



MASTER THESIS

Democratie voor Energie: de democratische borging van de beleidsprocessen achter de Regionale Energie Strategieën.

R.G. Heerink
S1574426

PUBLIC ADMINISTRATION
FACULTY OF BEHAVIOURAL, MANAGEMENT AND SOCIAL SCIENCES

Begeleiders:
Prof. dr. S.A.H. (Bas) Denters
Prof. dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers

1-4-2021

UNIVERSITY OF TWENTE.

Abstract

In Nederland zijn 30 regionale energie strategie (RES) regio's gevormd, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opwekking van 35 TWh hernieuwbare energie, zodat er regionaal maatwerk geleverd kan worden. Gemeenten, provincies en waterschappen werken in een projectorganisatie samen om de RES op te stellen. Er kleven echter democratische risico's aan dit soort zogenoemde complexe beleidsvormingsprocessen. Daarom staan de regio's voor de uitdaging om volksvertegenwoordigers in staat te stellen om goede besluiten te vormen over de RES en daarbovenop om stakeholders en inwoners tijdens het beleidsproces te betrekken. We beantwoorden in dit onderzoek de vraag hoe deze RES regio's de democratische kwaliteit van de inrichting en de besluitvorming van het RES-proces borgen. Hierbij zijn de startnotities en conceptnotities die beschikbaar waren van 28 RES-regio's geanalyseerd aan de hand van Ostrows rules-in-use. Daarbij is gekeken naar de rol van drie typen actoren: volksvertegenwoordigers, stakeholders en inwoners. Per actor zijn drie componenten van democratische kwaliteit onderscheiden: proces-openheid, inhoudelijke openheid en transparantie. Uit deze analyse is gebleken dat volksvertegenwoordigers weliswaar in de eindfase formeel een sterke rol hebben omdat ze moeten instemmen met de RES, maar dat deze tijdens het proces moeilijk kunnen bijsturen en dat hun stem als één van de in de regio deelnemende overheden niet zo aanwezig is. Ten tweede hebben stakeholders een grote mate van invloed hebben op het proces, omdat ze in verschillende arena's in het proces worden betrokken. Ten slotte worden inwoners in het grootste deel van de regio's niet tot nauwelijks betrokken in de eerste fase van het RES-proces. Concluderend kan er gesteld worden dat de focus van de democratische borging van de beleidsvormingsprocessen in de 28 regio's onderling erg verschilt, maar ook dat de kwaliteit van democratische borging erg wisselend is.

Inhoudsopgave

Abstract	1
Inhoudsopgave.....	2
1. Inleiding.....	3
2. Theoretisch kader	5
2.1 Een toename van complexere beleidsvormingsprocessen.....	5
2.2 Verschillende governance structuren	6
2.3 Voorwaarden voor democratische kwaliteit.....	9
2.4 De rules-in-use	10
2.5 Vaststellen democratische kwaliteit beleidsproces.....	12
3. Methode.....	15
3.1 Onderzoeksopzet	15
3.2 Uitvoering onderzoek	17
4. Casusbeschrijving.....	19
5. Resultaten	21
5.1 Sub-arena's op basis van procedurele reikwijdteregels.....	21
5.2 Openheid van het proces	22
5.3 Inhoudelijke openheid van het proces	31
5.4 Transparantie van het proces	42
6. Samenvatting en discussie.....	46
6.1 Antwoord op de onderzoeksvraag.....	46
6.2 Reflectie op gehanteerde methode.....	48
7. Conclusie	50
Verwijzingen	52
Bijlagen.	55
Bijlage a: Codeboek analyse beleidsdocumenten.....	55
Bijlage b: Tabel met afkortingen regio's.....	56
Bijlage c: Invloedmogelijkheden per actor.....	57

1. Inleiding

In 2015 zijn er wereldwijde afspraken gemaakt om de uitstoot van CO₂ terug te brengen om de opwarming van de aarde tegen te gaan. In Nederland is vastgesteld dat de opwarming van de aarde met anderhalf tot maximaal twee graden Celsius beperkt moet worden. Om dit te realiseren is in de Klimaatwet vastgesteld dat de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) in 2030 met tenminste 49% moet worden gereduceerd ten opzichte van 1990 en met 95% ten opzichte van 2050 (Klimaatakkoord, 2019). Er is een plan opgezet, waarmee getracht wordt om in vijf werktafels, ieder verantwoordelijk voor een eigen thema, de uitstoot van CO₂ terug te dringen. De elektriciteits- en in mindere mate de gebouwde omgevingsopgave worden op regionaal niveau uitgewerkt en uitgevoerd, zodat er regionaal maatwerk geleverd kan worden. Daarvoor worden er regionale energiestrategieën (RES) uitgewerkt, waarin afspraken gemaakt worden over gas, warmte, maar voornamelijk over het besparen op- en opwekken van duurzame elektriciteit (Nationaal Programma Regionale Energiestrategie, NPRES 2019).

In het Klimaatakkoord (2019) heeft het kabinet met de Tweede Kamer de kaders voor de RES vastgesteld. Zo zijn er 30 regio's onderscheiden waarin gemeenten, provincies en waterschappen samen met maatschappelijke partners, bedrijven en netbeheerders moeten samenwerken om invulling te geven aan hun deel van de nationale opdracht: 35 TWh hernieuwbare energie opwekken voor 2030. Bij de invulling van deze opgave is de regio's als doel gesteld om zo veel mogelijk bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak realiseren voor de RES, omdat deze een grote impact heeft op de directe leefomgeving van de inwoners van de regio's. Om draagvlak te realiseren moeten verschillende maatschappelijke actoren en overheden in een vroeg stadium betrokken worden bij het opstellen van de strategie (NPRES, 2019). Het opstellen van de RES is een complex beleidsvormingsproces, waarbij in het proces naast met maatschappelijke factoren, ook nog met verscheidene omgevingsfactoren rekening gehouden dient te worden.

Regionale afwegingen

In het RES-proces worden ingrijpende besluiten genomen die direct van invloed zijn op de leefomgeving van inwoners van lokale gemeenschappen, terwijl er in een relatief kort tijdsbestek nationale, maar ook regionale doelstellingen behaald dienen te worden. Het NPRES (2019) stelt daarom enkele voorwaarden waar de strategieën van de regio's aan moeten voldoen: er moet voldoende maatschappelijk draagvlak gegenereerd worden voor de strategieën; er moet een plan opgesteld worden hoe de volksvertegenwoordigers meegenomen worden in het proces; bovendien moet er ook een technisch complex en abstracte strategie uitgewerkt worden, waar experts en relevante stakeholders input voor dienen te leveren. In het beleidsvormingsproces moeten er dus afwegingen gemaakt worden in hoeverre er ruimte wordt gemaakt voor het betrekken van (partijen uit) de samenleving in de totstandkoming van de strategieën en in hoeverre er politiek debat over gevoerd kan worden én op welk niveau dit debat dan gehouden moet worden, want zowel samenwerkende gemeenten, provincies en waterschappen zijn betrokken bij dit maatschappelijke vraagstuk.

Het betrekken van deze verschillende actoren in het beleidsvormingsproces maakt dit tot een complex proces, waarbij beleidsvormingsprocessen niet langer uitsluitend plaatsvinden door overheden (Denters & Rose, 2005). In plaats daarvan wordt er door overheden onderling samengewerkt en zoeken overheden de samenwerking met (verenigde) burgers en stakeholders. In de literatuur over complexe beleidsvormingsprocessen is beschreven dat de democratische kwaliteit van het beleidsvormingsproces verhoogd kan worden door verschillende actoren uit de samenleving te betrekken, maar dat hier ook bedreigingen voor de democratische kwaliteit aan kleven (Sørensen en Torfing, 2005). De risico's kunnen ingeperkt worden en de kansen kunnen benut worden als een overheid zich actief bezighoudt met het aansturen van het complexe beleidsvormingsproces. Dus waar een van de taken van de lokale

overheid is om besluiten te nemen over maatschappelijke vraagstukken, is het in deze context ook van belang dat er een goede afweging gemaakt wordt hoe en welke verschillende actoren uit de samenleving bij het beleidsvormingsproces betrokken kunnen worden.

Boogers (2019) snijdt in een essay over de RES en lokale democratie de vraag aan “Hoe democratische invloed op regionale energiestrategieën (RES) en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt” (p1). Deze vraag komt voort uit het gevaar dat bij deze complexe processen bestaat: namelijk dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming komt te liggen bij experts en ambtenaren, waardoor volksvertegenwoordigers in de complexiteit van het proces niet goed in staat zijn om hun taken van democratische controle, sturing en verantwoording uit te voeren. Verder bestaat het gevaar dat de belangen van een lokale gemeenschap dreigen onder te sneeuwen onder de druk van de uit te voeren nationale opgave. Met behulp van het opstellen van de startnotities worden de regio's gemotiveerd om na te denken over de democratische verankering van hun beleidsprocessen. Dit roept de vraag op in hoeverre inwoners van een lokale gemeenschap zelf inspraak hebben op het beleid in hun omgeving, in hoeverre belangengroepen de kans krijgen om mee te spreken over het beleid van deze inwoners en in hoeverre de lokale volksvertegenwoordiging dit voor inwoners en belanghebbenden heeft kunnen doen. Het doel van dit onderzoek is dan ook om vast te stellen hoe de Regionale Energiestrategie in de verschillende RES-regio's democratisch geborgd wordt, door te bepalen hoe volksvertegenwoordigers, stakeholders en inwoners worden betrokken in het beleidsvormingsproces.

Onderzoeksvraag

Om vast te stellen in hoeverre de regionale energiestrategieën democratisch geborgd worden in de RES-regio's, wordt in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Wat is de democratische kwaliteit van de inrichting van de besluitvorming van de regionale energiestrategie van de RES-regio's?

Met het beantwoorden van deze onderzoeksvraag moet allereerst worden bepaald wat er wordt verstaan onder de democratische kwaliteit van complexe besluitvormingsprocessen. In hoofdstuk twee, paragraaf drie, wordt aansluitend bij de theoretische literatuur de democratische kwaliteit van interactieve beleidsvorming in complexe besluitvormingsnetwerken zoals deze in dit onderzoek wordt toegepast, ingekaderd. Vervolgens worden de verschillende dimensies van democratische kwaliteit in hoofdstuk drie geoperationaliseerd gebruikmakend van Ostroms rules-in-use. Op basis hiervan wordt vervolgens vastgesteld welke regels er in de beleidsvoorbereiding en de besluitvormende fase gehanteerd worden en wat deze regels betekenen voor de democratische kwaliteit zoals die in H2.3 is omschreven. Dat doen we in de hoofdstukken hoofdstuk vijf.

2. Theoretisch kader

Het doel van het onderzoek is om te achterhalen hoe het complexe beleidsvormingsproces over de energietransitie in de RES-regio's is vormgegeven. Daarbij wordt gekeken naar de regelgeving waarin het besluitvormingsverloop is geregeld. Alvorens dit empirisch onderzocht kan worden, wordt in dit hoofdstuk getracht om de verschillende elementen van dit onderwerp theoretisch in te kaderen. Ten eerste zal er worden ingegaan op het concept complexe beleidsvormingsprocessen, alvorens de democratische kansen en bedreigingen van deze processen uiteengezet worden. Vervolgens gaan we in op de achtergrond van verschillende regels die opgesteld kunnen worden om de democratische waarde van het beleidsproces te borgen.

2.1 Een toename van complexere beleidsvormingsprocessen

Zowel het opstellen van het beleid voor, evenals de uitvoering van een groot deel van de energietransitie, is in het nationaal vastgestelde klimaatakkoord toebedeeld aan de RES-regio's. Dit moeten gemeenten, waterschappen en provincies bewerkstelligen in samenwerking met verschillende publieke en private partijen evenals met hun inwoners. Complexe samenwerkingsvormen tussen verschillende (lagen) overheden, private- en maatschappelijke partijen worden in de literatuur ook wel omschreven als netwerk governance (Klijn, 2008).

Veranderende beleidsvormingsstructuren

De democratische verankering van beleidsvormingsprocessen was op (onder meerdere) lokaal niveau in de traditionele situatie betrekkelijk eenvoudig. Denters en Rose (2005) karakteriseren het traditionele model van de democratische verankering als een 'Electoral Chain of Command'. Dit model is een simplificatie van het lokale beleidsvormingsproces, waarin de rechtstreeks gekozen gemeenteraad een sleutelrol vervult. Deze volksvertegenwoordiging zet de wensen en behoeften van de inwoners om in een bestuursopdracht voor het lokale bestuur en de lokale ambtenarij, die op basis hiervan beleid uitvoeren. In dit systeem had de gemeenteraad als centraal punt van de lokale overheid twee verschillende taken: ten eerste het vertalen van algemene geluiden uit de samenleving naar globale kaders voor uit te voeren beleid en ten tweede het controleren van de uitvoerende macht. De gemeenteraad had het gezag om dergelijke besluiten te nemen omdat zij direct verkozen zijn als vertegenwoordigers van de samenleving. Daarbij fungeerde de (lokale) politieke partijen als spreekbuis om lokale problemen aan het licht te brengen. In de afgelopen jaren is de verhouding tussen inwoners en de gemeente echter veranderd, wat er toe heeft geleid dat deze 'Electoral Chain of Command' onder druk is komen te staan.

In de eerste plaats kan er gesteld worden dat er een verschuiving heeft plaats gevonden van de traditionele manier van besturen zoals hierboven geschetst is, naar nieuwere vormen van besturen. In de literatuur wordt dit beschreven als de verschuiving van 'government' naar 'governance' (Sørensen & Torfing, 2003). Daarbij duidt het paraplubegrip 'governance' aan dat besturen niet enkel meer binnen de 'Electoral Chain of Command' plaatsvindt. De verantwoordelijkheid voor het beleid ligt dus niet langer binnen één enkelvoudig machtscentrum, welke wordt aangestuurd en gecontroleerd door gemeenteraden. In plaats daarvan wordt gemeentelijk beleid opgesteld en uitgevoerd in samenwerkingsverbanden van verschillende (lagen) overheden met non-overheden. Dit fenomeen wordt ook wel beschreven als 'netwerk governance' (Klijn, 2008), omdat deze processen plaatsvinden binnen plaats binnen netwerken van publieke en niet-publieke actoren. In de literatuur over bestuurlijke- en beleidsnetwerken, welke beide vallen onder de governance literatuur, is uitgebreid beschreven hoe

organisaties bij het opstellen van publiek beleid te maken krijgen met complexe, geïntegreerde beleidsprocessen. Bij deze governance processen worden verschillende actoren op verschillende momenten in de tijd betrokken. Bij deze complexe beleidsvormingsprocessen, waarbij dus meerdere organisaties betrokken worden, krijgen de deelnemende organisaties in de bestuurlijke netwerken te maken met polycentrische geïntegreerde besluitvormingsprocessen (Brass, Galaskiewicz, Greve & Tsai, 2004). Dit wil zeggen dat de besluiten op verschillende plaatsen, dus in verschillende sub-arena's, worden genomen en vervolgens samen moeten worden gevoegd tot één beleid.

Die verschuiving naar besluitvorming in netwerken gaat hand in hand met een aantal andere veranderingen in de relatie tussen overheid en burgers. Denters & Rose (2005) beschrijven enkele maatschappelijke trends waaruit op te maken valt dat de verhouding tussen overheden en burgers veranderd is. De opkomst bij de lokale verkiezingen en lidmaatschap van politieke partijen namen af, daarnaast kregen burgers relatief vaker op alternatieve manieren inspraak op het beleidsproces. Daarnaast benoemen Sørensen & Torfing (2003) dat de beleidsproblemen van de lokale overheid complexer zijn geworden, waardoor netwerk samenwerkingen een bepaalde meerwaarde krijgen. Wat hier aan bijdraagt, is dat verschillende stakeholders verschillende belangen hebben bij bepaald beleid. Waarbij stakeholders omschreven kunnen worden als actoren die invloed hebben op-, of beïnvloed worden door een bepaald beleid. Deze potentiële beleidsproblemen kunnen alleen opgelost worden zodra de samenwerking met deze verschillende actoren gezocht wordt. Ten slotte betoogt Castenmiller (2009) dat gemeenten middels intergemeentelijke samenwerking, een vorm van netwerk governance, beter in staat zijn om op een succesvolle manier maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. De consequentie hiervan is dat er minder beleid opgesteld wordt volgens de 'Electoral Chain of Command', maar dat het een product is van samenwerking tussen overheden met publieke en niet publieke actoren. Aan de andere kant is er onderzoek dat uitwijst dat overheden de neiging hebben om samenwerkingen te formaliseren en vast te leggen in de overheidshiërarchie, waardoor er slechts een gedeeltelijke verschuiving naar governance zou hebben plaatsgevonden (Koch, 2013). Hoewel er dus ook onderzoek is dat een volledige verschuiving richting governance relativeert, is de consensus in de literatuur echter dat deze verschuiving naar governance wel plaats heeft gevonden.

2.2 Verschillende governance structuren

In Nederland kunnen gemeenten hun eigen beleid opstellen en uitvoeren, of ze voeren beleid uit omdat dit wettelijk vastgelegd is door een hogere overheid. Gemeenten hebben de mogelijkheid om beleid binnen de eigen organisatie op te stellen, zoals bovenstaand beschreven staat als de 'Electoral Chain of Command'. Nochtans zien we in de Nederlandse beleidspraktijk dat, vanwege de hierboven geschetste redenen, de klassieke beleidsvormingsstructuur middels drie nieuwe governance structuren is aangevuld. Deze dienen als aanvulling op deze klassieke wijze van beleidsvorming, om de democratische borging van deze processen te versterken. Deze drie structuren onderscheiden we op basis van de actoren die er in het proces worden betrokken. Elke actor wordt betrokken in een aparte sub-arena; een onderdeel van het beleidsproces waar een deel van de (tussen)uitkomsten tot stand komt. Hierbij moet opgemerkt worden dat binnen één beleidsvormingsproces meerdere sub-arena's tegelijk voor kunnen komen (Brass, et al., 2004). Op basis van literatuuronderzoek onderscheiden we de volgende drie governance structuren:

- middels vormen van verlengd lokaal bestuur;
- middels directe burgerparticipatie;
- middels belangengroepen of stakeholderparticipatie.

Deze verschillende governance structuren hebben allen een eigen ontstaansreden. Daarnaast concluderen Sørensen en Torfing (2005) op basis van een literatuurstudie dat verscheidene governance structuren hun eigen democratische kansen en bedreigingen met zich meebrengen en dat hier in het vormgeven van een beleidsvormingsproces rekening mee gehouden dient te worden.

Verlengd lokaal bestuur

De eerst benoemde governance structuur is verlengd lokaal bestuur, deze komt voort uit de beslissing van een lokale overheid om de samenwerking aan te gaan met andere overheden: een intergemeentelijke samenwerking. Hoewel er verschillende intergemeentelijke samenwerkingsvormen bestaan, hebben ze allemaal gemeen dat er sprake is van verlegd en verlengd lokaal bestuur. Waarbij verlegd lokaal bestuur betekent dat de taken op afstand van de gemeenteraad worden uitgevoerd. Verlengd lokaal bestuur duidt op het feit dat de verantwoordelijkheid voor de sturing en de controle van de samenwerking nog wel bij de gemeenteraad ligt (Boogers, Denters & Sanders 2015). In dit model, vanaf nu aangeduid als verlengd lokaal bestuur, staat de uitvoering van taken dus op afstand van de gemeenteraad maar maken deze wel onderdeel uit van hun takenpakket.

Er zijn voor een gemeente verschillende redenen om samenwerking te zoeken met omliggende gemeenten. Boogers et. al. (2015) benoemen dat samenwerking verschillende doelen kan hebben: strategisch, tactisch en operationeel. Daarbij is strategische samenwerking gericht op het realiseren van kernopgaven van de samenwerkende overheden. Tactische samenwerking betreft doeltreffende beleidsontwikkeling waarbij de gezamenlijke expertise en onderlinge afstemming centraal staan. Ten slotte heeft operationele samenwerking als voordeel dat het kostenbesparend werkt en de kwetsbaarheid van de samenwerkende overheden vermindert. Zwaan (2016) voegt hier uitbesteding van taken naar een centrumgemeente aan toe, wat een zelfde doel dient maar waarbij een éézijdige afhankelijkheid ontstaat. Bij de RES samenwerking gaat het vooral om samenwerking gericht op strategische beslissingen.

Samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen. Verschillende vormen van organisaties van samenwerking van licht naar zwaar zijn: afstemming van maatschappelijke doelen, een netwerksamenwerking, of samenwerking via een zelfstandige organisatie. Deze verschillende organisatievormen van samenwerking zijn in Nederland onder meer vastgelegd in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR; Rijksoverheid, z.d.).

De samenwerking in de RES-regio's is gericht op het vormgeven van strategisch beleid, maar deze samenwerking brengt ook democratische risico's met zich mee. Bij vormen van verlengd lokaal bestuur is het voor raadsleden lastiger om te sturen op het uitvoerend bestuur omdat het opstellen en de uitvoering van het beleid op afstand staat van het uitvoerend bestuur (Raad voor Openbaar Bestuur, ROB, 2015). Dit komt doordat deze overdacht van taken volgens Boogers et. al. (2015) ten koste gaat van de mate waarin gemeenteraden in staat zijn om bestuurders in regionale samenwerkingsverbanden democratische verantwoording af te laten leggen. Mede ingegeven doordat raadsleden niet altijd voldoende geïnformeerd zijn over de werkzaamheden van de samenwerkingsverbanden. Dit wordt versterkt doordat de invloed op het op te stellen beleid negatief beïnvloed wordt door het aantal overheden waar deze mee samenwerkt (Denters et. al., 2016). Hierdoor zijn lokale volksvertegenwoordigers minder goed in staat om te sturen op het beleidsproces en daarmee om de lokale maatschappelijke belangen te waarborgen.

Stakeholderparticipatie

Er bestaat voor overheden de mogelijkheid om verschillende maatschappelijke en private partijen in wisselende samenstelling deel te laten nemen aan het beleidsvormingsproces. Overheden zoeken dan de samenwerking met belangengroepen, publieke- en (semi-)private stakeholders. Bij belangengroepen of stakeholderparticipatie, stellen Klijn, Skelcher en Voets (2012) dat deze actoren betrokken worden in

het beleidsproces omdat overheden binnen hun organisatie niet de capaciteit hebben om grote, complexe opgaven op te lossen. Daarbij wordt capaciteit omschreven als (financiële) middelen, of informatie die kan worden ingezet om tot weloverwogen beleidsmatige beslissingen te komen. Zodra een lokale overheid deze capaciteit niet beschikbaar heeft binnen de eigen organisatie, is het voor hun dus van meerwaarde om (maatschappelijke) belangengroepen of (private) stakeholders te betrekken in het proces.

Het betrekken van stakeholders kan er toe leiden dat het proces fragmenteert, niet publiekelijk plaatsvindt en onvoldoende transparant is (Sørensen en Torfing, 2015). Dit verkleint wederom de mogelijkheden voor volksvertegenwoordigers om te sturen op de uitvoerende macht en het proces te controleren en in te grijpen als het algemeen belang geschaad dreigt te worden (Denters, 2016). Een bijkomend probleem is dat beleidsvormingsstructuren voor individuele burgers te complex zijn geworden, wat het bemoeilijkt om een mening te vormen en te participeren in de besluitvorming.

