Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces daarna in de gemeente Borger-Odoorn

Opstellers	Sam Heslinga, Beatrijs Visser, Anke Pietersma en Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Rekenkamer Borger-Odoorn
Datum	29 december 2025

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen 3

Aanleiding en vraagstelling 3
Conclusies 4
Aanbevelingen 6

1. Aanleiding en vraagstelling 8

1.1 De RES Drenthe 8
1.2 NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie' 9
1.3 Het proces ná de RES 1.0 10
1.4 Wettelijke bevoegdheden en instrumenten van de gemeenteraad 12
1.5 Vraagstelling 13
1.6 Normenkader en onderzoeksaanpak 14
1.7 Leeswijzer 15

2. Betrokkenheid bij de RES 1.0 16

2.1 Inleiding 16
2.2 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de RES 1.0 17
2.3 De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0 30
2.4 De betrokkenheid van inwoners bij de RES 1.0 35
2.5 Samenvattende bevindingen 40

3. Betrokkenheid bij het proces ná de RES 1.0 41

3.1 Inleiding 41
3.2 Proces ná de RES 1.0 42
3.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad 44
3.4 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties 52
3.5 Betrokkenheid van inwoners 56
3.6 Samenvattende bevindingen 60

Bestuurlijke reactie 61

Nawoord 64

Bronnenlijst 66

Bijlage 1: Scorekaart democratische legitimiteit 70

Bijlage 2: Factsheets deelnemende Drentse gemeenten 73

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

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

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

Van RES 2.0 naar Voortgangsrapportage

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

Kader: proces na de RES 1.0

De NRK rangschikt de volgende documenten onder het proces na de RES 1.0 in de gemeente Borger-Odoorn:

- Notitie Op weg naar de RES 2.0;
- Transitievisie Warmte;
- Nota van uitgangspunten van de Omgevingsvisie Borger-Odoorn;
- Duurzaamheidsagenda 2024-2030, en
- Voortgangsdocument RES Drenthe.

Het voortgangsdocument heeft een cyclus van twee jaar. In maart 2025 leverde de RES-regio Drenthe het Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe op.[1]

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

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

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

Conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

De gemeente Borger-Odoorn borgde de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces daarna onvoldoende.

De gemeenteraad had weinig invloed op het RES-bod dat het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: college) inbracht bij de RES-regio. Wel stelde de raad de Startnotitie RES Drenthe 1.0, de Concept-RES Drenthe en de RES 1.0 Drenthe vast, waarmee hij het gemeentelijke RES-bod vaststelde op 0,668 TWh. Het college betrok geen maatschappelijke organisaties of inwoners bij dit RES-bod. Een deel van het RES-bod baseert het gemeentebestuur op het beleidsplan Zonneoogst uit 2017. Maatschappelijke organisaties en inwoners werden in de vorm van bijvoorbeeld dialoogsessies of een klankbordgroep hierbij betrokken.

De gemeenteraad werd niet betrokken bij de keuze voor het Voortgangsdocument RES-Regio Drenthe in plaats van een herijkte RES. Maatschappelijke organisaties en inwoners waren niet betrokken bij dit document. De raad stelde de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie en de Duurzaamheidsagenda vast. Maatschappelijke organisaties konden zienswijzen indienen bij de Omgevingsvisie en werden met sessies betrokken bij de Transitievisie Warmte. Inwoners konden alleen zienswijzen indienen bij de Omgevingsvisie.

[1] Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe, maart 2025.

Hieronder beantwoorden we de deelvragen van het onderzoek.

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

   De gemeenteraad stelde de Startnotitie RES Drenthe 1.0, de concept-RES Drenthe en de RES 1.0 Drenthe vast. Het gemeentelijk RES-bod was daar onderdeel van. De gemeente stelde ook het beleidsplan Zonne-oogst, de duurzaamheidsagenda en de nota van uitgangspunten van de omgevingsvisie vast.

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

   De gemeente betrok geen maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0 of het samenstellen van het gemeentelijke RES-bod. Enkele stakeholders dienden uit eigen beweging een reactie in op de RES 1.0. Van betrokkenheid bij de Duurzaamheidsagenda en de nota van uitgangspunten van de omgevingsvisie is geen sprake. Het beleidsplan Zonneoogst is wel tot stand gekomen door overleg met stakeholders, in de vorm van introductiegesprekken, dialoogsessies en een klankbordgroep.

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

   De gemeente betrok geen inwoners bij de RES 1.0 of het samenstellen van het gemeentelijke bod. Inwoners werden wel betrokken bij het projectplan Zonneakkers en het beleidsplan Zonneoogst, ook hier in de vorm van introductiegesprekken, dialoogsessies en een klankbordgroep.

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

   De gemeenteraad was niet betrokken bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken en in plaats daarvan het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe te op te stellen. Dit voortgangsdocument ontving de raad ter kennisgeving. De raad kreeg de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie en de Duurzaamheidsagenda ter besluitvorming voorgelegd. Het vergt echter meer onderzoek om na te gaan in hoeverre de betrokkenheid van de raad bij het opstellen van het proces na de RES 1.0 effectief was.

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

   De gemeente Borger-Odoorn betrok geen maatschappelijke organisaties bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken. Van betrokkenheid bij het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe is

geen sprake. Aan de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de Transitievisie Warmte lag geen actorenanalyse ten grondslag. De gemeente organiseerde sessies om samen tot de beste warmteoplossingen te komen. De Omgevingsvisie lag ter inzage; een aantal organisaties dienden zienswijzen in. Stakeholders zijn niet betrokken bij de Duurzaamheidsagenda.

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

   De gemeente betrok geen inwoners bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken. Van betrokkenheid bij het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe is geen sprake. Inwoners waren niet betrokken bij het opstellen van de Duurzaamheidsagenda, of de Transitievisie Warmte uit 2021. Inwoners konden zienswijzen indienen voor de Omgevingsvisie. De gemeente bundelde deze reacties en voorzag deze van beantwoording.

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

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

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

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

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

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

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

Aanbeveling 2

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

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

Aanbeveling 3

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

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

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 De RES Drenthe

Volgens het Klimaatakkoord (2019) is een brede en actieve betrokkenheid van inwoners essentieel om de grote uitdagingen van dit akkoord te laten slagen. Om op lokaal niveau draagvlak te creëren voor het Klimaatakkoord en de concretisering daarvan, zijn in Nederland 30 regio's gecreëerd waarbinnen decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) samen met netbeheerders, maatschappelijke partners en inwoners werken aan de energietransitie. De nationale doelstelling is om in 2030 35 TWh hernieuwbare energie op land op te wekken. Iedere regio deed een bod dat aansloot bij het nationale doel. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een Regionale Energiestrategie (RES) zou opleveren.[2]

Aangezien de RES-samenwerking een vrijwillige samenwerking is en de uitdagingen voor iedere RES-regio verschillen, is niet voorgeschreven hoe de organisatie van die samenwerking eruit moet zien. De RES is niet verankerd in wetgeving.[3] Het Nationaal Programma RES (NPRES) ondersteunt iedere regio met betrekking tot kennis, besluitvorming en data. Het NPRES vormt zo het scharnierpunt tussen het Klimaatakkoord en de RES-regio's. Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van EZK, sinds juli 2024 Klimaat en Groene Groei (KGG), en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) dragen de opzet, inrichting en uitvoering van het NPRES.[4]

RES-regio Drenthe

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

In de eerste RES, de RES 1.0, staat dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners.

---

[2] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 222.
[3] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, pp. 17-19.
[4] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 18.
[5] Sinds 2025 is de DET overgegaan in de DOE, het Drents Overleg Energie. Zie: https://www.energievoordrenthe.nl/over+de+res/samenwerkingsstructuur/default.aspx

Ook blijven gemeenten verantwoordelijk voor het eigen energiebeleid. Het Drentse RES-bod van 3,45 TWh is een optelsom van alle reeds bestaande, of in ontwikkeling zijnde energieprojecten in de Drentse gemeenten. Ook de ambitie waar op basis van bestaand beleid ruimte voor was, is opgenomen in het RES-bod. De betrokken partijen maakten voor de RES 1.0 geen nieuw beleid. In het tekstkader beschrijven we de bijdrage van Borger-Odoorn aan het Drentse RES-bod.

Kader I: de bijdrage van Borger-Odoorn aan het Drentse RES-bod

De bijdrage van de gemeente is in het raadsvoorstel ter vaststelling van de RES 1.0 en in de Drentse RES 1.0 niet als totaal aangeduid in TWh. Het RES-bod van de gemeente Borger-Odoorn is volgens het raadsvoorstel als volgt opgebouwd:

- wind-op-land: 124,7 MW (reeds vergund)
- zon-op-land: 241,7 hectare (reeds vergund)
- zon-op-dak: 0,03 TWh[6]

Bij navraag bij de gemeentelijke contactpersoon bleek dat het college dit bod baseerde op het beleidsplan Zonneoogst: Beleidsplan zonneakkers in Borger-Odoorn 2018-2020. Dit beleidsplan stelde de gemeenteraad van Borger Odoorn in 2017 vast.[7]

In de raadsbrief met betrekking tot het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe (zie paragraaf 1.3) staat dat de opwek van de gemeente op het moment van schrijven van deze brief 0,615 TWh betrof en dat dit optelde tot 92% van de bijdrage van Borger-Odoorn.[8] Het RES-bod van de gemeente Borger-Odoorn is dus 0,668 TWh.

1.2 NRK-rapport ‘Regionale democratie vergt energie’

In 2021 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer (NRK) het rapport ‘Regionale democratie vergt energie’.[9] In dit rapport beantwoordde de NRK de vraag op welke wijze de democratische legitimiteit van de RES geborgd werd. Citaat uit dit onderzoek: “Democratische legitimiteit reikt verder dan de legitimiteit die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan dat namens de kiezers besluiten neemt). Betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming is van belang als aanvullende vorm van democratie.”[10]

Geen centrale sturing op inwonerparticipatie

De RES-regio stuurde niet centraal op de participatie die gemeenten organiseerden. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbrak.[11] Eventuele participatie van inwoners over

[6] Voorstel aan de gemeenteraad met beslispunt vaststellen RES 1.0, registratienummer 36617-2021:713278, raadsvergadering 17 juni 2021.
[7] Gemeente Borger-Odoorn, Zonneoogst, Beleidsplan zonneakkers in Borger-Odoorn 2018-2020, dat het RES-bod van de gemeente hierop gebaseerd is blijkt uit een e-mail van de ambtelijk contactpersoon van de gemeente van 5 februari 2025.
[8] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Brief raad, Onderwerp: Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) regio Drenthe, 23 maart 2023.
[9] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe.
[10] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 6.
[11] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 9.

gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten liet de NRK destijds in haar onderzoek buiten beschouwing. Veel van de gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten dateerden al van voor de start van het RES-proces. Participatie daarin was dus geen participatie in het RES-proces. Enkele gemeenten hadden nog geen energieplannen vastgesteld.

Een aantal inwoners betrokken op regionaal niveau

Op regionaal niveau werden inwoners in het RES-proces betrokken nadat overheden de Concept-RES vaststelden. De belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld over het ambitieniveau in Drenthe – lagen toen al vast.[12] Inwoners konden hun stem laten horen in een narratief onderzoek. Dat is een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij in beschrijvende zin de opvattingen van inwoners worden weergegeven. De organisatoren daarvan trachtten ondergerepresenteerde groepen actief te benaderen. Een selectie van de deelnemers aan 'Het Drentse Energieverhaal' kreeg in schrijfsessies de mogelijkheid aanbevelingen te doen. De Drentse Energietafel nam een deel van de aanbevelingen van burgers over in de RES 1.0. Maatschappelijke instellingen kregen een vaste plek aan de DET.

Scorekaart Democratie als toetsingskader

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

Geen onderzoek democratische legitimiteit bij gemeenten

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

1.3 Het proces ná de RES 1.0

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

- een voortgangsdocument dat tweejaarlijks verschijnt, te beginnen in juli 2023;
- een RES Herijking 2.0 en verder, waarin nieuwe of aangepaste strategische keuzes worden vastgelegd.[13]

[12] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 9.
[13] Nationaal Programma RES. (2022). Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.

Kader II: keuze voor voortgangsdocument of herijking

De keuze die het NPRES aan de RES-regio's voorlegde, baseerde het NPRES op een advies van een werkgroep aan het NPRES over de vraag of de RES milieueffectenrapportage-plichtig is.[14] Een voortgangsrapportage is niet mer-plichtig. Een RES herijking 2.0 is volgens het advies van het NPRES mer-plichtig wanneer het document het karakter heeft van een uitwerking van beleid of een set maatregelen bevat om doelstellingen voor de leefomgeving te bereiken.[15]

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

RES Regio Drenthe koos voor een voortgangsrapportage

De RES-regio Drenthe koos voor een voortgangsrapportage, dus een (relatief) beleidsarme notitie. Daarvoor is geen mer-plicht. In dit voortgangsdocument geeft de Drentse Energietafel de actuele stand van zaken in de RES-regio Drenthe en de zaken waar de RES-regio de komende tijd aan werkt weer.[16]

Komende besluiten RES

Het was oorspronkelijk de bedoeling tweejaarlijks een RES op te stellen. De RES-regio's zouden dus in 2023 een RES 2.0 opstellen.[17] Zoals we hierboven aangaven, week Drenthe hiervan af: RES-regio Drenthe stelde in 2023 een Voortgangsrapportage op. Of, en zo ja wanneer, Drenthe een RES 2.0 vaststelt, is op dit moment (mei 2025) niet bekend. Op basis van het Klimaatakkoord moeten de doelen uit de RES 1.0 in 2030 gerealiseerd zijn.

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

Organisatievorm uitvoering RES 1.0 en voortgangsrapportage RES

De RES is als bestuurlijk fenomeen niet opgenomen in het reguliere Nederlandse staatsbestel.[18] De RES is een manier om samen te werken in de regio aan de energietransitie. De RES-regio Drenthe heeft geen juridische status. Dat betekent dat de deelnemers aan de RES Drenthe voor de uitvoering en het realiseren van de doelstellingen in de RES 1.0 gebruik maken van hun daarvoor ten dienste staande wettelijke bevoegdheden en instrumenten.

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

- de strategische kaders die hiervoor opgesteld zijn; en

[14] Mer-plichtig betekent dat voor het plan een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. Hierin worden de milieueffecten van het plan in kaart gebracht.
[15] Nationaal Programma RES. Een plan m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie? Zijn RES documenten plan m.e.r. plichtig?
[16] De Drentse Energietafel bestaat uit afgevaardigde bestuurders van alle Drentse gemeenten, de provincie Drenthe, de vier waterschappen die in Drenthe functioneel zijn en van de maatschappelijke partners Natuur- en Milieufederatie Drenthe, LTO Noord, Rijksvastgoedbedrijf, VNO-NCW, Drentse KEI, woningstichting De Volmacht en JongRES.
[17] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 225.
[18] Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 6.

- het gebruik van de wettelijke bevoegdheden en instrumenten die gemeenten inzetten om de ambities uit de RES te realiseren.

Kader III: vaststellingsbevoegdheid
Het vaststellen van de RES 1.0 was een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het Voortgangsdocument bevat, net als de RES 1.0, geen nieuwe beleidskaders en is daarom slechts informerend van aard. Het college van B&W stelde het Voortgangsdocument vast en deelde dit ter informatie met de raad.[19] Raadsleden waren niet betrokken bij de beslissing een Voortgangsdocument op te stellen.

1.4 Wettelijke bevoegdheden en instrumenten van de gemeenteraad

Gemeenteraadsleden hebben meerdere wettelijke bevoegdheden en instrumenten die zij in het RES-proces kunnen inzetten. De bevoegdheden en instrumenten in het kader van de energietransitie krijgen hun beslag in de Omgevingsvisie. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke Omgevingsvisie vast.[20] Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie moet de gemeente aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarnaast moet de gemeente aangeven op welke wijze zij invulling geeft aan het decentrale participatiebeleid dat van toepassing is.[21]

Daarnaast beschikt de raad over politiek-bestuurlijke instrumenten en kaderstellende bevoegdheden die in de Gemeentewet zijn verankerd.[22] De politiek-bestuurlijke instrumenten vloeien voort uit het feit dat het college en elk individueel lid verantwoording aan de raad schuldig zijn over het door het college gevoerde bestuur. Het college levert de raad alle inlichtingen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het college verschaft de inlichtingen waar de raad om vraagt.[23]

De raad stelt de financiële kaders vast door in te stemmen met de begroting.[24] Ook stelt de raad gemeentelijke verordeningen vast, tenzij deze bevoegdheid bij of krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.[25] Daarnaast kunnen andere wetten een verordenende bevoegdheid aan de raad toekennen.

