



MASTERSCRIPTIE

# DEMOCRATIE VOOR DE WIND

EEN ONDERZOEK NAAR DE  
DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT VAN DE  
REGIONALE ENERGIESTRATEGIEËN

THIJS JOOP WILLEM VERMEULEN  
S2111233

PUBLIC ADMINISTRATION  
UNIVERSITEIT TWENTE  
ENSCHEDA

EERSTE BEGELEIDER: PROF. DR. BOOGERS  
TWEDE BEGELEIDER: DR. JUNJAN

13 JULI 2022



UNIVERSITY OF TWENTE.

## Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie met als titel 'Democratie voor de wind', waarin ik onderzoek doe naar de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën. Ik ben trots op het resultaat en blij dat het gelukt is. Het afronden van deze scriptie markeert niet alleen het einde van mijn Master in Public Administration, het is ook het einde van mijn studententijd in Enschede. Een fantastische periode waar ik met enorm warme gevoelens op terugkijk.

Het schrijven van deze scriptie was een uitdagend en tegelijkertijd heel leerzaam proces. Dr. Boogers heeft me hierin kundig en prettig begeleid. Dank aan hem voor de fijne gesprekken, waarin we door de juiste vragen te stellen tot de beste afwegingen kwamen. Dank ook aan dr. Junjan als tweede begeleider. Ook wil ik graag alle respondenten bedanken voor hun inzichten en de tijd die ze vrijmaakten voor de interviews.

Tot slot wil ik graag mijn ouders en Siem bedanken, die altijd voor me klaarstaan, die hebben meegedacht en meegeleefd. En natuurlijk mijn lieve vrienden, die er ook altijd voor me zijn. Zonder hen had ik dit niet bereikt.

Het volgende hoofdstuk in mijn leven zal zich gaan afspelen in Zweden. In september 2022 start ik namelijk met een Master in risicobeheer en klimaatadaptatie aan de Universiteit van Lund. Hiermee blijf ik actief binnen het thema duurzaamheid en klimaatverandering. De wereld van morgen begint vandaag.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Thijs Vermeulen

## Samenvatting

Regionale Energiestrategieën [RES'en] staan voor grote opgaven. Grote opgaven op het gebied van duurzame energie, de warmtetransitie en de benodigde infrastructuur. Opgaven die vragen om een goede verankering van de democratische legitimiteit. In deze scriptie staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal: *“Op welke wijze kan de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën als vorm van regionaal bestuur worden vergroot?”*.

Het is daarmee het doel van dit ontwerpende onderzoek verbeteringen voor te stellen die de kwaliteit van de regionale besluitvorming in de RES'en vergroten. Daarvoor wordt allereerst de problematiek gedetailleerd in kaart gebracht. Het theoretisch perspectief omvat een conceptualisatie van democratie en legitimiteit. Hierin worden methoden besproken om legitiem met alle maatschappelijke partners, overheden en inwoners samen te werken. De data voor dit onderzoek komt uit een analyse van de manieren waarop de RES'en Twente en West-Overijssel invulling geven aan het versterken van deze situatie. Via systematisch literatuuronderzoek en diepgaande interviews met bestuurders van de RES'en, volksvertegenwoordigers en ambtelijk medewerkers van betrokken gemeenten en het Nationaal Programma RES worden de evaluaties van en ervaringen met deze invullingen opgehaald.

Op basis van deze informatie worden aanbevelingen geformuleerd die bijdragen aan het verder democratiseren van de RES'en. De combinatie van democratische vernieuwing en regionale besluitvorming maakt dat de resultaten van dit onderzoek relevant zijn voor het vervolgproces van de RES'en. In 2023 wordt namelijk de RES 2.0 vastgesteld, waarin alle betrokken partijen inbreng en invloed hebben en een verschuiving plaatsvindt naar meer concrete zoekgebieden voor duurzame energie.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
1. Introductie .....	6
1.1 Aanleiding en probleemschets .....	6
1.2 Vraagstelling .....	7
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	9
1.4 Wetenschappelijke relevantie .....	10
1.5 Leeswijzer .....	10
2. De context van de regionale energiestrategie .....	11
2.1 Internationaal en nationaal klimaatbeleid .....	11
2.2 De organisatie van de RES .....	12
2.3 Verankering in de wet .....	15
3. Theoretisch kader .....	17
3.1 Democratie en legitimiteit .....	17
3.1.1 Inputlegitimiteit .....	19
3.1.2 Throughputlegitimiteit.....	20
3.1.3 Outputlegitimiteit .....	21
3.1.4 Feedbacklegitimiteit .....	21
3.1.5 Definitie democratische legitimiteit.....	22
3.2 Democratische perspectieven .....	23
4. Methodologisch kader .....	25
4.1 Onderzoeksstrategie .....	25
4.1.1 Selectie van cases .....	26
4.1.2 Methode van datacollectie .....	27
4.1.3 Selectie van respondenten.....	29
4.2 Operationalisatie.....	30
4.3 Data-analyse .....	31
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	32
4.4.1 Betrouwbaarheid.....	32
4.4.2 Interne validiteit .....	32
4.4.3 Externe validiteit .....	33
4.5 Ethische goedkeuring .....	33
5. Uitdagingen voor de democratie in de regionale energiestrategieën .....	34
5.1 Democratische problemen .....	34
5.2 Deelconclusie .....	37
6. Regionaal bestuur in Nederland: een vergelijking .....	38

## Democratie voor de wind

6.1 Lessen uit de regio.....	38
6.2 Deelconclusie .....	40
7. Naar een gedragen en legitiem regionaal bestuur .....	41
7.1 Representatieve democratie .....	41
7.1.1 Volksvertegenwoordigende rol.....	41
7.1.2. Kaderstellende rol.....	42
7.1.3 Controlerende rol.....	43
7.2 Pluralistische democratie .....	43
7.3 Participatieve democratie .....	45
7.4 Deelconclusie .....	45
8. Conclusie en discussie.....	46
8.1 Conclusie.....	46
8.2 Discussie .....	47
Literatuurlijst.....	50
Appendix.....	57
A. Interviewgide.....	57
B. Resultaten zoektermen .....	59
C. Overzicht aanbevelingen.....	60

## 1. Introductie

### 1.1 Aanleiding en probleemschets

Nederland staat aan de vooravond van een enorme transitie. Een maatschappelijke transitie, een transitie van onze manier van leven. Daarmee is het ook een politieke, een bestuurlijke en een ambtelijke transitie. De Nederlandse overheid wil klimaatverandering tegengaan en heeft zich daarom tot doel gesteld dat Nederland in 2030 55% minder CO<sub>2</sub> uitstoot ten opzichte van 1990 (Rijksoverheid, 2021). Nederland heeft zich, net als 194 andere landen, in 2015 gecommitteerd aan het klimaatverdrag van Parijs, met als doel de opwarming van de aarde te beperken tot 2 graden Celsius, en zo mogelijk 1,5 graden Celsius (Verenigde Naties, 2015). Om invulling te geven aan het hieruit voortgevloeide nationale energieakkoord, is Nederland opgedeeld in 30 regio's, die elk aan een regionale energiestrategie [RES] werken (NP RES, 2019). Hierin werken overheden, inwoners, bedrijven, netbeheerders en maatschappelijke organisaties samen aan de plannen voor de realisatie van deze doelen. In deze strategie worden afspraken gemaakt over onze vraag naar energie, het passende aanbod daarvan en de juiste infrastructuur om dit te faciliteren. Het plaatsen van zonnepanelen, aansluitingen op een warmtenet: het zijn allemaal voorbeelden van besluiten die in een RES genomen worden. Het gaat dus om besluiten met impact, op de (ruimtelijke) kwaliteit van onze leefomgeving en de leefbaarheid daarvan. Juist daarom is het van cruciaal belang dat decentrale overheden hierin alle betrokkenen op een juiste manier meenemen. Inspraak en het meenemen van ideeën, belangen en wensen van inwoners, bedrijven, energiecoöperaties, belangen-organisaties en netbeheerders, maar ook het betrekken, informeren en verantwoording afleggen aan volksvertegenwoordigers, zijn elementen die een rol spelen in dit kader van democratische legitimiteit. Een belangrijke vraag is dan ook hoe de democratische legitimiteit van de RES'en eruitziet. In de RES-regio's Twente en West-Overijssel zijn op dit gebied de afgelopen jaren verschillende succesvolle en kansrijke initiatieven geïmplementeerd, die de stem van de volksvertegenwoordiger en de burger in dit proces vergroten. Deze twee casussen vormen daarom de basis van dit onderzoek, om op deze manier lessen te formuleren voor alle RES-regio's in Nederland.

De bestuurskundige studie van deze ontwikkelingen laat zien dat deze uitdagingen op het gebied van democratische legitimiteit binnen de RES'en niet op zichzelf staan. Het decentraal bestuur in Nederland ondergaat momenteel ingrijpende veranderingen. Enerzijds zijn er nieuwe taken waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn geworden door decentralisaties, die zorgen voor een groei in het aantal opgaven van een gemeente (Boogers & Reussing, 2019). Het gaat dan bijvoorbeeld om jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Anderzijds zijn er bovengemeentelijke vraagstukken op het gebied van wonen en werken, die een verzwaring van bestaande opgaven betekenen. Dit versterkt de behoeften die gemeenten hebben aan regionale samenwerking. Vanuit de Rijksoverheid wordt samenwerking en schaalvergroting gestimuleerd, om de dienstverlening richting inwoners op peil te houden en/of te

verbeteren. Met de voordelen die onder andere door Scharpf (2006) worden toegeschreven aan deze regionalisering, zoals effectiviteit en efficiëntie, komen echter ook enkele uitdagingen. De kern van de huidige maatschappelijke, bestuurlijke en academische discussie omtrent regionaal bestuur ligt in de democratische legitimiteit ervan. Er is sprake van verlengd lokaal bestuur, en “dit betekent dat de vertegenwoordigers in het Algemeen Bestuur van de regio’s niet rechtstreeks door burgers worden gekozen” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, p. 39). Er bestaat dus geen directe relatie tussen de inwoner en het bestuur van een regionale samenwerking, zoals deze er wel is op lokaal niveau met de gemeenteraad en op provinciaal niveau met Provinciale Staten. Deze situatie wordt in de literatuur omschreven als een gebrek, omdat dit het noodzakelijke draagvlak voor deze maatregelen kan ondermijnen, temeer omdat de besluiten die worden genomen in de RES verstrekkende gevolgen hebben voor onze leefomgeving en onze manier van leven (Larsson, 2017). Het is daarom het doel van deze scriptie om oplossingsrichtingen te onderzoeken die de democratische legitimiteit van de RES’en kunnen versterken.

### 1.2 Vraagstelling

Om invulling te geven aan deze doelstelling, staat in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Op welke wijze kan de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën als vorm van regionaal bestuur worden vergroot?*

Deze ontwerpende vraag biedt handvatten om met een brede bestuurskundige lens te kijken naar de inrichting van deze vorm van regionaal bestuur. Hierin worden zowel de formele bestuurlijke aspecten van de inrichting van het regionaal bestuur, als de politieke en maatschappelijke aspecten meegenomen. Doordat het onderzoek exploratief en ontwerpend van karakter is, past deze brede bestuurskundige lens goed bij het doel van dit onderzoek. Het gaat immers om het in kaart brengen van democratische uitdagingen en mogelijke wegen naar verbeteringen. Hiermee is er dus ruimte voor het ontdekken van onderliggende redenen voor de mate van functioneren van een bestuursvorm, om zo knelpunten in kaart te brengen en aanbevelingen te formuleren voor verdere verbetering.

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, bestaat het onderzoek uit drie delen, met elk een eigen deelvraag. De onderzoeksmethodologie zal nader toegelicht worden in hoofdstuk vier, maar ter introductie wordt hier per deelvraag de eenheid van analyse uitgewerkt. Het eerste deel bestaat uit een probleembeschrijving. Om te weten wat er verbeterd kan worden, is het noodzakelijk dat knelpunten en belemmeringen exact in beeld zijn. Het is dan ook het doel van de eerste deelvraag om de uitdagingen op het gebied van democratische legitimiteit in de regionale energiestrategieën gedetailleerd in kaart te brengen.

1. *Welke democratische problemen doen zich voor in de context van de regionale energie-strategieën Twente en West-Overijssel?*

De beantwoording van deze vraag is primair gebaseerd op systematisch literatuuronderzoek en wordt verdiept en toegepast middels de interviews bij de twee RES'en, Twente en West-Overijssel. Door in dit deel specifiek te focussen op twee RES'en, kunnen de complexe relaties die ten grondslag liggen aan het regionaal bestuur diepgaand onderzocht worden. Immers, de RES'en hebben een relatief grote mate van autonomie in het inrichten van het proces (Nationaal Programma RES, nd). Dit maakt toepassing op alle regio's gecompliceerd. Daarnaast is de manier van werken binnen de RES'en Twente en West-Overijssel uniek voor Nederland, omdat hier gebruik gemaakt wordt van een dubbele besluitvormingsronde, in tegenstelling tot de overige RES'en (Van Saane et al., 2021). Het onderzoek naar eventuele democratische problemen kan zich uiten in mogelijk zwakke punten van het regionaal bestuur en is daarom relevant om ruimte voor verbetering te definiëren. Op deze manier is er een goede balans tussen casuïstiek en literatuur, en worden mogelijkheden tot verbetering optimaal onderzocht.

In dit functioneren speelt verantwoording door het bestuur van een regio enerzijds en controle door volksvertegenwoordigers anderzijds een centrale rol. Uit eerdere evaluaties blijkt dat raadsleden ontevreden zijn over hun informatiepositie en hun mogelijkheden om grip te behouden op regionale besluitvorming (Claasen & De Vries, 2020). Dit lijkt een essentieel onderdeel te zijn van de legitimiteit van het regionaal bestuur, omdat deze volksvertegenwoordigers de juiste beslissingen dienen te maken, op basis van de juiste informatie.

De RES'en zijn een complex voorbeeld van meervoudig besturen. Er wordt op een veelvoud aan manieren samengewerkt met een veelvoud aan partners. Onder deze partners bevinden zich provincies, waterschappen en gemeenten, maar ook bedrijfsleven, netbeheerders en energiecoöperaties (NP RES, 2019). De RES'en zijn echter niet het eerste voorbeeld van een meervoudig bestuur. Deze voorbeelden van andere regionale besturen hebben mogelijk te maken met hun eigen democratische problemen. Het is het doel van de tweede deelvraag lessen te trekken uit deze problemen en de manieren waarop hiermee wordt omgegaan. Dit vergelijkende perspectief, op basis van systematisch literatuuronderzoek, doet recht aan de brede lens die nodig is om richting alle betrokkenen verbeteringen voor te stellen.

2. *Welke lessen kunnen we trekken uit de democratische problemen in de context van andere regionale besturen in Nederland?*

Daarnaast is het relevant om de verschillende samenwerkingsverbanden te onderzoeken. Deze beschrijven rollen, verwachtingen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren. Daarom staan in het derde deel van dit onderzoek drie democratievormen van Olsson (2003) centraal. Een (regionale) democratie kan opereren als een representatieve democratie, een pluralistische polderdemocratie en als



een participatieve democratie (Olsson, 2003; Boogers, 2020). Met deze deelvraag wordt de focus verder gelegd op de mogelijke oplossingsrichtingen, waarin controle door alle belanghebbenden een rol speelt.

3. *Welke elementen van de democratievormen (representatieve, pluralistische en participatieve democratie) kunnen bijdragen aan het vergroten van de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën?*

Het theoretisch kader, waarin de drie democratievormen nader uitgewerkt worden, omvat aanknopingspunten om deze vraag in de eerste plaats op basis van systematisch literatuuronderzoek te benaderen, zoals Koole (2019) en Boogers (2020). De RES'en Twente en West-Overijssel vormen hierin de koppeling met de praktijk, waarmee ervaringen met nieuwe en bestaande ideeën opgehaald kunnen worden. Op deze manier kunnen eventuele aanbevelingen gedaan worden over de democratische legitimiteit van de RES'en Twente en West-Overijssel, en eventueel de andere RES-regio's in Nederland.

### **1.3 Maatschappelijke relevantie**

De regionale energiestrategieën zijn, zoals prof. dr. Boogers in 2020 beschreef in zijn essay over democratie in de RES, "een schoolvoorbeeld van meervoudig besturen" (Boogers, 2020, p. 211). Zowel binnen als tussen bestuurslagen wordt er samengewerkt, evenals met maatschappelijke partners en inwoners. Daarmee komen in deze vorm van regionaal bestuur de relevante uitdagingen uit de afgelopen jaren op het gebied van draagvlak, bestuurskracht, democratische controle en legitimiteit samen. De trend van decentralisering vanuit de Rijksoverheid en schaalvergroting door decentrale overheden speelt al geruime tijd en lijkt niet meer weg te denken uit bestuurlijk Nederland (Boogers en Reussing, 2019). Daarom zijn de analyse en de aanbevelingen uit dit onderzoek praktisch toepasbaar.

Kennis over het vergroten van de democratische legitimiteit van de RES'en is relevant voor de komende jaren, omdat er de komende jaren gewerkt wordt aan de RES 2.0 (2023) en de RES 3.0 (2025). In deze fasen wordt zichtbaarder wat de uitvoering van de gestelde doelen gaat betekenen, ook op lokaal niveau. Ook hier hebben de RES-regio's een relatief grote mate van vrijheid in het opstellen van het product en het proces. Hiermee wordt nogmaals het belang van een hoge mate van democratische legitimiteit onderstreept, omdat de besluiten ingrijpend kunnen zijn. Inwoners moeten kunnen vertrouwen op de kwaliteit van het besluitvormingsproces, en daarin hun stem kunnen laten horen. Op deze manier ontstaat er draagvlak voor de te nemen besluiten. Door dit proces op de juiste manier in te richten en uit te voeren, dragen de RES'en effectief bij aan het behalen van de klimaatdoelstellingen.

## 1.4 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is de rol van bestuurders uit gemeenteraden al geruime tijd onderwerp van debat in de context van regionalisering (Schaap, 2019). Echter, vanwege de wijdverspreide impact van de besluiten die gemaakt worden in de RES'en, die de gehele regionale maatschappij aangaan, en lettend op de urgentie van het klimaatdebat, is het van belang dat ook het perspectief van de burgers en maatschappelijke partners meegenomen wordt. Daarmee combineert dit onderzoek twee kernontwikkelingen uit de bestuurskunde: democratische vernieuwingen en de regionale benadering van het meerlagige bestuur. Voortbouwend op de democratievisies van Olsson (2003), zorgt de toepassing hiervan op de RES'en voor relevante en toepasbare informatie op de democratische kwaliteit van deze vorm van besturen. Op deze wijze kan recht gedaan worden aan ieders belangen, om zo het draagvlak voor de te nemen besluiten te vergroten. Met het theoretisch kader dat opgesteld wordt in het volgende hoofdstuk, worden enkele prominente theorieën op het gebied van regionale samenwerking en democratische legitimiteit uiteengezet. Hiermee ontstaat een model dat kan dienen als de basis voor toekomstige aanscherpingen en verder onderzoek. De volgende fasen in het proces van de RES'en blijven vragen om vormen van burger- en overheidsparticipatie, waarmee monitoring van de democratische kwaliteit belangrijk blijft.

