Groningen | 2026

Regionale democratie vergt energie - een vervolg

Het proces ná de RES in Groningen



Noordelijke Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Regionale democratie vergt energie – een vervolg

Het proces ná de RES in Groningen

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

Inhoud

Voorwoord **4**

Conclusies en aanbevelingen **8**

Aanleiding en vraagstelling 8
Conclusies 10
Aanbevelingen 15

1. Aanleiding en vraagstelling **16**

1.1 Inleiding 16
1.2 Eerder onderzoek naar de RES 17
1.3 De opvolger van de RES 1.0 18
1.4 Doorwerking 20
1.5 Doel- en vraagstelling 21
1.6 Onderzoeksaanpak 22
1.7 Leeswijzer 22

2. Het proces na de RES 1.0 ..... **24**

2.1 De organisatie van de RES-regio Groningen 2021 24
2.2 Vervolgstappen na de RES 1.0 26
2.3 De organisatie van de RES-regio Groningen 2024 30
2.4 Resultaten RES-regio Groningen 33
2.5 Samenvattende bevindingen 34

3. Stand van zaken **35**

3.1 Monitoring 35
3.2 Ontwikkeling in het RES-bod 35
3.3 Samenvattende bevindingen 36

4. Democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 ..... **38**

4.1 Inleiding 38
4.2 Volksvertegenwoordigers en de RES 39
4.3 Stakeholders en de RES 45
4.4 Inwoners en de RES 49
4.5 Samenvattende bevindingen 49

5. Doorwerkingen van de aanbevelingen **51**

5.1 Inleiding 51
5.2 Aanbeveling 1 52
5.3 Aanbeveling 2 53
5.4 Aanbeveling 3 54
5.5 Aanbeveling 4 55

5.6 Samenvattende bevindingen 55

6. Democratische legitimiteit op gemeentelijk niveau 57

6.1 Inleiding..... 57
6.2 Betrokkenheid bij de RES 1.0 57
6.3 Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0..... 58

Bijlage 1: bronnenlijst 61

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen.....64

Bijlage 3: Scorekaart democratische legitimiteit.....65

Bijlage 4: Ingevulde tabel doorwerking aanbevelingen.....68

Bijlage 5: Lijst met afkortingen 71

Bijlage 6: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen 72

Voorwoord[1]

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

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

Draagvlak – democratische legitimiteit

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

Rol gemeenten

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

Mede daarom, en omdat de RES een regionaal proces is en dus een regionale verantwoordelijkheid, voerde de Noordelijke Rekenkamer haar vervolgonderzoek uit in samenwerking met gemeentelijke rekenkamers (vier Groningse, twee[2] Friese en zes Drentse). In

[1] Dit voorwoord is ook als begeleidende brief aan Provinciale Staten gestuurd.
[2] Een derde Friese gemeentelijke rekenkamer haakte op het allerlaatste moment af; het verzamelde materiaal is wel gebruikt voor de analyse.

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

Conclusies en aanbevelingen

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

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

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

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

Opmerkingen bij bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten

De reactie van GS treft u, zoals gebruikelijk, aan als bijlage bij het onderzoeksrapport. Ook al is de democratische legitimiteit van de RES een gezamenlijke, regionale verantwoordelijkheid, het kan een beleidsmatige keuze zijn om nadruk te leggen op participatie op gemeentelijk niveau. Maar dan moet die participatie wel plaatsvinden en moet duidelijk zijn in welke mate. De rekenkamer keek in haar onderzoek alleen naar beleidsparticipatie. Op dat vlak zijn toch echt serieuze verbeteringen nodig, zo blijkt uit het onderzoek. Een evaluatie van (eventuele regionale afspraken over) de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigingen, inwoners en maatschappelijke organisaties bij projecten (projectparticipatie) zou zeker interessant zijn.

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

Tot slot

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

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

Dr. Linze Schaap
Secretaris-directeur

Bijlage Aanbevelingen onderzoek 2021 en 2026

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

Provinciale Staten (2021)

1. Stel voor de RES 2.0 een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan:
   a. het belang van participatie. (…);
   b. afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord;
   c. dat de participatie vanuit de RES-organisatie regionaal wordt vormgegeven, dat wil zeggen dat op het niveau van de regio wordt ontworpen hoe de participatie eruit moet zien en welke overheid het meest aangewezen is deze participatie uit te voeren. Het verdient aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio).

Aan Gedeputeerde Staten (2021)

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

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Om op decentraal niveau draagvlak te creëren voor het Klimaatakkoord en de concretisering daarvan, hebben zich in Nederland 30 regio's voor de Regionale Energiestrategie (RES-regio's) gevormd. De provincie Groningen vormt een afzonderlijke RES-regio. De nationale doelstelling is om in 2030 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op land op te wekken. Het doel van het vormen van de regio's is decentrale overheden - en hun maatschappelijke partners - in staat te stellen een goed maatschappelijk geaccepteerd plan op te stellen. De regio's kiezen daarbij voor het instrument van de Regionale Energiestrategieën (RES). Die strategieën zijn bedoeld om een maximale maatschappelijke acceptatie te krijgen van de energietransitie en de manier waarop die in de regio wordt gerealiseerd. Elke regio deed in 2021 een bod dat aansloot bij het doel van in totaal 35 TWh en ontwikkelde een bijpassende Regionale Energiestrategie (RES): de RES 1.0. Het Groningse bod bedraagt 5,7 TWh. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een RES zou opleveren; in 2023 een RES 2.0 en in 2025 een RES 3.0.

Binnen de Groningse RES werken de provincie, gemeenten, waterschappen, netbeheerders en maatschappelijke partners samen aan het realiseren van het RES-bod van 5,7 TWh duurzame opwek. Dit doen zij in de Groninger Energietafel (GET). In dit onderzoek richtte de rekenkamer zich op de rol van de provincie Groningen. De RES-regio Groningen stelde in plaats van een RES 2.0 de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen op. Daarnaast stelden zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten verschillende documenten vast die direct raken aan de RES. Voorbeelden zijn het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat (pMIEK) en de Omgevingsvisie.

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

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

Het streven naar draagvlak is te begrijpen als een streven naar democratische legitimiteit. Democratische legitimiteit is in de hedendaagse wetenschappelijke literatuur een meervoudig begrip: legitimiteit door

[3] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen, p. 13.

verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan, legitimiteit door vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen en legitimiteit door directe betrokkenheid van burgers.

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

De bedoeling was om periodiek een soortgelijk onderzoek te doen naar de volgende RES'en. Daarom wilde de NRK in 2025 de democratische legitimiteit van de RES 2.0 onderzoeken. Maar van een herijkte RES 2.0 is geen sprake. De RES-regio Groningen publiceerde, net als de meeste andere regio's, een Voortgangsrapportage in plaats van een nieuwe strategie. Voorlopig komt er geen nieuwe strategie. Ondertussen gaat de energietransitie door en blijft de behoefte aan voldoende democratisch en maatschappelijk draagvlak voor de transitie bestaan. Voldoende reden om onderzoek te doen naar de democratische legitimiteit van het vervolg op de RES 1.0.

Volgens het Klimaatakkoord raakt het centrale doel[4] van dit akkoord aan het leven van alle dag. Het Klimaatakkoord is een maatschappelijk akkoord; burgers, bedrijven en overheden zijn op elkaar aangewezen om gezamenlijk een bijdrage aan het centrale doel te leveren.[5]

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

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

- Startdocument RES 2.0 Groningen;
- Naslagwerk Warmte RES 2.0 Groningen;
- Grootschalige batterijopslag;
- Leidraad Ecologie op Zonne- en Windparken in Groningen
- Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.

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

- Koersdocument Dit is Groningen;
- Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsvisie;
- Omgevingsvisie;
- pMIEK;

De Noordelijke Rekenkamer onderzocht de democratische legitimiteit van het proces na de RES 1.0 in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Parallel aan dit onderzoek, onderzochten we namens veertien gemeentelijke rekenkamers uit deze provincies de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces na de RES 1.0.

Beide processen kostten 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.

[4] Het centrale doel is het terugdringen van de nationale broeikasgasuitstoot met 49%, ten opzichte van 1990, in 2030. Zie Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 7.
[5] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 9.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

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

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

Kader: Conclusies gemeenten op hoofdlijnen

RES 1.0

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

Proces na de RES 1.0

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

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

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

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

- Provinciale Staten waren niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsrapportage in plaats van een herijking van de RES.[6S] Statenleden ontvingen de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen ter informatie en agendeerden het stuk niet.
- De rol van stakeholders was dezelfde als in de RES 1.0: zij konden meepraten en adviseren. De positie van stakeholders binnen de Groningse RES-regio verbeterde. Richting de RES 1.0 was de betrokkenheid van maatschappelijke partners getrapt. In het proces ná de RES 1.0 had elke stakeholder een adviserende rol. De besturen nemen de uiteindelijke besluiten.
- Op regionaal niveau betrok de provincie inwoners niet bij het RES-proces.
- De aanbevelingen die de NRK in haar onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 (2021) deed, werkten niet of nauwelijks door in het proces ná de RES 1.0.

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

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

Zowel de GET als Gedeputeerde Staten stelden verschillende documenten op als onderdeel van het proces ná de RES 1.0. Gedeputeerde Staten betrokken Provinciale Staten alleen bij de door Gedeputeerde Staten opgestelde documenten. Maatschappelijke partners waren (als onderdeel van de GET) betrokken bij de door de Energietafel opgestelde documenten.

Gedeputeerde Staten stelden het Startdocument, de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen en de Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen vast. Provinciale Staten kregen de documenten ter informatie en agendeerden deze niet. Provinciale Staten waren niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsrapportage in plaats van een RES 2.0. Provinciale Staten stelden het Koersdocument en de Omgevingsvisie vast. De overige documenten ontvingen zij ter kennisgeving.

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

In het proces ná de RES is de organisatie van de RES-regio Groningen veranderd. De regio richtte de GET op, waarin vertegenwoordigers van verschillende partijen aan de Groningse RES deelnemen. Het doel van de oprichting van de GET was om een grotere betrokkenheid van stakeholders te realiseren. Maatschappelijke partners hebben een adviserende rol binnen de GET. Waar deze rond de RES 1.0 via getrapte vertegenwoordiging deelnamen aan de Stuurgroep, had in het proces ná de RES elke stakeholder een adviserende rol. Ook kan iedere afzonderlijke stakeholder een verzoek tot toetreding indienen bij de voorzitter van de GET. Uiteindelijk bepalen

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

de bestuurders tot het al dan niet inwilligen van het verzoek. Inwoners zijn geen onderdeel van de GET. Concrete resultaten van de GET zijn de hierboven genoemde documenten.

In juni 2024 is de Energy Board opgericht. Dit is een bestuurlijk overlegplatform waarin bestuurders besluiten voor de verschillende overheden voorbereiden.[7]

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

De Stuurgroep duidt in de Voortgangsrapportage van de RES-regio Groningen de progressie van het RES-bod in zijn geheel en niet op projectniveau. Lokale overheden zijn bevoegd gezag voor de uitvoering van projecten in het kader van de RES. De Stuurgroep verwacht het Groningse bod van 5,7 TWh duurzame opwek in 2030 te halen. Op basis van de Voortgangsrapportage betreft de opwek anno 2023 4,41 TWh. In 2025 ontbrak voor 0,48 TWh nog concrete invulling.

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

In de RES 1.0 nam de RES-regio Groningen geen kaders voor de uitvoering op. In het proces ná de RES 1.0 stelde de regio ook geen kaders vast voor de uitvoering. De uitvoering van projecten ligt bij de afzonderlijke gemeenten. Zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten stelden enkele documenten vast die direct raken aan de RES, waarin kaders staan voor de uitvoering van de energietransitie. Het gaat bijvoorbeeld om de Omgevingsvisie, het pMIEK en het Uitvoeringsprogramma Energie 2024-2027. Deze documenten verwijzen naar de RES en stellen ruimtelijke, financiële en maatschappelijke kaders. Het is de bedoeling dat het Uitvoeringsprogramma Energie in de loop van 2025 onderdeel van de Omgevingsvisie gaat worden.[8]

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

De rol van volksvertegenwoordigers laat zich minder goed duiden in het proces ná de RES 1.0 dan in het proces richting de eerste energiestrategie. Provinciale Staten kregen het Startdocument RES 2.0 Groningen ter informatie en waren niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsrapportage in plaats van een RES 2.0. Zij kregen de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen ter kennisgeving en agendeerden het stuk niet. Provinciale Staten besloten wel over stukken als de Omgevingsvisie, het Koersdocument Dit is Groningen en de Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsvisie. Het pMIEK en het Uitvoeringsprogramma Energie ontvingen Statenleden ter informatie.

In het proces ná de RES 1.0 bleef de rol van maatschappelijke partners dezelfde. Zij kunnen adviseren en meepraten, maar niet meebeslissen. Hun positie binnen de GET verbeterde in het

[7] Doel is om de ontwikkelingen rond de energietransitie integraal af te stemmen in het kader van beleidsontwikkeling. De EB vervangt de Stuurgroep binnen de RES-organisatie. DE EB wordt geadviseerd door de GET. De EB is opgezet om de RES met de pMIEK te vervlechten.
[8] Inmiddels is duidelijk dat Provinciale Staten in het eerste kwartaal van 2026 over de Omgevingsvisie besluiten.

proces ná de RES 1.0 ten opzichte van het proces richting de eerste energiestrategie. Richting de RES 1.0 was de betrokkenheid van maatschappelijke partners getrapt. In het proces ná de RES had iedere stakeholder een adviserende rol. Stakeholders die wilden deelnemen aan de Stuurgroep, konden een verzoek tot deelname indienen. De rol van inwoners bleef dezelfde: zij werden op regionaal niveau niet betrokken bij de GET, de RES of de door Gedeputeerde Staten opgestelde documenten.

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

Hieronder gaan we per aanbeveling uit het rapport van 2021 in op de doorwerking ervan. Voor de beoordeling van de doorwerking van de aanbevelingen maakten we gebruik van de volgende door de NRK opgestelde rubricering:

Toelichting

Geringe doorwerking: er is nauwelijks sprake van doorwerking, bijvoorbeeld doordat de provincie hooguit een (beleids)verkennend initiatief startte dat (nog) niet tot concrete doorwerking leidde;
Beperkte doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'geringe doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een klein onderdeel van de aanbeveling implementeerde;
Gedeeltelijke doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'beperkte doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een wezenlijk deel van de aanbeveling (maar niet de hele aanbeveling) implementeerde;
Doorwerking: er is sprake van positief te waarderen doorwerking.

Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:

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

Aanbeveling 1: Kaderstellend document

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

A) Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek Ruimte voor inbreng, waarin wij aanbevelen een stakeholdersanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen naar Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de participatie.

B) Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.

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

Provinciale Staten namen de aanbevelingen over op 9 maart 2022. Op 24 maart nam de Stuurgroep van de RES-regio kennis van de aanbevelingen. Provinciale Staten bespraken een Startdocument RES 2.0, maar de invloed ervan op de RES is minimaal, omdat de RES-regio besloot de RES niet te herijken. De provincie voerde geen stakeholderanalyse uit. De rol van stakeholders bleef adviserend, maar hun positie binnen de GET verbeterde. Inwoners werden niet betrokken op regionaal niveau. Er is sprake van geringe instrumentele doorwerking van deze aanbeveling.

Aanbeveling 2: Betrekken volksvertegenwoordigers
Betrek de volksvertegenwoordigers, waaronder Provinciale Staten, meer bij de vormgeving van het besluitvormingsproces over de RES 2.0. en geef hen extra mogelijkheden het beleid bij te sturen. Mogelijk kan dit het draagvlak voor het beleid vergroten. Dit zou kunnen door naast een consultatieronde over de concept-RES een extra consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te voegen. In deze extra ronde kunnen de volksvertegenwoordigers hun mening geven over het startdocument voor RES 2.0. Er kan – nog voordat het startdocument vastligt – expliciet de vraag aan de orde komen wanneer en op welke manier de volksvertegenwoordigers betrokken willen worden bij de totstandkoming van de RES 2.0. Werk vooraf een methode uit waarmee de (waarschijnlijk) verschillende meningen van de volksvertegenwoordigers kunnen worden geaggregeerd tot een eenduidig advies.

De provincie organiseerde geen consultatieronden. Ook vroeg de provincie niet aan volksvertegenwoordigers hoe ze betrokken wilden worden. Na de besluitvorming over de RES 1.0 konden Provinciale Staten de Regionale Energiestrategie niet bijsturen. De provincie werkte het proces ná de RES 1.0 uit in de Omgevingsvisie. Provinciale Staten besluiten hier periodiek over. Er is geen sprake van doorwerking van deze aanbeveling.

Aanbeveling 3: Verstevig de positie van stakeholders
Verstevig de positie van de stakeholders in het besluitvormingsproces. Ga met een stakeholdersanalyse na of alle relevante stakeholders aan tafel zitten. Organiseer en faciliteer een structureel overleg waarin de stakeholders regelmatig bijeenkomen om een visie op de RES 2.0 uit te werken. Zorg dat een of meer deelnemers van dit overleggremium vertegenwoordigd zijn in de Stuurgroep. Maak afspraken over de manier waarop de Stuurgroep met adviezen vanuit dit stakeholdersoverleg omgaat en leg die vast. Motiveer steeds het al dan niet overnemen van die adviezen.

De RES-regio zette met de GET een nieuwe governance-structuur op, waarin alle stakeholders Groningse bestuurders van advies kunnen voorzien, in plaats van via een getrapte vertegenwoordiging. Het al dan niet overnemen van deze adviezen motiveren de bestuurders echter niet. De provincie voerde geen stakeholderanalyse uit. Er is sprake van beperkte doorwerking van deze aanbeveling.