Een individueel raadslid kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad indienen. Het college moet bij dergelijke voorstellen de gelegenheid

[19] RES-regio Drenthe. (2023). Oplegnotitie Voortgangsdocument RES-regio Drenthe 2023.
[20] Artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet.
[21] Artikel 10.7 Omgevingsbesluit.
[22] Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3, p. 49.
[23] Artikel 169 Gemeentewet.
[24] Artikel 191 lid 1 Gemeentewet.
[25] Artikel 147 lid 1 Gemeentewet.

krijgen wensen en bedenkingen aan te geven.[26] Een raadslid kan amendementen en moties indienen.[27] Tot slot heeft de raad het recht van interpellatie. Ieder raadslid kan hierom verzoeken, maar de raad als geheel bepaalt over het toestaan van interpellatie.[28]

1.5 Vraagstelling

De NRK deed namens de gemeentelijke rekenkamer onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces daarna. Het doel van dit onderzoek was lessen te trekken uit de manier waarop de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het vervolg erop is vormgegeven in RES-regio Drenthe, specifiek binnen de gemeente Borger-Odoorn, evenals het vervolg van de RES 1.0.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

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

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

Tabel 1: Onderwerpen per afzonderlijk onderzoek

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

De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

[26] Artikel 147a Gemeentewet.
[27] Artikel 147 b Gemeentewet; artikel 28 VNG Model Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad.
[28] Artikel 155 lid 2 Gemeentewet.

8. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het opstellen van de RES 1.0 in de regio Drenthe?
9. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?
10. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers bij het opstellen van de RES 1.0 in de gemeente?
11. Op welke wijze was de gemeenteraad betrokken bij het RES-proces na de RES 1.0 in de regio Drenthe? Hoe effectief was dit?
12. Op welke wijze was sprake van participatie van maatschappelijke organisaties in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?
13. Op welke wijze was sprake van participatie van burgers in het RES-proces na de RES 1.0 in de gemeente?
14. Welke lessen vloeien uit dit onderzoek voort voor het vervolg van het RES-proces?

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

1.6 Normenkader en onderzoeksaanpak

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

Democratische legitimiteit is in de scorekaart steeds uitgesplitst in verschillende vormen, te weten:[29]

- Inputlegitimiteit – de wijze waarop en de mate waarin het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt, toegankelijkheid en openheid daarvoor, participatie in het bestuur, representativiteit van het bestuur.
- Throughputlegitimiteit – de wijze waarop en de mate waarin processen in het bestuur verlopen, zaken en personen worden behandeld, al dan niet in lijn met ‘beginselen van behoorlijk bestuur’.

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

- Outputlegitimiteit – de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt, doeltreffend en doelmatig met publieke middelen omgaat, producten en diensten levert, bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

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

Onderzoeksaanpak

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

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

Kader IV: enquête

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

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

1.7 Leeswijzer

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

2. Betrokkenheid bij de RES 1.0

2.1 Inleiding

De RES is niet alleen een strategie, maar ook een manier van samenwerken om te komen tot gedragen plannen waarmee de nationale doelstelling van 35 TWh duurzaam opgewekte energie gehaald moet worden. In het Klimaatakkoord staat beschreven dat de RES een instrument is voor decentrale overheden en maatschappelijke partners om maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te realiseren. [30] Het regionale draagvlak zou groter worden door belangengroepen, bedrijven en bewoners aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionale niveau en hun belangen een plek te geven in het afwegingsproces.[31] Regionale overheden moeten zich bij de uitvoering van de RES houden aan de in het Klimaatakkoord vastgelegde afspraken over inwonerparticipatie bij de wijkgerichte aanpak en projectparticipatie bij hernieuwbare energieopwek.[32]

Om invulling te geven aan de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, inwoners en maatschappelijke organisaties ontwikkelde de NRK in 2021 de Scorekaart Democratische Legitimiteit.[33] In dit hoofdstuk analyseren we aan de hand van deze scorekaart de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, inwoners en maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0 in de gemeente Borger-Odoorn.

[30] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 162.
[31] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 226.
[32] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.
[33] 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.

Kader V: legenda bij de tabellen
We geven in tabellen een score per indicator. De scores betekenen het volgende:

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

De RES 1.0 Drenthe bevatte geen nieuwe beleidskaders. De verantwoordelijkheid voor het vinden van zoekgebieden voor zonne- en windparken ligt bij gemeenten. Het Drentse RES-bod van 3,45 TWh is een optelsom van uitgevoerde projecten, goedgekeurde projecten en ambities waar nog geen projecten aan gekoppeld zijn.[34] Het RES-bod van Borger-Odoorn bedraagt 0,668 TWh (zie kader I).

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

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

2.2 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de RES 1.0

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

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

[34] RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe.

- Projectplan Zonneakkers
- Zonneoogst, beleidsplan zonneakkers in Borger-Odoorn 2018-2020
- Startnotitie RES Drenthe 1.0
- Concept-RES
- Duurzaamheidsagenda 2019-2022
- Evaluatie Zonneoogst
- Omgevingsvisie: Nota van Uitgangspunten
- RES 1.0

Hieronder volgt per document een korte beschrijving.

Projectplan Zonneakkers (2017)

Begin 2017 nam de gemeenteraad van Borger-Odoorn een motie aan waarin het college verzocht werd om alternatieven voor windenergie in kaart te brengen waarvoor draagvlak was binnen de gemeente.[35] Aanleiding voor de motie waren de sociale spanningen binnen de gemeente als gevolg van de inpassing van windmolens door de Rijksoverheid. Bij de komst van de windmolens was volgens het college geen oog voor draagvlak, dialoog en alternatieven voor windenergie.[36] Daarnaast ontstond bij het college behoefte aan een concreet beleidskader voor de beoordeling van maatschappelijke initiatieven.[37]

Er lagen verschillende plannen van initiatiefnemers voor zonneakkers bij de gemeente. Het college wilde nieuw beleid voor zonne-energie in samenspraak met inwoners en andere betrokkenen ontwikkelen. Het doel van het Projectplan Zonneakkers was om door middel van een dialoog in de gemeente te onderzoeken of er draagvlak was voor de ontwikkeling van grootschalige zonneakkers en onder welke voorwaarden.[38]

Zonneoogst, beleidsplan zonneakkers in Borger-Odoorn 2018-2020 (2017)

Het resultaat van het Projectplan Zonneakkers is het Beleidsplan Zonneoogst. De gemeente baseerde haar RES-bod op dit beleidsplan.[39] Een extern adviesbureau evalueerde Zonneoogst in 2020.[40]

Startnotitie RES Drenthe 1.0 (2019)

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

Concept-RES (2020)

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

---

[35] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Project Zonneakkers, p. 1.
[36] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Projectplan Zonneakkers, p. 4.
[37] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Project Zonneakkers, p. 1.
[38] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Projectplan Zonneakkers, p. 4.
[39] Gebaseerd op een e-mailwisseling met de ambtelijke contactpersoon op 5 februari 2025.
[40] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Raadsvoorstel evaluatie beleidsplan Zonneoogst, p. 1.

Duurzaamheidsagenda 2019-2022 (2020)

Dit was een uitvoeringsagenda waarin de gemeente de activiteiten op het gebied van de energietransitie en duurzaamheid uiteenzette.[41] De RES komt terug in de activiteiten voor zowel de energie- als warmtetransitie. De gemeente sluit af met de opmerking dat Borger-Odoorn tijd en energie in de RES investeert.[42]

Omgevingsvisie: nota van uitgangspunten (2021)

Deze nota was de eerste stap richting een Omgevingsvisie, waarin het college kaders schetste. De RES werd genoemd in de Nota van Uitgangspunten als onderdeel van de ruimtelijke opgave rond klimaatadaptatie en de energie- en warmtetransitie.[43]

RES 1.0 (2021)

Dit is de strategie die de Drentse Energietafel (DET) voor de RES-regio Drenthe opstelde. Deze werd door Provinciale Staten, alle gemeenteraden en de Algemene Besturen van de waterschappen vastgesteld.

2.2.1 Verankering van de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

Het eerste thema is de *verankering van de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden*. In deze documenten geven volksvertegenwoordigers aan wat de plannen en ambities zijn binnen bepaalde beleidsvelden voor een bepaalde periode. De mate waarin de volksvertegenwoordigers erin slagen deze plannen te realiseren, kan voor kiezers een indicatie zijn voor de daaropvolgende verkiezingen.[44] Dit thema bevat vier indicatoren.

Tabel 2: verankering RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

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

Campagne

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

Verkiezingsprogramma's

[41] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Duurzaamheidsagenda 2019-2022, p. 1.
[42] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Duurzaamheidsagenda 2019-2022, p. 20.
[43] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Nota van Uitgangspunten Borger Odoorn, pp. 5; 20.
[44] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

De tweede indicator is in hoeverre de RES genoemd werd in de verkiezingsprogramma's in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018. Ook voor deze indicator geldt dat de respons op de enquête te laag was om een beoordeling toe te kennen.

Bestuursakkoord

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre de RES een plek krijgt in het bestuursakkoord; de derde indicator. Het bestuursakkoord 2018-2022 'Vertrouwd, Vernieuwend, Vooruit!' noemde de RES niet. Dit is niet opmerkelijk, aangezien het Klimaatakkoord en de RES zijn vastgesteld nadat de gemeente Borger-Odoorn het coalitieakkoord sloot. Deze indicator is daarom niet van toepassing.

Het bestuursakkoord noemde duurzaamheid een kernthema. De coalitie wilde een nieuwe Duurzaamheidsagenda opstellen met de ambitie de doelstellingen van het kabinet eerder te behalen. In het akkoord beschreven de deelnemende fracties dat ze initiatieven voor het duurzaam produceren van energie de ruimte wilden geven, mits daarvoor draagvlak zou zijn.[45]

Omzetten in beleid

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

Het RES-bod van Borger Odoorn was een bestuurlijke keuze. Een deel van het RES-bod van de gemeente, 241,7 hectare zon-op-land, was al vergund en baseerde het college op het beleidsplan Zonneoogst. De gemeenteraad stelde dit beleidsplan in 2017 vast.[46] Het was op dat moment nog niet duidelijk dat de plannen in Zonneoogst een aantal jaar later onderdeel zouden worden van het RES-bod van de gemeente Borger-Odoorn. Een ander deel van het RES-bod, 124,7 MW wind-op-land, was ook al vergund. De ambitie van de gemeente bestond uit 0,03 TWh zon-op-dak.[47]

De gemeenteraad had de mogelijkheid over het beleidsplan Zonneoogst te debatteren, moties en amendementen in te dienen en te stemmen. De raad stelde het plan vast vóórdat de RES-regio ontstond; de RES komt dan ook niet voor in het beleidsdocument. Het onderdeel wind-op-land was ingepast door het Rijk. De NRK kon niet achterhalen of de raad invloed had op de ambitie 0,03 TWh zon-op-dak. De raad debatteerde niet met het college over het RES-bod zelf. Omdat de gemeente een deel van het RES-bod baseerde op reeds door de raad vastgesteld beleid, scoorden we de indicator 'omzetten in beleid' deels voldoende.

[45] Gemeente Borger-Odoorn. (2018). Coalitieakkoord Vertrouwd, Vernieuwend, Vooruit!, p. 9.
[46] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 14 december 2017, pp. 4-5.
[47] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Raadsvoorstel RES 1.0 regio Drenthe, p. 3.

2.2.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de *openheid van de agenda*. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor volksvertegenwoordigers om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.[48] Tabel 3 toont de vier indicatoren bij dit thema.

Tabel 3: openheid agenda

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

Tabel 4 geeft een overzicht van de betrokkenheid van de gemeenteraad van Borger-Odoorn in aanloop naar de RES 1.0.

Tabel 4: betrokkenheid gemeenteraad Borger-Odoorn

Document	Gemeenteraad	Datum behandeling	Moties en amendementen
Projectplan Zonneakkers	Besproken[49] Voor kennisgeving aangenomen[50]	7 september 2017 28 september 2017	- -
Zonneoogst, Beleidsplan zonneakkers in Borger-Odoorn 2018-2020	Besproken[51] Besproken en vastgesteld[52]	30 november 2017 14 december 2017	- De raad stelde voor de beoordelingscriteria afzonderlijk vast te stellen[53]
Startnotitie RES Drenthe 1.0	Besproken[54] Vastgesteld[55]	14 november 2019 28 november 2019	- 1 motie ingediend en verworpen[56]
Concept-RES Drenthe	Vastgesteld[57]	28 mei 2020	-
Duurzaamheidsagenda	Besproken en vastgesteld[58]	2 juli 2020	-
Omgevingsvisie: nota van uitgangspunten	Besproken[59] Vastgesteld[60]	10 mei 2021 3 juni 2021	- 1 motie ingediend en aangenomen[61]
RES 1.0 Drenthe	Besproken[62] Vastgesteld[63]	20 mei 2021 17 juni 2021	-

[48] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.
[49] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst oriënterende raadsbijeenkomst 7 september 2017, p. 3.
[50] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 28 september 2017, p. 3.
[51] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst oriënterende raadsbijeenkomst 30 november 2017, p. 4.
[52] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 14 december 2017, pp. 4-5.
[53] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 14 december 2017, pp. 4-5.
[54] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 14 november 2019.
[55] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Besluitenlijst besluitvormende raadsbijeenkomst 28 november 2019, pp. 3-4.
[56] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Besluitenlijst besluitvormende raadsbijeenkomst 28 november 2019, pp. 3-4.
[57] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 28 mei 2020, p. 5.
[58] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 2 juli 2020, p. 6.
[59] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 10 mei 2021.
[60] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 3 juni 2021, p. 10.
[61] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 3 juni 2021, p. 10.
[62] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 20 mei 2021.
[63] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 17 juni 2021.

			1 amendement ingediend en aangenomen, 3 moties ingediend een aangenomen[64]

Beleidsruimte en betrokkenheid

In de eerste plaats dient er beleidsruimte te zijn voor de volksvertegenwoordigers; in de tweede plaats moeten zij betrokken zijn bij het beleidsproces.

Voorafgaand aan de RES besprak de gemeenteraad twee documenten waarop het RES-bod van Borger-Odoorn deels gebaseerd is: Projectplan Zonneakkers en het daaropvolgende beleidsplan Zonneoogst. Op 7 september 2017 besprak de raad het Projectplan Zonneakkers oriënterend.[65] Op 28 september besloot de raad het projectplan zonder moties en amendementen voor kennisgeving aan te nemen.[66] Daaropvolgend begon het projectteam met de ontwikkeling van het Beleidsplan Zonneoogst, waarin de focus lag op het vinden van draagvlak onder inwoners en andere belanghebbenden. Het college zag het Projectplan Zonneakkers nadrukkelijk als kans om ruimte te geven aan inwonerparticipatie.[67]

Op 30 november 2017 lag het Beleidsplan Zonneoogst ter bespreking voor in de raadsvergadering. Het college stelde de raad voor het beleidsplan als leidraad te gebruiken voor zonneakkers in de gemeente. Daarnaast stelde het college voor een beoordelingsproces voor aanvragen vast te stellen en dat over te laten aan het college van B&W.[68] Op 14 december besloot de raad over het Beleidsplan Zonneoogst. Naast het beleidsplan lagen twee memo's voor: één over de beoordelingscriteria, omdat de raad verzocht had deze in te zien en afzonderlijk vast te stellen, en één met aanvullende vragen van de raad over het Beleidsplan Zonneoogst.[69] De wethouder beantwoordde de vragen vanuit de raad schriftelijk en leverde de beoordelingscriteria aan.[70] De raad stelde daarna het Beleidsplan Zonneoogst en de beoordelingscriteria afzonderlijk vast.[71]

Tijdens het besluitvormingsproces omtrent de RES 1.0 konden raadsleden debatteren over de Startnotitie, de Concept-RES en de RES 1.0. Zij debatteerden niet over het RES-bod van de gemeente. De gemeenteraad besprak de Startnotitie RES Drenthe 1.0 op 14 november 2019.[72] In de daaropvolgende raadsvergadering van 28 november 2019 stelde de raad de Startnotitie vast. Twee fracties dienden gezamenlijk één motie in waarin zij voorstelden:

- "om de raad en inwoners adequaat te betrekken bij de totstandkoming van het lokale en regionale RES-plan;
- wanneer het communicatie- en participatieplan klaar is, dit te agenderen voor bespreking in de raad;

[64] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 17 juni 2021.
[65] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst oriënterende raadsbijeenkomst 7 september 2017, p. 3.
[66] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 28 september 2017, p. 3.
[67] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Project Zonneakkers, p. 2.
[68] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Beleid Zonneakkers, p. 1.
[69] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Agenda besluitvormende raadsvergadering 14 december 2017.
[70] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Memo aandachtspunten n.a.v. oriënterende raadsvergadering d.d. 30 november 2017 betreffende beleidsnota zonneakkers; Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Memo procedureschema en beoordelingscriteria.
[71] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 14 december 2017.
[72] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 14 november 2019.

