

Regionale democratie vergt energie - een vervolg

Het proces ná de RES in Fryslân

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Regionale democratie vergt energie – een vervolg

Het proces ná de RES in Fryslân

Opstellers

■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■ en ■■■■■■■■■■

Portefeuillehouder

■■■■■■■■■■

Datum

16 februari 2026

Inhoud

Voorwoord	4
Conclusies en aanbevelingen	8
Aanleiding en vraagstelling	8
Conclusies.....	10
Aanbevelingen.....	15
1. Aanleiding en vraagstelling	17
1.1 Inleiding.....	17
1.2 Eerder onderzoek naar de RES.....	18
1.3 De opvolger van de RES 1.0.....	19
1.4 Doorwerking.....	22
1.5 Doel- en vraagstelling.....	22
1.6 Onderzoeksaanpak.....	23
1.7 Leeswijzer.....	24
2. Het proces ná de RES 1.0	25
2.1 De organisatie van de RES-regio Fryslân 2021	25
2.2 Van RES-organisatie naar de Friese Energietafel.....	27
2.3 Vervolgstappen na de RES 1.0.....	34
2.4 Resultaten van de samenwerking	37
2.5 Samenvattende bevindingen	37
3. Stand van zaken	39
3.1 Monitoring	39
3.2 Voortgang RES-bod	40
3.3 Samenvattende bevindingen	41
4. Democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0	42
4.1 Inleiding.....	42
4.2 Volksvertegenwoordigers en het proces ná de RES 1.0	43
4.3 Stakeholders en het proces ná de RES 1.0	50
4.4 Inwoners en het proces ná de RES 1.0	53
4.5 Samenvattende bevindingen	54
5. Doorwerking van de aanbevelingen	56
5.1 Aanbeveling 1: Kaderstellend document	57
5.2 Aanbeveling 2: Consultatieronde	58
5.3 Aanbeveling 3: Participatie stakeholders	58
5.4 Aanbeveling 4: Participatie van inwoners	59
6. Democratische legitimiteit op gemeentelijk niveau	61

6.1	Inleiding.....	61
6.2	Betrokkenheid bij de RES 1.0	61
6.3	Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0.....	61
	Bronnenlijst.....	63
	Bijlage 1: lijst met geïnterviewde personen	66
	Bijlage 2: scorekaart democratische legitimiteit.....	67
	Bijlage 3: tabel doorwerking aanbevelingen	70
	Bijlage 4: volledige activiteitenlijst Friese Energietafel	72
	Bijlage 5: lijst met afkortingen.....	75
	Bijlage 6: voorgeschiedenis	76
	Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân.....	77

Voorwoord¹

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

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

Draagvlak – democratische legitimiteit

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

Rol gemeenten

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

Mede daarom, en omdat de RES een regionaal proces is en dus een regionale verantwoordelijkheid, voerde de Noordelijke Rekenkamer haar vervolgonderzoek uit in samenwerking met gemeentelijke rekenkamers (twee² Friese, zes Drentse en vier Groningse). In

¹ Dit voorwoord is ook als begeleidende brief aan Provinciale Staten gestuurd.

² Een derde Friese gemeentelijke rekenkamer haakte op het allerlaatste moment af; het verzamelde materiaal is wel gebruikt voor de analyse.

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

Conclusies en aanbevelingen

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

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

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

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

Opmerkingen bij bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten

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

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

Tot slot

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

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

Dr. 
Secretaris-directeur

Bijlage Aanbevelingen onderzoek 2021 en 2026

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

Provinciale Staten (2021)

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

Aan Gedeputeerde Staten (2021)