Burgerparticipatie

Naast de participatie van stakeholders en belangengroepen, kunnen ook niet verenigde burgers aan het beleidsproces participeren. Hoewel Arnstein in 1969 al haar 'ladder of citizen participation' met daarin verschillende verschijningsvormen van burgerparticipatie presenteerde, is de aandacht voor burgerparticipatie volgens Leyenaar (2009) pas de afgelopen 25 jaar echt toegenomen. Verschillende maatschappelijke trends hebben er toe geleid dat er een behoefte is ontstaan om inwoners rechtstreeks bij hun omgeving te betrekken. Leyenaar beschrijft dat verschillende maatschappelijke trends er toe hebben geleid dat de kloof tussen de lokale politiek en de samenleving te groot dreigde te worden. Dit gaat volgens haar ten koste van de democratische legitimiteit van lokaal beleid en klassieke lokale beleidsprocessen, waardoor er meer ruimte is gekomen om burgers rechtstreeks te betrekken. Denters en Rose (2005) beschrijven enkele van deze maatschappelijke trends. Zo is de opkomst bij lokale verkiezingen de afgelopen decennia afgenomen. Daarnaast is het aantal mensen dat lid is van een politieke partij afgenomen, waardoor maatschappelijke geluiden niet meer via partijpolitieke kanalen worden opgepikt. Deze trends hebben ertoe geleid dat inwoners vaker op een alternatieve wijze inspraak kregen op het beleidsproces. Uit de praktijk blijkt dat dit ook enkele voordelen met zich meebracht.

Zo beargumenteerden Pröpper en Steenbeek (1998) dat burgerparticipatie bijdraagt aan de kwaliteit van de gemaakte beslissingen. Het beleid dat middels burgerparticipatie tot stand komt is beter doordacht en de responsiviteit is hoger omdat er ingespeeld wordt op de wensen van de mensen vanuit de samenleving. Daarnaast leidt directe participatie vanuit de samenleving tot een beter overzicht van de problemen en mogelijkheden die bepaald beleid met zich meebrengt. Specifieker beschrijft Coenen (2008) dat directere burgerparticipatie ook in de context van milieubeleidsprocessen bijdraagt aan de kwaliteit van de gemaakte beslissingen. Daarnaast kan directe burgerparticipatie ingezet worden om de implementatie van milieubeleid te versoepelen, doordat het bijdraagt aan het vertrouwen en de perceptie van legitimiteit van de beslissingen betreffende het beleid. Dit heeft er toe geleid dat er nu tal van mogelijkheden bestaan voor burgers om de beleidsvorming in verschillende fasen van het proces op een directe wijze te beïnvloeden. Dit is echter wel in grote mate afhankelijk van de mate waarin een overheid het beleidsproces openstelt voor burgers om te participeren. Daar staat tegenover dat burgers nauwelijks de mogelijkheid hebben om te participeren bij intergemeentelijke beleidsvormingsprocessen (Boogers, et al. 2015).

Het op een directe wijze betrekken van burgers brengt volgens Sørensen en Torfing (2005) democratische kansen met zich mee. Ze beschrijven dat deze wijze van besturen de kans biedt om top-down besluitvormingspatronen te doorbreken, door communicatiekanalen open te stellen, waardoor burgers beter betrokken kunnen worden en om informele besluitvormingsprocessen te formaliseren. Verder stelt Roberts (2004) op basis van een literatuurstudie dat directe burgerparticipatie iedereen in staat stelt om zijn mening te geven. Dit zorgt ervoor dat de kwaliteit van de besluitvorming hoger is,

omdat participatie tot nieuwe inzichten kan leiden. Vervolgens heeft burgerparticipatie een positieve uitwerking op de legitimatie van de uitkomsten, omdat deelnemers gedurende het proces beter in staat zijn om een beeld te vormen van de afwegingen die gemaakt moeten worden in een beleidsvormingsproces. Volgens Boedeltje (2009) zorgt dit ervoor dat directe burgerparticipatie een positieve invloed heeft op het draagvlak van de uitkomsten van deze participatietrajecten.

De democratische bedreigingen van directe participatie van burgers in beleidsprocessen manifesteren zich in een gebrek aan evenredige representatie vanuit de samenleving in een dergelijk beleidsvormingsproces. Hierbij zijn twee vormen van representatie van belang: ten eerste representatie van verschillende sociale groepen burgers uit de samenleving en ten tweede de mate van invloed die burgers in participatietrajecten hebben ten opzichte van andere actoren in het beleidsproces, zoals (private) stakeholders. Roberts (2004) benoemt in haar uiteenzetting over directe burgerparticipatie enkele dilemma's waar burgerparticipatie tegen aanloopt. Ten eerste het dilemma van evenredige weerspiegeling, in de praktijk blijkt dat het lastig is om verschillende sociale groepen, zoals etnische minderheden, mensen met een lager opleidingsniveau, of jongeren bij participatietrajecten te betrekken. Dit heeft weerslag op de weerspiegeling van de belangen van deze minderheden. Daarnaast is er de verwachting dat deelnemers handelen op basis van hun eigen belangen, waardoor er minder rekening wordt gehouden met de belangen van toekomstige generaties. Verder beschrijven Sørensen & Torfing (2005) dat het risico bestaat dat het aandeel dat burgerparticipatie krijgt in netwerk governance-processen niet evenredig is met de belangen van de deelnemende burgers. In participatieprocessen komen georganiseerde belangengroepen en stakeholders eerder en vaker aan bod dan burgers, waardoor verschillende (sociale) groepen onevenredig vertegenwoordigd worden in directe beleidsvormingsprocessen. Mits hier niet voor gewaakt wordt, leidt dit tot een onevenredige inclusie: dat wil zeggen dat niet elk belang evenredig vertegenwoordigd is en van invloed is op het besluitvormingsproces. Daarnaast hebben naast burgers andere belanghebbende actoren ook inspraak in het beleidsproces, dan moet er in het proces voor gewaakt worden dat het algemeen belang van het beleid gediend blijft worden.

2.3 Voorwaarden voor democratische kwaliteit

Bovenstaand zijn de verschillende kansen en bedreigingen van netwerk governance uiteengezet. Dit brengt echter de vraag met zich mee hoe beleidsprocessen moeten worden vormgegeven om de democratische kwaliteit te waarborgen. Om dit te faciliteren, wordt er gekeken naar de eisen die er worden gesteld aan interactieve beleidsprocessen. Boedeltje (2009) heeft onderzoek gedaan naar hoe de interactiviteit van het beleidsproces bijdraagt aan het draagvlak van het proces. Waarbij draagvlak een containerbegrip is dat nauw verwant is aan de begrippen steun voor beleid en (democratische) legitimiteit van beleid. Interactief bestuur kan heel breed omschreven worden als een vorm van participatie waar verschillende actoren direct, of indirect, inspraak hebben op het beleidsproces. Denters, Klok en Visser (2002) definiëren interactief bestuur als: 'Manieren van beleidsvorming waarbij een overheid in beginsel alle belanghebbenden in meer of mindere mate mogelijkheden geeft de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te beïnvloeden.' (p.1). Omdat we in dit onderzoek kijken naar de aanvullingen op de klassieke beleidsvormingsstructuur, hanteren we de mate van interactiviteit van het bestuur als maatstaf om de democratische kwaliteit van de RES-beleidsprocessen vast te stellen.

De mate van interactiviteit geeft dus weer in hoeverre bepaalde actoren (bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers, stakeholders en inwoners) de mogelijkheid hebben om invloed op het openbaar bestuur uit te oefenen door middel van het verschaffen van informatie over wat hun voorkeuren en bezwaren zijn betreffende een bepaald onderwerp. Boedeltje (2009) stelt vast dat de interactiviteit bij

het vormgeven van beleidstrajecten op verschillende punten kan variëren. Om de interactiviteit van een beleidsproces te bepalen, kan worden gekeken naar drie factoren:

- *Openheid van het proces*: dit betreft de vraag wie er mogen deelnemen aan het beleidsproces, dus wie hebben er toegang tot de arena's in het beleidsproces en hebben daardoor de mogelijkheid om in dit proces te participeren?
- *Inhoudelijke openheid van het proces*: betreft de vraag wat voor mogelijkheden de deelnemers aan het proces hebben om invloed uit te oefenen en wat hun invloed daadwerkelijk is. Dit betreft dus de ruimte die de deelnemers hebben bij het formuleren en vaststellen van problemen en beleid.
- *Transparantie van het proces*: dit betreft de vraag over welke informatie de deelnemers beschikken in het beleidsproces, dit betreft zowel procedurele als inhoudelijke informatie.

Op basis van de openheid en de inhoudelijke openheid kan ook iets gezegd worden over de *gelijkheid van het proces*. De kenmerken geven weer in welke mate verschillende actoren in een gelijke mate in het beleidsvormingsproces betrokken worden en of deze een gelijke mate van invloed op het proces kunnen uitoefenen.

Bij het vormgeven van een beleidsproces moeten er dus, om de democratische kwaliteit van het proces op voorhand te garanderen, enkele 'spelregels' opgesteld worden, die vervolgens nageleefd moeten worden. Om na te gaan welke mogelijkheden de verschillende actoren hebben om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke besluitvorming heeft Boedeltje (2009) de drie factoren (openheid proces, inhoudelijke openheid en transparantie) geoperationaliseerd gebruikmakend van de typologie van rules-in-use zoals beschreven door Ostrom et al. (2002). In dit onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van de typologie van Ostrom en hier wordt de komende paragraaf dan ook kort op ingegaan.

2.4 De rules-in-use

De rules-in-use beschrijven zeven typen regels waaraan de uitkomsten van een actie-arena en het handelen van actoren in een actiesituatie gebonden zijn (Ostrom et al., 2002). De rules-in-use zijn in de context van dit onderzoek dus een instrument om verschillende typen procesafspraken te onderscheiden. In dit onderzoek wordt gekeken naar hoe verschillende actoren invloed hebben op het beleidsvormingsproces. Hiervoor kan er dus gekeken worden hoe verschillende regels betrekking hebben op de verschillende actoren (lokale volksvertegenwoordigers, individuele burgers en stakeholders). De rules-in-use zijn onderdeel van het door Ostrom et al., (2002) geïntroduceerde Institutional Analysis and Development framework (IAD-framework). Het IAD-framework is een instrument dat een actorgerichte en een institutionele aanpak combineert om beleidsvormingsprocessen te analyseren (Denters & Klok, 2002). Het is voor academici een middel om beleidsprocessen en diens uitkomsten te analyseren en te beoordelen. Om tot een geïntegreerd framework te komen zijn er verschillende theorieën uit de institutionele bestuurskunde samengevoegd, dit heeft geleid tot een algemene set variabelen die gebruikt kunnen worden om verscheidene vormen van institutionele regelingen te analyseren. McGinnis (2011) stelt dat het IAD-framework een diagnostisch en analytisch instrument is, om vast te stellen hoe verschillende bestuursystemen individuen in staat stellen om problemen democratisch op te lossen. Doordat de actoren gelimiteerd zijn in hun cognitieve capaciteiten, maar zich aanpassen op basis van wat ze tijdens deze processen leren verlopen deze processen niet perfect.

De kern van het IAD-Framework zijn de actie-arena's, die McGinnis (2011) omschrijft als "the 'black box' where policy choices are made" (p. 172). Boedeltje (2009) omschrijft de actie-arena in het Nederlands als: "Deelnemers in posities die moeten besluiten over verschillende acties in het licht van

de informatie waarover zij beschikken over hoe acties gekoppeld zijn aan potentiële uitkomsten en de kosten en baten zijn toe te wijzen aan acties en uitkomsten” (p. 74). Aan de voorkant van deze actiearena zit een bepaalde input, welke is opgebouwd uit contextuele factoren zoals de sociale, culturele en institutionele factoren, alsmede attributen uit de fysieke omgeving (McGinnis, 2011). De actiesituatie bestaat uit zeven elementen, die door Denters en Klok (2002) omschreven worden als: Actoren die participanten worden in een bepaalde situatie; Posities zijn plaatshouders om deelnemers te associëren met een geautoriseerde set van acties (gekoppeld aan uitkomsten) in een proces; De vastgestelde acties die de participanten met een bepaalde positie kunnen nemen in verschillende fasen van het proces; De uitkomsten die participanten in een bepaalde positie met hun acties kunnen beïnvloeden. De reeks functies (en/of willekeurige acties) die in kaart brengen hoe participanten in bepaalde posities invloed hebben op de besluitvormingspunten in de tussen- of eindresultaten; De informatie die toegankelijk is voor de participanten in bepaalde posities in bepaalde fasen in het proces; Niet alle informatie is namelijk altijd voor alle deelnemers beschikbaar door formele restricties of door praktischere oorzaken zoals fysieke afstand; Het laatste element betreft de uitkomsten die kosten en baten toewijzen aan bepaalde uitkomsten.

Het meest ontwikkelde element uit de actiearena zijn de regels die gekoppeld zijn aan de elementen van deze arena, zoals in bovenstaande alinea beschreven (Klok en Denters, 2018). De regels die gelden voor een actiearena worden opgesteld op basis van de evaluatie van interacties van voorgaande actiesituaties, zij het op een ander niveau van analyse (McGinnis, 2011). Er kunnen zeven typen rules-in-use onderscheiden worden, welke zijn afgeleid van de zeven elementen van de actiesituatie (o.a. Boedeltje, 2009; Ostrom, 2011):

- Ten eerste zijn er de *positie regels*, die de hoeveelheid en de posities van de deelnemers vaststelt in een actiesituatie, wat de basis vormt voor de andere regels.
- Ten tweede zijn er de *grensregels*, deze positie-specifieke regels specificeren over welke eigenschappen participanten moeten beschikken, of welke voorwaarden er gelden om in bepaalde posities terecht komen, of deze te verlaten.
- Vervolgens zijn er *bevoegdheidsregels*, deze positie-specifieke regels stellen vast welke acties door welke positiehouders uitgevoerd mogen worden.
- De *aggregatieregels* specificeren voor een actiearena hoe acties transformeren naar tussenuitkomsten of einduitkomsten. De aggregatieregels bepalen dus hoe collectieve besluiten tot stand komen worden op basis van de bijdragen van de verschillende positiehouders. De regel moet echter ook specificeren onder welke voorwaarden een beslissing wordt genomen, zo kunnen beslissingen bijvoorbeeld tot stand komen op basis van consensus of op basis van meerderheidsregels, waarbij meer dan de helft van de mensen voor een voorstel stemt (Klok en Denters, 2018).
- De *reikwijdteregels* specificeren de set uitkomsten waar de actiesituatie op van toepassing is, hierbij kan onderscheid gemaakt worden met de inhoudelijke reikwijdteregels die vaststellen waar in een arena over gediscussieerd kan worden. Klok en Denters (2002) maken daarbij onderscheid tussen de inhoudelijke en de procedurele reikwijdteregels:
 - o De *inhoudelijke reikwijdteregels* zijn arena specifiek en bepalen in hoeverre er beperkingen gelden voor deelnemers van een arena om bepaalde onderwerpen te behandelen in een arena.
 - o De *procedurele reikwijdteregels* zijn arena specifiek en kaderen de betekenis van de uitkomsten in een (sub)arena in ten opzichte van het gehele proces. Zo kan een uitkomst van een arena bijvoorbeeld bindend zijn, of het kan adviserend zijn.
- De *informatieregels* bepalen welke informatie beschikbaar is voor de deelnemers per positie.
- Ten slotte bepalen de *beloningsregels* hoe kosten en opbrengsten in de actiesituatie vereist, toegestaan of verboden zijn voor actoren in de situatie. De beloningsregels zijn voor dit onderzoek niet relevant en komen daarom verder niet aan de orde.

Deze regels zijn geen opzichzelfstaande entiteiten, omdat de regels allemaal een onderdeel beschrijven van dezelfde arena. Hierdoor is er een interactie tussen de verschillende regels (Ostrom, 2011). Het meest opvallende is de samenhang tussen de ‘positieregels’ en de overige regels. Anderzijds beïnvloedt het bredere doel van een arena de mogelijkheden die positiehouders in een arena hebben om te participeren in een arena. Als het primaire doel van een arena bijvoorbeeld beleidsbepaling is, dan wordt dit duidelijk door de aggregatie, maar beïnvloedt dit ook de reikwijdte-, bevoegdheids- en wellicht ook de grensregels.

2.5 Vaststellen democratische kwaliteit beleidsproces

In H2.3 zijn drie factoren van interactiviteit, als bepaling van democratische kwaliteit, omschreven op basis van Boedeltje (2009). Om vast te kunnen stellen in hoeverre er aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, dienen de rules-in-use aan de kenmerken van interactiviteit gekoppeld te worden, zoals zichtbaar in tabel 2.1. Vervolgens dient de interactiviteit per rule-in-use te worden vastgesteld om de democratische waarde van elke factor vast te kunnen stellen. Dit doen we in dit onderzoek op de volgende wijze:

- *Openheid proces*: betreft de vraag wie er toegang hebben tot het proces. Dit kenmerk kan vastgesteld worden door te kijken naar welke posities er in een arena bestaan (bepaald door de *positieregels*) en hoe mogelijke deelnemers in deze posities terecht komen, wat wordt bepaald door de *grensregels*.
- *Inhoudelijke openheid*: welke mogelijkheden de verschillende deelnemers hebben om invloed uit te oefenen op de uitkomst van de besluitvorming, door problemen of beleid te formuleren of vast te stellen. Dit betreft de mogelijkheden om te agenderen, standpunten kenbaar te maken en te stemmen. Deze mogelijkheden worden bepaald door de: *bevoegdheidsregels* per positie, de *aggregatieregels* en de *reikwijdteregels*. De bevoegdheidsregels bepalen namelijk per positie welke acties deelnemers in een (sub)arena van het beleidsproces uit mogen voeren. Vervolgens zijn de aggregatieregels van belang omdat deze bepalen hoe er tot bepaalde uitkomsten gekomen wordt en hoe deze worden vastgesteld en als het gaat om de mogelijkheid tot stemmen: wie kan er wel of niet stemmen. Ten slotte bepalen de (inhoudelijke) reikwijdteregels in welke mate deelnemers problemen of beleid kunnen formuleren, dus waar de beleidsuitkomsten en het beleidsproces aan moeten voldoen. De reikwijdte regels gelden voor alle deelnemers in een (sub)arena. Daarnaast bepalen de (procedurele) reikwijdteregels vooraf welke status de uitkomsten van een (sub)arena hebben, door het gewicht van de uitkomst van het besluit dat ze samen nemen te beperken of te verruimen (informerend, adviserend, beslissend).
- *Transparantie proces*: betreft de vraag over welke informatie de deelnemers van het beleidsproces kunnen beschikken. Dit kenmerk kan worden vastgesteld door middel van het detecteren van de *informatieregels* welke bepalen over wat voor informatie de verschillende deelnemers (*positieregels*) gevraagd of ongevraagd beschikking hebben of toegang tot hebben. De informatieregels per positie bepalen dus de transparantie.

Tabel 2.1*Categorisatie rules-in-use per dimensie interactiviteit van het beleidsproces*

Dimensie interactiviteit	Rules-in-use
Openheid proces	Positieregels en positie regels + grensregels
Inhoudelijke openheid proces	Positie regels + bevoegdheidsregels, sub-arena + aggregatieregels, inhoudelijke- en procedurele reikwijdte regels
Transparantie van het proces	Positieregels + informatieregels, informatieregels

Vaststellen interactiviteit per regel

In dit onderzoek wordt de interactiviteit van het proces voor vier typen actoren vastgesteld en vergeleken. Namelijk voor volksvertegenwoordigers, stakeholders, inwoners en voor bestuurders (en hun ondersteuning). Op deze wijze kan de interactiviteit van verschillende beleidsvormingsprocessen onderling vergeleken worden. Anderzijds kan de rol die volksvertegenwoordigers, stakeholders en inwoners in de verschillende beleidsprocessen hebben op deze wijze onderling vergeleken worden. Ten slotte kan de interactiviteit van deze actoren worden afgezet tegen de mate van invloed die bestuurders en hun ambtenaren hebben op het beleidsvormingsproces. De interactiviteit van het beleidsvormingsproces wordt vastgesteld op basis van de verschijningsvormen van de eerder genoemde rules-in-use.

Om de interactiviteit voor deze actoren vast te stellen is er voor elke regel een interactiviteitspectrum opgesteld, zoals uiteengezet in tabel 2.1. Deze spectra zijn afgeleid uit het onderzoek van Boedeltje (2009) die de interactiviteit van inwonerparticipatie heeft vastgesteld aan de hand van het interactiviteitspectrum. Deze principes zijn voor dit onderzoek overgenomen en veralgemeniseerd, zodat ze ook toepasbaar zijn op de andere actoren die deelnemen aan de regionale beleidsprocessen. De meest en de minst interactieve verschijningsvorm van de spectra van de rules-in-use, ofwel de uiteinden van ieder spectrum, zijn weergegeven in tabel 2.1. Om vervolgens de democratische kwaliteit per rule-in-use vast te kunnen stellen, zijn op basis van deze spectra principes voor democratische kwaliteit vastgesteld die toepasbaar zijn op alle actoren:

- De *positieregels* zijn niet opgenomen in tabel 2.1 omdat deze gecombineerd dienen te worden met de andere regels om de interactiviteit voor de deelnemende positiehouders te kunnen bepalen. Echter, het ontbreken van een positie voor een type actor zegt iets over het gebrek aan interactiviteit van het proces voor deze actor.
- Voor de *grensregels* geldt het principe dat des te opener het proces is, hoe interactiever dit proces is. In de context van dit onderzoek betekent dit dat de verschillende actoren de mogelijkheid moeten hebben om in arena's te kunnen participeren als zij dit zouden ambiëren.
- Voor de *bevoegdheidsregels* geldt het principe hoe meer bevoegdheden positiehouders hebben, hoe meer invloed ze uit kunnen oefenen op het proces. De mate van invloed die de verschillende actoren uit kunnen oefenen, hangt positief samen met de interactiviteit van het proces.
- Voor de *aggregatieregels* geldt het principe dat hoe meer de rules-in-use garanderen dat elke stem/mening als gelijke wordt behandeld, hoe interactiever een beleidsproces is. In de beleidspraktijk worden uitkomsten op verschillende principes worden vastgesteld: een veel voorkomend principe is vaststelling door meerderheid van de stemmen, maar ook vaststellen op basis van unanimiteit is een veel voorkomend principe. Bij dit laatste principe garanderen de aggregatieregels een zeer grote mate van invloed voor de betrokkenen.
- Voor de *inhoudelijke reikwijdteregels* geldt: hoe minder inhoudelijke beperkingen er gelden voor een arena, hoe meer invloed de deelnemers van deze arena uit kunnen

oefenen. In de praktijk betekent dit dat hoe eerder een actor wordt betrokken, hoe meer er nog open ligt in het proces.

- Voor de *procedurele reikwijdteregel* geldt: hoe groter de invloed van de uitkomst van een arena, hoe groter de invloed van deze sub-arena in het gehele beleidsproces.
- Ten slotte geldt voor de *informatieregels*: over hoe meer informatie positiehouders beschikken, hoe beter zij in staat zijn om te participeren in het beleidsproces.