- de Concept-RES (de gemeente noemt dit ook wel het concept-RES-plan) ter inzage en met extra publiciteit voor te leggen aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties; en
- de daaruit voortkomende input zoveel als mogelijk mee te nemen in het conceptplan." [73]

De raad verwierp de motie met vier stemmen vóór en dertien tegen.

Op 28 mei 2020 besprak de raad de Concept-RES. In het raadsvoorstel stond dat de raad, afhankelijk van de inhoud, via een motie invloed kon uitoefenen op de RES. Het zou dan aan het college zijn om hiermee aan de slag te gaan. Amendementen, voorstellen tot tekstuele wijzigingen, zouden alleen uitvoerbaar zijn indien deze betrekking zouden hebben op de eigen gemeentelijke ambitie. Als de raad iets inhoudelijks zou willen amenderen, zou dat de steun moeten krijgen van alle andere bevoegde gezagen. Gezien het proces was dit volgens het college van Borger-Odoorn niet haalbaar. Daarom verzocht het college de raad zienswijzen in te dienen.[74] Geen van de fracties in de gemeenteraad diende een zienswijze in. De raad stelde in dezelfde vergadering de Concept-RES vast. Eén fractie (twee leden) stemde tegen.[75]

Op 20 mei 2021 kwam de RES 1.0 aan bod in de raadsvergadering.[76] Op 17 juni 2021 stelde de gemeenteraad de RES 1.0 vast. Tijdens de vergadering diende de raad één amendement in; een regiobrede wijziging over de juridische afdwingbaarheid van warmtesystemen. De raad van Borger-Odoorn stemde unaniem in met het voorstel deze juridische afdwingbaarheid uit de RES te halen. Ditzelfde amendement werd in meerdere gemeenten aangenomen en overgenomen door de organisatie van de RES-regio Drenthe.[77]

Kader VI: amendement juridische afdwingbaarheid warmtesystemen

De raad stelde in 2021 de RES 1.0 vast, met uitzondering van aanbeveling 12 die de juridische afdwingbaarheid van collectieve warmtesystemen door het Rijk betrof. Naast Borger-Odoorn namen Provinciale Staten van Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Coevorden, De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Noordenveld, Tynaarlo en Westerveld deze aanbeveling niet over.[78] De DET besloot aanbeveling 12 te verwijderen en de aanbeveling ook niet mee te nemen in de RES 2.0.[79]

Naast het amendement diende de raad drie moties in. Eén motie stelde voor de RES 1.0-afspraken te zien als inspanningsverplichting. Volgens de indieners was het bij de realisatie van de RES-opgave belangrijk dat de gemeente vast zou houden aan de uitgangspunten rond passend ruimtegebruik, participatie en maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De gemeente zou serieus moeten proberen de RES-afspraken na de komen, maar de uitgangspunten zouden leidend moeten zijn – ook als de realisatie van de afspraken hierbinnen niet haalbaar bleken.[80] De raad nam de motie aan.[81]

[73] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Besluitenlijst besluitvormende raadsbijeenkomst 28 november 2019, pp. 3-4.
[74] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Raadsvoorstel Concept RES-regio Drenthe, p. 4.
[75] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 28 mei 2020, p. 5.
[76] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 20 mei 2021.
[77] RES-regio Drenthe. (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.
[78] RES-regio Drenthe. (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.
[79] Bijlage 1 Besluit DET over amendementen en moties RES 1.0, benaderd op 9 december 2024.
[80] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie RES 1.0 (hoofdindiener VVD).
[81] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 17 juni 2021.

Een tweede motie verzocht het college er bij verantwoordelijke overheden op aan te dringen dat de verduurzaming van de energievoorziening in woningen betaalbaar en woonlastenneutraal zou plaatsvinden.[82] De raad nam de motie unaniem aan.[83]

In de derde en laatste motie verzochten de indieners het college een regiocommissie te vormen in samenwerking met andere Drentse gemeenten. Het idee hierachter was dat volksvertegenwoordigers uit gemeenten, provincie en waterschappen zich door middel van een regiocommissie konden laten informeren en zich tussentijds konden uitspreken over de voortgang van de RES 1.0 en de uitwerking naar de RES 2.0. Zo zouden volksvertegenwoordigers de mogelijkheid hebben kaders te stellen en adviezen uit te brengen over de transitie in hun regio.[84] Ook deze motie nam de raad aan.[85] De NRK kon niet achterhalen of een dergelijke regiocommissie daadwerkelijk is gevormd.

De raad stelde de RES 1.0 unaniem vast, met uitzondering van aanbeveling 12.[86]

Parallel aan het RES-proces stelde de gemeente Borger-Odoorn een Duurzaamheidsagenda en een Nota van Uitgangspunten voor de Omgevingsvisie op. De RES is onderdeel van de uitvoering van de Duurzaamheidsagenda.[87] De gemeenteraad van Borger-Odoorn had het college gevraagd een actuele Duurzaamheidsagenda op te stellen.[88] De raad besprak de Duurzaamheidsagenda op 2 juli 2020 en stelde deze in dezelfde vergadering zonder discussie en hoofdelijke stemming vast.[89]

De Nota van Uitgangspunten noemt de RES als onderdeel van de ruimtelijke opgaven rond klimaatadaptatie en de energie- en warmtetransitie.[90] De raad besprak de Nota van Uitgangspunten voor de Omgevingsvisie op 10 mei 2021.[91] De Nota van Uitgangspunten was de eerste stap richting de Omgevingsvisie, waarin het college kaders schetste die richting en houvast zouden geven voor dialoog met inwoners en stakeholders.[92] De gemeenteraad besloot op 3 juni 2021 over de vaststelling van de Nota. Eén fractie diende een motie in over het keurmerk Cittaslow. Dit is een internationaal keurmerk voor gemeenten die een hoge score hebben op gebied van onder andere leefomgeving, landschap en duurzaamheid. De gemeente Borger-Odoorn kreeg dit keurmerk in 2010. Het college wilde de principes van Cittaslow als leidraad gebruiken voor ruimtelijke oplossingen in de Omgevingsvisie.[93] In de motie spraken de indieners uit dat het keurmerk Cittaslow geen beperkingen mag opleveren voor toekomstige ontwikkelingen in de gemeente.[94] De raad nam de motie aan.[95]

---

[82] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie RES 1.0 (hoofdindiener PvdA).
[83] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 17 juni 2021.
[84] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie RES 1.0 (hoofdindiener Leefbaar Borger-Odoorn).
[85] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 17 juni 2021.
[86] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 17 juni 2021.
[87] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Duurzaamheidsagenda 2019-2022, p. 20.
[88] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Raadsvoorstel update Duurzaamheidsagenda 2019-2022, p. 2.
[89] Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 2 juli 2020, p. 6.
[90] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Nota van Uitgangspunten Borger Odoorn, pp. 5; 20.
[91] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 10 mei 2021.
[92] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Raadsvoorstel Nota van Uitgangspunten.
[93] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Raadsvoorstel Nota van Uitgangspunten.
[94] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie nota uitgangspunten omgevingsvisie.
[95] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 3 juni 2021, p. 10.

De gemeenteraad had bij alle in tabel 4 weergegeven documenten de ruimte moties en amendementen in te dienen. De raad maakte hier bij de Startnotitie, Nota van Uitgangspunten en RES 1.0 gebruik van. De gemeenteraad stelde alle documenten, met uitzondering van het Projectplan Zonneakkers, vast. De raad van Borger-Odoorn was niet betrokken bij het bepalen van het gemeentelijk RES-bod. We scoorden de indicatoren 'beleidsruimte' en 'betrokkenheid' daarom deels voldoende.

Invloed delen

De mate waarin het bestuur invloed deelt met de volksvertegenwoordigers is de derde indicator voor een open agenda. De gemeenteraad bepaalt het beleid van de gemeente en controleert de uitvoering daarvan door het college van B&W. Ook in het geval van de RES kunnen volksvertegenwoordigers door moties en amendementen sturing geven aan het dagelijks bestuur. Dat moet vervolgens in overleg treden met de besturen van de andere deelnemers. Dit maakt het lastig om de wens van elk volksvertegenwoordigend orgaan in te willigen. Dit is een kenmerk van het systeem en onvermijdelijk als meerdere overheden gaan samenwerken.

De gemeente baseerde het RES-bod deels op het beleidsplan Zonneoogst. De gemeenteraad van Borger-Odoorn stelde dit plan in 2017 vast. De raad had geen invloed op het totale RES-bod van de gemeente. Raadsleden namen een amendement op de RES 1.0 aan, waardoor een aanbeveling over de juridische afdwingbaarheid van warmtesystemen uit de Drentse RES verdween. Daarnaast kon de raad invloed uitoefenen op de overige aan de RES gerelateerde documenten. Dit maakt dat we de indicator deels voldoende scoorden.

Inzicht in beleidsproces

Het dagelijks bestuur dient volksvertegenwoordigers inzicht te geven in het beleidsproces. De informatievoorziening aan volksvertegenwoordigers kan op verschillende manieren vorm krijgen. Zoals we eerder bespraken, betrok en informeerde het college de raad van Borger-Odoorn op verschillende momenten over het proces omtrent de RES 1.0. We scoorden de indicator voldoende.

2.2.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Het derde thema is de *betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming omtrent de RES 1.0.* Deze betrokkenheid gaat verder dan het stemmen over onderwerpen. Het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers ook de inhoud kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door erover te debatteren en moties en amendementen in te dienen. Aan dit thema zijn in de scorekaart zeven indicatoren verbonden.

Tabel 5: betrokkenheid volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming

Indicator	Score
Informatie	+
Behandeling	+
Tijd	+

Vormgeving	±
Amenderen	±
Stemmen	±
Tegenstemmen	±

Informatie

Volksvertegenwoordigers moeten tijdige en juiste informatie krijgen over de inhoud van het beleidsonderwerp. In aanloop naar het opstellen van de RES 1.0 en daarna konden raadsleden verschillende informatiesessies van de gemeente bijwonen. Het college leidde de voorstellen in en informeerde de raad in raadsvoorstellen met betrekking tot de RES-documenten en de daaraan gerelateerde beleidsstukken over het beoogde effect, de argumenten, de kanttekeningen, financiën, communicatie en uitvoering. De raad ontving deze documenten tijdig om erover te kunnen debatteren en een besluit te kunnen nemen over de vaststelling. We scoorden de indicator daarom voldoende.

Behandeling en tijd

Volksvertegenwoordigers moeten de kans hebben stukken inhoudelijk te behandelen en daar voldoende tijd voor krijgen. Zoals we in 2.2.2 beschreven, behandelde de gemeenteraad van Borger-Odoorn de RES inhoudelijk door erover te debatteren en moties en amendementen in te dienen. Hetzelfde gold voor de overige aan de RES gerelateerde beleidsstukken. Er zat voldoende tijd tussen de behandeling van de verschillende documenten.

In het Reglement van Orde voor de gemeenteraad van Borger-Odoorn staat dat de raad de oproep voor een raadsvergadering en de bijbehorende stukken zes dagen van tevoren moet ontvangen.[96] De NRK vond geen aanwijzingen dat raadsleden onvoldoende tijd kregen voor de behandeling van stukken. We scoorden de indicatoren ‘behandeling’ en ‘tijd’ voldoende.

Vormgeving

Het is van belang dat volksvertegenwoordigers zelf het besluitvormingsproces kunnen vormgeven. De raad van Borger-Odoorn behandelde de RES niet op een speciale manier. De planning van het NPRES bepaalde op grote lijnen het besluitvormingsproces van de RES.[97] De gedetailleerde planning lag in handen van de organisatie van de RES-regio Drenthe, specifiek de DET. Deze organisatie bepaalde wanneer welke stukken beschikbaar kwamen. De invloed van de volksvertegenwoordigers op de vormgeving van het besluitvormingsproces was klein.

De gemeenteraad kon wel invloed uitoefenen op de vormgeving van het besluitvormingsproces van Zonneoogst, de Duurzaamheidsagenda en de Nota van Uitgangspunten. We scoorden de indicator ‘vormgeving’ daarom deels voldoende.

[96] Artikel 8 lid 1 en artikel 9 lid 1 Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad – gemeente Borger-Odoorn- 2023-II.
[97] Nationaal Programma RES. (2019). *Handreiking 1.1.* Den Haag: NPRES.

Amenderen

Volksvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid zijn om een voorstel te amenderen. Bij de Drentse RES kreeg de gemeenteraad van Borger-Odoorn op meerdere momenten de mogelijkheid om moties en amendementen in te dienen. In tabel 4 geven we deze momenten schematisch weer.

Tegelijkertijd had het college bij de bespreking van de Concept-RES een winstwaarschuwing gegeven: een inhoudelijk amendement zou de steun moeten krijgen van alle andere bevoegde gezagen binnen de Drentse RES-regio. Het college verzocht de raad om zienswijzen in te dienen in plaats van amendementen. Toch nam de raad van Borger-Odoorn samen met andere Drentse gemeenten een amendement aan over de juridische afdwingbaarheid van warmtesystemen (zie kader VI). Vanwege de winstwaarschuwing van het college scoorden we de indicator 'amenderen' deels voldoende.

Stemmen en tegenstemmen

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

De RES is echter niet vrijblijvend; in feite legt de RES-regio deze op aan gemeenten. Wanneer een gemeente de RES niet vaststelt of wanneer een gemeente de doelstellingen niet haalt, zullen deelnemende partijen binnen de RES-regio eerst proberen onderling een oplossing te vinden. Wanneer dit niet het gewenste effect oplevert, zal een hogere overheid (provincie of het Rijk) proberen te komen tot een bestuurlijke oplossing. Als ook dit onvoldoende resultaat heeft, zullen de provincie en/of het Rijk juridische instrumenten inzetten.[98] In theorie was het dus mogelijk voor individuele raadsleden om tegen de RES te stemmen, maar in de praktijk was het voor de gemeenteraad als geheel geen optie om de RES 1.0 te verwerpen.[99] Om deze reden scoorden we de indicatoren 'stemmen' en 'tegenstemmen' deels voldoende.

2.2.4 Mate van controle

Het vierde thema is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van een 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.[100] Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden.

---

[98] Zoals een instructieregel of een projectbesluit.
[99] Nationaal Programma RES. (2020). *'Wat als'-situaties.* Den Haag: NPRES.
[100] Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer, pp. 14 & 15.

Tabel 6: controlerende taak volksvertegenwoordigers

Indicator	Score
Kaderstelling	+
Periodieke toetsing	+
Verantwoording	±
Bijsturen	+

Kaderstelling

Volksvertegenwoordigers moeten een toetsbaar kaderstellend besluit nemen. Aan het begin van het RES-proces deed de gemeenteraad van Borger-Odoorn dit door de Startnotitie vast te stellen. Hiermee verbond de raad zich aan de opgave om tot een Drentse RES te komen. Het RES-bod baseerde de gemeente deels op het beleidsplan Zonneoogst. Vooruitlopend op de Omgevingswet, waarin een initiatiefnemer vooral met omwonenden tot een overeenkomst zal moeten komen, streefde de gemeente naar zo min mogelijk regelgeving.[101] De gemeente wilde binnen een aantal kaders veel ruimte geven aan aanvragers. Naast Rijksbeleid omtrent duurzame energie en provinciaal en gemeentelijk omgevingsbeleid stelde de gemeente een procedureschema met beoordelingscriteria op voor projectaanvragen.[102] De raad stelde zowel het beleidsplan Zonneoogst als de beoordelingscriteria vast, waarmee de raad kaders stelde. De raad stelde tevens kaders door een Nota van Uitgangspunten voor de Omgevingsvisie vast te stellen. We scoorden deze indicator daarom voldoende.

Periodieke toetsing

Toetsing van beleid is onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus. In de jaarstukken blikt de gemeente per onderwerp terug op het voorgaande jaar aan de hand van doelstellingen, activiteiten en resultaten. De gemeente Borger-Odoorn geeft door middel van vier gradaties (afgewerkt, volgens planning, niet volgens planning en nog niet gestart) per doelstelling en activiteit aan hoe ver het college is met de uitvoering. Zowel de RES als de Transitievisie Warmte worden in de jaarstukken van 2021 onder het thema Duurzame Ontwikkeling genoemd als activiteiten bij het doel 'Aansluiten bij de nationale en internationale afspraken energietransitie.' De gemeente Borger-Odoorn gaf aan op schema te liggen met betrekking tot de RES en het opstellen van de Transitievisie Warmte te hebben voltooid.[103] De Transitievisie Warmte komt in het volgende hoofdstuk aan bod, omdat de raad deze na de RES 1.0 vaststelde.