In de wetenschappelijke literatuur is er nog relatief weinig empirisch onderzoek naar wat wel en wat niet werkt in deze context van interbestuurlijk samenwerken. Met de beantwoording van de eerste deelvraag in dit onderzoek wordt een eerste aanzet gegeven tot een bredere evaluatie van regionale samenwerkingsverbanden. Het veelvoud aan beleidsterreinen waarop samengewerkt wordt, en de manier waarop dat gebeurt, vragen om toepassing van het juiste theoretisch kader. Op basis hiervan kunnen toekomstige evaluaties van de samenwerkingsverbanden plaatsvinden.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 staat in het teken van het theoretisch kader. Hierin wordt de literatuur aangaande democratische legitimiteit besproken en worden de verschillende dimensies van het concept legitimiteit uiteengezet voor het perspectief in dit onderzoek. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de methoden besproken die gebruikt zijn. In hoofdstuk 4 staat de eerste deelvraag centraal, waarin de verschillende democratische problemen beschreven worden. Vervolgens worden deze in hoofdstuk 5 vergeleken met de uitdagingen in de context van de regionale energiestrategieën. In hoofdstuk 6 worden voorstellen gepresenteerd om de democratische legitimiteit van de RES'en te verhogen, waarna deze scriptie afsluit met de conclusie en een discussie.

## 2. De context van de regionale energiestrategie

Dit hoofdstuk biedt een schets van de context van de regionale energiestrategieën in Nederland. De ontwikkeling van het Nationaal Programma RES [NP RES] is ontstaan vanuit internationale en nationale afspraken over het tegengaan van klimaatverandering, waarmee ze een belangrijke kaderstellende rol vervullen. Vervolgens wordt een inkijkje gegeven in de organisatie van de RES: de betrokkenen, de fasen in het proces en de inhoud: wat is de scope? Tot slot wordt ingegaan op de verankering in de wet middels de Omgevingswet en de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

### 2.1 Internationaal en nationaal klimaatbeleid

Het Akkoord van Parijs uit 2015 heeft duidelijke doelen gesteld op het gebied van de reductie van broeikasgasemissies: het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder 2 graden Celsius en bij voorkeur tot 1,5 graden Celsius (Verenigde Naties, 2015). Het akkoord is historisch en vormt een belangrijk punt in de strijd tegen klimaatverandering, omdat er voor het eerst in de geschiedenis concrete afspraken worden gemaakt door bijna alle nationale overheden samen. Dit doel en de maatregelen om toe te werken naar de uitwerking hiervan, worden elke vijf jaar aangescherpt. Op de internationale klimaatconferentie COP26 hebben de landen, na een jaar uitstel vanwege de Covid-19 pandemie, nieuwe mitigatiedoelstellingen vastgesteld, die in de meeste gevallen een aanscherping van de doelstellingen betekenen (PBL, 2021a). Hierin is ook meer aandacht voor de implementatie van de te nemen maatregelen, waarmee invulling gegeven wordt aan de doelen.

Op Europees niveau bestaat het Europese Klimaatplan 2030, dat geconcretiseerd wordt middels het *Fit for 55*-pakket, verwijzend naar het aangescherpte doel voor 2030. Hierin worden onder andere afspraken gemaakt over het instrumentarium met maatregelen en het creëren van randvoorwaarden om de transformatie te doen slagen (Europese Commissie, 2021). De Russische inval in Oekraïne zorgt voor een versnelling van de ingeslagen weg, waarmee op een hoger tempo ingezet wordt op het reduceren van het energieverbruik en het overstappen op duurzame alternatieven voor fossiele brandstoffen (Europese Commissie, 2022).

Deze internationale plannen werken door op nationaal niveau, waarbij door Nederland ook eigen ambities worden aangedragen. Deze ambities komen samen in het Klimaatakkoord. Aan de verschillende sectortafels zijn door overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties afspraken gemaakt op het gebied van elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en mobiliteit (Klimaatakkoord.nl, nd). De doelstelling voor de CO<sub>2</sub>-emissiereductie in 2030 is vervolgens opgesplitst per sector, om op basis van deze coalities te werken aan de realisatie van de doelen.

Hoewel er dus op zowel internationaal als nationaal niveau grote plannen en ambities liggen, heeft Nederland momenteel nog grote moeite met het behalen van die doelen. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving “staat het volgende kabinet voor de grote opgave om het bestaande beleid uit te voeren en daar tegelijk een schepje bovenop te doen, om zo bij te dragen aan de terugdringing van broeikasgassen in 2030 tot 55 procent van het niveau van 1990 – het nieuwste EU-doel” (PBL, 2021a). Het *International Panel on Climate Change* [IPCC] becijferde dat de stijging van 1,5 graden Celsius in de komende 5 tot 25 jaar wordt bereikt (PBL, 2021a). Dit heeft verstrekkende gevolgen voor het klimaatbeleid, omdat vanaf deze drempelwaarde de gevolgen steeds wijdverspreider en lastiger te mitigeren zijn. Er zal daarom alles op alles gezet moeten worden om de afspraken uit Parijs, een temperatuurstijging van maximaal 2,0 graden Celsius, in zicht te houden.

### 2.2 De organisatie van de RES

De RES'en zijn een voorbeeld van complex meervoudig bestuur: er zijn veel verschillende actoren bij betrokken, die in grote mate de manier van samenwerken mogen bepalen. Het is daarom het doel van deze paragraaf om de organisatie van de RES toe te lichten.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat Nederland in het kader van de energiestrategie wordt opgedeeld in 30 RES-regio's, die elk werken aan de realisatie van de CO<sub>2</sub>-emissiereductie. In figuur 2.1 worden de 30 RES-regio's afgebeeld. Hierbij is afgesproken dat “de RES leidt tot besluitvorming door gemeenten en provincies over de manier waarop de doelstellingen voor hernieuwbare elektriciteitsopwekking voor 2030 op land boven op de afspraken van het Energieakkoord het beste gerealiseerd kunnen worden” (Klimaatakkoord, 2019, p. 163). Hierbij staan drie doelen centraal, te weten “de opwekking van weersafhankelijke hernieuwbare energieopwekking op land, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur” (NP RES, 2019, p. 16). Het centrale thema voor de RES-regio's is daarmee de gebouwde omgeving en elektriciteit. Hier gaat het om de landschappelijke inpassing van maatregelen, en het opwekken, besparen en opslaan van energie. Dat de RES-regio's hiermee voor een brede opgave staan, blijkt ook uit de brede toepassing van de naam RES:

“De RES is [...] een *instrument* om de ruimtelijke inpassing van de energietransitie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren. De RES is ook een *manier* om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren, onder andere bij de voorbereiding en de realisatie van projecten. [...] Tenslotte is de RES een *product*. Het is een document waarin elke regio beschrijft welke energiedoelstellingen zij zal halen en op welke termijn. En welke aanpak/strategie de regio hanteert om deze energiedoelstellingen te bepalen en te halen” (NP RES, 2019, p. 13).

## Democratie voor de wind

De RES vervult daarmee dus drie functies: het is tegelijkertijd een document, een middel en een samenwerkingsverband. Het is een beweging van partijen – overheden met netbeheerders, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, ondernemers, energiecoöperaties en inwoners – die op een vernieuwende, innovatieve manier samenwerken aan een belangrijke én complexe uitdaging: het bewerkstelligen van de CO<sub>2</sub>-reductie en het halen van onze nationale klimaatdoelstellingen (NP RES, 2021, p. 8). Hierin hebben de regio's een hoge mate van vrijheid: het product en de inrichting van het proces geschiedt naar eigen invulling van de regio's. Wel zijn er minimale eisen op het gebied van de uitwerking van de plannen. Deze verdeling in elektriciteit en warmte en de bijbehorende bouwstenen zijn toegelicht in tabel 2.1.

**Tabel 2.1** Toelichting opbouw RES en vergelijking concept-RES en RES 1.0 (NP RES, 2019)

Wegingscriterium	Bouwstenen	Concept-RES	RES 1.0
Elektriciteit	Regio-aandeel aan de landelijke opgave van 35 TWh grootschalig hernieuwbaar op land	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzicht in gerealiseerde wind en zon</li> <li>- Inzicht in pijplijn wind en zon</li> <li>- Heldere en herleidbare onderbouwing van regionale aandeel aan landelijke opgave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe inzichten op het regionaal bod verwerken en aanpassingen onderbouwen</li> <li>- De eventuele restopgave meenemen en vaststellen</li> </ul>
	Zoekgebieden & locaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globale zoekgebieden per techniek</li> <li>- Beschrijving van keuzes zoekgebieden</li> <li>- Indien mogelijk een beschrijving van potentiële aanvullende gebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concrete zoekgebieden per techniek en nadere uitwerking onderbouwing</li> <li>- Nieuwe inzichten voor de zoekgebieden verwerken en aanpassingen onderbouwen</li> </ul>
Warmte	Warmteaanbod	Inzicht in huidige en mogelijk toekomstige bronnen (omvang en beschikbaarheid)	Nadere uitwerking, onderbouwing en aanscherping van concept-RES
	Warmtevraag	Overzicht van de huidige en toekomstige warmtevraag	
	Brongebruik en regionale infrastructuur	Beschrijving van brongebruik en regionale infrastructuur	
	Context	Beschrijving van stakeholders, planning, kansen en knelpunten	

Deze 30 RES-regio's worden ondersteund en gefaciliteerd door het Nationaal Programma RES (Klimaatakkoord, 2019). Deze organisatie doet dit middels ondersteuningsproducten, bijeenkomsten en onderling leren aan de hand van praktijkvoorbeelden. Hiermee ontstaat een interessante balans tussen nationale sturing en regionaal maatwerk. Op regionaal niveau zal namelijk besloten moeten worden hoe invulling gegeven kan worden aan de nationale doelen, door afspraken te maken over de inpassing van het opwekken, opslaan en distribueren van hernieuwbare energie in onze leefomgeving. Bij het opstarten van de RES-regio's bleek hierbij behoefte aan het uitwisselen van vakkennis, kunde en wettelijke

bevoegdheden. In februari 2018 vormde dit in het Interbestuurlijke Programma de basis voor de huidige structuur (Nationaal Programma RES, 2019, p. 12). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende fasen en bijbehorende organisatie van het proces, te weten de RES 1.0, 2.0 en 3.0.



**Figuur 2.1** *De dertig RES-regio's in Nederland* (NP RES, 2019)

De totstandkoming van de regionale energiestrategieën start met het werken aan een concept-RES. Hierin worden twee elementen samengebracht. Op de eerste plaats gaat het om de opgave op het gebied van de gebouwde omgeving. Middels een Regionale Structuur Warmte worden afspraken gemaakt over de isolatie van huizen, duurzame warmte en schone elektriciteit (NP RES, 2019). Daarnaast gaat het om de opgave op het gebied van de hernieuwbare opwekking van energie. Hierin ligt de focus op de landschappelijke inpassing van de plannen, die tezamen op moeten bouwen tot 35 Terawattuur hernieuwbare energieopwekking op land in 2030 (NP RES, 2019). Deze twee elementen

vormen samen het bod van een RES-regio. Op 1 juni 2020 werd de concept-RES ingediend bij het Nationaal Programma RES, waarna op 1 maart 2020 de definitieve versie volgde (NP RES, 2019).

De kernactoren in de organisatie van een RES bestaan uit de stuurgroep en een ondersteunend ambtelijk team. Voor de invulling van deze beide teams bestaat geen vast kader, dit is vrij aan de regio's. Vanuit de overheden nemen wethouders en gedeputeerden zitting in de stuurgroep. Hier valt op dat volksvertegenwoordigers, zij met een direct democratisch mandaat, niet vertegenwoordigd zijn in dit bestuur van de RES-regio. Het Nationaal Programma RES geeft hierin weinig houvast, daar het aangeeft dat de mate en vorm van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers afhangt van hun eigen motivatie om op de hoogte te blijven en betrokken te worden. Het definitieve bod van de RES 1.0 wordt wel vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemeen Besturen van de waterschappen (NP RES, 2019).

Op het moment van schrijven, voorjaar 2022, wordt door alle RES-regio's gewerkt aan de RES 2.0, welke uiterlijk 1 maart 2023 ingediend te worden. De deadline voor de vaststelling door de betrokken volksvertegenwoordigingen is 1 juli 2023 (NP RES, 2019). In deze tussenliggende periode wordt onder andere de Transitievisie Warmte geüpdatet, waarmee volop ingezet kan worden op innovatie door nieuwe ontwikkelingen en nadere inzichten mee te nemen. In dit kader is het van belang dat de gemeentelijke visies goed worden afgestemd op regionaal niveau, zodat hiermee rekening gehouden kan worden in het kader van de infrastructuur. Naast deze multi-level benadering, is ook de multi-sector benadering hier van belang, middels het betrekken van bijvoorbeeld industrie en glastuinbouw. Op deze manier ontstaat er een actueel totaalbeeld. De tweede concretisering in de RES 2.0 ten opzichte van de eerdere versie omvat het specifiekere definiëren van zoekgebieden voor het opwekken van duurzame energie. In dit kader vindt afstemming plaats met het Nationaal Programma Hoofdenrgiesysteem (NP RES, 2019).

De vervolgstap in dit proces is de RES 3.0, welke vastgesteld zal worden in 2025. Het gaat hier om de tweede evaluatie van de RES 1.0, welke tweejaarlijks plaats zal vinden (NP RES, 2019). Hierin worden afspraken verankerd, uitgevoerd en gemonitord. Als formele opdrachtgever van de RES'en heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het Planbureau voor de Leefomgeving in 2019 verzocht "de voortgang van de RES'en te monitoren in de verschillende fases van hun ontwikkeling en uitvoering" (PBL, 2021b, p. 4). Het RES- traject is hiermee vastgelegd tot 2030.

### **2.3 Verankering in de wet**

Het unieke karakter van de samenwerking binnen de RES wordt benadrukt door de juridische grondslag ervan. Waar veel bovenlokale samenwerkingsverbanden verankerd zijn middels de Wet gemeenschappelijke regeling [WGR], ontbreekt deze bij de RES. "Een gemeenschappelijke regeling is een besluit tot samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen, rechtspersonen of andere openbare lichamen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die

bestuursorganen. In de Wet gemeenschappelijke regelingen is geregeld hoe een gemeenschappelijk regeling moet worden ingericht” (Overheid.nl, nd). Bij de RES is er echter voor gekozen de samenwerking te laten plaatsvinden op basis van vrijwilligheid, waarvoor de kaders worden aangereikt in de Handreiking RES (NP RES, 2019). In de Klimaatwet is juridisch geborgd dat volksvertegenwoordigers in Provinciale Staten, gemeenteraden en Algemeen Besturen van de waterschappen de RES dienen vast te stellen (Overheid.nl, 2019). De Klimaatwet uit 2019 biedt het kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het reduceren van broeikasgasemissies in Nederland, doelend op een niveau dat in 2050 95 procent lager ligt dan in 1990, met een tussendoel van 49 procent in 2030 (Overheid.nl, 2019). Hierin is het ambitieniveau vastgelegd waarmee de RES-regio’s aan de slag gaan. De gemeentelijke omgevingsvisies bieden, als strategisch document, een doorkijk voor de lange termijn op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Deze visies worden een van de verplichte instrumenten in de Omgevingswet (Informatiepunt Leefomgeving, nd).

Richting de uitvoering in de RES 2.0 en 3.0 wordt de juridische borging gezocht in de gemeentelijke omgevingsvisies. Hierop is de Omgevingswet van toepassing. De introductiedatum van de Omgevingswet is meermaals uitgesteld en op het moment van schrijven is een definitieve datum nog niet in beeld (Binnenlands Bestuur, 2022). Tot die tijd kunnen projecten gerealiseerd worden onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (NP RES, 2019). Dit betekent dat “voor omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma’s gemotiveerd [*moet*] worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn” (Klimaatakkoord, 2019, p. 26). De keuze hiervoor is gemaakt met als doel ruimte te bieden voor maatwerk. “De wet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces” (Klimaatakkoord, 2019, p. 26). De Omgevingswet gaat dan ook zorgen voor een gezamenlijke structuur in de aanpak, waarmee verschillende rollen en verantwoordelijkheden juridisch geborgd worden.



### 3. Theoretisch kader

De complexiteit en de verscheidenheid aan gedaanten van regionale besturen vraagt om een theoretisch perspectief dat recht doet aan deze verschillen. De onderzoeksvraag, zoals voorgesteld in de introductie, omvat twee elementen: democratische legitimiteit enerzijds en de vorm van het regionale bestuur anderzijds. Het theoretisch kader moet deze ontwerpende onderzoeksopzet reflecteren en ondersteunen en bestaat daarom primair uit twee theorieën. Ten eerste wordt de literatuur aangaande democratische legitimiteit geanalyseerd, waarbij de democratische waarden die hieraan ten grondslag liggen de basis vormen, aangevuld met verschillende soorten en bronnen van legitimiteit. Op basis hiervan wordt een werkdefinitie opgesteld die tijdens de analyse gebruikt wordt. Ten tweede staan de democratieperspectieven van Olsson (2003) centraal in deze scriptie. Hierin worden werkwijzen om regionaal samen te werken uiteengezet. In deze context, te weten de vorm van het regionaal bestuur, passen ook de algemene bestuurlijke trends van schaalvergroting en regionalisering. Omdat ze een kaderstellende functie hebben zullen deze concepten meegenomen worden in de conceptualisatie.

De relevantie van de eerste categorie literatuur, aangaande democratische legitimiteit, ligt in de omvattendheid van deze theorie. Legitimiteit is een begrip dat breder en met name dieper is dan een verantwoording van het resultaat: het is een waarborg van de kwaliteit van het proces. Door het hele besluitvormingsproces van de RES mee te nemen in dit onderzoek, van de input van burgers tot de terugkoppeling van de RES, kan per fase geanalyseerd worden op welke manier een regionaal bestuur in staat is legitiem om te gaan met de inbrengen van alle actoren. Vervolgens is het noodzakelijk om deze theorieën toe te passen op de context van het regionaal bestuur. Daarom vindt de tweede categorie literatuur zijn basis in de democratieperspectieven van Olsson (2003), die, vanwege de focus op samenwerking en netwerken, zeer geschikt zijn voor het analyseren van regionale besluitvorming. Daarnaast past deze theorie goed bij de voorgestelde onderzoeksvraag vanwege de vergelijking van formele kenmerken, zoals de inrichting van het bestuur. In de volgende paragrafen zullen beide theoretische perspectieven nader belicht worden.

#### 3.1 Democratie en legitimiteit

Alvorens de verschillende dimensies van democratische legitimiteit te beschrijven, wordt eerst gekeken naar de afzonderlijke definities van ‘democratie’ en ‘legitimiteit’. Democratie is een breed, lang bediscussieerd begrip, waarin wel enkele vaste elementen terugkeren. “In de kern is democratie – een samentrekking van *demos* en *kratia* – het volk dat regeert, zelf of via anderen die worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd door het volk” (Hendriks, 2006, p. 35). In deze definitie worden inwoners als de basis gezien voor het bepalen van de koers van de maatschappij en geven zij daarvoor, in een representatieve democratie, het mandaat aan hun vertegenwoordigers. Een tweede element dat Hendriks

(2006) naar voren brengt, is het idee van gelijkheid, middels het principe: één man, één stem. Democratie is “een politiek systeem waarin burgers een gelijke effectieve input hebben in het nemen van bindende collectieve beslissingen” (Hendriks, 2006, p. 35). In het kader van dit onderzoek wordt het concept democratie gebruikt als de eisen die gesteld worden aan de (democratische) kwaliteit van het openbaar bestuur. Op deze manier wordt het brede begrip democratie toepasbaar gemaakt op de context van dit onderzoek. In het kader van de haalbaarheid van dit onderzoek vormt democratie een filter over het concept van legitimiteit, waarmee de aandacht primair uitgaat naar de kwaliteit van het proces en de inbreng en invloed die betrokken actoren hebben.

