief RES-regio Drenthe ¹³⁴
30 maart en 4 april 2023	Informatiebijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers ¹³⁵

¹²⁴ Gemeente Aa en Hunze. (2022). Beantwoording raadsvragen Warmtevisie (opiniërende vergadering d.d. 3 februari 2022).

¹²⁵ Gemeente Aa en Hunze. Raadsbesluit Transitievisie Warmte, 17 februari 2022.

¹²⁶ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Actualiseren visie Duurzaamheid, 12 juni 2023.

¹²⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2016). Actualisatie Buitengewoon Duurzaam.

¹²⁸ Gemeente Aa en Hunze. (2023). Duurzaamheidsvisie informatiebijeenkomst Gemeente Aa en Hunze.

¹²⁹ Gemeente Aa en Hunze. (2024). Raadsvoorstel, Onderwerp: Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze, 19 maart 2024.

¹³⁰ Gemeente Aa en Hunze. (2024). Duurzaamheidsvisie “Samen voor een duurzaam Aa en Hunze!”, pp. 10-11.

¹³¹ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Transitievisie Warmte: Bouwstenen voor de visie.

¹³² RES-regio Drenthe. (2021). Nieuwsbrief RES.

¹³³ Gemeente Aa en Hunze. (2022). Transitievisie Warmte: “We beginnen deze gezamenlijke opgave met het isoleren van onze gebouwen.”

¹³⁴ RES-regio Drenthe. (2022). Nieuwsbrief RES-regio Drenthe.

¹³⁵ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023, 22 maart 2023.

30 mei 2023	Nieuwsbrief RES ¹³⁶
22 juni 2023	Informatiesessie raad over de RES ¹³⁷
5 oktober 2023	Informatiebijeenkomst verschillende onderdelen thema Duurzaamheid ¹³⁸
15 mei 2024	Nieuwsbrief RES-regio Drenthe ¹³⁹
10 juli 2024	Nieuwsbrief RES-regio Drenthe ¹⁴⁰

De RES-regio Drenthe stelde nieuwsbrieven op waarin de regio de stand van zaken van het RES-bod, de organisatie van regionale evenementen en lokale initiatieven behandelde. De nieuwsbrieven vielen onder ingekomen brieven. Ook organiseerden het NPRES en de RES-regio Drenthe bijeenkomsten waar volksvertegenwoordigers aan konden deelnemen.

Naast de specifieke RES-informatiemomenten, organiseerde het college informatiesessies voor de raad met betrekking tot de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. Deze sessies vonden plaats voorafgaand aan de opiniërende en besluitvormende momenten van de raad.

Samenvattend had de raad beleidsruimte en was de raad betrokken bij de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. De gemeenteraad was niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdokument in plaats van een RES 2.0. Om deze reden scoorden we de indicatoren 'beleidsruimte' en 'betrokkenheid' deels voldoende.

Invloed delen en inzicht in beleidsproces

Zoals we in tabel 24 en 25 laten zien, werd de raad van Aa en Hunze op verschillende momenten betrokken bij en geïnformeerd over het proces ná de RES 1.0. Raadsleden konden moties en amendementen indienen tijdens de besluitvorming omtrent de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. De notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument hadden raadsleden kunnen agenderen, maar dit deden zij niet.

De raad kreeg geen inzicht in de keuze voor een voortgangsdokument in plaats van een RES 2.0. We scoorden de indicatoren 'invloed delen' en 'inzicht in beleidsproces' daarom deels voldoende.

3.3.3 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 26: betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0

¹³⁶ RES-regio Drenthe. (2023). Nieuwsbrief RES-regio Drenthe – mei 2023.

¹³⁷ Gemeente Aa en Hunze. (2023). Informatiesessie raad – RES: stand van zaken gemeente Aa en Hunze en vooruitblik.

¹³⁸ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Actualiseren visie Duurzaamheid, 12 juni 2023.

¹³⁹ RES-regio Drenthe. (2024). Nieuwsbrief RES-regio Drenthe – mei 2024.

¹⁴⁰ RES-regio Drenthe. (2024). Nieuwsbrief RES-regio Drenthe – juli 2024.

Informatie	+	+
Behandeling	+	+
Tijd	+	+
Vormgeving	±	±
Amenderen	+	±
Stemmen	±	±
Tegenstemmen	±	±

Informatie

Zoals we in 3.3.2 bespraken, konden raadsleden op verschillende momenten deelnemen aan informatiebijeenkomsten. Daarnaast kreeg de gemeenteraad de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie tijdig om hierover te kunnen debatteren en een besluit te kunnen nemen over de vaststelling. De notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument ontving de raad ter kennisgeving. We scoorden deze indicator voldoende.