We scoorden de indicator 'periodieke toetsing' op basis van bovenstaande informatie voldoende.

Verantwoording

Volksvertegenwoordigers moeten de bestuurders ter verantwoording kunnen roepen over het gevoerde beleid. Tijdens het RES-proces voerden de raadsleden meerdere debatten met het college, bijvoorbeeld over de Concept-RES, de Nota van Uitgangspunten en de RES 1.0. Een

[101] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Beleid Zonneakkers, pp. 1-2.
[102] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Memo procedureschema en beoordelingscriteria.
[103] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Jaarstukken 2021, p. 31.

kanttekening daarbij is dat de volksvertegenwoordigers alleen hun eigen bestuurders ter verantwoording kunnen roepen. Andere bij de Drentse RES betrokken bestuurders, van andere gemeenten, de provincie of de waterschappen, kunnen afzonderlijke raden niet tot verantwoording roepen. Daarom scoorden we de indicator deels voldoende.

Bijsturen

Volksvertegenwoordigers dienen instrumenten te hebben om de uitvoering van het beleid bij te sturen. De raad van Borger-Odoorn gebruikte in het proces naar de RES 1.0 dergelijke instrumenten, zoals het indienen van moties en amendementen. De momenten waarop dit gebeurde, zetten we in tabel 4 op een rij. De bestuurders namen deze moties en amendementen mee naar de DET. De DET nam zienswijzen, moties en amendementen mee in het opstellen en behandelen van RES-documenten.[104] Daarnaast stelde de DET een besluitenlijst op met alle moties en amendementen die de verschillende overheden in de RES-regio Drenthe indienden bij de RES 1.0. Per motie en amendement formuleerde de DET een motivering bij het besluit.[105] We scoorden de indicator daarom voldoende.

2.2.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

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.[106] Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Tabel 7: politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

Indicator	Score
Stemregels	+
Draagvlak	+

Vooraf moet duidelijk zijn wanneer er voldoende draagvlak is voor het beleidsvoorstel. Dit betekent dat er stemregels geformuleerd zijn. De gemeenteraad stelde de Startnotitie RES 1.0, de Concept-RES en de RES 1.0 volgens de reguliere stemregels vast met een meerderheid van de stemmen. Dit gold ook voor Zonneoogst, de Duurzaamheidsagenda en de Nota van Uitgangspunten. Het Projectplan Zonneakkers nam de raad voor kennisgeving aan.

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

[104] RES-regio Drenthe. (2020). Actielijst Drentse Energietafel, 1 oktober 2020.
[105] RES-regio Drenthe. (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.
[106] Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho, p. 51.

2.3 De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0

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

Kader VII: actorenanalyse

"Voor interactief beleid is het van belang vooraf een beeld te hebben van de mogelijke partijen die bij het beleid worden betrokken om bij de bepaling van de bestuursstijl en de concrete aanpak een aantal vervolgkeuzen te kunnen maken, zoals: welke partijen worden wel en niet geselecteerd, welke inbreng wordt van een bepaalde partij verwacht en hoe moet een bepaalde partij worden benaderd? Ook is het nodig om te weten waar het bestuur zelf staat. Anders geformuleerd: voorafgaand aan de keuze van een bestuursstijl en het ontwikkelen van een bepaalde interactieve aanpak, moet een actorenanalyse gemaakt worden."[107]

In de Memorie van Toelichting van de Wet versterking participatie op decentraal niveau staat dat inspraak enkel een onderdeel is van het ruimere begrip participatie.[108] Inspraakreacties tellen we mee als onderdeel van participatie.

De gemeente Borger-Odoorn stelde een aanpak en een visie op met betrekking tot participatie van stakeholders en inwoners. Deze documenten hebben betrekking op algemene participatie in de gemeente en gaan niet specifiek in op de RES, de warmte- of energietransitie. We beschrijven de aanpak en visie in kader VIII.

Kader VIII: participatievisie en -aanpak gemeente Borger-Odoorn

Ondersteunend aan de Duurzaamheidsagenda 2019-2022 stelde het college een Communicatie- en Participatie-aanpak op. Het plan diende als koppeling tussen de energietransitie en de Omgevingsvisie.[109] De gemeente schreef in deze aanpak een aantal uitgangspunten. Zo zou Borger-Odoorn actief in gesprek willen met bewoners en stakeholders, samen beleid willen maken en constant willen afstemmen. Daarin was belangrijk dat telkens voor iedereen helder zou zijn wie welke rol op welk moment in het proces zou

[107] Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid* (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 47.
[108] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 210, nr. 3, p. 18.
[109] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Communicatie en Participatie Duurzaamheid: de communicatie- en participatie-aanpak voor de uitvoeringsagenda duurzaamheid.

hebben. Ook wilde de gemeente inzicht geven in het proces en flexibel blijven in de uitvoering.[110] De participatie-aanpak van de gemeente kent volgens het plan drie fasen:

- van binnen naar buiten;
- van buiten naar binnen; en
- met elkaar aan de slag.

De eerste fase is gericht op het betrokken bestuur. In deze fase introduceert de gemeente intern een 'denk en doe mee-campagne' over de energietransitie om ambtenaren mee te nemen in de uitgangspunten van het programma duurzaamheid. In de tweede fase breidt de gemeente de campagne uit naar inwoners en bedrijven. Het doel van de gemeente is op een partnerschap aan te gaan met inwoners en bedrijven en met hen dezer samenwerking vorm te geven. Hiervoor maakt de gemeente werkafspraken. De derde en laatste fase staat in het teken van de uitvoering. In deze fase wacht de gemeente op initiatieven die vanuit de samenleving komen.[111]

Iedere keer dat Borger-Odoorn een nieuw participatieproces start, zal de gemeente een nieuwe stakeholderanalyse uitvoeren.[112]

Naast de Communicatie- en Participatie-aanpak stelde het college de participatievisie Bouwen aan een nieuw samenspel: Visie op participatie in de gemeente Borger-Odoorn op. Hierin zette het college uiteen hoe de gemeente invulling wilde geven aan het begrip participatie. De visie bestaat uit acht bouwstenen:

- niveaus van participatie;
- managen van verwachtingen;
- participatievoorkeuren in de samenleving;
- communicatie als succesfactor;
- een duidelijke rolverdeling;
- onderscheid tussen proces en resultaat;
- ruimte en hulp voor ambtelijke organisatie; en
- de Omgevingswet als katalysator in het fysieke domein.[113]

Voor de visie liet Borger-Odoorn een enquête uitzetten onder inwoners en ging de gemeente in gesprek met externe partners, zoals de provincie, waterschappen en dorpsbelangen.[114] De participatievisie gaat niet in op de RES of de warmte- en energietransitie. Voor zover de NRK kon nagaan, paste de gemeente de visie niet toe in het RES-proces.

2.3.1 Betrokkenheid stakeholders

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

Tabel 8: betrokken deelnemers

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

[110] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Communicatie en Participatie Duurzaamheid: de communicatie- en participatie-aanpak voor de uitvoeringsagenda duurzaamheid, p. 4.
[111] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Communicatie en Participatie Duurzaamheid: de communicatie- en participatie-aanpak voor de uitvoeringsagenda duurzaamheid, pp. 5-7.
[112] Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Communicatie en Participatie Duurzaamheid: de communicatie- en participatie-aanpak voor de uitvoeringsagenda duurzaamheid, p. 7.
[113] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bouwen aan een nieuw samenspel: Visie op participatie in de gemeente Borger-Odoorn, p. 9.
[114] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bouwen aan een nieuw samenspel: Visie op participatie in de gemeente Borger-Odoorn, p. 5.

De gemeente Borger-Odoorn betrok geen stakeholders bij het RES-bod van 0,668 TWh, de Duurzaamheidsagenda of de Nota van Uitgangspunten. Stakeholders werden wel betrokken bij het Projectplan Zonneakkers, dat ten grondslag lag aan het beleidsplan Zonneoogst. Enkele stakeholders dienden een reactie in op de RES 1.0.

De gemeente voerde geen stakeholderanalyse uit. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder stakeholderanalyse niet beoordelen.

2.3.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de *openheid van de agenda.* Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor de stakeholders om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij makkelijker de koers van het beleid bijsturen.[115] Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

Tabel 9: openheid agenda

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

De gemeente Borger-Odoorn betrok stakeholders bij het Projectplan Zonneakkers en het Beleidsplan Zonneoogst. Het doel van Projectplan Zonneakkers was specifiek om door middel van dialoog te onderzoeken of, en zo ja in welke vorm, er draagvlak bestond in de gemeente voor zonneakkers. Bij de toetsing van initiatieven wilde de gemeente meenemen hoe inwoners en stakeholders zelf dachten over de mogelijkheden en wenselijkheid van grootschalige zonne-akkers en de voorwaarden waaronder deze aangelegd zouden kunnen worden. Deze inventarisatie wilde het college verwerken in een beleidskader, waarmee de gemeente zelf controle wilde houden op duurzame energieopwekking.[116]

Volgens het college kwam het Beleidsplan Zonneoogst tot stand door veelvuldig overleg met betrokken inwoners en stakeholders in de vorm van introductiegesprekken, een klankbordgroep

[115] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.
[116] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Project Zonneakkers, p. 2.

en een viertal dialoogsessies. Onder de deelnemende stakeholders waren woningcorporaties, natuurorganisaties en initiatiefnemers van duurzame energieprojecten.[117] Aangenomen werd dat hierdoor een breed draagvlak voor het beleid was ontstaan in de gemeente. De inbreng van zowel stakeholders als inwoners die zij in het proces richting dit beleidsplan leverden, vatte het projectteam samen in een afzonderlijke bijlage bij het Beleidsplan.[118] Daarnaast ontving de gemeente zes zienswijzen op het Beleidsplan Zonneoogst. Het college bundelde de zienswijzen, voorzag deze van een reactie en gaf aan of en waar deze tot wijzigingen in het beleidsplan leidden.[119] De gemeente specificeerde niet of de reacties van stakeholders of inwoners kwamen.

Stakeholders waren niet betrokken bij het RES-proces. Enkele organisaties dienden een reactie in op de RES 1.0. Zo stuurde Vereniging Eigen Huis een mail naar de raad waarin de organisatie de gemeente verzocht inwoners te betrekken bij de RES 1.0.[120] De raad nam de mail ter kennisgeving aan.[121] Natuur- en Milieufederatie Drenthe (NMFD) reageerde, tevens namens Stichting Het Drentse Landschap en Natuurmonumenten, op de RES 1.0.[122] De reactie van NMFD bestond uit enkele adviezen. Zo adviseerde NMFD de gemeente te zorgen voor aanscherping en borging van de in de RES opgenomen intenties, met name op het gebied van ruimtelijke keuzes, randvoorwaarden en participatie. NMFD voegde hieraan toe dat gerealiseerde energieprojecten nog te veel locatie- en ontwikkelaar gestuurd zouden zijn en dat gemeenten het best hun eigen energie- en klimaatbeleid in de Omgevingsvisie konden verankeren. Met betrekking tot participatie adviseerde NMFD stakeholders en inwoners te betrekken bij de ruimtelijke randvoorwaarden van de Omgevingsvisie. Het van bovenaf opleggen van plannen zou "funest [zijn] voor het draagvlak voor de energietransitie."[123] Tot slot waarschuwde NMFD voor de trekkersrol van projectontwikkelaars in de participatie met omwonenden. De organisatie adviseerde de gemeente zelf het voortouw te nemen in het participatieproces.[124]

Ook de Drentse Koepel Energie-Initiatieven (KEI) stuurde een reactiebrief. De koepel uitte zorgen over het gebrek aan assertiviteit van gemeenten in het inwonersparticipatieproces, met name bij grotere energieprojecten. Ook de Drentse KEI adviseerde de gemeente het participatieproces zelf vorm te geven en dit niet over te laten aan initiatiefnemers van projecten.[125]

De raad van Borger-Odoorn nam de reacties van NMFD en de Drentse KEI voor kennisgeving aan.[126]

Omdat stakeholders geen invloed hadden op het RES-bod van Borger-Odoorn of op andere RES-documenten, maar wel betrokken waren bij het beleidsplan Zonneoogst, scoorden we de

[117] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Oogst dialoogtafels zonneakkers: een schetsboek van de resultaten, pp. 5; 61-62.
[118] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Oogst dialoogtafels zonneakkers: een schetsboek van de resultaten, pp. 63-85.
[119] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Zienswijzen Zonneakkers.
[120] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Email VEH – betrek bewoners bij de RES.
[121] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Lijst ingekomen stukken raadsvergadering 8 april 2021.
[122] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Reactie natuur- en milieuorganisaties RES 1.0.
[123] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bijlage 1 – Reactie NMFD en TBOs op RES 1.0 regio Drenthe, pp. 1-3.
[124] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bijlage 1 – Reactie NMFD en TBOs op RES 1.0 regio Drenthe, p. 3.
[125] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bijlage 3 – Reactie de Drentse KEI op RES 1.0.
[126] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Lijst ingekomen stukken raadsvergadering 20 mei 2021.

indicatoren ‘beleidsruimte’ en ‘invloed delen’ deels voldoende. De NRK vond geen procesafspraken voor de rol van stakeholders en geen afspraken omtrent de besluitvorming. Om die reden scoorden we deze indicatoren onvoldoende. De gemeente Borger-Odoorn legde de inbreng van belanghebbende partijen op Zonneoogst schriftelijk vast, maar specificeerde niet of het om reacties van stakeholders of inwoners ging. Deze indicator scoorden we desondanks voldoende, omdat het bij deze indicator gaat om de schriftelijke vastlegging. De gemeente liet door middel van een nota van zienswijzen weten wat er met de inbreng zou gebeuren. De gemeente Borger-Odoorn was deels transparant over de input, omdat niet duidelijk is wie welke reactie gaf op het beleidsplan Zonneoogst. Deze indicatoren scoorden we daarom deels voldoende. Niet in alle gevallen woog de gemeente de inbreng mee en gaf deze inzicht in deze afweging. Deze indicatoren scoorden we ook deels voldoende. Het RES-proces lag niet stil; deze indicator is daarom niet van toepassing.

2.3.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema houdt in dat de deelnemers er per saldo op vooruitgaan en dat de deelnemers de resultaten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban.[127] Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 10: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

Het is niet bekend of stakeholders er na hun deelname aan de gesprekken omtrent het beleidsplan Zonneoogst op voor- of achteruitgingen. De gemeente Borger-Odoorn betrok geen stakeholders bij het RES-bod. De NRK kon niet achterhalen of NMF Drenthe en de Drentse KEI erop voor- of achteruitgingen na het indienen van een inspraakreactie op de RES 1.0. Deze indicator konden we daarom niet beoordelen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

2.3.4 Behartiging kernwaarden

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

Tabel 11: behartigen kernwaarden

Indicator	Score
Procesafspraken voor beschermen kernwaarden	-

De NRK trof geen procesafspraken aan met stakeholders die deelnamen aan gesprekken en dialoogsessie omtrent het beleidsplan Zonneoogst. De indicator scoorden we daarom onvoldoende.

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

2.3.5 Hiërarchie en structuur

Bij het vijfde thema staat de manier waarop de verschillende hiërarchische posities van organisaties een plaats krijgen binnen het besluitvormingsproces centraal. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen overheden in verschillende vormen samenwerken met elkaar en met belangen- 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 12: hiërarchie en structuur

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

De gemeente Borger-Odoorn betrok stakeholders bij het beleidsplan Zonneoogst. Hiervoor zijn geen afspraken gemaakt, maar impliciet is de hiërarchische positie van stakeholders ten opzichte van de gemeente duidelijk. Dit geldt ook voor de inspraakreacties van stakeholders op de RES 1.0. Deze indicator scoorden we daarom deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we daarom niet beoordelen.

2.3.6 Draagvlak

Bij het zesde thema staat de mate van draagvlak onder de deelnemers voor het beleid centraal. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie.[128]

Tabel 13: mate van draagvlak

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

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

2.4 De betrokkenheid van inwoners bij de RES 1.0

In deze paragraaf analyseren we de manier waarop inwoners bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. In de RES 1.0 is ervoor gekozen om de gemeenten primair verantwoordelijk te

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

laten zijn voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners. Op regionaal niveau zijn burgers in het RES-proces betrokken nadat de concept-RES was vastgesteld. De belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld over het ambitieniveau in Drenthe – lagen toen al vast.[129]

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

2.4.1 Betrokkenheid inwoners

Het eerste thema is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.[130] Dit thema omvat drie indicatoren.