Hierin spelen twee factoren een rol, te weten effectiviteit en legitimiteit (Hendriks, 2006, p. 164): effectiviteit is “het vermogen om zaken voor elkaar te krijgen, om verschil te maken, om toegevoegde waarde voort te brengen” en legitimiteit is “het vermogen om daar de handen voor op elkaar te krijgen, om aan te sluiten bij wat *fair*, gepast en deugdelijk wordt geacht, om verantwoording met aanvaarding te laten samengaan” (Hendriks, 2006, p. 164). Waarden die samenhangen met deze kenmerken zijn responsiviteit, transparantie, verantwoording en gelijkwaardigheid.

Aanvullend op deze omschrijving introduceert Rosanvallon (2008) een brede, maatschappelijke blik op democratische legitimiteit. Hij beschrijft een tegendemocratie vanuit maatschappelijke coalities, die tegenwicht moet bieden aan de gekozen volksvertegenwoordigers. Hiermee groeit het aantal potentiële bronnen van legitimiteit, omdat al deze organisaties bijdragen aan het controleren en verantwoorden van het proces en de besluiten. In deze context wijst hij op een teruglopende waarde van verkiezingen (Rosanvallon, 2008). Volgens hem is dit te wijten aan de verschuiving van een verzuilde maatschappij naar een politiek-economische maatschappij. Dit idee over legitimiteit past in een bredere discussie over macht en tegenmacht. In de context van regionale besturen ligt de macht primair bij de lokale bestuurder die vertegenwoordigd is in het dagelijks bestuur van een regionaal orgaan, bijvoorbeeld een wethouder. Hiermee is de gemeenteraad, Provinciale Staten of het Algemeen Bestuur een tegenmacht.

Door deze nieuwe definitie van Rosanvallon (2008), met inclusie van actiegroepen en maatschappelijke coalities als vorm van tegenmacht, wordt invulling gegeven aan een bredere vorm van legitimiteit die is gebaseerd op ‘algemeen belang’. “Bij democratie hoort geïnstitutionaliseerd wantrouwen: erop toezien dat het landsbestuur het algemeen belang blijft dienen” (Koole, 2019, p. 98). Deze controle kan vervolgens uitgevoerd worden door een veelvoud aan actoren. Deze verschuiving van wordt ook wel de ‘horizontalisering’ van de samenleving genoemd, een verschuiving van *government* naar *governance*. De verbreding van de definitie van legitimiteit met de inbreng van Rosanvallon (2008) en Koole (2019) past bij de context van het regionaal besturen, om op deze manier het maatschappelijke middenveld een meer prominente rol in het conceptueel model te geven.

De literatuur aangaande democratische legitimiteit onderscheidt verschillende aspecten van legitimiteit, die elk een fase in het democratische proces beschrijven. Scharpf (2006) maakt onderscheid tussen

input- en outputlegitimiteit. Hieraan wordt door Van Ostaaijen en Schaap (2012) en Schmidt (2013) throughputlegitimiteit toegevoegd. Deze indeling is ook gebruikt in onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Hendriks et al, 2011). Bovens en Schillemans (2009) voegen hieraan tot slot feedbacklegitimiteit toe.

Niet elk aspect van democratische legitimiteit heeft in het licht van het doel van dit onderzoek een even grote waarde. Zo staat de gezamenlijke opgave van 35 Terawattuur duurzame opwekking van energie in Nederland buiten kijf. Daarom vormt outputlegitimiteit in het kader van de RES een minder belangrijk ontwerpprincipe. Voor feedbacklegitimiteit geldt dat voor dit onderzoek met name indirecte terugkoppeling op het gebied van informatievoorziening van belang is en in mindere mate de directe verantwoording. Om deze redenen ligt de focus op input- en throughputlegitimiteit. Dit zijn namelijk de twee factoren die het grootste effect hebben op de legitimiteit van besluiten: direct, via participatie, en indirect, via representatie. In de volgende paragrafen zullen deze aspecten beknopt toegelicht worden.

### 3.1.1 Inputlegitimiteit

Het eerste aspect is inputlegitimiteit, waarin het gaat om ‘bestuur door het volk’. Besluiten moeten de wil van het volk reflecteren en in lijn zijn met publieke normen en waarden (Scharpf, 2006). Legitimiteit wordt hierin verkregen door de participatie en/of invloed van burgers. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de verkiezing van volksvertegenwoordigers. De kern van inputlegitimiteit is dat burgers gelijke mogelijkheden hebben om hun belangen ten gehore te brengen en dat deze meegenomen worden en weerklinken in beleidskeuzes (Scharpf, 2006). Responsiviteit is dan ook een belangrijk element in deze context, omdat inwoners zich uitgenodigd moeten voelen om hun opvattingen te laten horen.

Engelen en Sie Dhian Ho (2004, p. 20) koppelen inputlegitimiteit aan drie eisen: wanneer hieraan voldaan wordt, kan geconcludeerd worden dat een proces en/of besluit democratisch legitiem is. Deze drie eisen zijn:

1. “Steun van de burgers voor gezagsdragers en de heersende spelregels van het systeem”. Burgers moeten de mogelijkheid hebben om deel te kunnen nemen aan het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld door te gaan stemmen bij verkiezingen. Hierbij hebben burgers gelijke kansen.
2. “Participatie van burgers om hun voorkeuren kenbaar te maken”. Om hun stem te laten horen, hebben burgers de mogelijkheid om de agenda te beïnvloeden en op die manier relevante onderwerpen bespreekbaar te maken. Hierbij kan gedacht worden aan demonstraties, mini-publics en lobbyen.
3. “De kwaliteit van de democratische representatie”. In deze eis staat de relatie tussen de burger en zijn vertegenwoordiger centraal, waarbij het de vraag is hoe direct deze relatie dient te zijn: vertolkt de volksvertegenwoordiger rechtstreeks de wil van de burger, of zit hij/zij daar om namens de burger standpunten op specifieke onderwerpen te bepalen? In ieder geval gaat het in deze eis om de vertegenwoordiging van alle belanghebbenden aan de besluitvormingstafel.

### 3.1.2 Throughputlegitimiteit

De toevoeging van throughputlegitimiteit is zeer relevant voor dit onderzoek. In dit aspect wordt namelijk gekeken naar de kwaliteitseisen die gesteld worden aan het bestuur en het proces, zoals de checks en balances, transparantie en voorspelbaarheid van het bestuur (Schmidt, 2013). Op deze manier wordt het omzetten van input naar output een navolgbaar proces, dat op een transparante en begrijpelijke manier plaatsvindt. Engelen en Sie Dhian Ho (2004) en later Bureau Berenschot (2018) maken gebruik van drie eisen om throughputlegitimiteit te conceptualiseren, welke alle vallen onder het thema responsiviteit.

1. “Deelname van burgers aan de besluitvorming”. Met deze eis beschrijven Engelen en Sie Dhian Ho (2004) de kwaliteitsslag in het openbaar bestuur die gemaakt kan worden door te luisteren naar alle burgers. Door het bottom-up perspectief dat deze inbreng meeneemt, komen nieuwe inzichten naar boven die beleidsmakers anders wellicht over het hoofd hadden gezien.
2. “Besluitvorming via stemmen dan wel argumenteren”. Deze eis van Berenschot (2018) staat als een garantie voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces, middels de beschikbaarheid van informatie aan alle belanghebbenden. Op basis hiervan kan de inhoudelijke discussie gevoerd worden, die moet leiden tot het best mogelijke besluit. Hiermee is deze eis uitermate relevant, omdat de beschikbaarheid van informatie de basis vormt voor het inhoudelijke besluitvormingsproces.
3. Het beschermen van minderheden tegen de tirannie van de meerderheid. Door middel van checks en balances worden politieke minderheden beschermd tegen de overmacht van de meerderheid.

De veelgebruikte definitie van Schmidt (2013) bestaat uit vier kernelementen: verantwoording, transparantie, inclusiviteit en openheid. Hiermee wordt specifiek ingezoomd op met name de derde eis van Engelen en Sie Dhian Ho (2004). Verantwoording gaat hier over het uitleggen van besluiten en het ter verantwoording geroepen kunnen worden door inwoners. Zo worden bestuurders geacht altijd te handelen op basis van het publieke belang, zonder daarbij minderheden uit het oog te verliezen. Met transparantie wordt beoogd de black box die het ondoorzichtige besluitvormingsproces soms is, te doorgronden. Hiermee wordt het openbaar bestuur niet alleen makkelijker te volgen, het concept staat ook aan de wieg van inclusiviteit en openheid. Het betrekken van inwoners kan alleen wanneer zij begrijpen wat er op het spel staat. Het karakter van inclusiviteit en openheid is gebaseerd op deliberatie, om in samenspraak met professionals de voorliggende materie te begrijpen en de maatschappelijke kosten en baten te identificeren. Deze elementen van Schmidt (2013) zijn daarmee een verdieping van bovengenoemde eisen.

### 3.1.3 Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit wordt gekoppeld aan “de mate waarin besluiten effectieve oplossingen reflecteren voor de problemen die burgers ervaren” (Scharpf, 2006, p. 2). Volgens Scharpf zouden deze besluiten gemaakt moeten worden door instanties die ook elkaar controleren, om de macht zo beter te verdelen. Elk van deze machten zou individueel (politiek) verantwoording af moeten leggen aan de inwoners. Het verschil tussen input- en outputlegitimiteit wordt ook wel omschreven met ‘*government by the people*’ en ‘*government for the people*’ (Scharpf, 2006). Het gaat dus om de resultaten die voortkomen uit het bestuur. Belangrijk hierin is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de output en het resultaat. Eerstgenoemde is hierin de uitkomst van het beleidsvormingsproces en bestaat uit afspraken en wetten, laatstgenoemde is het effect van deze maatregelen: de concrete gevolgen die inwoners, bedrijven en anderen merken (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Hiermee ontstaat met name een onderscheid tussen de juridische en maatschappelijke definitie van legitimiteit, die gebaseerd is op de juridische correctheid respectievelijk vertrouwen dat inwoners hebben in die correctheid, gebaseerd op de resultaten die zij merken. “Outputlegitimiteit impliceert in een volwaardig democratische betekenis dan ook de mogelijkheid van burgers om achteraf met het gevoerde beleid in te stemmen en de zittende regering opnieuw te kiezen dan wel het beleid af te keuren en nieuwe bestuurders aan te stellen” (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 289). Inwoners houden hierbij rekening met de volgende vier elementen, die onder andere door Scharpf (2006) gebruikt worden: effectiviteit, efficiëntie, responsiviteit en draagvlak. De eerste twee zijn uitkomstindicatoren die gaan over het beleid, de laatste twee gaan over de mate waarin de burger zich gehoord voelt door haar bestuurders.

### 3.1.4 Feedbacklegitimiteit

De meest recente toevoeging aan de uitwerking van het concept democratische legitimiteit bestaat uit feedbacklegitimiteit. Hiermee wordt de focus verlengt naar controle op het democratische proces. Onderzoeksbureau Berenschot (2018) maakt het onderscheid tussen verantwoording enerzijds en terugkoppeling anderzijds. “Wanneer verantwoording en terugkoppeling door de overheid op een goede manier plaatsvinden, is de kans groter dat burgers het overheidshandelen als legitiem beschouwen, ook als zij het inhoudelijk oneens zijn met een overheidsbeslissing” (Berenschot, 2018, p. 8). Deze toevoeging vormt daarmee een extra mechanisme om bijvoorbeeld de informatievoorziening richting volksvertegenwoordigers te monitoren en te verbeteren.

De keuze om bepaalde aspecten van feedbacklegitimiteit mee te nemen in het ontwerpproces van een meer democratisch legitieme RES ligt in het dynamische karakter van de RES. De RES is in ontwikkeling en het proces wordt daarom continu gevoed met ideeën en suggesties. De manieren waarop hiermee omgegaan wordt, zijn een belangrijke indicator van de mate van feedbacklegitimiteit. Daarnaast voegt dit begrip waarde toe aan de door Hendriks (2006) gehanteerde definitie van democratie, waarin burgers invloed hebben op de te nemen besluiten. Niet exclusief bij het mandateren van

vertegenwoordigers, maar ook direct over beleidsvoorstellen, om zo “verantwoording met aanvaarding te laten samengaan” (Hendriks, 2006, p. 164).

“Verantwoording is de uitleg over het besluit die de besluitvormer aan burgers geeft, omdat hij of zij zich daar verplicht toe voelt” (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20). Het gaat hierbij dus om het duidelijk maken wie de verantwoordelijke actor is voor de genomen besluiten en de bijbehorende consequenties. De besluitvormer geeft hierbij een beeld van de afwegingen die gemaakt zijn om te komen tot het uiteindelijke besluit. Hieraan ligt een, formele of informele, verplichting ten grondslag (Bovens en Schillemans, 2009). “Bij terugkoppeling gaat het om een goede verwerking van signalen uit de omgeving en een goede vormgeving van de relatie met belanghebbenden” (Raad Openbaar Bestuur, 2021, p. 48). Stakeholders, waaronder burgers, moeten dus de kans krijgen om ervaringen te delen en op- of aanmerkingen kenbaar te maken. Dit grijpt terug op de horizontalisering van de samenleving, zoals Koole (2019) die beschreef met de term ‘geïnstitutionaliseerd wantrouwen’. Een veelheid aan actoren kan middels terugkoppeling richting geven aan het algemeen belang.

### **3.1.5 Definitie democratische legitimiteit**

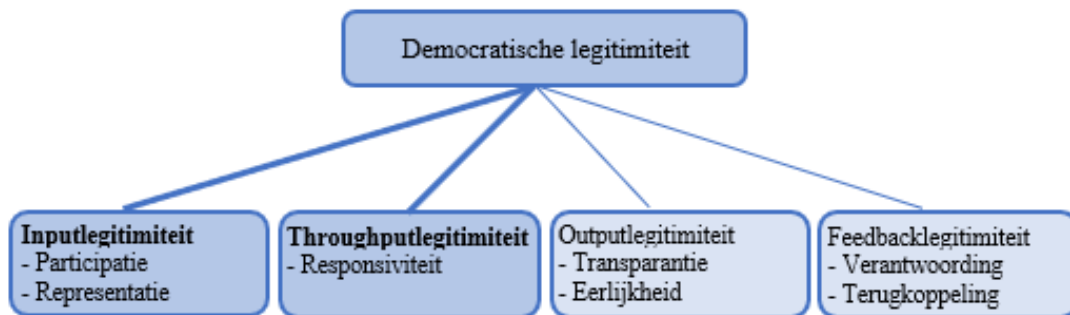
Democratische legitimiteit is de kernvariabele in dit onderzoek. Na de afzonderlijke behandeling van de belangrijkste elementen – input- en throughputlegitimiteit, en aanvullend output- en feedbacklegitimiteit – wordt er in deze sectie toegewerkt naar een praktisch toepasbare werkdefinitie van het concept. Een auteur met een waardevolle bijdrage in de wetenschappelijke literatuur is Huang et al. (2008), die twee functies van legitimiteit onderscheidt. Ten eerste wordt er gekeken naar de tevredenheid met de manier waarop het bestuur werkt en ten tweede de overtuiging dat dit de beste vorm van bestuur is. Hoewel deze conceptualisering van democratische legitimiteit de kern van een democratie raakt, is deze nog onvoldoende toepasbaar. Daarom wordt, zoals in het artikel van Boogers en Reussing (2019), gezocht naar een meer praktische conceptualisering. Hierin speelt controle door bestuurders uit gemeenteraden, Provinciale Staten, en Algemeen Besturen een rol. Als volksvertegenwoordigers hebben zij een controlerende en wetgevende taak. Deze taak voeren zij uit door kaders vast te stellen, beleid te toetsen aan deze kaders en vragen te stellen. Daarnaast hebben burgers de mogelijkheid te stemmen (indirecte vertegenwoordiging) of te participeren in de regio (directe vertegenwoordiging). De mate waarin dit gefaciliteerd wordt beschrijft de feedbacklegitimiteit en is daarmee een belangrijke bijdragende factor aan de democratische legitimiteit.

In de context van throughputlegitimiteit benoemt Schmidt (2013) ook de eis van efficiëntie. Hoewel deze niet in alle theorieën over democratische legitimiteit terugkomt, wordt deze eis in het kader van dit onderzoek wel belangrijk geacht. De appreciatie van burgers wat betreft regionaal bestuur kan namelijk in belangrijke mate afhankelijk zijn van de resultaten die geboekt worden in de regio. Gelet op het innovatieve karakter van regionaal bestuur zou dit passen bij ‘eerst zien, dan geloven’.

Op basis van deze bijdragen en definities wordt de volgende werkdefinitie van democratische legitimiteit opgesteld:

Een besluitvormingsproces is legitiem wanneer belanghebbenden en hun vertegenwoordigers invloed hebben kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het proces.

Hierbij bestaat democratische legitimiteit uit verschillende aspecten, te weten input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit. Elk van deze aspecten heeft daarbij verschillende aspecten die bijdragen aan een hoge mate van democratische legitimiteit, waarbij het zwaartepunt ligt op input- en throughputlegitimiteit. Hierin kan dus ook de oplossingsrichting gevonden worden in het ontwerpen van aanbevelingen voor de RES'en. Daarom is in figuur 3.1 het conceptueel kader schematisch weergegeven met de verschillende eisen per aspect. Dit model vormt daarmee de basis voor het verzamelen van data, zoals besproken wordt in het volgende hoofdstuk.



**Figuur 3.1** Conceptueel model democratische legitimiteit

### 3.2 Democratische perspectieven

De drie democratische perspectieven, ook wel democratievisies, zijn opgesteld door Olsson (2003) en herijkt en toegepast door Boogers (2020). De perspectieven zijn drie verschillende invullingen van het verankeren van de democratische legitimiteit van het regionaal bestuur, relevant om zo invulling te geven aan de ontwikkelingen van regionalisering en schaalvergroting. Ten eerste is er de representatieve democratie. Deze klassieke benadering gaat uit van volksvertegenwoordigers uit de betrokken gemeenten, provincie(s) en waterschap(pen) die samen een 'regiocommissie' vormen (Boogers, 2020). Langs de lijnen van politieke partijen debatteren zij over de voorliggende thematiek, resulterend in een advies aan de betrokken volksvertegenwoordigingen. Burgers hebben hiermee dus een directe stem in het regionale bestuur en herkennen de standpunten door de politieke inbreng. Het tweede perspectief is de pluralistische democratie en gaat uit van 'oer-Hollands polderen' (Boogers, 2020). Regionale sleutelspelers, overheden en andere relevante organisaties zijn vertegenwoordigd in werkgroepen of overlegtafels. Het doel van deze methode is het creëren en behouden van breed draagvlak in de maatschappij, zodat besluiten evenwichtig genomen kunnen worden.