Behandeling en tijd

Zoals we in 3.3.2 beschreven, behandelde de gemeenteraad van Aa en Hunze de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie inhoudelijk door erover te debatteren. Raadsleden hadden de mogelijkheid vragen te stellen en moties en amendementen in te dienen. Ook over stukken die ter informatie gedeeld werden, konden raadsleden vragen stellen. We scoorden de indicatoren 'behandeling' en 'tijd' daarom voldoende.

Vormgeving

De grote lijnen van de RES zijn gebaseerd op de planning van het NPRES.¹⁴¹ Het college van Aa en Hunze geeft door middel van deelname aan de DET uitvoering aan de RES.¹⁴² De volksvertegenwoordigers van Aa en Hunze hebben hier geen invloed op. Zij hebben wel invloed (kunnen hebben) op de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. We scoorden deze indicator deels voldoende.

Amenderen

Volksvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid zijn om een voorstel te amenderen. De raad had geen mogelijkheden de notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument te amenderen. Deze mogelijkheden had de raad wel met betrekking tot de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. We scoorden deze indicator daarom deels voldoende.

Stemmen en tegenstemmen

Zoals we eerder beschreven, stemde de gemeenteraad van Aa en Hunze over de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. Over de RES-documenten kon de raad niet stemmen. Zowel

¹⁴¹ Nationaal Programma RES. (2019). *Handreiking 1.1*. Den Haag: NPRES.

¹⁴² Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023, 22 maart 2023.

het kaderstellende document Op weg naar de RES 2.0 als het Voortgangsdokument kreeg de raad ter kennisgeving. We scoorden deze indicatoren deels voldoende.

3.3.4 Mate van controle

Het vierde thema is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van één van de grondregels van het Nederlandse staatsrecht, namelijk het feit dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat.¹⁴³ Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden.

Tabel 27: controlerende taak volksvertegenwoordigers

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Kaderstelling	+	+
Periodieke toetsing	±	+
Verantwoording	±	±
Bijsturen	+	±

Kaderstelling

De notitie Op weg naar de RES 2.0 kreeg de raad ter kennisgeving. Het Voortgangsdokument bevatte geen nieuw beleid of nieuwe kaders en kreeg de raad ook ter kennisgeving. De Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie bevatten wel (afwegings)kaders. Beide documenten stelde de raad vast.¹⁴⁴ We scoorden de indicator ‘kaderstelling’ daarom voldoende.

Periodieke toetsing

De toetsing van beleid is onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus. De gemeente Aa en Hunze blikt in de jaarstukken terug op het afgelopen jaar. De gemeente behandelde de RES 1.0 in de jaarstukken van 2022 en 2023. In beide documenten behandelde Aa en Hunze de RES, de Transitievisie Warmte en andere aan duurzaamheid gerelateerde onderwerpen. In de jaarstukken beschreef de gemeente wat zij op deze thema’s bereikte, welke problemen zich voordeden en wat de gemeente in de toekomst wil bereiken.¹⁴⁵ We scoorden de indicator ‘periodieke toetsing’ voldoende.

Verantwoording

In het proces na de RES 1.0 voerden raadsleden debatten met het college over de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. Er vond geen verantwoording plaats met betrekking tot de notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument. We scoorden deze indicator daarom deels voldoende.

¹⁴³ Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer. pp. 14 & 15.

¹⁴⁴ Gemeente Aa en Hunze. Raadsbesluit Transitievisie Warmte, 17 februari 2022; Gemeente Aa en Hunze. Raadsbesluit Duurzaamheidsvisie, 18 april 2024.

¹⁴⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2023). Jaarstukken 2022, pp. 168-169; Gemeente Aa en Hunze. (2024). Jaarstukken 2023, pp. 170-173.

Bijsturen

De raad van Aa en Hunze kon de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie bijsturen door middel van moties, amendementen en het stellen van vragen. De raad kon geen moties en amendementen indienen voor de notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdokument. We scoorden deze indicator deels voldoende.

3.3.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak

Het vijfde is de mate van *politiek-bestuurlijk draagvlak voor het beleid*. Dit wil zeggen dat er feitelijke steun moet zijn voor het beleid of voor aspecten daarvan.¹⁴⁶ Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Tabel 28: politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Stemregels	+	+
Draagvlak	+	+

Er is politiek-bestuurlijk draagvlak wanneer een meerderheid van de raadsleden instemt met een besluit. Hier was bij de vaststelling van de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie sprake van. We scoorden beide indicatoren voldoende.