Aanbeveling 4: Regionale inwonerparticipatie
De gedachte achter de regionale aanpak van de RES was het creëren van regionaal draagvlak voor de plannen. Stap daarom af van het uitgangspunt dat in de RES geen nieuw beleid wordt gemaakt en dat participatie door inwoners niet nodig of zelfs ongewenst is. Participatie over gemeentelijke deelplannen is niet hetzelfde als participatie over de RES. Gebruik de RES als instrument om in contact te komen met inwoners en om er achter te komen wat er leeft onder inwoners. Zet richting RES 2.0 een programma op waarbij structureel aan burgers de ruimte wordt gegeven te participeren. Houd daarbij rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

Inwoners werden niet betrokken in het proces ná de RES 1.0. Inwonerparticipatie bleef een taak voor de gemeenten. De RES-regio heeft er geen zicht op. Er is geen sprake van doorwerking van deze aanbeveling.

Aanbevelingen

Zoals uit de conclusie van deelvraag 6 bleek, werken de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer in 2021 deed (vooralsnog) niet of nauwelijks door. Ondanks dat de betrokken Groningse besturen de systematiek van de RES veranderden, blijft het borgen van een sterke, brede democratische legitimiteit volgens de Noordelijke Rekenkamer onverminderd relevant. Zoals in het Klimaatakkoord is afgesproken, vergroot het betrekken van belangengroepen, bedrijven en inwoners immers het draagvlak voor de energietransitie. Het is dan in de ogen van de NRK logisch, dat de aanbevelingen uit 2021 ook relevant zijn voor het vergroten van het draagvlak voor de energietransitie, ook zonder dat sprake is van een RES 2.0. Het vraagt investering van de provincie en gemeenten om dit draagvlak te vergroten. Benut de tweejaarlijkse cyclus van de RES om gericht te kijken naar dit draagvlak.

Naast de aanbevelingen de NRK in 2021 deed, volgt uit het huidige onderzoek één aanvullende aanbeveling. Deze formuleren we hieronder:

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

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Op grond van deze wet moeten provincies, gemeenten en waterschappen participatieverordeningen vaststellen, waarin ze de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van beleid borgen. De energietransitie is van groot belang voor alle inwoners. De rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan deze participatieverordening uit te werken met betrekking tot participatie in het kader van de energietransitie. De aanbevelingen van de rekenkamer uit 2021 kunnen daar behulpzaam bij zijn. Die specifieke aandacht past bij het belang dat het provinciebestuur hecht aan draagvlak voor de energietransitie onder inwoners.[9]

[9] Provincie Groningen. (2025). Coalitieakkoord: Mit Mekoar. 2025-2027, p. 32

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Volgens het Klimaatakkoord (2019) is een brede en actieve betrokkenheid van burgers essentieel om de grote uitdagingen van dit akkoord te laten slagen. Om op lokaal niveau draagvlak te creëren voor het Klimaatakkoord en de concretisering daarvan, zijn in Nederland 30 regio's gecreëerd waarbinnen decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) samen met netbeheerders, maatschappelijke partners en inwoners werken aan de energietransitie. De nationale doelstelling is om in 2030 35 TWh hernieuwbare energie op land op te wekken. Iedere regio deed een bod. Het NPRES keek, nadat de regionale biedingen er lagen, of deze optelden tot het nationale doel van 35 TWh. Uiteindelijk overstegen de bijdragen dit nationale doel. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een Regionale Energiestrategie (RES) zou opleveren.[10]

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.[11] 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 Koninkrijkrelaties (BZK) dragen de opzet, inrichting en uitvoering van het NPRES.[12]

RES-regio Groningen

De provincie Groningen vormt een afzonderlijke RES-regio waarin de provincie, alle tien Groninger gemeenten, de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's en maatschappelijke partners samenwerken.[13] De betrokken overheden deden in de RES 1.0 een bod om vanaf 2030 tenminste 5,7 TWh aan hernieuwbare elektriciteit op land op te wekken. Regio Groningen verwachtte zelf in

[10] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 222.
[11] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen, pp. 17-19.
[12] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen, p. 18.
[13] RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen. De 12 stakeholders zijn: Enexis, GasTerra, Gasunie, Groninger Energiekoepel. Jong RES Groningen, LTO Noord, Nationaal Programma Groningen, New Energy Coalition, Natuur en Milieu Federatie, TenneT, VNO-NCW en Waterbedrijf Groningen.

2023 op koers te liggen om 6,4 TWh op te wekken, maar hield rekening met een onzekerheidsmarge van 0,7 TWh.[14] In de Voortgangsrapportage RES 2.0 en Voortgangsrapportage 3.0 beschrijft de RES-regio de voortgang. In de periode tot en met 2024 is geen nieuw beleid ontwikkeld en heeft de regio geen nieuwe ambities geformuleerd.[15]

1.2 Eerder onderzoek naar de RES

In 2021 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer het rapport Regionale democratie vergt energie. [16] In dit rapport beantwoordde de rekenkamer de vraag op welke wijze de democratische legitimiteit van de RES geborgd is. "Democratische legitimiteit reikt verder dan de legitimiteit die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan dat namens de kiezers besluiten neemt). Betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming is van belang als aanvullende vorm van democratie."[17]

De Noordelijke Rekenkamer stelde in het kader van dat onderzoek een scorekaart op die de democratische legitimiteit van de RES in beeld brengt. In het Klimaatakkoord staat expliciet beschreven dat de RES een instrument is voor decentrale overheden en maatschappelijke partners om maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te realiseren. [18]

Bij de ontwikkeling van een RES moeten overheden samen met stakeholders regionaal gedragen keuzes uitwerken die vervolgens worden vertaald naar zoekgebieden, projecten en uitvoering. "Per regio dragen gemeenten, waterschap en provincie zorg voor een goede en tijdige informatie van burgers en realiseren zij lokale faciliteiten om burgers in staat te stellen effectiever mee te denken in de strategievorming. Het is aan de regio om te bepalen welke facilitering hiervoor nodig is." [19] Regionale overheden moeten zich bij de uitvoering van de RES houden aan de in het Klimaatakkoord vastgelegde afspraken over burgerparticipatie bij de wijkgerichte aanpak en projectparticipatie bij hernieuwbare energieopwek.[20]

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

---

[14] RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen, p. 5.
[15] RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen en RES- regio Groningen, Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen, 27 mei 2025..
[16] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen.
[17] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen, p. 6.
[18] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 162.
[19] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.
[20] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.

Kader I: Regionale democratie vergt energie, Groningen (2021)
De Noordelijke Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 het volgende:

- De RES is ontwikkeld door het Projectbureau waarin vertegenwoordigers van Groningse overheden samenwerken. Maatschappelijke partners worden vertegenwoordigd door één organisatie per sector.
- Organisaties die de inwoners van de provincie Groningen vertegenwoordigen, werden niet betrokken bij de onderhandelingen.
- De RES 1.0 kwam tot stand in vier fasen, bestaande uit 1) het vaststellen van een kaderstellend Startdocument door Provinciale Staten, de gemeenteraden en de Algemene Besturen van de waterschappen, 2) het voorleggen van een consultatiedocument aan deelnemende decentrale overheden met onder meer de vraag of Groningen een hoog, midden of laag RES-bod moest doen 3) het ter vaststelling aanbieden van de concept-RES aan de deelnemende overheden, 4) het opstellen van de RES 1.0.
- De RES speelde een kleine rol in de Provinciale Statenverkiezingen van 2019. Wel kwamen aan de RES verwante thema's aan bod. Het bestuursakkoord van de provincie Groningen benoemde de RES in verband met duurzame energieproductie. De coalitie bood ruimte voor grote zonne- en windparken, maar beschreef geen zoekgebieden.
- In voorbereiding op de RES 1.0 hadden Groningse volksvertegenwoordigers de ruimte om veranderingen aan te brengen in de strategie. Provinciale Staten namen met de vaststelling van de Startnotitie een kaderstellend besluit, maar toetsten de voortgang niet expliciet aan de kaders.
- Voor de RES is de instemming van alle betrokken gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen noodzakelijk. Dit maakt het besluitvormingsproces ingewikkeld: elk gremium moet over dezelfde tekst – dus ook over dezelfde amenderingen – besluiten, omdat de RES anders niet door iedereen gedragen wordt. Dit maakte het moeilijk voor volksvertegenwoordigers om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te dragen.
- In de RES 1.0 zijn gemeenten aangewezen als primair verantwoordelijk voor de participatie van en communicatie met inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Veel van de gemeentelijke plannen die bijdragen aan het totale RES-bod van de regio Groningen, dateren al van vóór de RES 1.0. De rekenkamer kon niet vaststellen in hoeverre participatie van inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners in deze plannen in het kader van de RES had plaatsgevonden.
- De RES 1.0 is zonder brede betrokkenheid van de Groningse bevolking tot stand gekomen. De maatschappelijke partners werden wel betrokken bij de totstandkoming van de RES 1.0, maar onduidelijk is wat er met hun inbreng gebeurde.
- De Groningse RES was voornamelijk een ambtelijk en bestuurlijk product waar inwoners weinig invloed op hebben gehad.

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

1.3 De opvolger van de RES 1.0

In de RES 1.0 stelden de Groningse overheden dat ze de RES 1.0 zouden doorontwikkelen, wat zou leiden tot een RES 2.0 in 2023.[21] In 2022 kwam de vraag op of een RES 2.0 plan-m.e.r.-plichtig zou zijn; het NPRES legde die vraag voor aan een werkgroep van ambtelijke vertegenwoordigers van

[21] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 225; RES-regio Drenthe. (2021) en RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen, p. 24.

het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.[22] M.e.r. staat voor milieueffectenrapportage. Een milieueffectenrapportage brengt de milieueffecten van een projectplan in kaart, zodat deze meegenomen kunnen worden in de besluitvorming over het plan.[23]

Kader II: advies werkgroep

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

- de RES kaderstellend is voor een mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig besluit;
- een passende beoordeling voor de gevolgen op een Natura 2000-gebied moet worden gemaakt, of;
- de RES het kader vormt voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.[24]

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

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

- een voortgangsdocument dat tweejaarlijks verschijnt, te beginnen in juli 2023; of
- een RES Herijking 2.0 en verder, waarin nieuwe of aangepaste strategische keuzes worden vastgelegd.[25]

Het voortgangsdocument behoudt de cyclus van twee jaar. Dat ligt anders bij de tweede optie, een herijking van de RES, waarin een regio aangepaste of nieuwe plannen of kaders opneemt. Dan kent elke regio zijn eigen tempo en ritme.[26] Bijna alle RES-regio's kozen voor het opstellen van een voortgangsdocument en daarmee voor een beschrijving van de stand van zaken van de uitvoering in plaats van de voorgenomen aanpassing van de strategie.

De RES-regio Groningen koos ook voor een voortgangsrapportage. Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 2.0, zoals oorspronkelijk de bedoeling van dit onderzoek was, is zonder een RES 2.0 niet mogelijk. De Noordelijke Rekenkamer richt zich daarom op de democratische legitimiteit van het huidige proces ná de RES 1.0. Zoals beschreven in hoofdstuk 1.2 wordt de RES in het Klimaatakkoord gezien als instrument om maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te realiseren. De provincie Groningen gaf aan dat de RES niet los gezien kan worden van andere relevante ontwikkelingen in de energietransitie.[27] Daarom valt ook het proces na de RES 1.0 onder de energietransitie. De RES, inclusief het proces erna, is daarmee nog steeds een instrument "waarin onder de bevolking maximaal wordt ingezet op maatschappelijke

[22] Nationaal Programma RES. (2022). Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energiestrategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r.-plichtig?
[23] https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer, benaderd op 25 oktober 2024.
[24] Nationaal Programma RES. (2022). Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energiestrategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r.-plichtig?
[25] Nationaal Programma RES. (2022). Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.
[26] https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx, benaderd op 26 september 2024.
[27] Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Groningen op 2 juli 2024.

acceptatie van de energietransitie en de manier waarop dat in de regio kan worden gerealiseerd."[28]

Kader III: verschuiving vaststellingsbevoegdheid
Bij de RES 1.0 was sprake van een vaststellingsbevoegdheid van Provinciale Staten. Het Voortgangsdocument bevat, net als de RES 21.0, geen nieuwe doelstellingen of zoekgebieden en is daarom slechts informerend. Bij het Voortgangsdocument was niet langer sprake van een vaststellingsbevoegdheid van Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten stelden het Voortgangsdocument vast en deelden dit ter informatie met Provinciale Staten. Statenleden waren niet betrokken bij de beslissing een Voortgangsdocument op te stellen.

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

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

1.4 Doorwerking

Een deel van dit onderzoek gaat over de doorwerking van de aanbevelingen die de rekenkamer in 2021 deed. Er bestaan verschillende opvattingen over doorwerking. Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.[29] Hieronder gaan wij kort in op drie manieren waarop doorwerking van rekenkameronderzoek kan worden geoperationaliseerd.[30]

A. Bereik van onderzoek: in een politiek-bestuurlijke context is er aandacht voor het onderwerp, wordt de inhoud besproken en vindt besluitvorming plaats over de aanbevelingen. In dit onderzoek kijken we dan naar de mate waarin de aanbevelingen zijn overgenomen en naar de aandacht in de samenleving, de pers en andere rekenkamers.
B. Effecten van onderzoek: welke verandering het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee breng je in kaart wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek. In dit onderzoek, analyseren we de mate waarin de aanbevelingen zijn vertaald in beleid(-svoornemens) en naar het politieke en maatschappelijke effect van de uitvoering ervan.

[28] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 162.
[29] Gebaseerd op: Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in Beleidsonderzoek Online, https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bso/2014/04/Beleidsonderzoek_2014_08.
[30] Gebaseerd op NVRR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten.

C. Soorten bereikte doorwerking: hiermee wordt in kaart gebracht in hoeverre de effecten van onderzoek bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording. Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:
    1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
    5. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
    6. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
    7. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

Kader IV: documenten onder het proces na de RES 1.0

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

Producten van de Stuurgroep (Energyboard):
Startdocument RES 2.0
Voortgangsrapportage RES 2.0
Voortgangsrapportage RES 3.0

Provinciaal beleid:
Omgevingsvisie
pMiek
Uitvoeringsprogramma energioe 2024-2027

1.5 Doel- en vraagstelling

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

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

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

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

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

1.6 Onderzoeksaanpak

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

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

We onderzochten ook de doorwerking van de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer in 2021 deed aan Provinciale en Gedeputeerde Staten. Voor het deel van het onderzoek naar de doorwerking van de eerder gedane aanbevelingen legden we de provincieambtenaren een tabel voor. We analyseerden zelf of de provincie opvolging gaf aan de aanbevelingen in het proces na de RES 1.0. Voor het invullen van de scorekaart legden we de zes betrokken maatschappelijke organisaties schriftelijk vragen voor. We stuurden één herinnering. Van drie van de zes maatschappelijke partners ontvingen we een reactie.

Kader III: gemeenten
Gelijktijdig met dit onderzoek onderzochten we namens vier Groningse gemeentelijke rekenkamers de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces na de RES 1.0. Het gaat om de gemeenten Het Hogeland, Midden-Groningen, Oldambt en Westerkwartier. De resultaten van deze onderzoeken komen aan het einde van dit rapport aan bod.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de ontwikkeling van de RES-organisatie, het proces na de RES 1.0 en de resultaten van de RES-samenwerking. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de stand van zaken

met betrekking tot de projecten die moeten optellen tot het Groningse RES-bod van 5,7 TWh. In hoofdstuk 4 gaan we in op de betrokkenheid van Provinciale Staten, stakeholders en inwoners bij het proces na de RES 1.0. In hoofdstuk 5 beschrijven we de doorwerking van de eerder gedane aanbevelingen in het proces na de RES 1.0. Tot slot behandelen we in hoofdstuk 6 de resultaten van de onderzoeken naar de democratische legitimiteit in het proces na de RES 1.0 in vijf Groningse gemeenten.

In dit rapport gebruiken wij vrij veel afkortingen. Dit is vanwege de aard van de RES niet te vermijden. Bijlage 5 bevat een overzicht van deze afkortingen voorzien van een uitleg.

2. Het proces na de RES 1.0

In dit hoofdstuk beschrijven we de RES-organisatie en het proces na de RES 1.0 in de regio Groningen. Met het proces na de RES 1.0 doelen we op de stappen die de provincie zette na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie. We lichten eerst kort de organisatie van de RES-regio Groningen ten tijde van de RES 1.0 toe – een uitgebreide toelichting op de organisatiestructuur heeft de Noordelijke Rekenkamer in het eerdere onderzoek opgenomen[31] – om vervolgens in te gaan op de vervolgstappen na de vaststelling van de RES 1.0. Daarna behandelen we de organisatieontwikkeling richting de beoogde RES 2.0. We beschrijven tevens het functioneren, de samenwerking en de resultaten van de RES-organisatie.

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

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

2.1 De organisatie van de RES-regio Groningen 2021

Groningen is een afzonderlijke RES-regio bestaande uit de provincie, tien gemeenten, twee waterschappen en enkele maatschappelijke partners. De maatschappelijke partners die deelnemen aan de Groningse RES zijn Enexis, Gasunie, Groninger Energiekoepel, JongRES, Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Noord, Nationaal Programma Groningen, New Energy Coalition, Natuur en Milieu Federatie (NMF), TenneT, VNO-NCW en Waterbedrijf Groningen.[32] Afbeelding 1 toont door welke partij de netbeheerders, werkgevers en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd worden.