Tot slot wordt de participatieve democratie onderscheiden. Hierin is een hoofdrol weggelegd voor de burgers van het betrokken gebied. Enerzijds wordt er meer actief verantwoording afgelegd door het regionaal bestuur aan haar inwoners, bijvoorbeeld door in de media in gesprek te gaan met inwoners. Anderzijds kunnen inwoners een actieve invloed uitoefenen door deel te nemen aan inspraakmogelijkheden en referenda. Andere, meer recente voorbeelden van actieve invloed zijn het Uitdaagrecht en de mini-publics, waarbij inwoners respectievelijk een eigen, alternatieve oplossing aandragen door het bestaande bestuur ‘uit te dagen’ en via publieke deliberaties, door middel van loting of (zelf-)selectie (Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving, nd).

De hierboven beschreven democratische ontwikkelingen staan niet op zichzelf. Ze vinden plaats in een bredere context van veranderingen in het openbaar bestuur in Nederland en behoeven daarom een conceptualisatie. Daarom worden in deze paragraaf ook de begrippen schaalvergroting en regionalisering behandeld. In de literatuur worden twee ontwikkelingen besproken die vaak genoemd worden als basis van de problematiek rond democratische legitimiteit in het regionaal bestuur: schaalvergroting en regionalisering. Beide ontwikkelingen omschrijven manieren waarop lokale overheden in samenwerking met betrokken partijen vorm kunnen geven aan een democratisch regionaal bestuur.

De eerste ontwikkeling, schaalvergroting, beschrijft de toenemende grootte van de lokale bestuurslaag (Boogers & Reussing, 2019). Gemeenten worden groter door herindelingen. Zo is het aantal gemeenten in de periode 1950-2021 afgenomen van 913 tot 352 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Hierin speelt ten eerste het aantal inwoners een rol, daarnaast is ook het gezamenlijk uitvoeren van taken een facet van deze variabele. Deze twee facetten zijn in deze context voldoende voorwaarden, in een zogenaamde ‘of-relatie’. Daarmee kan een schaal gemaakt worden variërend van een lage mate van schaalvergroting tot een hoge mate van schaalvergroting.

De tweede belangrijke ontwikkeling bouwt hierop voort. Vanuit de toenemende taakzwaarte is de behoefte aan regionalisering ontstaan (Boogers & Reussing, 2019). Door het uitvoeren van taken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kan kennis en budget geconcentreerd worden. In deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zitten vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten om bovenlokale thema's af te stemmen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, economie of gezondheid. Regionalisering bestaat uit drie facetten (Larson, 1981). Ten eerste de deelnemende partners in een regionaal bestuur. Dit kan variëren in aantal, maar ook in type en achtergrond. Zo zijn in de RES bijvoorbeeld gemeenten, provincies, waterschappen, netbeheerders en bedrijven betrokken. Het tweede facet is de grootte van een regio. Het derde facet is de mutual exclusivity, de mogelijkheid om als betrokken partner wel of niet bij twee of meer regio's tegelijkertijd aangesloten te zijn. Op basis van deze drie facetten kan, net als bij schaalvergroting, de mate van regionalisering beschreven worden.



## 4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader dat gebruikt wordt voor dit onderzoek uiteengezet, te beginnen met de onderzoeksstrategie. Hierin worden de keuzes die gemaakt zijn in het kader van de methodiek, selectie van cases en respondenten en de methode van datacollectie toegelicht. Vervolgens komt de operationalisatie aan bod. Hierin worden de theorieën en concepten zoals gepresenteerd in het theoretisch kader meetbaar gemaakt. Tot slot wordt er gereflecteerd op deze methodologie middels een analyse van de betrouwbaarheid en validiteit.

### 4.1 Onderzoeksstrategie

Het is het doel van dit onderzoek aanbevelingen te formuleren die bijdragen aan de verbetering van de democratische legitimiteit in de RES'en. Hierbij wordt allereerst kort gereflecteerd op de definitie van een RES. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 is de functie van een RES driedig: het is een document, een middel en een samenwerkingsverband. Deze gelaagdheid van het begrip maakt dat de RES een voorbeeld is van complex meervoudig bestuur, benadrukt door het innovatieve karakter. Dit onderzoek is in de basis semi-holistisch, waarbij de focus wel ligt op het samenwerkingsverband. Als vorm van regionaal bestuur is het namelijk de decentralisering en regionalisering die een verschuiving van het besluitvormingsproces betekent, waarmee de legitimiteit van met name deze nieuwe vorm interessant is, zowel op wetenschappelijk als maatschappelijk vlak.

Om dit te bewerkstelligen bestaat het onderzoek uit literatuuronderzoek en vervolgonderzoek bij twee cases, waarbij diepgaand ingegaan wordt op de manieren waarop omgegaan wordt met het concept democratische legitimiteit: wat wordt door betrokkenen als effectief ervaren en waar wordt tegenaan gelopen. Door in deze diepte-interviews informatie op te halen over positieve ervaringen en mogelijke verbeterpunten, ontstaat een goede connectie tussen theorie en praktijk. Hieruit kan geput worden bij het ontwerpproces van de aanbevelingen. Hiermee is dit onderzoek dus nadrukkelijk niet evaluatief van aard, omdat er niet ingegaan wordt op de vraag in hoeverre voldaan wordt aan bepaalde criteria (Bleijenbergh, 2013). De gekozen aanpak is ontwerpend: het op "op een systematische wijze bedenken en ontwikkelen van een oplossing voor een probleem" (Van den Berg & Kouwenhoven, 2008). Het biedt daarmee de mogelijkheid om de status quo betreffende democratische legitimiteit te beschrijven en te analyseren, om op basis daarvan eventuele aanbevelingen voor de toekomstige fasen van de RES'en te formuleren. De onderzoeksopzet voor deze masterscriptie is daarmee kwalitatief van aard. Deze kwalitatieve insteek van het onderzoek ondersteunt de mogelijkheid om op zoek te gaan naar een veelvoud aan variabelen die de democratische legitimiteit beïnvloedt. Hiermee wordt er verkennend, exploratief te werk gegaan. Op deze manier is er aandacht voor de verschillende perspectieven, belangen, rollen en verantwoordelijkheden die de betrokken actoren hebben en zo de context actief mee te nemen in de analyse (Tierney & Clemens, 2011). Tot slot draagt kwalitatief onderzoek ook bij aan

een flexibel onderzoeksproces, waar, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, niet de hele onderzoeksstrategie en -analyse vooraf vastgelegd dienen te worden. Dit past bij het karakter van het onderwerp van dit onderzoek, waarin innovaties in het decentraal bestuur centraal staan. Een nadeel hiervan is echter dat de betrouwbaarheid en de representativiteit van het onderzoek beperkt zijn. In het slot van dit hoofdstuk zal toegelicht worden hoe dit zo goed als mogelijk ondervangen is.

De literatuur en data die gebruikt wordt voor deze scriptie wordt nader toegelicht onder datacollectie, maar bestaat uit drie delen. Ten eerste vormt systematisch literatuuronderzoek de basis van het onderzoek, waarmee de bredere context van het Nederlands regionaal bestuur beter begrepen wordt. Door gestructureerd te bespreken wat er in de academische literatuur al geschreven is over democratie en legitimiteit komen uitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen in beeld. Hierin vormen de democratievisies van Olsson (2003) een belangrijk startpunt, vanwege hun overkoepelende rol ten opzichte van het hele proces.

Ten tweede spelen beleidsdocumenten een belangrijke rol in dit onderzoek. Het gaat dan om plannen van de RES'en Twente en West-Overijssel, maar ook de nationale energiestrategie en het Klimaatakkoord (2019). Hierin staan de doelen en modus operandi betreffende democratische legitimiteit beschreven. Deze documentatie is openbaar beschikbaar via de websites van de afzonderlijke RES-regio's en het NP RES of het Rijk, en geeft inzicht in de manieren waarop de RES'en omgaan met het betrekken van actoren in het proces. Hiermee vormt dit type document een belangrijke input voor de interviews, waarin gevraagd wordt naar de ervaringen met deze methoden van werken.

Het derde onderdeel van de onderzoeksstrategie bestaat uit interviews. Het interviewen van experts is een relevante en geschikte manier van dataverzameling in de context van dit onderzoek. Dit biedt namelijk de mogelijkheid om diepgaand met de respondent te bespreken welke aanpakken werken en/of (niet) gewerkt hebben: hiermee wordt diepgang en nuance aangebracht (Evers & De Boer, 2012). Ook is het zo mogelijk verder te bouwen op de informatie uit de literatuur. Het samenwerken met een breed scala aan partners vraagt organisatorisch veel en heeft gevolgen voor de democratische afweging van belangen. Omdat het hier gaat om nieuwe, onbekende antwoorden is een semigestructureerd interview geschikter dan, bijvoorbeeld, een enquête (Adams, 2015). In de appendix wordt de interview-guide beschreven, in het vervolg van dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de vorm van datacollectie.

### 4.1.1 Selectie van cases

De selectie van twee RES'en is gebaseerd op het model van Seawright en Gerring (2008) waarin een typical case study centraal staat. Deze methode gaat uit van representativiteit van de geselecteerde cases. Vanuit hier kan de onderzoeker de causale mechanismen verkennen die gelden in een algemene, cross-case relatie (Seawright & Gerring, 2008). In dit kader wordt verondersteld dat de cases Twente en West-

Overijssel typical cases zijn. Hoewel de RES-regio's de vrijheid hebben op verschillende wijzen om te gaan met het thema democratische legitimiteit, zijn er geen signalen om aan te nemen dat de ene regio dit op een extreem andere manier aan te pakken dan de overige RES-regio's. Het is dan ook niet het doel van dit onderzoek om een vergelijking te maken tussen de verschillende RES-regio's. Daarmee is deze methode geschikt voor dit onderzoek, omdat hiermee de onbekende onafhankelijke variabelen die de afhankelijke variabele, democratische legitimiteit, beïnvloeden, beter geïdentificeerd kunnen worden. Op deze manier kunnen lessen getrokken worden die toepasbaar zijn op de brede populatie, te weten alle RES-regio's in Nederland.

Een andere optie die de auteurs onderscheiden, is de diverse case study (Seawright & Gerring, 2008). Doordat deze cases een bredere range aan kenmerken bevatten, is de externe validiteit hoger. Echter, dit effect is bij twee cases onvoldoende groot om mee te nemen in de selectie. In het kader van deze typical case study is ervoor gekozen twee RES'en te selecteren die binnen dezelfde provincie vallen. In eerder onderzoek naar de RES'en van Drenthe, Friesland en Groningen, die elk samenvallen met de provinciale grenzen, is gekeken naar de verschillen tussen de provincies (De Jong et al., 2021). In dit onderzoek vallen de beide RES-regio's binnen de grenzen van één provincie, maar ontstaan er dus mogelijk wel intraprovinciale verschillen. Vervolgens is de keuze voor specifiek de RES'en Twente en West-Overijssel gebaseerd op de manier van besluitvorming, die in deze RES-regio's in twee besluitvormingsronden plaatsvindt, vergeleken met één of twee verlengde besluitvormingsronde(s) in de overige RES'en (Van Saane et al., 2021). Omdat hiermee dus op grote schaal ervaring mee is opgedaan, zijn hieruit mogelijk relevante lessen te trekken die toepasbaar zijn voor alle RES'en.

### 4.1.2 Methode van datacollectie

Het verzamelen van de data voor dit onderzoek vindt plaats via literatuuronderzoek en interviews. Het proces van het vinden en selecteren van relevante wetenschappelijke artikelen begon met het identificeren van de belangrijkste zoektermen die relevant zijn voor de onderzoeksvraag. Hierbij vormt de variabele in de centrale onderzoeksvraag 'democratische legitimiteit' in combinatie met 'regionale energiestrategie' en 'regionaal bestuur' een belangrijke leidraad. Deze woorden vormden dan ook het uitgangspunt in de zoekstrategie en zijn zowel in het Nederlands als in het Engels gebruikt als zoekterm. Voor het verder specificeren van de zoekresultaten werd gezocht op specifieke elementen van democratische legitimiteit, zoals participatie, representatie, responsiviteit, transparantie, eerlijkheid, verantwoording en terugkoppeling. In appendix B staat een volledig overzicht van de combinaties van trefwoorden die hebben geleid tot de selectie van de artikelen. Op basis van deze woorden wordt de reikwijdte van de onderzoeksvraag gedekt.

De database die voor deze analyse is gebruikt, is de universiteitsbibliotheek van de Universiteit Twente: FindUT. In deze database zijn artikelen te vinden die vrij toegankelijk zijn voor studenten. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om peer-reviewed artikelen te selecteren, wat een extra garantie is voor de

kwiteit van het artikel. Daarnaast is de techniek van snowballing gebruikt om het artikel van Engelen en Sie Dhian Ho (2004) en Koole (2019) te selecteren. "Snowballing verwijst naar het gebruiken van de referentielijst van een paper of de citaties bij de paper om aanvullende papers te identificeren" (Wohlin, 2014). Op deze manier kunnen relevante, vaak-geciteerde topartikelen makkelijker gevonden worden. Deze zoekcriteria leverden 122 artikelen op. Dit aantal moest voor deze analyse verder teruggebracht worden, wat gebeurde op basis van twee exclusiecriteria en een vergelijking van de abstracts van de artikelen. Allereerst werd de reikwijdte beperkt tot theoretische artikelen, zonder uitgebreide empirische testresultaten. Hiermee passen deze artikelen beter bij de gestelde deelvragen, omdat deze primair theoretisch beantwoord worden. Hierna kan een onderscheid worden gemaakt tussen artikelen die zich richten op democratie en regionaal bestuur in het algemeen, en artikelen die dit doen binnen het tijds kader van de RES, dat wil zeggen sinds 2018. De laatstgenoemde, en vaak recentere, artikelen werden geselecteerd, omdat deze een grotere bijdrage leveren aan de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Om in de eerste fase van het onderzoek exact te bepalen wat de RES'en uitvoeren en uitgevoerd hebben op het gebied van democratische legitimatie, vormen de uitwerkingen hiervan in de concept-RES'en en de RES'en 1.0 een belangrijke basis. In deze documenten staat uiteengezet hoe invulling gegeven wordt aan het meenemen van de belangen van alle betrokken partijen [de inbreng] en wat hiermee vervolgens gedaan wordt [de invloed]. Daarnaast worden voor de beantwoording van deelvraag 2 bestaande evaluatierapporten gebruikt, zoals opgesteld door de Sociaal-Economische Raad (2017), Elzinga (2021) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Hiermee worden knelpunten in het regionaal bestuur besproken met als doel te leren van andere regionale samenwerkingsverbanden. In de tweede categorie data, de interviews, kan vervolgens ingegaan worden op de ervaringen met deze werkwijzen. Zijn deze positief? Waar wordt tegenaan gelopen? Hoe worden deze werkwijzen beoordeeld door belanghebbenden en partners? Deze vragen geven dus diepgang en betekenis aan de literatuur en faciliteren daarmee een rijke dataset op basis waarvan aanbevelingen gedaan kunnen worden. Dit is dan ook een belangrijk voordeel van het werken op basis van interviews: het biedt de onderzoeker de mogelijkheid om diepgaand ervaringen op te halen en door te vragen op basis van de input van de respondent (Evers & De Boer, 2012). Op deze manier kunnen nuances en de specifieke omstandigheden waaronder keuzes gemaakt zijn meegenomen worden.

Bij het afnemen van interviews kan er gekozen worden voor identieke interviews voor iedere respondent. Deze vaste structuur biedt de mogelijkheid om antwoorden te vergelijken en op basis daarvan conclusies te trekken. Deze methode past niet bij het doel van dit onderzoek en daarom is er in dit onderzoek gekozen voor een meer open, semigestructureerd interview. Dit is een meer flexibele vorm van datacollectie, waarbij specifieke informatie opgehaald kan worden die past bij de respondent (Adams, 2015). Door per respondent in te gaan op zijn/haar specifieke context, dus met accentverschuivingen per interview, kunnen de verschillende democratische perspectieven optimaal

gemeten worden. Alle betrokkenen hebben namelijk hun eigen ervaringen met de democratische legitimiteit van de RES'en, waarmee deze flexibiliteit de kwaliteit van de data verhoogt. De vragen die gesteld zijn tijdens de interviews, zijn open van karakter, om zo de respondent de volledige ruimte te geven een antwoord te geven dat zo dicht mogelijk bij de eigen ervaringen ligt. Hiermee is de vraag vrij van persoonlijke opvattingen, onbedoelde suggesties of vooringenomenheid, zodat de respondent zijn eigen antwoord kan formuleren. In de interviews zijn onderwerpen opgenomen die passen bij de conceptualisatie van democratische legitimiteit, zoals gepresenteerd in het theoretisch kader, en deze interviewguides zijn te vinden in de appendix.

#### 4.1.3 Selectie van respondenten

In het kader van dit onderzoek zijn er in totaal negen interviews afgenomen. In het selecteren van de respondenten voor de interviews is uitdrukkelijk rekening gehouden met de verschillende functies binnen het proces van de RES, om op deze manier de verschillende invalshoeken en de daarbij behorende rollen en verantwoordelijkheden te analyseren. Vanwege deze rollen en verantwoordelijkheden, zullen zij het proces namelijk anders ervaren. Daarom zijn voor de interviews respondenten uitgenodigd met een achtergrond als volksvertegenwoordiger, dagelijks bestuurslid, lid van de RES-stuurgroep of als ambtelijk betrokkene. Daarnaast is er rekening gehouden met de verdeling over de twee RES-regio's. Voor de RES Twente zijn er vier interviews afgenomen, voor de RES West-Overijssel zijn er drie interviews afgenomen. De laatste twee interviews waren met respondenten die betrokken zijn bij beide RES-regio's. In tabel 4.1 staan de geanonimiseerde functies van de respondenten en de datum en locatie van het afnemen van het interview.

Tabel 4.1 *Selectie van respondenten*

Respondent	Functie	Datum	Locatie
<b>RES Twente</b>			
Respondent 1	Lid RES-stuurgroep	2 juni 2022	Digitaal
Respondent 2	Gemeenteraadslid Twentse gemeente	1 juni 2022	Gemeentehuis
Respondent 3	Gemeenteraadslid Twentse gemeente	19 mei 2022	Digitaal
Respondent 4	Lid RES-kernteam	31 mei 2022	Digitaal
<b>RES West-Overijssel</b>			
Respondent 5	Lid RES-stuurgroep	31 mei 2022	Digitaal
Respondent 6	Lid NP RES-team & vm. lid RES-team	3 juni 2022	Digitaal
Respondent 7	Vm. raadslid West-Overijsselse gemeente	30 mei 2022	Digitaal
<b>Overkoepelend</b>			
Respondent 8	Statenlid Provincie Overijssel	8 juni 2022	Provinciehuis, Zwolle
Respondent 9	Gedeputeerde Provincie Overijssel	9 juni 2022	Provinciehuis, Zwolle

Elk interview nam circa 45 minuten in beslag en de audio is met vrijwillige instemming van de respondent opgenomen. Dit is voorafgaand aan het interview schriftelijk gevraagd en bij aanvang van het interview nogmaals mondeling bevestigd. Hierbij is ook aangegeven dat de audiobestanden na afloop van het onderzoek vernietigd worden.

