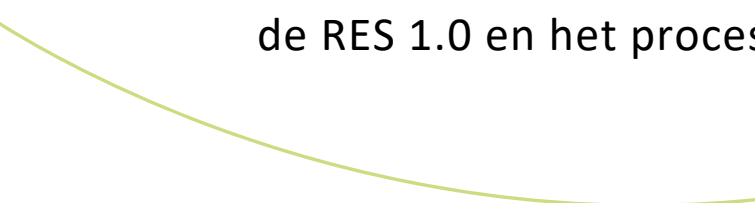


(Na) de RES 1.0 Groningen

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



Opstellers	5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e en 5.1.2e
Portefeuillehouder	Rekenkamr Westerkwartier
Datum	23 december 2025

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen.....	3
Aanleiding en vraagstelling.....	3
Conclusies.....	4
Aanbevelingen.....	7
1. Aanleiding en vraagstelling	8
1.1 De RES Groningen	8
1.2 NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie'	9
1.3 Proces ná de RES 1.0	10
1.4 Wettelijke bevoegdheden en instrumenten van de gemeenteraad	12
1.5 Vraagstelling.....	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.....	28
2.4 De betrokkenheid van inwoners bij de RES 1.0	32
2.5 Samenvattende bevindingen	35
3. Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0	37
3.1 Inleiding.....	37
3.2 Proces ná de RES 1.0	37
3.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad	39
3.4 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties	45
3.5 Betrokkenheid van inwoners.....	48
3.6 Samenvattende bevindingen	51
Bronnenlijst.....	52
Bijlage 1: scorekaart democratische legitimiteit.....	54
Bijlage 2: Factsheet deelnemende gemeenten	57

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 Groningen 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 Groningse bod bedraagt 5,7 TWh. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een RES zou vaststellen.

De Noordelijke Rekenkamer (NRK) onderzocht in 2021 op provinciaal niveau de democratische legitimiteit van de RES 1.0. Daarbij nam de NRK het gemeentelijke niveau niet mee, omdat zij bij gemeenten geen onderzoeksbevoegdheid heeft. In 2024 en 2025 onderzocht de NRK op provinciaal niveau de democratische legitimiteit van het proces na de RES 1.0. Om ook onderzoek te kunnen doen op gemeentelijk niveau, bood de NRK lokale rekenkamers in Noord-Nederland aan namens hen dit onderzoek uit te voeren. De rekenkamer van de gemeente Westerkwartier besloot deel te nemen aan dit onderzoek. Daardoor kon de NRK binnen de gemeente Westerkwartier 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 Groningen in 2023 een RES 2.0 vast zou stellen, maar het Nationaal Programma RES (NPRES) legde de RES-regio's de keuze voor een RES 2.0 of een voortgangsdokument op te stellen. De RES-regio Groningen publiceerde, net als de meeste andere regio's, een Voortgangsdokument in plaats van een nieuwe strategie. Voorlopig komt er geen nieuwe strategie. Ondertussen gaat de energietransitie door en daarmee blijft de behoefte aan voldoende democratisch en maatschappelijk draagvlak voor deze transitie, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord.

Proces na de RES 1.0

De NRK rangschikt de volgende documenten onder het proces na de RES 1.0 in de gemeente Westerkwartier:

- Transitievisie Warmte
- Omgevingsvisie
- Startdocument RES 2.0 Groningen
- Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen

Het voortgangsdokument heeft een cyclus van twee jaar. In mei 2025 leverde de RES-regio Groningen de Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen 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 Westerkwartier borgde de democratische legitimiteit van de RES 1.0 niet voldoende.

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 1.0, Concept RES 1.0 en RES 1.0 vast. Het RES-bod baseert de gemeente op de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier. Deze ontwikkelde de gemeente parallel aan het RES-proces. Stakeholders en inwoners werden niet betrokken bij het gemeentelijk RES-proces. Zij werden wel betrokken bij de visie Hernieuwbare Elektriciteit. De gemeente maakte geen stakeholderanalyse. Specifieke afspraken over hiërarchische posities maakte de gemeente niet, al was dit impliciet duidelijk.

De gemeenteraad werd niet betrokken bij de keuze voor de Voortgangsrapportage RES 2.0 in plaats van een herijkte RES. Stakeholders en inwoners waren niet betrokken bij die rapportage. De Raad stelde de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie vast. De Voortgangsrapportage RES 2.0 ontving zij ter informatie. Maatschappelijke organisaties en inwoners hadden beleidsruimte en

¹ RES-regio Groningen. (2025). Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen. RES-regio Groningen

konden zo input leveren voor gemeentelijke visies. De gemeente informeerde de deelnemers over wat er met hun inbreng gebeurde.

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 Groningen?

De gemeenteraad stelde het startdocument, de concept RES 1.0 en de RES 1.0 vast. Het gemeentelijk RES-bod was onderdeel van de RES. Parallel aan dit proces stelde de gemeenteraad de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier vast. De raad had geen directe invloed op het RES-bod dat het college inbracht bij de RES-regio. Deze invloed had ze wel op de invulling ervan.

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

De gemeente voerde geen actorenanalyses uit om te bepalen welke stakeholders het beste betrokken konden worden bij de RES 1.0 en de documenten die raken aan de RES 1.0. Stakeholders waren niet betrokken bij het RES-proces, wél bij het opstellen van de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier. De inbreng legde de gemeente vast in bijlagen. Expliciete afspraken over hiërarchische posities zijn niet gemaakt.

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 het opstellen van het RES-bod. Wel betrok ze inwoners bij het opstellen van de visie Hernieuwbare elektriciteit. De gemeente voerde geen actorenanalyse uit. De inbreng legde de gemeente vast in bijlagen. De participatie bestond onder andere uit twee inwonersavonden en een enquête.

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

De gemeenteraad was niet betrokken bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken en in plaats daarvan een Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen te publiceren. Deze voortgangsrapportage kreeg de raad ter informatie aangeboden. Andere gemeentelijke visies die vallen onder het proces na de RES 1.0, zoals de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie, werden wel door de raad vastgesteld. 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?

Maatschappelijke organisaties waren niet betrokken bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken. Van betrokkenheid bij de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen was geen sprake. Tijdens de totstandkoming van de Transitievisie Warmte werkte de gemeente samen met de netwerkbeheerder en woningcorporaties. Voor de Transitievisie Warmte schreef de gemeente een actorenanalyse. De concept-omgevingsvisie is besproken met een select aantal maatschappelijke partners. Deze konden ook zienswijzen indienen.

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

Inwoners waren niet betrokken bij de keuze de RES 1.0 niet te herijken. De gemeente betrok inwoners wel bij de Omgevingsvisie en de Transitievisie warmte. In de vorm van dialogotafels en een enquête konden inwoners zich uitspreken over thema's die onderdeel zijn van het proces ná de RES 1.0.

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

Verzoek het college van B&W om de verplichte participatieverordening specifiek uit te werken 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 Groningse RES-regio worden genomen.

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

Aanbeveling 3

Verzoek het college van B&W om de input van stakeholders en inwoners uit te werken en daarop te reageren zoals 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 Groningen

Het Klimaatakkoord noemt een brede en actieve betrokkenheid van inwoners essentieel om de grote uitdagingen van dit akkoord aan te pakken. 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 uit het Klimaatakkoord 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 NPRES keek, nadat de regionale biedingen er lagen, of deze optelden tot het nationale doel van 35 TWh. Uiteindelijk overstegen de bijdragen dit nationale doel. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een Regionale Energiestrategie (RES) zou opleveren.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. De opzet, inrichting en uitvoering van het NPRES liggen bij het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van EZK, sinds juli 2024 Klimaat en Groene Groei (KGG), en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).⁴

RES-regio Groningen

De provincie Groningen vormt een afzonderlijke RES-regio, waarin de provincie en alle gemeenten gezamenlijk werken aan de RES-ambities. Deze overheden deden in de RES 1.0 een bod om vanaf 2030 5,7 TWh aan grootschalige duurzame elektriciteit op land te produceren.⁵ In de

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

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

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

⁵ RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen. Groningen: RES Groningen.

Voortgangsrapportage (zie paragraaf 1.3) geeft de RES-regio Groningen aan op koers te liggen om 6,4 TWh op te wekken, maar de regio houdt rekening met een onzekerheidsmarge van 0,7 TWh.⁶

RES-regio Groningen vindt het belangrijk dat de plannen uit de RES in samenspraak met inwoners en stakeholders tot stand komen.⁷ In 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.⁸ Daarnaast geven gemeenten hun eigen energiebeleid vorm, wijzen zij locaties aan voor zonne- en windparken en voeren zij de regie over de warmtetransitie.⁹

Het Groningse RES-bod is een optelsom van uitgevoerde projecten, goedgekeurde projecten en reeds bestaande ambities waar nog geen projecten aan gekoppeld zijn. Er is voor het RES-bod geen nieuw beleid gemaakt. In tabel 1 geven we de bijdrage van de gemeente Westerkwartier aan het Groningse RES-bod weer.¹⁰

Tabel 1: Bijdrage van Westerkwartier aan het Groningse RES-bod.

Energievorm	TWh per jaar
Vóór 2021 gerealiseerde windenergieprojecten	-
Vóór 2021 gerealiseerde zonne-energieprojecten	0,03
Concrete initiatieven voor windenergieprojecten	-
Concrete initiatieven voor zonne-energieprojecten	0,03
Vastgelegde ambitie	0,28
Totale bijdrage aan RES-bod Groningen	0,35

1.2 NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie'

In 2021 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer (NRK) het rapport 'Regionale democratie vergt energie'¹¹ 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."¹²

⁶ RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen, p. 5.

⁷ RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen, p. 22.

⁸ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen en RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen, p. 18.

⁹ RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen, pp. 6; 10.

¹⁰ RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen.

¹¹ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen.

¹² Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen, p. 6.

Geen centrale sturing op inwonerparticipatie

Op regionaal niveau zijn inwoners, behoudens één webinar, niet bij het RES-proces betrokken. Binnen de Groningse RES-regio is afgesproken dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de participatie met de eigen inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. Op de participatie die gemeenten organiseerden was vanuit de RES-regio weinig centrale sturing. Er was een Methodenboek Lokaal eigendom en Participatie; de toepassing hiervan was vrijblijvend. De RES-regio stuurde niet centraal op de participatie die gemeenten organiseerden. Een gezamenlijke definitie van draagvlak ontbrak.¹³ Eventuele participatie van inwoners over gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten liet de NRK destijds in haar onderzoek buiten beschouwing. Veel van de gemeentelijke energieplannen en specifieke energieprojecten dateerden al van voor de start van het RES-proces. Participatie daarin was dus geen participatie in het RES-proces.