2.1.1 Bestuurlijk onderdeel

De bestuurlijke opdrachtgevers van de Groningse RES-regio waren rond de RES 1.0 de Gedeputeerde Staten van Groningen, de colleges van B&W van de Groningse gemeenten en de

[31] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen.
[32] RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen, p. 23.

Dagelijkse Besturen (DB's) van de waterschappen. Samen vormden zij de Stuurgroep, die maandelijks overlegde. Deze groep gaf sturing aan het RES-proces door kaders te stellen en te besluiten over producten die in het kader van de RES opgeleverd werden. Belanghebbende partijen namen niet allemaal zitting in de Stuurgroep, maar werden vertegenwoordigd door een aantal organisaties.[33]

Het Directieoverleg bewaakte de voortgang van de RES op hoofdlijnen en bestond uit een directielid van de provincie Groningen, een directielid van een waterschap en twee gemeentesecretarissen. Deze leden overlegden iedere zes weken. Het Directieoverleg stuurde het Projectbureau aan.[34]

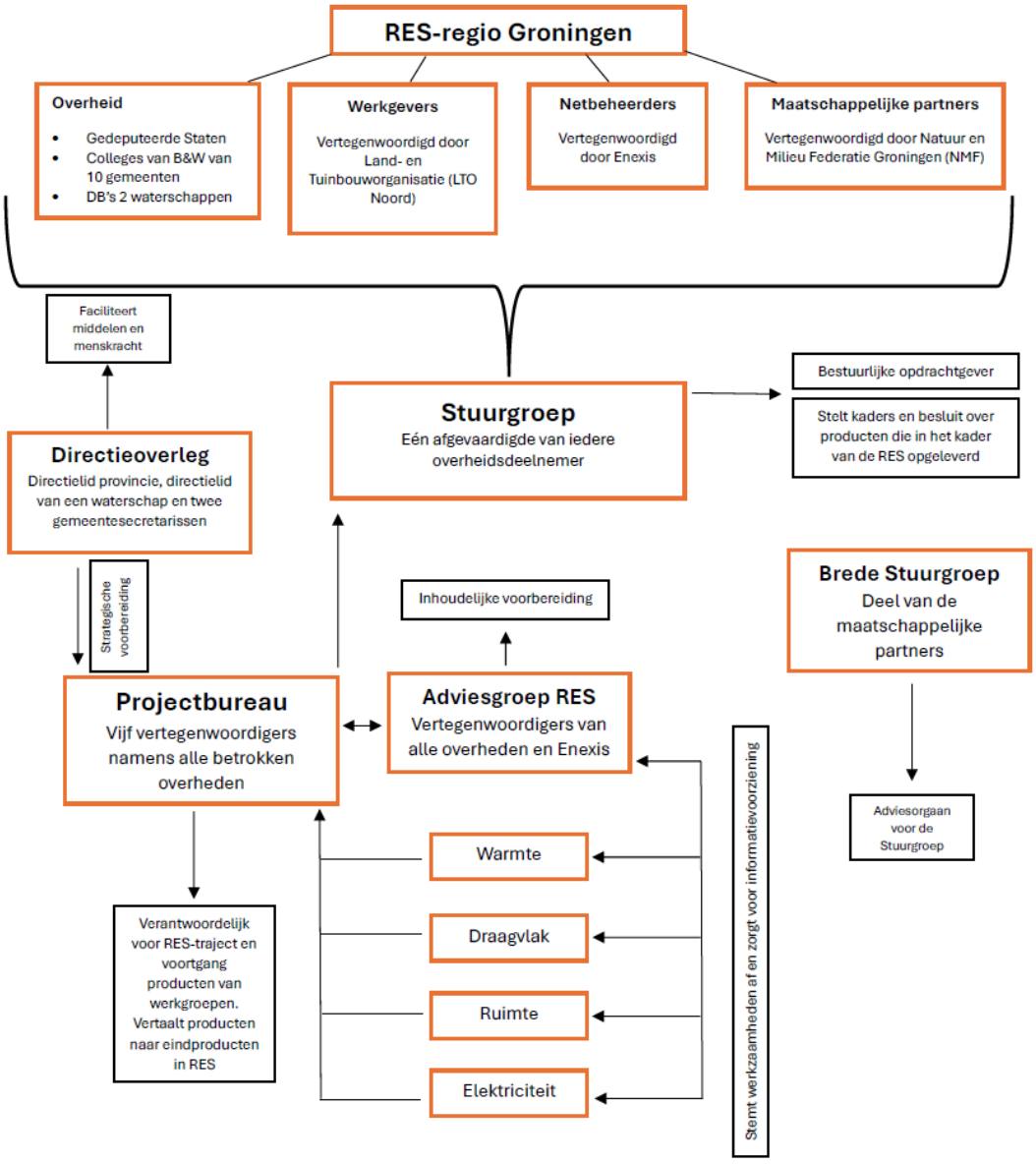
2.1.2 Inhoudelijk onderdeel

Het Projectbureau was verantwoordelijk voor het RES-traject tot aan de indiening van de RES 1.0. Aan het Projectbureau namen vijf vertegenwoordigers deel namens alle betrokken overheden. Het bureau bewaakte de voortgang van de producten en de werkgroepen en vertaalde deze naar eindproducten die uiteindelijk in de RES terecht kwamen.[35]

De Adviesgroep bestond uit ambtenaren van iedere deelnemende overheid. De Adviesgroep was verantwoordelijk voor het draagvlak van de RES binnen deelnemende organisaties. Onder deze groep hingen vier werkgroepen – Warmte, Draagvlak, Ruimte en Elektriciteit. De Adviesgroep stemde haar werkzaamheden af met de werkgroepen tijdens het tweewekelijkse overleg. De groep zorgde ervoor dat de werkgroepen de juiste informatie van de deelnemende overheden tot hun beschikking hadden voor verschillende onderdelen van de RES.[36]

[33] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen, p. 20.
[34] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen, p. 21.
[35] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen, p. 21.
[36] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen, p. 20.

Afbeelding 1: de samenstelling van de RES-regio Groningen anno 2021



2.2 Vervolgstappen na de RES 1.0

Het was oorspronkelijk de bedoeling dat iedere RES-regio in Nederland na de eerste strategie elke twee jaar een nieuwe RES zou ontwikkelen. Omdat een nieuwe RES met het in werking treden van de Omgevingswet plan-m.e.r.-plichtig zou zijn, maakt het NPRES sinds 2022 onderscheid tussen een Voortgangsrapportage en herijkt beleid in de vorm van een RES 2.0. Volgens het Klimaatakkoord moeten alle vergunningen op 1 januari 2025 verleend zijn. Voor de projecten die hierná vergund worden, zou het nog steeds mogelijk kunnen zijn om deze vóór

2030 te realiseren.[37] Overigens kunnen de maatregelen die concreet invulling geven aan de afspraken uit de RES, wel m.e.r.-plichtig zijn. In deze paragraaf beschrijven we de stappen die de provincie als overheid en als deelnemer aan de GET zette na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie.

2.2.1 Op weg naar de RES 2.0

In 2022 stelde de RES-regio Groningen het Startdocument RES 2.0 op. Dit document bevatte samenwerkingsthema's voor het Uitvoeringsprogramma, waaraan brede afspraken of intenties werden gekoppeld. Het Uitvoeringsprogramma legde de kaders vast voor de uitvoering van de RES 1.0. Daarnaast fungeerde het Startdocument als een voorbereiding op de ontwikkeling van de RES 2.0. De afspraken uit de RES 1.0 gaan over de periode tot 2030. In het Startdocument RES 2.0 geven de overheden aan ook naar de lange termijn te kijken, richting 2050. .[38]

De afspraken binnen de samenwerkingsthema's bestonden onder andere uit het monitoren van het RES-bod, het ontwikkelen van een aanpak voor zon-op-dak, het samenwerken als regio en het uitvoeren van participatie van inwoners, maatschappelijke partners en volksvertegenwoordigers in de planvorming van de energietransitie.[39]

2.2.2 Van RES 2.0 naar Voortgangsdocument

In paragraaf 1.3 legden we uit dat de RES-regio's de keuze kregen voorgelegd tussen een Voortgangsrapportage en een RES 2.0 bestaande uit herijkt beleid. De RES-regio Groningen koos voor het opstellen van een voortgangsrapportage, omdat in de periode na de RES 1.0 geen nieuwe ambities zijn vastgesteld, geen nieuwe plannen zijn gemaakt en geen nieuwe zoekgebieden zijn aangewezen voor zon en wind op land.[40]

In de Voortgangsrapportage 2.0 geeft de RES-regio Groningen aan op koers te liggen het bod van 5,7 TWh in 2030 te realiseren. Essentieel punt hierbij is dat de transportcapaciteit van het elektriciteitsnet moet worden uitgebreid. Elke gemeente in Groningen levert hier een bijdrage aan onder de volgende voorwaarden:

- Elke gemeente staat voor haar eigen ambitie voor wat betreft het opwekken van hernieuwbare elektriciteit.
- Gemeenten leggen elkaar geen extra opgave op en gaan niet over de ambities van andere gemeenten.
- De RES -regio monitort de voortgang van het bod en geeft bij elke tweejaarlijkse actualisatie van de RES een update daarvan.
- Bij het niet halen van de eigen gemeentelijke ambitie, wordt het tekort niet zonder overeenstemming bij een andere gemeente neergelegd.[41]

[37] https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx, benaderd op 26 september 2024.
[38] RES-regio Groningen (2022). Startdocument RES 2.0 RES Groningen, pp. 1-3.
[39] RES-regio Groningen (2022). Startdocument RES 2.0 RES Groningen, pp. 1-3.
[40] RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.
[41] RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.

Op 31 oktober 2023 stelden Gedeputeerde Staten voor geen zonneparken meer toe te staan die niet in de RES 1.0 waren voorzien. Op 20 december 2023 namen Provinciale Staten onderstaande besluiten hierover:

- geen medewerking meer te verlenen aan zonneparken op landbouwgrond bovenop de afspraken van de RES 1.0;[42]
- Gedeputeerde Staten in overleg met gemeenten te laten bepalen welke zonneparken nog onder de RES 1.0 afspraken vallen en hierbij zoveel mogelijk het open landschap te ontzien;
- in te stemmen om deze beleidswijziging en het bestuursakkoord tussen IPO, VNG en het Rijk over zonneparken te verwerken in de actualisatie van de Omgevingsverordening en de nieuwe Omgevingsvisie;[43] en
- voorlopig geen medewerking meer te verlenen aan bestemmingsplanwijzigingen voor grootschalige batterijopslag op ongewenste locaties, vooruitlopend op de ontwikkeling van nieuwe beleidskaders in de Omgevingsvisie en -verordening.[44]

In de voortgangsrapportage staat dat een aantal plannen voor zonne- en windenergie nog in ontwikkeling is. Het gaat om 1,66 TWh aan wind- en zonne-energie.[45]

In de Voortgangsrapportage 3.0 geeft de RES-regio Groningen aan dat er grote zorgen zijn over het behalen van de doelstelling van 5,7 TWh. De opwek van 5,7 TWh in 2030 is buiten bereik als er geen oplossingen komen voor netcongestie, vertraagde vergunningverlening en afnemend rendement door dalende stroomprijzen en oplopende bouwkosten.[46]

2.2.3 Kaders, visies en programma's

Naast het Startdocument en de Voortgangsrapportage stelden de RES-regio Groningen, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten verschillende documenten vast die direct raken aan de RES. Hieronder worden de documenten waarvan de Noordelijke Rekenkamer vast heeft kunnen stellen dat ze in RES-verband zijn ontwikkeld, beschreven.

Participatiekader

Vanuit de RES-organisatie is eind 2022 gewerkt aan een concept-participatiekader, dat zou fungeren als een handreiking voor gemeenten.[47] De provincie Groningen besteedde zelf geen aandacht aan participatie bij individuele projecten.[48] De provincie gaf aan dat de RES-regio het participatiekader niet afmaakte, omdat de betrokken Groningse overheden niet tot overeenstemming konden komen over één participatieaanpak.[49]

---

[42] Kleinschalige energie-initiatieven van inwoners blijven mogelijk.
[43] Het betreft hier de Bestuurlijke verankering van voorkeursvolgorde zon. Deze voorkeursvolgorde is als volgt, zonne-energie: 1. op daken en gevels 2. Op terreinen en objecten binnen gebouwd gebied 3. Op terreinen en objecten in het landelijk gebied 4. Op landbouw- en natuurgronden https://open.overheid.nl/documenten/34c845f6-5752-4978-8ed5-83fb5648b26a/file.
[44] Provinciale Staten Groningen. Besluit 43/2023, 2023-116799.
[45] RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen, p. 6.
[46] RES- regio Groningen, Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen, 27 mei 2025..
[47] RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.
[48] Gebaseerd op een interview met een medewerker van de provincie Groningen op 2 juli 2024.
[49] Gebaseerd op schriftelijke communicatie met een medewerker van de provincie Groningen op

Omgevingsvisie

Door een Startnotitie vast te stellen, zetten Provinciale Staten een traject in gang om te komen tot een nieuwe omgevingsvisie.[50] In dit traject zijn verschillende rapporten opgesteld. Deze rapporten komen aan bod in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), die is opgesteld door een externe partij.[51] In de NRD staat dat de RES planologisch moet worden verankerd in de omgevingsvisie (en eventueel in de omgevingsverordening) van de provincie, alsook in de omgevingsvisies en omgevingsplannen van de betreffende gemeenten. Belanghebbende konden hun zienswijze indienen over de concept NRD.[52] Eén van de opgestelde rapporten betreft een evaluatie zonbeleid die de provincie in 2022 liet opstellen door Royal HaskoningDHV. Hierbij waren stakeholders betrokken in gesprekken en werksessies.[53] De provincie verwacht de concept-omgevingsvisie in 2025 te kunnen publiceren.

Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat (pMIEK)

Gedeputeerde Staten stelden op 20 juni 2023 de pMIEK 1.0 vast en informeerden Provinciale Staten hierover.[54] De provincie beschrijft het pMIEK als volgt: "In het pMIEK geeft de provincie inzicht in de prioritaire, regionale energie infrastructuurprojecten die (dreigende) knelpunten in het bestaande net verhelpen, gewenste ruimtelijk-economische ontwikkelingen mogelijk maken en/of passen binnen het energiesysteem van de toekomst."[55]

Gedeputeerde Staten kozen voor een focus op de elektriciteitsinfrastructuur, omdat hier de meest urgente knelpunten liggen. Vanwege netcongestie wordt het steeds moeilijker om energie te vervoeren. Afgaande op de tekst in het pMIEK, kwam dit tot stand in samenwerking met gemeenten, netbeheerders en andere stakeholders. Volgens het pMIEK zijn de stakeholders vertegenwoordigd in de sectorale plannen – waaronder de RES – en kunnen zij input leveren en reflecteren op producten en discussies. Op 20 januari 2025 stelden Provinciale Staten het pMIEK 2.0 vast. Deze editie omvat een verdieping en verbreding ten opzichte van het van het pMIEK 1.0. In de ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuren, waaronder de Energyboard, zijn het pMIEK 2.0 afgestemd met gemeenten en netbeheerders.[56]

Leidraad Ecologie op Zonne- en Windparken in Groningen

In opdracht van de RES-regio Groningen heeft Natuur en Milieufederatie Groningen een Leidraad Ecologie op Zonne- en Windparken opgesteld. Het Groningse RES-bod om 5,7 TWh duurzame energie op te wekken moet met zonne- en windenergie gerealiseerd worden. Het is volgens Natuur en Milieufederatie van belang de ecologische situatie in acht te nemen bij het opwekken van duurzame energie. De Leidraad Ecologie biedt een handvat aan vergunningverlenende instanties, zodat deze beter in staat zijn te toetsen of de ingediende verzoeken voldoen aan zowel

[50] Provinciale Staten Groningen. Besluit 40/2020, 2020-077197.
[51] Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs BV, PlanMER Omgevingsvisie provincie Groningen, Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) in opdracht van de provincie Groningen, 13 februari 2024.
[52] Onder andere de gemeente Pekela en een inwoner van Haren dienden een zienswijze in.
[53] Royal HaskoningDHV. (2022). Kwalitatieve Evaluatie Zonbeleid provincie Groningen.
[54] Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, dossiernummer K37361, documentnummer 2023-059953, 20 juni 2023.
[55] Provincie Groningen. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat.
[56] Provincie Groningen. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat en Provincie Groningen. (2025). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat 2.0.

de opwek van duurzame energie als de verbetering van de biodiversiteit. De Leidraad Ecologie is nadrukkelijk niet bedoeld als hulpmiddel bij het aanwijzen van zoekgebieden voor zonne- en windparken.[57]

2.3 De organisatie van de RES-regio Groningen 2024

Na de vaststelling van de RES 1.0 is de organisatie van de regio ingrijpend veranderd. De redenen hiervoor waren volgens de RES-regio Groningen om de controle op stukken, voortgang en financiën te verbeteren, een politiek-bestuurlijke discussie op gang te brengen en de betrokkenheid van stakeholders te vergroten.[58] Volgens de regio Groningen voldoet de nieuwe structuur aan het 'gebruikelijke' model in overheidsorganisaties: een driehoeksverhouding tussen bestuur, management en beleidsadviseurs.[59] Afbeelding 2 toont de nieuwe organisatiestructuur van de RES-regio Groningen.