Tabel 2.1

Interactiviteitsspectrum per regel

Regels	Spectrum interactiviteit
Grensregels	<i>Minst interactief</i>: actoren hebben geen toegang tot posities in arena's in het beleidsvormingsproces. <i>Meest interactief</i>: iedere actor heeft toegang tot posities in arena's in het beleidsvormingsproces worden als hij/zij zich daarvoor aanmeldt.
Bevoegdheidsregels	<i>Minst interactief</i>: De (positie van deelnemende) actor mag slechts meepraten tijdens de bijeenkomsten. <i>Meest interactief</i>: De (positie van deelnemende) actor is toegestaan elke voor hem of haar (fysiek) mogelijke actie te verrichten, endie
Aggregatieregels	<i>Minst interactief</i>: De uitkomst van een arena worden verkregen door alle inbreng van de actoren te noteren en de uitkomst wordt vervolgens verkregen door het formuleren van een 'gemiddelde' van deze inbreng. <i>Meest interactief</i>: De uitkomst wordt verkregen door het stemmen van de actoren (als positie), waarbij iedere individuele stem even zwaar weegt en de meerderheid beslist.
Inhoudelijke Reikwijdteregels	<i>Minst interactief</i>: De actor (als positie) kan slechts over strikt door de overheid voorgeschreven onderwerpen zijn of haar mening geven. <i>Meest interactief</i>: Er zijn geen beperkingen voor de actoren (als positie) met betrekking tot onderwerpen. Voor wat betreft het vaststellen van de mate van interactiviteit geldt: hoe meer beperkingen er zijn geformuleerd door de inhoudelijke reikwijdteregels, hoe minder interactief het proces is.
Procedurele reikwijdte regels	<i>Minst interactief</i>: De uitkomst van de interactieve bijeenkomsten heeft een informerende status. <i>Meest interactief</i>: De uitkomst van de interactieve bijeenkomsten heeft een spontaan bindende werking, waarbij politiek en bestuur de uitkomsten over moeten nemen.
Informatieregels	<i>Minst interactief</i>: De actoren (als positie) hebben zowel voor, tijdens als na het beleidsproces geen recht op informatie. Deze wordt door de RES-organisatie niet verstrekt. <i>Meest interactief</i>: De actoren (als positie) hebben zowel voor, tijdens als na het beleidsproces recht op volledige informatie, waarbij informatie zowel op aanvraag als op gezette tijden door de verantwoordelijke organisatie dient te worden verstrekt. Voor wat betreft het bepalen van de mate van interactiviteit geldt dat hoe minder men op basis van de informatieregels recht heeft op informatie, des te minder de mate van interactiviteit is.

3. Methode

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is aan de hand van de startnotities en de concept RES-verslagen van 28 regio's getracht om vast te stellen welke invloedsmogelijkheden volksvertegenwoordigers, stakeholders/belangenorganisaties en inwoners hebben op het RES-proces, afgezet tegen de invloed van bestuurders en hun ondersteuning. De democratische waarde van de processen en procedures zijn in het vorige hoofdstuk in termen van de door Ostrom, et al. (2002) beschreven rules-in-use getypeerd. In het onderzoeksdesign zal uiteengezet worden hoe deze variabelen zijn geoperationaliseerd.

3.1 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt de democratische waarde van het proces in 28 separate RES-regio's tegen het licht gehouden. In termen van Ostrom (2011) betekent dit dat de beleidsvorming van de RES-regio's in 28 verschillende actie-arena's plaatsvindt. Daarbij worden de door deze regio's geproduceerde beleidsdocumenten gebruikt om deze actiearena's met behulp van een kwalitatieve onderzoeksmethode te beschrijven. Deze methode biedt de kans om op een zeer toegankelijke en kosteneffectieve wijze gegevens te verzamelen en te analyseren (Cardno, 2018). Daarom is het een geschikte methode om 28 casussen te analyseren. Daarnaast beschrijven Geurts en Joldersma (2001) hoe de beleidsanalyse als onderzoeksmethode steeds vaker wordt toegepast voor de analyse van beleidsnetwerken, waarin verscheidene actoren, met allen een eigen blik op het beleidsprobleem, invloed hebben op het uiteindelijke beleid.

Onderzoekseenheden

Voor de beleidsanalyse worden de startnotities en de concept-RES verslagen die de RES-regio's hebben moeten aanleveren aan het NPRES kwalitatief geanalyseerd. Deze beleidsdocumenten zijn, met enkele uitzonderingen, publiekelijk beschikbaar. Daarnaast zijn deze beleidsdocumenten zijn volgens dezelfde nationale opdracht vormgegeven (NPRES, 2019), waardoor ze op hoofdlijnen hetzelfde type informatie bevatten. Er hoeft dus geen selectie van beleidsdocumenten plaats te vinden. Echter wegens de COVID-19 crisis hebben twee van de 30 regio's hun concept-RES verslag niet op tijd aangeleverd aan het NPRES. Daarom worden de startnotities en concept RES-verslagen van 28 van de 30 RES-regio's geanalyseerd.

Analyse van actie-arena's

Om de analyse van de processen in de RES-regio's te faciliteren wordt er gebruikt gemaakt van enkele aspecten van het Institutional Analysis and Development framework (IAD-framework). Dit kader wordt gebruikt omdat het een instrument is dat een actorgerichte en een institutionele aanpak combineert om beleidsvormingsprocessen te analyseren (Denters & Klok, 2002). Daarnaast beschrijven Ostrom, et al. (2002) dat het IAD-framework een middel is om complexe beleidsvormingsprocessen op een systematische wijze te analyseren. In het IAD-framework staat de 'actiesituatie' die plaatsvindt in de 'actie-arena' centraal. In dit onderzoek analyseren wij de regels die gelden in de verschillende actie-arena's en om deze te analyseren worden enkele stappen ondernomen:

- De eerste stap in de analyse van een beleidsvormingsproces is het vaststellen van de actiesituatie die plaats moet gaan vinden in de actie-arena. Er kunnen in het geval van de RES 28 verschillende actie-arena's beschreven worden, namelijk de verschillende RES-regio's. Echter, deze situaties die plaats moeten gaan vinden zijn vergelijkbaar omdat alle RES-regio's naar

dezelfde nationaal vastgelegde doelstellingen toewerken. Daarom wordt er in dit onderzoek gestart met het geven van een casusbeschrijving, waarin de opdracht die de regio's vanuit het rijk hebben gekregen wordt beschreven.

- Vervolgens zal getracht worden te achterhalen welke processen en procedures voorafgaand aan het beleidsvormingsproces expliciet zijn vastgesteld in de RES-regio's. Dit zal gebeuren aan de hand van een vooraf opgesteld codeboek. Om deze processen en procedures te beschrijven worden ten eerste de verschijningsvormen van de rules-in-use van Ostrom (2011) uitgewerkt in codes. Aan de hand van deze codes is een analyse van de startnotities van de verschillende regio's uitgevoerd. Aan de hand van deze analyse zijn de regels die voor de regio's golden bij aanvang van het RES-proces vastgesteld.
- Op basis van de analyse van de conceptnotities is achterhaald welke processen en procedures tijdens het beleidsvormingsproces tussentijds expliciet zijn bijgesteld. Om de wijzigingen in de processen en procedures te beschrijven zijn wederom de verschijningsvormen van de rules-in-use gebruikt om deze beleidsdocumenten te analyseren.
- Nadat beide type beleidsdocumenten aan de hand van de rules-in-use gecodeerd zijn, levert de beleidsanalyse tekstfragmenten op met daarin de voor dit onderzoek relevante informatie. De volgende stap is dat deze informatie bij elkaar gebracht wordt, waarbij de tekstfragmenten gekoppeld zijn aan de dimensies van interactiviteit zoals beschreven door Boedeltje (2009).

Default conditie

Als de rules-in-use als analytische tool worden gehanteerd om in de praktijk van het openbaar bestuur gehanteerde “spelregels” voor collectieve besluitvorming” systematisch te beschrijven met behulp van Ostrom's typologie, moet er rekening mee gehouden worden dat deze spelregels niet in alle gevallen expliciet staan beschreven (Ostrom et al., 2002). Klok en Denters (2018) benoemen verschillende redenen waarom de verschijningsvormen van de rules-in-use niet expliciet beschreven staan in beleidsdocumenten. Ten eerste bestaan er van buitenaf opgelegde regels, die direct toepasbaar zijn op de beschreven arena. Dit soort algemene regels, zoals de in H2.2 beschreven WGR, gelden automatisch voor een dergelijke arena en worden daarom gehanteerd zonder dat deze expliciet beschreven worden. Ten tweede kan er onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele regels, daarbij verschilt de mate waarin regels zijn geformaliseerd tussen arena's en tussen typen regels in arena's. Informele regels zijn regels die bestaan in de hoofden van de deelnemers, die deze zelf niet eens zouden omschrijven als regels, zoals omgangsnormen. Deze impliciete regels belemmeren echter de uitvoering van onderzoek, omdat hierdoor de verschijningsvormen van de rules-in-use niet op papier zijn vastgelegd. In de praktijk worden die leemtes in de formele regels ingevuld via informele regels. Soms zijn die informele regels lokaal specifiek, maar vaak gaat het ook om zogenaamde default condities. De default-conditie worden door Boedeltje (2009) geïnterpreteerd als een ‘basissituatie’, die in de analyse in werking treedt als er geen expliciete regels geformuleerd zijn.

In de analyse is in situaties waarin de relevant formele regels niet of niet voldoende expliciet waren geformuleerd in de geanalyseerde documenten, de volgende werkwijze gehanteerd:

- In eerste instantie is nagegaan of elders vastgestelde formele regels (ook) van toepassing zijn op de RES-besluitvorming. Zodra spelregels voor besluitvorming worden opgesteld, gaan volgens Klok en Denters (2018) de deelnemers na of zij zich moeten houden aan elders expliciet geformuleerde regels. In de praktijk betekent dit dat de deelnemers handelen op de bestaande wet- en regelgeving zoals die voor hen van toepassing is. Voor het functioneren van overheden is dit gebaseerd op de Nederlandse wet- en regelgeving en dan voornamelijk op basis van de Gemeentewet en de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.
- In tweede instantie wordt bezien of de formeel voor een arena vastgestelde regels andere niet-expliciet geformuleerde regels impliceren. Zo impliceert de regel “als de stemmen staken, dan bepaalt de stem van de voorzitter de uitkomst van een stemming” dat er in de arena waarvoor

deze regel geldt kennelijk een voorzitter is (ook als dat niet in de vastgestelde regels is opgenomen).

- In derde instantie wordt de verschijningsvorm van de rules-in-use bepaald op basis van de minst interactieve verschijningsvorm van een regel (Boedeltje, 2009). In tabel 2.1 (in H2.5) wordt een interactiviteit spectrum van de verschijningsvormen van de rules-in-use gegeven, deze dient als basis voor het vaststellen van de democratische waarde van de invulling van deze regels. Als bovengenoemde default conditie niet in werking treedt, wordt er aangenomen dat er in de arena op de minst interactief mogelijke manier wordt gehandeld.
- Theoretisch gesproken kan een situatie ontstaan waarin geen regels opgesteld zijn en er ook geen impliciete regels gelden. Deze situatie wordt omschreven als een ‘natuurstaat’ of de “Hobbesian state of nature” (Ostrom, 1991; in Denters, 2005). In dit onderzoek komt deze default-conditie niet aan de orde.

3.2 Uitvoering onderzoek

Voor het uitvoeren van het onderzoek zal ten eerste op basis van het NPRES (2019) een korte algemene casusbeschrijving gegeven worden. Vervolgens zullen de startnotities en vervolgens de concept RES verslagen gecodeerd worden, waarmee de in het kader van dit onderzoek, relevante segmenten tekst geïdentificeerd kunnen worden (Boeije, 2002). Vervolgens zullen de relevante segmenten tekst geïsoleerd worden en vertaald worden naar de dimensies van interactiviteit, zoals beschreven door Boedeltje (2009).

Dataverzameling

De eerste stap in het onderzoek is dus het verzamelen van data, om dit op een valide en betrouwbare wijze uit te voeren, wordt getracht dit op een systematische wijze te bewerkstelligen. Daarom is er een codeboek¹ opgesteld die de analyse van de beleidsdocumenten faciliteert. Aan de hand van dit codeboek kunnen de voor dit onderzoek relevante segmenten tekst worden geselecteerd. Deze segmenten tekst bevatten de informatie die van belang is om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Zo kunnen de RES-regio's op basis van de uit de beleidsdocumenten geselecteerde informatie per onderwerp vergeleken worden. Zoals uiteengezet in het onderzoeksdesign zal er gebruik gemaakt worden van een vooraf vastgesteld codeboek. Dit houdt in dat er segmenten tekst geïdentificeerd en gecategoriseerd zullen worden aan de hand van de uit het IAD-Framework voortkomende rules-in-use zoals beschreven door Boedeltje (2009) en Denters en Klok (2002). Een uitgebreide uitleg van de rules-in-use staat beschreven in H2.4. De analyse van de startnotities en de conceptnotities geschiedt aan de hand van de codes zoals gepresenteerd in bijlage A. Hier staan de codes en hun uitleg weergegeven zoals deze fungeerde als basis voor het coderen van de concept-RES verslagen.

De 56 beleidsdocumenten zijn gecodeerd op basis van een codeboek. Ten eerste zijn de startnotities die aangeleverd zijn door 28 RES-regio's gecodeerd om vast te stellen welke regels er worden gehanteerd in de beleidsvormingsprocessen. Vervolgens zijn aan de hand van de codes de conceptnotities die zijn aangeleverd door 28 RES-regio's geanalyseerd, om vast te kunnen stellen in hoeverre deze regels gedurende het beleidsvormingsproces zijn aangepast. Het coderen van de beleidsdocumenten is gebeurd volgens de volgende principes:

- Er wordt gecodeerd met behulp van het codeerprogramma Atlas.ti (versie 8.);
- Ten eerste wordt een beleidsdocument gescand om te bepalen waar de relevante segmenten tekst zich bevinden;
- Vervolgens worden er enkel gehele paragrafen tekst gecodeerd;

¹ Het codeboek is bijgevoegd in bijlage A.

- Er worden enkel gehele afbeeldingen gecodeerd;
- Ten slotte kunnen aparte rijen en kolommen in tabellen los gecodeerd worden (in verband met de grote van tabellen).

Aanvankelijk was het ook de bedoeling om over de daadwerkelijke implementatie via interviews met de 28 regio's extra-informatie te verzamelen. Hiervan is echter afgezien. In de eerste plaats omdat de inhoudsanalyse van de 56 documenten van de regio's meer tijd vroeg dan was voorzien. In de tweede plaats omdat we de secretariaten van de RES-regio's die, mede vanwege de coronacrisis onder grote tijdsdruk stonden, bij het halen van de deadlines van het NPRES traject niet extra wilden belasten. Dit heeft echter als gevolg dat we voor de beeldvorming over de RES-processen afhankelijk zijn van de regels zoals deze expliciet zijn geformuleerd in de geanalyseerde beleidsdocumenten. Dit betekent dat er geen informatie beschikbaar is over de praktische inwerkstelling van deze regels en dat enkel de geformaliseerde regels kunnen worden geanalyseerd.

Data verwerking

Zodra de 56 beleidsdocumenten gecodeerd waren, is de relevante informatie uit de gecodeerde segmenten uit de startnotities en de conceptnotities bij elkaar geplaatst worden. Er is per regio, met behulp van Excel, een tabel opgesteld waar voor de verschillende actoren en de verschillende sub-arena's de beschreven rules-in-use uiteengezet zijn. Daarbij zijn de actoren onderscheiden op basis van de positierregels en de sub-arena's zijn onderscheiden op basis van de procedurele reikwijdte regels. Door verschillende kleurcodes te gebruiken, is onderscheid gemaakt tussen de naleving van de regels, het opstellen van nieuwe, nog niet eerder beschreven regels die in het proces gehanteerd gaan worden en regels die eerder toegepaste, maar niet in de startnota beschreven regels.

Als tussenstap is de vergaarde data per regio bij elkaar gezet in een document. In dit document zijn kort de algemene karakteristieken van een regio beschreven, vervolgens is het algemeen nagestreefde doel van de regio beschreven. Ten derde zijn de beschikbare invullingen van de rules-in-use uit de tabellen per groep actoren, zoals onderscheiden in de hoofdstuk 2, bijengevoegd om op basis hiervan vast te kunnen stellen hoe zij bijdragen aan het opstellen beleidsvormingsproces. Bovendien is op basis van de aggregatieregels kort benoemd van hoe de besluitvorming in elke regio verloopt. Ten slotte is voor de verschillende regio's benoemd wat de rol van de conceptnota's ten opzichte van de startnotities is.

De volgende stap in het verwerken van de data naar resultaten is het vertalen van de, op basis van de rules-in-use vergaarde, data naar de dimensies van interactiviteit. Zodra de rules-in-use waren gecategoriseerd, dienden deze als basis om uitspraken over de democratische waarde van de beleidsprocessen in de regio's te kunnen doen. Zoals beschreven in hoofdstuk twee, heeft Boedeltje (2009) de koppeling gemaakt tussen interactiviteit van het beleidsproces en de verschillende rules-in-use. Haar methode dient ook als basis voor deze analyse, het verschil is echter dat deze analyse toegepast wordt op een bredere groep actoren. Zoals vastgesteld in H2.5 is de openheid van het proces opgemaakt uit de positierregels en de grensregels per positie. Onder de inhoudelijke openheid van het proces vallen de bevoegdheden per positie, de aggregatieregels, inhoudelijke- en procedurele reikwijdteregels per (sub-) arena (gebaseerd op de procedurele reikwijdteregels). Ten slotte wordt de transparantie van het proces bepaald door de informatieregels per positie en de informatieregels in het algemeen, zodra deze per positie niet beschreven zijn.

4.Casusbeschrijving

Zoals beschreven in de inleiding werken de dertig RES-regio's allen aan een deel van dezelfde opdracht: namelijk realisatie van de energieopgave van de wettelijk vastgestelde klimaatdoelstellingen. Bij de invulling van deze opdracht genieten de regio's echter wel een verregaande mate van autonomie, er worden vanuit het NPRES geen harde eisen aan de individuele regio's gesteld. Het NPRES heeft de regio's ter ondersteuning wel enkele richtlijnen en handvatten meegegeven in hun Handreiking RES (NPRES, 2019). In dit hoofdstuk zal dit verder uiteengezet worden.

De nationale opdracht

In de Handreiking RES (NPRES, 2019) wordt geïllustreerd waar de regio's naar toe werken. In het klimaatakkoord (2019) is vastgesteld dat in 2030 de uitstoot van CO₂ met 49% verminderd moet worden ten opzichte van 1990. Hiervoor zijn in het klimaatakkoord verschillende thema's uitgewerkt waarlangs de invulling van de opdracht gerealiseerd moet worden. Waar veel thema's op nationaal niveau uitgewerkt worden, is de verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de uitstoot voor de thema's elektriciteit en gebouwde omgeving neergelegd bij de 30 RES-regio's. Gezamenlijk zijn de RES-regio's verantwoordelijk voor de opwekking van 35 Tw/h groene energie. Alle RES-regio's moeten daar hun eigen bijdrage aan leveren. De som van de bijdrage van alle regio's moet gelijk staan aan deze 35 Tw/h, mocht dit niet lukken dan gaat er op nationaal niveau bijgestuurd worden. De opgave voor gebouwde omgeving betekent dat Nederland in 2050 van het gas af is, op korte termijn (2030) moeten anderhalf miljoen woningen verduurzaamd worden.

Er is gekozen voor samenwerking op regionaal niveau, omdat regio's beter in staat geacht worden om de opwek en opslag van hernieuwbare energie in te passen in de lokale leefomgeving dan afzonderlijke gemeenten (NPRES, 2019). De gedachte hierachter is dat de RES-regio's, middels samenwerking op bestuurlijk niveau, beter in staat zijn om samenwerking tussen gemeenten te sturen. Hierdoor kan de kennis en kunde van de participerende overheden gebundeld wordt. Aan de andere kant faciliteert de regionale aanpak lokaal maatwerk.

Om de regionale aanpak te sturen en te faciliteren, moeten de RES-regio's hun plannen aanleveren in een startnotitie, een conceptnotitie en ten slotte een RES 1.0 verslag waarin de plannen definitief zijn uitgewerkt.

Startnotities

Het NPRES (2019) heeft de regio's aangeraden om een startnotitie op te stellen, welke moet fungeren als een bestuursopdracht van de democratische organen naar de stuurgroepen binnen de regio's. Deze stuurgroepen worden vervolgens belast met het opstellen van de concept-RES en RES 1.0. In de startnotitie wordt de regio's aangeraden om in ieder geval de volgende informatie te verwerken:

- de RES en hun eigen opgave definiëren;
- commitment voor deze opgave vaststellen;
- een projectorganisatie opzetten, met daarin het beschrijven van het participatietraject;
- bepalen welke middelen er vanuit de verschillende overheden worden ingezet;
- een planning maken op hoofdlijnen;
- een bestuurlijk commitment vervaardigen.

Het bijbehorende format is door de meeste regio's overgenomen.

Concept -RES verslagen

Alle dertig RES-regio's moeten in hun conceptnotitie een kwantificatie van hun bijdrage aan de nationale opgave beschrijven. Daarnaast beschrijven ze hierin een plan waarmee ze denken deze

bijdrage aan de nationale opgave te realiseren. De regio's wordt geadviseerd om bij het opzetten van de strategieën vier afwegingskaders mee te laten wegen en op elkaar af te stemmen, namelijk:

- om zo veel mogelijk ruimtelijke kwaliteit te realiseren, zoek naar concrete zoekgebieden en locaties;
- zorg voor maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor de keuzes die gemaakt moeten worden;
- streef energieefficiëntie na, oftewel stem vraag en aanbod op elkaar af;
- de bijdrage aan de kwantitatieve doelen zoals beschreven in het klimaatakkoord.

Eén van de opgaven zoals gepresenteerd door het NPRES is dus het realiseren van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Het NPRES (2019) beschrijft waarom dit een opgave is:

“De transitie brengt zichtbare ingrepen in de fysieke leefomgeving met zich mee. Bijvoorbeeld door aanpassingen in en om de woning en door de komst van windmolens of zonneparken. Voor het slagen van deze ingrepen is het van belang dat belanghebbenden betrokken zijn bij de energietransitie en zich vertegenwoordigd voelen in de besluitvorming hierover.” (p. 21)

Daarbij moedigt het NPRES de RES-regio's aan om draagvlak te realiseren middels directe en indirecte participatie. Directe participatie van de samenleving kan plaatsvinden door rechtstreeks burgers, bedrijven en belangenorganisaties te betrekken. Indirecte participatie kan geschieden via het betrekken van volksvertegenwoordigers op provinciaal, gemeentelijk en op het niveau van de waterschappen. Deze organen moeten de RES vervolgens namelijk verwerken in hun omgevingsbeleid.

5. Resultaten

In de resultatensectie wordt ingegaan op de beoogde democratische kwaliteit van het beleidsvormingsproces en op welke regels er per regionaal beleidsvormingsproces zijn gehanteerd. Om de beoogde democratische kwaliteit te beschrijven worden de drie kenmerken van interactiviteit (openheid van het proces, inhoudelijke openheid van het proces (en gelijke invloed als onderdeel daarvan) en ten slotte transparantie) beschreven en per rule-in-use in een tabel weergegeven. Ten slotte wordt er kort ingegaan op de discrepantie tussen de rules-in-use zoals beschreven in de startnotities en zoals beschreven in de conceptnotities.

5.1 Sub-arena's op basis van procedurele reikwijdteregels

Om de grote hoeveelheid gegevens overzichtelijk te presenteren worden er eerst sub-arena's onderscheiden. Deze sub-arena's zijn onderscheiden op grond van de procedurele reikwijdteregels. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 kaderen de procedurele reikwijdteregels de waarde van de deelresultaten van sub-arena's in het gehele proces in. In ieder beleidsvormingsproces worden verschillende stappen doorlopen, welke resulteren in uitkomsten in een bepaalde (sub-)arena met een bepaalde status/stadium in het proces (bijvoorbeeld een advies of een definitief besluit). Door de scope van de geanalyseerde startnotities en conceptnotities wordt enkel gekeken naar de beleidsvormingsfase, er kan niet gekeken worden naar de implementatie.