3.3.6 Beleidsresultaten

Het zesde en laatste thema is *beleidsresultaten*. We namen de beleidsresultaten van de RES in hoofdstuk 2 nog niet mee. De deelnemers 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 gemeente Aa en Hunze schriftelijke vragen voor met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

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

Tabel 29: beleidsresultaten

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

¹⁴⁶ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

Criteria, evaluatie en openbaarheid

De gemeente Aa en Hunze heeft geen aparte criteria geformuleerd waaraan getoetst kan worden of het beleid doeltreffend en doelmatig is. De gemeente evalueert haar beleid omtrent de energietransitie niet. Aa en Hunze geeft aan dat veel van haar werk niet of moeilijk te kwantificeren, dan wel te meten is. Wel maakt de gemeente gebruik van de landelijke RES-monitor, die de voortgang van de RES-doelen bijhoudt.¹⁴⁷ Daarnaast verantwoordt de gemeente haar beleid via de reguliere P&C-cyclus, waarin zij rapporteert over de behaalde resultaten. Zowel de RES-monitor als de jaarstukken zijn openbaar en toegankelijk.¹⁴⁸

We scoorden de indicator 'criteria' onvoldoende, 'evaluatie' deels voldoende en 'openbaarheid' voldoende.

Effectiviteit en doelmatigheid

De gemeente heeft geen inzicht in en informatie over de effectiviteit en doelmatigheid van haar energiebeleid. De NRK kon deze indicator daarom niet beoordelen.

3.4 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties

3.4.1 Betrokkenheid stakeholders

Bij het eerste thema staan de betrokken deelnemers centraal. Aan dit thema zijn drie indicatoren verbonden.

Tabel 3: betrokken deelnemers

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Actorenanalyse	-	-
Alle relevante stakeholders	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

De gemeente Aa en Hunze voerde geen actorenanalyse uit voor het betrekken van belanghebbende partijen bij de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie. Deze indicator scoorden we onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder stakeholderanalyse niet beoordelen.

3.4.2 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.¹⁴⁹ Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

¹⁴⁷ E-mailwisseling met een medewerker van de gemeente op 16 december 2024.

¹⁴⁸ E-mailwisseling met een medewerker van de gemeente op 16 december 2024.

¹⁴⁹ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate

Tabel 4: openheid agenda

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
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	±	±

Voor de Transitievisie Warmte raadpleegde de gemeente Aa en Hunze organisaties van dorpsbelangen en energie-initiatieven tijdens informatiemomenten. Volgens de gemeente kregen de aandachtspunten die tijdens deze momenten naar voren kwamen “een prominente plek” in het beleid.¹⁵⁰ De NRK kon dit niet nagaan, omdat de gemeente deze inbreng niet vastlegde. De informatiemomenten zetten we op een rij in tabel 32.

Tabel 5: consultatiemomenten belangenorganisaties Transitievisie Warmte¹⁵¹

Datum	Bespreking
24 november 2020	Informeren en consulteren energie-initiatieven over het proces
9 en 10 maart 2021	Informeren en consulteren dorpsbelangen over het proces
21 september 2021	Informeren en consulteren energie-initiatieven over de analysefase en de visie
22 september 2021	Informeren ondernemersplatform over de analysefase
28 en 29 september 2021	Informeren en consulteren dorpsbelangen over de analysefase en de visie
26 oktober 2021	Informeren en consulteren recreatieondernemers over de analysefase en de visie
18 november 2021	Informeren en consulteren ondernemersplatform over de analysefase en de visie

Ook lag de Transitievisie Warmte van 11 november tot en met 9 december 2021 ter inzage. Gedurende deze periode hadden belanghebbende organisaties en inwoners de kans een zienswijze in te dienen. Stichting Rolde Energieneutraal maakte van deze mogelijkheid gebruik. Volgens de gemeente leidde deze inspraakreactie tot een aantal aanscherpingen in de Transitievisie Warmte.¹⁵² De gemeente Aa en Hunze vatte de inbreng van geraadpleegde belanghebbende organisaties tijdens de informatiemomenten alsook de zienswijze van Stichting Rolde Energieneutraal samen in het Eindverslag consultatie en inspraak.¹⁵³ Specifiek voor de

Publishing Limited, p. 44.

¹⁵⁰ Gemeente Aa en Hunze. Adviesnota Raad, Onderwerp: Transitievisie Warmte, 11 januari 2022, p. 3.

¹⁵¹ Gemeente Aa en Hunze. Adviesnota Raad, Onderwerp: Transitievisie Warmte, 11 januari 2022, p. 3.