Kader IV: de Groninger Energietafel

Na de vaststelling van de RES 1.0 is binnen de RES-regio Groningen de Groninger Energietafel (GET) opgericht. De provincie beoogde met de oprichting van de GET een grotere betrokkenheid van stakeholders te realiseren.[60]

Aan de GET nemen vertegenwoordigers van verschillende deelnemers van de Groningse RES plaats. Zij bespreken hier samen de plannen en besluiten voor de RES.[61] De vertegenwoordigers van de maatschappelijke partners hebben een adviserende rol binnen de GET. Voor de deelname aan de GET is geen nieuwe stakeholderanalyse uitgevoerd.[62] Een stakeholder kan altijd een verzoek tot toetreding indienen bij de voorzitter van de GET, waarover de overige deelnemers kunnen overleggen. Het besluit over het inwilligen van het verzoek wordt genomen door de bestuurders.[63]

2.3.1 Opdrachtgever en -nemer

De Ambtelijk Opdrachtgever (AO) geeft de opdracht tot opstelling van de RES aan de RES-coördinator. De AO is tevens opdrachtnémer van de Stuurgroep. De AO bestaat uit een gemeentesecretaris, een MT-lid van een waterschap en een directeur van de provincie Groningen. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de inzet van ambtenaren in het RES-proces en het beschikbaar stellen van budget van de RES-coördinator. Deze coördinator legt verantwoording af aan de AO.[64]

---

[57] Natuur en Milieufederatie Groningen en RES-regio Groningen. (2023). Leidraad Ecologie op Zonne- en Windparken in Groningen, pp. 3-4.
[58] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, p. 1.
[59] RES-regio Groningen. (2022). Startdocument RES 2.0, RES Groningen, p. 5.
[60] Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Groningen op 9 april 2024.
[61] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, p. 3.
[62] Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie Groningen op 9 april 2024.
[63] https://resgroningen.nl/actueel/2774777.aspx?t=Energy-Board-Groningen-is-een-feit#:~:text=Groninger%20Energietafel%20(GET)&text=De%20GET%20Is%20bedoeld%20als,of%20besluitvorming%20in%20de%20EB., benaderd op 27 september 2024.
[64] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, p. 2.

2.3.2 Besluitvorming

De besluitvorming over de RES vond plaats binnen de Stuurgroep, zo ook over het opstellen van een Voortgangsrapportage als opvolger van de RES 1.0.[65] Deze Stuurgroep bestaat uit bestuurders van de tien Groningse gemeenten, twee waterschappen en de provincie en wordt geleid door een voorzitter of vicevoorzitter. Sommige stakeholders haken bestuurlijk aan bij de GET, die input levert aan de Energyboard. Stakeholders maken geen deel uit van de besluitvorming.[66] De Stuurgroep neemt besluiten aan de hand van de behandelde stukken in de GET. De Stuurgroep bepaalde vervolgens of en welke stukken ter vaststelling aan de colleges en dagelijks besturen werden voorgelegd. De uiteindelijke besluiten werden genomen in de raden, besturen en staten, die tevens de bestuurlijke kaders van de RES accorderen.[67] Sinds 1 juni 2024 vervangt de Energy Board (EB) de Stuurgroep. Stakeholders maken geen deel uit van de besluitvorming.

Kader V: Energy Board

Per 1 juni 2024 is in de RES-organisatie Groningen de Energy Board (EB) in het leven geroepen. Dit is een bestuurlijk overlegplatform waarin bestuurders besluiten voor de verschillende overheden voorbereiden.[68] Doel is om de ontwikkelingen rond de energietransitie integraal af te stemmen in het kader van beleidsontwikkeling. De EB vervangt de Stuurgroep binnen de RES-organisatie. DE EB wordt geadviseerd door de GET. De EB is opgezet om de RES met de pMIEK te vervlechten.[69]

2.3.3 Voorbereiding en ondersteuning

De Regietafel fungeert als verbinding tussen bestuurders en ambtenaren. Deelnemers aan de Regietafel – bestuurders uit de Stuurgroep – hebben het karakter van portefeuillehouders die gekoppeld zijn aan projectleiders van de verschillende werkgroepen. Deze portefeuillehouders zijn tevens woordvoerders van de deelgroepen. Onder de Regietafel hangen de werkgroepen Elektriciteit, Economie en werkgelegenheid, Lokaal eigendom, Ruimte, Warmte en Participatie. De naam van één werkgroep moet nog nader worden bepaald. De tafel controleert de kwaliteit van de stukken, voortgang en financiën binnen de RES-organisatie. Daarnaast bereidt deze tafel de stukken voor de GET en de Stuurgroep voor. De Regietafel werkt nauw samen met het Werkbureau om te zorgen dat de GET en de Stuurgroep de juiste stukken ontvangen.[70]

Kader VI: Strategisch Overleg

Per 1 juni 2024 is in de RES-organisatie Groningen het Strategisch Overleg (SO) opgezet. Het SO vervangt de Regietafel en fungeert als voorportaal van de GET en de EB. Dit overleg bewaakt de voortgang en samenhang van thema's binnen de EB en adviseert hierover. Net als de EB is het SO opgezet om de RES met de pMIEK te vervlechten.[71]

[65] Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie op 2 juli 2024.
[66] Gebaseerd op e-mailwisselingen met verschillende maatschappelijke partners op 29 oktober en 4 november 2024.
[67] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, pp. 1-2.
[68] https://resgroningen.nl/actueel/2774777.aspx?t=Energy-Board-Groningen-is-een-feit#:~:text=Groninger%20Energietafel%20(GET)&text=De%20GET%20Is%20bedoeld%20als,of%20besluitvorming%20in%20de%20EB., benaderd op 27 september 2024.
[69] RES-regio Groningen. Invlechten Governance RES – pMIEK, p. 2.
[70] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, p. 1.
[71] RES-regio Groningen. Invlechten Governance RES – pMIEK, p. 3.

Het Werkbureau is verantwoordelijk voor het operationele proces van de RES en ondersteunt de hierboven genoemde werkgroepen bij het inhoudelijke werk. Dit bureau bestaat uit projectleiders van de werkgroepen, een projectsecretaris, een projectondersteuner en een communicatiemedewerker. Zij zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de werkplannen en -voorstellen. Ook beschikt het Werkbureau over extra inhoudelijke ondersteuning. Het Werkbureau:

- levert leiders van de werkgroepen;
- coördineert de totstandkoming van de inhoud van de RES;
- ondersteunt de GET en de Stuurgroep;
- regisseert het ambtelijk proces voor het opstellen van de RES 2.0 Groningen; en
- stelt voortgangsrapportages op.[72]

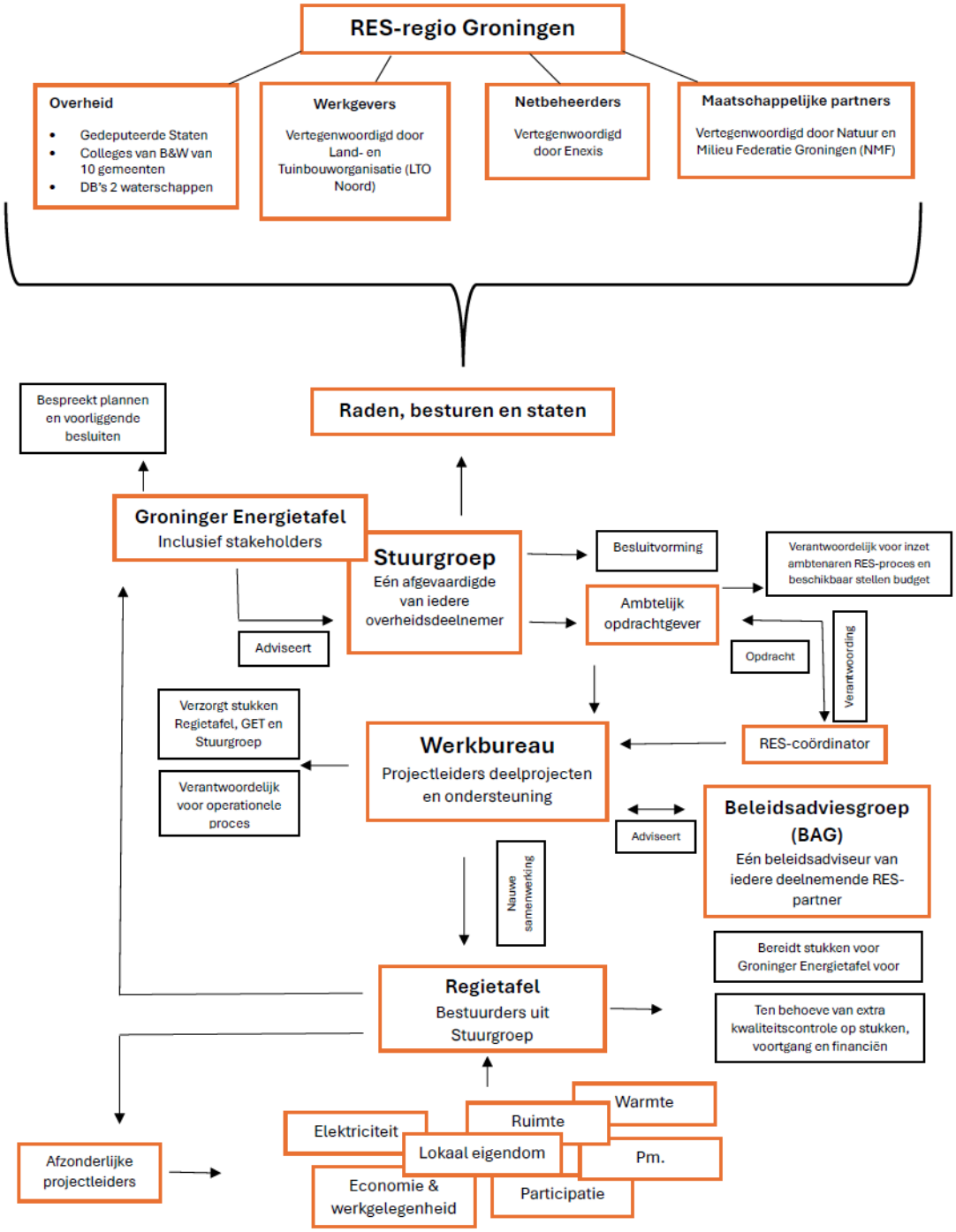
Het Werkbureau wordt aangestuurd door een RES-coördinator, die:

- afstemt tussen projectleiders en werkgroepen;
- bepaalt welke stukken aan de Regietafel worden voorgelegd;
- verantwoordelijkheid draagt voor het Werkbureau;
- het werk van het Werkbureau organiseert;
- de communicatie over de RES 2.0 coördineert;
- verantwoordelijkheid draagt voor het toegekende budget; en
- halfjaarlijks rapporteert aan de Regietafel.[73]

De Beleidsadviesgroep (BAG) adviseert het Werkbureau op beleidsmatig en bestuurlijk niveau over de verschillende werkgroepen. In de BAG zitten de RES-coördinator, de provincie, tien gemeenten, twee waterschappen, Enexis en NPRES. Het betreft ook beleidsadviseurs van de stakeholders die plaats hebben genomen in de GET.[74]

[72] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, pp. 1-3.
[73] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, p. 4.
[74] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen, p. 4.

Afbeelding 2: de samenstelling van de RES-regio Groningen tot 1 juli 2024



2.4 Resultaten RES-regio Groningen

De RES werd afgelopen jaren onderdeel van de algemene energietransitie. Volgens de provincie Groningen rijst daarom steeds vaker de vraag of de Groningse overheden nog aan een

afzonderlijke RES werken.[75] Dit mede omdat de RES-regio Groningen al een groot deel van het in de RES 1.0 gestelde doel van 5,7 TWh bereikt heeft (zie hoofdstuk 3).

Concrete resultaten van de RES-samenwerking in Groningen zijn de inhoudelijke producten, zoals het Startdocument RES 2.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen. Deze lichtten we toe onder hoofdstuk 2.2.

2.5 Samenvattende bevindingen

Organisatiestructuur

- De RES werd onderdeel van de algemene energietransitie in Groningen.
- De organisatiestructuur van de Groningse RES-regio veranderde tussen 2021 en 2024. De nieuwe structuur voldoet aan het gebruikelijke model in overheidsorganisaties; een driehoeksverhouding tussen bestuur, management en beleidsadviseurs.
- Met het oprichten van de Groninger Energietafel beoogde de provincie een grotere betrokkenheid van stakeholders te realiseren.
- De focus van de RES-regio verschoof tussen 2021 en 2024 van strategievorming naar uitvoering.

Vervolgstappen na de RES 1.0

- De Groningse RES-regio koos in 2023 voor een Voortgangsrapportage 2.0, omdat de regio de RES niet herijkte.
- Na de vaststelling van de RES 1.0 stelde de provincie een participatiekader en de pMIEK vast. Ook begon ze met de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

Resultaten

- Concrete resultaten zijn de in RES-verband opgeleverde producten, zoals het Startdocument RES 2.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.

[75] Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie op 2 juli 2024.

3. Stand van zaken

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate waarin de RES-regio Groningen haar doel bereikt: het opwekken van 5,7 TWh hernieuwbare elektriciteit. In eerste instantie waren we voornemens de voortgang per project te onderzoeken. De Stuurgroep RES duidt in de Voortgangsrapportages RESGroningen de voortgang van het RES-bod in zijn totaliteit en niet op projectniveau. Wij sluiten ons aan bij deze systematiek, omdat deze past bij ons onderzoek over de betrokkenheid van Provinciale Staten, stakeholders en inwoners op regionaal niveau. Lokale overheden voeren de projecten op lokaal niveau uit. We maken in het RES-bod, net als in de Voortgangsrapportages, onderscheid tussen de gerealiseerde opwek, de verwachte opwek vanuit projecten die nog in de pijplijn zitten en nog in te vullen ambities van de RES-regio. De ontwikkeling beschrijven we op basis van de door de RES-regio uitgevoerde monitoring.

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

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

3.1 Monitoring

Monitoring van het RES-bod doet de RES-regio zelf. De cijfers uit dit hoofdstuk zijn afkomstig uit de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen en de Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen.[76] We vergelijken de stand van zaken van de RES 1.0 met die in de Voortgangsrapportage.

De Groningse RES is een optelsom van uitgevoerde projecten, goedgekeurde projecten en ambities waar nog geen projecten aan gekoppeld zijn. De RES-organisatie gebuikt de monitoring om de ontwikkeling van deze ambities bij elkaar op te tellen en zodoende in kaart te brengen in hoeverre het RES-bod wordt behaald. Gemeenten behouden hun autonome besluitvorming en het niet behalen van een ambitie van de ene gemeente kan niet leiden tot een gedwongen plus bij een andere gemeente.[77]

3.2 Ontwikkeling in het RES-bod

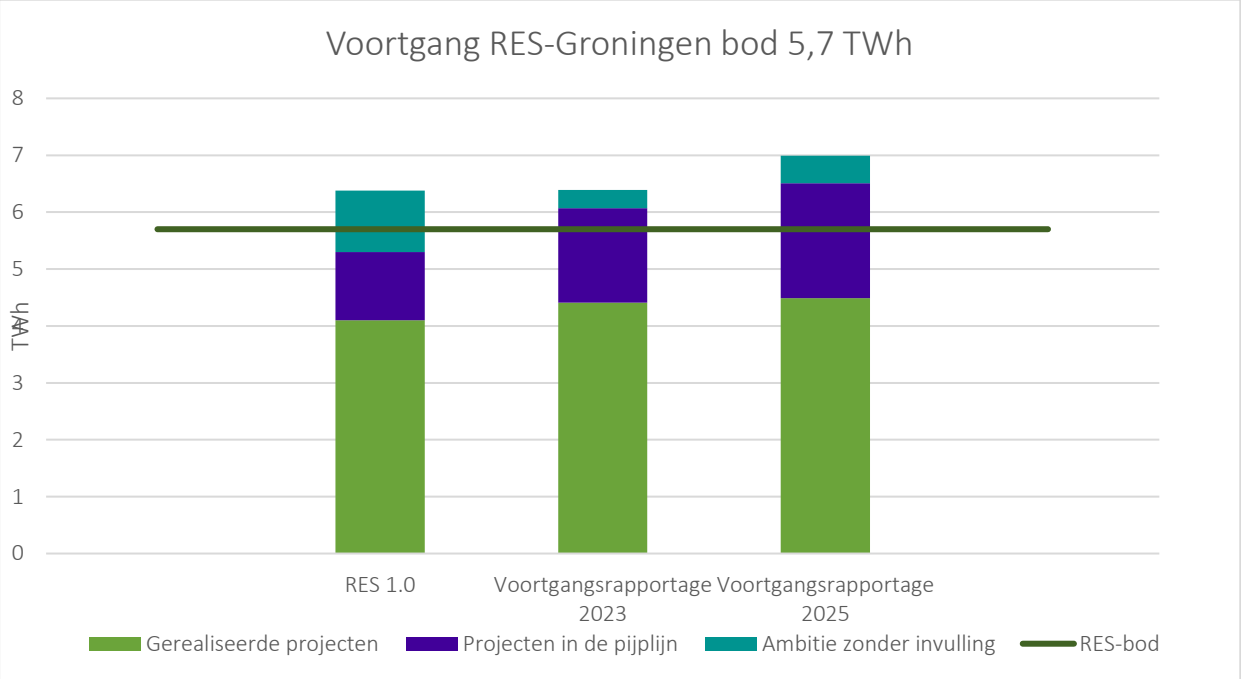
In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen in het Groningse RES-bod.