Weinig participatie inwoners en stakeholders

De Groningse RES 1.0 kwam tot stand zonder brede betrokkenheid van de Groningse inwoners. Veel van de energieplannen dateerden van voor de RES.¹⁴ Bij de Groningse RES was een beperkt aantal stakeholders betrokken. De regio voerde geen stakeholderanalyse uit, waardoor onduidelijk is of alle stakeholders zijn bereikt en meegenomen in het proces. Stakeholders hadden een adviserende rol en namen niet deel in de besluitvorming.¹⁵

Scorekaart Democratie als toetsingskader

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

Geen onderzoek democratische legitimiteit bij gemeenten

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

1.3 Proces ná de RES 1.0

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

- een voortgangsdokument dat tweejaarlijks verschijnt, te beginnen in juli 2023;
- een RES Herijking 2.0 en verder, waarin nieuwe of aangepaste strategische keuzes worden vastgelegd.¹⁶

¹³ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen, p. 9.

¹⁴ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen, pp. 9-10.

¹⁵ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen, p. 8.

¹⁶ Nationaal Programma RES, Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.

Kader I: keuze voor voortgangsdokument of herijking

De keuze die het NPRES aan de RES-regio's voorlegde, baseerde het NPRES op een advies van een werkgroep aan het NPRES over de vraag of de RES milieueffectenrapportageplichtig is.¹⁷ 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.¹⁸

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 Groningen

De RES-regio Groningen koos voor een voortgangsrapportage. In deze Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen geeft de Groningse Energietafel de actuele stand van zaken in de RES-regio Groningen en de zaken waar de regio de komende tijd aan werkt weer.¹⁹

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.²⁰ Zoals we hierboven aangaven, week Groningen hiervan af. Of, en zo ja wanneer, Groningen een RES 2.0 vaststelt, is op dit moment (februari 2025) niet bekend. Op basis van het Klimaatakkoord moeten de doelen uit de RES 1.0 in 2030 gerealiseerd zijn.

Organisatievorm uitvoering RES 1.0 en voortgangsrapportage RES

De RES is als bestuurlijk fenomeen niet opgenomen in het reguliere Nederlandse staatsbestel.²¹ De RES is een manier om samen te werken in de regio aan de energietransitie. De RES-regio Groningen heeft geen juridische status. Dat betekent dat de deelnemers aan de RES Groningen voor de uitvoering en het realiseren van de doelstellingen in de RES 1.0 gebruik maken van hun daarvoor ten dienste staande wettelijke bevoegdheden en instrumenten.

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

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

Kader II: vaststellingsbevoegdheid

Het vaststellen van de RES 1.0 was een bevoegdheid van de gemeenteraad. De Voortgangsrapportage RES 2.0 bevat, net als de RES 1.0, geen nieuwe beleidskaders en is daarom slechts informierend van aard. Het

¹⁷ Mer-plichtig betekent dat voor het plan een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. Hierin worden de milieueffecten van het plan in kaart gebracht.

¹⁸ Nationaal Programma RES, Een plan m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie? Zijn RES documenten plan m.e.r. plichtig?

¹⁹ RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.

²⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 225.

²¹ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen, p. 6.

college van B&W stelde het Voortgangsrapportage RES 2.0 vast en deelde deze ter informatie met de raad. Raadsleden waren niet betrokken bij de beslissing een voortgangsrapport op te stellen in plaats van een RES 2.0.

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

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.²² In de Omgevingsvisie geeft de gemeente aan 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.²³

Daarnaast beschikt de raad over politiek-bestuurlijke instrumenten en kaderstellende bevoegdheden die in de Gemeentewet zijn verankerd.²⁴ 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.²⁵

De raad stelt de financiële kaders vast door in te stemmen met de begroting.²⁶ Ook stelt de raad gemeentelijke verordeningen vast, tenzij deze bevoegdheid bij of krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.²⁷ Daarnaast kunnen andere wetten een verordenende bevoegdheid aan de raad toekennen.

Een individueel raadslid kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad indienen. Het college moet bij dergelijke voorstellen de gelegenheid krijgen wensen en bedenkingen aan te geven.²⁸ Een raadslid kan amendementen en moties

²² Artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet.

²³ Artikel 10.7 Omgevingsbesluit.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3, p. 49.

²⁵ Artikel 169 Gemeentewet.

²⁶ Artikel 191 lid 1 Gemeentewet.

²⁷ Artikel 147 lid 1 Gemeentewet.

²⁸ Artikel 147a Gemeentewet.

indienen.²⁹ 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.³⁰

1.5 Vraagstelling

De Noordelijke Rekenkamer (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 Groningen, specifiek binnen de gemeente Westerkwartier, 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 Groningse 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 is ook het onderzoek opgenomen dat in 2021 is afgerond.

Tabel 2: Onderwerpen per afzonderlijk onderzoek

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

De vraag in dit onderzoek valt uiteen in de volgende deelvragen:

²⁹ Artikel 147 b Gemeentewet; artikel 28 VNG Model Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad.

³⁰ Artikel 155 lid 2 Gemeentewet.

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

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

1.6 Normenkader en onderzoeksaanpak

De Scorekaart Democratische Legitimiteit (zie bijlage 1) van de NRK vormt het normenkader voor dit onderzoek. Deze scorekaart is een instrument om te beoordelen hoe de totstandkoming van de RES Groningen 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:³¹

- 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’.

³¹ 5.1.2e, 5.1.2e en 5.1.2e (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 III: 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. 14 van de 33 raadsleden reageerden op de enquête. We voerden daarnaast een gesprek met de klankbordgroep van de gemeentelijke rekenkamer. De enquête, in combinatie met dit gesprek, kunnen een indicatief beeld geven van de betrokkenheid van de raad. Dit beeld achten we niet betrouwbaar genoeg om enkel op basis hiervan conclusies te trekken. Waar relevant geven we de bevindingen weer. Waar de enquête en het groepsgesprek de enige bronnen zijn, oordelen we 'Niet te beoordelen'

We realiseren ons dat dit onbevredigend is, vooral voor de 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 elektriciteit 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.³² 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.³³ 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.³⁴

Om invulling te geven aan de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, inwoners en maatschappelijke organisaties ontwikkelde de NRK in 2021 de Scorekaart Democratische Legitimiteit.³⁵ 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 Westerkwartier.

³² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 162.

³³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 226.

³⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.

³⁵ Voor meer informatie over de scorekaart: 5.1.2e, 5.1.2e & 5.1.2e (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023), pp. 10-30.

Kader IV: 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 Groningen bevat geen nieuwe beleidskaders. De verantwoordelijkheid voor het vinden van zoekgebieden voor zonne- en windparken ligt bij gemeenten. Het Groningse RES-bod van 5,7 TWh is een optelsom van uitgevoerde projecten, goedgekeurde projecten en ambities waar nog geen projecten aan gekoppeld zijn.³⁶ Het RES-bod van Westerkwartier dat de gemeente baseert op de Visie Hernieuwbare Elektriciteit bedraagt 0,35 TWh.³⁷ De gemeente had geen beleid voor zon en wind. Daarom is de gemeente parallel aan het RES 1.0 proces beleid gaan ontwikkelen: de Visie Hernieuwbare Elektriciteit met de veranderruimte voor zon en wind.

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

2.2 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de RES 1.0

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

³⁶ RES Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen. Groningen: RES Groningen.

³⁷ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/a74dc851-0daf-4367-ba0b-b7cbfd1e5c69?documentId=4c1adf8f-87f6-451a-a5ce-a701fd4dc37b&agendatemplId=6ae694ed-ab98-4db4-8a35-96a910455d91>, benaderd op 21 augustus 2024.

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

- Startdocument RES Groningen
- Visie Hernieuwbare Elektriciteit
- Concept-RES Groningen
- Plan van Aanpak Omgevingsvisie
- RES 1.0 Groningen

Hieronder volgt per document een korte beschrijving.

Startdocument RES Groningen (2019)

Dit document markeerde de start van het RES-proces in de RES-regio Groningen. Het Startdocument was de eerste stap naar de Groningse RES 1.0.³⁸

Visie Hernieuwbare Elektriciteit Gemeente Westerkwartier (2020)

De gemeente maakt ruimte voor de inpassing van hernieuwbare elektriciteitsproductie op haar grondgebied. Hiervoor stelt ze kaders om initiatieven te toetsen. Met deze kaders sluit ze grote delen van haar grondgebied uit voor de productie van hernieuwbare elektriciteitsproductie.

Consultatiedocument RES Groningen (2020)

De RES-regio Groningen stuurde begin 2020 een consultatiedocument naar de raden, Staten en Algemene Besturen (AB) van de waterschappen. Dit document bevatte de belangrijkste contouren voor de Concept-RES. De RES-regio Groningen gaf met het consultatiedocument inzicht in het RES-proces en vroeg de volksvertegenwoordigers en de AB's om hun mening aangaande onder andere het regiobod.³⁹ Raadsfracties kregen de mogelijkheid schriftelijk op concrete punten te reageren.⁴⁰ Daarnaast debatteerde de raad hierover.

Concept-RES Groningen (2020)

Dit was de eerste versie van de RES 1.0, die door iedere deelnemer aan de Groningse RES moest worden vastgesteld. De Concept-RES gaf een eerste aanzet tot het Groningse bod en kwam onder andere tot stand door middel van een consultatieronde langs de Groningse raden, Provinciale Staten en de Algemene Besturen van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's.⁴¹

³⁸ RES-regio Groningen. (2019). Startdocument Regionale Energiestrategie Groningen.

³⁹ RES-regio Groningen. (2020). Regionale Energie Strategie Groningen: Het consultatiedocument, p. 6.

⁴⁰ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/89777a3f-77e8-4b8a-b631-21bd8aa2ffdc?documentId=301640d2-d3b9-4017-bb02-199ac8430186&agendaItemId=142ceadc-116c-47a1-afaf-334c8eae448>, benaderd op 28 mei 2025.

⁴¹ RES-regio Groningen. (2020). Regionale Energie Strategie Groningen: Concept RES, p. 3.

Plan van aanpak Omgevingsvisie

Het ontwikkelen van de omgevingsvisie is onderdeel van het implementeren van de Omgevingswet. Om tot een plan van aanpak te komen, haalde het college input uit de raad op door middel van een enquête.⁴²

RES 1.0 Groningen

In de RES 1.0 deed de RES-regio Groningen een bod van 5,7 TWh.

2.2.1 Verankering van de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's

Het eerste thema is de *verankering van de RES in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden*. In deze documenten geven volksvertegenwoordigers aan wat de plannen en ambities zijn binnen bepaalde beleidsvelden voor een bepaalde periode. De mate waarin de volksvertegenwoordigers erin slagen deze plannen te realiseren, kan voor kiezers een indicatie zijn voor de daaropvolgende verkiezingen.⁴³ Dit thema bevat vier indicatoren.

Tabel 3: Bevindingen 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. Zoals we eerder aangaven, was de respons op onze enquête te laag om representatief te zijn voor het invullen van de scorekaart. We konden deze indicator daarom niet beoordelen.

Verkiezingsprogramma's

De tweede indicator is in hoeverre de RES een belangrijk thema was in de verkiezingsprogramma's. Ook deze indicator konden we vanwege de lage respons op onze enquête niet beoordelen.