Uitkomsten

In het RES-proces kunnen er twee officiële tussenuitkomsten en één definitieve uitkomst van het RES-proces worden onderscheiden. De startnotities en de conceptnotities zijn de tussenuitkomsten van het RES-proces, omdat deze dienen als opmaat naar het definitieve beleid. De RES 1.0 is de definitieve uitkomst van het RES-proces, welke opgenomen wordt in het beleid van de deelnemende overheden. Zodra deze overgenomen is, kan er begonnen worden met het uitvoeren van de RES. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat de RES 2-jaarlijks herzien wordt. De mate waarin de start- conceptnotities bindend zijn in het RES-proces wordt bepaald door de procedurele reikwijdteregels. In de meeste regio's gelden de startnotities als de bestuursopdracht voor de RES. Deze moeten door de democratische organen worden vastgesteld en vrijgegeven. De conceptnotities moeten minimaal worden goedgekeurd door de bestuurders van de deelnemende overheden en ter informatie naar democratische organen gestuurd worden. Uiteindelijk moet het eindproduct, de RES 1.0, worden goedgekeurd in de beleidsbepalende arena.

Sub-arena's

Er kunnen verschillende soorten sub-arena's worden onderscheiden op basis van hun procedurele waarde van hun uitkomsten in het proces:

- a) Ten eerste is er de algemene *RES arena*, de uitkomsten van deze arena zijn de uiteindelijke notities en de strategieën zoals goedgekeurd door de verschillende beleidsbepalende arena's. In de RES-arena zijn zoals hieronder weergegeven, meerdere beleidsbepalende arena's aanwezig.
- b) In een *beleidsbepalende arena* worden de officiële beleidsuitkomsten definitief vastgesteld. In het RES-proces gaat het dan om de democratische organen van de participerende overheden.
- c) Een *bestuurlijke arena* is een arena waar de beleidsontwikkeling wordt geregistreerd. Daarnaast is de bestuurlijke arena verantwoordelijk voor het leveren van de deel-uitkomsten die ter beoordeling aan een beleidsbepalende arena wordt vrijgegeven. De bestuurlijke arena is dus

verantwoordelijk voor het voorbereiden van de officiële besluitvorming. Er kunnen twee verschillende bestuurlijke sub-arena's worden onderscheiden:

- *Bestuurlijke arena RES-proces*: vervult de rol van het regisseren van de beleidsontwikkeling
 - *Bestuurlijke arena overheden*: deze arena's zijn belast met het dagelijks bestuur bij de participerende overheden.
- d) Een *Bestuursondersteunende arena* is een arena waar de beleidsontwikkeling plaatsvindt, deze voedt de bestuurlijke arena met beleidsstukken en agendapunten. In alle regio's is er een ondersteunende arena, deze wordt vaak benoemd als 'kerngroep' of 'projectbureau'. In sommige regio's is er een tweede lijn bestuursondersteunende arena's, deze arena's worden vaak 'werkgroepen' genoemd.

Tenslotte kunnen er *adviserende arena's* onderscheiden worden, waar adviezen worden geformuleerd die fungeren als input voor de beleidsontwikkeling in de bestuurlijke of de bestuursondersteunende arena:

- e) *Structureel adviserende arena*: deze arena's staan vaak naast de bestuurlijke arena. In verschillende regio's zijn deze arena's opgenomen, dit betreft dan een vorm van een adviesraad.
- f) *Incidenteel adviserende arena*: deze arena's staan vaak naast of onder de bestuursondersteunende arena en voedt deze met inhoudelijke informatie. Dit betreft vaak verschillende soorten ateliers, of bijeenkomsten met inwoners of stakeholders. Daarbij zijn ateliers vaak ingericht op basis van een specifiek onderwerp en worden in bijeenkomsten met inwoners en/of stakeholders vaak meerdere onderwerpen besproken. Mocht een atelier structureel plaatsvinden, dan wordt deze als structureel adviserende arena gecategoriseerd.

5.2 Openheid van het proces

De 'openheid van het proces' is de eerste van drie dimensies van interactiviteit. Deze dimensie gaat in op de vraag welke actoren er in welke posities deel mogen nemen aan het beleidsproces. Om de openheid van het proces te bepalen worden er per sub-arena posities onderscheiden op basis van de positieregels. De positieregels bepalen welke soorten posities er bestaan in sub-arena's. Vervolgens bepalen de grensregels hoe iemand in een positie komt. Tijdens de analyse van de beleidsdocumenten zijn er twee soorten grensregels onderscheiden: ten eerste grensregels die bepalen welke actoren toegang hebben tot de posities in een sub-arena en ten tweede de regels die bepalen hoe een actor in een positie komt.

Positieregels

De positieregels beschrijven welke posities er in een (sub-)arena bestaan. In de geanalyseerde beleidsdocumenten werd er in het grootste deel van de sub-arena's weinig tot geen onderscheid gemaakt tussen verschillende posities. Dit betekent dat de posities in de beleidsdocumenten veelal teruggebracht zijn tot 'deelnemers van sub-arena's'. De meest voorkomende uitzondering hierop is dat in verschillende regio's de positie 'voorzitter van sub-arena' wordt onderscheiden. In tabel 5.2.1 is per regio uiteengezet of de verschillende posities zich voordoen in de sub-arena's. Op de bovenste rij zijn de twee meest voorkomende posities beschreven, deze zijn afgezet tegen de verschillende sub-arena's, zoals bovenstaand beschreven in 5.1. De positie 'deelnemer van een sub-arena' is een generieke positie, die vaak niet expliciet benoemd is in de geanalyseerde documenten. De rol van voorzitter wordt op verschillende manieren om- en beschreven en krijgt afhankelijk van de sub-arena en regio een eigen invulling. Zo wordt de positie voorzitter van de bestuurlijke sub-arena in de Achterhoek omschreven als de 'bestuurlijk trekker'. De positie 'deelnemer van een sub-arena' komt voor in sub-arena's in alle

regio's behalve in de adviserende arena's. Als de positie deelnemer niet voorkomt in de incidenteel adviserende sub-arena, betekent dit dat deze sub-arena niet is onderscheiden in de desbetreffende RES-regio. Als de rol van voorzitter niet is beschreven in een bepaalde arena, betekent dit dat deze niet is onderscheiden in die desbetreffende arena. Dit kan zijn omdat men het wenst over te laten aan de deelnemers of er wel met een voorzitter is gewenst te werken, maar dit niet in de beleidsdocumenten is beschreven.

Tabel 5.2.1

Aanwezigheid posities per sub-arena per regio²

Sub-arena	Deelnemer	Voorzitter
Beleidsbepalende arena	Alle regio's	Alle regio's
Bestuurlijke arena	Alle regio's	AH, AN, DS, DR, FL, FR, GO, HB, HW, HR, ME, MH, NML, NHN, NHZ, NV, NOB, RD, TW, U16, WB, WO, ZE, ZL
Beleidsondersteunende arena	Alle regio's	AH, CL, FV, MH, FL, HB, HW, ME, NML, NHN, NHZ, TW, WO, ZE, ZL
Structureel adviserende arena	Alle regio's	FL, FV, ZE, ZL
Incidenteel adviserende arena	AL, CL, DR, DS, GR, GO, HW, HR, ME, NML, NHN, NHZ, TW, U16, WB	

In tabel 5.2.1 bestaat in alle regio's een beleidsbepalende arena, deze bestaat uit de in die regio opererende rechtstreeks door de kiesgerechtigde ingezetenen gekozen volksvertegenwoordigende organen: de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen. De deelnemers in deze sub-arena's zijn in de eerste plaats de gekozen volksvertegenwoordigers in de organen. Daarnaast kennen deze sub-arena's ook allen een voorzitter, dit is wettelijk vastgelegd. In alle regio's bestaat er ook een bestuurlijke arena, in veel regio's wordt deze beschreven als 'stuurgroep' of portefeuillehouderoverleg. In 24 van de 28 regio's is beschreven dat er een voorzitter is in deze bestuurlijke arena. In alle regio's is verder ook een beleidsondersteunende arena onderscheiden, welke vaak vorm heeft gekregen als 'ambtelijk kernteam'. Hier is ook in de meeste gevallen een voorzitter aangewezen, namelijk in 14 van de 28 regio's, deze functie is in veel gevallen omschreven als opdrachtnemer. Vervolgens is ook in alle regio's een structureel adviserende arena ingesteld. Deze arena wordt in veel gevallen aangeduid als 'klankbordgroep', hier is al in beduidend minder gevallen de rol van voorzitter onderscheiden. Ten slotte is in 15 van de regio's een incidentele adviserende arena onderscheiden. In nog eens 9 regio's waren in de startnotitie regels voor participatie in een adviesarena opgesteld, maar is hier in de conceptnotitie op teruggekomen, omdat het realiseren van een incidentele adviesarena niet mogelijk bleek. De deelnemers in de onderscheiden incidentele arena konden bijvoorbeeld participeren in gesprekken, bijeenkomsten of enquêtes. Voor deze arena is voor geen enkele regio een voorzitter onderscheiden.

Er waren enkele noemenswaardige uitzonderingen op tabel 5.2.1. Er zijn in enkele arena's posities onderscheiden welke niet in de tabel zijn opgenomen. Zo is er in verschillende regio's in een of

² Elke regio heeft een unieke afkorting, voor de lijst met afkortingen, zie bijlage 1.

meer sub-arena's de rol van secretaris beschreven. Er waren geen noemenswaardige bevoegdheden of andere regels aan deze positie toegeschreven, waarom deze niet opgenomen zijn in de tabel.

Grensregels per positie

Nu we een beeld hebben over de belangrijkste structuurkenmerken van de RES-besluitvorming (de arena's en de posities binnen die arena's) kunnen we aan de hand van de grensregels kijken hoe het staat met de openheid van het proces.

Er worden twee verschillende grensregels onderscheiden. De eerste set grensregels bepaalt welke actoren toegang hebben tot de posities in een sub-arena. Bovenstaand zijn de posities onderscheiden en op basis van de literatuur, zoals weergegeven in hoofdstuk 2.2, zijn verschillende groepen actoren onderscheiden. In tabel 5.2.2 staat per regio welke actor in welke sub-arena's een positie kunnen bekleden. De in de beleidsdocumenten onderscheidende actoren zijn gecategoriseerd in vijf groepen: volksvertegenwoordigers, bestuurders, ambtenaren, stakeholders en inwoners. Daarbij zijn er volksvertegenwoordigers op drie niveaus: raadsleden van gemeenten, leden algemeen bestuur van de waterschappen en provinciale statenleden. Met bestuurders wordt bedoeld op: leden college van Burgemeester en Wethouders, leden Dagelijks Bestuur van de waterschappen en Gedeputeerden uit de provincies. Onder stakeholders vallen ten eerste netbeheerders, deze hebben op advies van het NPRES (2019) in alle regio's een speciale plek in het beleidsvormingsproces gekregen. Daarnaast wordt er in veel regio's onderscheid gemaakt tussen regionaal en lokaal georganiseerde stakeholders. Waarbij in de eerste groep belangengroepen en stakeholders vallen die voor de regio van belang zijn zoals woningcorporaties. Vervolgens valt in de tweede groep lokale belangengroepen en lokale ondernemers vallen³. De categorie inwoners heeft enkel betrekking op directe inwonerparticipatie. In onderstaande tabel 5.2.2 zijn op basis van de procedurele reikwijdteregels in de eerste kolom vijf sub-arena's onderscheiden. In de tweede kolom zijn enkel de posities van deelnemer en voorzitter per arena onderscheiden.

Op basis van de informatie in de bovenste rij van tabel 5.2.2 (beleidsbepaling) kan er worden vastgesteld dat beleidsbepaling in alle regio's gebeurt in arena's waarin volksvertegenwoordigers zitten. In al deze arena's is een bestuurder de voorzitter, dit is namelijk wettelijk vastgelegd. Op basis van de tweede rij, waarin de bestuurlijke arena staat beschreven, blijkt dat voornamelijk overheidsbestuurders met duurzaamheid in hun portefeuille verantwoordelijk zijn voor de sturing van het RES-proces, daarnaast hebben in de meeste regio's regionaal opererende stakeholders een plaats in de sturende arena. In het grootste deel van de regio's is dit de netwerkbeheerder. Echter, in de regio's Achterhoek, Goeree-Overflakkee, Hart van Brabant, Hoeksche Waard, MH, Noord Veluwe, Twente en Zeeland participeren naast de netbeheerder ook andere regionale stakeholders in de stuurgroep, zoals gezamenlijke energie-coöperaties, gezamenlijke woningcorporaties en belangenverenigingen. Dit komt omdat het NPRES heeft aangeraden om de netbeheerder in de bestuurlijke arena te laten participeren. De voorzitter van de bestuurlijke arena is meestal één van de participerende bestuurders, echter in Drenthe, Midden Holland en Rotterdam-Den Haag is ervoor gekozen om met een onafhankelijke voorzitter te werken. Ten derde is de ondersteunende arena onderscheiden, waarin voornamelijk gemeentelijke ambtenaren participeren, in enkele regio's zijn echter regionaal opererende stakeholders en de relevante bestuurders opgenomen. De rol van voorzitter is in veel gevallen toegeschreven aan één van de participerende ambtenaren. Echter, in bijvoorbeeld Flevoland is de voorzitter van de bestuurlijke arena bijvoorbeeld ook de voorzitter van de bestuursondersteunende arena. In de structurele adviesarena zijn voornamelijk relevante stakeholders opgenomen om te participeren. Opvallend is dat in de regio's Achterhoek en regio Food Valley de regioraden (met daarin raadsleden vanuit de regio) een adviserende rol hebben,

³ Er kan ook een groep stakeholders van buiten de regio onderscheiden worden, maar die vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek

met als argumentatie dat dit gunst is van het besluitvormingsproces. Ten slotte zijn in de incidentele adviesarena voornamelijk lokaal participerende stakeholders en inwoners die hier eenmalig of enkele malen mogen participeren in het beleidsproces. Echter in de beleidsdocumenten ontstaat veel onduidelijkheid over of inwoners wel of niet betrokken waren doordat de verantwoordelijkheid hiervoor bij gemeenten kwam te liggen, waardoor mogelijke participatie inspanningen niet in de verslaglegging zijn opgenomen.

Enkele opmerkelijke uitzonderingen zijn dat er in sommige gemeenten onderscheid wordt gemaakt tussen een stuurgroep en een brede stuurgroep waarin ook stakeholders zijn opgenomen, deze fungeert dan als structurele adviesarena. In de regio's West Overijssel en Zuid Limburg, participeert een lid van de structureel adviserende arena en de stuurgroep. In de regio Zeeland ligt de uitvoering bij stakeholders, maar deze worden vervolgens ondersteund door een ambtelijk team. Ten slotte zijn er enkele grotere regio's, waaronder Noord en Midden Limburg en West Brabant waarin er een bestuurlijk overleg en een stuurgroep naast elkaar bestaan omdat er in deze regio sub-regio's worden onderscheiden. Daardoor zijn niet persé bestuurders van alle in die regio participerende gemeenten in de stuurgroep vertegenwoordigd. Hier zijn de andere bestuurders vervolgens op regionaal niveau vertegenwoordigd in een apart overleg, dat minder vaak plaatsvindt. Een uitzondering op de incidentele adviesarena, is dat de regio Hart van Brabant door beperkende maatregelen een formulier op de website heeft gezet, waar de inwoners input voor de RES kunnen geven.

De inhoudelijke openheid wordt bepaald op basis van de grensregels en de positieregels. De grensregels voor de posities, zoals weergegeven in tabel 5.2.2 worden als basis genomen om de democratische waarde van de openheid van het proces te bepalen. De openheid van het proces wordt vastgesteld aan de hand van de mogelijkheid die de drie groepen actoren (volksvertegenwoordigers, stakeholders en inwoners) hebben om te participeren in het beleidsproces. In hoofdstuk 2.5 is vastgesteld dat hoe opener het proces is, hoe democratischer dit proces verloopt. De inspraakmogelijkheden van inwoners aan de voorkant van het RES-proces beperken zich tot de adviesarena's. In de regio's Achterhoek, Food Valley, Twente en Hoeksche Waard hebben volksvertegenwoordigers aan de voorkant van het RES-proces, via beide type adviesarena's inspraak alvorens het ter behandeling naar de beleidsbepalende arena gestuurd wordt. Vervolgens worden met name lokale stakeholders en belangengroepen in de adviesarena opgenomen. In tabel 5.2.2 staat uiteengezet welke actoren aan de verschillende sub-arena's mogen participeren als voorzitter of deelnemer.

Tabel 5.2.2*Grensregels actoren per arena*

Sub-arena	positie	Volksverteg enwoordiger	Bestuurders	Ambtenarij	Stakeholders	Inwoners	Onafhanke -lijk
Beleidsbe- palende arena	Deelnemer Voorzitter	Alle regio's	Alle regio's				
Bestuurlij- ke arena	Deelnemer		Alle regio's.		Alle regio's behalve CL, FL, GR, HR, ZL		
	Voorzitter		AH, AN, HB, FL, FR, GO, HW, HR, ME, NML, NHN, NHZ, NV, NOB, TW, U16, WB, WO, ZE ZL				DR, MH, RD
Ondersteu- nende arena	Deelnemer		DS, NOB, WO	Alle regio's	AN, FL, FR, HR, HW, GO, ME, MH, NV, TW, ZE, ZL		
	Voorzitter		FL	AH, CL, FV, HB, NV, NML, NHN, NHZ, TW, WO, ZL	ZE		HW, MH, ME
Structurele advies arena	Deelnemer	AH, FV, TW	CL, DS		AH, AL, AN, CL, DS, DR, FL, FV, FR, GR, HW, HR, ME, NML, NOB, WB, ZL		
	Voorzitter		FL,	FV	ZE, ZL,		DS
Incidentele advies arena	Deelnemer	HW			AL, DR, DS, HW, HR, ME, NML, NHN, NHZ, TW, U16, WB	AL, CL, DR, DS, GR, GO, HW, ME, NHN, NHZ, WB	
	Voorzitter						

Basis van participatie

Waar de eerste set grensregels bepalen welke actoren toegang hebben tot bepaalde posities, bepalen de tweede soort grensregels welke voorwaarden gelden voor participatie in een sub-arena. In tabel 5.2.3 zijn de grensregels uiteengezet die gelden als basis van de participatie van de actoren in een sub-arena. In de beleidsdocumenten werd er weinig tot geen onderscheid gemaakt tussen de grensregels die gelden voor de verschillende posities. Daarom wordt enkel de algemene positie van ‘deelnemer van een sub-arena’ beschreven, tenzij dit expliciet anders is aangegeven. In de eerste kolom van tabel 5.2.3 staan de sub-arena’s weergegeven en in de tweede kolom staan de actoren weergegeven die in die sub-arena betrokken zijn. In de bovenste rij staat vervolgens de basis van participatie weergegeven zodat per actor uiteengezet is wat de basis van participatie is voor de verschillende actoren. Zoals gesteld zijn er drie factoren die in de beleidsdocumenten terugkwamen als basis voor participatie:

- *Formele positie*: deze actoren worden betrokken op basis van wetgeving, dit staat overigens vaak niet expliciet in de beleidsdocumenten benoemd.
- *Expertise / Inhoudelijke inbreng*: deze actoren worden betrokken op basis van hun verwachte inbreng in het beleidsproces. Uit de analyse van de beleidsdocumenten werd dit dan ook vaak expliciet benoemd.
- *Maatschappelijk draagvlak*: De derde basis voor participatie in het beleidsproces betreft het ontwikkelen van maatschappelijk draagvlak. Dit is bij de groep inwoners vaak expliciet aangehaald. Bij de groep stakeholders en werd in de beleidsdocumenten vaak benoemd dat deze actoren betrokken werden omdat ze een bepaalde achterban representeren.

In tabel 5.2.3 wordt inzichtelijk dat de formele positie van belang is voor participatie in de beleidsbepalende arena en de basis vormt voor de positie van bestuurders in de bestuurlijke arena. Vervolgens blijkt dat deelname van de stakeholders op bestuurlijk niveau vaak is gebaseerd op hun expertise. Uit de analyse bleek dat het wenselijk werd geacht dat netbeheerders op bestuurlijk niveau meedachten over het ontwerpen van de energiestrategieën. In de bestuursondersteunende regio participeren ten eerste vanuit de gemeenten afgevaardigde ambtenaren en ten tweede veel regionaal georganiseerde (relevante) stakeholders. Daarbij gebeurt dit op basis van expertise en de inhoudelijke inbreng die van deze participanten wordt verwacht tijdens het beleidsproces. In drie regio’s participeren bestuurders in deze sub-arena, dit doen ze op basis van hun expertise op dat gebied en niet omdat ze hier formeel deel hoeven te nemen. Participatie aan de structurele advies arena, gebeurt door ambtenaren en veelal regionaal georganiseerde stakeholders. In de regio’s Flevoland, Groningen en Noord en Midden Limburg participeren belangenorganisaties die de belangen van hun achterban vertegenwoordigen. Interessant is dat in de regio’s Achterhoek en Food Valley in deze arena ook volksvertegenwoordigers participeren, om de maatschappelijke belangen te vertegenwoordigen en om aan de voorkant draagvlak te genereren richting het besluitvormingsproces. Ten slotte lijkt de incidentele adviesarena ingesteld om een groter maatschappelijk draagvlak te realiseren omdat de participerende partijen geselecteerde inwoners en lokale stakeholders zijn. Een opmerkelijke uitschieter is Goeree Overflakkee, waar inwoners op basis van expertise en inhoudelijke inbreng mogen participeren: deze inwoners participeren omdat ze op voorhand al tegenstand boden, waardoor ze nu inhoudelijke argumenten mogen geven.

Er zijn niet veel uitzonderingen op deze grensregels zoals benoemd in tabel 5.2.3. De voornaamste uitzondering kan echter de voorwaarde voor participatie van bestuurders zijn. Deze participeren namelijk ten eerste op basis van hun formele positie, echter ze hebben vanuit deze formele positie (als portefeuillehouder belast met het relevante domein) wel de expertise over het vakgebied van deze sub-arena. Ten tweede staat niet in de tabel opgenomen dat in de regio Zeeland ambtenaren een rol in de stuurgroep hebben gekregen.

Tabel 5.2.3*Geldende grensregels voor sub-arena's per regio*

sub-arena's	Actoren per sub-arena	Formele positie	Expertise en Inhoudelijke inbreng	Maatschappelijk draagvlak
Beleidsbepalende arena	Volksvertegenwoordigers	Alle regio's		
	Bestuurders overheden	Alle regio's		
Bestuurlijke arena	Bestuurders overheden	Alle regio's		
	Stakeholders		Alle regio's behalve CL, FL, GR, HR, ZL	
Ondersteunende arena	Bestuurders		DS, NOB, WO	
	Ambtenarij stakeholders		Alle regio's AN, FL, FR, HR, GO HW, MH, ME, NV, TW, ZE, ZL	
structurele advies arena	Volksvertegenwoordigers			AH, FV
	Ambtenarij stakeholders		GR, AH, AL, AN, CL, DS, DR, FR, FV, GR, HW, HR, ME, NOB, WB, ZL.	FL, GR, NML.
Incidentele adviesarena	Volksvertegenwoordigers stakeholders			HW
				AL, DR, DS, HW, HR, ME, NML, NHN, NHZ, TW, U16, WB.
	Inwoners		GO	AL, CL, DR, DS, GR, HW, ME, NHN, NHZ, WB.