### 4.2 Operationalisatie

Om in staat te zijn de democratische legitimiteit van de RES'en te meten, is het noodzakelijk te kijken naar de drie verschillende belanghebbenden, gebaseerd op de indeling van het democratisch proces in een representatieve democratie, een pluralistische democratie en een participatieve democratie. Ten eerste zijn dit raadsleden, leden van Provinciale Staten en Algemeen Besturen, die als volksvertegenwoordigers optreden. Ten tweede komen belangenorganisaties en bedrijven, die kennis en expertise aanleveren. Tot slot spelen inwoners een directe rol, bijvoorbeeld door participatie in burgerinitiatieven of energiecoöperaties. Van al deze groepen zijn twee kenmerken van cruciaal belang, die voortkomen uit de werkdefinitie van democratische legitimiteit: inbreng en invloed. Voor het operationaliseren van deze concepten wordt gebruikgemaakt van de 'Scorekaart Democratie' van De Jong et al. (2021, p. 63), waarin deze concepten per betrokken partij meegenomen worden. Inbreng in deze context betekent "alle relevante stakeholders kunnen hun stem laten horen". In de operationalisatie van invloed wordt gekeken naar de rollen van de betrokken partijen, de procesafspraken voor de besluitvorming en "het meewegen van de inbreng van de betrokken partijen" (De Jong et al., 2021, p. 64).

Voor het meetbaar maken van de hiervoor gepresenteerde dimensies van democratische legitimiteit, worden deze begrippen in deze sectie geoperationaliseerd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van Bekkers en Edwards (2007) en onderzoeksbureau Berenschot (2018), waarin input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit uiteengezet worden in enkele concrete voorstellen die bijdragen aan een hoge mate van legitimiteit. Op basis hiervan wordt in samenspraak met de respondenten uit de interviews nagedacht over de kwaliteit en eventuele verbeterpunten per dimensie van democratische legitimiteit.

#### Inputlegitimiteit

- De mate waarin burgers participeren in en invloed hebben op het besluitvormingsproces;
- De openheid van de politieke agenda voor de belangen en voorkeuren van burgers;
- De mate van draagvlak voor de inrichting van het besluitvormingsproces, waarbij aandacht is voor de kwaliteit van de vertegenwoordiging van belangen van inwoners.

#### Throughputlegitimititeit

- De mate van ruimte voor onderhandelingen, debat en deliberatie in het besluitvormingsproces;
- De kwaliteit van deelname aan het besluitvormingsproces, waarbij aandacht is voor een juiste en tijdige informatievoorziening in de richting van volksvertegenwoordigers;
- De aanwezigheid en kwaliteit van *checks* en *balances* in het systeem, om machtsmisbruik te voorkomen en de belangen van minderheden mee te nemen in het proces.

#### Outputlegitimititeit

- De effectiviteit en efficiëntie van de output als resultaat van de genomen beleidsbeslissingen;
- De responsiviteit van de beleidsbeslissingen op de wensen en behoeften van inwoners;
- De mate van draagvlak voor de genomen beleidsbeslissingen.

#### Feedbacklegitimititeit

- De mate waarin en de wijze waarop rekenschap wordt afgelegd aan raad en samenleving;
- De mate waarin en de wijze waarop informatie openbaar, transparant en begrijpelijk is;
- De kwaliteit van het debat in volksvertegenwoordigende gremia;
- De responsiviteit voor wensen, bedenkingen en andere reacties vanuit politiek en samenleving.

### 4.3 Data-analyse

Het analyseren van de interviews start met het proces van transcriberen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de software Amberscript, beschikbaar gesteld door BMS Lab. Met deze software kunnen audio-bestanden automatisch getranscribeerd worden. Hierbij wordt alle tot de respondent herleidbare informatie geanonimiseerd. Op basis van deze transcripten kunnen de gegeven antwoorden gecodeerd en gelabeld worden. “Coderen is het proces van het identificeren en labelen van onderwerpen, overeenkomsten en verschillen in de interviewgegevens” (Adeoye-Olatunde & Olenik, 2021). Dit gebeurt handmatig in een Word-document door de antwoorden uit de interviews te koppelen aan de drie groepen belanghebbenden, te weten volksvertegenwoordigers, belangenorganisaties en inwoners. Hiermee kan informatie uit de eerste categorie data, de beleidsdocumenten van de RES’en, gevalideerd en uitgebreid worden, op het gebied van inbreng en invloed. De evaluaties van de respondenten staan hierin centraal. Op deze manier komen positieve en negatieve reacties op beleidsacties naar boven, waarmee beoordeeld kan worden of een beleidsactie op het gebied van democratische legitimiteit het juiste effect heeft (gehad). De operationalisatie van legitimiteit, onderscheiden in input-, throughput-, output- en feedbacklegitimititeit, biedt hierin een handboek voor het definiëren van de democratische kwaliteit in het besluitvormingsproces.

#### **4.4 Betrouwbaarheid en validiteit**

Wetenschappelijk onderzoek dient te voldoen aan de kenmerken van wetenschappelijke nauwkeurigheid. Hieronder wordt “een planmatig, systematisch, grondig en rigoureuus onderzoeksproces” verstaan, waarbij aandacht is voor een “proces dat wordt uitgevoerd, geregistreerd en gerapporteerd met nauwkeurigheid, precisie en detail” (Turner et al., 2012, p. 270). Hiervoor is een tweetal karakteristieken relevant: betrouwbaarheid en validiteit. Deze kenmerken worden in deze paragraaf beschreven in het licht van de gekozen onderzoeksmethodologie. Hierbij wordt eerst ingegaan op de betrouwbaarheid, waarna zowel de interne als externe validiteit besproken wordt.

##### **4.4.1 Betrouwbaarheid**

De kernvraag bij het vaststellen van de betrouwbaarheid van een onderzoek is “zou een andere onderzoeker, die dezelfde vraag onderzoekt, in dezelfde setting tot dezelfde resultaten komen (zo niet dezelfde interpretatie?” (Turner et al., 2012, p. 270). Hiervoor is het van belang dat de methoden, condities en resultaten consistent zijn. De antwoorden in de interviews moeten dus compleet, relevant en duidelijk zijn. Daarnaast gaat het bij betrouwbaarheid om de constantheid van antwoorden, bijvoorbeeld op het gebied van regionale verschillen of verschillen door de tijd heen. Om dit probleem volledig op te lossen kan gekozen worden voor een strikt gestructureerde interviewgide, waarbij elke respondent dezelfde vragen gesteld krijgt. Hiervoor is in dit onderzoek echter niet gekozen, omdat zo onvoldoende recht gedaan wordt aan de rijke informatiepositie die de actoren hebben, vanwege hun verschillende achtergronden, rollen en verantwoordelijkheden. Wel is er in dit kader gekozen voor een semigestructureerd, open interview waarbij iedere respondent vragen krijgt in dezelfde categorieën. Deze worden vervolgens aangepast aan de ervaringen van de desbetreffende respondent.

##### **4.4.2 Interne validiteit**

Een onderzoek is intern valide wanneer gemeten wordt wat beschreven is dat gemeten gaat worden (Turner et al., 2012). De vraagstelling in het onderzoek en de methodologie moeten dus met elkaar in balans zijn. In dit onderzoek is getracht de interne validiteit te waarborgen door een logische opbouw van de afzonderlijke delen. Het theoretisch kader vormt de basis van het onderzoek, waaruit een operationalisatie naar voren komt van de kernbegrippen in het kader van democratische legitimiteit. Met de kwaliteit en omvattendheid van de drie democratische perspectieven wordt recht gedaan aan de betrokken actoren en hun rollen en verantwoordelijkheden. Daarmee kan bij de juiste actoren de relevante informatie opgehaald worden: aangaande inbreng en invloed. Doordat de interviewgides die opgesteld zijn gebaseerd zijn op deze conceptualisaties en daarmee dicht op het theoretisch model past, is er een goede connectie tussen de doelstelling en het uiteindelijk gemeten resultaat. Het oordeel en/of de achtergrond van de onderzoeker mogen geen rol spelen in de beantwoording die door respondenten gegeven wordt en daarom zijn de interviewvragen neutraal geformuleerd en gesteld.



#### **4.4.3 Externe validiteit**

Bij externe validiteit gaat het om de generaliseerbaarheid van de resultaten (Turner et al., 2012). Deze case study richt zich in de eerste plaats op de democratische legitimiteit in de RES'en Twente en West-Overijssel. De RES is een uniek en innovatief bestuurlijk construct, waarmee de externe validiteit in de eerste plaats wordt beperkt tot de Nederlandse context. De typen instituties die hier opereren en de manieren waarop hiertussen samengewerkt wordt is uniek en daarom laat dit onderzoek zich niet eenvoudig herhalen in een andere context. Dit wordt zoveel mogelijk ondervangen door gekozen te hebben voor twee typical cases. Deze zijn zo typerend mogelijk voor de overige RES'en in Nederland. Daarmee zijn de uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek op het gebied van democratische legitimiteit in de RES toch relevant voor de overige RES-regio's.

#### **4.5 Ethische goedkeuring**

In het kader van dit onderzoek zullen interviews afgenomen worden met respondenten van verschillende organisaties. Om duidelijk vast te leggen wat de bewaartermijnen van de transcripten zijn, en vast te leggen dat deelname door de respondenten vertrouwelijk en vrijwillig is, is bij de Commissie Ethiek van de faculteit *Behavioural, Management and Social Sciences* van de Universiteit Twente op 24 januari jl. een aanvraag gedaan voor een beoordeling van deze methodiek. Op 9 februari jl. is deze aanvraag goedgekeurd onder nummer 220048.

## 5. Uitdagingen voor de democratie in de regionale energiestrategieën

Veranderingen in het openbaar bestuur maken dat er nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden ontstaan of anders uitgevoerd worden. Dit heeft invloed op de manier waarop de maatschappij functioneert. Daarom worden in dit hoofdstuk de zeven grootste uitdagingen en hinderende factoren voor de democratie in de RES'en uiteengezet. Op basis hiervan worden in hoofdstuk zeven aanbevelingen geformuleerd die de democratische legitimiteit kunnen bevorderen. De deelvraag die centraal staat in dit hoofdstuk is *Welke democratische problemen doen zich voor in de context van de regionale energie-strategieën Twente en West-Overijssel?*

In de Tweede Kamer is aandacht voor de uitdagingen in het regionaal bestuur. In 2019 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB] werd gevraagd onderzoek te doen naar “de kansen en risico’s van de huidige en toenemende regionalisering in de zorg, en of de schaal van de huidige regio’s, inclusief het aantal regio’s, past bij een doelmatige uitvoering en bestuurlijke inrichting van Nederland” (Tweede Kamer.nl, 2019). Het kabinet heeft deze opdracht voor onderzoek naar de brede effecten van regionalisering uitgezet bij de ROB, dat in 2021 met een advies kwam. Hierin worden vijf kernproblemen benoemd, waarvan er twee direct effect hebben op de democratische legitimiteit van regionale besturen (ROB, 2021). Samen met de academische literatuur en de input die opgehaald is tijdens de interviews, vormt deze informatie een belangrijke bron voor dit hoofdstuk.

### 5.1 Democratische problemen

Een belangrijke onderbouwing in dit debat komt van Boogers en Reussing (2019), die de term ‘dubbele decentralisatieparadox’ introduceren. Deze paradox bestaat in de eerste plaats uit de overheveling van taken van het Rijk naar lokale overheden, terwijl er gelijktijdig een schaalvergroting plaatsvindt door middel van bovengemeentelijke samenwerkingen en fusies (Boogers & Reussing, 2019). Hiermee komt de kaderstellende en controlerende rol van volksvertegenwoordigers onder druk te staan. Het tweede deel van deze dubbele decentralisatieparadox bestaat uit het spanningsveld tussen de afnemende mate van sturing en controle door volksvertegenwoordigers enerzijds en de hogere mate van lokaal maatwerk die verwacht wordt van gemeenten anderzijds (Boogers & Reussing, 2019). Deze afstand heeft ook gevolgen voor de behandeling van beleidsvoorstellen. Op deze manier “komen politiek en beleidsvorming in twee afzonderlijke arena’s terecht: *policy without politics* in het regionale samenwerkingsverband, en *politics without policy* in de gemeenteraden en provinciale staten” (ROB, 2021, p. 26). Dit houdt in dat de inhoudelijke beleidskeuzes niet langer in democratische gremia worden genomen, maar in de regionale structuur. Er is dus sprake van verlengd lokaal bestuur: de keuzes worden

op afstand gemaakt. Dit brengt een zweem van onduidelijkheid rondom het Huis van Thorbecke, waarin Rijk, provincies en gemeenten bevoegd gezag zijn (Kam et al., 2010).

Deze veranderende beleidsprocedure heeft gevolgen voor de rolverdeling tussen alle betrokken actoren. Respondenten 2, 3, 4, 7 en 8 geven aan dat dit zogenaamde rollenspel een belangrijke oorzaak is van de onduidelijkheid. De RES-regio's krijgen een grote mate van vrijheid in het inrichten van het proces, zo blijkt uit het Klimaatakkoord (2019) en de startnotitie (NP RES, 2019). Dit heeft tot gevolg dat "bij gemeente en provincie steeds moet worden bedacht op welke wijze de Provinciale Staten en de gemeenteraden in positie kunnen worden gebracht en of er voldoende politieke handelingsvrijheid kan worden georganiseerd" (Elzinga, 2021, p. 9). In Twente en West-Overijssel zijn zowel de afzonderlijke overheden als de RES-regio als organisatie bezig met deze vraag. Volksvertegenwoordigers moeten nu ook een rol aannemen die hen niet eerder is toebedeeld. Ze vormen de controle op een regionaal bestuur dat op grotere afstand staat.

In dit kader vertelt raadsadviseur Robert-Jan Ritsema over het vroegtijdig meenemen van volksvertegenwoordigers: "doordat raden, Staten en algemeen besturen niet altijd vanaf het begin intensief bij de RES zijn betrokken, organiseer je je eigen tegenstand" (NP RES, 2020). Dit uitte zich onder andere in gevoelens bij volksvertegenwoordigers dat er weinig andere opties waren dan 'tekenen bij het kruisje aan het einde van de rit' (respondenten 2; 3). Aan dit probleem is in zowel de RES Twente als West-Overijssel aandacht besteed middels de drie fasen van het BOB-model – beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming (Bales & Strodtbeck, 1951). In de eerste fase staat de informatievoorziening centraal en gaat het om vragen als 'wat weten we (niet)?' en 'Hoe gaan we de ontbrekende informatie verzamelen?'. De oordeelsvormende fase biedt de mogelijkheid voor alle betrokken partijen een mening te geven over de voorliggende voorstellen. Hier kunnen politieke standpunten ingenomen worden. Tot slot wordt in de besluitvormende fase de beslissing genomen. In maart en april 2021 heeft er een beeldvormende, opiniërende behandelronde plaatsgevonden in alle volksvertegenwoordigende gremia, waarin vragen gesteld konden worden en moties en amendementen ingediend konden worden (RES Twente, 2021). Op deze manier kan alle beschikbare informatie boven tafel komen, op basis waarvan een besluit volgt in de behandelronde in mei en juni 2021 (RES Twente, 2021).

Deze overstap van enkelvoudige behandeling in volksvertegenwoordigende gremia naar meervoudige behandeling werd door veel volksvertegenwoordigers met enthousiasme ontvangen (respondenten 1; 5; 9). Het tweede voorstel uit het procesadvies dat werd opgesteld door de Initiatiefgroep RES Twente is de introductie van een motiebank (respondent 5). Hierin werden alle ingediende moties en amendementen verzameld en kon gevolgd worden wat de status wat betreft behandeling was. Echter, het aanvankelijke enthousiasme werd getemperd door onduidelijkheid over de precieze betekenis van een dergelijke, regionaal ingediende motie of amendement (respondenten 2; 8). In een meervoudig bestuur met circa tien tot vijftien gemeenten in de gevallen van Twente en West-

Overijssel, is het niet helder wat het betekent als een motie of amendement in een meerderheid van de aangesloten gemeenten wordt aangenomen. Deze twee instrumenten, ten behoeve van de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers, zijn daarmee verzwakt in hun mogelijkheid het beleid van het dagelijks bestuur effectief bij te sturen en de onduidelijkheid hierover is niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het proces.

In het kader van inputlegitimiteit is participatie, naast representatie, één van de pijlers. Hier kunnen twee uitdagingen onderscheiden worden (NWO, 2021). Aan de ene kant het temporele probleem: burgers raken in een te laat stadium in het participatietraject betrokken bij de besluitvorming. Aan de andere kant het niet-representatieve probleem (NWO, 2021). Telkens blijkt dat het lastig is een juiste mix van inwoners mee te laten doen. Aan de ene kant is er een groep tegenstanders die duidelijk van zich laat horen, aan de andere kant staat een groep voorstanders die zich helder presenteert (respondenten 3; 6). Daartussen zit echter een stille meerderheid, die misschien wel mee wil doen maar daar niet de tijd en/of middelen voor heeft. De RES-regio's en de gemeenten hebben afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor het organiseren van burgerparticipatie een aangelegenheid is van de gemeente (respondent 4). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleids- en projectparticipatie. De eerste zit hierbij in de beginfase van de RES, waarin wordt gekeken naar welke doelen behaald moeten worden en wat daarvoor noodzakelijk is. In de tweede categorie participatie wordt op het niveau van individuele projecten gekeken naar de landschappelijke inpassing en de precieze invulling van de maatregel. Eén van de respondenten omschrijft het moment vanaf wanneer inwoners actief mee kunnen denken als volgt: “venijn zit in de start in plaats van in de staart, dus je moet aan de voorkant goed nadenken, investeren om inwoners mee te nemen, maar wel binnen heel duidelijke kaders en richtlijnen” (respondent 4). Daarmee geldt dat er ook voor communicatie te onduidelijke kaders waren voor wie op welke momenten welke inbreng heeft. Door aan de voorkant de spelregels duidelijk uit te leggen, was ruis weggenomen en wisten inwoners beter wat ze konden verwachten in het proces.

De volgende uitdaging ligt op het gebied van communicatie. Hier is een klein uitstapje naar feedback-legitimiteit noodzakelijk, omdat het gaat om verantwoording en terugkoppeling. Inwoners, maar ook maatschappelijke partners, moeten actief op de hoogte gehouden worden van ontwikkelingen. De vraag is echter wie verantwoordelijk is voor dit verhaal. Ook de respondenten in Twente en West-Overijssel herkennen zich in dit beeld. Ze geven aan dat er onvoldoende steun is vanuit bestuurlijk Den Haag in het overbrengen van nut en noodzaak van de te nemen maatregelen (respondenten 1; 2; 5-9). Gevolg hiervan is dat decentrale overheden in hun communicatie gebruik maken van zinnen als ‘De gemeente heeft als doelstelling in 2050 klimaatneutraal te zijn’ (respondent 6). Hiermee wordt opnieuw een discussie over het doel ontketend, omdat inwoners het gevoel kunnen krijgen dat deze ambitie dus een keuze van de gemeente is en dat andere keuzes ook mogelijk zijn. Hier ontbreekt een duidelijke koppeling met het Klimaatakkoord en de noodzaak vanuit de RES om bepaalde doelen te behalen,

waardoor nut en noodzaak van de te nemen maatregelen telkens ter discussie worden gesteld. Een meer coherent verhaal dat continu en terugkerend wordt overgebracht zou hierbij helpen.