2. Overweeg bij de totstandkoming van RES 2.0 een consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te lassen voordat een beslissing over de concept-RES wordt genomen. Veranker deze consultatieronde in het startdocument voor de RES. Leg daarin vast dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronde niet alleen een besluit nemen over de inhoudelijke koers van de RES, maar ook over de verdere invulling van het proces en hun rol daarin.
3. Behoud voor het traject naar de RES 2.0 de FEA en veranker deze beter in de besluitvormingsstructuur. Maak duidelijke afspraken over de manier waarop de bestuurders over de aanbevelingen van de FEA besluiten in de RES 2.0. Zorg ervoor dat de bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit nemen en leg vast dat de aangenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES.
4. Zet een programma op waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Houd daarbij rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Om op decentraal niveau draagvlak te creëren voor het Klimaatakkoord en de concretisering daarvan, hebben zich in 2019 in Nederland 30 regio's voor de Regionale Energiestrategie (RES-regio's) gevormd. De provincie Fryslân vormt een afzonderlijke RES-regio. De nationale doelstelling is om in 2030 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op land op te wekken. Het doel van het vormen van de regio's is decentrale overheden - en hun maatschappelijke partners - in staat te stellen een goed maatschappelijk geaccepteerd plan op te stellen. De regio's kiezen daarbij voor het instrument van de Regionale Energiestrategieën (RES). Die strategieën zijn bedoeld om een maximale maatschappelijke acceptatie te krijgen van de energietransitie en de manier waarop die in de regio wordt gerealiseerd. Elke regio deed in 2021 een bod dat aansloot bij het doel van in totaal 35 TWh en ontwikkelde een bijpassende Regionale Energiestrategie (RES): de RES 1.0. Het Friese bod bedraagt 3 TWh. Het was de bedoeling dat iedere regio tweejaarlijks een RES zou vaststellen: in 2023 een RES 2.0 en in 2025 een RES 3.0.

Binnen de Friese RES werken de provincie, gemeenten, het Wetterskip Fryslân, netbeheerders en maatschappelijke partners samen aan het realiseren van het RES-bod van 3 TWh duurzame opwek. Dit deden zij in aanloop naar de RES 1.0 in de RES-regio Fryslân en na de vaststelling van de eerste strategie binnen de FET. De FET richt zich niet alleen op de RES maar op de hele energietransitie. De FET herijkte haar beleid niet en stelde in plaats van een RES 2.0 de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân op. Daarnaast stelden zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten verschillende documenten vast met betrekking tot de energietransitie. Voorbeelden zijn het Energieprogramma Fryslân, het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat (pMIEK) en de Energievisie.

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

Klimaatakkoord: draagvlak door diverse vormen van betrokkenheid

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

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

³ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân, p. 13.

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

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

De bedoeling was om periodiek een soortgelijk onderzoek te doen naar de volgende RES'en. Daarom wilde de NRK in 2025 de democratische legitimiteit van de RES 2.0 onderzoeken. Maar van een RES 2.0 is geen sprake. De RES-regio Fryslân publiceerde, net als de meeste andere regio's, een Voortgangsdokument in plaats van een nieuwe strategie. Voorlopig komt er geen nieuwe strategie. Ondertussen gaat de energietransitie door en blijft de behoefte aan voldoende democratisch en maatschappelijk draagvlak voor deze transitie bestaan. In de provincie Fryslân is de RES ondergebracht bij de Friese Energietafel (FET), een organisatie waarin deelnemende partijen samen werken aan de energietransitie in de provincie. Voldoende reden om onderzoek te doen naar de democratische legitimiteit van het vervolg op de RES 1.0. Volgens het Klimaatakkoord raakt het centrale doel⁴ van dit akkoord aan het leven van alle dag. Het Klimaatakkoord is een maatschappelijk akkoord; burgers, bedrijven en overheden zijn op elkaar aangewezen om gezamenlijk een bijdrage aan het centrale doel te leveren.⁵

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

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

- Voortgangsrapportages RES Fryslân;
- Meerjarenplan FET 2023-2025;
- Concept-Energievisie, inclusief kennisdocument.