[76] RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen en RES- regio Groningen, Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen, 27 mei 2025.
[77] RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen; RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.

Het Groningse RES-bod is 5,7 TWh. Als alle ambities ten ontwikkeling komen, komt de duurzame opwek van elektriciteit tot 6,4 TWh. In figuur 1 geven we de stand van zaken aan het begin van de uitvoering van de RES weer. Deze bestaat voor 4,10 TWh uit projecten die reeds bestonden. Projecten die in de pijplijn zaten, dus waar concreet zicht op het realiseren ervan was, zorgen voor een waarde van 1,20 TWh. In gemeentelijke plannen was daarnaast ruimte voor een totaal van 1,10 TWh. Voor deze ruimte was op dat moment nog geen invulling.

In de tweede kolom van figuur 1 geven we de stand van zaken weer ten tijde van de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen. In juli 2023 is 4,41 TWh aan hernieuwbare elektriciteit gerealiseerd in de RES-regio Groningen. Voor 1,67 TWh aan projecten is concreet in beeld hoe dit gerealiseerd gaat worden. Voor een beperkt deel van de opgave van de RES-regio is nog geen concrete invulling, te weten 1,74 TWh.

De derde kolom van figuur 1 geeft de stand van zaken weer ten tijde van de Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen. Toen was 4,49 TWh gerealiseerd. Voor 2,02 TWh zijn projecten in ontwikkeling en voor 0,48 TWh is nog geen concrete invulling.[78]



Figuur 1: stand van zaken RES 1.0 en Voortgangsrapportage

3.3 Samenvattende bevindingen

- De totale verwachte opwek van de RES-regio Groningen is in 2023 4,42 TWh. In 2025 is dit 4.49 TWh.

[78] Technologische ontwikkelingen leiden ertoe dat wind- en zonneparken meer opleveren. Dit is de reden dat de opbrengsten in de RES 3.0 omhoog zijn bijgesteld ten opzichte van de RES 1.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0. Zie: RES- regio Groningen, Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen, 27 mei 2025, p. 7.

- In 2023 was voor 1,67 TWh aan projecten in de pijplijn. In 2025 was dit 2,02 TWh.
- De nader te bepalen ambitie bedroeg in 2023 1,74 TWh. In 2025 was dit 0,48 TWh.

4. Democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 beschreven we het proces ná de RES 1.0. In dit hoofdstuk beschrijven we de mate van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, maatschappelijke actoren en inwoners bij dat proces. De mate van betrokkenheid scoren we op basis van onze Scorekaart Democratische Legitimiteit. Het betreft dezelfde scorekaart die we gebruikten in ons onderzoek uit 2021.[79] Per thema beschrijven we kort het belang ervan, waarna we de resultaten schematisch weergeven in een tabel. Ook vergelijken we deze resultaten met de resultaten van ons onderzoek uit 2021. Onder iedere tabel volgt de onderbouwing. We belichten waar nodig afzonderlijke onderdelen van dit proces. We gaan hierbij in op de verschillende documenten die wij scharen onder het proces ná de RES 1.0.

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

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

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

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

Volgens het Klimaatakkoord moeten gemeenten, waterschappen en provincies per regio zorgdragen voor een goede en tijdige informatieverstrekking richting inwoners over de plannen

[79] 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.

uit de RES. Op deze manier moeten inwoners in staat worden gesteld om effectief mee te denken in de strategievorming. [80] De Noordelijke Rekenkamer gaat in dit onderzoek in op inwonerparticipatie over het proces na de RES 1.0 op regionaal niveau. Participatie over gemeentelijk beleid of individuele energieprojecten zien wij niet als onderdeel van het proces na de RES 1.0 op regionaal niveau.

4.2 Volksvertegenwoordigers en de RES

4.2.1 Verankering van het proces ná de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's en bestuursakkoorden

Het eerste thema van de scorekaart democratische legitimiteit is de *verankering van het proces ná 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.[81] Dit thema bevat vier indicatoren.

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

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

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

De eerste indicator is in hoeverre de RES als belangrijk thema is behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten, traditionele media of sociale media. In de meeste verkiezingsdebatten is de RES niet als onderwerp behandeld. In een van de debatten benadrukten de deelnemers het belang van inwonerparticipatie bij duurzame opwek, waarna ze opmerkten dat dit sinds 2019 uit de RES kan volgen, maar dat hier niets van terecht is gekomen.[82]

[80] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.
[81] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007). Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.
[82] RTV Noord. (2023). Verkiezingsdebat Provinciale Staten in Forum Groningen. https://www.youtube.com/watch?v=e2FVLns-2MA, benaderd op 5 september 2024.

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre volksvertegenwoordigers het onderwerp benoemen in verkiezingsprogramma's. Negentien politieke partijen deden in 2023 mee aan de Provinciale Statenverkiezingen. Alle verkiezingsprogramma's gingen in op thema's die raken aan de RES, zoals zon-op-dak, inwonerparticipatie en netcongestie. De deelnemende politieke partijen benoemden de RES zelf niet of nauwelijks.

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre het proces ná de RES een plek krijgt in het bestuursakkoord; de derde indicator. Na de verkiezingen hebben vier van de veertien politieke fracties een hoofdlijnenakkoord opgesteld, genaamd: "Veur Mekoar". Volgens dit hoofdlijnenakkoord draagt Groningen met de Regionale Energiestrategie "nu meer dan evenredig bij aan het opwekken van duurzame energie in Nederland". In hoeverre de provincie haar standpunten ten opzichte van de RES hierop aanpast, maakt ze niet duidelijk. Daarnaast willen de coalitiepartijen samen optrekken met inwoners, andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven, omdat de omschakeling naar nieuwe vormen van energie en aanpassingen vanwege klimaatverandering invloed hebben op de leefomgeving en het landschap. De coalitiepartijen maken deze ambitie niet concreet. Daarom scoren we deze indicator 'deels voldoende'.

Tot slot is het relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid. Voor de coalitie is het makkelijker om uitvoering te geven aan beleidsvoornemens dan voor de oppositie. Binnen de Nederlandse decentrale politiek zijn samenwerken en compromissen sluiten essentieel. Dit maakt het moeilijk om alle plannen om te zetten in beleid, zo ook voor de RES. Bovendien bemoeilijkt de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten het beleidsvormingsproces. De provincie kon haar ambities uit het coalitieakkoord nog niet toepassen op de RES, omdat de RES-regio sinds het vaststellen van de RES 1.0 geen herijking doorvoerde. Wel stelden Provinciale Staten onder andere de Omgevingsvisie en het Statenbesluit Geen zonneparken op landbouwgrond boven op de RES 1.0 vast. Dit is de reden dat deze indicator een 'voldoende' score krijgt.

4.2.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de *openheid van de agenda.* Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor volksvertegenwoordigers om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.[83] Tabel 2 bevat vier indicatoren. **Deze tabel heeft betrekking op de documenten die we in paragraaf 2.2 beschrijven.**

Tabel 2: Bevindingen openheid agenda

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Beleidsruimte	+	±
Betrokkenheid	+	+

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

Invloed delen	±	±
Inzicht in beleidsproces	+	+

In de eerste plaats dient er beleidsruimte te zijn voor de volksvertegenwoordigers; in de tweede plaats moeten zij betrokken zijn. Provinciale Staten stelden de actualiseringen van de Omgevingsvisie, en het Koersdocument Dit is Groningen, vast. De overige documenten zijn ter kennisgeving voorgelegd.

De mate waarin het bestuur invloed deelt met de volksvertegenwoordiging is de derde indicator voor een open agenda. Formeel gezien stellen Provinciale Staten het beleid van de provincie vast en controleren ze de uitvoering ervan. Provinciale Staten oefenen invloed uit op de besluitvorming, onder andere aan de hand van het indienen van moties en amendementen. In tabel 3 geven we de ingediende moties en amendementen weer. Na de vaststelling van de RES 1.0 kregen volksvertegenwoordigers niet meer de kans om met moties of amendementen sturing te geven aan het dagelijks bestuur, of aan de bestuurlijke Stuurgroep van de GET. Bij besluitvorming over de actualisaties Omgevingsvisie en het koersdocument Dit is Groningen was deze mogelijkheid er wel.

Tabel 3: Betrokkenheid Provinciale Staten

Document	Provinciale Staten	Datum behandeling	Moties en amendementen
Actualisatie Omgevingsvisie provincie Groningen 2021	Vastgesteld[84]	2 februari 2022	2 moties ingediend, 0 aangenomen.
Actualisatie Omgevingsvisie provincie Groningen 2022	Vastgesteld[85]	25 mei 2022	-
Startdocument RES 2.0 Groningen	Ter kennisgeving[86]	28 september 2022	-
Koersdocument Dit is Groningen	Vastgesteld[87]	28 september 2022	3 moties ingediend waarvan 1 aangenomen.
Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsvisie	Ter kennisgeving[88]	5 maart 2023	-
Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen	Ter kennisgeving[89]	24 mei 2023	-

[84] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/5e8fe8be-629b-489e-9563-6088a5530f55?documentId=53d16602-105c-4ef1-a8e1-cbfb234031a2&agendaItemId=a1bf6510-56f1-4307-9234-03cb3de76f10, benaderd op 3 oktober 2024.
[85] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/7e66adbc-dd26-4b2a-8b92-835ed7fda125?documentId=e68c1bf5-99ce-40fa-a930-7f6bd6e55682&agendaItemId=ba385638-24b2-4174-a8d9-251ab01b47db, benaderd op 3 oktober 2024.
[86] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/0aaba527-50d5-4e6e-af90-3286d75100dc?documentId=eeb55c6e-a9aa-49f4-8f43-060994ea5cda&agendaItemId=6137295b-b4fb-4564-b6e6-86bdde6b4cad, benaderd op 3 oktober 2024.
[87] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/0aaba527-50d5-4e6e-af90-3286d75100dc?documentId=bc54be08-605b-4865-96ca-dfb2bc0a377e&agendaItemId=5c7f01f4-997f-4470-b569-4f05daf0db4e, benaderd op 3 oktober 2024
[88] https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Notitie_Reikwijdte_en_Detailniveau__NRD_.pdf, benaderd op 3 oktober 2024.
[89] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/b606822c-92f0-4c39-b0c2-4b9d772279a2?documentId=a137b45e-9b96-4bba-af57-bc0503d5f5cc&agendaItemId=159bdf24-31dc-40f2-9a97-c735ec91811f, benaderd op 3 oktober 2024.

pMIEK	Ter kennisgeving[90]	12 juli 2023	-
Actualisatie Omgevingsvisie provincie Groningen - Oostpolder	Vastgesteld[91]	8 november 2023	7 moties ingediend, waarvan 1 aangenomen. 2 amendementen ingediend, waarvan 1 aangenomen.
Uitvoeringsprogramma Energie 2024-2027	Ter kennisgeving[92]	11 september 2024	-
Voortgangsdocument RES 3.0	Brief van GS aan PS met Voortgangsdocument, B-stuk (overige brieven van GS) in Statencommissie[93]	3 september 2025	

Tot slot dient het dagelijks bestuur inzicht te geven in het beleidsproces. De informatievoorziening aan de volksvertegenwoordigers kan op verschillende manieren vorm krijgen. Naast algemene informatievoorziening via de website van de RES-regio, ontvingen Statenleden informatie in de vorm van het Voortgangsdocument RES 2.0. Volksvertegenwoordigers kunnen door de RES-regio Groningen op de hoogte worden gehouden van de doelen, afspraken en ontwikkelingen om op basis daarvan besluiten te nemen. Onduidelijk is wat voor soort besluiten genomen kunnen worden. De communicatie richting volksvertegenwoordigers bestaat uit een nieuwsbrief waarvoor zij zich kunnen aanmelden en de RES-website die zij kunnen bezoeken. Gedeputeerde Staten boden Provinciale Staten de Voortgangsrapportage RES 3.0 per brief aan.[94] Hier stelde één fractie schriftelijke vragen over, die door Gedeputeerde Staten werden beantwoord.[95]

Door documenten ter kennisgeving aan te bieden, geven Gedeputeerde Staten inzicht in het besluitvormingsproces.

4.2.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Het derde thema is de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming. Deze betrokkenheid gaat verder dan het stemmen over onderwerpen. Het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers het proces daadwerkelijk kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door erover te debatteren. Aan dit thema zijn in de scorekaart zeven indicatoren verbonden.

[90] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c3314480-3ccd-4f65-bd9b-161c06e60edd?documentId=fe612fdb-9387-4a2d-aa5c-09fa9043b6df&agendaItemId=2dcac51e-2bb2-4fe4-8cab-0cd1b3acd0d4, benader op 3 oktober 2024.
[91] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/db90a9dc-4493-46e6-861f-16a6776c8891?documentId=7d4b4227-d08c-411a-a598-bca98765d325&agendaItemId=bbcec558-139c-48ff-933a-36cb80b992a0, benaderd op 3 oktober 2024.
[92] https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8e21ef27-6cb7-4f00-af2b-c2d20b387014?documentId=15cd66ef-3aae-4aa3-85be-4b1da46b0e40&agendaItemId=478fc117-617d-4fe2-bcbf-689b6b04fbf5, benaderd op 3 oktober 2024.
[93] Statencommissie 3 september 2025, punt B.02.
[94] Statencommissie 3 september 2025, punt B.02.
[95] Provinciale Staten: https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/24650158-c9a5-4778-b140-11c882f7f18a?documentId=dec68852-2af7-4716-bf24-1002332d4dc9 en Provinciale Staten: https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/24650158-c9a5-4778-b140-11c882f7f18a?documentId=f3ad6035-3a67-4e0e-b03e-89cdbaf7d75c.

Tabel 4: Bevindingen betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

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

Gedeputeerde Staten hebben in het proces na de RES 1.0 Provinciale Staten voor een aantal documenten betrokken bij de besluitvorming (tabel 3). Provinciale Staten hadden voldoende informatie om besluiten te kunnen nemen en kregen voldoende tijd om deze tot zich te nemen. Gedeputeerde Staten waren voornemens momenten te organiseren voor volksvertegenwoordigers om nadere inhoudelijke toelichting te ontvangen over de RES Groningen. Daarnaast zou in het najaar van 2022 een conferentie georganiseerd worden door de RES-regio Groningen voor alle volksvertegenwoordigers over de ontwerp-RES 2.0. [96] Volksvertegenwoordigers stelden schriftelijke vragen over het voortgangsdocument RES 3.0 en de haalbaarheid van de RES-doelen. Wij scoorden de laatste vier indicatoren oranje, omdat Provinciale Staten niet bij alle documenten de mogelijkheid hadden te stemmen of moties en amendementen in te dienen.

4.2.4 Mate van controle

Het vierde thema gaat over 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.[97] Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden.

Tabel 4: Bevindingen controlerende taak volksvertegenwoordigers

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

Gedeputeerde Staten hebben in het proces na de RES 1.0 geen besluitvorming gevraagd van Provinciale Staten over de Voortgangsrapportage. Hoewel de RES-regio's van het NPRES de keuze

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

kregen tussen een voortgangsrapportage en een herijking van de RES, zijn Provinciale Staten niet betrokken geweest bij die keuze.

Provinciale Staten toetsen de uitgangspunten en randvoorwaarden die de RES-regio Groningen voor zichzelf formuleerde niet periodiek. Het voortgangsdocument is ter informatie voorgelegd en het al dan niet halen van de RES-doelen is als verantwoordelijkheid bij de gemeenten neergelegd. Van bijsturen met betrekking tot de RES is geen sprake. Wel sturen Provinciale Staten Gedeputeerde Staten aan op onderwerpen die vallen onder het proces ná de RES 1.0, zoals het verbod op grootschalige zon op landbouwgrond.[98] Provinciale Staten actualiseren periodiek de omgevingsvisie. Hier is een deel van de uitvoering van de RES-doelen vastgelegd. Om deze reden scoren wij een deel van de thema's oranje.

4.2.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak

Het vijfde 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.[99] Tabel 6 bevat twee indicatoren.

Tabel 5: Bevindingen politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

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

Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden. Gedeputeerde Staten hebben in het proces na de RES 1.0 geen besluitvorming gevraagd van Provinciale Staten over het Startdocument en de Voortgangsrapportage. Het is daarom niet duidelijk of voor het Voortgangsdocument voldoende draagvlak bestaat. Over andere documenten konden Statenleden wel stemmen. Daar waar gestemd is, zijn de stemregels gevolgd.

Zowel de actualisaties van de Omgevingsvisie als het Koersdocument zijn door Provinciale Staten vastgesteld, waardoor we voor deze documenten kunnen spreken van draagvlak.

4.2.6 Beleidsresultaten

Het zesde en laatste thema is beleidsresultaten. In het onderzoek uit 2021 nam de rekenkamer de beleidsresultaten van de RES 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 het onderzoek een begin mee. We legden de provincie Groningen schriftelijk vragen voor met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

[98] Provincie Groningen: https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/80385867-c3c6-42b0-bc8e-cf699fcae7b3, benaderd op 6 juni 2025.
[99] Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

Voor elk beleid is het van belang te weten of het doeltreffend en doelmatig is. Hiervoor moet het bevoegd gezag criteria opstellen en deze regelmatig toetsen. Het is voor de democratische legitimiteit belangrijk dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid openbaar wordt gemaakt. Dit thema bevat vier indicatoren.