Hoewel de informatievoorziening richting volksvertegenwoordigers in de loop van het RES-proces positief omschreven wordt door de respondenten (2, 3, 8), is er in de literatuur veel aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening (Bekkers & Edwards, 2007). Deze moet tijdig, compleet, helder en transparant zijn. Met name in het kader van throughputlegitimititeit en bijbehorende responsiviteit is een goede informatieverstrekking van belang, omdat volksvertegenwoordigers er vanuit moeten kunnen gaan dat de informatie waarover ze beschikken juist is. Op basis hiervan worden namelijk ingrijpende besluiten genomen.

Het laatste probleem dat de democratische legitimiteit van de RES'en ondermijnt is het gebrek aan tijd dat raadsleden hebben voor bovengemeentelijke taken. Volksvertegenwoordiger zijn is een baan naast iemands fulltimebaan. De tijd is dus beperkt en raadsleden geven bij de invulling van hun agenda de voorkeur aan zaken die spelen binnen de eigen gemeentegrenzen (Berenschot, 2018). Oorzaken van het beperkte zicht op de regionale besluitvorming zijn “de veelheid aan samenwerkingsverbanden, de complexiteit van dossiers, een gebrek aan kennis over interbestuurlijke samenwerking en de gelimiteerde tijd die raadsleden beschikbaar hebben voor hun werkzaamheden” (Berenschot, 2018, p. 22). Dit maakt dat de regio een ondergeschoven kind is in de gemeentelijke politiek, waarmee geen recht gedaan wordt aan het belang van de opgaven die er liggen.

### **5.2 Deelconclusie**

In dit hoofdstuk zijn de zeven belangrijkste hinderende factoren voor een democratisch legitieme RES uiteengezet. Deze richten zich op de scheiding tussen politiek en beleidsvorming, nieuwe rollen voor volksvertegenwoordigers, de waarde van moties en amendementen, participatie, communicatie, informatievoorziening en het gebrek aan tijd bij volksvertegenwoordigers. De voor RES-regio's unieke manier van een dubbele behandeling van de RES 1.0 in zowel Twente als West-Overijssel maakt dat hier ook specifieke problemen door kunnen ontstaan. Een ander deel, zoals de scheiding tussen politiek en beleidsvorming en het gebrek aan tijd bij volksvertegenwoordigers is een meer generieke uitdaging voor het regionaal bestuur. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de manieren waarop andere vormen van regionaal bestuur omgaan met het thema democratische legitimiteit en wat de RES'en daarvan kunnen leren.

## 6. Regionaal bestuur in Nederland: een vergelijking

RES'en zijn niet de enige vorm van complex regionaal bestuur in Nederland. Om tot effectieve aanbevelingen te komen die ook in de praktijk de democratische legitimiteit van een samenwerkingsverband verbeteren, worden in dit hoofdstuk enkele voorbeelden gehaald uit andere vormen van regionaal bestuur. Aan de hand van de deelvraag *Welke lessen kunnen we trekken uit de democratische problemen in de context van andere regionale besturen in Nederland?* worden breder voorkomende problemen en bijbehorende oplossingen besproken, die daarmee input vormen voor het hierop volgende hoofdstuk.

### 6.1 Lessen uit de regio

Een toenemend aantal taken wordt regionaal uitgevoerd (Elzinga, 2021). Voorbeelden die gestart zijn in de afgelopen jaren zijn de veiligheidsregio's, regionale uitvoeringsdiensten [RUD] en de congruente samenwerkingsverbanden op het gebied van werk, jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning [WMO]. De juridische grondslag van deze samenwerkingsverbanden wordt gezocht in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Gemeenten ervaren de samenwerking op basis van deze verankering als positief, omdat er "sprake is van betere samenwerkingsrelaties, meer democratische invloed en een grotere effectiviteit van regionale besturen" (Boogers et al., 2015).

Voor de huidige regionale besturen wordt echter vaak gebruik gemaakt van een *lex specialis*. Hiermee worden bevoegdheden overgedragen van decentrale overheden naar nieuwe samenwerkingsverbanden. Dit reduceert de mogelijkheden die volksvertegenwoordigers en bestuurders van de decentrale overheden hebben om het beleid bij te sturen. Dit heeft te maken met de doelen die vanuit nationaal niveau gekoppeld worden aan de decentraliseringsopgave, bijvoorbeeld op het gebied van de invulling van een crisisstructuur in het geval van veiligheidsregio's (Elzinga, 2021). Dit betekent dat er in de praktijk sprake is van een hoge mate van nationale sturing.

Naast deze mate van nationale sturing op het gebied van de doelen heeft het Rijk ook op het gebied van financiering een belangrijke rol. Het Rijk draagt zorg voor de financiering van de plannen, de regio werkt de doelstellingen uit in concrete plannen en de rol van gemeenten daarin is vaak niet even helder of concreet. "In de bestuurspraktijk is er echter allerwegen sprake van verzelfstandiging en afstand en is de functionaliteit van de regionale taakuitoefening een dominante grootheid geworden" (Elzinga, 2021, p. 97).

Een ander voorbeeld waar uitgebreide ervaring is opgedaan met regionale samenwerking zijn de waterschappen. Waterschappen behoren tot de oudste instituties in het Nederlands staatsbestel (Van Lenteren & De Bok, 2002). "De historische strijd tegen het water, waarbij verschillende partijen

gedwongen werden tot samenwerking, wordt doorgaans gezien als een drijvende kracht achter de ontwikkeling van de consensusdemocratie in Nederland” (Hendriks, 2006). Daarbij is het aantal waterschappen drastisch gekrompen: van circa 2500 waterschappen in 1950 naar 21 waterschappen in 2018 (Raadschelders, 1993). Als functionele overheid wordt ook specifieke vertegenwoordiging gegeven aan drie groepen belanghebbenden in het algemeen bestuur, te weten agrariërs, bedrijven en terreinbeherende organisaties (Unie van Waterschappen, nd). Hoewel dit overeenkomt met de trits ‘belang, betaling, zeggenschap’, is er kritiek op deze vorm van democratie en de Tweede Kamer heeft recent een voorstel aangenomen om dit systeem aan te passen (Tweede Kamer, 2022).

Zuidersma omschrijft een aantal doorslaggevende succesfactoren om van regionale samenwerking een succes te maken (Zuidersma, 2012). Zo is het begrip wederkerigheid een belangrijk element. Het eigenbelang van een gemeente gaat soms vóór het regionaal belang en dit kan uiteindelijk funest zijn voor de regionale opgave. Alle partijen dienen zich te committeren aan de doelen om zo te kunnen werken aan het regionaal belang. Wederkerigheid speelt niet alleen op het niveau van organisaties, maar ook op het niveau van personen (Zuidersma, 2012). Door goede contacten stijgt het commitment voor regionale doelen. Ook de respondenten benadrukken het belang van persoonlijke contacten om op een soepele wijze zaken af te stemmen (respondent 1; 2; 3). Hoewel dit geen direct effect heeft op de democratische legitimiteit, steunt het wel de mogelijkheid om als volksvertegenwoordiger en als bestuurder verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzes, zodat deze teruggekoppeld kunnen worden naar inwoners. Op deze manier wordt bijgedragen aan de feedbacklegitimiteit van een samenwerkingsverband.

Een ander punt dat naar voren komt uit evaluatieonderzoeken naar gemeentelijke fusies is de lokale en regionale cultuur van een gebied (Verhoeven, 2011). Ook in de interviews komt dit naar voren. Er zijn gemeenten met een heel duidelijke structuur waarin burgerparticipatie centraal staat of waarin al uitgebreide ervaring is opgedaan met het thema lokaal eigenaarschap (respondenten 6; 8). Deze ruimte moet er dan ook zijn. Hoewel dit lijkt in te druisen tegen de roep om eenduidige structuur en communicatie, past deze toevoeging wel in de gezamenlijke boodschap.

Ook over de Nederlandse grens is er aandacht voor het thema legitimiteit. Om de inputlegitimiteit van klimaatbeleid verder te vergroten, wordt in andere landen geëxperimenteerd met burgerfora. In Frankrijk is hier recent op grote schaal ervaring mee opgedaan, op initiatief van president Macron, middels de Convention Citoyenne pour le Climat (Volkskrant, 2020). “Het beraadslagingsproces kan dienen om de voorkeuren van deelnemers te transformeren door hen bloot te stellen aan een breed scala aan meningen en hen in gesprek te brengen met degenen wiens mening ze misschien niet delen” (Torney, 2021, p. 381). Op deze manier kunnen burgers onafhankelijk, op basis van de informatie van experts, werken

aan praktische oplossingen voor het klimaatprobleem. Het succes van een effectief burgerberaad is volgens de OESO gebaseerd op drie kenmerken, te weten (OESO, 2020):

1. Representativiteit van de groep deelnemers, bijvoorbeeld middels loting;
2. Deliberatief karakter: er moet tijd zijn voor gesprekken tussen de deelnemers;
3. Reële impact: de overheid moet iets doen met de uitkomsten van het burgerberaad.

Voor aanvang van het proces beloofde de Franse president alle aanbevelingen ongefilterd over te nemen, door deze om te zetten in wetgeving, voor te leggen aan het parlement, of een referendum uit te schrijven in het geval van een grondwetswijziging. Dit, en het feit dat politici tijdens het proces op afstand stonden, was enorm goed voor het vertrouwen van de deelnemers en de rest van de Franse bevolking (Rovers & Lindhout, 2022). Daarmee vormt het burgerforum een sterke mogelijkheid om de mogelijkheden tot participatie te versterken. In Nederland is op lokaal niveau uitgebreide ervaring opgedaan met het thema burgerfora. Met name middels de G1000-initiatieven is er in veel gemeenten geëxperimenteerd, waaruit blijkt dat burgerfora een positieve bijdrage leveren aan het samenbrengen van burgers en zo vanuit verschillende invalshoeken leren en meebeslissen over een publiek thema (Eckardt, 2021).

### 6.2 Deelconclusie

Op regionaal niveau wordt op veel verschillende manieren samengewerkt. De juridische borging daarvan vond veelal plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling, maar vindt tegenwoordig vaker plaats middels speciale regelingen per samenwerkingsverband. Een vorm van regionaal bestuur waar ruime ervaring is met bovenlokale samenwerking zijn de waterschappen. Hoewel hier op een eigen manier aandacht wordt gegeven aan het thema democratische legitimiteit, zijn deze oplossingen niet geschikt voor de RES.

Zowel op lokaal als internationaal vlak is interessante en veelbelovende ervaring opgedaan met burgerfora. Zo zijn de lessen uit het Franse burgerforum hoopvol: een gelote groep inwoners komt na een tiendaagse deliberatie met praktische oplossingen voor het klimaatprobleem, die inmiddels vrijwel allemaal door het parlement zijn goedgekeurd of aan de Franse bevolking voorgelegd in een referendum (Volkskrant, 2020). Ook in Nederland zijn er experimenten geweest met burgerfora, hoewel deze allen plaatsvonden op lokaal niveau. Burgerfora zijn een krachtig instrument om burgers te laten meebeslissen en zo de betrokkenheid bij de politieke besluitvormingsprocessen te vergroten (Eckardt, 2021). Op deze manier vindt er participatie plaats met de blik op de lange termijn, passend bij de klimaatproblematiek.



## 7. Naar een gedragen en legitiem regionaal bestuur

In de voorgaande hoofdstukken is gekeken naar elementen die hinderend zijn in het vormgeven van een democratisch legitieme RES en hoe hier in andere regionale besturen mee wordt omgegaan. In dit hoofdstuk worden op basis van de democratievormen van Olsson (2003) aanbevelingen gedaan voor het verder democratiseren van de RES'en. Dit gebeurt op basis van de derde deelvraag: *Welke elementen van de democratievormen (representatieve, pluralistische en participatieve democratie) kunnen bijdragen aan het vergroten van de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën?* De connectie tussen input- en throughputlegitimiteit aan de ene kant en de democratievormen aan de andere kant maakt dat een indeling op basis van deze democratievormen zeer geschikt is voor het opstellen van aanbevelingen. In iedere categorie wordt een twee- of drietal aanbevelingen geformuleerd, waarbij verbinding gelegd wordt met de hinderende factoren zoals beschreven in hoofdstuk 5, zodat de aanbevelingen zo goed mogelijk toepasbaar zijn.

### 7.1 Representatieve democratie

In een representatieve democratie staat de volksvertegenwoordiger centraal. Dit systeem kennen we uit de gemeente, de provincie, de waterschappen en de Tweede Kamer en is daarmee het meest klassiek en daarmee vertrouwd (Boogers, 2020). De volksvertegenwoordigers in deze representatieve democratie hebben een aantal verschillende rollen: een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol. Voor elk van deze rollen wordt een koppeling gemaakt tussen de verantwoordelijkheden, de democratische tekorten zoals gedefinieerd in hoofdstuk 5 en de aanbeveling op basis van de democratievisie.

#### 7.1.1 Volksvertegenwoordigende rol

Op het moment dat volksvertegenwoordigers alleen een juridisch vastgelegde bevoegdheid hebben in het accorderen van de RES, wordt de volksvertegenwoordigende functie onvoldoende gewaarborgd. Tot het moment van vaststellen van de RES 1.0 hebben volksvertegenwoordigers formeel geen rol gehad (NP RES, 2019). Om te bekijken welke rol volksvertegenwoordigers echter nog meer hebben gespeeld is niet alleen gekeken naar de data uit de info met raads- en Statenleden, maar naar alle interviews. Er is namelijk verondersteld dat alle bij de RES betrokken personen een beeld hebben bij de manieren waarop volksvertegenwoordigers betrokken zijn, en dit bleek juist. Via de Twenteraad in Twente en de RSAB [Raden, Staten, Algemeen Besturen] in West-Overijssel zijn concrete voorstellen gedaan voor het inrichten van een proces waarin volksvertegenwoordigers vroegtijdig worden meegenomen (respondenten 3; 6). De insteek van deze bijeenkomsten was primair informatief (respondent 2; 6). Volksvertegenwoordigers werden bijgepraat door experts om op deze manier een gemeenschappelijk beeld te hebben van de opgave.

In Hendriks' (2006) definitie van democratie worden burgers centraal gesteld als zij die de koers bepalen van de maatschappij, waarvoor ze volksvertegenwoordigers aan kunnen wijzen. Het is daarom belangrijk dat geïnformeerde besluiten worden genomen, gebaseerd op de wil van het volk.

*Aanbeveling 1.1.1: De RES-regio mag meer initiatief nemen in het organiseren van informatieve bijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers, om kennisuitwisseling te stimuleren en zo een steviger basis te vormen voor het inhoudelijke debat dan nu het geval is.*

*Aanbeveling 1.1.2: Volksvertegenwoordigers mogen in de inrichting van het besluitvormingsproces een meer prominente plek innemen om voldoende tijd te reserveren voor het inhoudelijke debat voorafgaand aan de behandeling van de RES, bijvoorbeeld in de startnotitie.*

### 7.1.2. Kaderstellende rol

De kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers behelst niet alleen de inhoudelijke richting, maar ook de procedurele. Op het gebied van participatie kunnen volksvertegenwoordigers invloed hebben op de inrichting van het proces. Voorbeelden hiervan zijn de Algemene Participatieverordening die veel gemeenten hebben en een uitbreiding van het Uitdaagrecht (Rijksoverheid, 2020). Respondenten gaven aan dat onduidelijkheid in met name de aanvang van het proces leidde tot een politiek rollenspel waarbij uitkomsten niet altijd in lijn lagen met verwachtingen (respondenten 2; 3; 4; 7; 8). De kaderstellende rol biedt daarmee handvatten voor toekomstige keuzes, waarmee duidelijkheid wordt geschept. Daarmee is deze rol ook een belangrijke voorwaarde voor de derde en laatste rol: de controlerende rol.

*Aanbeveling 1.2.1: Actoren moeten voor aanvang van het samenwerkingsproces meer in gezamenlijkheid discussiëren over het proces, de verwachtingen naar elkaar en de rollen en verantwoordelijkheden die daarbij horen, zodat deze helder vastgelegd kunnen worden, bijvoorbeeld in een startnotitie.*

Betrokkenheid van raadsleden op het thema van regionale samenwerking is nu in grote mate afhankelijk van enthousiaste raadsleden die het (vele extra) werk op zich willen nemen en daarmee de facto regionaal raadslid worden (ROB, 2021). Hiermee komt er een te grote druk te liggen op deze raadsleden. Het zou waardevol zijn te onderzoeken of deze druk verlicht kan worden middels de introductie van een regionaal griffier. Deze persoon neemt de rol op zich van "een procesbegeleider die volksvertegenwoordigers adviseert over het proces en de (on)mogelijkheden, onafhankelijk van het RES-kernteam (respondent 2). Een dergelijke griffier kan namelijk, net als de griffier op lokaal niveau, als geen ander in de gaten houden op welke momenten volksvertegenwoordigers in stelling gebracht moeten worden om ergens iets van te vinden. Tegelijkertijd kan deze persoon functioneren als een vraagbaak over regionale samenwerking, waardoor de taken voor een bredere groep aan volksvertegenwoordigers interessant en haalbaar worden.

*Aanbeveling 1.2.2: Onderzoek de mogelijkheid van het instellen van een regionale griffier, die op regionaal niveau ondersteunend is aan alle democratische gremia. Daarmee is deze persoon*

*ook een begeleider voor alle gemeentelijke griffiers. Dit draagt bij aan een solide proces, waarin rollen en verantwoordelijkheden helder zijn.*

### **7.1.3 Controlerende rol**

In deze rol houden volksvertegenwoordigers in de gaten of de gemaakte keuzes passen binnen de vastgestelde beleidskaders en of het besluit loopt zoals vastgesteld in de startnotitie en bijvoorbeeld de Participatieverordening (Bovens & Scheltema, 1999; NP RES, 2019). Hoewel de controlerende rol van volksvertegenwoordigers grotendeels gebaseerd is op het bereiken van outputlegitimiteit, zit er een belangrijke voorwaarde onder die relevant is voor dit onderzoek. Om deze controlerende rol namelijk goed uit te kunnen oefenen, is het van essentieel belang dat de informatievoorziening goed op orde is. Daarvoor moeten er bovengemeentelijke afspraken worden gemaakt: in de eerste plaats op landelijk niveau, die vervolgens regionaal op dezelfde wijze worden toegepast. Hierbij dient gekozen te worden voor een neutrale lijn, omdat gemeenteraden politiek gezien steeds meer versnipperd raken. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 werd meer dan één op de drie stemmen in Nederland uitgebracht op een lokale partij (NOS, 2022). Deze partijen hebben geen directe connectie met landelijke politieke partijen en zijn daarom aangewezen op andere vormen van informatieverzameling. Deze informatievoorziening zou moeten bestaan uit reguliere updates. Het wordt door volksvertegenwoordigers als positief ervaren wanneer zij op regelmatige basis worden meegenomen in de voortgang van het proces (respondenten 2; 3; 7; 8). Dit kan bijvoorbeeld georganiseerd worden middels een memo aan de raad of een mondelinge toelichting door de verantwoordelijk wethouder in een commissievergadering. Hierbij hoeft niet altijd sprake te zijn van grote ontwikkelingen, een update over zaken die (gaan) spelen is afdoende. Op deze manier worden volksvertegenwoordigers betrokken gehouden en worden verrassingen voorkomen.