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

- Startnotitie uitvoering klimaatakkoord & energieprogramma;
- Energieprogramma Fryslân 2022-2025;
- Besluit deelname aan de FET;
- pMIEK;
- Startdocument Integraal Programmeren;
- Startnotitie Omgevingsvisie;
- Wijziging omgevingsverordening Fryslân 2022.

Het voortgangsdokument heeft een cyclus van twee jaar. In juni 2025 leverde de RES-regio Fryslân de Voortgangsrapportage RES Fryslân 2025 op.⁶

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

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

⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 9.

⁶ Voortgangsrapportage RES Fryslân 2025.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

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

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

Kader: Conclusies gemeenten op hoofdlijnen

RES 1.0

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

Proces na de RES 1.0

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

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

Conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

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

- Provinciale Staten waren niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsrapportage in plaats van een herijking van de RES.⁷ Statenleden ontvingen de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân van juni 2023 ter informatie en agendeerden het stuk niet. De Voortgangsrapportage van juni 2025 ontvingen Provinciale Staten ter kennisgeving. Provinciale Staten konden wel debatteren over andere beleidsstukken in het proces na de RES, zoals het Energieprogramma en de Energievisie.
- De rol van stakeholders was ten opzichte van de RES 1.0 dezelfde: maatschappelijke partners verenigden zich in de Friese Energie Alliantie (FEA) en gaven gevraagd en ongevraagd advies aan de Friese Energietafel (FET). Deelnemers aan de FET legden deze rol schriftelijk vast in twee overeenkomsten. Zij legden niet vast dat bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit moeten nemen en dat aangenomen adviezen worden geïntegreerd.
- Op regionaal niveau betrok de provincie inwoners niet bij het proces na de RES 1.0. Individuele inwoners hebben geen rol binnen de FET.
- De aanbevelingen die de NRK in haar onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 (2021) deed, werkten niet of nauwelijks door in het proces ná de RES 1.0.

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

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

Zowel de FET als Gedeputeerde Staten stelden verschillende documenten op als onderdeel van het proces ná de RES 1.0. Gedeputeerde Staten betrokken Provinciale Staten bij de door Gedeputeerde Staten opgestelde documenten. Maatschappelijke partners waren, verenigd in de FEA, betrokken bij de door de FET opgestelde documenten.

Gedeputeerde Staten stelden de Voortgangsrapportages vast. Provinciale Staten kregen de Voortgangsrapportage van juni 2023 en de Concept-Energievisie ter informatie. Provinciale Staten agendeerden de Voortgangsrapportage van juni 2023 niet. Provinciale Staten waren niet betrokken bij de keuze voor een voortgangsdocument in plaats van een herijking van de RES.

Provinciale Staten stelden de Startnotitie uitvoering klimaatakkoord & energieprogramma, de Startnotitie omgevingsvisie en de Wijziging omgevingsverordening vast. Provinciale Staten bespraken het Energieprogramma en de Energievisie en namen hierbij een aantal amendementen en moties aan. De overige documenten ontvingen zij ter informatie.

Provinciale Staten ontvingen de tweede Voortgangsrapportage op 28 oktober 2025.

⁷ De keuzemogelijkheid van het NPRES tussen een RES 2.0 en een voortgangsrapportage lichten we toe in paragraaf 1.3 van het rapport.

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

In het proces ná de RES is de organisatie van de RES-regio Fryslân veranderd. De regio richtte de FET op, waarin dezelfde deelnemers die aan de Friese RES 1.0 werkten, zich gezamenlijk bezighouden met de energietransitie. De RES is ondergebracht onder één van de programmalijnen van de FET. De maatschappelijke partners werken op basis van een samenwerkingsovereenkomst samen in de FEA. De FEA is onderdeel van de FET. Concrete resultaten van de FET zijn de bovengenoemde documenten.