Conclusie openheid van het proces

Op basis van de analyses zoals gepresenteerd in de tabellen 5.2.2 en 5.2.3 kunnen we enige eerste conclusies trekken betreffende openheid van het RES-proces (het eerste kenmerk van interactiviteit). Het gaat bij die openheid over de vraag of en op grond waarvan actoren mogen deelnemen aan het proces. Om uiteindelijk tot conclusies te kunnen komen moet er worden bepaald welke actoren er betrokken worden in het proces. Om dit vast te stellen wordt in tabel 5.2.4 bepaald in hoeveel verschillende arena's de verschillende actoren worden betrokken. Dit staat in deze tabel voor elke actor per regio aangegeven. Achter het aantal regio's waarin een type actor participeert, staat met letters aangegeven welke sub-arena's dit zijn. Deze letters corresponderen met de letters voorafgaand aan de beschrijving van de sub-arena's zoals beschreven in H5.1.

Allereerst kijken we naar de volksvertegenwoordigers. In tabel 5.2.4 is zichtbaar dat volksvertegenwoordigers doorgaans eenmalig worden een rol hebben in het proces, namelijk in de afrondende, besluitvormende arena. Er zijn drie uitzonderingen, dit zijn regio's, waar volksvertegenwoordigers ook in een adviesarena zijn opgenomen. Volksvertegenwoordigers, voornamelijk raadsleden, zijn voornamelijk in de laatste fase van het proces actief omdat de RES-regio's wettelijk verplicht zijn om de RES in de beleidsbepalende arena vast te stellen. Het kan voorkomen dat in deze arena ook de tussenproducten vastgesteld moeten worden en volksvertegenwoordigers dus eerder betrokken worden, maar hierop wordt verder ingegaan in H5.3 waar de inhoudelijke openheid wordt besproken. In vier regio's worden volksvertegenwoordigers ook aan de voorkant van het proces betrokken, omdat ze incidenteel (één regio) of structureel advies (drie regio's) geven tijdens het RES-proces.

Vervolgens kijken we naar de regionale stakeholders is vertegenwoordigd in de bestuurlijke arena's, waar dit niet het geval is, zijn deze type stakeholders wel opgenomen in de bestuurlijke arena: met uitzondering van Cleantech waren stakeholders in ieder geval één van deze twee arena's vertegenwoordigd. In regio's waar stakeholders in meerdere arena's zijn opgenomen, mogen deze ook in één of beide adviesarena's participeren. Stakeholders worden in verschillende fases in de RES-beleidsprocessen betrokken. Je ziet dan dat stakeholders in regio's in de beginfase een rol spelen, doordat ze aan de voorkant advies mogen geven. Gedurende het gehele proces, tot de besluitvormende fase, hebben regionale stakeholders in 26 regio's invloed op het proces, omdat ze participeren in de bestuurlijke, al dan niet de ondersteunende arena. Daarnaast zijn veel regionale stakeholders en belangengroepen ook nog vertegenwoordigd in de structurele adviesarena. Ten slotte wordt in de eerste fase lokale stakeholders in elf regio's de mogelijkheid geboden om te participeren in de incidentele advies arena

Vervolgens is in tabel 5.2.4 terug te zien dat inwoners in 8 regio's in de incidentele adviesarena zijn opgenomen. Ten slotte zie je dat het proces in elf regio's in de eerste fase van het RES-proces is opengesteld voor directe-inwonerparticipatie in incidentele adviesarena's. Dit betekent dat inwoners dus voornamelijk in de eerste fase van het proces mogen participeren. Hierop is echter een uitzondering, in negen regio's is aangehaald dat ze ambiëren om inwoners te laten participeren, maar is dit nog niet concreet in regels uitgewerkt omdat de RES naar hun idee nog te abstract was of doordat het door corona niet mogelijk lijkt om te organiseren.

Ten slotte is uit tabel 5.2.4 op te maken dat bestuurders en hun ambtenaren in alle regio's in drie arena's betrokken zijn, namelijk in de beleidsbepalende en in de bestuurlijke arena. Bestuurders zijn vertegenwoordigd in de beleidsbepalende arena, omdat deze op wettelijke basis voorgezeten wordt door een bestuurder. Vervolgens zijn deze ook in de bestuurlijke arena vertegenwoordigd op basis van wet- en regelgeving. Ten slotte zijn ambtenaren in alle regio's in de ondersteunende vertegenwoordigd op basis van expertise en inhoudelijke inbreng.

Tabel 5.2.4*Vertegenwoordiging actoren in arena's per regio*

	Volksvertegenwoordigers	Stakeholders	Inwoners	Bestuurders/ ondersteuning*
Achterhoek	2 (b, e)	2 (c, e)	0	2 (c, d)
Alblasserwaard	1 (b)	3 (c, e)	1 (f)	2 (c, d)
Arnhem- Nijmegen	1 (b)	3 (c, d, e)	0	2 (c, d)
Cleantech	1 (b)	1 (e)	1 (f)	2 (c, d)
Drechtsteden	1 (b)	3 (c, e, f)	1 (f)	2 (c, d)
Drenthe	1 (b)	3 (c, e, f)	1 (f)	2 (c, d)
Flevoland	1 (b)	2 (d, e)	0	2 (c, d)
Food Valley	2 (b, e)	2 (c, e)	0	2 (c, d)
Friesland	1 (b)	2 (c, d)	0	2 (c, d)
Goerree Overflakkee	1 (b)	1 (c)	1 (f)	2 (c, d)
Groningen	1 (b)	1(c)	1 (f)	2 (c, d)
Hart van Brabant	1 (b)	1 (c)	0	2 (c, d)
Hoeksche Waard	2 (b, f)	4 (c, d, e, f)	1 (f)	2 (c, d)
Holland Rijnland	1 (b)	3 (d)	0	2 (c, d)
Metropoolregio Eindhoven	1 (b)	4 (c, d, e, f)	1 (f)	2 (c, d)
Midden Holland	1 (b)	2(c, d)	0	3 (b, c, d)
Noord- en Midden Limburg	1 (b)	3 (c, e, f)	0	2 (c, d)
Noord-Holland Noord	1 (b)	2 (c, f)	1 (f)	2 (c, d)
Noord-Holland Zuid	1 (b)	2 (c, f)	1 (f)	2 (c, d)
Noord Veluwe	1 (b)	2 (c, d)	0	2 (c, d)
Noordoost Brabant	1 (b)	2 (c)	0	2 (c, d)
Rotterdam - Den Haag	1 (b)	1 (c)	0	2 (c, d)
Twente	2 (b, e)	3 (c, d, f)	0	2 (c, d)
U16	1 (b)	1 (c)	0	2 (c, d)
West Brabant	1 (b)	3 (c, e, f)	1 (f)	2 (c, d)
West Overijssel	1 (b)	1 (c)	0	2 (c, d)
Zeeland	1 (b)	2 (c, d)	0	2 (c, d)
Zuid Limburg	1 (b)	2 (d, e)	0	2 (c, d)

*bestuurders (burgemeesters) zijn ook in de beleidsbepalende arena aanwezig (b), echter dit wordt niet meegenomen in de telling omdat de bestuurders minder invloedsmogelijkheden hebben op het RES-proces.

5.3 Inhoudelijke openheid van het proces

De ‘inhoudelijke openheid van het proces’ is de tweede dimensie die de interactiviteit van het beleidsproces bepaalt. De inhoudelijke openheid geeft de ruimte weer die deelnemers aan het beleidsproces hebben bij het formuleren van de probleemstelling, de ontwikkeling en de bepaling van beleid. Het vaststellen van de inhoudelijke openheid gebeurt op basis van de aggregatieregels, de bevoegdheidsregels (mede bepaald door de aggregatieregels) en de inhoudelijke- en procedurele reikwijdteregels (mede bepaald door de aggregatieregels). Op basis hiervan kan vastgesteld worden hoe uitkomsten van een arena tot stand komen en wat de mogelijkheden zijn voor de deelnemers om de uitkomsten in een arena te beïnvloeden, waarover ze mogen meepraten en wat de impact van de besluitvorming in een arena is. Er is samenhang tussen de verschillende regels omdat deze allen een ander aspect van de beïnvloedingsmogelijkheden voor deelnemers in een arena beschrijven. Zoals we zullen zien zijn de aggregatieregels die gelden voor een bepaalde arena in veel gevallen niet alleen bepalend voor de vraag of een actor kan of mag meestemmen in een arena, maar zijn deze regels ook van invloed op de andere bevoegdheden van een actor. Daarom bespreken we hier eerst de aggregatieregels en daarna de bevoegdheidsregels.

Aggregatieregels sub-arena's

De aggregatieregels bepalen hoe resultaten in een (sub-)arena tot stand komen, de resultaten hebben doorgaans dan ook met name betrekking op sub-arena's en niet op afzonderlijke posities in sub-arena's (deze zijn besproken bij de bevoegdheidsregels). We onderscheiden in dit onderzoek vier manieren waarop uitkomsten in een arena (collectieve besluiten of adviezen) tot stand komen:

- Ten eerste aggregatie op basis van eenstemmigheid, daarbij beslist elk van de actoren in eigen kring en dus afzonderlijk of men akkoord gaat met een voorstel en is er alleen sprake van een besluit als iedereen heeft ingestemd.
- Ten tweede aggregatie op basis van het collegialiteitsprincipe; waarbij de deelnemers in een arena samen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van een uitkomst. Hier is sprake van coproductie op basis van op overeenstemming gericht overleg. Hoewel de verantwoordelijkheid gedeeld wordt, kan dit wel betekenen dat de deelnemers het niet met elkaar eens hoeven te zijn. Dan kunnen er andere (niet in de beleidsdocumenten benoemde) methoden in werking treden, zoals stemming om de (tussen) uitkomsten te bepalen.
- Ten derde op basis van stemming, waarbij een meerderheid van de stemhebbende deelnemers is vereist voor een uitkomst/beslissing.
- Ten vierde op basis uiteenzetting: een betrokken ambtenaar maakt een verslag van alle meningen zoals deze tijdens een bijeenkomst worden gegeven. Aggregatie op basis van uiteenzetting is de minst interactieve verschijningsvorm van de aggregatieregels (Boedeltje, 2009).

In tabel 5.3.1 zijn deze drie manieren van aggregatie voor elke sub-arena per regio uiteengezet. Voor de beleidsbepalende arena's geldt in alle regio's dat er gestemd wordt over de uitkomsten. Verder is in deze tabel zichtbaar dat er in vijf regio's in de bestuurlijke arena's wordt gestemd over de tussenuitkomsten. Vervolgens is in zes regio's expliciet benoemd dat uitkomsten van de bestuurlijke arena volgens collegialiteit tot stand komen. In de resterende 17 regio's is totstandkoming via collegialiteit de regel die impliciet in werking treedt op basis van het doel van deze arena. Voor de ondersteunende arena geldt het collegialiteitsprincipe ook als default conditie voor alle regio's, echter is in de regio Food Valley expliciet benoemd dat er in de ondersteunende arena tijdens de beleidsvoorbereiding actief naar overeenstemming tussen de regio's wordt gezocht. Voor de adviserende arena's geldt dat de uitkomsten

niet noodzakelijk vastgesteld hoeven te worden, omdat het doel van deze arena's is dat de deelnemers inbreng hebben in het proces (dit wordt in de volgende paragraaf besproken). In drie regio's (namelijk: AN, DR, FV) komen de uitkomsten van de structurele adviesarena tot stand op basis van collegialiteit van de deelnemers, wat wil zeggen dat er in de uitkomsten van de adviesarena al afwegingen gemaakt zijn tussen de verschillende belangen.

Tabel 5.3.1

Geldende aggregatieregels per sub-arena (indien bevoegdheid impliciet is, is dit in de tabel gecursiveerd)

Sub-arena's	bepaling uitkomsten o.b.v. eenstemmigheid	bepaling uitkomsten o.b.v. collegialiteit	Bepaling uitkomsten o.b.v. stemming	Bepaling uitkomsten o.b.v uiteenzetting
Beleidsbepalende arena			Alle regio's	
Bestuurlijke arena		FR, MH, NHN, NHZ, NV, RD <i>(impliciet in alle overige regio's)</i>	AN, CL, GO, HB, ZL	
Ondersteunende arena		FV <i>(impliciet in alle overige regio's)</i>		
Structureel adviserende arena		AN, DR, FV		<i>impliciet in alle overige regio's</i>
Incidenteel adviserende arena				<i>impliciet in alle regio's</i>

Aggregatieregels algemene RES-arena

Op basis van de aggregatieregels per sub-arena is in de voorgaande paragraaf bepaald hoe uitkomsten in de beleidsbepalende-, bestuurlijke- en ondersteunende arena tot stand komen. Op basis van de aggregatieregels die gelden voor de beleidsbepalende arena per regio weten we dat volksvertegenwoordigers formeel het laatste woord hebben bij de bepaling van de RES. Echter, bij de totstandkoming van het uiteindelijke beleid – de RES 1.0 – blijkt dat de rol van volksvertegenwoordigers per regio kan verschillen. Om te garanderen dat de RES door de deelnemende overheden wordt overgenomen, moet er op voorhand consensus bestaan over hoe deze uitkomsten tot stand komen, alvorens de uitkomsten worden gerealiseerd. Aangezien verschillende provincies, waterschappen en voornamelijk gemeenten samenwerken in deze algemene RES-arena (zoals in hoofdstuk 5.1 uiteengezet), zijn er regels voor de totstandkoming van het uiteindelijk bindende beleid: de RES 1.0. Hiervoor gelden de eerste drie in de vorige paragraaf onderscheiden aggregatieregels: beleidsbepaling op basis van eenstemmigheid, collegialiteit, of stemming.

De drie verschillende wijzen waarop de RES tot stand kan komen per regio zijn uiteengezet in tabel 5.3.4. De eerste wijze van aggregatie, op basis van eenstemmigheid, is de regel die geldt als de standaardregel in de RES arena, tenzij dit expliciet anders is afgesproken. Zoals in de tabel is te zien, is er in acht regio's voor gekozen om de RES vast te stellen op basis van collegialiteit. Hier zijn de deelnemende overheden samen verantwoordelijk voor de realisatie van de uitkomsten, hierbij geschiedt de coproductie op voorhand in de bestuurlijke arena. In de regio's waar de aggregatie op deze wijze plaatsvindt, hebben bestuurders een relatief belangrijker rol dan in regio's waar het beleid via eenstemmigheid van de volksvertegenwoordigers tot stand komt. De verantwoordelijkheid voor het komen tot een consensus wordt in dit geval bij de bestuurders gelegd. Ten slotte geldt er in vijf regio's

dat het beleid wordt bepaald op basis van een meerderheid van stemmen. In drie gevallen beschikt elke deelnemende overheid over één stem in de regio. In twee andere regio's (Alblasserwaard en Goeree-Overflakkee) bestaat de regio maar uit één gemeente, waardoor de RES wordt goedgekeurd door de beleidsbepalende arena van de gemeente (de gemeenteraad) mits er geen bezwaren zijn van de provincie en het waterschap. Als de RES 1.0 tot stand komt op basis van een meerderheid van stemmen, betekent dit dat de volksvertegenwoordigers van de minderheid dus geen inspraak hebben op het eindproduct.

De noemenswaardige uitzonderingen op de in tabel 5.3.2 gepresenteerde resultaten manifesteren zich in de rol van de gemeenteraden (beleidsbepalende arena) in het proces. Zo vindt de besluitvorming in Midden-Holland en Zeeland per project lokaal plaats. Verder wordt er in de regio Zuid Limburg voor aanvang van het beleidsproces een toezegging gevraagd van de gemeenteraden om de besluitvorming soepeler te laten verlopen. Hiermee dragen de raden de verantwoordelijkheid voor het RES-eindproduct over aan de regio.

Tabel 5.3.2
aggregatieregels per RES arena

Arena	Beleidsbepaling o.b.v. eenstemmigheid	Beleidsbepaling o.b.v. collegialiteit	Beleidsbepaling o.b.v. stemming
RES arena	AH, AN, DR, GR, HB, HW, HR, FR, ME, MH, NV, NOB, U16, WB, ZL	CL, DS, FL, FV, HR, NHN, NHZ, TW	AL, GO, NML, RD, WO

Bevoegdheidsregels en aggregatieregels

De bevoegdheidsregels geven weer welke bevoegdheden verschillende positiehouders in sub-arena's hebben. In tabel 5.3.2 staan de bevoegdheidsregels voor de verschillende sub-arena's per regio uiteengezet.⁴ In de regio's worden drie algemene bevoegdheidsregels onderscheiden: meepraten, voorstellen doen en stemmen. De eerste bevoegdheid is er een die alle actoren hebben, namelijk de bevoegdheid om mee te praten. Dat wil zeggen dat ze middels participatie aan een sub-arena hun mening of zienswijze over het probleem en de mogelijke oplossingen kunnen geven. De tweede bevoegdheid betreft het recht van deelnemers om agendapunten aan te dragen en om voorstellen aan te dragen die in het beleid kunnen worden verwerkt. Ten slotte kunnen (enkele) actoren stemmen, hierbij hebben participanten van een sub-arena de mogelijkheid om (tussen)uitkomsten af te wijzen of aan te nemen.

De verschillende bevoegdheden zijn vaak niet expliciet genoemd in de beleidsdocumenten, dat geldt met name voor de bevoegdheidsregels (over meepraten en het kunnen doen van voorstellen). Maar ook als het gaat om de aggregatieregels – die bepalen hoe er via stemmen of een andere procedure in een arena een uitkomst wordt bepaald – is vaak niet duidelijk welke regel wordt gehanteerd. Daarom is bij het bepalen van deze regels in de analyse veelvuldig gebruik gemaakt van de default condities zoals besproken in hoofdstuk 3.1. Daarbij zijn de default condities voor de 'deelnemers van een arena' vaak afgeleid op basis van aggregatieregels die gelden voor een arena (zie hierboven). In onderstaande

⁴ In tabel 5.3.1 is anders dan in paragraaf 5.2 geen onderscheid gemaakt tussen de posities deelnemer en voorzitter. We bespreken hier dus de bevoegdheden voor deelnemers in het algemeen. In enkele gevallen zijn in de geanalyseerde documenten ook bevoegdheden van de voorzitters van sub-arena's afzonderlijk benoemd. Zo nodig kunnen de voorzitter van de Drentse ondersteunende sub-arena's hulp van buitenaf inroepen. Voor enkele regio's is bepaald dat een voorzitter van de ondersteunende arena's leiding geeft aan het werkproces. Daarnaast bleek uit de beleidsdocumenten dat de voorzitters van de bestuurlijke arena in verscheidene regio's de bevoegdheid hebben om het algemene RES-proces aan te sturen en te bewaken.

alineas leggen we per bevoegdheid de link met de aggregatieregels en expliciteren we de consequenties van deze regels voor de overige bevoegdheden.

Feitelijk hebben alle deelnemers de bevoegdheid om *mee te praten* zodra ze participeren in een sub-arena. In de incidentele adviesarena's wordt dit doorgaans expliciet genoemd. Echter, voor de andere arena's (de bestuurlijke en ondersteunende arena) geldt dat dit een bevoegdheid is die impliciet is verbonden aan de deelname aan een arena. Voor deze arena's geldt dat deze bevoegdheid hoort bij de wijze waarop de uitkomsten in die arena tot stand komen, wat betekent dat deze bevoegdheid is afgeleid uit de aggregatieregels voor deze arena's (welke in de voorgaande paragraaf is besproken). Daarvan is onder meer sprake in de drie regio's (namelijk: AH, FV, TW) waar de raadsleden in een vroeg stadium hun zienswijze kunnen geven op het RES-proces alvorens het behandeld wordt in de beleidsbepalende arena's. Daarnaast zien we dat in enkele regio's (namelijk AL, FV, U16) regionaal georganiseerde stakeholders expliciet de bevoegdheid krijgen om mee te praten in de bestuurlijke arena. Dit betekent dat ze in deze sub-arena een adviserende rol hebben gekregen. Ten slotte zien we dat anders dan bij de structurele adviesarena's waar het recht om mee te praten meestal niet expliciet werd benoemd, er bij incidentele adviesarena's vaak wel expliciet wordt benoemd dat de regio in gesprek zal gaan met inwoners of stakeholders.

Voor de tweede bevoegdheid, *voorstellen doen*, geldt dat het amendementrecht en motierecht van de deelnemers van de besluitvormende arena alleen in de regio's Holland Rijnland en Noord Veluwe expliciet worden benoemd. In de overige regio's hoort het recht om voorstellen te doen impliciet bij deelname aan de beleidsbepalende arena. De rol van de volksvertegenwoordigers in deze arena's is dus primair het geven van een eindoordeel over voorstellen van anderen.

De bevoegdheid tot het doen van voorstellen ligt voornamelijk bij de deelnemers van de bestuurlijke en de ondersteunende arena. Dit is niet expliciet is geformuleerd in de beleidsdocumenten, maar is impliciet met het doel van deze arena's. De uitkomsten in deze arena's komen immers tot stand op basis van voorstellen van de deelnemers (zie aggregatieregels). In deze arena's zijn de deelnemers gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitkomsten: er is sprake van coproductie. Voor de deelnemers van deze arena geldt dat hun bevoegdheden bepaald worden door de aggregatieregels: van hen wordt verwacht dat ze inbreng leveren en voorstellen doen op basis van hun kennis van het onderwerp. Uit de geanalyseerde beleidsdocumenten bleek verder dat de deelnemers van de bestuurlijke arena's degenen zijn die de lijnen voor de RES uitzetten en voorstellen kunnen doen zolang deze in lijn zijn met de startnotitie. De deelnemers van de ondersteunende sub-arena's hebben in veel regio's de bevoegdheid om voorstellen te doen welke vervolgens behandeld worden in de bestuurlijke arena.

De volksvertegenwoordigers in de beleidsbepalende arena hebben wettelijk de bevoegdheid om in de besluitvorming in hun eigen sub-arena te *stemmen* over de uitkomsten van de RES. De bevoegdheid om te stemmen van raadsleden is de logische consequentie van de aggregatieregels die stelt dat een besluit over de RES afhankelijk is van de instemming van de gemeenteraden (die immers besluiten bij meerderheid van de raadsleden). Alvorens volksvertegenwoordigers kunnen stemmen over de (tussen)uitkomsten, moeten deze worden vrijgegeven door de bestuurlijke arena van de regio. Hoewel het aannemelijk is dat er in de bestuurlijke arena in meerdere regio's gestemd wordt over de (tussen)uitkomsten, is dit maar in zes regio's (namelijk: AN, CL, GO, HB, ZL) expliciet in de geanalyseerde beleidsdocumenten gezet. Dit betekent dat bestuurders in de bestuurlijke arena in zes regio's het recht hebben om de tussenuitkomsten af te wijzen doordat ze de bevoegdheid hebben om te stemmen. De totstandkoming en uiteindelijke bepaling werd eerder al besproken bij de aggregatieregels.