Tabel 6: Beleidsresultaten

Indicator	Score huidige onderzoek
Criteria	+
Evaluatie	+/-
Openbaarheid	+
Effectiviteit en doelmatigheid	Niet te beoordelen

De provincie rapporteert over drie indicatoren, namelijk de totale emissie van broeikasgassen, de totale productie van hernieuwbare energie en de voortgang van het RES-bod. Ze gebruikt de voorjaars- en najaarsnota om te kijken hoe het beleid en de financiën ervoor staan. Deze stukken zijn openbaar. Volgens de provincie is het lastig het beleid te sturen op basis van beleidsresultaten, omdat veel en diverse actoren betrokken zijn bij de energietransitie en deze uiteenlopende bevoegdheden hebben.[100] De Groningse RES-regio moest in 2023 nog 1,67 TWh aan wind- en zonne-energie opwekken om tot haar doel te komen.[101]

4.3 Stakeholders en de RES

Voor het invullen van dit deel legden we de betrokken maatschappelijke organisaties schriftelijke vragen voor. We stuurden één herinnering. Drie maatschappelijke organisaties reageerden op onze vragen. Dit is te weinig om een betrouwbaar beeld te schetsen. Waar de schriftelijke beantwoording van vragen de enige bron is, scoren we daarom 'niet te beoordelen'

4.3.1 De betrokken deelnemers

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

Tabel 7: Bevindingen betrokken deelnemers

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Actorenanalyse	-	-
Alle relevante actoren	±	Niet te beoordelen
Aandacht voor 'stille' belanghebbenden	-	Niet te beoordelen

Besluitvorming in het proces na de RES 1.0 vindt plaats in de Stuurgroep, met daarin de bestuurlijk vertegenwoordigers van de betrokken overheden. Dezelfde bestuurders zitten ook in de

[100] Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie op 2 december 2024.
[101] Provincie Groningen: https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/b606822c-92f0-4c39-b0c2-4b9d772279a2?documentId=a137b45e-9b96-4bba-af57-bc0503d5f5cc&agendaItemId=159bdf24-31dc-40f2-9a97-c735ec91811f, benaderd op 6 juni 2025.

Groninger Energietafel. In dit orgaan nemen ook stakeholders deel.[102] Deelnemende stakeholders zijn Enexis, Gasterra, Gasunie, Groninger Energiekoepel, Groninger Dorpen LTO-Noord, Nationaal Programma Groningen, Natuur en Milieufederatie Groningen, JongRES, New Energy Coalition, TenneT, VNO-NCW en Waterbedrijf Groningen.[103]

RES-regio Groningen heeft voor de samenstelling van de Groninger Energietafel geen actorenanalyse uitgevoerd. Niet alle belangen, zoals die van de inwoners, vertegenwoordiging, zijn vertegenwoordigd. De RES-regio ontplooide geen activiteiten om de 'stille' belanghebbenden te benaderen. Omdat er geen actorenanalyse is uitgevoerd, konden we de overige twee indicatoren niet beoordelen.

4.3.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de *openheid van de agenda.* Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor de stakeholders om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij makkelijker de koers van het beleid bijsturen.[104] Tabel 8 bevat tien indicatoren.

Tabel 8: Bevindingen openheid agenda

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

Sommige stakeholders zijn bestuurlijk aangehaakt bij de RES Groningen, anderen hebben een adviserende rol aan de GET. Stakeholders kunnen zelf bepalen wat hun input is. Daarom scoren we deze indicator voldoende. De rol van de stakeholders, bijvoorbeeld in de GET of de Energy Board, is duidelijk. Daarom scoren we deze indicator voldoende. In de Stuurgroep (vanaf 2024 de Energy Board), het orgaan dat de besluiten neemt, nemen de deelnemende overheden de besluiten. Na een besluit van de Energy Board moeten de individuele besturen van de overheden deze besluiten nog in hun beleid opnemen. Hier hebben stakeholders geen invloed op. Daarom scoren we deze indicator 'onvoldoende'. In hoeverre de stakeholders tevreden zijn met de

[102] RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen. RES-regio Groningen.
[103] https://www.resgroningen.nl/over+de+res/partners/default.aspx, benaderd op 25 september 2024.
[104] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

procesafspraken heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen. Deze indicator kunnen we dus niet inhoudelijk beoordelen.

Van de bijeenkomsten van de Stuurgroep wordt een verslag gemaakt waardoor de inbreng van stakeholders op schrift wordt gesteld. Dit is de reden dat we deze indicator als voldoende scoren. De rekenkamer trof geen documenten aan waarin het bestuur inzicht geeft in wat ze met de input van stakeholders doen. Dit is de reden dat we deze indicator als onvoldoende scoren. In hoeverre het voor stakeholders wél duidelijk is wat het bestuur met de input doet, kon de rekenkamer niet achterhalen. Daarom scoren we deze indicator 'onbekend'.

Het RES-proces lag niet stil. Daarom laat de rekenkamer de indicator 'Bestuur informeert stakeholders over stilliggen' buiten beschouwing. Omdat de stakeholders bij de vergaderingen van de Energy Board, en de GET aanwezig zijn, is de input van de bestuurders voor hen inzichtelijk.

4.3.3 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.[105] Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 9: Bevindingen uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

De maatschappelijke actoren die reageerden, gaven aan dat ze tijdens bijeenkomsten hun standpunten kenbaar konden maken, maar dat deze niet aantoonbaar invloed hebben gehad op de inhoud van het proces na de RES 1.0.[106] De rekenkamer kon ook geen mitigerende maatregelen vinden.

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

4.3.4 Behartiging kernwaarden

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

Tabel 10: Bevindingen behartigen kernwaarden

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

[105] Bruijn, J.A., de & Heuvelhof, E.F., ten. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma, p. 121.
[106] Gebaseerd op mailwisselingen met maatschappelijke partners op 29 oktober en 4 november 2024.

De rekenkamer vond geen procesafspraken voor het beschermen van de kernwaarden van de deelnemers.

4.3.5 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 11 bevat drie indicatoren.

Tabel 11: Bevindingen hiërarchie en structuur

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

De hiërarchische posities van de deelnemers aan de GET zijn duidelijk. De deelnemende overheden hebben beslissingsbevoegdheid en de stakeholders brengen adviezen uit. Niet alle organisaties zijn tevreden over deze rolverdeling. Met name de adviserende stakeholders vinden dat de maatschappelijke partners op zowel ambtelijk/voorbereidend als besluitvormend niveau vertegenwoordigd moeten zijn.[107]

4.3.6 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.[108] Dit thema omvat twee indicatoren.

Tabel 12: Bevindingen mate van draagvlak

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

De rekenkamer vond geen gezamenlijke definitie voor de draagvlak onder de betrokken stakeholders. Het is dus niet mogelijk vast te stellen in hoeverre er sprake is van draagvlak voor het energiebeleid van de provincie Groningen. Hierom scoren we deze indicator ‘Niet te beoordelen’.

[107] Gebaseerd op mailwisselingen met een maatschappelijke partner op 4 november 2024.
[108] Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho, p. 51.

4.4 Inwoners en de RES

In de RES 1.0 is afgesproken dat gemeenten de participatie door inwoners zouden oppakken. Hierop was geen centrale sturing. In het kader van de RES zijn destijds weinig tot geen participatiemogelijkheden voor inwoners aangetroffen. In de periode ná het vaststellen van de RES 1.0 vond ook geen inwonersparticipatie op regionaal niveau plaats. Een deel van de indicatoren laten we dus buiten beschouwing.

4.4.1 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.[109] Dit thema omvat drie indicatoren.

Tabel 13: Beoordeling betrokkenheid inwoners

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

Volgens de eerste indicator dient de RES-organisatie een actorenanalyse uit te voeren om te bepalen welke inwoners betrokken moeten worden bij het vervolg van de RES 1.0. Tijdens dit proces is geen actorenanalyse uitgevoerd en zijn inwoners niet betrokken. Dat betekent dat niet alle relevante inwoners aan tafel zaten en er ook geen extra aandacht is besteed aan het bereiken van participanten die zich niet vanuit zichzelf melden om te participeren.

4.4.2 Overige indicatoren

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

4.5 Samenvattende bevindingen

- Volksvertegenwoordigers

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

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

1.0, maar hadden weinig beleidsruimte. Voor sommige documenten konden Statenleden moties en amendementen indienen, andere kregen zij ter informatie toegestuurd. Er is sprake van draagvlak.

- Stakeholders

  De RES-regio Groningen voerde geen actorenanalyse uit om alle relevante stakeholders bij de RES te betrekken. Deelnemers hadden beleidsruimte en met name een adviserende rol. De rekenkamer kon niet beoordelen of stakeholders erop vooruit gingen na het delen van hun inbreng. De bescherming van kernwaarden van de stakeholders is niet vastgelegd in procesafspraken. Er is geen gezamenlijke definitie van draagvlak, waardoor de rekenkamer niet kon beoordelen of er onder stakeholders draagvlak is voor het beleid.

- Inwoners

  We zagen dat inwoners op regionaal niveau niet betrokken werden in het proces na de RES 1.0. Omdat er geen inwonerparticipatie plaatsvond in de RES-regio Groningen, konden we het grootste deel van de indicatoren niet beoordelen.

- Beleidsresultaten

  De provincie heeft drie criteria waaraan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid omtrent de energietransitie getoetst worden, namelijk de totale emissie van broeikasgassen, de totale productie van hernieuwbare energie en de voortgang van het RES-bod.

5. Doorwerkingen van de aanbevelingen

5.1 Inleiding

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Groningen namen alle aanbevelingen over uit het rapport Regionale democratie vergt energie. In dit hoofdstuk gaan wij per aanbeveling in op de doorwerking ervan. Wij geven met de informatie in dit hoofdstuk antwoord op de zesde deelvraag van dit onderzoek: "Wat deed de provincie met de overgenomen aanbevelingen en waar blijkt dit uit? In hoeverre strookt dit met de oorspronkelijke strekking van de aanbevelingen?"

Toelichting doorwerking
Geringe doorwerking: er is nauwelijks sprake van doorwerking, bijvoorbeeld doordat de provincie hooguit een (beleids)verkennend initiatief startte dat (nog) niet tot concrete doorwerking leidde.
Beperkte doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'geringe doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een klein onderdeel van de aanbeveling implementeerde.
Gedeeltelijke doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'beperkte doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een wezenlijk deel van de aanbeveling (maar niet de hele aanbeveling) implementeerde.
Doorwerking: er is sprake van positief te waarderen doorwerking.[110]

Gedeputeerde Staten gaven als reactie op de aanbevelingen uit het eerdere rapport aan dat deze hen helpen om de betrokkenheid van de samenleving beter te organiseren. Gedeputeerde Staten zegden toe de aanbevelingen met een positief advies aan de stuurgroep van de RES voor te leggen, maar dat het aan de stuurgroep RES is om te besluiten of en in welke mate zij deze aanbevelingen overnemen.[111] Dit deed Gedeputeerde Staten door een memo te sturen naar de stuurgroep RES.[112] De stuurgroep behandelde de memo als ingekomen stuk / ter kennisname, terwijl Gedeputeerde staten hadden voorgesteld het als bespreekpunt te behandelen. Provinciale Staten namen alle aanbevelingen over en droegen Gedeputeerde staten op de aanbevelingen uit te voeren en op te nemen in het monitoringssysteem.[113]

De provincie is slechts één van de partners binnen RES-regio Groningen. Gedeputeerde Staten legden de aanbevelingen van de rekenkamer met een positief advies voor aan de stuurgroep. Op

[110] Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid, p. 4.
[111] Bestuurlijke reactie eindrapport Democratische Legitimatie RES, 9 november 2021, documentnummer 2021-097953, dossiernummer K1261.
[112] Memo van Gedeputeerde Staten Groningen aan de leden van de stuurgroep RES Groningen, 17 maart 2023.
[113] Document ProvincieGroningen - Ontwerpbesluit NRK rapport Regionale democratie vergt Energie - iBabs Publieksportaal (bestuurlijkeinformatie.nl).

basis van de notulen is onduidelijk in hoeverre de deelnemers de aanbevelingen bespraken, of in hoeverre de stuurgroep de aanbevelingen laten doorwerken binnen RES-regio Groningen.

5.2 Aanbeveling 1

5.2.1 Handelingen provincie

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

Aanbeveling 1: Kaderstellend document
Stel een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan:

A) Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek Ruimte voor inbreng, waarin wij aanbevelen een stakeholdersanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen naar Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de participatie.

B) Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.

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

Gedeputeerde Staten stelden op 12 juli 2022 het Startdocument RES 2.0 Groningen vast. Deze is opgesteld door de deelnemers van de Stuurgroep van de Groningse RES-regio. De deelnemers van de stuurgroep namen op 24 maart 2022 kennis van de aanbevelingen die de rekenkamer deed aan de provincie. Uit de notulen kunnen we niet opmaken in hoeverre de deelnemers van de stuurgroep de aanbevelingen overnamen.

Dit Startdocument is op 28 september 2022 door Provinciale Staten besproken. Provinciale Staten stelden vragen over het document, dienden geen moties in en namen er geen besluit over.[114] In het Startdocument benadrukken de deelnemers het belang van de betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en volksvertegenwoordigers. De concrete vorm en mate van inwonerparticipatie is niet beschreven.[115]

De RES-regio besloot de RES niet te herijken. Gedeputeerde Staten boden Provinciale Staten ter kennisgeving een voortgangsdocument aan. De invloed van het Startdocument is daarmee minimaal. Ook is geen stakeholderanalyse uitgevoerd, of is de invloed van stakeholders of inwoners op de RES verandert.

5.2.2 Doorwerking

Tabel 18 toont de doorwerking van de aanbeveling.

[114] Provinciale Statenvergadering van woensdag 28 september 2022.
[115] Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Startdocument RES 2.0 Groningen, 12 juli 2022.

Tabel 14: Doorwerking aanbeveling kaderstellend startdocument

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Gedeputeerde Staten stelden een startdocument vast. Dit is niet door Provinciale Staten vastgesteld.
Soort doorwerking	Geringe instrumentele doorwerking

5.3 Aanbeveling 2

5.3.1 Handelingen provincie

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

Aanbeveling 2: Betrekken volksvertegenwoordigers
Betrek de volksvertegenwoordigers, waaronder Provinciale Staten, meer bij de vormgeving van het besluitvormingsproces over de RES 2.0. en geef hen extra mogelijkheden het beleid bij te sturen. Mogelijk kan dit het draagvlak voor het beleid vergroten. Dit zou kunnen door naast een consultatieronde over de concept-RES een extra consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te voegen. In deze extra ronde kunnen de volksvertegenwoordigers hun mening geven over het startdocument voor RES 2.0. Er kan – nog voordat het startdocument vastligt – expliciet de vraag aan de orde komen wanneer en op welke manier de volksvertegenwoordigers betrokken willen worden bij de totstandkoming van de RES 2.0. Werk vooraf een methode uit waarmee de (waarschijnlijk) verschillende meningen van de volksvertegenwoordigers kunnen worden geaggregeerd tot een eenduidig advies.

Gedeputeerde Staten stelden het Startdocument RES 2.0 Groningen vast en legden dit voor aan Provinciale Staten. De Statenleden kregen op 28 september 2022 de mogelijkheid om vragen te stellen. Gedeputeerde Staten beantwoordden deze vragen. Provinciale Staten dienden geen moties of amendementen in en namen geen besluit over dit document.[116]

Toen de Stuurgroep besloot dat de RES 2.0 een voortgangsdocument moest worden, was volgens Gedeputeerde Staten geen sprake van nieuw beleid en daarom hadden de Staten volgens Gedeputeerde Staten geen formele rol. Provinciale Staten zijn niet gekend in deze beslissing en hebben het Voortgangsdocument RES 2.0 ter kennisgeving ontvangen.[117] Er is geen consultatieronde geweest. Er is ook niet aan volksvertegenwoordigers gevraagd hoe ze betrokken wilden worden.

De Omgevingsvisie is onderdeel van het proces ná de RES 1.0. Hierin geeft de provincie onder andere aan waar zonnepanelen of windmolens geplaatst kunnen worden. Provinciale Staten besluiten hier periodiek over.

[116] Provinciale Statenvergadering van woensdag 28 september 2022.
[117] Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Regionale Energiestrategie 2.0 Groningen, 25 april 2023.

5.3.2 Doorwerking

Tabel 19 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 15: Doorwerking aanbeveling betrekken volksvertegenwoordigers

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Provinciale Staten kregen geen extra mogelijkheden het beleid van de RES bij te sturen.
Soort doorwerking	Geen doorwerking.

5.4 Aanbeveling 3

5.4.1 Handelingen provincie

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

Aanbeveling 3: Verstevig de positie van stakeholders
Verstevig de positie van de stakeholders in het besluitvormingsproces. Ga met een stakeholdersanalyse na of alle relevante stakeholders aan tafel zitten. Organiseer en faciliteer een structureel overleg waarin de stakeholders regelmatig bijeenkomen om een visie op de RES 2.0 uit te werken. Zorg dat een of meer deelnemers van dit overleggremium vertegenwoordigd zijn in de Stuurgroep. Maak afspraken over de manier waarop de Stuurgroep met adviezen vanuit dit stakeholdersoverleg omgaat en leg die vast. Motiveer steeds het al dan niet overnemen van die adviezen.

De provincie geeft aan dat er reeds gewerkt werd aan een nieuwe governance structuur, waarbinnen stakeholders een duidelijke positie en rol zouden moeten krijgen en waarbij ze de stuurgroep van advies zouden kunnen voorzien. Uit de nieuwe governance structuur blijkt dat de stakeholders samen met de Groninger overheden zitting hebben in de Groninger Energietafel. Deze tafel bespreekt de plannen en besluiten die samen de RES 2.0 vormen. De stuurgroep, waar alleen de Groninger overheden deel van uit maken, besluit of zij de adviezen uit de Groninger Energietafel overnemen en aan de colleges en dagelijks besturen van de overheden voorleggen.[118]

De rekenkamer kon geen stakeholderanalyse vinden. Een structureel overleg met stakeholders is wel onderdeel geworden van de RES-organisatie. Het al dan niet overnemen van de adviezen van de stakeholders motiveren de bestuurders niet.