¹⁵² Gemeente Aa en Hunze. Adviesnota Raad, Onderwerp: Transitievisie Warmte, 11 januari 2022, p. 4.

¹⁵³ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Transitievisie Warmte: Consultatie en inspraak, Eindverslag, pp. 3-4.

inspraakreactie van de Stichting onderbouwde de gemeente waarom zij de opmerkingen wel of niet verwerkte in de Transitievisie Warmte.¹⁵⁴

Bij de totstandkoming van de Duurzaamheidsvisie vond geen participatie plaats vanwege het “hoog-over karakter” van dit document. Het college van B&W koos hiermee voor “tastbare participatie in de uitvoering” van de zes thema’s (opwek duurzame energie, warmtetransitie, duurzame mobiliteit, circulaire economie, klimaatadaptatie en biodiversiteit).¹⁵⁵

We scoorden de indicatoren ‘beleidsruimte’ en ‘invloed delen’ deels voldoende. De betrokkenheid van stakeholders bij de Transitievisie Warmte is niet geheel duidelijk, omdat de gemeente de inbreng niet vastlegde. Stakeholders waren niet betrokken bij de Duurzaamheidsvisie. De NRK vond geen procesafspraken voor de rolverdeling of besluitvorming. Deze indicatoren scoorden we daarom onvoldoende. We scoorden ‘inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd’ deels voldoende, omdat de gemeente de zienswijzen op de Transitievisie Warmte wel vastlegde en de inbreng van de sessies omtrent de Transitievisie Warmte niet. We scoorden de indicatoren ‘informereren,’ ‘meewegen’ en ‘inzicht geven’ daarom ook deels voldoende. De gemeente was transparant over de zienswijzen op de Transitievisie Warmte, maar niet over de inbreng uit de consultatieronden; deze indicator scoorden we ook deels voldoende. Het proces lag niet stil. Deze indicator is niet van toepassing.

3.4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde 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.¹⁵⁶ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 6: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Deelnemers gaan er op vooruit	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Mitigerende maatregelen	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

De NRK kon niet beoordelen of stakeholders er na het delen van hun inbreng en na het indienen van een inspraakreactie op de Transitievisie Warmte op voor- of achteruitgingen. De gemeente Aa en Hunze betrok geen stakeholders bij de Duurzaamheidsvisie. Deze indicator konden we niet beoordelen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

3.4.4 Behartiging kernwaarden

Het vierde thema borgt dat de deelnemende partijen hun kernwaarden kunnen behartigen. Dit thema kent één indicator.

¹⁵⁴ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Transitievisie Warmte: Consultatie en inspraak, Eindverslag, pp. 5-6.

¹⁵⁵ Gemeente Aa en Hunze. Raadsvoorstel, Onderwerp: Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze 2024, 4 april 2024.

¹⁵⁶ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 121.

Tabel 7: behartigen kernwaarden

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Procesafspraken voor beschermen kernwaarden	-	-

Er zijn geen procesafspraken tussen stakeholders en de gemeente Aa en Hunze. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende.

3.4.5 Hiërarchie en structuur

Bij het vijfde thema staat de manier waarop de verschillende hiërarchische posities van organisaties een plaats krijgen binnen het besluitvormingsproces centraal. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen overheden in verschillende vormen samenwerken met elkaar, en met belangenorganisaties en bewonersorganisaties. Deze organisaties kennen niet dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met deze verschillen. Dit thema bevat drie indicatoren.

Tabel 8: hiërarchie en structuur

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van stakeholders	±	±
Op de hoogte van afspraken wie welke rol heeft	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Stakeholders tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

De gemeente Aa en Hunze betrok stakeholders bij de Transitievisie Warmte en gaf deze vrij voor inspraakreacties. Hiervoor maakte de gemeente geen afspraken, maar impliciet is de hiërarchische positie van stakeholders ten opzichte van de gemeente duidelijk. Deze indicator scoorden we daarom deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we daarom niet beoordelen.

3.4.6 Draagvlak

Bij het zesde thema staat de mate van draagvlak onder de deelnemers voor het beleid centraal. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie.¹⁵⁷

Tabel 9: mate van draagvlak

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Gezamenlijke definitie van draagvlak	-	-
Er is draagvlak voor het beleid	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

¹⁵⁷ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

De NRK vond geen gezamenlijke definitie van draagvlak onder stakeholders. Deze indicator scoorden we onvoldoende. We konden daarom niet beoordelen of er onder stakeholders draagvlak was voor het energiebeleid van de gemeente Aa en Hunze.