Tabel 5.3.2

geldende bevoegdheidsregels voor actoren in sub-arena's per regio (indien bevoegdheid impliciet is, is dit in de tabel gecursiveerd)

sub-arena's	Actoren per sub-arena	Meepraten	Voorstellen doen	Stemmen
Beleidsbepalende arena	Volksvertegenwoordigers	CL, GO, HR (<i>impliciet in alle overige regio's</i>)	HR NV (<i>impliciet in alle overige regio's</i>)	Alle regio's
	Bestuurders overheden			
Bestuurlijke arena	Bestuurders overheden	<i>impliciet in alle regio's</i>	Alle regio's	DR, FV, ME, NV, NOB, ZE
	Stakeholders	AL, FV, U16 (<i>impliciet in alle overige regio's</i>)	AH, AN, DR, FR, GO, HB, ME, NV, NML, NHN, NHZ, NOB, TW, WB, WO, ZE, ZL	DR, NV, ZE
Ondersteunende arena	Bestuurders	<i>impliciet in alle regio's</i>	GR, GO, FV, DR, DS	
	Ambtenarij	<i>impliciet in alle regio's</i>	Alle regio's	
	Stakeholders	<i>impliciet in alle regio's</i>	AN, FL, FR, GO, HR, HW, ME, MH, NV, TW, ZE, ZL	
structurele advies arena	Volksvertegenwoordigers	AH, FV		
	Ambtenarij			
structurele advies arena	Stakeholders	AL, AN, CL, DS, DR, FL, FR, HW, HR, ME, NML, NOB, WB, ZL (<i>Impliciet in alle overige regio's</i>)	FV, GR	
Incidentele adviesarena	Volksvertegenwoordigers	AH, GO	NML	
	Stakeholders	DS, DR, CL, GR, HR, ME, TW (<i>Impliciet in alle overige regio's</i>)	HW, GO, NHN, NHZ, NML	
	Inwoners	AL, CL, DS, DR, GR, ME, WB (<i>Impliciet in alle overige regio's</i>)	HW, GO, NHN, NHZ	

Inhoudelijke reikwijdteregels

De inhoudelijke reikwijdteregels vormen de afbakening van het beleidsdomein van de sub-arena's. Het algemene RES-proces kan opgedeeld worden in drie stappen: het vaststellen van het probleem, het

ontwikkelen van een oplossing en ten slotte de uitvoering van deze oplossing. De reikwijdte van de RES- startnotitie en conceptnotitie beperkt zich tot het vaststellen van het probleem en het ontwikkelen van de oplossing. De eerste stap in het RES-proces, het vaststellen van het probleem, is al gezet op nationaal niveau (zie H4.). De opdracht van de regio's is dan ook om in de conceptnotities te komen tot regionale doelstellingen waarin een substantiële bijdrage aan de nationale energie-opgave wordt geleverd. In de tweede fase wordt getracht een oplossing voor het energieprobleem te ontwerpen. Bij het uitwerken van de oplossing van de energiestrategie zijn er in de beleidsdocumenten drie relevante inhoudelijke aspecten onderscheiden:

- 1) *Uitwerken voorwaarden RES*: De eerste inhoudelijke stap in het RES-proces is het bepalen welke voorwaarden er gehanteerd worden bij het zoeken naar potentiële mogelijkheden voor de opwekking en besparing van energie. Een groot verschil tussen de verschillende regio's ontstaat wanneer de inhoud van de beleidsstukken vergeleken wordt. In zeven pilotregio's, en de regio's Achterhoek en Cleantech, is al voor aanvang van het officiële RES-proces in het samenwerkingsverband een doel vastgesteld (al dan niet door de beleidsbepalende arena) dat men wilde bereiken met de regionale energiestrategie. In 21 van de 28 regio's wordt een concreet doel pas in de conceptnotitie bepaald. Hoe meer er al vast is gelegd in het proces, hoe minder ruimte er voor de deelnemers van sub-arena's bestaat om inhoudelijk aan het proces bij te dragen.
- 2) *Uitwerken technische potentie regio*: In arena's kan ook de technische potentie van de regio op de agenda staan. Hierbij wordt gezocht naar de technische mogelijkheden voor opwekking en besparing van energie. Dit betreft ook het maatschappelijk gevoelige onderwerp van de zoekgebieden: de gebieden die gebruikt worden om energie op te wekken middels zonne- of windenergie.
- 3) *Uitwerken Energie Strategie*: De laatste stap in het RES-proces is het opstellen van de strategie die moet leiden tot de opwekking en besparing van energie. In deze stap worden (al dan niet op basis van bovenstaande stappen) verschillende beleidsinstrumenten geselecteerd en samengevoegd om zo tot een strategie te komen.

In tabel 5.3.2 staan deze verschillende stappen op de bovenste rij uiteengezet tegenover de sub-arena's zoals bepaald op basis van de procedurele reikwijdteregels. Op basis van deze tabel kan dus voor de regio's vastgesteld worden welke sub-arena zich met welke inhoudelijke zaken bezighoudt. Uit de analyse van de beleidsdocumenten bleek dat in de meeste regio's de inhoudelijke reikwijdteregels niet uitgebreid beschreven zijn per arena. Om toch alle regio's op te kunnen nemen in de tabel, is er gebruik gemaakt van de default conditie, zoals we die hebben beschreven in H3.1. Daarom wordt er in de tabel onderscheid gemaakt tussen regio's waar de inhoudelijke reikwijdteregels expliciet zijn beschreven en regio's waar deze impliciet aan de orde komen.

Op basis van de aggregatieregels weten we dat de beleidsbepalende arena de uitkomsten, welke door de bestuurlijke arena worden vrijgegeven, vaststelt. Hiermee is deze sub-arena verantwoordelijk voor het oordelen over alle inhoudelijke aspecten van de RES. In de negen regio's waar de bestuurlijke arena niet verantwoordelijk is voor het uitwerken van de voorwaarden van de RES worden deze aan het begin van het RES-proces de beleidsbepalende arena vastgesteld.

De voornaamste taak van de bestuurlijke arena is het bewaken van het proces en het afstemmen van de inhoud. Dit betekent dat ze inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van de energiestrategie. Vanuit de aggregatieregels weten we dat er in de bestuurlijke arena op basis van collegialiteit tot afstemming moet worden gekomen over de RES, binnen de kaders van de startnotitie. Hier kan uit afgeleid worden dat alle aspecten van de RES behandeld kunnen worden in de bestuurlijke arena, met uitzondering van de negen regio's waar er al duidelijke voorwaarden aan de RES gesteld zijn.

De rol van de ondersteunende arena is in de geanalyseerde beleidsdocumenten in veel gevallen wel expliciet beschreven: in 20 regio's is expliciet aangegeven dat de ondersteunende arena verantwoordelijk was voor de derde stap in het RES-proces: het uitwerken van de strategie. In sommige gevallen mochten deze ook nog de technische potentie van de regio bepalen, dat wil zeggen bepalen waar de geschikte zoekgebieden liggen. Voor de structurele adviesarena's geldt dat de inhoudelijke reikwijdte regels bepalen of de deelnemers in algemene zin mee mogen praten. Verder bepalen deze of deelnemers in deze arena inspraak hebben op de voorwaarden van de RES, of de zoekgebieden (technische potentie). Vanuit de grensregels is bekend dat deze groep voornamelijk betrokken wordt op basis van hun expertise. Zodoende hebben deze deelnemers inspraak op de voorwaarden en de tweede stap in het beleidsproces; het uitwerken van de technische potentie van de regio. Ten slotte zijn de inhoudelijke reikwijdteregels voor de incidentele adviesarena's minimaal ingekaderd. Wel bleek dat in vier regio's de deelnemers in deze arena's mee mochten praten over de voorwaarden waaraan de strategie moet voldoen en in drie gevallen de strategie zelf het onderwerp van participatie was.

Tabel 5.3.3

Geldende inhoudelijke reikwijdteregels voor sub-arena's per regio (indien bevoegdheid impliciet is, is dit in de tabel gecursiveerd)

sub-arena's	Uitwerken voorwaarden RES	Uitwerken technische potentie regio	Uitwerken Energie Strategie
Beleidsbepalende arena	<i>(Impliciet in alle regio's)</i>	<i>(Impliciet in alle regio's)</i>	<i>(Impliciet in alle regio's)</i>
Bestuurlijke arena	<i>Impliciet alle regio's met uitzondering van: AH, AL, DS, FL, MH, NV, NOB, U16, ZL*</i>	<i>(Impliciet in alle regio's)</i>	FR, ME, NHN, NHZ, NOB, TW, U16, WB, ZL <i>(Impliciet in alle overige regio's)</i>
Ondersteunende arena	NML	AL, DS, DR, GO, GR, HB, ME, NML, ZL	AH, DS, DR, FL, FV, GO, GR, HB, HR, ME, MH, NML, NV, NOB, RD, TW, WB, WO, ZE, ZL <i>(Impliciet in alle overige regio's)</i>
Structureel adviserende arena	CL, NML	AH, CL, FR, GO, HB, HR, NOB, ZL	AH, FV, FR, GR <i>(Impliciet in alle overige regio's)</i>
Incidenteel adviserende arena	AL, DR, NHN, NHZ	NHN, NHZ	AL, CL <i>(Impliciet in alle overige regio's)</i>

*In deze regio's zijn in de startnotitie expliciet voorwaarden gesteld waaraan de RES moet voldoen, waardoor dit niet behandeld wordt in de bestuurlijke arena.

Procedurele reikwijdteregels

Waar de inhoudelijke reikwijdteregels bepalen waarover gepraat wordt in een (sub)-arena, bepalen de procedurele reikwijdteregels regels de waarde van de uitkomsten van een sub-arena ten opzichte van het proces. In beginsel geldt dat wanneer een arena latere arena's alleen informeert de invloed geringer is dan wanneer men in een arena adviseert of een uiteindelijk besluit neemt. Zo is de invloed van de inbreng

uit een adviserende arena minder groot dan de (bindende) inbreng van de beleidsbepalende arena. De input uit de adviesarena's kan immers in arena's verderop in het proces nog geheel of gedeeltelijk terzijde worden geschoven. In het beleidsproces worden in sub-arena's dus verschillende stappen genomen, waarvan de waarde verschilt. Deze stappen verlopen niet lineair en kunnen herhaald worden:

- In zes regio's (namelijk: AL, CL, DR, NHN, NHZ, NML) wordt op lokaal of regionaal niveau advies ingewonnen over de voorwaarden van de RES.
- De structurele arena heeft een adviserende rol en wordt herhaaldelijk betrokken gedurende het proces.
- Beleidsvoorbereiding vindt plaats in de ondersteunende arena, welke het vrijgeven aan de bestuurlijke arena.
- Er vindt afstemming plaats over het beleid in de bestuurlijke arena, welke tussenuitkomsten vrijgeven voor besluitvorming aan de beleidsbepalende arena.
- Er vindt beleidsbepaling plaats over de einduitkomsten van het RES-proces (en in sommige regio's ook over de tussenuitkomsten) in de beleidsbepalende arena.

Als deze laatste stap ondernomen is en de RES is goedgekeurd door (een meerderheid van) de deelnemende overheden, kan de uiteindelijke strategie – de RES 1.0 – worden overgenomen door deze overheden. Om de plannen in de RES 1.0 te realiseren, dient deze namelijk te worden overgenomen in het omgevingsbeleid van de participerende overheden.

Procedurele reikwijdteregels en aggregatieregels

Voor de overheden is participatie met name relevant in twee sub-arena's: de beleidsbepalende arena en de bestuurlijke arena. In het geval van een gemeente zijn dit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De procedurele reikwijdteregels stellen in combinatie met de aggregatieregels vast wat de waarde van de tussenuitkomsten van deze sub-arena's is. De tussenuitkomsten zijn de startnotitie en de conceptnotitie. Om vast te stellen hoe de tussenuitkomsten in de regio's tot stand komen, wordt ook gebruik gemaakt van de aggregatieregels, omdat deze regels vaststellen hoe uitkomsten in een arena tot stand komen.

De behandeling van de tussenuitkomsten van de RES kan plaatsvinden in de beleidsbepalende arena of in de bestuurlijke arena van de in de regio participerende overheden. De aggregatieregels en de procedurele reikwijdteregels bepalen of de gemeenteraden (en in mindere mate de andere beleidsbepalende arena's) de startnotities en/of de conceptnotities vaststellen. De regio's hebben namelijk de vrijheid om het RES-proces naar eigen inzicht in te richten. In tabel 5.3.4 staat per regio uiteengezet of de tussenuitkomsten van het RES-proces door de beleidsbepalende- of de bestuurlijke arena van de participerende overheden worden behandeld. Als de gemeenteraden (en andere beleidsbepalende arena's) alleen de einduitkomsten vaststellen en bij de vaststelling van de tussenuitkomsten geen rol hebben, dan betekent dit dat de mogelijkheden van de raadleden (en andere volksvertegenwoordigers) relatief beperkt zijn. Als ze zowel de eind- als de tussenkomsten kunnen vaststellen is hun rol groter.

Daarbij staat in de bovenste rijen van tabel 5.3.4 in welke arena de bepaling van de startnotitie en de conceptnotitie voor de afzonderlijke overheden plaatsvindt. Dit kan gebeuren in de beleidsbepalende arena of de bestuurlijke arena van de in deze regio participerende overheden. De verantwoordelijkheid voor hoe de start- en conceptnota's behandeld worden kan ook bij de afzonderlijke overheden (elke gemeente, elk waterschap en de deelnemende provincie of provincies) neergelegd worden. Dan beslist elke overheid voor zichzelf of de start- en conceptnotities bepaald worden door de bestuurlijke of beleidsbepalende arena. Dit wordt in tabel 5.3.4 aangegeven met 'verantwoordelijkheid bij overheden'. Vervolgens staat in de meest linkse kolom de basis van de beleidsbepaling uiteengezet.

Dit kan, voor zover het is geregeld, gebeuren door middel van stemming in de diverse organen of op basis van consensus. In het overgrote deel van de regio's wordt de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de startnotitie bij de beleidsbepalende arena neergelegd. Hiermee wordt de startnotitie behandeld als een bestuursopdracht richting de bestuurlijke RES-arena. Daarnaast blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de conceptnotitie zowel bij de bestuurlijke als bij de beleidsbepalende arena wordt gelegd. Mocht deze worden vastgesteld door de bestuurlijke arena van de overheid, dan moet deze de beleidsbepalende arena hierover informeren. Daarnaast bleek het in de praktijk niet altijd haalbaar om de conceptnotitie vast te laten stellen door de beleidsbepalende arena. In de regio Goeree-Overflakkee was er bijvoorbeeld het voornemen om de conceptnotitie voor te leggen aan de beleidsbepalende arena. Echter, dit bleek wegens de coronacrisis niet mogelijk.

Een noemenswaardige uitzondering op tabel 5.3.4 is dat er in verschillende regio's is voorgenomen om de conceptnotitie door de gemeenteraden te laten bepalen, maar dat deze in de praktijk door de bestuurlijke arena zijn vastgesteld. Deze keuze is in de regio's Goeree-Overflakkee en Midden Holland mede verantwoord op basis van de tijdsdruk in combinatie met de corona-maatregelen die in een regio van kracht waren.

De democratische waarde van de inhoudelijke openheid van het proces wordt deels vastgesteld door de aggregatieregels. In dit geval wordt het onderscheid in democratische waarde gemaakt door de mate waarin volksvertegenwoordigers betrokken worden in het proces. Zodra de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de startnotitie bij de beleidsbepalende arena ligt, betekent dit dat deze arena de kaders voor de RES kan stellen. Mocht de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de conceptnota bij de beleidsbepalende arena liggen, dan betekent dit dat de volksvertegenwoordigingen hun sturende en controlerende taken beter uit kunnen voeren.

Tabel 5.3.4

Beleidsbepaling door de overheden

Bepaling notitie	Beleidsbepalende arena overheden	Bestuurlijke arena overheden	Verantwoordelijkheid bij overheden
<i>Bepaling startnotitie</i>	AH, AL, AN, CL, DR, FV, FR, GO, GR, HW, HR, ME, NML, NHN, NHZ, NV, U16, TW WO, ZE, ZL	FL, MH, WB	RD, DS, HB, NOB*
<i>Bepaling conceptnotitie</i>	AL, AN, FV, HR, U16, WB	AH, FL, CL, DR, GO, GR, HW, ME, MH, NML, NHN, NHZ, NV, TW, WO, ZE, ZL	FR, RD, DS, HB, NOB*

*Hier verschilt de behandeling van de tussenuitkomsten per in de regio participerende overheid.

Conclusie invloedsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers, stakeholders en inwoners

Op basis van wat we hebben gezien bij de procesopenheid en de inhoudelijke openheid van het proces, kunnen we nagaan welke invloedsmogelijkheden de verschillende actoren hebben in het RES-proces in de verschillende regio's. Voor deze invloedsmogelijkheden is van belang of actoren toegang hebben tot het proces (procesopenheid) en vervolgens ook de inhoudelijke openheid, waarbij beide typen van reikwijdteregels van belang zijn. De inhoudelijke openheid van het proces is voor een actor groter naarmate deze actor (a) in meer arena's deelneemt (dit is bepaald op basis van de procesopenheid, zoals beschreven in H5.2) en (b) afhankelijk van de vraag of de actor via deze arena('s) een inbreng kan hebben bij de drie inhoudelijke aspecten die we hierboven onderscheidden en (c) afhankelijk van de procedurele status van de inbreng vanuit deze arena('s); is deze incidenteel adviserend, structureel

adviserend, voorbereidend/bestuurlijk of beslissend. Op basis van deze voorwaarden zijn de invloedsmogelijkheden die de verschillende actoren in de regio's op het RES-proces hebben berekend. Het resultaat van deze berekening is weergegeven in tabel 5.3.5⁵. Dit resulteert in een overzicht van de invloedsmogelijkheden die volksvertegenwoordigers, belangengroepen/stakeholders, inwoners, bestuurders en hun ondersteunende ambtenaren hebben op het RES-proces.

De positie van deze actoren is uiteengezet, omdat dit de drie mogelijke aanpassingen zijn aan het gangbare 'electoral chain of command' model, zoals we hebben besproken in H2.1. De eerste van deze aanpassingen is het model van verlengd lokaal bestuur, waar de controle en sturing op de vorming en de uitvoering van het beleid ligt bij de samenwerkende overheden. Ten tweede is er een rol voor belangengroepen en (georganiseerde) stakeholders, omdat deze kennis en kunde met zich meebrengen. Echter, vanwege de (private) belangen die kunnen spelen als deze worden betrokken, moet de input van deze actor goed afgewogen worden. Ten slotte kan het model uitgebreid worden met directe inwonerparticipatie, waar inwoners betrokken worden om direct input te voorzien. Ook hier moeten de uitkomsten afgewogen worden tegen het algemeen belang, omdat de deelnemers hier mogelijk geen afspiegeling van zijn.

Op basis van tabel 5.3.5, kunnen er enkele conclusies getrokken worden over welke posities de verschillende actoren in het RES-proces krijgen. In dit hoofdstuk is meermaals herhaald dat de positie van de volksvertegenwoordigers wettelijk is vastgelegd, als aan deze verplichtingen wordt voldaan krijgt deze actor een score van negen. Gemiddeld krijgt deze actor een score van 9.21, met een relatief kleine standaardafwijking van 0.58. Dit komt omdat volksvertegenwoordigers in vier regio's (Achterhoek, Hoeksche Waard, Food Valley en Twente) ook deelnemen aan een adviserende arena. Omdat deze actor hier een adviserende stem heeft, valt de score hier 1 tot 2.5 punt hoger uit dan in de overige regio's. In zeven van de 28 regio's scoren volksvertegenwoordigers hoger dan de andere actoren, wat wil zeggen dat ze relatief de meeste invloedsmogelijkheden hebben op het RES-proces. De volksvertegenwoordigers hebben de hoogste score omdat ze het laatste woord hebben. Echter, op basis van de aggregatie- en bevoegdheidsregels moet hier wel een kanttekening bij gezet worden: a) ze hebben pas inspraak aan het einde van het traject, wat mogelijkheden om bij te sturen beperkt en b) deze mogelijkheden hebben ze als één van de stemmen in regionaal verband samen met andere gemeenteraden (en provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen), wat de invloed van elk van de gemeenteraden ook beperkt.

Op basis van de in H5.2 besproken procesopenheid, weten we dat veel *stakeholders* in meerdere sub-arena's zijn vertegenwoordigd. Deze actor een gemiddelde score van 8.09, waarmee deze gemiddeld gezien relatief veel invloedsmogelijkheden heeft. Dit komt omdat stakeholders in vrijwel alle regio's participeren in de bestuurlijke of ondersteunende arena's. Hierdoor hebben stakeholders relatief veel mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitkomsten van het beleidsproces. Echter, aan de relatief hoge standaardafwijking (2.79) valt af te lezen dat er relatief grote verschillen zijn voor de invloedsmogelijkheden van stakeholders per regio. Dit gemiddelde komt tot stand doordat regionale stakeholders in een groot deel van de regio's deel mogen nemen aan de bestuurlijke arena, waar twee, of drie inhoudelijke onderwerpen besproken worden. Daardoor hebben deze actoren in de basis vaak al een score van 5.0 of 7.5. Echter in 11 regio's is er voor (lokale) stakeholders vervolgens ook de mogelijkheid om deel te nemen aan één of twee adviserende arena's, waardoor deze actoren in totaal een score krijgen die hoger is dan negen. In negen regio's hebben stakeholders ten opzichte van de andere deelnemers de hoogste score, wat wil zeggen dat deze actoren relatief de meeste invloedsmogelijkheden hebben op het proces.

De participatie van *inwoners* vindt voornamelijk plaats in de incidenteel adviserende arena's, waar deze ook voornamelijk de bevoegdheid hebben om mee te praten. Op basis van de proces openheid weten we dat inwoners in 11 van de 28 regio's betrokken worden. Hierdoor heeft deze actor een score

⁵ Hoe deze berekening tot stand is gekomen, is weergegeven in bijlage 1.

van 0.60 gemiddeld, wat echt beduidend lager is dan de andere actoren. Dit gemiddelde komt tot stand omdat inwoners in vier regio's een score die hoger is dan één. In zes regio's hebben inwoners slechts over één onderwerp een eenmalig adviserende stem, wat resulteert in een score van één. In twee regio's hebben inwoners inspraak op twee onderwerpen, wat resulteert in een score van twee. Ten slotte mogen inwoners in de regio's Noord Holland-noord en Noord-Holland-zuid meepraten over alle drie de inhoudelijke onderwerpen, waardoor deze de hoogste inhoudelijke score krijgen van drie.

In tabel 5.3.5 valt op dat *bestuurders* (en diens ondersteuning) gemiddeld een score hebben van 9.02, een score die relatief dicht bij de score van de volksvertegenwoordigers ligt. In 22 regio's scoort deze actor hoger dan negen. Dit komt doordat bestuurders in deze regio's in twee arena's (de bestuurlijke- en de ondersteunende arena) deel nemen aan het proces, waar alle drie de inhoudelijk onderwerpen behandeld worden. In zeven regio's gaat deze actor niet over de voorwaarden van de RES, omdat er in de startnotitie restricties zijn opgelegd door de volksvertegenwoordiging waar deze actor aan moet voldoen. Desalniettemin, hebben bestuurders in 13 van de 28 regio's de hoogste score, wat wil zeggen dat ze relatief de meeste beïnvloedingsmogelijkheden op het RES-proces hebben.