5.4.2 Doorwerking

Tabel 20 toont de doorwerking van de aanbeveling.

Tabel 16: Doorwerking aanbeveling verstevigen positie stakeholders

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten namen de aanbeveling over.

[118] RES-regio Groningen. Governance Structuur RES 2.0 Groningen. RES-regio Groningen.

Effecten van onderzoek	De stakeholders kregen een nieuwe, permanentere rol in de governance structuur van de Groningse RES. Er zijn geen afspraken gemaakt over de manier waarop de Stuurgroep met de adviezen van stakeholders omgaat.
Soort doorwerking	Geringe instrumentele doorwerking

5.5 Aanbeveling 4

5.5.1 Handelingen provincie

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

Aanbeveling 4: Regionale inwonerparticipatie
De gedachte achter de regionale aanpak van de RES was het creëren van regionaal draagvlak voor de plannen. Stap daarom af van het uitgangspunt dat in de RES geen nieuw beleid wordt gemaakt en dat participatie door inwoners niet nodig of zelfs ongewenst is. Participatie over gemeentelijke deelplannen is niet hetzelfde als participatie over de RES. Gebruik de RES als instrument om in contact te komen met inwoners en om er achter te komen wat er leeft onder inwoners. Zet richting RES 2.0 een programma op waarbij structureel aan burgers de ruimte wordt gegeven te participeren. Houd daarbij rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

De provincie geeft aan dat de Stuurgroep, en daarmee alle individuele besturen van de deelnemende overheden, besloot dat de RES 2.0 een Voortgangsrapportage zou worden. De provincie implementeerde de aanbeveling niet.

5.5.2 Doorwerking

Tabel X toont de doorwerking van de aanbeveling.

Doorwerking	**Resultaat**
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Geen effecten
Soort doorwerking	Geen doorwerking

5.6 Samenvattende bevindingen

- Gedeputeerde Staten deelden het Startdocument RES 2.0 met Provinciale Staten. De RES-regio voerde geen stakeholderanalyse uit (1A), het Startdocument bevat geen afspraken over het borgen van belangen (1B) en de participatie wordt niet regionaal vormgegeven (1C). Aanbeveling 1 kent geringe instrumentele doorwerking.
- De RES-regio besloot dat de RES 2.0 een voortgangsdocument zou worden. Volgens Gedeputeerde Staten hadden Provinciale Staten daardoor geen formele rol. Er is geen sprake van doorwerking.

- De rekenkamer kon geen stakeholderanalyse vinden. Een structureel overleg met stakeholders is wel onderdeel geworden van de RES-organisatie. Het al dan niet overnemen van de adviezen van de stakeholders motiveren de bestuurders niet. Aanbeveling 3 kent geringe instrumentele doorwerking.
- Aanbeveling 4 betreft de participatie van inwoners. Inwonerparticipatie is belegd bij de Groningse gemeenten. Er vond geen inwonerparticipatie plaats in het proces na de RES 1.0. Aanbeveling 4 kent geen doorwerking.

6. Democratische legitimiteit op gemeentelijk niveau

6.1 Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer onderzocht namens de rekenkamers van de gemeenten Eemsdelta, het Hogeland, Midden-Groningen, Oldambt en Westerkwartier de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces ná de RES 1.0. In dit hoofdstuk volgen de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken.

6.2 Betrokkenheid bij de RES 1.0

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

6.2.1 Eemsdelta

De gemeenteraden van de voormalige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum stelden het Startdocument RES Groningen vast. Alleen Loppersum stelde de Concept-RES vast. Met het RES-bod hield de gemeenteraad vast aan haar eerder vastgestelde beleid ‘Ruimte voor energie’. De gemeente betrok geen stakeholders bij de RES 1.0. Dit deed ze wel voor de visie ‘Ruimte voor energie’. De gemeente betrok geen inwoners bij de RES 1.0.

6.2.2 Het Hogeland

De raad stelde de startnotitie RES 1.0, de concept-RES 1.0 en de RES 1.0 vast en met die laatste het gemeentelijke RES-bod. Ze amendeerde de concept-RES met het verzoek aan het college om een goede, tijdige en transparante communicatie met inwoners en stakeholders te benadrukken. De raad stelde verder het Beleid kleinschalige duurzame energie opwekking vast. Het RES-bod van Het Hogeland bestond voor een groot deel de energieopwek van het Windpark Eemshaven-West. Het bevoegd gezag lag bij de provincie, dus verliep de communicatie en participatie via de provincie. De gemeente betrok geen maatschappelijke organisaties en inwoners bij de RES 1.0. Koepelorganisaties van lokale energiecoöperaties, zoals de Groninger Energiekoepel, wilden graag dat de gemeente beleid voor duurzame energieopwekking vaststelde. Bij de daadwerkelijke ontwikkeling van dit beleid zijn belanghebbende organisaties echter niet betrokken. Het college betrok wel stakeholders bij de evaluatie van dit beleid.

6.2.3 Midden-Groningen

De raad stelde de Startnotitie RES 1.0, Concept RES 1.0 en RES 1.0 vast. Het RES-bod is mede gebaseerd op het beleid 'Zonneparken in Midden-Groningen'. Hierin stelde de gemeente kaders aan de aanleg van nieuwe zonneparken in de gemeente. De gemeente betrok stakeholders en inwoners bij de RES en het gemeentelijke zonneparkenbeleid, zij het in beperkte mate. Duidelijk is dat stakeholders en inwoners konden participeren aan het beleid Zonneparken in Midden-Groningen en waarschijnlijk ook de RES. Het is echter onduidelijk op welke manier die participatie doorwerkte in de RES. Schriftelijke vastlegging van die participatie ontbreekt.

6.2.4 Oldambt

De raad stelde de Startnotitie RES 1.0 en RES 1.0 vast. De raad verwierp de concept-RES 1.0 en spoorde het college van B&W aan om meer werk te maken van participatie. Het RES-bod is mede gebaseerd op de Omgevingsvisie uit 2017 waarin de gemeente 100 hectare aan zonneparken verankerde. Na het vaststellen van de RES 1.0 stelde de gemeente het Programma Zon en Wind vast. Hierin stelde de gemeente kaders aan de aanleg van nieuwe zonneparken en kleine windmolens in de gemeente. De gemeente betrok stakeholders en inwoners niet direct bij de RES maar wel bij het Programma Zon en Wind. Ze organiseerde voor stakeholders klimaattafels voor het Programma Zon en Wind. Uit de verslaglegging blijkt op welke manier de gemeente hun input meenam in het Programma Zon en Wind. Daarnaast zette de gemeente onder haar inwoners een enquête uit over zonne- en windenergie. Gegevens uit die enquête komen terug in het programma.

6.2.5 Westerkwartier

De gemeente stelde de gemeente de Startnotitie RES 1.0 en RES 1.0 vast. De visie hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier fungeerde als basis voor het RES-bod van de gemeente. Hierin stelde het college het RES-bod vast op 0,35 TWh. De gemeente betrok stakeholders en inwoners niet direct bij de RES maar wel bij de visie hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier.

6.3 Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0

Het proces na de RES 1.0 is per gemeente anders. Dat maakt een vergelijking lastig. Na de RES 1.0 volgde in de RES-regio Groningen een voortgangsrapportage. De onderzochte gemeenten voerden in de meeste gevallen ook in dit proces geen actorenanalyse uit.

6.3.1 Eemsdelta

De gemeenteraad ontving het Startdocument RES 2.0 niet. De raad debatteerde over de Transitievisie Warmte en stelde deze vast. De raad stemde in met een wijziging van de visie 'Ruimte voor energie' naar aanleiding van een evaluatie van deze visie. De gemeenteraad was niet betrokken bij de keuze voor een Voortgangsrapportage in plaats van een RES 2.0. De raad ontving deze rapportage ter informatie. Tijdens het opstellen van de Transitievisie Warmte betrok de gemeente stakeholders en inwoners, al is niet op alle punten duidelijk wat ze met de input deed. Inwoners en stakeholders werden niet betrokken bij de keuze de RES niet te herijken. De

gemeente betrok inwoners en stakeholders niet bij het evalueren en wijzigen van de visie 'Ruimte voor inbreng'.

6.3.2 Het Hogeland

Het college van Het Hogeland consulteerde de raad met betrekking tot het Startdocument RES 2.0 Groningen. De raad was niet betrokken bij de Voortgangsrapportage en werd ook niet geïnformeerd over het opstellen van een voortgangsdocument in plaats van een RES 2.0. De stelde de Beleidsnotitie Duurzame ontwikkeling, de Omgevingsvisie, het Warmtetransitieplan, de Kaderstelling Uitvoeringsprogramma Warmtetransitievisie en de Hogelandster Energie Strategie (HES) vast. Raadsleden konden hierop moties en amendementen indienen, maar zij deden dit niet. De raad was hierdoor deels betrokken bij het proces ná de RES 1.0. De gemeente Het Hogeland voerde geen actorenanalyse uit. De gemeente betrok wel stakeholders en inwoners bij de Beleidsnotitie Duurzame ontwikkeling, de Omgevingsvisie, het Warmtetransitieplan en de HES. Zij werden uitgenodigd voor informatie- en consultatieronden en konden een inspraakreactie indienen toen de Omgevingsvisie ter inzage lag. De gemeente legde de reacties vast, beantwoordde deze en onderbouwde de wijzigingen in het beleid.

6.3.3 Midden-Groningen

De gemeenteraad werd niet betrokken bij de keuze voor de Voortgangsrapportage RES 2.0 in plaats van een herijkte RES. Stakeholders en inwoners waren niet betrokken bij die rapportage. De raad stelde de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie en een herziening van het Zonneparkenbeleid vast. De Voortgangsrapportage RES 2.0 ontving zij ter informatie. Maatschappelijke organisaties en inwoners hadden beleidsruimte en konden zo input leveren voor de gemeentelijke visies. Van vooraf gemaakte afspraken was hierbij geen sprake. Daar waar stakeholders en inwoners input gaven, legde de gemeente dat niet altijd schriftelijk vast. Hierdoor is hun invloed ook hier niet op alle punten na te gaan.

6.3.4 Oldambt

De gemeenteraad werd niet betrokken bij de keuze voor de Voortgangsrapportage RES 2.0 in plaats van een herijkte RES. Stakeholders en inwoners waren niet betrokken bij die rapportage. De raad stelde de Transitievisie Warmte en de Bouwstenen Omgevingsvisie vast. Het Startdocument RES 2.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0 ontving hij ter informatie. Maatschappelijke organisaties en inwoners werden betrokken bij de Transitievisie Warmte in klimaattafels en sprintsessies. Hiervan ontbreekt verslaglegging. Daarnaast konden maatschappelijke organisaties en inwoners een zienswijze op de visie indienen. Die zienswijzen vervatte de gemeente in een (verplichte) zienswijzenota.

6.3.5 Westerkwartier

De gemeenteraad werd niet betrokken bij de keuze voor de Voortgangsrapportage RES 2.0 in plaats van een herijkte RES. Stakeholders en inwoners waren niet betrokken bij die rapportage. De raad stelde de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie vast. Het Startdocument RES 2.0 en de Voortgangsrapportage ontvingen raadsleden ter informatie. In de vorm van dialoogtafels

en een enquête konden inwoners zich uitspreken over thema's die onderdeel zijn van het proces ná de RES 1.0. Ook werden woningbouwcorporaties en de netbeheerder betrokken bij het beleid.

Bijlage 1: bronnenlijst

- APPM en Repowered in opdracht van de gemeente Groningen en de provincie Groningen. (2023). Grootschalige batterij-opslag. APPM en Repowered.
- Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit (1e ed). Burlington: Ashgate Publishing Limited.
- Belinfante, A.D. en Reede, J.L.. de. (2015). Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer.
- Bestuurlijke reactie eindrapport Democratische Legitimatie RES, 9 november 2021, documentnummer 2021-097953, dossiernummer K1261.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, dossiernummer K37361, documentnummer 2023-059953, Onderwerp: Informeren over provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) 1.0, 20 juni 2023.
- Bruijn, J.A., de & Heuvelhof, E.F., ten. (2007). Management in netwerken (4e ed.). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Document ProvincieGroningen - Ontwerpbesluit NRK rapport Regionale democratie vergt Energie - iBabs Publieksportaal (bestuurlijkeinformatie.nl), benaderd op 13 november 2024.
- E-mailwisseling met een medewerker van de provincie Groningen op 7 mei 2024.
- E-mailwisseling met een medewerker van de provincie Groningen op 9 april 2024.
- E-mailwisseling met verschillende maatschappelijke partners op 29 oktober 2024.
- E-mailwisseling met verschillende maatschappelijke partners op 4 november 2024.
- Gesprek met een medewerker van de provincie op 2 juli 2024.
- Heslinga, S., De Jong, P.O. & Schaap, L. (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023).
- https://open.overheid.nl/documenten/34c845f6-5752-4978-8ed5-83fb5648b26a/file.
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/5e8fe8be-629b-489e-9563-6088a5530f55?documentId=53d16602-105c-4ef1-a8e1-cbfb234031a2&agendaItemId=a1bf6510-56f1-4307-9234-03cb3de76f10, benaderd op 3 oktober 2024.
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/7e66adbc-dd26-4b2a-8b92-835ed7fda125?documentId=e68c1bf5-99ce-40fa-a930-7f6bd6e55682&agendaItemId=ba385638-24b2-4174-a8d9-251ab01b47db, benaderd op 3 oktober 2024.
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/0aaba527-50d5-4e6e-af90-3286d75100dc?documentId=eeb55c6e-a9aa-49f4-8f43-060994ea5cda&agendaItemId=6137295b-b4fb-4564-b6e6-86bdde6b4cad, benaderd op 3 oktober 2024.
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/0aaba527-50d5-4e6e-af90-3286d75100dc?documentId=bc54be08-605b-4865-96ca-

dfb2bc0a377e&agendaItemId=5c7f01f4-997f-4470-b569-4f05daf0db4e, benaderd op 3 oktober 2024
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/b606822c-92f0-4c39-b0c2-4b9d772279a2?documentId=a137b45e-9b96-4bba-af57-bc0503d5f5cc&agendaItemId=159bdf24-31dc-40f2-9a97-c735ec91811f, benaderd op 3 oktober 2024.
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c3314480-3ccd-4f65-bd9b-161c06e60edd?documentId=fe612fdb-9387-4a2d-aa5c-09fa9043b6df&agendaItemId=2dcac51e-2bb2-4fe4-8cab-0cd1b3acd0d4, benader op 3 oktober 2024.
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/db90a9dc-4493-46e6-861f-16a6776c8891?documentId=7d4b4227-d08c-411a-a598-bca98765d325&agendaItemId=bbcec558-139c-48ff-933a-36cb80b992a0, benaderd op 3 oktober 2024.
- https://provinciegroningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8e21ef27-6cb7-4f00-af2b-c2d20b387014?documentId=15cd66ef-3aae-4aa3-85be-4b1da46b0e40&agendaItemId=478fc117-617d-4fe2-bcbf-689b6b04fbf5, benaderd op 3 oktober 2024.
- https://resgroningen.nl/actueel/2774777.aspx?t=Energy-Board-Groningen-is-een-feit#:~:text=Groninger%20Energietafel%20(GET)&text=De%20GET%20Is%20bedoeld%20als,of%20besluitvorming%20in%20de%20EB, benaderd op 27 september 2024.
- https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer, benaderd op 25 oktober 2024.
- https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Notitie_Reikwijdte_en_Detailniveau__NRD_.pdf, benaderd op 3 oktober 2024.
- https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx, benaderd op 26 september 2024.
- https://www.resgroningen.nl/over+de+res/partners/default.aspx, benaderd op 25 september 2024.
- Interview met een medewerker van de provincie Groningen op 2 juli 2024.
- Lemmens, E. (2014). Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in Beleidsonderzoek Online, https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bso/2014/04/Beleidsonderzoek_2014_08.
- Memo van Gedeputeerde Staten Groningen aan de leden van de stuurgroep RES Groningen, 17 maart 2023.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Nationaal Programma RES. (2022). Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energiestrategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r.-plichtig? Nationaal Programma RES.
- Natuur en Milieufederatie Groningen en RES-regio Groningen. (2023). Leidraad Ecologie op Zonne- en Windparken in Groningen. RES-regio Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen. Noordelijke Rekenkamer.

- NVRR. (2018). Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. NVRR.
- Pröpper, I. (2013). De aanpak van interactief beleid (3e ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Provinciale Staten Groningen. Besluit 40/2020, 2020-077197.
- Provinciale Staten Groningen. Besluit 43/2023, 2023-116799.
- Provinciale Statenvergadering van woensdag 28 september 2022.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Startdocument RES 2.0 Groningen, 12 juli 2022.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Regionale Energiestrategie 2.0 Groningen, 25 april 2023.
- Provincie Groningen. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2023). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2023). Veur Mekoar. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2024). Uitvoeringsprogramma Energie 2024-2027. Provincie Groningen.
- RES-regio Groningen (2022). Startdocument RES 2.0 RES Groningen. RES-regio Groningen.
- RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen. RES-regio Groningen.
- RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen. RES-regio Groningen.
- RES-regio Groningen. Governance RES 2.0 Groningen. RES-regio Groningen.
- RES-regio Groningen. Invlechten Governance RES – pMIEK. RES-regio Groningen.
- RES-regio Groningen: projectteam Warmte. (2023). Naslagwerk Warmte RES 2.0 Groningen/ RES-regio Groningen.
- RES-regio Groningen, Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen, 27 mei 2025..
- Royal HaskoningDHV. (2022). Kwalitatieve Evaluatie Zonbeleid provincie Groningen. Royal HaskoningDHV.
- RTV Noord. (2023). Verkiezingsdebat Provinciale Staten in Forum Groningen. https://www.youtube.com/watch?v=e2FVLns-2MA, benaderd op 5 september 2024.
- Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs BV. (2024). PlanMER Omgevingsvisie provincie Groningen, Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) in opdracht van de provincie Groningen. Witteveen+Bos.