*Aanbeveling 1.3.1: Op landelijk en regionaal niveau dienen afspraken te worden gemaakt over het informeren van volksvertegenwoordigers, zodat politici van lokale partijen niet de boot missen bij informatie die langs partijpolitieke lijnen georganiseerd wordt.*

*Aanbeveling 1.3.2: Implementeer reguliere updates van volksvertegenwoordigers in het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld als vast onderdeel tijdens commissievergaderingen. Hierin wordt ingegaan op de status van het proces en relevante ontwikkelingen op de inhoud.*

## **7.2 Pluralistische democratie**

In een pluralistische democratie is het creëren en behouden van breed draagvlak in de maatschappij een belangrijk doel, zodat besluiten evenwichtig genomen kunnen worden. Hierbij dient aandacht te zijn voor de verschillende maatschappelijke- en belangenorganisaties, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, landbouw en energie. Hoewel de interviews in het kader van dit onderzoek in mindere mate gericht waren op deze maatschappelijke sector, is het wel belangrijk dat deze organisaties actief meegenomen worden in de besluitvorming. Om dit evenwicht te bewaren is een actor nodig die het overzicht bewaart

over alle partijen. Het NP RES zou deze rol bij uitstek kunnen uitvoeren, als bruggenbouwer tussen gemeenteraden en politiek Den Haag (respondent 6), maar ook tussen alle belanghebbenden van de energietransitie. Zoals veel respondenten aangeven, is er behoefte aan een partij die kan begeleiden in procedurele vragen, maar ook lijntjes heeft naar alle relevante betrokkenen (respondenten 2; 3; 5; 7; 8). Het NP RES voldoet aan deze voorwaarden en heeft ook de vrije ruimte om deze vragen op te pakken (respondent 6; NP RES, 2019). Hierbij kan aandacht gegeven worden aan zaken waar tegenaan wordt gelopen en advies gegeven worden hoe zij zich kunnen voorbereiden op de besluitvorming. Dit zou bijvoorbeeld in samenwerking met de Vereniging van Griffiers en Nederlandse Vereniging voor Raadsleden kunnen, zodat deze adviezen optimaal aansluiten bij de vragen die leven bij volksvertegenwoordigers.

*Aanbeveling 2.1: Het NP RES mag zich uitdrukkelijker opstellen als praktische begeleider in het proces, om i.s.m. de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden volksvertegenwoordigers proactief te ondersteunen met procesadviezen.*

In dit geheel van actoren spelen de waterschappen een relatief beperkte rol. Zoals bleek uit de analyse in hoofdstuk 6, hebben de waterschappen een grote hoeveelheid ervaring met regionaal samenwerken (Hendriks, 2006). Als functionele overheid zijn ze vaak afhankelijk van de besluiten die in andere overheden genomen worden, maar spelen ze wel een vooraanstaande rol op het gebied van duurzaamheid (Publiek Denken, 2020). Deze netwerkende houding is in het ene waterschap al prominenter aanwezig dan het andere, maar de ervaringen zijn positief (Publiek Denken, 2020). Waterschappen bezitten enorm veel kennis en kunde op het gebied van verduurzaming en landschappelijke inpassing en kunnen daarmee van grote toegevoegde waarde zijn in het concreet uitwerken van de RES 2.0.

*Aanbeveling 2.2: Waterschappen kunnen door middel van kennisdeling op het gebied van duurzaamheid optreden als inhoudelijk netwerker in de regio richting de RES 2.0.*

Provincies spelen in de RES een dubbele rol. Aan de ene kant zijn ze partner in de regio en daarmee verantwoordelijk voor het gezamenlijke bod. Aan de andere kant zijn ze betrokken als bovenregionale, ruimtelijke actor. De inhoudelijke bijdrage van de provincies concentreert zich dan ook voornamelijk op ruimtelijke ordening en kostenefficiëntie (NP RES, 2019; respondent 8). Het is onduidelijk in hoeverre de provincie corrigerend richting gemeenten op dient te treden. Deze dubbelrol conflicteert soms met de rol van gelijkwaardige partner. Tegelijkertijd is deze invulling ook per provincie verschillend en afhankelijk van de lokale cultuur en gebruiken. Zo is er in Twente en West-Overijssel afgesproken dat participatie een bevoegdheid van de gemeenten is en de provincie daarin niet actief betrokken wordt (respondent 8; 9).

*Aanbeveling 2.3: Expliciteer de rol van de provincies op het gebied van ruimtelijke ordening en borg deze rol in de nieuwe Omgevingswet, zodat rollen en verantwoordelijkheden helderder worden uitgesproken.*

### **7.3 Participatieve democratie**

Volgens het subsidiariteitsbeginsel moeten besluiten genomen worden door de laagst passende overheid en dienen hogere overheden zich pas in te grijpen wanneer lagere overheden het niet zelfstandig kunnen. In dit kader past de bottom-up aanpak waarvoor is gekozen in West-Overijssel zeer goed, omdat de lokale ambities ook lokaal vastgesteld zijn. De toegevoegde waarde van de regio zit dan niet in het optellen van deze lokale ambities, maar in het regionaal afstemmen van zoekgebieden. Op deze manier kan rekening gehouden worden met de karakteristieken van een bepaald gebied, zoals de toeristisch-recreatieve of economische waarde van een bepaald gebied, of de aanwezigheid van toekomstige uitbreidingslocaties. Op deze manier kunnen de ambities landschappelijk gezien zo optimaal mogelijk landen én wordt het draagvlak in gemeenten voor de maatregelen versterkt (respondenten 5-9).

*Aanbeveling 3.1: Stel lokale ambities van gemeenten vroegtijdig vast, zodat het draagvlak voor regionale maatregelen in het vervolg van het RES-proces vergroot wordt.*

Zoals blijkt uit hoofdstuk 5 spelen op het gebied van participatie twee problemen: inwoners raken te laat betrokken in een participatietraject en de respondenten zijn niet representatief voor de totale populatie. Eén van de respondenten vergeleek de RES met de postcodeloterij (respondent 1). Hierbij wint een buurt of wijk op basis van de postcode. De zoekgebieden voor bijvoorbeeld wind of zon zijn ook op lokaal niveau. Daarmee wordt eigenlijk gezegd: we gaan uw gebied aanmerken als ‘winnende postcode’, waarbij de vraag gesteld wordt: doet u mee? Op deze manier wordt het Nimby-effect (Not In My Backyard) omgezet in een positieve benadering: wat kan ik eruit halen? Door in te zetten op deze zogenaamde ‘egoïstische waarden’ zijn burgers eerder geneigd te participeren (NWO, 2021). Hierin is meer ruimte voor de emoties en gevoelens die komen kijken bij de energietransitie.

*Aanbeveling 3.2: Onderzoek de haalbaarheid van een RES-regionaal burgerforum op het gebied van de energietransitie om zo inwoners onafhankelijk en met vertrouwen te laten participeren.*

### **7.4 Deelconclusie**

In dit hoofdstuk is een elftal aanbevelingen geformuleerd aan alle betrokkenen in het RES-proces, en in het bijzonder volksvertegenwoordigers, bestuurders, het NP RES en de RES-kernteam. De aanbevelingen zijn gegroepeerd op basis van de drie democratievormen van Olsson (2003) en de verschillende rollen van volksvertegenwoordigers en leveren hopelijk een bijdrage aan het verder democratiseren van de RES'en.

## 8. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag die centraal staat in deze scriptie. Hierna volgt een samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen om de democratische legitimiteit in de RES'en te vergroten en een reflectie op de maatschappelijke relevantie. Vervolgens wordt in de discussie ingegaan op de academische relevantie en wordt gereflecteerd op de methodologie. Tot slot worden er drie aanbevelingen voor vervolgonderzoek geformuleerd.

### 8.1 Conclusie

De hoofdvraag in dit onderzoek is *Op welke wijze kan de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën als vorm van regionaal bestuur worden vergroot?* Het antwoord hierop is geformuleerd op basis van de drie deelvragen in de hoofdstukken 5, 6 en 7 en kan worden samengevat in de volgende ontwerpprincipes, die meegenomen kunnen worden in het verder democratiseren van de RES'en.

Een met regelmaat terugkerend thema is de lof over de inhoudelijke bijeenkomsten georganiseerd door de Twenteraad en de RSAB West-Overijssel. Dit mag in de toekomst nog meer gestimuleerd worden door de RES-organisatie, om zo actieve kennisuitwisseling te faciliteren. Deze inhoud vormt namelijk de basis voor het politieke debat. De RES-regio's Twente en West-Overijssel hebben middels de behandeling van de RES 1.0 in twee fasen aangetoond dat het mogelijk is een goed inhoudelijk debat te voeren over deze inhoud, waarmee voor volksvertegenwoordigers de mogelijkheid blijft bestaan op de inhoud bij te sturen. Hiervoor moet echter wel voldoende tijd zijn en volksvertegenwoordigers mogen deze dan ook zeker opeisen richting het vaststellen van de RES 2.0. Het is hierbij van groot belang dat actoren verwachtingen en verantwoordelijkheden naar elkaar uitspreken en vastleggen, zodat hier gedurende het proces geen verrassingen over ontstaan. Dit vergroot ook de helderheid in communicatie richting burgers. Om dit proces te ondersteunen is iemand nodig met een regionale blik en die het rollenspel tussen de verschillende actoren goed kan doorgronden. Deze regionale griffier kan ondersteuning bieden richting alle actoren om onduidelijkheden in het proces glad te strijken. Hierin ligt ook een begeleidende rol voor het NP RES, die momenteel als positief ervaren wordt.

“Een transitie kan alleen slagen als er ook iets van beneden naar boven mag bewegen: inbreng, ideeën, betrokkenheid, zeggenschap” (Rovers & Lindhout, 2022, p. 37). Daarom is tot slot het thema participatie van groot belang. Nu inmiddels toegewerkt wordt naar de RES 2.0, waarin concreter aan de slag wordt gegaan met zoekgebieden voor de opwekking van duurzame energie, is een passend moment aangebroken voor het experimenteren met burgerfora in Nederland. Een uitdaging als klimaatverandering vraagt niet alleen om technische innovatie, maar ook om democratische innovatie

en met dit middel kunnen omwonenden en andere belanghebbenden vroegtijdig invloedrijke inbreng hebben.

Naast deze bevindingen als antwoord op de hoofdvraag van deze scriptie, zijn er ook bredere antwoorden te formuleren die bestuurskundigen mee kunnen nemen in het vormgeven van het regionaal bestuur, ook in de toekomst. Zo dienen in de eerste plaats alle betrokkenen vroegtijdig samen te gaan zitten om procesafspraken te maken. Door actief en met incorporatie van alle perspectieven te delibereren over de vorm en invulling van het gesprek, worden onduidelijkheden weggenomen en groeit het vertrouwen dat alle actoren op een goede manier toewerken naar het gezamenlijke doel. Daarnaast is het noodzakelijk dat er wordt nagedacht over een overkoepelend verhaal. Een verhaal waarachter betrokken actoren zich kunnen scharen en waarmee ‘de boer op kan worden gegaan’. Op deze manier wordt het communicatieproces gestroomlijnd en kan voortgebouwd worden op nationale en/of regionale doelstellingen, zonder dat nut en noodzaak telkens op lokaal niveau verdedigd dient te worden. Daarmee dient dit ook een versteviging van het draagvlak onder burgers, omdat maatregelen begrijp- en uitlegbaar zijn.

## 8.2 Discussie

In dit onderzoek lag de focus primair op onderdelen input- en throughputlegitimiteit. Deze liggen het dichtst bij de democratische component en zijn daarmee het meest relevant in dit ontwerpproces (Scharpf, 2006; Schmidt, 2013). De keuze om output- en feedbacklegitimiteit een kleinere rol te laten spelen in deze scriptie is daarmee dan ook gerechtvaardigd. Echter, om deze keuze ook in toekomstig onderzoek houdbaar te laten blijven is het wel noodzakelijk dat burgers participeren (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Inputlegitimiteit blijft immers gebaseerd op het gezegde ‘government by the people’ (Scharpf, 2006).

Een tweede inhoudelijk reflectiepunt dat in veel interviews terugkwam is het moment vanaf wanneer burgerparticipatie wenselijk en/of realistisch is. Voor veel burgers is beleidsparticipatie op regionaal niveau een abstract thema, waarover de burger zich wellicht nog geen mening heeft gevormd. Hoewel deze uitdaging zeker nog zal blijven spelen in andere regionale thema’s, is het voor de RES behulpzaam dat de RES 2.0 concreter wordt en meer focust op zoekgebieden voor de opwekking van duurzame energie, zodat de overstap naar projectparticipatie kan worden gemaakt.

Op een aantal belangrijke onderdelen brachten de interviews een verdiepingsslag aan in de uitkomsten ten opzichte van het literatuuronderzoek. Zo gaven vrijwel alle respondenten aan dat ze een grotere rol zien voor de RES-regio als organisatie (respondenten 2-8). Deze organisatie heeft een grote netwerkwaarde en wordt gewaardeerd om de vele aanwezige kennis. Zoals meegenomen in de aanbevelingen, kan de RES-organisatie daarmee ook een grotere rol spelen in bijvoorbeeld het voorbereiden van communicatie- en participatietrajecten.

Daarnaast is op basis van de interviews concrete invulling gegeven aan de behoeften van volksvertegenwoordigers op het gebied van informatievoorziening. Waar de literatuur op dit gebied vrij algemeen is en niet specifiek wordt dan ‘betrek volksvertegenwoordigers vroegtijdig’, hebben respondenten hier aangegeven dat ze behoefte hebben aan een reguliere, korte update met betrekking tot de stand van zaken (respondenten 2; 3; 7; 8). Deze update kan zowel schriftelijk plaatsvinden in de vorm van een memo of raadsbrief, of als mondelinge presentatie tijdens bijvoorbeeld een commissievergadering.

Bij de selectie van respondenten is het gelukt een brede afspiegeling van de betrokken actoren mee te nemen. Zowel op het niveau van ambtenaren als dat van volksvertegenwoordigers en bestuurders hebben respondenten gereageerd op de uitnodigingen. Het is helaas niet gelukt een vertegenwoordiger van één van de betrokken waterschappen in Overijssel mee te nemen in de gesprekken. Deze zijn wel uitgenodigd, maar hierop is helaas niet ingegaan. Dit perspectief zou zeker van toegevoegde waarde zijn, omdat het waterschap als functionele overheid een andere verantwoordelijkheid heeft dan gemeenten en de provincie. Tegelijkertijd maakt de uitvoerende rol van de waterschappen dat zij in het kader van dit onderzoek meer gekoppeld zouden zijn aan outputlegitimiteit, met als gevolg dat het belang voor deze scriptie wat afneemt.

Een meerderheid van de interviews (zes van de negen) is digitaal afgenomen. Hoewel er inmiddels uitgebreide ervaring is opgedaan met digitaal vergaderen, blijft het lastiger om non-verbale communicatie op te vangen en/of juist te interpreteren via een videoverbinding. Hier is extra aandacht aan geschonken door expliciet naar een waardeoordeel te vragen over de gepresenteerde gegevens. Daarnaast is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de via de interviews opgehaalde informatie menselijke interpretaties van de situatie zijn. Het zijn dus niet per definitie vaststaande feiten. Door als interviewer door te vragen kan wel zo goed mogelijk achterhaald worden of de gepresenteerde informatie correct begrepen wordt, zodat er zo min mogelijk ruis op de lijn ontstaat.

De uitkomsten van deze scriptie bieden ruimte voor vervolgonderzoek. Daarom worden in deze paragraaf enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Ten eerste is de generaliseerbaarheid van dit onderzoek op de overige 28 RES'en in Nederland beperkt. Het is lastig te zeggen in hoeverre de geselecteerde RES'en Twente en West-Overijssel daadwerkelijk een typical case zijn. Gedurende het onderzoek bleek namelijk dat deze RES'en in hoge mate bezig zijn met het thema democratische legitimiteit en hiervoor ook verschillende stappen hebben opgenomen in het proces, zoals een tweetraps behandeling door volksvertegenwoordigers. Tegelijkertijd is de opgave en de uiteindelijke doelstelling voor alle RES-regio's identiek, waarmee de verschillen in sampling methode beperkt zijn. Een onderzoek naar de democratische legitimiteit in de andere RES-regio's zou uitgebreid kunnen worden met een kwantitatief onderdeel, waarin burgers meegenomen worden. Ervaringen met representatie, participatie, responsiviteit, verantwoording en terugkoppeling



zorgen voor een waardevolle toevoeging, waarmee de legitimiteit van het samenwerkingsverband in de praktijk getoetst kan worden. Hierbij zou meer aandacht gegeven kunnen worden aan de driedelige functie van de RES. De functies product en middel zijn bijvoorbeeld niet besproken in het kader van outputlegitimiteit, wat relevant is voor de doeltreffendheid in het functioneren van het klimaatbeleid.

Een tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek bestaat uit een opvolging van dit onderzoek in de casussen Twente en West-Overijssel over twee jaar. Op dat moment is de RES 2.0 vastgesteld door gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemeen Besturen van de waterschappen, waarmee de energietransitie een belangrijke verschuiving heeft gemaakt in de mate van concreetheid. Dit heeft onder andere gevolgen voor participatie, dat van karakter verandert van beleidsparticipatie naar projectparticipatie. Uit de huidige literatuur blijkt dat de interesse hiervoor groter is, wat positieve gevolgen kan hebben voor de democratische legitimiteit en daarmee relevant om te onderzoeken.

Tot slot levert dit onderzoek een bijdrage aan het ontwikkelen en aanscherpen van een scorekaart regionale democratie. De Jong et al. (2021) hebben een vergelijkbare methode gebruikt in een evaluatie van de RES'en in de drie noordelijke provincies. Door hierin een koppeling te maken met de drie democratievormen van Olsson (2003) worden in deze structuur de verschillende actoren – burgers, maatschappelijke organisaties en volksvertegenwoordigers, nog meer centraal gesteld. Op deze manier krijgt de scorekaart niet alleen een evaluatief karakter, maar ook een ontwerpend, waarmee deze scorekaart een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verder democratiseren van het regionaal bestuur in het algemeen, om zo klaar te zijn voor de grote opgaven waar Nederland voor staat.