Bestuursakkoord

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre de RES een plek krijgt in het bestuursakkoord, de derde indicator. Het bestuursakkoord noemt de RES niet. Dit is niet opmerkelijk, aangezien het Klimaatakkoord en de RES 1.0 zijn vastgesteld nadat de coalitiepartijen het bestuursakkoord sloten. Wel geven de coalitiepartijen aan een visie op duurzaamheid op te

⁴² Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/e86b426d-04e5-4359-b640-d7fa1d36abc4>, benaderd op 29 april 2025.

⁴³    &  (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

gaan stellen en de energietransitie voor iedereen toegankelijk te willen maken. Daarnaast geven de partijen aan hun gemeentelijke positie in de regio te willen benutten om grootschalige opwekkingsmogelijkheden aan te jagen.⁴⁴ Omdat het bestuursakkoord is vastgesteld vóór de RES, is deze indicator niet van toepassing.

Omzetten in beleid

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

De Groningse RES is een optelsom van bestaande projecten, geplande projecten en ambities zonder invulling. Dit geldt ook voor het bod van Westerkwartier. In tabel 4 tonen we de opbouw van dit RES-bod.

Tabel 4: Bijdrage van Westerkwartier aan het Groningse RES-bod.

Energievorm	TWh per jaar
Vóór 2021 gerealiseerde windenergieprojecten	-
Vóór 2021 gerealiseerde zonne-energieprojecten	0,03
Concrete initiatieven voor windenergieprojecten	-
Concrete initiatieven voor zonne-energieprojecten	0,03
Vastgelegde ambitie	0,28
Totale bijdrage aan RES-bod Groningen	0,35

De gemeente Westerkwartier baseerde haar RES-bod op de 'Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier'. Zij ontwikkelde die visie in 2020. In het raadsvoorstel bij de visie beschreef het college de verbinding tussen de RES en de Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier als volgt: "De Visie Hernieuwbare Elektriciteit stelt als doel om tenminste de helft van de elektriciteitsvraag duurzaam op te wekken in het Westerkwartier in 2030. Dit betekent dat de doelstelling van 0,35 TWh geldt als opgave van het Westerkwartier binnen de RES Groningen."⁴⁵ We scoren deze indicator voldoende.

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

⁴⁴ Gemeente Westerkwartier: <https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Groningen/Westerkwartier/Samen%20Westerkwartier%20maken%20-%20coalitieakkoord.pdf>, benaderd op 21 augustus 2024.

⁴⁵ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/a9a6fec7-9b9f-4916-84d2-89f89143d2ea?documentId=1710f3e8-166f-450b-a49f-4a137b6b15d9&agendaItemId=75010db7-c695-4065-8074-5a4eb475f37f>, 13 mei 2025.

en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.⁴⁶ Tabel 5 toont de vier indicatoren bij dit thema.

Tabel 5: Bevindingen openheid agenda

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

Tabel 6 geeft een overzicht van de betrokkenheid van de gemeenteraad van Westerkwartier in aanloop naar de RES 1.0.

Tabel 6: betrokkenheid gemeenteraad Westerkwartier

Document	Gemeenteraad	Datum behandeling	Moties en amendementen
Startdocument RES Groningen	Vastgesteld ⁴⁷	11 september 2019	Twee moties ingediend en ingetrokken tijdens de bespreking. ⁴⁸
Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier	Informerende raadsactiviteiten ⁴⁹ Besproken ⁵⁰ Vastgesteld ⁵¹	28 augustus 2019 en 5 februari 2020 4 maart 2020 23 april 2020	Een amendement neemt de gemeenteraad unaniem over. Bij drie moties neemt het college de strekking ervan over, waarna de initiatiefnemers de moties intrekken.
Consultatiedocument RES Groningen	Besproken ⁵²	4 maart 2020	-
Concept RES	Vastgesteld ⁵³	24 juni 2020	Een motie aangenomen, twee moties verworpen
Plan van aanpak Omgevingsvisie	Besproken ⁵⁴ Vastgesteld ⁵⁵	9 juni 2020 24 juni 2020	Zonder moties aangenomen

⁴⁶ 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e & 5.1.2e (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

⁴⁷ Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/3d5a9739-6e5a-4fd4-abbb-7b8eb9ae82c2?documentId=30fa18d9-9533-47d6-894c-08377dff9441&agendaItemId=3fa5684f-0466-4441-93f7-bacf9affc3ce>, benaderd op 22 april 2025.

⁴⁸ Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/6c4be8c2-9209-4be4-a271-eb6bc3f9a591?documentId=3a1b8613-cb9d-4894-9d26-90cee614744a&agendaItemId=8ff60953-f8aa-4b9a-ab4f-fbc5e6fd1da6>, benaderd op 22 april 2025.

⁴⁹ Griffie Westerkwartier. (2019). Raadsactiviteit energietransitie Westerkwartier 28 augustus 2019. Griffie Westerkwartier en Griffie Westerkwartier. (2020). Raadsactiviteit 5 februari 2020. Griffie Westerkwartier.

⁵⁰ Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a9a6fec7-9b9f-4916-84d2-89f89143d2ea>, benaderd op 22 april 2025.

⁵¹ Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/7bfdec53-62df-448e-9cca-b74c758ad7d8>, benaderd op 22 april 2025.

⁵² Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a9a6fec7-9b9f-4916-84d2-89f89143d2ea>, benaderd op 22 april 2025.

⁵³ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/e86b426d-04e5-4359-b640-d7fa1d36abc4>, benaderd op 22 april 2025.

⁵⁴ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a023bbc7-6dab-4d48-a402-bb861d0d1335>, benaderd op 29 april 2025.

⁵⁵ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/e86b426d-04e5-4359-b640-d7fa1d36abc4>, benaderd op 29 april 2025.

RES 1.0 Groningen	Besproken ⁵⁶ Vastgesteld ⁵⁷	12 mei 2021 26 mei 2021	Vijf moties ingediend, hiervan zijn twee verworpen en drie ingetrokken na bespreking.
-------------------	--	----------------------------	---

Beleidsruimte

Volksvertegenwoordigers dienen beleidsruimte te hebben. Tijdens het besluitvormingsproces rondom de RES hebben raadsleden kunnen debatteren over het Startdocument RES Groningen, de Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier, het Consultatiedocument RES Groningen en de RES 1.0 Groningen. Tijdens deze debatten kregen de raadsleden de ruimte om moties en amendementen in te dienen.

In artikel 2.41.1 van de Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016 schrijven Gedeputeerde Staten dat nieuwe windturbines, vanaf een ashoogte van 15 meter, niet zijn toegestaan. Hierin beperkt de provincie de beleidsruimte van Groningse gemeenteraden.⁵⁸ We scoren deze indicator deels voldoende.

Betrokkenheid

Volksvertegenwoordigers moeten op de hoogte zijn van de manier waarop ze zijn betrokken bij de besluitvorming. Hierin is een rol weggelegd voor het bestuur. In de agenda van volksvertegenwoordigende organen staat het besluitvormingsproces omtrent de RES. In tabel 6 zetten we deze uiteen. We namen ook de Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier mee, omdat de gemeente haar RES-bod op deze visie baseerde.

De raad van Westerkwartier stelde de Startnotitie RES Groningen op 11 september 2019 vast. Door deze vaststelling ging de raad akkoord met de volgende vier inhoudelijke uitgangspunten:

1. Redeneren vanuit het regionale perspectief met als resultaat een strategie die in de hele regio zoveel mogelijk draagvlak heeft.
2. Voldoen aan de opgave door middel van een realistisch bod door projecten die passen bij het Groningse landschap en de bevolking, inclusief een goede ruimtelijke ordening.
3. Inzetten op bijkomende kansen voor werkgelegenheid.
4. Inzetten op lokaal eigenaarschap, draagvlak en een eerlijke verdeling van lusten en lasten.⁵⁹

De RES-regio Groningen organiseerde op 23 januari een regiobrede raads- en Statenconferentie over het RES-proces. De Inbreng van volksvertegenwoordigers verwerkte de regio in een

⁵⁶ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/b6c6b0a9-ec76-4286-95fe-f830e859cd0b>, benaderd op 22 april 2025.

⁵⁷ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a74dc851-0daf-4367-ba0b-b7cbfd1e5c69>, benaderd op 22 april 2025.

⁵⁸ Provincie Groningen: <https://www.provinciegroningen.nl/uploads/provincialebladen/prb-2016-3969.pdf>, benaderd op 13 mei 2025.

⁵⁹ Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/3d5a9739-6e5a-4fd4-abbb-7b8eb9ae82c2?documentId=0cf258d8-97e5-48eb-ae6c-0e630b25d561&agendaItemId=3fa5684f-0466-4441-93f7-bacf9affc3ce>, benaderd op 22 april 2025.

consultatiedocument. De fracties bespraken het consultatiedocument op 4 maart 2020 en ‘gaven input mee voor het opstellen van het RES document 1.0’.⁶⁰

Begin 2020 stelde de gemeenteraad de Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier vast. In dit document spreekt de gemeenteraad zich uit over productie van duurzame elektriciteit uit zon en wind binnen haar gemeentegrenzen..⁶¹

In de zomer van 2020 stelde de gemeenteraad de concept-RES vast. De gemeenteraad diende drie moties in. De eerste motie droeg het college op inwoners te informeren en te betrekken bij de duurzaamheidsopgaven van de gemeenten, met specifieke aandacht voor de RES. Deze motie nam de raad unaniem aan. De tweede motie in het RES-overleg vroeg aandacht voor de gevolgen van de COVID-19-crisis. De derde motie verzocht het college een hoger bod na te streven. Beide moties behaalden geen meerderheid in de raad.⁶²

Op 26 mei 2021 stelde de gemeenteraad de Groningse RES 1.0 vast. Twee raadsleden legden een stemverklaring af. De raad diende vijf moties in. De eerste motie was erop gericht inwonerparticipatiemogelijkheden te onderzoeken. De initiatiefnemers trokken de motie in. Twee moties, gericht op het betrekken van inwoners bij de RES-opgave en het reserveren van netwerkruimte voor particuliere stroomopwekking, konden niet op een meerderheid van de raad rekenen. De vierde motie riep het college op onderzoek te doen naar onder andere zelfredzaamheid, mienskipszin en inventiviteit binnen de energietransitie. De initiatiefnemers trokken de motie in, na toezeggingen van de wethouder. De laatste motie, die opriep het draagvlak onder inwoners te vergroten door onder andere lokaal eigenschap te borgen, trokken de initiatiefnemers ook in. Op basis van het bovenstaande informatie scoorden we de betrokkenheid ‘voldoende’.⁶³

In de door ons uitgezette enquête gaven tien raadsleden aan ‘enigszins’ beleidsruimte te hebben ervaren.

Invloed delen

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

⁶⁰ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a9a6fec7-9b9f-4916-84d2-89f89143d2ea>, benaderd op 22 april 2025.

⁶¹ Bijlage 2: Bouwstenen en bijlagen: <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Raadsvoorstel/Bijlage-2-Bouwstenen-en-bijlagen-RES.pdf>, benaderd op 22 april 2025.