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen

- Beleidsmedewerker Energietransitie (provincie)
- Directeur bestuurder Natuur en Milieufederatie Groningen (schriftelijk vragen voorgelegd)
- Projectleider Energie en Klimaat LTO Noord (schriftelijk vragen voorgelegd)
- Regio-accounthouder NPRES
- Twee Senior beleidsmedewerker Energietransitie (provincie)
- Voorzitter JongRES Groningen (schriftelijk vragen voorgelegd)

Bijlage 3: Scorekaart democratische legitimiteit

Representatieve democratie

	Thema	Indicator
Input legitimiteit	Verankering van het onderwerp in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden	Het onderwerp is als een belangrijk thema behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten of op sociale media.
		Politieke partijen hebben het onderwerp genoemd in het verkiezingsprogramma.
		Het onderwerp vindt navolgbaar een plek in het bestuursakkoord.
		Volksvertegenwoordigers slagen erin hun plannen in beleid om te zetten.
	Open agenda	Volksvertegenwoordigers hebben beleidsruimte.
		Het bestuur stelt de volksvertegenwoordigers op de hoogte van de manier waarop ze bij de besluitvorming worden betrokken.
		Het bestuur deelt invloed met volksvertegenwoordigers.
		Het bestuur geeft inzicht in het beleidsproces aan volksvertegenwoordigers.
Throughput legitimiteit	Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming	Volksvertegenwoordigers krijgen tijdige en juiste informatie over het onderwerp.
		Er is een inhoudelijke behandeling van het onderwerp (debatten).
		Volksvertegenwoordigers krijgen voldoende de tijd om het onderwerp inhoudelijk te behandelen.
		Volksvertegenwoordigers kunnen het besluitvormingsproces zelf vormgeven.
		Volksvertegenwoordigers kunnen het voorstel (reëel) amenderen.
		Volksvertegenwoordigers kunnen stemmen over het onderwerp.
		Tegenstemmen is een reële optie.
	Volksvertegenwoordigers kunnen controleren	Volksvertegenwoordigers nemen een toetsbaar kaderstellend besluit.
		De uitvoering van het beleid wordt periodiek getoetst aan de hand van de gestelde kaders.
		Bestuurders verantwoorden zich tegenover volksvertegenwoordigers.

		Volksvertegenwoordigers hebben instrumenten om de uitvoering van het beleid bij te sturen.
Output legitimiteit	Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid	Vooraf is geformuleerd wanneer er voldoende draagvlak voor het onderwerp is (stemregels).
		Volgens bovenstaande definitie is er draagvlak voor het beleid.
	Beleidsresultaten	Er zijn criteria wanneer het beleid als doeltreffend en doelmatig wordt beschouwd.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt geëvalueerd.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt openbaar gemaakt.
		Het beleid is volgens bovenstaande criteria effectief en doelmatig.
	Er is politieke verantwoordelijkheid	Volksvertegenwoordigers zijn transparant over hun resultaten.
		Volksvertegenwoordigers kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten.

Participatieve democratie

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

	Thema	**Indicator**
Input legitimiteit	Betrokken deelnemers	Er is een actorenanalyse uitgevoerd.
		Alle relevante stakeholders kunnen hun stem laten horen.
		Er is bijzondere aandacht besteed aan het bereiken belanghebbenden die zich niet vanzelf melden.
	Open agenda	Er is beleidsruimte.
		Er is van tevoren bepaald welke rol burgers/stakeholders krijgen.
		Het bestuur deelt invloed met deelnemers.
		Er worden procesafspraken voor de besluitvorming gemaakt.
		De inbreng van deelnemers wordt schriftelijk vastgelegd.
		Het bestuur informeert de deelnemers regelmatig over wat er met hun inbreng gebeurt.
		Het bestuur weegt de inbreng van stakeholders mee in de afweging.
		Het bestuur geeft inzicht in de afweging van besluiten.
		Het bestuur informeert deelnemers over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens.

		Bestuurders zijn transparant over hun input.
Throughput legitimiteit	Deelnemers kunnen de onderhandelingsresultaten uitleggen aan hun achterban	Deelnemers gaan er in de onderhandelingen meer op vooruit dan achteruit.
		Een negatief resultaat wordt voorzien van mitigerende maatregelen.
	Deelnemers kunnen hun kernwaarden behartigen	Er zijn (unaniem aangenomen) procesafspraken die de bescherming van kernwaarden waarborgen.
	Hiërarchische structuur	Duidelijkheid over de hiërarchische posities van deelnemers in de besluitvorming.
		Deelnemers zijn op de hoogte van de afspraken over wie welke rol heeft.
		Deelnemers zijn tevreden over de afspraken en kunnen hierbinnen functioneren.
Output legitimiteit	Mate van draagvlak	Er is een gezamenlijke definitie van draagvlak (binnen welke populatie en hoe vastgesteld).
		Volgens bovenstaande definitie is er draagvlak voor het beleid.
	Beleidsresultaten	Er zijn criteria wanneer het beleid als doeltreffend en doelmatig wordt beschouwd.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt in kaart gebracht.
		De effectiviteit en doelmatigheid van het beleid wordt openbaar gemaakt.
		Het beleid is effectief en doelmatig.
	Deelnemers zijn verantwoordelijk	Deelnemers hebben mandaat van hun achterban.
		Deelnemers kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten van het proces.
		Deelnemers zijn transparant over hun input.

Bijlage 4: Ingevulde tabel doorwerking aanbevelingen

Aanbeveling	Geïmplementeerd (ja/nee)	Waar blijkt die implementatie uit?
Aan Provinciale Staten: 1. Stel een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan: A) Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek *Ruimte voor inbreng*, waarin wij aanbevelen een stakeholdersanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen naar Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de participatie. B) Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord. C) Dat de participatie vanuit de RES-organisatie regionaal wordt vormgegeven, dat wil zeggen dat op het niveau van de regio wordt ontworpen hoe de participatie eruit moet zien en welke overheid het meest aangewezen is deze participatie uit te voeren. Het verdient aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio).	Ja	Startdocument RES 2.0 is opgesteld en via colleges op route gegaan naar raden en Staten. In het geval van PS is deze op 28 september 2022 besproken, zie link naar PS.
Aan Gedeputeerde Staten: 2. Betrek de volksvertegenwoordigers, waaronder Provinciale Staten, meer bij de vormgeving van het besluitvormingsproces over de RES 2.0. en geef hen extra mogelijkheden het beleid bij te sturen Mogelijk kan dit het draagvlak voor het beleid vergroten. Dit zou kunnen door naast een consultatieronde over de concept-RES een extra consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te voegen. In deze extra ronde kunnen de volksvertegenwoordigers hun mening geven over het startdocument voor RES 2.0. Er kan – nog voordat het startdocument vastligt – expliciet de vraag aan de orde komen wanneer en op welke manier de volksvertegenwoordigers betrokken willen worden bij de totstandkoming van de RES 2.0. Werk vooraf een methode uit waarmee de (waarschijnlijk) verschillende meningen van de volksvertegenwoordigers kunnen worden geaggregeerd tot een eenduidig advies. 3. Verstevig de positie van de stakeholders in het besluitvormingsproces. Ga met een stakeholdersanalyse na of alle relevante stakeholders aan tafel zitten. Organiseer en faciliteer een structureel overleg waarin de stakeholders regelmatig bijeenkomen om een visie op de RES 2.0 uit te werken. Zorg dat een of meer deelnemers van dit overleggremium vertegenwoordigd zijn in de Stuurgroep. Maak afspraken over de manier waarop de Stuurgroep met adviezen vanuit dit stakeholdersoverleg omgaat en leg die vast. Motiveer steeds het al dan niet overnemen van die adviezen . 4. De gedachte achter de regionale aanpak van de RES was het creëren van regionaal draagvlak voor de plannen. Stap daarom af van het uitgangspunt dat in de RES geen nieuw beleid wordt gemaakt en dat participatie door inwoners niet nodig of zelfs ongewenst is. Participatie over gemeentelijke deelplannen is niet hetzelfde als participatie over de RES. Gebruik de RES als instrument om in contact te komen met inwoners en om er achter te komen wat er leeft onder inwoners. Zet richting RES 2.0 een programma op waarbij structureel aan burgers de ruimte wordt gegeven te participeren. Houd daarbij rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de	2. Ja 3. Ja 4. Nee	2. Zie begeleidende brief PS 28 september (zie link) waarin wordt toegelicht hoe de Staten worden betrokken in de aanloop naar RES 2.0. Uiteindelijk is de RES 2.0 een voortgangsdocument geworden, en geen herijking. De RES 2.0 is op 8 mei 2023 ter informatie aangeboden aan PS (zie link). 3. Zie bijgevoegde memo aan Stuurgroep RES: er werd reeds gewerkt aan een nieuwe governance structuur, waarbinnen stakeholders een duidelijke positie en rol krijgen en ze de Stuurgroep van advies kunnen voorzien. Zie ook bijgevoegd governance document dat besproken is in de Stuurgroep van 24 maart 2022, waarin de positie van stakeholders is beschreven (en waarnaar verwezen wordt in het Startdocument RES 2.0). 4. RES 2.0 is een voortgangsdocument geworden. Zie ook onze eerdere correspondentie m.b.t. participatie via mail met de linkjes naar de desbetreffende documenten.

participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.		

Houdt u bij de aanbevelingen de volgende drie vragen in ogenschouw:
1. In hoeverre nam de provincie de aanbevelingen van de rekenkamer over in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan?
Zie tabel.

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

De provincie is één van de deelnemers aan de Stuurgroep RES, het is niet sec aan de provincie om te besluiten of aanbevelingen m.b.t. de RES worden geïmplementeerd. In de memo aan de Stuurgroep RES hebben GS de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer voorzien van een positief advies. Zoals in de notulen te lezen, is het stuk uiteindelijk als ingekomen stuk / ter kennisname behandeld en is de memo niet - zoals voorgesteld door GS - behandeld als bespreekstuk.

Tevens is in de memo aan de Stuurgroep RES geschreven dat een gedeelte van de aanbevelingen reeds onderdeel is van de (voorgenomen) aanpak in de RES 2.0. Het is dus niet in alle gevallen terug te leiden of een bepaalde wijziging een direct gevolg is van het rapport van de NRK, of dat het rapport een tendens onderschreef.

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

Zoals hierboven genoemd is het rapport van de NRK besproken in GS, PS, de Stuurgroep RES en in de ambtelijke projectorganisatie RES (waarbij alle gemeenten en de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest) zijn vertegenwoordigd. Tevens is het rapport besproken in het energieteam van provincie Groningen, en met de portefeuillehouder energietransitie (de gedeputeerde die tevens zitting neemt in de Stuurgroep RES). Dit zijn de gremia waar wij (de betrokken ambtenaren bij de RES) zicht op hadden ten tijden van het verschijnen van het rapport, en waarbij wij ons actief hebben ingezet voor agendering en bespreking.

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

Zie verwijzing en hyperlinks in tabel.

Bijlage 5: Lijst met afkortingen

- AB – Algemeen Bestuur
- AO – Ambtelijk Opdrachtgever
- BAG – Beleidsadviesgroep
- DB – Dagelijks Bestuur
- EB – Energy Board
- GET – Groninger Energietafel, organisatie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de RES
- IPO – Interprovinciaal Overleg
- M.e.r.-plicht – milieueffectenrapportageplicht, bedoeld om de milieueffecten van een plan of project in kaart te brengen, die meegewogen moeten worden in de besluitvorming
- NPRES – Nationaal Programma RES, overkoepelende organisatie die RES-regio's ondersteunt bij maken RES'en
- NRD – Notitie Reikwijdte en Detailniveau
- pMIEK – provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat
- SO – Strategisch Overleg
- UvW – Unie van Waterschappen
- VNG – Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 6: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de Noordelijke Rekenkamer “Onderzoek naar het proces ná de Regionale Energie Strategie 1.0 in Groningen” (vanaf nu: RES). Dit is een vervolg op het eerdere onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 door uw rekenkamer in 2021. De afgelopen jaren is door tien gemeenten, twee waterschappen en de provincie Groningen hard gewerkt aan het opleveren en uitvoeren van de RES 2.0 én 3.0. U behandelt daarmee in het rapport een onderwerp dat ons na aan het hart ligt: hoe betrekken we inwoners en belangenvertegenwoordigers zo goed mogelijk bij het opstellen en het uitvoeren van ons beleid. We willen u bedanken dat u het proces rondom de RES tegen het licht gehouden hebt.

De rekenkamer stelt dat de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek uit 2021, niet of nauwelijks doorwerkten in het proces na de RES 1.0. Wij respecteren de bevindingen van de rekenkamer, maar kijken hier vanuit een ander perspectief naar. Ten eerste is met behulp van de aanbevelingen de positie van stakeholders verbeterd door de governancestructuur te verrijken. We hebben dan ook dankbaar gebruik gemaakt van de aanbeveling in 2021. Ten tweede hebben nieuwe inzichten ertoe geleid om de RES-samenwerking in Groningen anders vorm te geven. We lichten dit hieronder graag toe.

De RES 1.0 is in de provincie Groningen een optelsom van bestaand beleid, geplande en uitgevoerde projecten. Anders gezegd is er met de RES 1.0 geen nieuw ruimtelijk beleid vastgesteld en zijn er geen nieuwe ruimtelijke besluiten genomen. Hetzelfde geldt voor de Voortgangsdocumenten die daarop volgden, de RES 2.0 en 3.0. Dit zijn monitoringsdocumenten, zonder nieuw beleid of nieuwe plannen. Het beleid en de plannen die de bouwstenen vormen van de RES, zoals de energievisies, omgevingsvisies en/of zonnevisies van gemeenten, hebben allemaal op hun eigen wijze inspraak gekend. In die zin zou nogmaals inwoners vragen op dezelfde voorstellen te reageren, de inspraak van de onderliggende stukken tenietdoen. Mede daarom is er niet voor gekozen deze plannen nogmaals ter discussie te stellen. Bovendien zien wij graag dat participatie zo dicht mogelijk bij de inwoners plaatsvindt, dus op gemeentelijk niveau - door de eigen gemeente.

Wij staan nog steeds achter deze gekozen aanpak, deze sluit goed aan bij de uitvoeringsfase waarin de RES zich bevond na de vaststelling van de RES 1.0. Vanuit ons perspectief is er geen sprake van een proces ná de RES 1.0, maar van de uitvoering daarvan. Daarnaast lopen andere,

afzonderlijke beleidsprocessen - zoals de provinciale omgevingsvisie - die ieder een eigen status en vaststellingbevoegdheid kennen.

De rekenkamer noemt in het rapport dat Provinciale Staten niet betrokken waren bij de keuze voor een voortgangsrapportage in plaats van herijking van de RES. Dit is een keuze geweest van de Stuurgroep, waarin de bestuurders zitting hebben met mandaat van de eigen colleges. De keuze voor een voortgangsdocument door de Stuurgroep past binnen de gemaakte afspraken over mandaat tussen colleges en PS/raden. Het voortgangsdocument voldoet aan de eerder vastgestelde kaders van de Groningse RES 1.0 en het Nationaal Programma RES. Deze keuze ligt in lijn met een landelijke trend: het merendeel van de regio's koos voor een voortgangsdocument en niet voor een herijking.

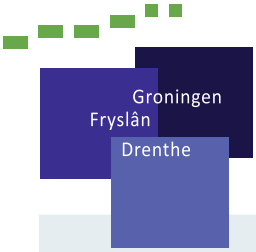
Samen met de gemeenten spannen wij ons op uitvoeringsniveau in om de in RES 1.0 geformuleerde doelstelling te behalen. We zullen hierbij het rapport van de rekenkamer, inclusief aanbevelingen, onder de aandacht brengen bij de Energyboard. Daarnaast zullen we de Energyboard verzoeken om de RES-projectorganisatie opdracht te geven om meer aandacht te laten besteden aan communicatie rondom de RES richting onze inwoners.

Tot slot onderschrijven wij -net als de Noordelijke Rekenkamer- het belang om volksvertegenwoordigers, inwoners en andere belanghebbenden zo goed mogelijk bij het maken van nieuw beleid te betrekken. Bij het formuleren van nieuw (omgevings-)beleid in het algemeen, dus ook voor energie, maken wij gebruik van de door PS vastgestelde documenten over participatie (zie "Werken aan Participatie" en de "Participatieleidraad"). De aankomende participatieverordening, in te voeren voor 1 januari 2027 is in lijn met het huidige door PS vastgestelde participatiebeleid. Beleidstukken, projecten en programma's binnen de energietransitie vallen onder de scope van deze participatieverordening.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen

Noordelijke
Rekenkamer



Dr Nassaulaan 5 | 9401 HJ Assen | 0592 304 790 | www.noordelijkerekenkamer.nl