3.5 Betrokkenheid van inwoners

3.5.1 Betrokkenheid inwoners

Het eerste thema is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.¹⁵⁸ Dit thema omvat drie indicatoren.

Tabel 10: betrokkenheid inwoners

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Actorenanalyse	-	-
Alle relevante inwoners	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

Met het opstellen van het Voortgangsdokument is de focus van de RES-regio Drenthe verschoven van strategie naar uitvoering. Volgens Aa en Hunze ligt de nadruk daarom nu op participatie bij het realiseren van concrete projecten. Beleidsparticipatie vindt niet meer plaats.¹⁵⁹ Uit eigen en provinciaal onderzoek naar draagvlak en participatie in de Drentse energietransitie bleek volgens de gemeente Aa en Hunze dat bewoners vooral geïnformeerd willen worden. Dat zouden bewoners belangrijker vinden dan meedenken, adviseren of mee besluiten.¹⁶⁰

De gemeente Aa en Hunze voerde geen actorenanalyse uit onder inwoners. Deze indicator scoorden we onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder actorenanalyse niet beoordelen.

3.5.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de *openheid van de agenda*. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor inwoners om elementen en signalen uit de samenleving naar voren te brengen. Zo kan men makkelijker de koers van het beleid bepalen.¹⁶¹ Dit thema bevat tien indicatoren.

¹⁵⁸ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.

¹⁵⁹ Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023, 22 maart 2023.

¹⁶⁰ Gemeente Aa en Hunze. Adviesnota Raad, Onderwerp: Transitievisie Warmte, 11 januari 2022, p. 3.

¹⁶¹ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

Tabel 11: openheid agenda

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Er is beleidsruimte	±	±
Rol inwoners van tevoren bepaald	-	-
Bestuur deelt invloed	±	±
Procesafspraken over besluitvorming	-	-
Inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd	-	±
Bestuur informeert deelnemers over wat met inbreng gebeurt	-	-
Bestuur weegt inbreng inwoners mee	-	-
Bestuur geeft inzicht in afweging	-	-
Bestuur informeert inwoners over stilleggen	n.v.t.	n.v.t.
Bestuurders zijn transparant over input	-	±

Op gebied van participatie binnen de RES nodigde de gemeente inwoners uit mee te doen, mee te praten en mee te profiteren. Een concreet voorbeeld van inwonerparticipatie was volgens Aa en Hunze de Drentse Energie Driedaagse. Dit evenement werd door de regionale organisatie van de Drentse RES georganiseerd, niet door de gemeente zelf. Wel gaf Aa en Hunze een eigen invulling aan de Klimaatdag aan de hand van klimaatgesprekken.¹⁶² Wat die gesprekken inhielden en wat er met de inbreng van inwoners gebeurde, is voor de NRK niet herleidbaar.

Voor de Transitievisie Warmte sprak de gemeente op twee momenten met drie betrokken bewoners. Zij fungeerden als testpanel.¹⁶³ Waarvoor het testpanel diende, wordt niet duidelijk uit de raadsstukken. Daarnaast vonden nog drie informatie- en consultatiemomenten plaats voor bewoners, weergegeven in tabel 39. De inbreng van de inwoners leidde volgens de gemeente tot verbeteringen in de Transitievisie Warmte.¹⁶⁴ De gemeente Aa en Hunze vatte de inbreng van bewoners samen in het Eindverslag consultatie en inspraak.¹⁶⁵ Anders dan bij de inbreng van de stakeholders gaf de gemeente niet aan welke reacties leidden tot wijzigingen in het beleid.

Inwoners dienden geen inspraakreactie in toen de conceptvisie ter inzage lag.

Tabel 12: betrokkenheid inwoners Transitievisie Warmte

Datum	Bespreking
15 en 18 december	Informeren bewoners over alternatieven
9 maart 2021	Informeren en consulteren testpanel bewoners over het proces
24 augustus 2021	Informeren en consulteren testpanel bewoners over de analysefase en de visie
30 november 2021	Informeren en consulteren bewoners over de analysefase en de visie

¹⁶² Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief notitie 'Op Weg Naar RES 2.0', 3 november 2022.

¹⁶³ Gemeente Aa en Hunze. Adviesnota Raad, Onderwerp: Transitievisie Warmte, 11 januari 2022, p. 3.

¹⁶⁴ Gemeente Aa en Hunze. Adviesnota Raad, Onderwerp: Transitievisie Warmte, 11 januari 2022, p. 3.

¹⁶⁵ Gemeente Aa en Hunze. (2021). Transitievisie Warmte: Consultatie en inspraak, Eindverslag.