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

De FET rapporteert in de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân over de voortgang van het RES-bod in zijn geheel en niet op projectniveau. Lokale overheden zijn bevoegd gezag voor de uitvoering van projecten in het kader van de RES. In december 2022 was in totaal ruim 77% van het RES-bod gerealiseerd, voor bijna 10% van het RES-bod was nog geen invulling. De FET kan niet met zekerheid zeggen of het Friese RES-bod van 3 TWh in 2030 haalbaar is. Eén van de problemen waar de provincie Fryslân mee kampt in de energietransitie, is netcongestie. Als gevolg van netcongestie kan het dat het RES-bod niet gehaald wordt volgens de FET.

In januari 2025 was ruim 81% van het RES-bod gerealiseerd, voor ruim 12% van het RES-bod was nog geen invulling. Het is volgens de FET onwaarschijnlijk dat Fryslân in het huidige tempo het RES-doel van 3 TWh gaat halen. Dit komt volgens de FET door beperkende regelgeving, netcongestie en het ontbreken van voldoende nieuwe plannen.

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

In de RES 1.0 nam de RES-regio Fryslân geen kaders voor de uitvoering op. In het proces ná de RES 1.0 stelde de FET ook geen kaders op voor de uitvoering. De uitvoering van projecten ligt bij de afzonderlijke gemeenten. Zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten stelden enkele documenten vast die direct raken aan de RES, waarin ruimtelijke kaders staan voor de uitvoering van de energietransitie. Het gaat om de Omgevingsvisie, het pMIEK, een wijziging van de Omgevingsverordening en de Energievisie. Deze documenten verwijzen naar de RES en stellen ruimtelijke, financiële en maatschappelijke kaders.

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

De rol van volksvertegenwoordigers laat zich minder goed duiden in het proces ná de RES 1.0 dan in het proces richting de eerste regionale energiestrategie. In eerste instantie stond een Startnotitie RES 2.0 geagendeerd voor een Statenvergadering in maart 2023. Omdat destijds niet duidelijk was of er een herijkte RES 2.0 zou komen, werd dit punt op verzoek van Gedeputeerde Staten van de agenda gehaald. Provinciale Staten waren niet betrokken bij de keuze voor een

voortgangsrapportage in plaats van een RES 2.0. Zij kregen de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân ter kennisgeving en agendeerden het stuk niet. Provinciale Staten waren wel betrokken bij door Gedeputeerde Staten opgestelde stukken, zo stelden Provinciale Staten de Startnotitie omgevingsvisie vast en de Energievisie.

De rol van stakeholders bleef dezelfde. Maatschappelijke partners, verenigd in de FEA, geven in het proces ná de RES 1.0 nog steeds gevraagd en ongevraagd advies aan de FET. Deelnemers aan de FET legden deze rol schriftelijk vast in twee overeenkomsten. De rol van inwoners bleef ook dezelfde. Zij werden op provinciaal niveau niet betrokken bij de FET, de RES of de door Gedeputeerde Staten opgestelde documenten in het proces na de RES 1.0.

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

De provincie wilde de implementatietabel over de doorwerking van de eerder gedane aanbevelingen niet invullen en de vragen over de doorwerking van de eerdere aanbevelingen niet beantwoorden, omdat zij van mening was dat de aanbevelingen alleen van toepassing waren op de RES 2.0 en niet op het proces ná de RES 1.0. De rekenkamer heeft nadere uitleg gegeven over de relevantie en toepasbaarheid van de aanbevelingen op het proces na de RES 1.0, maar de provincie liet zich niet overtuigen. Overige vragen beantwoordde de provincie wel.

Om toch de doorwerking van de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek in kaart te kunnen brengen, analyseerde de NRK die zelf. Hieronder gaan we per aanbeveling uit ons eerdere onderzoek in op de doorwerking ervan. Voor de beoordeling van de doorwerking van de aanbevelingen maakten we gebruik van de volgende door de NRK opgestelde rubricering:

Toelichting

Geringe doorwerking: er is nauwelijks sprake van doorwerking, bijvoorbeeld doordat de provincie hooguit een (beleids)verkenning initiatief startte dat (nog) niet tot concrete doorwerking leidde.