⁶² Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/e86b426d-04e5-4359-b640-d7fa1d36abc4>, benaderd op 24 april 2025.

⁶³ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a74dc851-0daf-4367-ba0b-b7cbfd1e5c69>, benaderd op 25 april 2025.

In Westerkwartier konden raadsleden moties en amendementen indienen over alle besproken en vastgestelde documenten. Daarnaast kon de raad wensen of bedenkingen uiten aangaande het Consultatiedocument RES Groningen. Tabel 6 geeft de betrokkenheid van de gemeenteraad van Westerkwartier schematisch weer. We scoorden de indicator ‘invloed delen’ voldoende.

In de door ons uitgezette enquête gaven vijf raadsleden aan dat het college ‘in grote mate’ invloed deelde met de gemeenteraad. Vijf raadsleden gaven aan dat het college ‘enigszins’ invloed deelde.

Inzicht in beleidsproces

Het college dient volksvertegenwoordigers inzicht te geven in het beleidsproces. De informatievoorziening aan volksvertegenwoordigers kan op verschillende manieren vorm krijgen. Zoals we eerder uiteenzetten, informeerde het college de raad van Westerkwartier op verschillende momenten over het proces van de RES 1.0. We scoorden de indicator daarom voldoende.

2.2.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

Het derde thema is de *betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming*. Deze betrokkenheid gaat verder dan het stemmen over onderwerpen. Het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers het proces daadwerkelijk kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door erover te debatteren. Aan dit thema zijn in de scorekaart zeven indicatoren verbonden, weergegeven in tabel 7.

Tabel 7: Bevindingen betrokkenheid volksvertegenwoordigers bij de besluitvorming

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

Informatie

Volksvertegenwoordigers moeten tijdige en juiste informatie krijgen over de inhoud van het beleidsonderwerp. Zoals we in paragraaf 2.1.2 bespraken, konden raadsleden op verschillende momenten deelnemen aan informatiebijeenkomsten. Daarnaast kreeg de gemeenteraad de in tabel 6 weergegeven documenten tijdig om hierover te kunnen debatteren en een besluit te kunnen nemen over de vaststellen. We scoorden deze indicator voldoende.

Vijf raadsleden gaven in onze enquête aan ‘enigszins mee eens’ te zijn dat de raad voldoende informatie kreeg. Zeven raadsleden waren het hier ‘helemaal mee eens’.

Behandeling en tijd

Volksvertegenwoordigers moeten de kans hebben documenten inhoudelijk te behandelen en daar voldoende tijd voor krijgen. Zoals we in paragraaf 2.1.2 beschreven, behandelde de gemeenteraad de RES en hieraan gerelateerde documenten inhoudelijk door erover te debatteren en moties en amendementen in te dienen. Uiterlijk twaalf dagen voor een bijeenkomst worden de agenda en de bijbehorende stukken aan de raadsleden toegezonden.⁶⁴ Het is de NRK niet gebleken dat hiervan is afgeweken, dus scoren we de indicatoren voldoende.

Zes raadsleden gaven in onze enquête aan ‘enigszins mee eens’ te zijn dat de raad tijdig informatie kreeg. Zes raadsleden waren het hier ‘helemaal mee eens’. In gesprek met de NRK geeft de klankbordgroep van de rekenkamer aan dat tijdens de besluitvorming van de RES 1.0 goede, inhoudelijke debatten werden gevoerd.⁶⁵

Vormgeving

Het is van belang dat volksvertegenwoordigers zelf het besluitvormingsproces kunnen vormgeven. De RES werd niet op een speciale manier behandeld. De grote lijnen van de RES zijn gebaseerd op de planning van het NPRES.⁶⁶ De gedetailleerde planning lag in handen van de organisatie van de Groningse RES, de Stuurgroep. Deze organisatie bepaalde wanneer welke stukken beschikbaar kwamen. De invloed van de volksvertegenwoordigers op het besluitvormingsproces was klein. De raad kon wel invloed uitoefenen op de Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier. We scoorden deze indicator deels voldoende.

Amenderen

Volksvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid zijn om een voorstel te amenderen. Bij de Groningse RES kreeg de raad meerdere mogelijkheden om de inhoud van de RES, en de Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier te beïnvloeden. Er waren debatten over het Startdocument RES, de Concept-RES, de RES 1.0 en de Visie hernieuwbare elektriciteit. Tijdens deze debatten dienden raadsleden meerdere moties in. Amenderen was mogelijk, maar dat deden ze niet. We scoren deze indicator voldoende.

Stemmen en tegenstemmen

Volksvertegenwoordigers moeten kunnen stemmen over het al dan niet vaststellen van een voorstel. De raad stemde over de Visie hernieuwbare elektriciteit gemeente Westerkwartier, het Startdocument RES 1.0, de concept-RES 1.0 en de RES 1.0.

De RES is niet vrijblijvend; in feite legde de RES-regio deze op aan gemeenten. Wanneer een gemeente de RES niet vaststelt of de doelstellingen niet zou halen, 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

⁶⁴ Artikel 12 lid 7 van het Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Westerkwartier 2019.

⁶⁵ Gebaseerd op een groepsgesprek met de Raadsklankbordgroep van de gemeenteraad van Westerkwartier op maandag 21 oktober 2024.

⁶⁶ NPRES. (2019). Handreiking 1.1. Den Haag: NPRES.

een bestuurlijke oplossing. Als ook dit onvoldoende resultaat heeft, zullen de provincie en/of het Rijk juridische instrumenten inzetten.⁶⁷ 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.⁶⁸ Om deze reden scoorden we deze indicatoren 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.⁶⁹ Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden, weergegeven in tabel 8.

Tabel 8: Bevindingen 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 stelde de raad het Startdocument vast. Hiermee verbond de raad zich aan de opgave om tot een Groningse RES te komen. Zoals we in 2.1.2 beschreven, ging de raad met de vaststelling akkoord met de volgende uitgangspunten:⁷⁰

- Redeneren vanuit het regionale perspectief met als resultaat een strategie die in de hele regio zoveel mogelijk draagvlak heeft.
- Voldoen aan de opgave door middel van een realistisch bod door projecten die passen bij het Groningse landschap en de bevolking, inclusief een goede ruimtelijke ordening.
- Inzetten op bijkomende kansen voor werkgelegenheid.
- Inzetten op lokaal eigenaarschap, draagvlak en een eerlijke verdeling van lusten en lasten.

In de Visie hernieuwbare elektriciteit Westerkwartier stelt de raad de volgende kaders vast:⁷¹

- Lokaal eigenaarschap; de lasten en lusten van productielocaties dienen zoveel mogelijk evenredig verdeeld te worden.

⁶⁷ Zoals een instructieregel of een projectbesluit.

⁶⁸ NPRES. (2020). 'Wat als'-situaties. Den Haag: NPRES.

⁶⁹ 5.1.2e en 5.1.2e (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer. pp. 14 & 15.

⁷⁰ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/5d8d33a5-7b30-4b81-9b5b-bd7494815ee0?documentId=0cf258d8-97e5-48eb-ae6c-0e630b25d561&agendaltemId=6a04f369-0059-4937-b034-194068a96925>, benaderd op 25 april 2025.

⁷¹ Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/7bfdec53-62df-448e-9cca-b74c758ad7d8>, benaderd op 25 april 2025.

- Het provinciale beleid
- Het gemeentelijke ruimtelijke beleid; kleinschalig boven grootschalige projecten
- Projectparticipatie, waaronder een participatie plan en financiële participatie

We scoorden de indicator 'kaderstelling' voldoende.

Periodieke toetsing

De toetsing van beleid is onderdeel van de gemeentelijke planning- en controlecyclus (P&C-cyclus). De raad debatteerde over deze stukken. Tijdens deze debatten gingen raadsleden niet in op de resultaten van de RES of de Visie Hernieuwbare Elektriciteit gemeente Westerkwartier. Beide stukken zijn in 2021 door de gemeenteraad vastgesteld.⁷² Tijdens debatten over de stukken zelf kregen raadsleden ook de kans te toetsen op de kaders. Daarom scoren we deze indicator deels voldoende.

Verantwoording

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

Bijsturen

Volksvertegenwoordigers dienen instrumenten te hebben om de uitvoering van het beleid bij te sturen. De raad van Westerkwartier heeft in het proces naar de RES 1.0 gebruik gemaakt van dergelijke instrumenten, zoals het indienen van moties. We scoren de indicator voldoende.

2.2.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

Het eerste thema van outputlegitimiteit 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.⁷³ Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Tabel 9: Bevindingen politiek-bestuurlijk draagvlak

Indicator	Score
Stemregels	+
Draagvlak	+

⁷² Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d947d478-9073-490c-a862-49c2f29f72c2?documentId=653c51f3-0094-407c-9113-6d2d9cdc5492&agendaItemId=b036646a-0bb6-40f7-bbe1-45ad65a16fc7>, benaderd op 25 april 2025.

⁷³ ^{5.1.2e} De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. blz. 51.

Vooraf moet geformuleerd zijn wanneer er voldoende draagvlak is voor het beleidsvoorstel. Dit betekent dat er stemregels geformuleerd zijn. De gemeenteraad stelde het Startdocument, de Visie hernieuwbare elektriciteit, de concept-RES en de RES 1.0 volgens de reguliere stemregels vast. Er is politiek-bestuurlijk draagvlak wanneer een meerderheid van de raadsleden instemt met het besluit. Hier was bij de vaststelling van alle documenten sprake van. We scoorden beide indicatoren voldoende.

2.3 De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de RES 1.0

In goed functionerende democratische besluitvorming dienen zo veel mogelijk belangen te worden meegewogen. Het in beeld krijgen van de belangen die spelen kan onder andere door georganiseerde belangenvertegenwoordigers (stakeholders) uit te nodigen hun stem te laten horen. In deze paragraaf analyseren we de manier waarop georganiseerde belangenvertegenwoordigers bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. We onderscheiden daarbij participeren over de bijdrage van Westerkwartier aan de Groningse RES 1.0 en participatie over individuele projecten of initiatieven. Participatie over individuele projecten of initiatieven zien wij 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 V: 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 vervolkeuzen 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.”⁷⁴

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.⁷⁵ Het is wettelijk verplicht de Ontwerp Omgevingsvisie ter inzage te leggen.⁷⁶

2.3.1 Betrokkenheid stakeholders

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

⁷⁴ 5.1.2e *De aanpak van interactief beleid* (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 47.

⁷⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 210, nr. 3, p. 18.

⁷⁶ Artikel 16.26 Omgevingswet jo. Artikel 3:11 Algemene wet bestuursrecht

Tabel 10: Bevindingen betrokken deelnemers

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

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

Westerkwartier baseert haar RES-bod van 0,35 TWh op de Visie hernieuwbare elektriciteit. Bij de ontwikkeling van deze visie waren NMF Groningen, Enexis, een woningcorporatie en enkele lokale belangenorganisaties betrokken.