In het raadsvoorstel voor het vaststellen van de Duurzaamheidsvisie benoemt het college de samenwerking met inwoners en ondernemers voor de uitvoering van het beleid. Bij het opstellen van de visie zijn geen inwoners betrokken, omdat de visie een “hoog-over karakter” heeft. Aa en Hunze koos voor participatie in de uitvoering.¹⁶⁶ Hoe deze participatie vorm krijgt, is niet duidelijk. De NRK onderzocht de betrokkenheid van inwoners niet op projectniveau en keek uitsluitend naar de betrokkenheid van inwoners op lokaal beleidsniveau.

We scoorden de indicatoren ‘beleidsruimte’ en ‘invloed delen’ deels voldoende, omdat inwoners alleen betrokken waren bij de Transitievisie Warmte. De NRK vond geen procesafspraken voor de rolverdeling of besluitvorming. Deze indicatoren scoorden we daarom onvoldoende. De gemeente legde een deel van de inbreng van inwoners tijdens de consultatieronden vast. De indicator ‘inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd’ scoorden we daarom deels voldoende. We scoorden de indicatoren ‘informerende,’ ‘meewegen’ en ‘inzicht geven’ onvoldoende, omdat de gemeente niet communiceerde welke inbreng tot welke wijzigingen in de Transitievisie Warmte leidden. De gemeente was daarmee niet volledig transparant over de inbreng; deze indicator scoorden we deels voldoende. Het proces lag niet stil. Deze indicator is niet van toepassing.

3.5.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema is de mate waarin deelnemers de onderhandelingsresultaten kunnen uitleggen aan de achterban. Dat wil zeggen dat de deelnemende inwoners de uitkomsten van het proces moeten kunnen uitleggen en verantwoorden en hier eventueel de tijd en ruimte voor moeten krijgen. Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 13: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Deelnemers gaan er meer op vooruit dan achteruit	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Mitigerende maatregelen	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

De NRK kon niet beoordelen of inwoners er na het deelnemen aan het testpanel en de verschillende informatie- en consultatiemomenten op vooruitgingen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

3.5.4 Behartiging kernwaarden

Het vierde thema is de mate waarin deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen. Kernwaarden zijn normen en waarden van een organisatie, gemeenschap of persoon die haar bestaansrecht raken. Het beschermen van kernwaarden is een belangrijke spelregel binnen het managen van een netwerk.¹⁶⁷ Dit is de enige indicator van dit thema.

Tabel 14: beschermen kernwaarden

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Procesafspraken voor bescherming kernwaarden	-	-

¹⁶⁶ Gemeente Aa en Hunze. (2024). Raadsvoorstel, Onderwerp: Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze, 19 maart 2024.

¹⁶⁷ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 118.

De NRK vond geen procesafspraken tussen de gemeente Aa en Hunze en haar inwoners. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende.

3.5.5 Hiërarchie en structuur

Het vijfde thema is de mate waarin de verschillende hiërarchische posities van de deelnemers aan een proces aandacht krijgen. Overheden en inwoners kennen niet dezelfde structuur, verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Het is relevant om binnen het besluitvormingsproces rekening te houden met deze verschillen.

Tabel 15: hiërarchie en structuur

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van deelnemers	±	±
Op de hoogte van de afspraken wie welke rol heeft	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen
Deelnemers zijn tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

De gemeente Aa en Hunze betrok inwoners bij de Transitievisie Warmte. Hiervoor maakte de gemeente geen afspraken, maar impliciet is de hiërarchische positie van inwoners ten opzichte van de gemeente duidelijk. Deze indicator scoorden we deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we daarom niet beoordelen.

3.5.6 Draagvlak

Het zesde en laatste thema omvat de mate van draagvlak. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de organisatie.¹⁶⁸ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 16: mate van draagvlak

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Gezamenlijke definitie van draagvlak	-	-
Er is draagvlak voor het beleid	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

We keken uitsluitend naar de betrokkenheid van inwoners op lokaal beleidsniveau, niet op projectniveau. De NRK vond geen gezamenlijke definitie van draagvlak onder inwoners. We scoorden deze indicator daarom onvoldoende. Zonder gezamenlijke definitie konden we niet beoordelen of er onder inwoners draagvlak was voor het energiebeleid van de gemeente Aa en Hunze.

¹⁶⁸ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

3.6 Samenvattende bevindingen

- **Volksvertegenwoordigers**

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. Toch had de agenda een redelijk open karakter, omdat de raad over zowel de Transitievisie Warmte en het Duurzaamheidsbeleid debatteerde en beide documenten kon vaststellen. Voor zowel de Transitievisie Warmte als de Duurzaamheidsvisie konden raadsleden moties en amendementen indienen. De raad had hiermee enige controle over een deel van het proces ná de RES 1.0.