Tabel 5.3.5

Invloedmogelijkheden actoren op het RES-proces per regio

Regio	Volksvertegenwoordigers	Stakeholders	Inwoners	Bestuurders/ ondersteuning
Achterhoek	11.5	7.5	0	7
Alblasserwaard	9	6.25	2	7
Arnhem- Nijmegen	9	10.75	0	9.5
Cleantech	9	3.75	1	9.5
Drechtsteden	9	7.25	1	7
Drenthe	9	10.75	2	9.5
Flevoland	9	4	0	9.5
Food Valley	10.25	8.75	0	9.5
Friesland	9	9.5	0	9.5
Goeree Overflakkee	9	7.5	1	9.5
Groningen	9	7.5	1	9.5
Hart van Brabant	9	7.5	0	9.5
Hoeksche Waard	10	11.75	1	9.5
Holland Rijnland	9	2	0	9.5
Metropoolregio Eindhoven	9	15	1	9.5
Midden Holland	9	7	0	7
Noord- en Midden Limburg	9	11	0	13.5
Noord-Holland Noord	9	10.5	3	9.5
Noord-Holland Zuid	9	10.5	3	9.5
Noord Veluwe	9	7	0	9.5
Noordoost Brabant	9	5	0	7
Rotterdam - Den Haag	9	7.5	0	9.5
Twente	10.25	10.5	0	9.5
U16	9	5	0	7
West Brabant	9	9.25	1	9.5
West Overijssel	9	7.5	0	9.5
Zeeland	9	9.5	0	9.5
Zuid Limburg	9	6.5	0	7
Gemiddelde	9.21	8.09	0.61	9.02
Standaardafwijking	0.58	2.79	0.92	1.4

5.4 Transparantie van het proces

De dimensie transparantie van het proces gaat in op de vraag welke informatie de verschillende deelnemers van het beleidsvormingsproces tot hun beschikking hebben. In de geanalyseerde beleidsdocumenten zijn echter voornamelijk de algemeen geldende informatieregels voor sub-regio's per regio uiteengezet.

Informatieregels

Eén van de opdrachten die de regio's vanuit het NPRES hebben meegekregen, is om een communicatiestrategie te schrijven. De mate waarin de communicatie richting de verschillende actoren is beschreven, is erg wisselend en in veel regio's konden er geen duidelijke informatieregels onderscheiden worden. Daarbij wordt het belang van goede communicatie benadrukt, zonder dat er vervolgens een strategie uiteengezet is. Zodra er in de beleidsdocumenten wel informatieregels uiteengezet waren, werd er voornamelijk verduidelijkt wie er verantwoordelijk is voor de communicatie naar de verschillende actoren toe. Bij het invullen van de informatieregels is vooral aandacht besteed aan het formaliseren van informatiestromen naar volksvertegenwoordigers, inwoners en stakeholders, omdat ambtenaren en bestuurders reeds toegang hebben tot informatie. Daarbij heeft de formalisering van informatiestromen richting de volksvertegenwoordiging als doel heeft om de besluitvorming in de besluitvormende arena te faciliteren. Inwoners en stakeholders worden vaak als één groep geïnformeerd, waarbij het voornaamste doel is om draagvlak te genereren. Ten slotte werd er bij het invullen van de informatieregels voornamelijk aandacht besteed aan het informeren van verschillende actoren en in mindere mate aan de verschillende sub-arena's. Zo is er voornamelijk uiteengezet wie er verantwoordelijk is gemaakt was voor de communicatie en niet welke informatie er gedeeld moet worden.

Informatieregels volksvertegenwoordigers

Uit de analyse van de beleidsdocumenten bleek dat volksvertegenwoordigers op grofweg drie manieren geïnformeerd kunnen worden. In eerste instantie zijn de verantwoordelijke bestuurders verplicht om hun volksvertegenwoordigers te informeren over het RES-proces en de inhoud. Vervolgens worden er in 14 van de 28 regio's bijeenkomsten georganiseerd waar volksvertegenwoordigers, voornamelijk raadsleden, zich kunnen laten informeren over het RES-proces en de inhoud. Ten slotte wordt er in zeven regio's een werkgroep verantwoordelijk gesteld voor het informeren van de volksvertegenwoordigers. In tabel 5.4.1 wordt er onderscheid gemaakt tussen de bovenstaande wijzen van informeren van de volksvertegenwoordigers. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen Gemeenteraden en Provinciale Staten en de Algemene Besturen van de waterschappen, weergegeven op de bovenste rij. Het democratische orgaan voor wie de impact van het vaststellen van de RES het grootste is, zijn de gemeenteraden.

Noemenswaardige uitzonderingen zijn dat er in de regio Friesland sessies voor bestuurders zijn georganiseerd in plaats van het regionaal betrekken van volksvertegenwoordigers.

De democratische waarde van de transparantie van het proces wordt bepaald door de informatieregels. In verband met de bovengenoemde impact van de besluitvorming beslaat het grootste deel van de informatieregels ook de communicatie richting de gemeenteraden. Daarom wordt voor het bepalen van de democratische waarde van de informatieregels richting de volksvertegenwoordigers ook gekeken naar de communicatie naar de raden. Hierbij is de eerste optie dat volksvertegenwoordigers bestuurlijk geïnformeerd worden. Dit is de default en ook de minst transparante variant. De tweede optie is dat de informatie voorziening gecentraliseerd is, doordat een werkgroep verantwoordelijk gesteld is voor communicatie. Omdat dit een toevoeging is bovenop de bestuurlijke communicatie, betekent dit dat er meer informatie beschikbaar is voor de deelnemende partijen. Ten slotte kunnen er (interactieve) sessies met volksvertegenwoordigers zijn, waar de inhoudelijke en procedurele voortgang wordt besproken. Deze sessies bieden ook de mogelijkheid om vragen te stellen en de interactiviteit van de sessies leiden tot een toename van kennis over de RES en het proces, wat de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komt. Hierbij scoren regio's geen punt voor bestuurlijke communicatie: omdat dit in alle regio's het geval is. Alleen de communicatie richting de gemeenteraden wordt gescoord, omdat deze in alle regio's dezelfde rol spelen.

Tabel 5.4.1*Communicatie volksvertegenwoordigers per regio*

Modus van communicatie	Gemeenteraden	Provinciale Staten	Algemeen Bestuur Waterschappen
Bestuurlijke communicatie	Alle regio's	Alle regio's	Alle regio's
Regionale werkgroep communicatie	AN, DR, ME, MH, NML, NHN, NHZ	AN, DR, ME, MH, NML, NHN, NHZ	AN, DR, ME, MH, NML, NHN, NHZ
Regionaal georganiseerde sessies	AH, AN, CL, DR, FL, GR, HW, MH, NV, NOB, TW, WB, WO, ZL	CL, MH, WO	CL, MH, WO

Informatieregels stakeholders en inwoners

Uit de analyse van de beleidsdocumenten bleek dat stakeholders en inwoners door drie mogelijke afzenders geïnformeerd kunnen worden. In eerste instantie wordt de communicatie richting inwoners en stakeholders neergelegd bij de betrokken overheidsbesturen, zo communiceert de gemeente het beleid naar de eigen inwoners. Ten tweede werd er in verschillende regio's gesteld dat de communicatie het beste vanuit de regio kon komen. In dit geval is er vaak een werkgroep communicatie ingesteld die de inwoners en stakeholders centraal informeert. Ten derde bleek dat er in verschillende regio's bijeenkomsten voor belanghebbenden werden georganiseerd die informierend van aard waren. In tabel 5.4.2 staat de communicatie richting deze partijen uiteengezet. In de eerste kolom staat de modus van communicatie weergegeven, in de bovenste rij de ontvanger. Voor de modus van communicatie geldt voor de overheden en RES-regio informatie beschikbaar stellen voor- of verzenden naar de inwoners en (lokale) stakeholders. Voor de modus 'bijeenkomsten' geldt dat de regio bijeenkomsten organiseert waar inhoudelijke en procedurele informatie over RES proces met de deelnemers gedeeld wordt.⁶

Een eerste noemenswaardige uitzondering is dat de regio de communicatie in verschillende regio's wel aanstuurt, maar dat dat afzonderlijke overheden vervolgens verantwoordelijk zijn om met hun inwoners en stakeholders te communiceren. Ten tweede wordt in de regio Noord Veluwe van de participerende maatschappelijke organisaties gevraagd dat zij de verantwoordelijkheid voor de communicatie richting de achterban op zich nemen.

De democratische kwaliteit van de transparantie van het proces wordt deels bepaald door de informatieregels richting de inwoners en stakeholders. Hiervoor geldt hetzelfde principe als voor de informatieregels richting de beleidsbepalende arena's. De default is communicatie vanuit de lokale overheden, hoewel dit niet altijd expliciet benoemd is. De volgende stap is communicatie gecentraliseerd vanuit de RES regio. De meest democratische vorm is een bijeenkomst voor inwoners of stakeholders, gezien de mate van interactiviteit en de mogelijkheid om vragen te stellen.

⁶ Voor deze regio geldt dat hier bijeenkomsten op gemeentelijk niveau werden georganiseerd.

Tabel 5.4.2*Communicatie richting inwoners en stakeholders per regio*

Modus van communicatie	Inwoners	Stakeholders
Overheden	FV, GR, NML, NOB, TW, WB, WO, ZE, ZL	NML, TW, WB, WO, ZE, ZL
RES-regio/ werkgroep	AH, CL, DS, FL, HB, HR, MH, NHN, NHZ, NV,	AH, AL, DS, FL, HB, MH, NHN, NHZ, NV, NOB
Bijeenkomsten	DR	FL, FV, ZE

Transparantie overige deelnemers RES-proces

De informatievoorziening richting de overige deelnemers aan het RES-proces, zoals bestuurders en hun ondersteuning, stond niet tot nauwelijks beschreven in de geanalyseerde documenten. Voor deze actoren is echter alle relevante informatie beschikbaar omdat zij deze moeten verwerken tot de officiële (tussen)uitkomsten, waardoor de default op basis van het doel van deze arena bepaald kan worden. Eén van de dingen die wel beschreven stond is dat bepaalde informatie met deelnemers van sub-arena's gedeeld moet worden. Zo wordt in de RES-regio Cleantech met alle betrokken partijen en personen besproken waar de regio staat in het proces, welke doelstellingen er gesteld zijn en ten slotte wat de mogelijkheden zijn om deze te bereiken. In de regio U16 worden aan het RES-proces deelnemende stakeholders en belangengroepen vanuit de regio gefaciliteerd om richting hun achterban te communiceren.

Conclusie transparantie van het proces

Bij de dimensie de transparantie van het proces is er in de geanalyseerde beleidsdocumenten vooral de communicatie richting volksvertegenwoordigers, inwoners en (lokale) stakeholders gedocumenteerd. Uit de beleidsdocumenten valt op te maken dat de informatieverstrekking richting volksvertegenwoordigers, voornamelijk gemeenteraadsleden, als doelstelling had om deze te informeren richting het besluitvormingsproces. Uit tabel 5.4.1 blijkt dat de basis voor informatieverstrekking richting de volksvertegenwoordiging voornamelijk bij de participerende bestuurders ligt, vanwege de informatieplicht die bestuurders naar volksvertegenwoordigers hebben. Vervolgens zijn in de helft van de regio's verdergaande inspanningen gedaan om volksvertegenwoordigers te faciliteren in het besluitvormingsproces. In 14 regio's zijn sessies georganiseerd om raadsleden te informeren over het proces, in 7 regio's zijn er inspanningen gedaan om met een gecentraliseerde informatievoorziening te komen. De informatievoorziening voor inwoners en (lokale) stakeholders is gericht op informeren over wat er gebeurt in hun omgeving, waardoor de verantwoordelijkheid hiervoor in negen regio's bij de afzonderlijke gemeenten wordt neergelegd, al dan niet ondersteund vanuit de regio-organisatie. In 10 regio's is er informatievoorziening regionaal geregeld, door een werkgroep communicatie die dicht op het proces staat. Zodra de RES-organisatie in een regio hiervoor de verantwoordelijkheid neemt, betekent dit dat de communicatie in theorie sneller, accurater en vollediger is, omdat het direct, zonder tussenstap, aan deze actoren wordt gecommuniceerd. Ten slotte heeft de regio Drenthe een informerende bijeenkomst georganiseerd voor inwoners en zijn er in Flevoland, Food Valley en Zeeland bijeenkomsten van informerende aard voor stakeholders georganiseerd.

In tabel 5.2.4 is zichtbaar welke inspanningen er extra gedaan zijn bovenop de minimale inspanning die er vanuit de regio verwacht wordt (de default). Er zijn vijf regio's waar deze niet beschreven zijn, of er geen extra inspanningen zijn gedaan. In de regio's Achterhoek, Drenthe en Noord Veluwe zijn er voor alle groepen actoren verregaande inspanningen gedaan om deze te informeren. Gemiddeld scoorden de regio's drie punten van de maximale score van negen punten.

6. Samenvatting en discussie

In dit hoofdstuk wordt allereerst het antwoord op de onderzoeksvraag samengevat, vervolgens wordt er gereflecteerd op de wetenschappelijke waarde en de maatschappelijke waarde van dit onderzoek.

6.1 Antwoord op de onderzoeksvraag

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten uit onze beantwoording van de onderzoeksvraag samengevat.

Beoogde democratische kwaliteit RES-regio's

De elektriciteitsopgave en in mindere mate de gebouwde omgevingsopgave uit het Nederlandse klimaatakkoord worden op regionaal niveau uitgewerkt en uitgevoerd: er zijn 30 regio's onderscheiden die verantwoordelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van een Regionale Energiestrategie (RES). Dit is een opgave waarbij verschillende overheden in samenwerking met stakeholders en inwoners moeten samenwerken om tot een strategie te komen. Uit de literatuur weten we dat er bij dit soort complexe beleidsvormingsprocessen kansen liggen om de democratische kwaliteit van het proces te verhogen doordat er meerdere partijen betrokken worden (Sørensen en Torfing, 2005). Echter, op het moment dat hier onzorgvuldig mee omgegaan wordt, kleven er ook bedreigingen aan de democratische kwaliteit van dergelijke complexe beleidsprocessen. In deze thesis hebben we dan ook onderzocht wat de beoogde democratische kwaliteit in de onderscheiden RES-regio's is. Om vast te stellen in hoeverre de RES democratisch geborgd wordt, hebben we in dit onderzoek getracht de volgende vraag te beantwoorden: Wat is de democratische kwaliteit van de inrichting van de besluitvorming van de regionale energiestrategie van de RES-regio's?

Op basis van de wetenschappelijke literatuur is vastgesteld dat er drie typen democratische borging zijn, in aanvulling op de klassieke democratische borging. Ten eerste kunnen gekozen vertegenwoordigers, zoals raadsleden en provinciale statenleden, worden betrokken bij het vaststellen en sturen van het proces. Vervolgens kunnen ook maatschappelijke organisaties (stakeholders) betrokken worden. Ten derde kunnen inwoners middels inwonerparticipatie direct inbreng hebben in het proces. Om de democratische borging van het RES-proces voor deze drie actoren te bepalen, hebben we aan de hand van het werk van Boedeltje (2009) drie criteria voor democratische kwaliteit geoperationaliseerd: procesopenheid, inhoudelijke openheid en transparantie. Aan de hand van zeven (uit het IAD-framework afgeleide) regels (Ostrom et. al., 2002) hebben we deze drie criteria geoperationaliseerd. Deze regels dienden als basis voor analyse van de startnotities en de conceptnotities van 28 van de 30 RES-regio's kwalitatief analyseren.

Uit de analyse van deze 56 beleidsdocumenten blijkt dat het proces voor *volksvertegenwoordigers* voornamelijk aan het einde van het RES-proces wordt opengesteld om de RES goed- of af te keuren. Formeel is er voor de volksvertegenwoordigers dus een belangrijke rol weggelegd. Desalniettemin zijn er twee factoren die deze, op papier stevige, rol relativeren. Volksvertegenwoordigers worden ten eerste pas laat in het proces betrokken, waardoor ze geringe mogelijkheden hebben om bij te sturen. Ten tweede hebben de afzonderlijke gemeenteraden (en in mindere mate de provinciale staten en de algemene besturen van de waterschappen) slechts één stem in de regio. Om de rol van de volksvertegenwoordigers te verstevigen zijn er vier regio's waar zij eerder inspraak in het proces krijgen. In deze regio's krijgen volksvertegenwoordigers gedurende het RES-proces een adviserende rol. Dit kan zijn in het verband van een 'regioraad', of in de vorm van afzonderlijke (regionale) bijeenkomsten. Met uitzondering van deze vier regio's hebben de volksvertegenwoordigers in alle regio's formeel een gelijke mate van invloed op het beleidsproces. Dit komt omdat de besluitvorming over de RES gebeurt binnen de wettelijke kaders. Waar wel verschillen

ontstaan is de mate waarin deze volksvertegenwoordigers verantwoordelijk zijn voor het goed-/afkeuren van de startnotitie en de conceptnotitie. In 17 regio's hoeven de volksvertegenwoordigers de conceptnotitie niet vast te stellen en kunnen zij slechts via hun bestuurders kennis nemen van deze documenten. In drie regio's hebben volksvertegenwoordigers niet eens de kader stellende startnotitie vast hoeven stellen. Dit betekent dat er een deel van de verantwoordelijkheid voor het proces in deze regio's bij het bestuur van de overheden is neergelegd. Ten slotte blijkt uit de factor transparantie van het proces dat volksvertegenwoordigers in het gros van de regio's goed geïnformeerd worden, omdat deze rechtstreeks vanuit de regio geïnformeerd worden. In 14 regio's worden deze geïnformeerd via (regionale) informatie bijeenkomsten.

De tweede vorm van democratische verankering is via het betrekken van *stakeholders* en belangengroepen. Het proces is in grote mate opengesteld voor de participatie van deze actor. Regionale stakeholders, voornamelijk netbeheerders, mogen op basis van inhoudelijke expertise participeren in de bestuurlijke arena van de regio's. Ook in de ondersteunende arena's mogen stakeholders (in 13 van de 28 regio's) participeren. De structurele adviesarena bleek in 17 van de 28 regio's in het leven te zijn geroepen om stakeholders en belangengroepen op basis van inhoudelijke expertise en respectievelijk maatschappelijk draagvlak een adviserende stem in het proces te geven. In de incidentele adviesarena zijn in 11 van de 28 regio's voornamelijk lokale stakeholders vertegenwoordigd. Uit de analyse van de inhoudelijke openheid bleek dan ook dat deze groep actoren een grote mate van inhoudelijke invloed op het proces kan uitoefenen. Dit komt omdat ze in verschillende arena's vertegenwoordigd zijn en dus de kans hebben om in verschillende arena's invloed uit te oefenen. Ze werken in de bestuurlijke en ondersteunende arena samen met bestuurders en ambtenaren, maar kunnen daarnaast ook nog invloed uit oefenen in de adviserende arena's. Dit leidde er toe dat de stakeholders en belangengroepen in negen regio's zelfs de actor waren die de meeste impact had op het beleidsproces. Ten slotte bleek dat voor de verschillende stakeholders geen aparte communicatiestrategie is beschreven, waardoor er geen transparantieregels onderscheiden zijn. Echter, als informatie openlijk toegankelijk is voor inwoners, is deze informatie ook beschikbaar voor belanghebbende stakeholders.

Het RES proces wordt in 11 van de 28 regio's opengesteld voor *inwoners*: wat betekent dat er posities en in mindere mate grensregels beschreven zijn voor deze actor. De inhoudelijke inbreng en invloed van inwoners op het proces is relatief klein ten opzichte van de andere actoren omdat inwoners enkel een incidenteel adviserende rol in het RES-proces hebben. Dit hangt samen met de observatie dat in veel regio's is aangegeven dat inwonerparticipatie van belang is voor het beleidsproces, maar vervolgens niet is geconcretiseerd hoe dat dan vorm moet krijgen. In vier regio's (Alblasserwaard, Drenthe, Noord Holland Noord, Noord Holland Zuid) waren er mogelijkheden voor inwoners om inhoudelijk invloed op het beleidsvormingsproces uit te oefenen. Voor deze regio's stond beschreven dat deelnemers van de adviserende arena het recht hebben om mee te praten over voorwaarden en technische aspecten van de RES, in de overige regio's is dit niet beschreven. De transparantie van het proces is voor deze actor in wisselende uitgebreidheid in communicatiestrategieën beschreven. Daarbij is vooral beschreven bij wie de verantwoordelijkheid van de communicatie ligt en niet waarover wel en waarover niet gecommuniceerd gaat worden.

De algemene tendens die zichtbaar is in de geanalyseerde beleidsdocumenten is dat *bestuurders en ambtenaren* centraal staan in de regionale beleidsvormingsprocessen. Ze zijn op basis van kennis en formele positie in alle regio's betrokken in de bestuurlijke en ondersteunende sub-arena's, waar het beleid wordt afgestemd en uitgewerkt. Vanuit deze centrale rol verbinden bestuurders de bovengenoemde actoren aan het RES-proces. Zo geeft de bestuurlijke arena het beleid vrij voor besluitvorming, bepaalt deze welke stakeholders er betrokken worden en wordt de input van de adviserende arena's in de ondersteunende en bestuurlijke arena verwerkt. In deze sub-arena's hebben ze een grote mate van inhoudelijke invloed op het proces, in 13 hebben bestuurders (en hun ondersteuning) zelfs de relatief grootste impact op het beleidsproces. Wat betreft transparantie van het proces is voor

deze actoren alle relevante informatie beschikbaar omdat zij deze moeten verwerken tot de officiële (tussen)uitkomsten.

6.2 Reflectie op gehanteerde methode

Om de democratische kwaliteit van de RES beleidsprocessen vast te stellen hebben we in dit onderzoek gebruik gemaakt van de kenmerken van interactief bestuur zoals beschreven door Boedeltje (2009). Deze methode is door Boedeltje gebruikt om de draagvlak van beleid vast te stellen voor beleidsvormingsprocessen waarin gebruik wordt gemaakt van inwonerparticipatie. Het is echter de eerste keer dat deze methode is toegepast in een context waarin ook de invloed van volksvertegenwoordigers middels verlengd lokaal bestuur en stakeholder- en belangengroependemocratie is getracht vast te stellen. Deze methode is nu dus gehanteerd om de democratische waarde van complexe beleidsvormingsprocessen in brede zin vast te stellen. In dit onderzoeksproces zijn echter enkele keuzes gemaakt die beperkingen met zich meebrachten, hier moet rekening mee gehouden worden bij de interpretatie van de resultaten. De twee belangrijkste limitaties van dit onderzoek berusten op de gekozen methode waarmee getracht is de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Beperkingen

Ten eerste hebben we ervoor gekozen om deze beleidsstukken te analyseren in termen van drie factoren van democratische kwaliteit (openheid proces, inhoudelijke openheid en transparantie), zoals beschreven door Boedeltje (2009). Dit hebben we gedaan middels de door de RES-regio's opgestelde beleidsdocumenten te analyseren op basis van spelregels, die vervolgens gekoppeld konden worden aan deze factoren. Echter, door de data in te kaderen in termen van deze regels in plaats van een methode te hanteren waarbij gebruik gemaakt wordt van open codes (codes die opgesteld worden aan de hand van de data) kan het voorkomen dat deze spelregels (onnodig) sturend zijn en niet alle relevante informatie uit de tekst isoleren. Bovendien zijn deze beleidsdocumenten niet opgesteld op basis van deze spelregels, wat er aan bijdraagt dat wellicht niet alle relevante informatie gevonden is op basis van de beleidsdocumenten. Dit komt omdat er een discrepantie kan ontstaan tussen hoe de regels voor het RES-proces zijn opgesteld en hoe deze in de praktijk worden nageleefd. We hebben dit op basis van deze gegevens niet kunnen onderzoeken.