Tabel 14: betrokkenheid inwoners

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

Net als stakeholders waren inwoners betrokken bij het Projectplan Zonneakkers. De gesprekken die in het kader van dat plan gevoerd werden, vormden de basis voor het beleidsplan Zonneoogst. Inwoners van de gemeente Borger-Odoorn werden niet betrokken bij het indienen van het gemeentelijke RES-bod. De gemeente voerde geen actorenanalyse uit. Deze indicator scoorden we onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder stakeholderanalyse niet beoordelen.

2.4.2 Openheid agenda

Het tweede thema is *openheid van de agenda.* Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor inwoners om elementen en signalen uit de samenleving naar voren te brengen. Zo kunnen zij de koers van het beleid bepalen.[131] Dit thema bevat tien indicatoren.

Tabel 15: openheid agenda

Indicator	Score
Er is beleidsruimte	±
Rol inwoners van tevoren bepaald	-

[129] Noordelijke Rekenkamer 2021, Regionale democratie vergt energie Drenthe, p. 9.
[130] Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.
[131] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

Bestuur deelt invloed	±
Procesafspraken over besluitvorming	-
Inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd	+
Bestuur informeert deelnemers over wat met inbreng gebeurt	±
Bestuur weegt inbreng inwoners mee	±
Bestuur geeft inzicht in afweging	±
Bestuur informeert inwoners over stilleggen	n.v.t.
Bestuurders zijn transparant over input	±

We onderzochten de betrokkenheid van inwoners niet op projectniveau; we keken uitsluitend naar de betrokkenheid van inwoners op lokaal beleidsniveau.

Zoals we onder 2.3.2 bespraken, was het doel van het Projectplan Zonneakkers om door middel van dialoog te onderzoeken of, en zo ja in welke vorm, er draagvlak bestond in de gemeente voor zonneakkers. Bij de toetsing van initiatieven wilde de gemeente meenemen hoe inwoners en stakeholders zelf dachten over de mogelijkheden en wenselijkheid van grootschalige zonneakkers en de voorwaarden waaronder deze aangelegd zouden kunnen worden.[132]

Inwonerparticipatie was hiermee volgens de gemeente een belangrijk onderdeel van duurzame energieopwekking in de gemeente Borger-Odoorn. Het college zag wel enkele risico's. Zo kon het zijn dat er te weinig animo zou zijn vanuit inwoners om mee te denken, zouden dialoogsessies niet de vereiste inbreng kunnen opleveren en zouden initiatiefnemers hun eigen processen kunnen starten buiten de gemeente gestuurde dialoog om.[133]

Volgens het college was het Beleidsplan Zonneoogst tot stand gekomen door veelvuldig overleg met betrokken inwoners en stakeholders in de vorm van introductiegesprekken, een klankbordgroep en een viertal dialoogsessies. Inwoners namen deel via dorpsbelangen, kerken en door middel van een vertegenwoordiger van een brede groep, zoals boeren.[134] De gemeente nam aan dat hierdoor een breed draagvlak voor het beleid was ontstaan.[135] De inbreng van zowel inwoners als stakeholders die zij in het proces richting dit beleidsplan leverden, vatte het projectteam samen in een aparte bijlage bij het Beleidsplan.[136] Daarnaast ontving de gemeente zes zienswijzen op het Beleidsplan Zonneoogst. Het college bundelde de zienswijzen, voorzag deze van een reactie en gaf aan of en waar deze tot wijzigingen in het beleidsplan leidden.[137] De gemeente specificeerde niet of de reacties van stakeholders of inwoners kwamen.

Inwoners waren niet betrokken bij de RES, de Duurzaamheidsagenda en de Nota van Uitgangspunten. In het raadsvoorstel ter vaststelling van de RES 1.0 schreef het college dat het

[132] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Project Zonneakkers, p. 2.
[133] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Project Zonneakkers, p. 2.
[134] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Oogst dialoogtafels zonneakkers: een schetsboek van de resultaten, pp. 5; 61-62.
[135] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Beleid Zonneakkers, p. 1.
[136] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Oogst dialoogtafels zonneakkers: een schetsboek van de resultaten, pp. 63-85.
[137] Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Zienswijzen Zonneakkers.

vanwege corona moeilijk was geweest om participatie te organiseren. Volgens het college betekende dit dat de RES inhoudelijk minder kwalitatief was dan het voor ogen had. Participatie zou in een later stadium richting de RES 2.0 worden uitgevoerd.[138] De gemeente Borger-Odoorn stelde wel een aanpak en een visie op met betrekking tot participatie van stakeholders en inwoners. Deze documenten hebben betrekking op algemene participatie in de gemeente en gaan niet specifiek in op de RES, de warmte- of energietransitie. Voor zover de NRK kon nagaan, paste de gemeente deze visie niet toe op het RES-proces. We beschrijven de aanpak en visie in kader VIII onder 2.3.

Omdat inwoners geen invloed hadden op het RES-bod van Borger-Odoorn, de RES zelf en verschillende gemeentelijke beleidsstukken, maar wel inspraak konden leveren op het beleidsplan Zonneoogst, scoorden we de indicatoren 'beleidsruimte' en 'invloed delen' deels voldoende. De NRK vond geen procesafspraken voor de rol van inwoners of de besluitvorming. Om die reden scoorden we deze indicatoren onvoldoende. De gemeente Borger-Odoorn legde de inbreng van belanghebbende partijen op Zonneoogst schriftelijk vast, maar specificeerde niet of het om reacties van stakeholders of inwoners ging. Deze indicator scoorden we desondanks voldoende, omdat het bij deze indicator gaat om de schriftelijke vastlegging. De gemeente liet door middel van een nota van zienswijzen weten wat er met de inbreng zou gebeuren. De gemeente Borger-Odoorn was deels transparant over de input, omdat niet duidelijk is wie welke reactie gaf op het beleidsplan Zonneoogst. Deze indicatoren scoorden we deels voldoende. Niet in alle gevallen woog de gemeente de inbreng mee en gaf deze inzicht in deze afweging. Deze indicatoren scoorden we ook deels voldoende. Het RES-proces lag niet stil; deze indicator is niet van toepassing.

2.4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

Tabel 16: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

De gemeente Borger-Odoorn betrok geen inwoners bij het RES-bod, de RES 1.0 of de aan de RES gerelateerde documenten. De NRK kon niet beoordelen of inwoners erop voor- of achteruitgingen na deelname aan de gesprekken in het kader van het Beleidsplan Zonneoogst. Deze indicator konden we daarom niet beoordelen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

[138] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Raadsvoorstel RES 1.0 van de RES-regio Drenthe, p. 2.

2.4.4 Behartiging kernwaarden

Het vierde thema is de mate waarin deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen. Kernwaarden zijn normen en waarden van een organisatie, gemeenschap of persoon die haar bestaansrecht raken. Het beschermen van kernwaarden is een belangrijke spelregel binnen het managen van een netwerk.[139] Dit is de enige indicator van dit thema.

Tabel 17: beschermen kernwaarden

Indicator	Score
Procesafspraken voor bescherming kernwaarden	-

De NRK trof geen procesafspraken aan tussen de gemeente en inwoners in het kader van het beleidsplan Zonneoogst. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende.

2.4.5 Hiërarchie en structuur

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

Tabel 18: hiërarchie en structuur

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

De gemeente Borger-Odoorn betrok inwoners bij het beleidsplan Zonneoogst. Hiervoor zijn geen afspraken gemaakt, maar impliciet is de hiërarchische positie van inwoners ten opzichte van de gemeente duidelijk. Deze indicator scoorden we daarom deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we daarom niet beoordelen.

2.4.6 Draagvlak

Het zesde en laatste thema omvat de mate van draagvlak. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de organisatie.[140] Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 19: mate van draagvlak

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

[139] de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 118.
[140] Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

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

2.5 Samenvattende bevindingen

- Volksvertegenwoordigers

  De agenda van volksvertegenwoordigers had een redelijk open karakter; de raad van Borger-Odoorn was betrokken bij het proces richting de RES 1.0, kon kaders stellen en besluiten over het al dan niet vaststellen van documenten zoals de Startnotitie en de RES 1.0. De raad had geen invloed op het gemeentelijke RES-bod, maar wel op het beleidsplan Zonneoogst waar het college een deel van het bod op baseerde. Voor de geagendeerde documenten hadden raadsleden de ruimte om moties en amendementen in te dienen. De raad had hiermee redelijke controle op het RES-proces, al hebben de RES-regio, de provincie en het Rijk een instrumentarium tot hun beschikking dat eventuele verwerping van de RES voorkomt. De raad had wel invloed op de Duurzaamheidsagenda en de Nota van Uitgangspunten voor de Omgevingsvisie.

- Stakeholders

  De gemeente Borger-Odoorn voerde geen actorenanalyse uit voor het indienen van het RES-bod en betrok stakeholders niet in het RES-proces. Zij waren wel betrokken bij het beleidsplan Zonneoogst. De gemeente legde de inbreng voor en de inspraakreacties op het beleidsplan vast, beantwoordde deze en gaf aan of de reactie in kwestie al dan niet tot verandering van het beleid leidde. Enkele organisaties dienden uit eigen beweging een reactie in.

- Inwoners

  De gemeente Borger-Odoorn voerde geen actorenanalyse uit voor het indienen van het RES-bod en betrok inwoners niet in het RES-proces. Zij waren wel betrokken bij het beleidsplan Zonneoogst. De gemeente legde de inbreng tijdens gesprekken en dialoogsessies voor het beleidsplan vast, beantwoordde deze en gaf aan of de reactie in kwestie al dan niet tot veranderingen in het beleid leidde.

3. Betrokkenheid bij het proces ná de RES 1.0

3.1 Inleiding

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

Onder het 'proces ná de RES 1.0' rangschikt de NRK de volgende documenten:

- Transitievisie Warmte
- Notitie Op Weg naar de RES 2.0
- Omgevingsvisie Borger-Odoorn
- Voortgangsdocument RES-regio Drenthe

Het is wettelijk verplicht de Ontwerp Omgevingsvisie ter inzage te leggen.[141] Deze inzage nemen we mee bij de beoordeling van de indicatoren.

De notitie Op Weg naar de RES 2.0 vonden we niet in de raadsstukken. Een volledige lijst van documenten die op provinciaal niveau onder het proces na de RES 1.0 vallen, namen we op in het rapport voor de provincie Drenthe.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvragen:

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

[141] Artikel 16.26 Omgevingswet in combinatie met artikel 3:11 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

3.2 Proces ná de RES 1.0

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

Transitievisie Warmte (2022)

Gemeenten moeten vanuit de RES 1.0 afzonderlijke Transitievisies Warmte opstellen. De Transitievisie Warmte van de gemeente Borger-Odoorn betreft een technisch en economisch onderzoek naar alternatieve (warmte)bronnen voor aardgas. Met de visie wil de gemeente de samenleving inzicht bieden in de verschillende mogelijkheden om over te stappen op een andere warmtebron dan gas.[142]

De gemeente Borger-Odoorn werkt in de warmtetransitie samen met de gemeenten Coevorden en Emmen.[143] De drie gemeenten stelden vier uitgangspunten op die de basis vormen voor de warmtetransitie:

1. starten waar inwoners of corporaties aan de slag gaan;
2. oog voor haalbaarheid;
3. mogelijkheden voor collectieve technische oplossingen of een gezamenlijke aanpak onderzoeken; en
4. kennisuitwisseling (met Coevorden en Emmen) zonder dat dit ten koste gaat van kwaliteit en zorgvuldigheid.[144]

Notitie Op weg naar de RES 2.0 (2022)

Deze notitie was een vervolg op de RES 1.0 Drenthe en markeerde de eerste stap in het proces naar het vaststellen van de RES 2.0.[145] Het is niet duidelijk of raadsleden de notitie ontvingen, omdat deze ontbreekt in de raadsstukken.

Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn (2023)

Iedere gemeente is verplicht een omgevingsvisie op te stellen. In de Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn geeft de gemeente aan waar zij kansen ziet en met welke opgaven zij aan de slag wil. De Omgevingsvisie vormt de grondslag voor de ruimtelijke inpassing van de energie- en warmtetransitie. De Nota van Uitgangspunten vormde de basis voor de Omgevingsvisie van Borger-Odoorn.[146]

‘Duurzaam in alles’ is één van de vijf ambities van de gemeente. De RES is leidend in de verduurzaming van de gemeente, blijkt uit de Omgevingsvisie: “In het kader van de [RES] is onze koers bepaald. Borger-Odoorn levert met de aanwezige zonneparken en windturbines al een forse

[142] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 2.
[143] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 30.
[144] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 10.
[145] RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar RES 2.0: Doorontwikkeling RES-regio Drenthe, p. 3.
[146] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Raadsvoorstel Omgevingsvisie BuitenGewoon Borger-Odoorn, pp. 2; 7.

bijdrage aan de opwekking van duurzame energie." Dit maakt dat in ieder geval tot 2030 geen grootschalige wind- en zonneparken worden ontwikkeld binnen de gemeentegrenzen. De aandacht gaat uit naar isoleren en naar lokale initiatieven vanuit de inwoners, energiecoöperaties en ondernemers voor duurzame opwek, bij voorkeur op daken en bouwwerken of aansluitend bij infrastructuur waar dat kan.[147]

Voortgangsdocument RES-regio Drenthe (2023)

In het Voortgangsdocument beschreef de Drentse RES-regio de voortgang van het RES-bod.[148]

Duurzaamheidsagenda 2024-2030: Samen duurzaam doen (2024)

In het Coalitieakkoord 2022-2026: Samen denken & samen doen spraken de coalitiepartijen af een nieuwe duurzaamheidsagenda op te stellen. De Duurzaamheidsagenda 2024-2030 is enerzijds een invulling van die afspraak en anderzijds de vertaling van het toekomstbeeld van de ambitie 'duurzaam in alles' uit de Omgevingsvisie.[149] De Duurzaamheidsagenda vormt het kader voor de inspanningen die de gemeente gaan leveren met betrekking tot duurzaamheid, klimaat en energie.[150] De RES komt op meerdere plekken terug in de Duurzaamheidsagenda als onderdeel van wat de gemeente Borger-Odoorn al doet.[151]

Uitvoeringsprogramma Duurzaamheidsagenda Samen duurzaam doen: 2024-2026 (2024)

In het Uitvoeringsprogramma staat de uitwerking van de Duurzaamheidsagenda. De gemeente deelt de uitvoering in vijf thema's in, te weten:

- Energietransitie
- Duurzame mobiliteit
- Klimaatadaptatie
- Circulaire economie
- Natuur en biodiversiteit[152]

De RES komt terug in het Uitvoeringsprogramma als onderdeel van wat de gemeente al doet in het kader van duurzaamheid. Daarnaast is 'uitvoering geven aan de RES' één van de activiteiten voor de uitvoeringsperiode 2024-2026.[153]

Kader IX: Voortgangsdocument RES-regio Drenthe 2025
De RES-regio Drenthe stelde in maart 2025 een voortgangsdocument op. Dit voortgangsdocument vermeldt dat op 31 december 2024 voor 1,07 TWh als te realiseren ambities openstond. Het is volgens het Drents Overleg Energie (DOE) van groot belang om deze ambities zo snel mogelijk te vertalen naar concrete projecten om zicht te houden van het realiseren van de RES-doelen. Het grootste deel van de ambitie betreft zon op gebouw. De realisatie van zon op gebouw verloopt minder snel dan gewenst.[154]

[147] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn, pp. 16; 30.
[148] RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe.
[149] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Raadsvoorstel Duurzaamheidsagenda, p. 1.
[150] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Uitvoeringprogramma Duurzaamheidsagenda Samen duurzaam doen: 2024-2026, p. 3.
[151] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Duurzaamheidsagenda 2024-2030: Samen duurzaam doen.
[152] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Uitvoeringprogramma Duurzaamheidsagenda Samen duurzaam doen: 2024-2026, p. 3.
[153] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Uitvoeringprogramma Duurzaamheidsagenda Samen duurzaam doen: 2024-2026, p. 13.
[154] RES-regio Drenthe. (2025). Voortgangsdocument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe.