- **Stakeholders**

De gemeente Aa en Hunze voerde geen actorenanalyse uit. De gemeente betrok wel 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.

- **Inwoners**

De gemeente Aa en Hunze voerde geen actorenanalyse uit. De gemeente betrok wel 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. Aa en Hunze betrok geen inwoners bij de Duurzaamheidsvisie.

Bronnenlijst

Literatuur en algemene stukken

- Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited.
- Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer.
- de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Gemeente Aa en Hunze. (2016). Actualisatie Buitengewoon Duurzaam.
- Gemeente Aa en Hunze. (2018). Coalitieakkoord 2018-2022, Samen Doen.
- Gemeente Aa en Hunze. (2019). Adviesnota Raad, Onderwerp: Beleidskader Zonne-energie.
- Gemeente Aa en Hunze. (2019). Adviesnota Raad, Onderwerp: Startnotitie Regionale Energiestrategie Drenthe 1.0.
- Gemeente Aa en Hunze. (2019). Concept-Beleidskader Zonne-energie.
- Gemeente Aa en Hunze. (2020). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie Drenthe (concept).
- Gemeente Aa en Hunze. (2020). Beantwoording vragen PvdA over burgerparticipatie en communicatie energietransitie, 20 mei 2020.
- Gemeente Aa en Hunze. (2020). Beleidskader Zonne-energie, Bijlage: Eindverslag van inspraak concept Beleidskader Zonne-energie.
- Gemeente Aa en Hunze. (2020). Informatiesessie Raad 7 mei 2020.
- Gemeente Aa en Hunze. (2020). Vragen over burgerparticipatie en communicatie inzake energietransitie, 4 mei 2020.
- Gemeente Aa en Hunze. (2021). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES) 1.0; regio Drenthe.
- Gemeente Aa en Hunze. (2021). Adviesnota Raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES) 1.0; regio Drenthe.
- Gemeente Aa en Hunze. (2021). Brief college aan de raad, Onderwerp: Regionale Energiestrategie (RES): bijstelling prognose maatschappelijk initiatief 'zon op land'
- Gemeente Aa en Hunze. (2021). Transitievisie Warmte: Bouwstenen voor de visie.
- Gemeente Aa en Hunze. (2021). Transitievisie Warmte: Consultatie en inspraak, Eindverslag.
- Gemeente Aa en Hunze. (2022). Beantwoording raadsvragen Warmtevisie (opiniërende vergadering d.d. 3 februari 2022).
- Gemeente Aa en Hunze. (2022). Jaarstukken 2021
- Gemeente Aa en Hunze. (2022). Coalitieakkoord 2022-2026, Samen verder aan de slag.
- Gemeente Aa en Hunze. (2022). "We beginnen deze gezamenlijke opgave met het isoleren van onze gebouwen,"
- Gemeente Aa en Hunze. (2023). Duurzaamheidsvisie informatiebijeenkomst Gemeente Aa en Hunze.

- Gemeente Aa en Hunze. (2023). Jaarstukken 2022, pp. 168-169; Gemeente Aa en Hunze. (2024). Jaarstukken 2023
- Gemeente Aa en Hunze. (2024). "Samen voor een duurzaam Aa en Hunze!"
- Gemeente Aa en Hunze. (2024). Raadsvoorstel, Onderwerp: Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze, 19 maart 2024.
- Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Actualiseren visie Duurzaamheid, 12 juni 2023.
- Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief notitie 'Op Weg Naar RES 2.0', 3 november 2022.
- Gemeente Aa en Hunze, Brief van het college van B&W aan de raad, Onderwerp: Raadsbrief Voortgangsdokument RES-regio Drenthe 2023, 22 maart 2023.
- Gemeente Aa en Hunze. Raadsbesluit Duurzaamheidsvisie, 18 april 2024.
- Gemeente Aa en Hunze. Raadsbesluit Transitievisie Warmte, 17 februari 2022.
- Hendriks, F., Ostaijen, J. van en Boogers, M. (2011). Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Heslinga, S., De Jong, P.O. & Schaap, L. (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023).
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord.
- Nationaal Programma RES, Een plan m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie? Zijn RES documenten plan m.e.r. plichtig?
- Nationaal Programma RES. (2019). Handreiking 1.1. Den Haag: NPRES.
- Nationaal Programma RES. (2020). 'Wat als'-situaties. Den Haag: NPRES.
- Nationaal Programma RES, Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.
- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe.
- Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum:
- RES-regio Drenthe. (2019). Startnotitie RES Drenthe 1.0
- RES-regio Drenthe. (2020). Actielijst Drentse Energietafel, 1 oktober 2020.
- RES-regio Drenthe. (2021). Nieuwsbrief RES.
- RES-regio Drenthe (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.
- RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar RES 2.0: Doorontwikkeling RES-regio Drenthe
- RES-regio Drenthe. (2023). Nieuwsbrief RES-regio Drenthe – mei 2023.
- RES-regio Drenthe. (2024). Nieuwsbrief RES-regio Drenthe – mei 2024.
- RES-regio Drenthe. (2024). Nieuwsbrief RES-regio Drenthe – juli 2024.
- RES-regio Drenthe. (2025). Voortgangsdokument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