Een tweede beperking van dit onderzoek is dat de data verzameld is aan de hand van startnotities en de conceptnotities, die geproduceerd zijn door de RES-regio's. De startnotities bevatten hierbij de eerste beleidsvoornemens, geïnterpreteerd als regels, voor de RES-processen in de regio's. Deze zijn aangevuld met een herziening van de regels en nieuw opgestelde regels zoals deze door de regio's zijn beschreven in de conceptnotities. Doordat alle data afkomstig zijn uit de beleidsdocumenten van de regio's, kan deze informatie een vertekend beeld van de werkelijkheid schetsen. Het weergeeft het beeld van de werkelijkheid zoals het door schrijvers van het RES-product is geschetst. De vraag is of de regels zoals beschreven in de beleidsdocumenten in de praktijk van de beleidsvorming ook daadwerkelijk zijn gevolgd. Daarnaast beschreven Denters en Klok (2018) dat veel regels niet expliciet worden opgeschreven, omdat er generieke, impliciete regels zijn waar deelnemers aan het beleidsproces zich in de praktijk aan houden. Deze regels kunnen vanzelfsprekend zijn binnen de bestuurscultuur in een bepaalde regio. De analyse berust daarentegen wel gedeeltelijk op basis van onderbouwde aannames, in dit onderzoek beschreven als de default conditie.

Implicaties voor vervolgonderzoek

De beperkingen van de gehanteerde onderzoeksmethode zouden gedeeltelijk gecompenseerd kunnen worden als deze uitkomsten in vervolgonderzoek geverifieerd worden aan de hand van andere methoden, zoals interviews. Interviews kunnen inzicht geven in de beleidspraktijk zoals deze door de deelnemers daadwerkelijk is vormgegeven, ook is het dan makkelijker om inzicht te krijgen in informele regels. Daardoor kan een beter beeld ontstaan van de democratische verankering van de RES-processen. Zo was het in eerste instantie de bedoeling om een tweede onderzoeksvraag, die hierop inging, te beantwoorden. Vanwege de tijdsdruk op de RES-regio's en de gevolgen van de coronacrisis, is deze vraag uiteindelijk geschrapt. Evenmin geeft ons onderzoek inzicht in de mate waarin het opstellen van regels voorafgaand aan een complex beleidsproces consequenties heeft voor het draagvlak, de uitvoerbaarheid van het beleidsproces en de hieruit voortkomende uitkomsten.

Verder roepen de resultaten uit dit onderzoek enkele inhoudelijke vragen op welke onderwerp van discussie in verdere studies zouden kunnen zijn. Er ontstaan ondanks de nationale sturing op verschillen tussen de democratische worteling van de regio's. De eerste vraag die op basis van de resultaten opkomt, is wat de verschillen tussen de verschillende regio's veroorzaakt. In de regio Hoeksche Waard werden verschillende actoren in de meeste arena's betrokken, namelijk in zes arena's. Deze regio bestaat uit één gemeente, wat de vraag oproept of deze organisatie vanwege zijn geringe grootte en samenwerkingspartners beter in staat is om verschillende actoren te laten participeren in het RES-proces. Ten tweede zijn in dit onderzoek de RES-processen van 28 regio's inhoudelijk vergeleken, dit leidt er toe dat er een bepaald abstractieniveau gehanteerd is. In vervolgonderzoek zou er wellicht verder ingegaan kunnen worden op specifiekere aspecten die we hier besproken hebben. Zo zijn er drie typen actoren vergeleken en afgezet tegen de rol van bestuurders en ambtenaren. Echter, voor de groep inwoners, die over relatief weinig participatiemogelijkheden beschikt, is het bijvoorbeeld onduidelijk hoe en wie er worden uitgenodigd voor deelname aan het RES-proces. Dit leidt mogelijk tot extra beperkingen en ongelijkheden in de toegang tot het democratische proces. Dit leidt mogelijk tot extra beperkingen en ongelijkheden in de toegang tot het democratische proces (Roberts, 2004).

7. Conclusie

De RES kent een grote maatschappelijke impact doordat het eenieder in Nederland gaat raken. Daarnaast is er in Nederland een langlopende discussie over de manier waarop en de mate waarin complexe beleidsvormingsprocessen democratisch geborgd moeten worden (ROB, 2015). De mate waarin deze processen democratisch geborgd zijn, is van invloed op het draagvlak dat er voor het beleid is in de regio. Uit dit onderzoek blijkt dat de organisatiestructuur waarmee de verschillende RES-regio's werken zeer vergelijkbaar is. In deze structuur staan bestuurders en experts centraal en voldoen de regio's aan de wettelijke verplichting om volksvertegenwoordigers het beleid aan het einde van het proces vast te laten stellen. In vrijwel alle regio's worden verschillende stakeholders betrokken en in 11 regio's hebben inwoners inspraak in het proces. Deze actoren worden op verschillende momenten in de tijd op een verschillende wijze betrokken en hun inspraak is ook niet van vergelijkbare waarde, waardoor we het RES-proces in dit onderzoek beschrijven als een complex beleidsvormingsproces. Sørensen en Torfing (2005) hebben op basis van meta-analyse verschillende aanwijzingen gegeven hoe er gebruik gemaakt kan worden van de sterke punten van complexe beleidsprocessen en hoe de valkuilen vermeden kunnen worden.

Er is voornamelijk voor gekozen om volksvertegenwoordigers formeel te betrekken aan het einde van het beleidsproces. Omdat er in de RES-processen sprake is van een situatie waarin er meerdere samenwerkingspartners zijn, is het voor de participerende volksvertegenwoordigers lastiger om te sturen op het beleidsproces en om de betrokken bestuurders verantwoordelijk te stellen voor hun handelen. In de meeste regio's werden de volksvertegenwoordigers goed geïnformeerd met behulp van (regionaal) georganiseerde bijeenkomsten, waardoor deze een beter beeld kunnen vormen over de besluitvorming. Echter, op basis van de bevindingen in de literatuur en de observaties in de praktijk raden we aan om de betrokken volksvertegenwoordigers een adviserende stem aan de voorkant van het RES-proces te geven, zoals dat in vier regio's is gebeurd. Zo worden volksvertegenwoordigers ook eerder betrokken bij het beleidsproces, waardoor ze beter kunnen sturen op het proces en daardoor in mindere mate afhankelijk zijn van hun bestuurders.

Vervolgens viel het in dit onderzoek op dat verschillende, vooral regionaal georganiseerde, stakeholders in grote mate werden betrokken in de RES-processen in de regio's. Sørensen en Torfing (2005) beschreven dat overheden er in complexe processen verstandig aan doen om dergelijke stakeholders te betrekken om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen. Echter, er dient voor gewaakt te worden dat het uiteindelijke beleid het publiek belang dient en niet het private belang van de participerende stakeholders. In de praktijk bleken stakeholders ook belangrijk voor het proces, omdat ze kennis en kunde over de energietransitie met zich meebrengen. Om de regionale stakeholders niet te veel invloed te geven is er in drie regio's voor gekozen om deze enkel een adviserende stem te geven in de bestuurlijke gremia van het RES-proces (In de regio's Alblasserwaard, Food Valley en U16, mochten deze enkel meepraten). Dit is een maatregel die genomen kan worden om te voorkomen dat verschillende (private) stakeholders onevenredig veel invloed hebben. Daar komt bij dat het wellicht verstandig is om het aantal stakeholders dat participeert te beperken om het proces overzichtelijk te houden voor volksvertegenwoordigers en burgers. Hoe meer stakeholders er deelnemen, hoe complexer het proces wordt, wat ten koste gaat van het draagvlak van de gemaakte beslissingen.

Uit incidenten uit het verleden blijkt dat er voor deze energietransitie, die een grote impact heeft op de fysieke leefomgeving, nog niet veel publiek draagvlak is. Zo werden in oost Drenthe en het zuiden van Groningen zonder overleg met inwoners uit deze regio windmolenparken gepland en gebouwd. Dit leidde tot vandalisme, bedreigingen aan het adres van de verantwoordelijke aannemer en uiteindelijk drie aanhoudingen (RTV Drenthe, 2020). Op basis van de literatuur is bekend dat inwonerparticipatie een positieve invloed kan hebben op het draagvlak voor beleid (Boedeltje, 2009). Daarnaast concludeert Roberts (2004) op basis van een literatuurstudie dat deelnemers aan een participatieproces gedurende dit proces leren hoe besluitvormingsprocessen tot stand komen en daardoor beter snappen dat besluitvorming tot stand komt op basis van concessies. Ook uit onderzoek van Coleby, Miller en Aspinall

(2009) komt het beeld naar voren dat onafhankelijk van de standpunten van omwonenden, deze graag inspraak willen hebben in de procedure van de plaatsing van windmolens. Om dit draagvlak te vergroten gaf het overgrote deel van de regio's in de startnotities aan grote waarde te hechten aan de participatie van inwoners, omdat dit leidt tot meer draagvlak. Echter, in slechts 11 regio's is het RES-proces opengesteld voor inwonerparticipatie. In drie van de 28 regio's (Drenthe, Noord-Holland noord en Noord-Holland zuid) is er gericht voor gekozen om in te zetten op inwonerparticipatie, waar op sub-regionaal niveau bijeenkomsten voor inwoners zijn georganiseerd en waar hun input de basis vormt voor het beleid (zoals gepresenteerd in de conceptnotitie). Deze resultaten worden onderschreven door onderzoek van het Plan Bureau voor de Leefomgeving (2020) die concludeerde dat de RES-regio's moeite hebben met het vormgeven van inwonerparticipatie. In de overige regio's zijn plannen voor inwonerparticipatie niet geconcretiseerd, of hebben deze concrete plannen geen doorgang kunnen vinden vanwege de situatie die is ontstaan door COVID-19.

Verwijzingen

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research* (eerste editie). Londen, Verenigd Koninkrijk: SAGE Publications.
- Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur : Fictie of feit?!*. (Proefschrift). Universiteit Twente, Nederland. Verkregen van: https://research.utwente.nl/files/6084192/thesis_M_Boedeltje.pdf
- Boogers, Marcel. (2019). *Energie en democratie: Hoe democratische invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt*. Verkregen van: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/energie-en-democratie/>
- Boogers, M., Denters, S. A. H., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. April, 59. Verkregen van: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/denters/Publications/2015/2015-effecten-van-regionaal-bestuur.pdf>
- Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, 47(6), 795–817. doi:10.2307/20159624
- Cardno, C. (2018). Policy document analysis: A practical educational leadership tool and a qualitative research method. *Educational Administration: Theory and Practice*. 24(4), 623-640. doi: 10.14527/kuey.2018.016
- Castenmiller, P. (2009). Dunkten en driepunters: Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *RES Publica*, 2009(3), 303-319.
- Coenen, F.H.J.M. (2009). *Public participation and better environmental decisions: The promise and limits of participatory processes for the quality of environmentally related decision-making*. doi:10.1007/978-1-4020-9325-8
- Denters, S.A.H. (2016). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen* 70, 37-54. doi: 10.5553/Bw/016571942016070001004 37
- Klok, P. J., & Denters, S. A. (2002, October). *An institutional analysis of CULCI*. PLUS conference: Darmstadt. Verkregen van: https://research.utwente.nl/files/166922996/Klok_Denters_2002_2_.pdf
- Denters, B., Klok, P.J., Boogers, M., & Sanders, M. (2016). Inter-municipal cooperation: a democratic deficit? *24th International Political Science Association World Congress on Political Science*, 27. Verkregen van: <https://wc2016.ipsa.org/my-ipsa/events/wc2016/paper/inter-municipal->

- cooperation-democratic-deficit%5Cn<http://doc.utwente.nl/101131/>
- Denters, S. A. H., Klok, P. J., & Visser, M. A. (2001). De raad beoordeeld!: Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de raad als volksvertegenwoordiging. *Bestuurswetenschappen*, 55(6), 441-453. Verkregen van: <https://research.utwente.nl/en/publications/de-raad-beoordeeld-oordelen-van-lokale-opinieleiders-en-bestuurde>
- Denters, S. A. H., & Rose, L. E. (2005). Comparing Local Governance: Trends and Developments. New York, Verenigde Staten: Palgrave Macmillan Ltd.
- Geurts, J. L., & Joldersma, C. (2001). Methodology for participatory policy analysis. *European Journal of Operational Research*, 128, 300-310. doi: 10.1016/S0377-2217(00)00073-4
- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assesment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525. doi:10.1080/14719030802263954
- Klijn, E. H., Skelcher, C., & Voets, J. (2012). The democratic character of new institutional governance arrangements : Comparing Dutch and Belgian experiences The democratic character of new institutional governance arrangements : Comparing Dutch and Belgian Experiences. *Innovation and the Public Sector* (Issue January). doi:10.3233/978-1-60750-998-1-142
- Klimaatakkoord (2019). Verkregen van: <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>
- Klok, P.J. & Denters, S.A.H. (2018). Structuring participatory governance through particular 'rules in use': Lessons from the empirical application of Elinor Ostrom's IAD Framework. In Heinelt (ed.), *Handbook on Participatory Governance* (pp.120-142). Cheltenham, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar Publishing.
- Koch, P. (2013). Overestimating the Shift from Government to Governance : Evidence from Swiss Metropolitan Areas. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 397-423. doi: 10.1111/j.1468-0491.2012.01600.x
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet: Vormen van burgerparticipatie: Inventarisatie en evaluatie*. Verkregen van: https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf
- McGinnis, M. D. (2011). An introduction to IAD and the language of the Ostrom workshop: a simple guide to a complex framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 169-183. doi: 10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x
- Nationaal Programma Regionale Energiestrategie. (2019). *Handreiking Regionale Energie Strategieën: Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie* (Issue december). Verkregen van:

- https://vng.nl/files/vng/handreiking_res_versie_21-12-2018.pdf
- Ostrom, E., Gardner, R. and Walker, J. (2002) *Rules, games and common-pool resources* (zesde editie). Michigan, Verenigde Staten: University of Michigan Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180.
doi:10.1080/07036330802642755
- Propper, I. M. A. M., & Steenbeek, D. A. (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde*, 7(7), 292-301.
- Raad voor openbaar bestuur, (2015). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. verkregen van: https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden/Democratische_legitimiteit_van_samenwerkingsverbanden_Briefadvies_201501.pdf
- Rijksoverheid, (z.d.). Intergemeentelijke samenwerking. Geraadpleegd op 3-2-2021 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>
- Roberts, N. (2004) Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34(4). 315-353. doi:10.1177/0275074004269288
- RTV Drenthe. (2020, 26 februari). “Dreigementen rond windparken kun je zien als terrorisme”. Geraadpleegd van: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/145828/Dreigementen-rond-windparken-kun-je-zien-als-terrorisme>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2003). Network politics, political capital, and democracy. *International Journal of Public Administration*, 26(6), 609–634. doi:10.1081/PAD-120019238
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Network Governance and Post-Liberal Democracy*, 27(2), 197–237. doi: 10.1080/10841806.2005.11029489
- Zwaan, L. J. (2016). *Politiek of management? Perspectieven op intergemeentelijke samenwerking aan de hand van drie intergemeentelijke sociale diensten* (Proefschrift). Erasmus Universiteit, Nederland. Verkregen van: <https://repub.eur.nl/pub/80099/>

Bijlagen.

Bijlage a: Codeboek analyse beleidsdocumenten

Tabel bijlage a. Codeboek rules-in-use	
code	uitleg
1. positieregels	Specificeren welke posities er bestaan.
2. grensregels	Specificeren hoe actoren in deze posities komen en welke voorwaarden en procedures hiervoor gelden.
3. bevoegdheids-regels	Specificeren over welke gedragingen actoren in een bepaalde functie beschikt als zich een bepaalde situatie voordoet.
4. aggregatieregels	Specificeren hoe (collectieve) beslissingen en andere uitkomsten in een arena worden genomen op basis van de bijdragen van verschillende functiehouders.
5.1 inhoudelijke reikwijdte regels	Specificeren welke mogelijke inhoudelijke uitkomsten er met het beleid getracht worden te realiseren.
5.2 procedurele reikwijdte regels	Specificeren welke mogelijke procesmatige uitkomsten er met het beleid getracht worden te realiseren.
6.1 inhoudelijke informatieregels	Specificeren welke inhoudelijke informatie beschikbaar is voor de verschillende functiehouders.
6.2 procedurele informatieregels	Specificeren welke procesmatige informatie beschikbaar is voor de verschillende functiehouders.
7. uitbetalingsregels	Specificeren vergoedingen verschillende partijen uiteindelijk krijgen of welke vereiste bijdragen er uiteindelijk van de verschillende partijen verwacht wordt.

Bijlage b: Tabel met afkortingen regio's

Tabel bijlage B

Afkortingen regio's

Regio	Afkorting
Achterhoek	AH
Alblasserwaard	AL
Arnhem- Nijmegen	AN
Cleantech	CL
Drechtsteden	DS
Drenthe	DR
Flevoland	FL
Food Valley	FV
Friesland	FR
Goerree Overflakkee	GO
Groningen	GR
Hart van Brabant	HvB
Hoeksche Waard	HW
Holland Rijnland	HR
Metropoolregio Eindhoven	ME
Midden Holland	MH
Noord- en Midden Limburg	NML
Noord-Holland Noord	NHN
Noord-Holland Zuid	NHZ
Noord Veluwe	NV
Noordoost Brabant	NOB
Twente	TW
West Brabant	WB
West Overijssel	WO
Zeeland	ZE
Zuid Limburg	ZL

Bijlage c: Invloedmogelijkheden per actor

Om de invloedmogelijkheden per actor te berekenen worden drie stappen doorlopen, welke hieronder staan weer

- 1) Voor elke regio wordt bepaald welke actoren er in deze arena participeren. We onderscheiden net als in hoofdstuk 5.1 vijf arena's:
 - a. Algemene RES-arena (betreft het samenwerkingsverband van een regio als geheel; komt in deze berekening niet aan bod)
 - b. Beleidsbepalende arena
 - c. Bestuurlijke arena
 - d. Bestuursondersteunende arena
 - e. Structureel adviserende arena
 - f. Incidenteel adviserende arena.
- 2) Voor elke arena in een regio wordt een score voor de invloedsmogelijkheden bepaald. De invloedsmogelijkheden van een actor in een arena is het product van de inhoudelijke invloedsmogelijkheden en de procedurele invloedsmogelijkheden.
 - a. Ten eerst wordt er per arena vastgesteld hoeveel inhoudelijke aspecten er in deze arena worden behandeld. De score voor de **inhoudelijke reikwijdte** staat gelijk aan het aantal inhoudelijke aspecten dat in een arena aan de orde komt (1,2 of 3). Daarbij is de maximale score 3 als in de arena alle drie de zaken aan de orde komen.
 - b. Dit wordt vermenigvuldigd met de status van de inbreng van de arena, gebaseerd op de **procedurele reikwijdte** regels: score 1= incidenteel adviserend, score 1,25= structureel adviserend, score 2= voorbereidend, score 2.5= bestuurlijk, score 3= beslissend).

Zo is – in de eerste regio in de tabel (Achterhoek) – de score van de volksvertegenwoordigers de resultante van de deelname van volksvertegenwoordigers in arena b en arena e. In arena b worden 3 aspecten behandeld en de status van de inbreng is ‘beslissend’ dus wordt deze vermenigvuldigd met 3, wat participatie in arena b een score van 9 oplevert. Deelname aan de structureel adviserende arena, waar twee aspecten besproken kunnen worden leidt tot een score van ($2 \times 1.25 =$) 2.5. Wat leidt tot een totaal score van 11.5.

- c. Voor de bepaling van de score van invloedsmogelijkheden van een actor (bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers) in een regio (bijvoorbeeld de Achterhoek) worden de scores opgeteld van de arena's waarin deze actor participeert in deze regio. Nadat dit is gedaan voor alle regio's afzonderlijk kan men ook voor alle 28 regio's samen het gemiddelde bepalen voor alle regio's samen.

Tabel 5.2.4 <i>Invloedmogelijkheden actoren in arena's per regio</i>				
	Volksvertegenwoordigers	Stakeholders	Inwoners	Bestuurders/ ondersteuning
Achterhoek	(in arena b) $3 \times 3 = 9$ (in arena e) $2 \times 1.25 = 2.5$ Totaal = 11.5	(in arena c) 2×2.5 (in arena e) 2×1.25 Totaal = 7.5	0	(in arena c), 2×2.5 (in arena d) $+ 1 \times 2$ Totaal = 7

Alblasserwaard	(b) $3*3=9$	(c, e) $2*2.5+1*1.25=6.25$	(f) 2	(c, d) $2*2.5+2*2=7$
Arnhem-Nijmegen	(b) $3*3=9$	(c, d, e) $3*2.5+1*2+1*1.25=10.75$	0	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Cleantech	(b) $3*3=9$	(e) $3*1.25=3.75$	(f) 1	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Drechtsteden	(b) $3*3=9$	(c, e, f) $2*2.5+1*1.25+1*1=7.25$	(f) 1	(c, d) $2*2.5+2*2=7$
Drenthe	(b) $3*3=9$	(c, e, f) $3*2.5+1*1.25+2*1=10.75$	(f) 2	(c, d) $3*2.5+2*2=9.5$
Flevoland	(b) $3*3=9$	(d, e) $1*2+1*2=4$	0	(c, d) $2*2.5+1*2=9.5$
Foodvalley	(b, e) $3*3+1*1.25=10.25$	(c, e) $3*2.5+1*1.25=8.75$	0	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Friesland	(b) $3*3=9$	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$	0	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Goeree-Overflakkee	(b) $3*3=9$	(c) $3*2.5=7.5$	(f) 1	(c, d) $3*2.5+2*2=9.5$
Groningen	(b) $3*3=9$	(c) $3*2.5=7.5$	(f) 1	(c, d) $3*2.5+2*2=9.5$
Hart van Brabant	(b) $3*3=9$	(c) $3*2.5=7.5$	0	(c, d) $3*2.5+2*2=9.5$
Hoeksche Waard	(b, f) $3*3+1*1=10$	(c, d, e, f) $3*2.5+1*2+1*1.25+1*1=11.75$	(f) 1	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Holland Rijnland	(b) $3*3=9$	(d) $1*2=2$	0	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Metropoolregio Eindhoven	(b) $3*3=9$	(c, d, e, f) $3*2.5+2*2+2*1.25+1*1=15$	(f) 1	(c, d) $3*2.5+2*2=9.5$
Midden Holland	(b) $3*3=9$	(c, d) $2*2.5+1*2=7$	0	(c, d) $2*2.5+1*2=7$
Noord- en Midden Limburg	(b) $3*3=9$	(c, e, f) $3*2.5+2*1.25+1*1=11$	0	(c, d) $3*2.5+3*2=13.5$
Noord-Holland Noord	(b) $3*3=9$	(c, f) $3*2.5+3*1=10.5$	(f) 3	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$

Noord-Holland Zuid	(b) $3*3=9$	(c, f) $3*2.5+3*1=10.5$	(f) 3	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Noord Veluwe	(b) $3*3=9$	(c, d) $2*2.5+1*2=7$	0	(c, d) $2*2.5+1*2=7$
Noordoost Brabant	(b) $3*3=9$	(c) $2*2.5=5$	0	(c, d) $2*2.5+1*2=7$
Rotterdam Den Haag	(b) $3*3=9$	(c) $3*2.5=7.5$	0	(c, d) $3*2.5+2*2=9.5$
Twente	(b, e) $3*3+1*1.25=10.25$	(c, d, f) $3*2.5+1*2+1*1=10.5$	0	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
U16	(b) $3*3=9$	(c) $2*2.5=5$	0	(c, d) $2*2.5+1*2=7$
West Brabant	(b) $3*3=9$	(c, e, f) $3*2.5+1*1.25+1*1=9.25$	(f) 1	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
West Overijssel	(b) $3*3=9$	(c) $3*2.5=7.5$	0	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Zeeland	(b) $3*3=9$	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$	0	(c, d) $3*2.5+1*2=9.5$
Zuid Limburg	(b) $3*3=9$	(d, e) $2*2+2*1.25=6.5$	0	(c, d) $2*2.5+2*2=7$
Gemiddeld	9,214286	8,089286	0,607143	9,017857
standaardafwijking	0,580207	2,787384	0,916486	1,404241