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.⁷⁷ Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

Tabel 11: Bevindingen 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 betrok geen stakeholders bij de RES 1.0. Wel betrok de gemeente stakeholders bij het opstellen van de Visie hernieuwbare elektriciteit, namelijk NMF Groningen, Enexis, een woningcorporatie en enkele lokale belangenorganisaties. Omdat de gemeente stakeholders niet betrok bij de RES en wel bij de visie Hernieuwbare elektriciteit, scoorden we de indicatoren 'beleidsruimte' en 'invloed delen' deels voldoende.

Westerkwartier ontwikkelde de visie Hernieuwbare elektriciteit aan de hand van drie sporen, namelijk landschap, participatie en netwerk. In een rekenkamerbrief concludeerde de rekenkamer

⁷⁷ 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e & 5.1.2e (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

van Westerkwartier dat dit niet een projectplan was, maar een basis voor het proces met vooral processtappen en tussenproducten. Libau, een adviesbureau voor ruimtelijke kwaliteit en cultureel erfgoed in Groningen en Drenthe, voerde voor het eerste spoor een onderzoek uit naar de veranderruimte in het Westerkwartier. Binnen sporen 2 en 3 lag de nadruk op het betrekken van inwoners. Maatschappelijke organisaties konden zich hier ook bij aansluiten. De beslisbevoegdheid bleef bij het bestuur liggen. We scoren de indicator ‘rol stakeholders van tevoren bepaald’ voldoende. De indicator ‘procesafspraken over besluitvorming’ scoren we onvoldoende.

Het bestuur legde de inbreng vast in bijlagen 3 en 5 van de Visie hernieuwbare elektriciteit. De bijdrage van Libau staat beschreven in de visie zelf. Omdat stakeholders niet zijn betrokken bij de RES, scoren we de indicator ‘inbreng schriftelijk vastgelegd’ deels voldoende. De visie geeft niet weer welke input van stakeholders doorwerkt. Wel licht de gemeente drie voorbeelden toe tijdens een gesprek met de rekenkamer, namelijk de aanwijzing van de NAM-locatie Grijpskerk voor grootschalige opwek, een onderzoek naar grootschalige wind en het belang van financiële participatie. De drie volgende indicatoren scoren we daarom deels voldoende.

2.3.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema houdt in dat de deelnemers er per saldo op vooruit gaan en dat de deelnemers de resultaten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban.⁷⁸ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 12: Bevindingen uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

De Noordelijke Rekenkamer kon niet beoordelen of stakeholders na het geven van input voor de visie Hernieuwbare elektriciteit erop vooruit zijn gegaan. Daarom beoordelen we deze indicatoren niet.

2.3.4 Behartiging kernwaarden

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

Tabel 13: Bevindingen behartigen kernwaarden

Indicator	Score
Procesafspraken voor beschermen kernwaarden	-

⁷⁸ 5.1.2e & 5.1.2e (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 121.

De rekenkamer trof geen procesafspraken aan voor het beschermen van kernwaarden van stakeholders. We scoren de indicator onvoldoende.

2.3.5 Hiërarchie en structuur

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

Tabel 14: Bevindingen 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 betrok stakeholders bij de visie Hernieuwbare elektriciteit. Over hiërarchische posities zijn geen afspraken gemaakt, maar impliciet is de hiërarchische positie ten opzichte van het bestuur duidelijk. Deze indicator scoren we deels voldoende. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. Deze indicatoren konden we 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.⁷⁹

Tabel 15: Bevindingen mate van draagvlak

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

De Noordelijke Rekenkamer vond geen gezamenlijke definitie van draagvlak onder stakeholders. Deze indicator scoorden we onvoldoende. We konden niet beoordelen of er onder stakeholders draagvlak is voor het beleid.

⁷⁹ 5.1.2e De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

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 kozen de Groningse besturen, waaronder het college van Westerkwartier, ervoor om de gemeenten primair verantwoordelijk te laten zijn voor de participatie van en communicatie met de eigen inwoners. Op regionaal niveau zijn burgers in het RES-proces betrokken nadat de concept-RES was vastgesteld. De belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld over het ambitieniveau in Groningen – lagen toen al vast.

De NRK onderscheidt participatie over de RES en participatie over afzonderlijke beleidsstukken of individuele projecten. Participatie over individuele projecten of initiatieven zien wij niet als participatie over de RES. Participatie over beleidsstukken waarvan de participanten 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.⁸⁰ Dit thema omvat drie indicatoren.

Tabel 16: Beoordeling betrokkenheid inwoners

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

De gemeente betrok geen inwoners bij het opstellen van het RES-bod. Wel betrok ze inwoners bij het opstellen van de visie Hernieuwbare elektriciteit. Dit document is de basis van het RES-bod van Westerkwartier. De gemeente voerde geen actorenanalyse uit.

Westerkwartier betrok inwoners bij de Visie hernieuwbare elektriciteit. De gemeente zette onder haar inwoners een enquête uit om na te gaan op welke manieren de gemeente hernieuwbare energie kan inzetten. 441 inwoners reageerden, waarmee op basis van deze enquête geen representatieve conclusies getrokken werden.⁸¹ Ook organiseerde de gemeente twee inwoneravonden; één voor en één na het uitzetten van de enquête. Het doel van de eerste inwoneravond was nadenken over duurzame energiebronnen. De conclusie was dat er met veel enthousiasme en betrokkenheid is samengewerkt, maar dat er nog veel vragen onbeantwoord zijn. Bijvoorbeeld over de mate van regievoering door de gemeente of hoe de gemeente lokaal

⁸⁰ 5.1.2e De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.

⁸¹ Gemeente Westerkwartier, Visie hernieuwbare elektriciteit, bijlage 3. (2020). Gemeente Westerkwartier.

eigenaarschap kan realiseren. Het doel van de tweede avond was het presenteren van de resultaten. Gedurende bovenstaande participatietraject stond de opgave voor hernieuwbare elektriciteit al vast.⁸²

2.4.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de mate van openheid in de agendavorming. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor inwoners om elementen en signalen uit de samenleving naar voren te brengen. Zo kan men makkelijker de koers van het beleid bepalen.⁸³ Dit thema bevat tien indicatoren.

Tabel 17: Beoordeling openheid agenda

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

De gemeente Westerkwartier betrok geen inwoners bij de RES 1.0 en het gemeentelijke bod daartoe. De gemeente organiseerde in het kader van de visie Hernieuwbare elektriciteit wel twee inwoneravonden en een enquête, om in kaart te brengen hoe de inwoners hernieuwbare energie willen inzetten. De opgave stond niet ter discussie. Dit is de reden dat we de indicator 'Er is beleidsruimte' deels voldoende scoren.

Het bestuur was op zoek naar de mening van de inwoners van Westerkwartier.⁸⁴ De beslisbevoegdheid bleef bij het bestuur liggen. Hierover zijn met inwoners geen afspraken gemaakt. We scoren 'rol inwoners van tevoren bepaald' voldoende. De indicator 'bestuur deelt invloed' scoren we onvoldoende, evenals de indicator 'procesafspraken over besluitvorming'.

Het bestuur legde de inbreng van inwoners vast in bijlagen 3 en 4 van de Visie hernieuwbare elektriciteit. Deze documenten werden onderdeel van de beraadslaging en daarmee openbaar. Inwoners zijn niet betrokken bij de RES, daarom scoren we de indicator 'inbreng schriftelijk vastgelegd' deels voldoende. In de Visie hernieuwbare elektriciteit geeft het bestuur niet aan welke passages zijn toegevoegd naar aanleiding van de inwoneravonden of de enquête. De drie

⁸² Gemeente Westerkwartier, Visie hernieuwbare elektriciteit, bijlage 4. (2020). Gemeente Westerkwartier.

⁸³ 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e & 5.1.2e (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

⁸⁴ Gemeente Westerkwartier, Visie hernieuwbare elektriciteit, bijlage 4. (2020). Gemeente Westerkwartier.

volgende indicatoren scoren we daarom onvoldoende. Het proces heeft niet stilgelegen, deze indicator is dus niet van toepassing. In de visie Hernieuwbare elektriciteit geeft het bestuur niet aan welke passages zijn toegevoegd naar aanleiding van de inwoneravonden of de enquête. Wel licht de gemeente drie voorbeelden toe tijdens een gesprek met de rekenkamer, namelijk de aanwijzing van de NAM-locatie Grijpskerk voor grootschalige opwek, een onderzoek naar grootschalige wind en het belang van financiële participatie. De drie volgende indicatoren scoren we daarom deels voldoende.’ In de rekenkamerbrief van 2022 concludeert de rekenkamer dat er niet of nauwelijks aandacht is besteed aan de doelstelling van participatie of de rollen van diverse partijen. De indicator ‘rol inwoners van tevoren bepaald’ scoren we onvoldoende.

2.4.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

Tabel 18: Beoordeling uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

Deelnemende inwoners kregen de mogelijkheid aan te geven hoe ze hernieuwbare energie in hun gemeente willen inzetten. De beslissingsbevoegdheid bleef bij het bestuur. Het is niet vast te stellen in hoeverre deelnemers er op voor- of achteruit gaan. Deze indicatoren zijn niet te beoordelen.

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.⁸⁵ Dit is de enige indicator van dit thema.

Tabel 19: Beoordeling beschermen kernwaarden

Indicator	Score
Procesafspraken voor bescherming kernwaarden	-

Gedurende het proces zijn geen procesafspraken gemaakt over de manier waarop inwoners haar kernwaarden konden beschermen. Deze indicator scoren we onvoldoende.

⁸⁵ 5.1.2e & 5.1.2e (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 118.

2.4.5 Hiërarchie en structuur

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

Tabel 20: Beoordeling hiërarchie en structuur

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

In een rekenkamerbrief uit 2022 concludeert de rekenkamer van Westerkwartier dat met betrekking tot de betrokkenheid van inwoners er niet of nauwelijks aandacht is besteed aan de rollen van diverse partijen. We scoren de indicator 'duidelijkheid over hiërarchische posities van deelnemers' onvoldoende. 'Op de hoogte van de afspraken wie welke rol heeft' scoren we ook onvoldoende. De laatste indicator konden we niet beoordelen.

De hiërarchische posities waren impliciet helder; inwoners konden hun mening geven en het college besluit over de visie. Dit was impliciet duidelijk. De NRK heeft niet kunnen achterhalen of de deelnemers tevreden waren met deze afspraken. Deze indicator is niet te 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.⁸⁶ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 21: Beoordeling mate van draagvlak

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

Er is geen gezamenlijke definitie van draagvlak. Van vast te stellen draagvlak is dan ook geen sprake. De eerste indicator scoren we onvoldoende. De tweede is niet te beoordelen.