Het Voortgangsdocument 2025 vermeldt tevens dat deelnemers van het DOE werken aan een nieuwe ambtelijk-bestuurlijke samenwerkingsstructuur rond de energietransitie in Drenthe. 'In het licht van deze beoogde nieuwe regionale samenwerkingsstructuur is er voor de periode na 1 juli 2025 geen afzonderlijke RES-uitvoeringsstrategie opgesteld. De inspanningen en projecten die in de periode 2025-2027 nodig zijn om de RES-doelstellingen te realiseren worden opgenomen in een overkoepelende uitvoeringstrategie, die vanuit de nieuwe regionale samenwerkingsstructuur wordt opgesteld.'[155]

We namen dit voortgangsdocument niet meer mee in de scores in dit hoofdstuk. Het college informeerde de gemeenteraad over dit voortgangsdocument met daarbij een begeleidende brief waarin het college inging op de specifieke situatie van de gemeente. De raad werd in deze brief tevens geattendeerd op twee digitale bijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers over onder meer het Voortgangsdocument.[156]

3.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad

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

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

Het eerste thema van de scorekaart is de *verankering van het proces ná de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden*. In deze documenten geven volksvertegenwoordigers aan wat de plannen en ambities zijn binnen bepaalde beleidsvelden voor een bepaalde periode. De mate waarin de volksvertegenwoordigers erin slagen deze plannen te realiseren, kan voor kiezers een indicatie zijn voor de daaropvolgende verkiezingen.[157] Dit thema bevat vier indicatoren voor de verankering van het proces ná de RES 1.0.

Tabel 20: verankering van het proces na de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

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

Campagne

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

[155] RES-regio Drenthe. (2025). Voortgangsdocument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe.
[156] Agenda BorgerOdoorn - RAAD: Lijst ingekomen stukken donderdag 24 april 2025 19:00 - iBabs Publieksportaal, punt 1.15, benaderd op 7 november 2025.
[157] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

Verkiezingsprogramma

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre politieke partijen het onderwerp noemen in verkiezingsprogramma's. Vanwege de lage respons op onze enquête konden we ook deze indicator niet beoordelen.

Bestuursakkoord

Het Coalitieakkoord 2022-2026: Samen denken & samen doen noemt de RES eenmaal als onderdeel van de ambities voor de toekomst van de gemeente. De RES is voor de coalitie leidend: de doelstellingen voor de energietransitie liggen tot 2030 vast. Voor nieuwe grootschalige zonne- en windparken is volgens de coalitie geen ruimte.[158] Verder willen de deelnemende partijen een nieuwe duurzaamheidsagenda opstellen en onderzoeken hoe de gemeente inwoners kan stimuleren zelf met energie-initiatieven te komen.[159] Op grond hiervan scoorden we deze indicator voldoende.

Omzetten in beleid

Het is relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid. In het proces ná de RES 1.0 stelde de gemeente Borger-Odoorn haar RES-ambities niet bij. Het was daarom niet nodig dit beleid te herijken. Wel stelde de gemeente een Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn, de Duurzaamheidsagenda 2024-2030: Samen duurzaam doen en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma op. In tabel 22 brengen we de betrokkenheid van de gemeenteraad omtrent het proces ná de RES 1.0 in kaart. We scoorden de indicator 'omzetten in beleid' voldoende.

3.3.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de *openheid van de agenda*. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor volksvertegenwoordigers om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.[160] De scorekaart bevat vier indicatoren voor de openheid van het agendavormingsproces.

Tabel 21: openheid agenda

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Beleidsruimte	±	±
Betrokkenheid	±	±
Invloed delen	±	±
Inzicht in beleidsproces	+	±

Tabel 22 toont de betrokkenheid van de raad van Borger-Odoorn in het proces na de RES 1.0.

[158] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Samen denken & samen doen! Coalitieakkoord 2022-2026, p. 6.
[159] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Samen denken & samen doen! Coalitieakkoord 2022-2026, p. 6.
[160] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

Tabel 22: betrokkenheid gemeenteraad proces na de RES 1.0

Document	Gemeenteraad	Datum behandeling	Moties en amendementen
Transitievisie Warmte	Besproken[161] Vastgesteld[162]	20 januari 2022 27 januari 2022	- 2 moties ingediend, waarvan 1 aangenomen en 1 verworpen[163]
Notitie Op weg naar de RES 2.0	Onbekend	Onbekend	Onbekend[164]
Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe	Besproken en voor kennisgeving aangenomen[165]	20 april 2023	-
Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn	Besproken[166] Vastgesteld[167]	5 oktober 2023 19 oktober 2023	- -
Duurzaamheidsagenda 2024-2030: Samen duurzaam doen	Besproken[168] Vastgesteld[169]	4 april 2024 18 april 2024	- 1 amendement ingediend en aangenomen[170]
Uitvoeringsprogramma Duurzaamheidsagenda Samen duurzaam doen: 2024-2026	Besproken[171] Vastgesteld[172]	12 september 2024 26 september 2024	- -

Beleidsruimte en betrokkenheid

Het eerste document dat de NRK onder het proces na de RES rangschikt, is de Transitievisie Warmte. De raad besprak de Transitievisie in de raadsvergadering van 20 januari 2022.[173] In de daaropvolgende vergadering van 27 januari besloot de gemeenteraad over de Transitievisie. Vanuit de raad kwamen twee moties. De eerste motie verzocht het college een plan van aanpak op te stellen met gemeentelijke beleidsinstrumenten om energiearmoede te signaleren en te voorkomen. De raad nam de motie unaniem aan. In de tweede motie verzochten de indieners het college de in de motie genoemde overwegingen uit te werken in criteria welke (mede) richtinggevend zouden worden voor de uitvoering van de energietransitie. Onduidelijk is om welke overwegingen het ging, omdat de motie niet beschikbaar is in de raadsstukken. De raad verwierp de motie en stelde de Transitievisie Warmte vast.[174]

Het tweede en derde document betreffen de notitie Op weg naar de RES 2.0 en het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe. Het is volgens niet duidelijk of de gemeenteraad de notitie RES 2.0 ontving, omdat deze ontbreekt in de raadsstukken. Ook de gemeente kan niet met

[161] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 20 januari 2022.
[162] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 27 januari 2022, pp. 12-15.
[163] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 27 januari 2022, pp. 12-15.
[164] Een medewerker van de gemeente liet ons op 4 juni 2025 weten niet met zekerheid te kunnen zeggen of de gemeenteraad de notitie Op weg naar de RES 2.0 heeft ontvangen.
[165] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Lijst ingekomen stukken donderdag 20 april 2023.
[166] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Agenda raadscommissie 5 oktober 2023.
[167] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Besluitenlijst raadsvergadering 19 oktober 2023, p. 8.
[168] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Agenda Raadscommissie 4 april 2024.
[169] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Besluitenlijst raadsvergadering 18 april 2024, pp. 10-12.
[170] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Besluitenlijst raadsvergadering 18 april 2024, pp. 10-12.
[171] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Agenda Raadscommissie 12 september 2024.
[172] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Besluitenlijst raadsvergadering 26 september 2024, p. 13.
[173] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 20 januari 2022.
[174] Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 27 januari 2022, pp. 12-15.

zekerheid zeggen of de raad de notitie heeft gekregen.[175] Wel ontving de raad van Borger-Odoorn het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe, al was de raad niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsrapportage in plaats van een RES 2.0. De gemeenteraad besprak het Voortgangsdocument op 20 april 2023 en nam dit ter kennisgeving aan.[176] Eén raadslid vroeg om een bijpraatsessie over de RES.[177] Volgens de gemeente vond deze niet plaats.[178]

Het vierde document dat onder het proces ná de RES valt, is de Omgevingsvisie. De gemeenteraad besprak de Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn op 5 oktober 2023. De raad stelde de Omgevingsvisie, zonder discussie en hoofdelijke stemming en zonder moties of amendementen in te dienen, op 19 oktober 2023 vast.[179]

Het vijfde document is de Duurzaamheidsagenda 2024-2030. Voor het opstellen van de duurzaamheidsagenda organiseerde de gemeente informatiesessies voor de raad. De gemeenteraad besprak de Duurzaamheidsagenda op 4 april 2024.[180] Voorafgaand aan de besluitvormende raadsvergadering van 18 april 2024 diende één raadslid een aantal technische vragen in, die de portefeuillehouder beantwoordde. Tijdens de raadsvergadering diende een aantal fracties een amendement in. Uit het raadsvoorstel bleek dat de Duurzaamheidsagenda, indien de raad deze zou vaststellen, gevolgd zou worden door een Uitvoeringsprogramma, dat de raad ter informatie zou ontvangen. Een aantal fracties was van mening dat de raad een participerende rol moest krijgen in de uitvoering van plannen en visies. In het amendement riepen de indieners het college daarom op:

- het Uitvoeringsprogramma 2024-2025 aan de raad ter besluitvorming voor te leggen; en
- de uitvoeringsprogramma's tot 2030, alsook de evaluaties ervan, aan de raad ter besluitvorming voor te leggen.[181]

De raad nam het amendement aan en stelde de Duurzaamheidsagenda vast.[182]

Het zesde en laatste document is het Uitvoeringsprogramma Duurzaamheidsagenda Samen duurzaam doen: 2024-2026, dat het college op verzoek van de raad ter besluitvorming voorlegde. De gemeenteraad besprak het Uitvoeringsprogramma op 12 september 2024 en stelde het zonder discussie en hoofdelijke stemming op 26 september 2024 vast.[183]

De raad werd betrokken bij en had beleidsruimte omtrent de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, de Duurzaamheidsagenda en het Uitvoeringsprogramma 2024-2025. De gemeenteraad was niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdocument in plaats van een

[175] Gebaseerd op een e-mailwisseling met de ambtelijke contactpersoon op 4 juni 2025.
[176] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Lijst ingekomen stukken donderdag 20 april 2023.
[177] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Lijst ingekomen stukken donderdag 20 april 2023.
[178] Gebaseerd op een e-mailwisseling met de ambtelijke contactpersoon op 5 juni 2025.
[179] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Besluitenlijst raadsvergadering 19 oktober 2023, p. 8.
[180] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Agenda Raadscommissie 4 april 2024.
[181] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). AANGENOMEN: amendement uitvoering en evaluatie duurzaamheidsprogramma.
[182] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Besluitenlijst raadsvergadering 18 april 2024, pp. 10-12.
[183] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Besluitenlijst raadsvergadering 26 september 2024, p. 13.

RES 2.0. Om deze reden scoorden we de indicatoren ‘beleidsruimte’ en ‘betrokkenheid’ deels voldoende.

Invloed delen en inzicht in beleidsproces

Zoals we in tabel 22 laten zien, werd de raad van Borger-Odoorn op verschillende momenten betrokken bij en geïnformeerd over het proces ná de RES 1.0. Raadsleden konden moties en amendementen indienen tijdens de besluitvorming omtrent de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, de Duurzaamheidsagenda en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma.

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

3.3.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

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

Tabel 23: betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Informatie	+	±
Behandeling	+	+
Tijd	+	+
Vormgeving	±	±
Amenderen	±	±
Stemmen	±	±
Tegenstemmen	±	±

Informatie

Raadsleden van Borger-Odoorn konden debatteren over de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, de Duurzaamheidsagenda en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma. Via raadsvoorstellen kreeg de raad informatie over onder andere de beoogde effecten, kanttekeningen, financiën en de uitvoering van beide beleidsstukken. De raad ontving het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe ter informatie. De RES-regio Drenthe zou twee informatiebijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers organiseren rondom de stand van zaken van de Drentse RES.[184]

In de raadsbrief die het college van Borger-Odoorn bij het Voortgangsdocument voegde, staat dat de opwek van de gemeente 0,615 TWh betrof. Daarmee had de gemeente al 92% van haar bod bereikt.[185] Dit is niet verrassend, aangezien de gemeente haar bod grotendeels baseerde op

[184] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Brief raad, Onderwerp: Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) regio Drenthe, 23 maart 2023.
[185] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Brief raad, Onderwerp: Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) regio Drenthe, 23 maart 2023.

eerder vastgesteld beleid omtrent zonneparken (Zonneoogst) en door het Rijk ingepaste windparken. Raadsleden hadden de mogelijkheid het Voortgangsdocument te agenderen, maar deden dit niet. Wel vroeg een raadslid een bijpraatsessie aan. Deze sessie vond uiteindelijk niet plaats. Het is de gemeente onbekend of raadsleden de notitie Op weg naar de RES 2.0 ontvingen.[186] We scoorden deze indicator daarom deels voldoende.

Behandeling en tijd

Zoals we in paragraaf 3.3.2 bespraken, behandelde de raad van Borger-Odoorn de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, de Duurzaamheidsagenda en het Uitvoeringsprogramma inhoudelijk door erover te debatteren. Tijdens deze debatten konden raadsleden vragen stellen en moties en amendementen indienen. Op basis van de in het vorige hoofdstuk besproken Reglement van Orde kreeg de gemeenteraad voldoende tijd om de documenten inhoudelijk te behandelen. We scoorden deze indicatoren voldoende.

Vormgeving

De grote lijnen van de RES zijn gebaseerd op de planning van het NPRES.[187] Het college van Borger-Odoorn geeft door middel van deelname aan de DET uitvoering aan de RES. De volksvertegenwoordigers van Borger-Odoorn hadden hier geen invloed op. Zij werden ook niet betrokken bij de keuze voor het Voortgangsdocument in plaats van een RES 2.0. De raad had wel invloed (kunnen hebben) op de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, de Duurzaamheidsagenda en het Uitvoeringsprogramma. Daarom scoorden we de indicator 'vormgeving' deels voldoende.

Amenderen

Volksvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid zijn om een voorstel te amenderen. De raad had geen mogelijkheden het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe te amenderen. Deze mogelijkheden had de raad wel met betrekking tot de overige in tabel 22 opgenomen documenten. We scoorden deze indicator deels voldoende.

Stemmen en tegenstemmen

Zoals we eerder beschreven, stemde de gemeenteraad van Borger-Odoorn over de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie en de Duurzaamheidsagenda. Over de RES-documenten kon de raad niet stemmen. Het Voortgangsdocument kreeg de raad ter kennisgeving. Het is niet duidelijk of de raad de notitie Op weg naar de RES 2.0 ontving. We scoorden deze indicatoren deels voldoende.

3.3.4 Mate van controle

Het vierde thema is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van één van de grondregels van het Nederlandse staatsrecht, namelijk het feit dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder

[186] Gebaseerd op een e-mailwisseling met de ambtelijke contactpersoon op 4 juni 2025.
[187] NPRES. (2019). *Handreiking 1.1.* Den Haag: NPRES.

verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat.[188] Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden.

Tabel 24: controlerende taak volksvertegenwoordigers

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

Kaderstelling

De raad ontving de notitie Op weg naar de RES 2.0 niet. Het Voortgangsdocument bevatte geen nieuw beleid of nieuwe kaders en kreeg de raad ter kennisgeving. De Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie en de Duurzaamheidsagenda bevatten wel kaders. De raad stelde deze documenten vast. We scoorden de indicator 'kaderstelling' daarom voldoende.

Periodieke toetsing

Toetsing van beleid is onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus. In de jaarstukken blikt de gemeente terug op het voorgaande jaar aan de hand van doelstellingen, activiteiten en resultaten. Zowel de RES als de Transitievisie Warmte worden, net als in de jaarstukken van 2021, genoemd onder het thema Duurzame Ontwikkeling. De Transitievisie Warmte is als activiteit opgenomen onder het doel 'Op weg naar een fossielvrije omgeving: besparen en transitie' en de RES is een activiteit bij 'Opwekken van schone energie.' De gemeente gaf aan op schema te liggen met betrekking tot de RES en de vaststelling van de Transitievisie Warmte te hebben voltooid.[189] In de jaarstukken van 2023 gaf de gemeente aan bezig te zijn met de herijking van zowel de RES als de Transitievisie Warmte.[190] De jaarstukken voor 2024 zijn nog niet beschikbaar (mei 2025). We scoorden de indicator 'periodieke toetsing' voldoende.

Verantwoording

In het proces na de RES 1.0 ging de raad in gesprek met het college over de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, de Duurzaamheidsagenda en het Uitvoeringsprogramma. Er vond geen verantwoording plaats met betrekking tot het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe. Het is niet bekend of de raad de notitie Op weg naar de RES 2.0 ontving. We scoorden de indicator daarom deels voldoende.

Bijsturen

De raad kon de Transitievisie Warmte, de Omgevingsvisie, de Duurzaamheidsagenda en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma bijsturen door middel van moties, amendementen en

[188] Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer. pp. 14 & 15.
[189] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Jaarstukken 2022, p. 21.
[190] Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Jaarstukken 2023, p. 21.

vragen. Dit was geen mogelijkheid bij het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe. We scoorden deze indicator deels voldoende.