## Literatuurlijst

- Adams, W. C. (2015). Conducting semi-structured interviews. *Handbook of Practical Program Evaluation*, 492–505. <https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch19>
- Adeoye-Olatunde, O. A. & Olenik, N. L. (2021). Research and scholarly methods: semi-structured interviews. *Journal of the American College of Clinical Pharmacy*, 4(10), 1358–1367. <https://doi.org/10.1002/jac5.1441>
- Bales, R. F. & Strodtbeck, F. L. (1951). Phases in group problem-solving. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 46(4), 485–495. <https://doiorg.ezproxy2.utwente.nl/10.1037/h0059886>
- Bekkers, V. & Edwards, A. (2007). *Legitimacy and Democracy: A conceptual framework for assessing governance practices*. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, M. Fenger (red.), *Governance and the democratic deficit*. Hampshire: Ashgate.
- Berenschot. (2018). ‘*Democratische legitimiteit bij intergemeentelijke samenwerking: knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*’. Opgehaald van <https://www.berenschot.nl/inspiratie/klantcases/klantcases/democratische-legitimiteit/>
- Binnenlands Bestuur. (2022, 9 juni). *Invoeringsdatum Omgevingswet opnieuw onzeker*. Opgehaald van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/invoeringsdatum-omgevingswet-onder-druk>
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom.
- Boogers, M., Denters, B. & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische legitimiteit van regionaal bestuur*. Opgehaald van <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139010/effecten-van-regionaal-bestuur.pdf>
- Boogers, M. & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22–46. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002003>
- Boogers, M. (2020). Energie en democratie: Democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen. *Beleid en Maatschappij*, 47(2), 210–215. <https://doi.org/10.5553/benm/138900692020047002011>

- Bovens, M. A. P. & Scheltema, M. (1999). Rechtsstatelijke redeneerpatronen. In W. Derksen, M. Ekelenkamp, F. J. P. M. Hoefnagel, M. Scheltema (Eds.). *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Over publieke en private verantwoordelijkheden* (pp. 137-170). Den Haag. Sdu Uitgevers.
- Bovens, M. A. P. & Schillemans, T. (2009). *Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders*. In M. A. P. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: Lemna.
- Claasen, F. & De Vries, S. (2020). *Op weg naar een betere informatiepositie van raadsleden bij gemeenschappelijke regelingen*.
- De Jong, E., Heslinga, S., Dieters, T. & Mos, E. (2021, 29 november). *Regionale democratie vergt energie. Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Groningen*. Opgehaald van <https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2021/12/20211129-Eindrapport-Groningen.pdf>
- Eckardt, F. (2021). *Let the people speak: Deliberative mini-publics: A pathway towards a participatory democracy?*. (q ed.). University of Twente. <https://doi-org.ezproxy2.utwente.nl/10.3990/1.9789036552189>
- Elzinga, D.J. (2021, 28 december). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/28/naar-nieuwe-vormen-van-decentraal-bestuur>
- Engelen, E.R. & Sie Dhian Ho, M. (2004). *Democratische vernieuwing: luxe of noodzaak?* In: Engelen, E.R. & Sie Dhian Ho, M. (red.). *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Europese Commissie. (2021, 14 juli). *European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions*. Opgehaald van [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541)
- Europese Commissie. (2022, 18 mei). *REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition\**. Opgehaald van [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3131)

- Evers, J. & De Boer, F. (2012). *The Qualitative Interview: Art and Skill*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam: University Press.
- Hendriks, F., Van Ostaaijen, J. J. C. & Boogers, M. J. G. J. A. (2011). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.  
<http://hdl.handle.net/10411/17554>
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Huang, M., Chang, Y. & Chu, Y. (2008). Identifying sources of democratic legitimacy: A multilevel analysis. *Electoral Studies*, 27(1), 45–62. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.002>
- Informatiepunt Leefomgeving. (Nd). *De 6 kerninstrumenten van de RES*. Opgehaald 2 juni 2022 van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/6-kerninstrumenten/#:~:text=De%206%20kerninstrumenten%20zijn%3A%20de,rijksregels%2C%20omgevingsvergunning%20en%20het%20projectbesluit>.
- Kam, F. de, Donders, J. H. M., Ros, A. P., Allers, M. A. & Kam, C. A. de. (2010). Renovatie van het huis van Thorbecke. In *Miljardendans in Den Haag: Over Bezuinigingen en Belastingen* (pp. 185–207). essay, Sdu Uitgevers.
- Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving. (Nd). *Right to Challenge*. Opgehaald 14 juni, 2022, van <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/instrumenten/beleidsinstrumenten/juridisch/right-challenge>
- Klimaatakkoord.nl. (Nd). *Sectortafels*. Opgehaald 19 mei, 2022, van <https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/hoe-het-klimaatakkoord-tot-stand-kwam/sectortafels>
- Koole, R. A. (2019). Is een ‘akkoorden-democratie’ wel een democratie? *RegelMaat*, 34(2), 95–111. <https://doi.org/10.5553/rm/0920055x2019034002002>

- Larson, R. C. (1981). The process of regionalization: An appropriate conceptual and methodological approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 15(5), 199–205. [https://doi.org/10.1016/0038-0121\(81\)90040-9](https://doi.org/10.1016/0038-0121(81)90040-9)
- Larsson, O. (2017). A theoretical framework for analyzing institutionalized domination in network governance arrangements. *Critical Policy Studies*, 13(1), 81–100. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1393440>
- Lenteren, C. van, Bok, C. de. (2002). *Blauw en groen in het waterschap: inventariserend onderzoek naar de invloed van groene waterschapsbestuurders op het waterschapsbeleid*. Opgehaald van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/45063>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*. Den Haag.
- Nationaal Programma RES. (Nd). *Nationaal Programma Regionale Energiestrategie*. Opgehaald 4 mei, 2022, van <https://www.regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>
- Nationaal Programma RES. (2019, 10 oktober). *Brief en handreiking 1.1*. Opgehaald van <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking1/default.aspx>
- Nationaal Programma RES. (2020, 11 november). *Versterk rol volksvertegenwoordigers in de RES*. Opgehaald van <https://www.regionale-energiestrategie.nl/praktijkverhalen/1807560.aspx>
- Nationaal Programma RES. (2021, 29 oktober). *Handreiking RES 2.0 en werkbladen*. Opgehaald van <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking2/2049228.aspx>
- NOS. (2022, 17 maart). *Lokale partijen nog dominant, grote verschuivingen door debutanten blijven uit*. Opgehaald 19 juni 2022, van <https://nos.nl/collectie/13894/artikel/2421520-lokale-partijen-nog-dominanter-grote-verschuivingen-door-debutanten-blijven-uit>
- NWO. (2021, 28 oktober). *MARET | Een nadere kennismaking met onderzoeksproject Renewable Energy Strategies: Effective Public Engagement in Climate Policy and Energy Transition (RESPECT)*. Opgehaald van <https://www.nwo.nl/cases/een-nadere-kennismaking-met-respect>
- OESO. (2020). *Good practice principles for deliberative processes for public decision making*. Opgehaald van <https://www.oecd.org/gov/open-government/good-practice-principles-for-deliberative-processes-for-public-decision-making.pdf>

- Olsson, J. (2003). Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 283-300.
- Overheid.nl. (2019, 2 juli). *Klimaatwet*. Opgehaald 17 juni 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01>
- Overheid.nl. (Nd). *Veelgestelde vragen over GR-register*. Opgehaald 28 mei 2022, van <https://www.overheid.nl/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen-over-het-GR-register#GR001>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2021a, oktober 28). *Klimaat- en energieverkenning 2021*. Opgehaald van <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2021>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2021b). *Monitor concept-RES. Een analyse van de concept-Regionale Energiestrategieën*. Opgehaald van [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-monitor-concept-res-een-analyse-van-de-concept-regionale-energie-strategieen\\_4297.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-monitor-concept-res-een-analyse-van-de-concept-regionale-energie-strategieen_4297.pdf)
- Publiek Denken. (2020). *Alleen ben je sneller, samen kom je verder*. Opgehaald van <https://magazines.publiekdenken.nl/hetwaterschap-6-2020/regionale-energiestrategie/>
- Raad Openbaar Bestuur [ROB]. (2021, 23 juni). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Opgehaald van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandsland>
- Raadschelders, J. (1993). *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*. Uitgeverij Verloren, Hilversum.
- RES Twente. (2021, 18 februari). *Besluitvorming in twee stappen*. Opgehaald van <https://energiestrategietwente.nl/nieuws/besluitvorming-in-twee-stappen>
- Rijksoverheid. (2020, 5 juni). *Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar Raad van State*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>

- Rijksoverheid. (2021, 28 oktober). *Klimaatnota 2021: klimaatbeleid leidt tot meer CO2-reductie, maar extra stappen blijven nodig*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/28/klimaatnota-2021-klimaatbeleid-leidt-tot-meer-co2-reductie-maar-extra-stappen-blijven-nodig>
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- Rovers, E. & Lindhout, W. (2022). *Nu is het aan ons: Oproep tot Echte Democratie*. De Correspondent.
- Schaap, L. (2019). *Lokaal Bestuur*. Convoy Uitgevers BV.
- Scharpf, F. (2006). *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Opgehaald van [https://aei.pitt.edu/6097/1/pw\\_107.pdf](https://aei.pitt.edu/6097/1/pw_107.pdf)
- Schmidt, V. A. (2013). 'Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput''. *Political Studies*, 61, 2-22. Opgehaald van [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_21.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_21.pdf)
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0028>
- Sociaal-Economische Raad. (2017). *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*. Opgehaald van <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2017/regionaal-samenwerken.pdf>
- Tierney, W.G. & Clemens, R.F. (2011). Qualitative research and public policy: the challenges of relevance and trustworthiness. In: Smart, J. & Paulsen, M. (eds) *Higher education: handbook of theory and research*, vol 26. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-0702-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-94-007-0702-3_2)
- Torney, D. (2021). Deliberative mini-publics and the European Green Deal in turbulent times: The Irish and French climate assemblies. *Politics and Governance*, 9(3), 380–390. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4382>
- Turner, K., Krenus, B., Ireland, L. & Pointon, L. (2012). *Essential academic skills*. Oxford University Press.

- Tweede Kamer. (2022, 31 mei). *Plenaire vergadering 31 mei 2022*. Opgehaald van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2022P10014>
- Unie van Waterschappen. (nd). *Geborgde zetels*. Opgehaald 14 juni, 2022, van <https://unievanwaterschappen.nl/themas/geborgde-zetels/>
- Van den Berg, E. & Kouwenhoven, W. (2008). Ontwerponderzoek in vogelvlucht. *Tijdschrift voor lerarenopleiders*, 29(4), 20–26. Opgehaald van <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/15300705/ontwerponderzoek.pdf>
- Van Saane, M., Meerenburgh, J. & Vink, H. (2021). *Handreiking regionaal samenwerken in de RES*. Opgehaald van <https://lokale-democratie.nl/attachment/entity/b72ae441-52a3-457b-b39a-70d0ff43dda>
- Verenigde Naties. (2015, 12 december). *Paris Agreement*. Opgehaald van [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en)
- Verhoeven, I. (2011). *Vergeet niet hoe activistisch bestuur met identiteit omgaat bij bestuurlijke herindeling*. Opgehaald van [https://tijdschriften.boombestuurkunde.nl/tijdschrift/benm/2011/1/benm\\_1389-0069\\_2011\\_038\\_001\\_007](https://tijdschriften.boombestuurkunde.nl/tijdschrift/benm/2011/1/benm_1389-0069_2011_038_001_007)
- Volkskrant. (2020, 15 december). Frans burgerforum behaalt succes: Macron wil referendum over opnemen klimaat in de Grondwet. Opgehaald van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/frans-burgerforum-behaalt-succes-macron-wil-referendum-over-opnemen-klimaat-in-de-grondwet~b94785f9/>
- Wohlin, C. (2014). *Guidelines for snowballing in systematic literature studies and a replication in software engineering*. Proceedings of the 18th International Conference on Evaluation and Assessment in Software Engineering - EASE '14. Opgehaald van <https://doi.org/10.1145/2601248.2601268>



## Appendix

### A. Interviewgide

In deze appendix wordt de basis van de interviewgide uiteengezet. Per interview zijn deze vragen toegespitst op de desbetreffende respondent en zijn of haar achtergrond en expertise, om op deze manier diepgaand in gesprek te kunnen gaan over zijn of haar ervaringen met het thema democratische legitimiteit.

#### 0. Introductie

- Veel dank voor uw tijd. Het interview zal circa 45 minuten in beslag nemen.
- Introductie van mezelf en toelichting over het onderzoek.
- Bij voorkeur wordt de audio in het interview opgenomen. Deze opname wordt na verwerking vernietigd. Heeft u daar bezwaar tegen?
- Heeft u vooraf vragen of opmerkingen? Ook tijdens het interview is daar altijd gelegenheid tot.
- Kunt u mij vertellen over de manier waarop u betrokken bent geraakt bij de RES?
  - Waar bestaat uw rol uit/hoe geeft u daar invulling aan?

#### 1. Representatieve democratie

- Inputlegitimiteit
  - In hoeverre denkt u dat de onderwerpen die spelen in de RES voldoende aandacht kregen/krijgen in de afgelopen GR-/ aanstaande PS-verkiezingen?
  - Worden deze onderwerpen voldoende belicht in de programma's en campagnes?
  - Kunt u iets vertellen over de verhoudingen en verwachtingen tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers?
  - Op welke momenten worden volksvertegenwoordigers meegenomen in het besluitvormingsproces?
    - Welke inbreng hebben zij op deze momenten?
    - Welke invloed hebben zij op deze momenten?
    - Hoe draagt u zorg voor een volledige inhoudelijke voorbereiding van de volksvertegenwoordigers voor de behandeling van de RES?
  - In hoeverre hebben volksvertegenwoordigers invloed op de vormgeving van het besluitvormingsproces?
    - In hoeverre gaat deze invloed verder dan het accorderen van een totaalplan?
  - In hoeverre ziet u samenwerking en/of afstemming tussen de leden van de verschillende volksvertegenwoordigende organen?

## Democratie voor de wind

- In hoeverre geschiedt die samenwerking en/of afstemming langs de lijnen van een politieke partij?
- Throughputlegitimiteit
  - Hoe kan de informatiehuishouding (juist en tijdig) richting volksvertegenwoordigers verbeterd worden?
  - Hoe kan het inhoudelijke debat gestimuleerd worden in de volksvertegenwoordigende organen, zodat er meer opties zijn dan accorderen aan het einde van de rit?
  - In hoeverre was volgens u de kaderstellende rol van de volksvertegenwoordiging voldoende benut?

### 2. Pluralistische democratie

- Inputlegitimiteit
  - Hoe waarborgt u het proces van inbreng door alle betrokken belanghebbenden?
  - Hoe bepaalt u met welke (bewoners)groepen u in gesprek treedt?
  - Op welke manieren benadert u belanghebbenden die zich niet uit zichzelf melden?
    - In hoeverre slaagt u erin deze belanghebbenden te bereiken?
  - Wat zou uw definitie van draagvlak zijn?
  - Wordt de mate van draagvlak periodiek getoetst?
    - Zo ja, waaraan wordt deze getoetst?
- Throughputlegitimiteit
  - Hoe gaat u om met eventuele onduidelijkheden over de rol- en taakverdeling binnen deze structuur?
  - Kunt u enkele voorbeelden geven van procesafspraken die goed functioneren/gefunctioneerd hebben?
  - Kunt u enkele voorbeelden geven van procesafspraken die niet goed functioneren/gefunctioneerd hebben?

### 3. Participatieve democratie

- Inputlegitimiteit
  - Op welke manieren legt u de inbreng van inwoners vast (procesafspraken)?
  - Participatieladder: van informeren tot meebeslissen → wat draagt bij aan het vertrouwen en de effectiviteit?
  - Hoe zorgt u ervoor dat de inbreng van inwoners goed meegenomen wordt?
  - Transparantie → open communiceren, ook over tegenvallers/vertragingen etc.
- Throughputlegitimiteit

## Democratie voor de wind

- Hoe gaat u om met de balans tussen actief betrekken/meenemen en het volgen van de originele planning: wanneer is er voldoende geparticipeerd?
- In hoeverre kunt u rekening houden met de belangen van ‘de stille meerderheid’, om zo een ‘grote bekkendemocratie’ te voorkomen?
- Hoe gaat u om met het NIMBY-effect?

### 4. Overig/algemeen

- Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van de vertegenwoordiging van wethouders in het bestuur van een RES?
- Hebben de wethouders in het bestuur van de RES naar uw idee een stevig mandaat?
- Hoe geschiedt de terugkoppeling van wethouders naar gemeenteraden?
  - Wat zijn de voor- en nadelen van deze methode van terugkoppeling?
- Op welke manier gaat u om met conflicten tussen het lokaal en regionaal belang?
  - Op welke manier neemt u gemeenteraadsleden hierin mee?
- In welke mate is er samenwerking en/of afstemming met de andere RES in Overijssel?
  - Op welke aspecten concentreert deze samenwerking/afstemming zich?

## B. Resultaten zoektermen

Zoekterm	Aantal artikelen	
	FindUT	Google Scholar
Democratie EN regionaal bestuur	17	49
Democratische legitimiteit EN samenwerkingsverbanden	4	7
Democratische legitimiteit EN regionaal bestuur	1	25
Participatie EN regionaal bestuur	6	10
Regionaal samenwerken EN energiestrategie	1	2

**Tabel B.1** Aantal resultaten per zoekterm in FindUT en Google Scholar

## C. Overzicht aanbevelingen

- *Aanbeveling 1.1.1: De RES-regio mag meer initiatief nemen in het organiseren van informatieve bijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers, om kennisuitwisseling te stimuleren en zo een steviger basis te vormen voor het inhoudelijke debat dan nu het geval is.*
- *Aanbeveling 1.1.2: Volksvertegenwoordigers mogen in de inrichting van het besluitvormingsproces een meer prominente plek innemen om voldoende tijd te reserveren voor het inhoudelijke debat voorafgaand aan de behandeling van de RES, bijvoorbeeld in de startnotitie.*
- *Aanbeveling 1.2.1: Actoren moeten voor aanvang van het samenwerkingsproces meer in gezamenlijkheid discussiëren over het proces, de verwachtingen naar elkaar en de rollen en verantwoordelijkheden die daarbij horen, zodat deze helder vastgelegd kunnen worden, bijvoorbeeld in een startnotitie.*
- *Aanbeveling 1.2.2: Onderzoek de mogelijkheid van het instellen van een regionale griffier, die op regionaal niveau ondersteunend is aan alle democratische gremia. Daarmee is deze persoon ook een begeleider voor alle gemeentelijke griffiers. Dit draagt bij aan een solide proces, waarin rollen en verantwoordelijkheden helder zijn.*
- *Aanbeveling 1.3.1: Op landelijk en regionaal niveau dienen afspraken te worden gemaakt over het informeren van volksvertegenwoordigers, zodat politici van lokale partijen niet de boot missen bij informatie die langs partijpolitieke lijnen georganiseerd wordt.*
- *Aanbeveling 1.3.2: Implementeer reguliere updates van volksvertegenwoordigers in het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld als vast onderdeel tijdens commissievergaderingen. Hierin wordt ingegaan op de status van het proces en relevante ontwikkelingen op de inhoud.*
- *Aanbeveling 2.1: Het NP RES mag zich uitdrukkelijker opstellen als praktische begeleider in het proces, om i.s.m. de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden volksvertegenwoordigers proactief te ondersteunen met procesadviezen.*
- *Aanbeveling 2.2: Waterschappen kunnen door middel van kennisdeling op het gebied van duurzaamheid optreden als inhoudelijk netwerker in de regio richting de RES 2.0.*
- *Aanbeveling 2.3: Expliciteer de rol van de provincies op het gebied van ruimtelijke ordening en borg deze rol in de nieuwe Omgevingswet, zodat rollen en verantwoordelijkheden helderder worden uitgesproken.*
- *Aanbeveling 3.1: Stel lokale ambities van gemeenten vroegtijdig vast, zodat het draagvlak voor regionale maatregelen in het vervolg van het RES-proces vergroot wordt.*
- *Aanbeveling 3.2: Onderzoek de haalbaarheid van een RES-regionaal burgerforum op het gebied van de energietransitie om zo inwoners onafhankelijk en met vertrouwen te laten participeren.*