2.5 Samenvattende bevindingen

▪ Volksvertegenwoordigers

Door de lage respons op onze enquête konden we niet vaststellen in hoeverre de RES een thema was tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. De agenda had een open

⁸⁶ 5.1.2e De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

karakter; de gemeenteraad van Westerkwartier werd betrokken bij het proces richting de RES 1.0, kon kaders stellen en besluiten over het al dan niet vaststellen van documenten zoals het Startdocument en de RES 1.0. Raadleden konden ook moties en amendementen indienen. De gemeenteraad had hiermee 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 visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier fungeerde als basis voor het RES-bod van de gemeente. Hierin stelde de Wethouder het RES-bod vast op 0,35 TWh

- **Stakeholders**

De gemeente Westerkwartier voerde geen actorenanalyse uit voor het indienen van het RES-bod. Stakeholders waren niet betrokken bij het opstellen van het RES-bod. Wel betrok de gemeente stakeholders bij het opstellen van de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier. De inbreng van de stakeholders is in bijlages opgenomen in deze visie.

- **Inwoners**

De gemeente Westerkwartier betrok geen inwoners bij het opstellen van de RES 1.0 of het bod daartoe. De gemeente betrok inwoners wel bij het opstellen van de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier. Door middel van een enquête en een aantal inwoneravonden kregen inwoners de kans zich te laten horen. De te bereiken opgave stond echter al vast.

3. Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0

3.1 Inleiding

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

De NRK onderzocht de volgende documenten als onderdeel van het proces ná de RES 1.0:

- Startdocument RES 2.0 Groningen
- Omgevingsvisie
- Transitievisie Warmte
- Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvraag 4 tot en met 6:

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

3.2 Proces ná de RES 1.0

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

Startdocument RES 2.0 Groningen (2022) en Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen (2023)

Het Startdocument gaf het startsein voor het proces richting een RES 2.0 van de regio Groningen. Het betrof een actualisatie van het Startdocument RES 1.0 en bevatte geen nieuw bod voor

hernieuwbare elektriciteit. In het Startdocument RES 2.0 stonden uitgangspunten en samenwerkingsafspraken voor het Uitvoeringsprogramma van de RES.⁸⁷

In plaats van een herijkte RES 2.0 stelde de RES-regio Groningen een Voortgangsrapportage op die wel RES 2.0 in de titel heeft, maar die geen herijking van de RES betreft. In Groningen is het immers zo dat de termen RES 2.0 en RES 3.0, zijn gebruikt in de titels van de voortgangsrapportages, maar het betreft geen herijkte RES zoals oorspronkelijk de bedoeling was.⁸⁸

Omgevingsvisie gemeente Westerkwartier 2040

De Omgevingsvisie is een van de kerninstrumenten voor het omgevingsbeleid onder de Omgevingswet. In de Omgevingsvisie legt een gemeente haar ambities en beleidsdoelen op het gebied van de fysieke leefomgeving vast. De gemeenteraad moet deze omgevingsvisie vaststellen.⁸⁹

In de Omgevingsvisie geeft de gemeenteraad het volgende aan: “De gemeente is, afhankelijk van de uitkomsten van de Regionale Energie Strategie (RES), bereid te onderzoeken, samen met andere stakeholders welke lijnopstelling voor windmolens realistisch is, die een gepaste verbinding maken met de schaal van het landschap van het Westerkwartier en op draagvlak kunnen rekenen.” Daarnaast geeft de gemeenteraad aan dat ze de RES gebruikt om de maatschappelijke opgave betreffende het klimaat aan te pakken.⁹⁰

Transitie Warmte gemeente Westerkwartier

Als onderdeel van de RES moet iedere gemeente een Transitievisie Warmte opstellen. In de Transitievisie Warmte gemeente Westerkwartier zet Westerkwartier uiteen hoe de gemeente in 2050 aardgasvrij gaat zijn.⁹¹

Kader VI: Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen

De RES-regio Groningen stelde in mei 2025 een voortgangsrapportage op. Hierin geeft de RES-regio Groningen aan dat er grote zorgen zijn over het behalen van de doelstelling van 5,7 TWh. Ook vermeldt de rapportage dat de opwek van 5,7 TWh in 2030 buiten bereik is als er geen oplossingen komen voor netcongestie, vertraagde vergunningverlening en afnemend rendement door dalende stroomprijzen en oplopende bouwkosten.⁹² We namen deze voortgangsrapportage niet meer mee in de scores in dit hoofdstuk. De gemeenteraad ontving deze Voortgangsrapportage ter informatie met begeleidende brief van het college waarin het college ingaat op de specifieke situatie van de gemeente.⁹³

⁸⁷ RES-regio Groningen. (2022). Startdocument RES 2.0 RES Groningen, pp. 1-2.

⁸⁸ RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.

⁸⁹ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/1c458b82-2b27-46f3-b72c-b3bd55722b82?documentId=5a0effc6-df39-4f38-84a6-316c9dae6f7c&agendatempld=9ac79f80-02e5-4adf-b2e4-a19eff7552bf>, benaderd op 2 mei 2025.

⁹⁰ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/1c458b82-2b27-46f3-b72c-b3bd55722b82?documentId=5a0effc6-df39-4f38-84a6-316c9dae6f7c&agendatempld=9ac79f80-02e5-4adf-b2e4-a19eff7552bf>, benaderd op 27 mei 2025.

⁹¹ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/c9fbd443-cd18-4e3f-80a3-f1bfc6c056f2#6c5e5d43-764c-4f23-a3f3-b297e1907843>, benaderd op 2 mei 2025.

⁹² RES-regio Groningen, Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen, 27 mei 2025.

⁹³ Brief van het college aan de raad van 4 juni 2025, kenmerk 19696400.

3.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad

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

Het eerste thema is de *verankering van het proces na 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.⁹⁴ Dit thema bevat vier indicatoren voor de verankering van het proces ná de RES 1.0.

Tabel 22: Bevindingen 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	Niet te beoordelen	±
Omzetten in beleid	+	+

Campagne

De eerste indicator is in hoeverre het proces na RES 1.0 een belangrijk thema was in de campagne in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022. We konden deze indicator niet beoordelen, omdat de respons op de enquête niet hoog genoeg was.

Verkiezingsprogramma

Bij de volgende indicator staat de vraag centraal in hoeverre het proces ná de RES 1.0 een belangrijk thema was in de verkiezingsprogramma's. Ook deze indicator konden we niet beoordelen vanwege de lage respons op onze enquête.

Bestuursakkoord

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre het proces ná de RES 1.0 een plek krijgt in het bestuursakkoord. In het coalitieakkoord gemeente Westerkwartier 2022-2026 'Het gaat verder in Westerkwartier: veerkrachtiger, innovatiever en socialer', noemen de coalitiepartijen de RES niet. De coalitiepartijen geven aan de komende periode verder te gaan met het bestaande beleid met betrekking tot de energietransitie.⁹⁵ Omdat de RES in het proces na de RES 1.0 in Groningen onderdeel werd van de algemene energietransitie, scoorden we deze indicator deels voldoende.

Omzetten in beleid

Het is relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid. In het proces na de RES 1.0 stelde de gemeente haar RES-ambities niet bij. Het beleid stelde ze ook niet

⁹⁴ 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e & 5.1.2e (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

⁹⁵ Gemeente Westerkwartier. Coalitieakkoord gemeente Westerkwartier 2022-2026. Gemeente Westerkwartier.

bij. De raad stelde wel de verplichte transitievisie warmte en de omgevingsvisie vast. In tabel 24 brengen we de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het proces ná de RES 1.0 in kaart. We scoren deze indicator 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.⁹⁶ De scorekaart bevat vier indicatoren voor de openheid van het agendavormingsproces.

Tabel 23: Bevindingen openheid agenda

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

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

Tabel 24: Betrokkenheid gemeenteraad Westerkwartier in het proces ná de RES 1.0

Document	Gemeenteraad	Datum behandeling	Moties en amendementen
Transitievisie Warmte gemeente Westerkwartier	Besproken ⁹⁷ Vastgesteld ⁹⁸	17 november 2021 1 december 2021	Twee moties, een amendement
Startdocument RES 2.0 Groningen	Kennisgenomen ⁹⁹	27 juni 2022	-
Omgevingsvisie gemeente Westerkwartier	Vastgesteld ¹⁰⁰	16 februari 2022	Een motie en negen amendementen
Voortgangsrapportage RES 2.0	Informerende raadsactiviteit Kennisgenomen ¹⁰¹	Januari 2023 24 mei 2023	- -

Beleidsruimte

In het proces ná de RES 1.0 konden volksvertegenwoordigers debatteren over de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie. Tijdens de debatten kregen de raadsleden de ruimte om moties

⁹⁶ 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e & 5.1.2e (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

⁹⁷ Gemeente Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/d1780cfa-5448-4929-be64-c939e3bfed25>, benaderd op 2 mei 2025.

⁹⁸ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/c9fbd443-cd18-4e3f-80a3-f1bfc6c056f2#6c5e5d43-764c-4f23-a3f3-b297e1907843>, benaderd op 2 mei 2025.

⁹⁹ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/9ddfca18-6b54-477d-847f-7ed63a298c56?documentId=e6c70b9a-adca-44a3-86fc-0271e35766312>, benaderd op 2 mei 2025.

¹⁰⁰ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/1c458b82-2b27-46f3-b72c-b3bd55722b82#9ac79f80-02e5-4adf-b2e4-a19eff7552bf>, benaderd op 2 mei 2025.

¹⁰¹ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/980aa894-82e9-46ff-a6a9-f4481eeada2>, benaderd op 16 december 2025.

en amendementen in te dienen. De Voortgangsrapportage ontving de raad ter informatie. We scoren deze indicator deels voldoende.

Betrokkenheid

De raad besprak de Transitievisie Warmte tijdens het raadsoverleg van 17 november 2021. Tijdens het daaropvolgende raadsoverleg van woensdag 1 december had de raad mogelijkheden vragen te stellen en moties en amendementen in te dienen. De raad legde het college met een amendement op de monitoring te versterken. Een motie om de productie van groengas te stimuleren trokken de indieners in nadat het college de inhoud van de motie overnam. Een laatste motie over energie-armoede haalde geen meerderheid.

Op 16 februari 2022 stemde de raad in met het vaststellen van de Omgevingsvisie gemeente Westerkwartier. De raad diende negen amendementen in, die allemaal een meerderheid haalden. Ook de enige ingediende motie haalde het. Het startdocument RES 2.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen nam de gemeenteraad aan ter kennisgeving. Hier is niet over gedebatteerd. We scoren deze indicator deels voldoende.

Invloed delen

In Westerkwartier konden raadsleden moties en amendementen indienen tijdens de besluitvorming over de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie. De twee documenten die het meest aan de RES raken, de Startnotitie RES 2.0 en de Voortgangsrapportage, kregen ze ter kennisgeving voorgelegd. We scoren deze indicator deels voldoende.

Invloed delen

Zoals we in tabel 24 laten zien, betrof het bestuur de raad op verschillende momenten bij het proces ná de RES 1.0. We scoren deze indicator 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. In tabel 25 geven we de belangrijkste bevindingen schematisch weer. Onder de tabel volgt de onderbouwing.

Tabel 25: Bevindingen betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

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

Informatie

Zoals we in paragraaf 3.2.2 beschreven, kregen raadsleden bij twee documenten de kans te debatteren. Twee documenten ontvingen ze ter kennisgeving. We scoren de indicator voldoende.