3.3.5 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.[191] Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Tabel 25: politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

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

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

3.3.6 Beleidsresultaten

Het zesde en laatste thema is *beleidsresultaten.* In hoofdstuk 2 namen we de beleidsresultaten van de RES nog niet mee. De deelnemers werken nu een paar jaar aan de in 2021 vastgestelde doelen. Hoewel het nog steeds te vroeg is om de beleidsresultaten van de RES volledig in kaart te brengen – de RES loopt immers door tot 2030 – maken we hier in dit onderzoek alvast een begin mee. We legden de gemeente Borger-Odoorn schriftelijke vragen voor met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

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

Tabel 29: beleidsresultaten

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

Criteria

De gemeente Borger-Odoorn heeft geen overkoepelende criteria geformuleerd waaraan getoetst kan worden of het beleid aangaande de energietransitie doeltreffend en doelmatig is. In de

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

jaarstukken toetst de gemeente aan de hand van ambities en resultaten per thema of zij haar doelen bereikt. We scoorden deze indicator deels voldoende.

Evaluatie

De gemeente evalueerde haar beleid Zonneoogst (zie hoofdstuk 2) in 2020. Daarnaast zegde het college toe de uitvoeringsprogramma's van de Duurzaamheidsagenda 2024-2030 te monitoren en te evalueren. Het huidige Uitvoeringsprogramma (2024-2026) loopt nog. De Transitievisie Warmte evalueert de gemeente vooralsnog niet. We scoorden de indicator 'evaluatie' daarom deels voldoende.

Openbaarheid

De jaarstukken waarin het college de voortgang van de beleidsdoelen verantwoordt, zijn openbaar.

De gemeente verantwoordt de status van de opwek van duurzame energie via de regio brede RES-monitor.[192] Daarnaast hanteert de gemeente sinds 2024 een eigen Duurzaamheidsmonitor, waarin zij ieder jaar de stand van zaken met betrekking tot vijf thema's (CO_2 en Energietransitie, Duurzame mobiliteit, Klimaatadaptatie, Circulariteit en grondstoffen en Natuur en biodiversiteit) bijhoudt.[193] Beide monitoren zijn openbaar. We scoorden de indicator 'openbaarheid' voldoende.

Effectiviteit en doelmatigheid

De gemeente legt in haar jaarstukken verantwoording af over het al dan niet bereiken van de doelen binnen de energietransitie, houdt de uitvoering van de Duurzaamheidsagenda bij en monitort verschillende thema's in het kader van energie en klimaat. Desondanks heeft de gemeente Borger-Odoorn geen inzicht in en informatie over de effectiviteit en doelmatigheid van haar energiebeleid. De NRK kon deze indicator daarom niet beoordelen.

3.4 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties

Participatie in de warmtetransitie vindt in de gemeente Borger-Odoorn plaats op projectniveau: per straat, buurt of wijk.[194] De gemeente was voornemens per wijk samen met stakeholders en inwoners de technische, financiële en maatschappelijke mogelijkheden te onderzoeken voor aardgasvrij wonen. De uitkomsten zouden gebundeld worden in een Wijkuitvoeringsplan (WUP).[195] De NRK onderzocht de betrokkenheid van stakeholders niet op projectniveau en keek uitsluitend naar de betrokkenheid van stakeholders op lokaal beleidsniveau.

[192] https://res.drentheincijfers.nl/, benaderd op 14 mei 2025.
[193] Gebaseerd op een e-mailwisseling met de ambtelijke contactpersoon op 5 februari 2025.
[194] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 31.
[195] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 25.

3.4.1 Betrokkenheid stakeholders

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

Tabel 26: betrokken deelnemers

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

De gemeente Borger-Odoorn stelde een lijst op met volgens de gemeente belangrijke stakeholders in de warmtetransitie. Hieronder vielen: inwoners, ondernemers, de gemeente zelf, netbeheerder Enexis, woningcorporaties, de provincie, de waterschappen, de gemeenten Coevorden en Emmen en het Drents Energieloket.[196] De gemeente vermeldt niet of er een stakeholderanalyse is uitgevoerd voor deze lijst; de NRK trof geen stakeholderanalyse aan. Stakeholders waren niet betrokken bij de Duurzaamheidsagenda en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma. Deze indicator scoorden we onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder stakeholderanalyse niet beoordelen.

3.4.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de *openheid van de agenda.* Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor de stakeholders om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij makkelijker de koers van het beleid bijsturen.[197] Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

Tabel 27: openheid agenda

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

Volgens de Transitievisie Warmte betrok de gemeente stakeholders op verschillende manieren. Zo zouden zij betrokken zijn geweest bij het formuleren van de vier uitgangspunten (zie 3.2) en

[196] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 30.
[197] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

organiseerde de gemeente sessies met stakeholders om te onderzoeken wat in Borger-Odoorn de beste warmteoplossingen zouden zijn.[198] In de visie staat niet wanneer deze sessies plaatsvonden en wat de uitkomsten hiervan waren.

Het is wettelijk verplicht om de omgevingsvisie vrij te geven voor zienswijzen. De Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn lag van 8 juni tot en met 19 juli 2023 ter inzage. De gemeente ontving tien reacties, waarvan acht van stakeholders en twee van inwoners. De reacties bundelde de gemeente in een Nota van Zienswijzen en voorzag elke reactie van een beantwoording.[199] Op basis van het concept paste het college de Omgevingsvisie op een paar onderdelen aan.[200]

Stakeholders waren niet betrokken bij de Duurzaamheidsagenda en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma.

We scoorden de indicatoren 'beleidsruimte' en 'invloed delen' deels voldoende. De betrokkenheid van stakeholders bij de Transitievisie Warmte was onduidelijk, omdat de inbreng niet bekend is. De rol van stakeholders bij de Omgevingsvisie was beperkt, omdat deze alleen bestond uit het indienen van een zienswijze achteraf. Stakeholders waren niet betrokken bij de Duurzaamheidsagenda en het Uitvoeringsprogramma. De NRK vond geen procesafspraken voor de rolverdeling of besluitvorming. Deze indicatoren scoorden we daarom onvoldoende. We scoorden 'inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd' deels voldoende, omdat de gemeente de zienswijzen op de Omgevingsvisie wel vastlegde en de inbreng van de sessies omtrent de Transitievisie Warmte niet. We scoorden de indicatoren 'informeren,' 'meewegen' en 'inzicht geven' daarom ook deels voldoende. De gemeente was transparant over de zienswijzen op de Omgevingsvisie, maar niet over de inbreng voor de Transitievisie Warmte; deze indicator scoorden we ook deels voldoende. Het proces lag niet stil. Deze indicator is niet van toepassing.

3.4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema houdt in dat de deelnemers er per saldo op vooruit gaan en dat de deelnemers de resultaten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban.[201] Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 28: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

De NRK kon niet beoordelen of stakeholders er na het delen van hun inbreng en na het indienen van een inspraakreactie op de Omgevingsvisie op voor- of achteruitgingen. Deze indicator konden

[198] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, pp. 10; 22.
[199] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Zienswijzennota Omgevingsvisie Borger-Odoorn.
[200] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Zienswijzennota Omgevingsvisie Borger-Odoorn.
[201] de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 121.

we daarom niet beoordelen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

3.4.4 Behartiging kernwaarden

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

Tabel 29: behartigen kernwaarden

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

In Borger-Odoorn was sprake van beperkte, en bovendien wettelijk verplichte, participatie door middel van zienswijzen op de Omgevingsvisie. Er zijn geen procesafspraken tussen stakeholders en de gemeente Borger-Odoorn. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende.

3.4.5 Hiërarchie en structuur

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

Tabel 30: hiërarchie en structuur

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

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

3.4.6 Draagvlak

Bij het zesde thema staat de mate van draagvlak onder de deelnemers voor het beleid centraal. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie.[202]

Tabel 31: mate van draagvlak

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

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

3.5 Betrokkenheid van inwoners

Participatie in de warmtetransitie vindt in de gemeente plaats op projectniveau: per straat, buurt of wijk.[203] De NRK onderzocht de betrokkenheid van inwoners niet op projectniveau en keek uitsluitend naar de betrokkenheid van inwoners op lokaal beleidsniveau.

De gemeente zet in op vrijwillige deelname: inwoners worden niet gedwongen tot deelname aan maatregelen richting een aardgasvrije gemeente. Uitgangspunt in de warmtetransitie is volgens de gemeente dat inwoners aangeven wanneer zij in hun wijk willen starten met de warmtetransitie. Het einddoel is dat Borger-Odoorn in 2050 aardgasvrij is.[204] Wat er na 2050 gebeurt met de vrijwillige deelname, wordt niet duidelijk uit de Transitievisie Warmte.

3.5.1 Betrokkenheid inwoners

Het eerste thema is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.[205] Dit thema omvat drie indicatoren.

Tabel 32: betrokkenheid burgers

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

[202] Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.
[203] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 31.
[204] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 33.
[205] Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.

De gemeente Borger-Odoorn stelde in de Transitievisie Warmte een lijst op met volgens de gemeente belangrijke stakeholders in de warmtetransitie, waaronder inwoners.[206] De gemeente vermeldt niet of er een stakeholderanalyse is uitgevoerd voor deze lijst; de NRK trof geen stakeholderanalyse aan. Inwoners waren niet betrokken bij het opstellen van de Duurzaamheidsagenda en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma. Zij konden wel een zienswijze indienen toen de Omgevingsvisie ter inzage lag, wat een wettelijke verplichting is. De indicator 'actorenanalyse' scoorden we onvoldoende. De overige twee indicatoren konden we zonder stakeholderanalyse niet beoordelen.

3.5.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de mate van openheid in de agendavorming. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor inwoners om elementen en signalen uit de samenleving naar voren te brengen. Zo kunnen inwoners makkelijker de koers van het beleid bepalen.[207] Dit thema bevat tien indicatoren.

Tabel 33: openheid agenda

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

Voor zover de NRK kon nagaan, waren inwoners niet betrokken bij het opstellen van de Transitievisie Warmte. De gemeente is voornemens de Transitievisie Warmte aan te scherpen met behulp van goede ideeën van inwoners, bedrijven, stakeholders en de gemeente zelf.[208] Hoe en wanneer de gemeente dit wil doen, vermeldt zij niet. Inwoners waren ook niet betrokken bij het opstellen van de Duurzaamheidsagenda en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma.

Het is wettelijk verplicht om de Omgevingsvisie vrij te geven voor zienswijzen. De Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn lag van 8 juni tot en met 19 juli 2023 ter inzage. De gemeente ontving tien reacties, waarvan acht van stakeholders en twee van inwoners. De reacties bundelde

[206] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 30.
[207] Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.
[208] Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte, p. 7.

de gemeente in een Nota van Zienswijzen. De gemeente voorzag elke reactie van een beantwoording. Eén reactie van een inwoner leidde tot een kleine wijziging.[209]

We scoorden de indicatoren 'beleidsruimte' en 'invloed delen' deels voldoende, omdat de betrokkenheid van inwoners bij de Omgevingsvisie beperkt werd tot wettelijk verplichte zienswijzen nadat de gemeente de visie al had opgesteld. Ten grondslag aan de Omgevingsvisie lag de Nota van Uitgangspunten waar inwoners wel bij betrokken werden (zie hoofdstuk 2). Bij de Transitievisie Warmte, de Duurzaamheidsagenda en het Uitvoeringsprogramma vond geen inwonerparticipatie plaats. De NRK vond geen procesafspraken voor de rolverdeling of besluitvorming. Deze indicatoren scoorden we daarom onvoldoende. We scoorden 'inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd' voldoende, omdat de gemeente de zienswijzen op de Omgevingsvisie vastlegde. We scoorden de indicatoren 'informeren,' 'meewegen' en 'inzicht geven' voldoende op basis van de Nota van Zienswijzen. De gemeente was transparant over de inbreng; deze indicator scoorden we ook voldoende. Het proces lag niet stil. Deze indicator is niet van toepassing.

3.5.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

Tabel 34: uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

De NRK kon niet beoordelen of inwoners er na het indienen van een zienswijze op de Omgevingsvisie op voor- of achteruitgingen. Deze indicator konden we daarom niet beoordelen. In navolging hiervan kon de NRK ook niet beoordelen of er mitigerende maatregelen nodig waren.

3.5.4 Behartiging kernwaarden

Het vierde thema is de mate waarin deelnemers hun kernwaarden kunnen behartigen. Kernwaarden zijn normen en waarden van een organisatie, gemeenschap of persoon die haar bestaansrecht raken. Het beschermen van kernwaarden is een belangrijke spelregel binnen het managen van een netwerk.[210] Dit is de enige indicator van dit thema.

Tabel 35: beschermen kernwaarden

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

[209] Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Zienswijzennota Omgevingsvisie Borger-Odoorn, pp. 30-31.
[210] de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 118.

De NRK vond geen procesafspraken tussen Borger-Odoorn en haar inwoners. Deze indicator scoorden we daarom onvoldoende.

3.5.5 Hiërarchie en structuur

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

Tabel 36: hiërarchie en structuur

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

De gemeente Borger-Odoorn gaf conform de wet de Omgevingsvisie voor inzage vrij. Twee inwoners dienden een zienswijze in. Hiervoor maakte de gemeente geen afspraken, maar impliciet is de hiërarchische positie van inwoners ten opzichte van de gemeente duidelijk. Deze indicator scoorden we deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we daarom niet beoordelen.

3.5.6 Draagvlak

Het zesde en laatste thema omvat de mate van draagvlak. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de organisatie.[211] Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 37: mate van draagvlak

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

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

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

3.6 Samenvattende bevindingen

- Volksvertegenwoordigers.
  Het is niet bekend of de raad van Borger-Odoorn de notitie Op weg naar de RES 2.0 ontving. De raad ontving het Voortgangsdocument RES-regio Drenthe ter informatie nadat dit was vastgesteld door het college. De raad was niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdocument in plaats van een RES 2.0. Toch had de agenda een redelijk open karakter, omdat de raad over de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie debatteerde en deze documenten kon vaststellen. Raadsleden konden voor deze documenten moties en amendementen indienen. De raad heeft hiermee enige controle over een deel van het proces ná de RES 1.0 kunnen hebben.

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

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

Bestuurlijke reactie

Beste leden van de Rekenkamercommissie,

Op 27 januari ontvingen wij uw brief inzake bestuurlijk wederhoor Rekenkameronderzoek RES en het daarbij horende onderzoeksrapport. Wij hebben uw onderzoeksrapport met belangstelling gelezen. De energietransitie en de democratische legitimiteit daarvan zijn belangrijke onderwerpen, die de laatste jaren in een stroomversnelling zijn geraakt.

Wij zijn het oneens met uw hoofdconclusie, dat de democratische legitimiteit van het proces voor en na de RES 1.0 onvoldoende zou zijn geweest. Wij zijn tot dit inzicht gekomen op basis van onderstaande zes overwegingen.

Algemene overwegingen: normatief onderzoek naar democratische legitimiteit

1. Het rapport toetst met terugwerkende kracht, aan de hand van de “Wet versterking participatie op decentraal niveau” die van kracht werd per 1 januari 2025. De juiste toetssteen voor het beleid dat de gemeente voor en na de RES 1.0 heeft gevoerd, is het toen geldende gemeentelijke participatiebeleid.
2. De Rekenkamer Borger-Odoorn heeft door de Noordelijke Rekenkamer een normatief onderzoek laten uitvoeren, dat een specifiek model voor democratische legitimiteit hanteert, met een sterke nadruk op participatie. Dit is echter niet het enige acceptabele model. Wij hanteren een fundamenteel andere benadering: de representatieve democratie. Daaruit volgt ook een ander oordeel. In onze benadering is een besluit democratisch legitiem, als gekozen volksvertegenwoordigers het volgens de juiste procedure hebben vastgesteld. Alle andere aspecten, zoals de vraag hoe het college de raad heeft meegenomen, of en hoe maatschappelijke organisaties en inwoners in participatie betrokken zijn, geven niet de doorslag. Dergelijke aspecten kunnen de besluitvorming verbeteren, maar behoren niet tot het minimaal vereiste. Ons college heeft de stellige indruk dat de gemeenteraad in de afgelopen jaren ook deze interpretatie van representatieve democratie heeft aangehangen. Een gedachtenexperiment kan dit verhelderen: de jaarlijkse begrotingsvergadering in november is een hoogtepunt in het raadsjaar. Is een begroting democratisch niet legitiem tot stand gekomen, als de raad de begroting vaststelt zonder voorafgaande participatie?