Websites

- www.aaenhunze.bestuurlijkeinformatie.nl
- www.energievoordrenthe.nl

Raadsvergaderingen

- Raadsvergadering van 10 oktober 2019.
- Raadsvergadering van 31 oktober 2019
- Raadsvergadering van 28 mei 2020
- Raadsvergadering 8 april 2021
- Raadsvergadering van 20 mei 2021
- Raadsvergadering van 3 juni 2021
- Raadsvergadering van 16 september 2021
- Raadsvergadering van 3 februari 2022
- Raadsvergadering 4 april 2024
- Raadsvergadering 25 april 2024.

Wetgeving:

- Gemeentewet
- Omgevingsbesluit
- Omgevingswet
- Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Aa en Hunze 2022

Bijlage 1: 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.

Output legitimiteit		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.
	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 2: Factsheet deelnemende Drentse gemeenten

Factsheet Drentse gemeenten						
Aspecten	Aa en Hunze	Assen	Borger Odoorn	Coevorden	Midden Drenthe	Tynaarlo
De gemeenteraad was betrokken bij de RES 1.0	Ja, de raad stelde de Startnotitie, de Concept-RES en de RES 1.0 vast.					
De gemeenteraad was betrokken bij het RES-bod dat het college indiende bij de RES-regio	Ja, met het vaststellen van de RES 1.0 stelde de raad het RES-bod vast.					
De gemeente voerde in aanloop naar de RES 1.0 en/of na de RES een actorenanalyse uit om te bepalen welke stakeholders en inwoners betrokken zouden worden	Nee					
De gemeente betrok zelf stakeholders bij de RES 1.0	De betrokkenheid beperkt zich tot reflecteren op het vastgestelde RES-bod. Het is niet herleidbaar					

	wat deze reflectie opleverde.					
De gemeente betrok zelf inwoners bij de RES 1.0	Nee					
Er lag eigen gemeentelijk beleid ten grondslag aan het gemeentelijke RES-bod	Deels, het gemeentelijk RES-bod is deels gebaseerd op bestaande windmolens en deels op het beleidskader Zonne-energie.					
De gemeente betrok stakeholders bij dit eigen gemeentelijke beleid	Ja, in de vorm van inspraakreacties en schriftelijke- en mondelinge reacties volgens de gemeentelijke inspraakverordening.					
De gemeente betrok inwoners bij dit eigen gemeentelijke beleid	Ja, in de vorm van een workshop. Ook konden inwoners zienswijzen indienen, al maakten ze hier geen gebruik van.					
De gemeenteraad stelde eigen beleid vast met betrekking tot de energietransitie na de RES 1.0	Ja, de Transitievisie Warmte en de Duurzaamheidsvisie.					
De gemeente betrok stakeholders bij dit beleid van na de RES 1.0	Bij de Duurzaamheidsvisie niet. Bij de Transitievisie Warmte konden organisaties zienswijzen indienen.					
De gemeente betrok inwoners bij dit beleid van na de RES 1.0	Bij de Duurzaamheidsvisie niet. Bij de Transitievisie Warmte organiseerde de gemeente drie					

	informatie- en consultatiemomenten.					
De gemeente maakte bij het betrekken van stakeholders duidelijke afspraken met hen	Nee					
De gemeente maakte bij het betrekken van inwoners duidelijke afspraken met hen	Nee					
De gemeente verwerkte de inbreng van stakeholders en inwoners	Het is niet in alle gevallen duidelijk wat het bestuur met de inbreng van stakeholders en inwoners deed. In een aantal gevallen vatte het bestuur de input van stakeholders en inwoners samen. In een aantal gevallen, zoals bij de Transitievisie Warmte, gaf het bestuur aan in hoeverre ze de opmerkingen verwerkte in het beleid.					