Behandeling en tijd

Met de behandeling van alle documenten die onderdeel zijn van het proces ná de RES 1.0 hadden de raadsleden de mogelijkheid vragen te stellen en moties en amendementen in te dienen. Deze mogelijkheid hadden ze zowel tijdens debatten als tijdens de momenten dat de documenten over de RES ter kennisgeving werden aangeboden. We scoren deze indicatoren voldoende.

Vormgeving

De grote lijnen van de RES zijn gebaseerd op de planning van het NPRES.¹⁰² Het bestuur van Westerkwartier geeft door middel van deelname aan de Groningse Energietafel (GET) uitvoering aan de RES. Volksvertegenwoordigers hebben hier geen invloed op. Ze hebben wel invloed op de structurele vormgeving van de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie. We scoren deze indicator deels voldoende.

Amenderen

Volksvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid zijn om een voorstel te amenderen. De raad had geen mogelijkheid de Voortgangsrapportage te amenderen. Deze mogelijkheid had de raad wel met betrekking tot de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie. We scoren deze indicator deels voldoende.

Stemmen en tegenstemmen

De raad kon stemmen over de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie. Deze mogelijkheid had ze niet bij de Startnotitie RES 2.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0. We scoren deze indicator 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 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.¹⁰³ Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden.

Tabel 26: Bevindingen controlerende taak volksvertegenwoordigers

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

¹⁰² NPRES. (2019). Handreiking 1.1. Den Haag: NPRES.

¹⁰³ 5.1.2e en 5.1.2e (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer. pp. 14 & 15.

Verantwoording	±	±
Bijsturen	+	+

Kaderstelling

De Voortgangsrapportage bevat, net als de RES 1.0, geen nieuw beleid of nieuwe kaders. De raad kreeg de Voortgangsrapportage ter informatie. De Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie bevatten wel kaders. Hierdoor scoren we deze indicator voldoende.

Periodieke toetsing

De toetsing van beleid is onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus. In de jaarstukken van 2022 en 2023 rapporteert de gemeente over enkele onderwerpen die raken aan de energietransitie, maar niet over de RES, of het aantal TWh dat de gemeente bijdraagt aan het Groningse geheel.¹⁰⁴ We scoren deze indicator deels voldoende.

Verantwoording

Met uitzondering van de Startnotitie RES 2.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0 voerden raadsleden debatten met het college over alle ter informatie ontvangen en vastgestelde documenten. We scoren de indicator deels voldoende.

Bijsturen

De raad van Westerkwartier had in het proces de mogelijkheid instrumenten in te zetten die zij tot haar beschikking had, zoals het indienen van moties en amendementen. Dit deed de raad niet voor de ter informatie ontvangen documenten. We scoren de indicator voldoende, omdat ze de mogelijkheid wel hadden het beleid bij te sturen.

3.3.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak

Het vijfde en laatste 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.¹⁰⁵ Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

Tabel 27: Bevindingen politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

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

De gemeenteraad ontving de Voortgangsrapportage ter informatie. De raad stelde hier geen vragen over. De gemeenteraad besloot zelf het Startdocument RES 2.0 ter kennisgeving aan te nemen. De gemeenteraad stelde de overige documenten vast. Er is politiek-bestuurlijk draagvlak

¹⁰⁴ Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/06296980-b2ed-4fc6-ab06-6cb012cb5502#d0b2f019-ecda-4edd-953e-edb5f7c2275e>, benaderd op 7 mei 2025 en Gemeenteraad Westerkwartier: <https://westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d01f9196-abd0-421f-a6fa-f2edebb672df?documentId=90fe0eea-4d1e-43f1-843b-7b151ffe8260&agendaItemId=52dcd9c3-0c4b-4068-bac5-bc6c474f169e>, benaderd op 7 mei 2025.

¹⁰⁵ 5.1.2e De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

wanneer een meerderheid van de raadsleden instemt met een besluit. Hier was bij de vaststelling van alle overige documenten sprake van. We scoorden beide indicatoren voldoende.

3.3.6 Beleidsresultaten

Het zesde en laatste thema is beleidsresultaten. Het RES-proces in de verschillende regio's is nu een paar jaar onderweg. 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 Westerkwartier schriftelijk 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.

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

Criteria

Westerkwartier stelde een programmaplan duurzaamheid op. Hierin stelt de gemeente zichzelf doelen binnen het duurzaamheidsbeleid, namelijk een verwachte CO₂-uitstootvermindering.¹⁰⁶ Dit moet voor een deel bereikt gaan worden door projecten die onder de RES vallen. De opwek in TWh, zoals in de RES het doel is, monitort de gemeente niet.¹⁰⁷ We scoren deze indicator deels voldoende.

Evaluatie en openbaarheid

Elk jaar stelt de gemeente jaarplannen op met bijbehorende evaluaties. Deze ontvangt de raad elk jaar. Daarnaast organiseerde de raad in 2023 een 'voortuitkijkspiegelsessie' om met inwoners over de energietransitie en beleidsontwikkelingen te praten. We scoren deze indicatoren voldoende.¹⁰⁸

Effectiviteit en doelmatigheid

De NRK kan nog niet beoordelen of het energiebeleid van Westerkwartier effectief of doelmatig is. Dit kan pas in 2030, wanneer de doelen van de RES 1.0 bereikt moeten zijn.

¹⁰⁶ Gebaseerd op persoonlijke communicatie met een beleidsmedewerker duurzaamheid en energietransitie van de gemeente Westerkwartier.

¹⁰⁷ Gemeente Westerkwartier. Duurzaamheidsbeleid 2020-2025. Gemeente Westerkwartier.

¹⁰⁸ Gebaseerd op persoonlijke communicatie met een beleidsmedewerker duurzaamheid en energietransitie van de gemeente Westerkwartier en Gemeente Westerkwartier: <https://www.westerkwartier.nl/voortuitkijkspiegel>, benaderd op 7 mei 2025.

Kader IV: Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen

De RES-regio Groningen stelde in mei 2025 een voortgangsrapportage op. Hierin geeft de RES-regio Groningen aan dat er grote zorgen zijn over het behalen van de doelstelling van 5,7 TWh. Ook vermeldt de rapportage dat de opwek van 5,7 TWh in 2030 buiten bereik is als er geen oplossingen komen voor netcongestie, vertraagde vergunningverlening en afnemend rendement door dalende stroomprijzen en oplopende bouwkosten. We namen deze voortgangsrapportage niet meer mee in de scores in dit hoofdstuk. De gemeenteraad ontving deze Voortgangsrapportage ter informatie met begeleidende brief van het college waarin het college ingaat op de specifieke situatie van de gemeente.

3.4 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties

3.4.1 Betrokkenheid stakeholders

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

Tabel 28: Bevindingen betrokken deelnemers

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

De gemeente betrok geen stakeholders bij de RES-documenten; het Startdocument RES 2.0 Groningen en de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen. Binnen de totstandkoming van de Transitievisie Warmte werkte de gemeente samen met de netwerkbeheerder en woningcorporaties. Bij de Transitievisie Warmte schreef de gemeente een actorenanalyse. We scoren de indicator 'Actorenanalyse' deels voldoende. Dit doen we ook bij de overige twee indicatoren.

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.¹⁰⁹ Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

Tabel 29: Bevindingen 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	±	±

¹⁰⁹ S. 1.2e, S. 1.2e, S. 1.2e & S. 1.2e (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

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	±	±

Westerkwartier betrok woningcorporaties en een netbeheerder bij de totstandkoming van de Transitievisie Warmte. Samen met de woningcorporaties stelde het bestuur prestatieafspraken af voor het gebied van duurzaamheid, met onder andere het verbeteren van de gemiddelde energie index van woningen. De netbeheerder is als uitvoerder betrokken. Dit leidde niet tot nieuwe concrete afspraken.¹¹⁰

Tijdens het participatietraject doorliep de gemeente een aantal stappen waarbij stakeholders betrokken waren, namelijk;

- het schrijven van een analyse- en waardendocument, waarbij belangenorganisaties per mail om een schriftelijke reactie werd gevraagd;
- gesprekken met een selectie van maatschappelijke partners over de concept-omgevingsvisie, en
- de procedure en vaststelling van de omgevingsvisie, waarbij overlegpartners een zienswijze in konden dienen.

Omdat stakeholders niet bij het startdocument en het voortgangsdokument betrokken waren, scoren we de indicatoren 'beleidsruimte' en 'invloed delen' deels voldoende. De NRK vond geen procesafspraken voor de rolverdeling of besluitvorming. Deze indicatoren scoren we daarom onvoldoende. Omdat de gemeente de inbreng niet voor ieder document vastlegde, scoren we dit deels voldoende. De indicatoren betreffende het informeren, meewegen, inzicht geven en transparantie zijn 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.¹¹¹ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 30: Bevindingen uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Indicator	Score RES 1.0	Proces na de RES 1.0
Deelnemers gaan er op vooruit	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

¹¹⁰ Gemeente Westerkwartier. Geamendeerde Transitievisie Warmte gemeente Westerkwartier 2022-2026. Gemeente Westerkwartier.

¹¹¹ 5.1.2e & 5.1.2e (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 121.

De NRK kon niet beoordelen of stakeholders na het delen van hun inbreng en na het indienen van een inspraakreactie op de Omgevingsvisie er op vooruitgingen. De NRK vond geen mitigerende maatregelen.

3.4.4 Behartiging kernwaarden

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

Tabel 31: Bevindingen behartigen kernwaarden

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

Er zijn geen procesafspraken tussen stakeholders en Westerkwartier. De indicator is daarom niet van toepassing.

3.4.5 Hiërarchie en structuur

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

Tabel 32: Bevindingen 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	-
Stakeholders tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	Niet te beoordelen	Niet te beoordelen

Westerkwartier betrok stakeholders bij verschillende documenten. Hiervoor zijn geen afspraken gemaakt. Voor de andere twee indicatoren geldt dat er geen procesafspraken zijn. De hiërarchische posities waren impliciet duidelijk. Deze indicatoren zijn daarom niet van toepassing.

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 voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie.¹¹²

¹¹² 5.1.2e De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

Tabel 33: Bevindingen 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. We konden daarom niet beoordelen of er onder stakeholders draagvlak was voor het beleid van de gemeente.

3.5 Betrokkenheid van inwoners

3.5.1 Betrokkenheid inwoners

Het eerste thema is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel of niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.¹¹³ Dit thema omvat drie indicatoren.

Tabel 34: Beoordeling 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

Bij de totstandkoming van de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie betrok de gemeente Westerkwartier inwoners. De NRK trof geen stakeholderanalyse aan. Deze indicator scoren we onvoldoende. De overige twee indicatoren kunnen we hierdoor niet beoordelen. De gemeente betrok geen inwoners bij de RES-documenten; de Startnotitie RES 2.0 Groningen en de Voortgangsrapportage RES 2.0.