Specifieke overwegingen: Borger-Odoorn en de RES 1.0

3. Wij zien zeker de grote waarde van participatie: het kan het draagvlak voor te maken keuzes vergroten en de kwaliteit van het te formuleren beleid verbeteren. In de aanloop naar het raadsbesluit over de RES 1.0, op 17 juni 2021, heeft de gemeente daarom vanaf

2015 zich sterk ingezet om inwoners, maatschappelijke organisaties en de gemeenteraad goed in positie te brengen. Voor het Beleidsplan Zonne-oogst uit 2017 heeft de gemeente een heel goed participatietraject met meerdere rondes opgezet. Het beleidsplan Zonne-oogst wat hieruit voortkwam, is de basis voor de RES 1.0 geweest.

4. Verder heeft de raad voor de RES 1.0 een Startnotitie, de Concept-RES en de definitieve RES 1.0 kunnen vaststellen, zoals ook blijkt uit de bevindingen van uw rapport. Deze raadsbesluiten alleen al bieden voldoende democratische legitimiteit, nog afgezien van de uitvoerige participatie.
5. Overigens heeft de gemeente bij het beleidsplan Zonne-oogst wel degelijk een actorenanalyse uitgevoerd. Ook het proces na de RES 1.0 is volgens democratische procedures gelopen. De RES 1.0 had bij vaststelling al een looptijd tot 2030. Ons college heeft de Voortgangsrapportage op de RES 1.0 in 2023 aan de raad ter kennisname voorgelegd. Deze rapportage bood een overzicht over de gerealiseerde inspanningen, de behaalde resultaten tot dan toe en de resterende opgaves. De Voortgangsrapportage schrijft in de inleiding dat het “een piketpaaltje richting 2030” is en dat landelijk en regionaal het voortschrijdend inzicht is, dat er geen nieuwe ontwikkelingen zijn die het noodzakelijk maken om nieuwe regionale kaders vast te stellen. Eerst moesten de resterende opgaves tot 2030 uitgevoerd worden. Er was kortom geen noodzaak om in een nieuw democratisch besluit een volgende RES vast te stellen. Tot slot had de raad desgewenst dit ingekomen stuk vanzelfsprekend voor bespreking kunnen agenderen en heeft de RES-regio Drenthe twee digitale bijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers georganiseerd.
   Overigens heeft ook ons college niet kunnen vaststellen dat de regionale notitie “Op weg naar RES 2.0” (zie p.50 van uw rapport) naar de gemeenteraad gestuurd is. Waarom dit niet gebeurd is, valt helaas niet meer te reconstrueren. Het blijkt dat de notitie wel in september 2022 in het Portefeuillehoudersoverleg tussen wethouder en ambtelijke staf is besproken.

   Tot slot vermeldt p.56 dat niet vast te stellen viel of onder stakeholders draagvlak was voor het energiebeleid van de gemeente Het Hogeland. Wij nemen aan dat de Rekenkamer hier de gemeente Borger-Odoorn bedoelt, maar vragen ons af of deze bevinding dan ook voor onze gemeente geldt.

Rijksbemoeienis

6. In dit dossier is de machtsverdeling tussen Rijk en gemeente veel belangrijker geweest dan de machtsverdeling tussen raad en college, waarop uw onderzoek zich richt. Het Rijk heeft de gemeente Borger-Odoorn en haar inwoners volledig buiten spel gezet. Het heeft zonder consultatie met raad, college of inwoners bepaald, waar en hoeveel windmolens in onze gemeente geplaatst gingen worden. De keuzes die raad en college gemaakt hebben in proces en inhoud voor de RES 1.0, zijn een rechtstreekse reactie geweest op de Rijksdwang. Het rapport daarentegen focust op mogelijke optimalisering van de machtsverdeling binnen de gemeente en besteedt zo te weinig aandacht aan de kwestie

die veel zwaarder weegt in dit dossier. Namelijk de dwang die het Rijk op raad, college en inwoners van onze gemeente heeft uitgeoefend. Het rapport heeft geen aandacht voor de wonden die dit in samenleving en politiek geslagen heeft.

Aanbevelingen

Tot slot bieden wij graag helderheid, hoe wij de drie aanbevelingen uit dit rapport waarderen.

1. Wij menen dat deze extra inspanning geen rendement oplevert voor de inwoners of maatschappelijke organisaties. Het kan zelfs tot onhelderheid leiden: welk onderdeel van de participatieverordening wanneer in te zetten.
2. Wij juichen deze aanbeveling toe. Het is altijd verstandig, als de raad vooraf een gemotiveerde keuze maakt, hoe hij zijn betrokkenheid bij besluitvorming wil vormgeven.
3. Wij zien wat deze inspanning aan rendement kan opleveren voor de inwoners en maatschappelijke organisaties: meer transparantie. Maar we verwachten niet dat het beleid er inhoudelijk beter van wordt. Het is dus een afweging, in welke gevallen de kwestie groot genoeg is om deze extra inspanning te rechtvaardigen.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,
de secretaris, de burgemeester,





E.W. Bennema mr. J. Seton

Nawoord

De Rekenkamer Borger-Odoorn heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college op het onderzoek, uitgevoerd in samenwerking met de Noordelijke Rekenkamer, naar de democratische legitimiteit van de RES. De Rekenkamer ziet in de bestuurlijke reactie geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek te herzien.

Ten aanzien van de reactie van het college merkt de Rekenkamer het volgende op:
In het onderzoek wordt participatie expliciet betrokken als onderdeel van de beoordeling van democratische legitimiteit, naast de rol van de raad en de informatievoorziening. Het rapport laat zien dat participatie van inwoners en belanghebbenden bijdraagt aan de herkenbaarheid en uitlegbaarheid van keuzes en van belang is in processen waarin besluitvorming op regionale schaal plaatsvindt. Tegelijkertijd concludeert het onderzoek dat deze participatie in het RES-proces beperkt is geweest en niet op alle onderdelen expliciet is geborgd.

Normenkader en wetgeving

Het college stelt dat is getoetst aan recente wetgeving. In het onderzoek is echter gewerkt met een eigen normenkader, opgesteld in 2021 en gebaseerd op de uitgangspunten uit het Klimaatakkoord, waarin participatie, kaderstelling en informatievoorziening een plek hebben. Dit leidt tot een verschil in interpretatie van de gehanteerde toetsingsbasis.

Formele besluitvorming door de raad

Het college wijst op de vaststelling van verschillende RES-documenten door de raad. Dit is feitelijk juist. Het onderzoek richt zich echter op de rol van de raad gedurende het proces, inclusief voorbereiding en uitvoering. De formele besluitvorming aan het einde van het traject vormt daarvan een onderdeel, maar niet het volledige beeld.

Rol van participatie

Het college plaatst participatie in relatie tot de formele besluitvorming. In het onderzoek wordt participatie beschouwd als onderdeel van democratische legitimiteit, met name vanwege het belang van betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden bij regionale besluitvorming, zoals ook verwoord in het Klimaatakkoord. Daarbij merkt de Rekenkamer op dat het belang van participatie ook terugkomt in het coalitieakkoord en het bestuursprogramma.

Zonne-oogst en participatie

In het rapport wordt op pagina 33–35 ingegaan op het participatietraject rond Zonne-oogst. Dit traject is meegenomen in de beoordeling en verwerkt in de scorekaart van het gehanteerde normenkader.

Invloed van het Rijk

Het college wijst op de sturende rol van het Rijk. Het onderzoek onderkent deze regionale en bovenlokale context, maar richt zich op de wijze waarop binnen deze context invulling is gegeven aan de rol van de raad en de betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden. De invloed van het Rijk valt daarmee buiten de directe scope van het onderzoek.

Informatievoorziening aan de raad

Het college geeft aan dat niet alle relevante documenten met de raad zijn gedeeld. Dit sluit aan bij de bevinding in het onderzoek dat de informatievoorziening richting de raad niet in alle gevallen volledig en consistent is geweest.

Complexiteit van regionale samenwerking

Het college benadrukt de complexiteit van regionale samenwerking. Het onderzoek laat zien dat deze context vraagt om duidelijke afspraken over de rol van de raad en de betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden.

Actorenanalyse

Het college geeft aan dat een actorenanalyse is uitgevoerd. De onderzoekers hebben deze, ondanks herhaaldelijk verzoek, niet ontvangen en konden deze daarom niet betrekken in het onderzoek.

Bronnenlijst

Literatuur en algemene stukken

- Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited
- Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer
- de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Agenda besluitvormende raadsvergadering 14 december 2017.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 14 december 2017
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 28 september 2017
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst oriënterende raadsbijeenkomst 7 september 2017
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Besluitenlijst oriënterende raadsbijeenkomst 30 november 2017
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Oogst dialoogtafels zonneakkers: een schetsboek van de resultaten
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Memo aandachtspunten n.a.v. oriënterende raadsvergadering d.d. 30 november 2017 betreffende beleidsnota zonneakkers
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Memo procedureschema en beoordelingscriteria.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Projectplan Zonneakkers
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Raadsvoorstel Project Zonneakkers
- Gemeente Borger-Odoorn. (2017). Zienswijzen Zonneakkers
- Gemeente Borger-Odoorn. (2018). Coalitieakkoord Vertrouwd, Vernieuwend, Vooruit!
- Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 14 november 2019.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Besluitenlijst besluitvormende raadsbijeenkomst 28 november 2019
- Gemeente Borger-Odoorn. (2019). Communicatie en Participatie Duurzaamheid: de communicatie- en participatie-aanpak voor de uitvoeringsagenda duurzaamheid.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 2 juli 2020
- Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 28 mei 2020
- Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Duurzaamheidsagenda 2019-2022
- Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Raadsvoorstel Concept RES-regio Drenthe

- Gemeente Borger-Odoorn. (2020). Raadsvoorstel update Duurzaamheidsagenda 2019-2022
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 10 mei 2021
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 20 mei 2021.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 3 juni 2021
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 17 juni 2021.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bijlage 1 – Reactie NMFD en TBOs op RES 1.0 regio Drenthe
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bijlage 3 – Reactie de Drentse KEI op RES 1.0.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Bouwen aan een nieuw samenspel: Visie op participatie in de gemeente Borger-Odoorn
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Email VEH – betrek bewoners bij de RES.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Lijst ingekomen stukken raadsvergadering 8 april 2021.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Lijst ingekomen stukken raadsvergadering 20 mei 2021.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Raadsvoorstel evaluatie beleidsplan Zonneoogst.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Raadsvoorstel RES 1.0 regio Drenthe.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Reactie natuur- en milieuorganisaties RES 1.0.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie nota uitgangspunten omgevingsvisie.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie RES 1.0 (hoofdindiener Leefbaar Borger-Odoorn).
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie RES 1.0 (hoofdindiener PvdA).
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Motie RES 1.0 (hoofdindiener VVD).
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Nota van Uitgangspunten Borger Odoorn
- Gemeente Borger-Odoorn. (2021). Samen aan de slag voor een aardgasvrij Borger-Odoorn: Transitievisie Warmte
- Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Agenda oriënterende raadsbijeenkomst 20 januari 2022.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Besluitenlijst besluitvormende raadsvergadering 27 januari 2022
- Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Jaarstukken 2021
- Gemeente Borger-Odoorn. (2022). Samen denken & samen doen! Coalitieakkoord 2022-202
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Agenda raadscommissie 5 oktober 2023.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Besluitenlijst raadsvergadering 19 oktober 2023
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Brief raad, Onderwerp: Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) regio Drenthe, 23 maart 2023.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Jaarstukken 2022
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Lijst ingekomen stukken donderdag 20 april 2023.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Omgevingsvisie Buitengewoon Borger-Odoorn
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Raadsvoorstel Duurzaamheidsagenda
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Raadsvoorstel Omgevingsvisie BuitenGewoon Borger-Odoorn
- Gemeente Borger-Odoorn. (2023). Zienswijzennota Omgevingsvisie Borger-Odoorn.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). AANGENOMEN: amendement uitvoering en evaluatie duurzaamheidsprogramma.

- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Agenda Raadscommissie 4 april 2024.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Agenda Raadscommissie 12 september 2024.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Besluitenlijst raadsvergadering 18 april 2024
- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Besluitenlijst raadsvergadering 26 september 2024
- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Duurzaamheidsagenda 2024-2030: Samen duurzaam doen.
- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Jaarstukken 2023
- Gemeente Borger-Odoorn. (2024). Uitvoeringprogramma Duurzaamheidsagenda Samen duurzaam doen: 2024-2026
- Gemeente Borger-Odoorn, Zonneoogst, Beleidsplan zonneakkers in Borger-Odoorn 2018-2020
- Hendriks, F., Ostaaijen, J. van en Boogers, M. (2011). Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Heslinga, S., De Jong, P.O. & Schaap, L. (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023)
- Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord.
- Nationaal Programma RES. (2019). Handreiking 1.1. Den Haag: NPRES.
- Nationaal Programma RES. (2020). 'Wat als'-situaties. Den Haag: NPRES.
- Nationaal Programma RES. (2022). Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.
- Nationaal Programma RES. Een plan m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie? Zijn RES documenten plan m.e.r. plichtig?
- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Drenthe
- RES-regio Drenthe. (2020). Actielijst Drentse Energietafel, 1 oktober 2020.
- RES-regio Drenthe. (2021). Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2021). Overzicht besluiten DET over amendementen en moties RES 1.0.
- RES-regio Drenthe. (2022). Op weg naar RES 2.0: Doorontwikkeling RES-regio Drenthe
- RES-regio Drenthe. (2023). Oplegnotitie Voortgangsdocument RES-regio Drenthe 2023.
- RES-regio Drenthe. (2023). Voortgangsdocument Regionale Energie Strategie (RES) Regio Drenthe.
- RES-regio Drenthe. (2025). Voortgangsdocument Regionale Energiestrategie (RES) Regio Drenthe.
- Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Gemeente Borger-Odoorn

Websites

- www.energievoordrenthe.nl
- www.borgerodoorn.bestuurlijkeinformatie.nl
- www.res.drentheincijfers.nl

Wetgeving

- Algemene wet bestuursrecht

- Gemeentewet
- Omgevingsbesluit
- Omgevingswet

Bijlage 1: Scorekaart democratische legitimiteit

Representatieve democratie

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

		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 2: Factsheets deelnemende Drentse gemeenten

Factsheet Drentse gemeenten						
Aspecten	Aa en Hunze	Assen[212]	Borger Odoorn	Coevorden	Midden Drenthe	Tynaarlo
De gemeenteraad was betrokken bij de RES 1.0			Ja, de raad stelde de Startnotitie RES Drenthe 1.0, de Concept-RES			

[212] Het proces na de RES 1.0 omvat in Assen een beperkt aantal documenten in vergelijking met andere gemeenten. Documenten die andere gemeenten na de RES 1.0 vaststelden, stelde de raad in Assen voor vaststelling van de RES 1.0 vast, zoals de Transitievisie warmte en de Omgevingsvisie.

			Drenthe en de RES 1.0 Drenthe vast.			
De gemeenteraad was betrokken bij het RES-bod dat het college indiende bij de RES-regio			Ja, met het vaststellen van de RES 1.0 stelde de raad het RES-bod vast. Dit bod is deels gebaseerd op een beleidsplan uit 2017.			
De gemeente voerde in aanloop naar de RES 1.0 en/of na de RES een actorenanalyse uit om te bepalen welke stakeholders en inwoners betrokken zouden worden			Nee			
De gemeente betrok zelf stakeholders bij de RES 1.0			Stakeholders formuleerden uit eigen beweging reacties over de RES 1.0.			
De gemeente betrok zelf inwoners bij de RES 1.0			Nee			
Er lag eigen gemeentelijk beleid ten grondslag aan het gemeentelijke RES-bod						
De gemeente betrok stakeholders bij dit eigen gemeentelijke beleid			Stakeholders waren betrokken bij het beleidsplan Zonneoogst, in de vorm van introductiegesprekken, een klankbordgroep en dialoogsessies.			
De gemeente betrok inwoners bij dit eigen gemeentelijke beleid			Inwoners waren betrokken bij het beleidsplan Zonneoogst in de vorm van introductiegesprekken, een klankbordgroep en dialoogsessies.			

De gemeenteraad stelde eigen beleid vast met betrekking tot de energietransitie na de RES 1.0			Ja, de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie.			
De gemeente betrok stakeholders bij dit beleid van na de RES 1.0			Sessies voor de Transitievisie Warmte. Zienswijzeprocedure voor de Omgevingsvisie.			
De gemeente betrok inwoners bij dit beleid van na de RES 1.0			Zienswijzeprocedure voor de Omgevingsvisie			
De gemeente maakte bij het betrekken van stakeholders duidelijke afspraken met hen			Nee			
De gemeente maakte bij het betrekken van inwoners duidelijke afspraken met hen			Nee			
De gemeente verwerkte de inbreng van stakeholders en inwoners			De gemeente was transparant over de zienswijzen. Niet alle input werd schriftelijk vastgelegd.			