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 kan men makkelijker de koers van het beleid bepalen.¹¹⁴ Dit thema bevat tien indicatoren.

Tabel 35: Beoordeling openheid agenda

Indicator	Score RES 1.0	Score proces na de RES 1.0
Er is beleidsruimte	±	±
Rol inwoners van tevoren bepaald	+	-

¹¹³ 5.1.2e De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.

¹¹⁴ 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e & 5.1.2e (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.	n.v.t.
Bestuurders zijn transparant over input	+	±

Westerkwartier zette tijdens de totstandkoming van de Transitievisie Warmte een enquête uit, ze organiseerde dialoogtafels en presenteerde een conceptvisie aan en besprak deze met inwoners. Bij alle drie de participatievormen bepaalde het bestuur de adviserende rol van de inwoners van te voren. Er was tijdens de inwoneravonden sprake van beleidsruimte. Van de dialoogtafels nam het bestuur een samenvatting op in de Transitievisie Warmte.¹¹⁵

Tijdens de totstandkoming van de Omgevingsvisie betrok de gemeente ook inwoners. Zo konden inwoners tijdens een online Omgevingsfestival meedenken over afgebakende toekomstbeelden. Ook was de concept-Omgevingsvisie onderwerp van een gesprek met een klankbordgroep, bestaande uit een aantal geïnteresseerde inwoners. Het concept lag ter inzage, waardoor iedere inwoner de mogelijkheid had een zienswijze in te dienen.¹¹⁶

Inwoners zijn niet betrokken bij het opstellen van de Startnotitie RES 2.0 Groningen of de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.

Omdat de gemeente haar inwoners niet bij alle documenten betrok, scoorden we de indicatoren 'beleidsruimte' en 'invloed delen' deels voldoende. De NRK vond geen procesafspraken voor rolverdeling of besluitvorming. Deze indicatoren scoorden we daarom onvoldoende. We scoorden 'inbreng deelnemers schriftelijk vastgelegd' deels voldoende. De inbreng van inwoners in het kader van de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie is als zodanig vastgelegd. De inbreng in het kader van de Startnotitie RES 2.0 en de Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen niet; deze inbreng was er niet. Daar waar Westerkwartier de inbreng wel vastlegde, informeerde de gemeente de deelnemers wél wat er met de inbreng gebeurde. 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.

¹¹⁵ Gemeente Westerkwartier. Transitievisie Warmte. December 2021.

¹¹⁶ Gemeente Westerkwartier. Omgevingsvisie Westerkwartier definitief. Gemeente Westerkwartier.

Tabel 36: Beoordeling 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 beslissingsbevoegdheid bleef bij alle documenten bij het bestuur. Het is niet vast te stellen in hoeverre deelnemers er op voor- of achteruit gaan. De eerste indicator is niet te beoordelen. De tweede is niet van toepassing.

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.¹¹⁷ Dit is de enige indicator van dit thema.

Tabel 37: Beoordeling beschermen kernwaarden

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

De NRK vond geen procesafspraken tussen het bestuur en haar inwoners. Daarom scoren we deze indicator 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. Dit thema heeft drie indicatoren.

Tabel 38: Beoordeling 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 hiërarchische posities waren impliciet helder; inwoners konden hun mening geven en het bestuur beslist. We konden niet onderzoeken in hoeverre inwoners tevreden zijn met deze afspraken en in hoeverre ze hierbinnen konden functioneren.

¹¹⁷ 5.1.2e & 5.1.2e (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 118.

3.5.6 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.¹¹⁸ Dit thema heeft twee indicatoren.

Tabel 39: Beoordeling 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

Er was geen gezamenlijke definitie van draagvlak. De eerste indicator is onvoldoende. De tweede is niet te beoordelen.

3.6 Samenvattende bevindingen

▪ Volksvertegenwoordigers

De raad was niet betrokken bij de Voortgangsrapportage en werd ook niet betrokken bij de keuze van strategievorming naar monitoring. De raad was wel betrokken bij de Transitievisie Warmte en de Omgevingsvisie. Raadleden konden bij deze documenten moties en amendementen indienen. De raad hield hiermee enige controle over een deel van het proces na de RES 1.0.

▪ Stakeholders

De gemeente betrok stakeholders bij de Omgevingsvisie en de Transitievisie Warmte. Onder andere woningbouwcorporaties en de netbeheerder werden betrokken bij het beleid. De NRK trof geen procesafspraken tussen het bestuur en de stakeholders aan. De gemeente betrok geen stakeholders bij de Voortgangsrapportage RES 2.0.

▪ Inwoners

De gemeente betrok inwoners bij de Omgevingsvisie en de Transitievisie Warmte. In de vorm van dialoogtafels en een enquête konden inwoners zich uitspreken over thema's die onderdeel zijn van het proces ná de RES 1.0, zoals de warmtevisie. De gemeente betrok geen inwoners bij de Voortgangsrapportage RES 2.0.

¹¹⁸ 5.1.2e De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

Bronnenlijst

Literatuur en algemene stukken

- [5.1.2e], [5.1.2e], [5.1.2e] & [5.1.2e] (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited.
- [5.1.2e] en [5.1.2e] (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer.
- [5.1.2e] & [5.1.2e] (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Gemeente Westerkwartier. Coalitieakkoord gemeente Westerkwartier 2022-2026. Gemeente Westerkwartier.
- Gemeente Westerkwartier, Duurzaamheidsbeleid 2020-2025. Gemeente Westerkwartier.
- Gemeente Westerkwartier, Geamendeerde Transitievisie Warmte gemeente Westerkwartier 2022-2026. Gemeente Westerkwartier.
- Gemeente Westerkwartier. Omgevingsvisie Westerkwartier definitief. Gemeente Westerkwartier.
- Gemeente Westerkwartier, Visie hernieuwbare elektriciteit, bijlage 3. (2020). Gemeente Westerkwartier.
- Gemeente Westerkwartier, Visie hernieuwbare elektriciteit, bijlage 4. (2020). Gemeente Westerkwartier.
- Griffie Westerkwartier. (2019). Raadsactiviteit energietransitie Westerkwartier 28 augustus 2019. Griffie Westerkwartier.
- Griffie Westerkwartier. (2020). Raadsactiviteit 5 februari 2020. Griffie Westerkwartier.
- [5.1.2e], [5.1.2e] en [5.1.2e] (2011). Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van BZK.
- [5.1.2e], [5.1.2e] & [5.1.2e] (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023)
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord.
- Nationaal Programma RES, Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.
- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Groningen.
- NPRES. (2019). Handreiking 1.1. Den Haag: NPRES.
- NPRES. (2020). 'Wat als'-situaties. Den Haag: NPRES.
- [5.1.2e] De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- RES-regio Groningen. (2019). Startdocument Regionale Energiestrategie Groningen.
- RES-regio Groningen. (2020). Regionale Energie Strategie Groningen: Het consultatiedocument.
- RES-regio Groningen. (2020). Regionale Energie Strategie Groningen: Concept RES
- RES-regio Groningen. (2021). RES 1.0 Groningen. Groningen: RES Groningen.

- RES-regio Groningen. (2022). Startdocument RES 2.0 RES Groningen
- RES-regio Groningen. (2023). Voortgangsrapportage RES 2.0 Groningen.
- RES-regio Groningen, Voortgangsrapportage RES 3.0 Groningen

Wetgeving

- Algemene wet bestuursrecht
- Gemeentewet
- Omgevingswet
- Omgevingsbesluit
- Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Westerkwartier 2019.

Websites

- www.gemeenteraad.groningen.nl
- www.provinciegroningen.nl
- www.westerkwartier.bestuurlijkeinformatie.nl
- www.westerkwartier.nl

Bijlage 1: scorekaart democratische legitimiteit

Representatieve democratie

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

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

Participatieve democratie

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

	Thema	Indicator
Input legitimiteit	Betrokken deelnemers	Er is een actorenanalyse uitgevoerd.
		Alle relevante stakeholders kunnen hun stem laten horen.
		Er is bijzondere aandacht besteed aan het bereiken belanghebbenden die zich niet vanzelf melden.
	Open agenda	Er is beleidsruimte.
		Er is van tevoren bepaald welke rol burgers/stakeholders krijgen.
		Het bestuur deelt invloed met deelnemers.
		Er worden procesafspraken voor de besluitvorming gemaakt.

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

Bijlage 2: Factsheet deelnemende gemeenten

Factsheet Gemeenten					
Aspecten	Eemsdelta	Het Hogeland	Midden-Groningen	Oldambt	Westerkwartier
De gemeenteraad was betrokken bij de RES 1.0					Ja, de raad stelde het Startdocument, de Concept-RES en de RES 1.0 vast.
De gemeenteraad was betrokken bij het RES-bod dat het college indiende bij de RES-regio					De gemeenteraad was vooral betrokken bij de uitwerking en niet zozeer het bod dat het college bij de RES-regio indiende. Het gemeentelijk RES-bod is gebaseerd op de visie Hernieuwbare Energie Westerkwartier.
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					Niet bij de RES, wel bij de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier.
De gemeente betrok zelf inwoners bij de RES 1.0					Niet bij de RES, wel bij de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier.

Er lag eigen gemeentelijk beleid ten grondslag aan het gemeentelijke RES-bod					Parrallel aan het opstellen van de RES 1.0, schreef de gemeente de visie Hernieuwbare Elektriciteit Westerkwartier.
De gemeente betrok stakeholders bij dit eigen gemeentelijke beleid					Ja, in de vorm van informatie- en dialoogbijeenkomsten.
De gemeente betrok inwoners bij dit eigen gemeentelijke beleid					Input opgenomen in bijlagen. Mate van doorwerking is niet altijd duidelijk.
De gemeenteraad stelde eigen beleid vast met betrekking tot de energietransitie na de RES 1.0					Ja, Transitievisie Warmte en Omgevingsvisie
De gemeente betrok stakeholders bij dit beleid van na de RES 1.0					Ja, o.a. gesprekken met organisaties en zienswijzeprocedures.
De gemeente betrok inwoners bij dit beleid van na de RES 1.0					Ja, o.a. dialoogtafels, een enquête, een digitaal omgevingsfestival en zienswijzeprocedures.
De gemeente maakte bij het betrekken van stakeholders duidelijke afspraken met hen					Nee, geen expliciete afspraken over rollen of besluitvorming. Daar waar sprake is van een (wettelijk verplichte) zienswijzeprocedure, zijn de afspraken helder.
De gemeente maakte bij het betrekken van inwoners duidelijke afspraken met hen					Nee, geen expliciete afspraken over rollen of besluitvorming. Daar waar sprake is van een (wettelijk verplichte) zienswijzeprocedure, zijn de afspraken helder.

De gemeente verwerkte de inbreng van stakeholders en inwoners					Daar waar het is na te gaan, zijn er wel wijzigingen aangebracht in het beleid op basis van de inbreng van stakeholders en inwoners. Dit was niet op het gebied van de RES 1.0 of het proces na de RES 1.0.
---	--	--	--	--	---

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1, 14, 16, 19, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52