Beperkte doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'geringe doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een klein onderdeel van de aanbeveling implementeerde.

Gedeeltelijke doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij 'beperkte doorwerking', bijvoorbeeld doordat de provincie een wezenlijk deel van de aanbeveling (maar niet de hele aanbeveling) implementeerde.

Doorwerking: er is sprake van positief te waarderen doorwerking.⁸

Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:

1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
2. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
3. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.

⁸ Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid, p. 4.

4. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

Aanbeveling 1: Kaderstellend document

Stel voor de RES 2.0 een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan:

- A. Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek Ruimte voor inbreng, waarin wij aanbevelen een stakeholderanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen naar Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de participatie.
- B. Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.
- C. Dat de participatie vanuit de RES-organisatie regionaal wordt vormgegeven, dat wil zeggen dat op het niveau van de regio wordt ontworpen hoe de participatie eruit moet zien en welke overheid het meest aangewezen is deze participatie uit te voeren. Het verdient aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio).

Provinciale Staten namen deze aanbeveling over en gaven Gedeputeerde Staten de opdracht een kaderstellend startdocument op te stellen. De Startnotitie RES 2.0 stond in eerste instantie geagendeerd voor een Statenvergadering van maart 2023. Omdat toen niet duidelijk was of er een RES 2.0 zou worden opgesteld, is dit punt op verzoek van Gedeputeerde Staten van de agenda gehaald.

De provincie voerde na de RES 1.0 geen actorenanalyse uit. Participatie over de RES zelf vond niet plaats. Inwoners hebben geen rol in de FET. Dezelfde stakeholders die eerder betrokken waren bij de RES 1.0 zijn nu onderdeel van de FET. Er is geen doorwerking van deze aanbeveling.

Aanbeveling 2: Consultatieronde

Overweeg bij de totstandkoming van de RES 2.0 een consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te lassen voordat een beslissing over de concept-RES wordt genomen. Veranker deze consultatieronde in het startdocument voor de RES. Leg daarin vast dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronde niet alleen een besluit nemen over de inhoudelijke koers van de RES, maar ook over de verdere invulling van het proces en hun rol daarin.

Gedeputeerde Staten onderschreven deze aanbeveling en waren voornemens een consultatieronde binnen de RES-organisatie ter overweging in te brengen bij het opstellen van een RES 2.0.

Er vond met betrekking tot de Concept-Energievisie een consultatieronde plaats onder de deelnemende partijen aan de FET. De FEA, de gemeenten, het Wetterskip Fryslân en de netbeheerder reageerden ieder afzonderlijk op de Concept-Energievisie. Daarnaast dienden vier partijen die geen onderdeel van de FET zijn een zienswijze in. Het was aan de colleges van de betreffende overheden om de volksvertegenwoordigingen hierin te betrekken. Gedeputeerde Staten deelden alle reacties met Provinciale Staten. Er is geen sprake van doorwerking van deze aanbeveling. Er heeft alleen een consultatieronde onder bestuurders met betrekking tot de Energievisie plaatsgevonden. Er vond geen consultatieronde langs de volksvertegenwoordigers plaats.

Aanbeveling 3: Participatie van stakeholders

Behoud voor het traject naar de RES 2.0 de FEA en veranker deze beter in de besluitvormingsstructuur. Maak duidelijke afspraken over de manier waarop de bestuurders over de aanbevelingen van de FEA besluiten in de RES 2.0. Zorg ervoor dat de bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit nemen en leg vast dat de aangenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES.

Gedeputeerde Staten onderschreven het belang van de FEA en waren voornemens de verdere verankering ervan in te brengen in de RES-organisatie. De FEA is een partner binnen de FET. De overheidspartijen van de FET sloten een samenwerkingsovereenkomst en de FEA sloot een eigen samenwerkingsovereenkomst met haar leden. In beide overeenkomsten is de rol van de FEA vastgelegd. Er is hierin niet vastgelegd dat bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit moeten nemen en dat aangenomen adviezen worden geïntegreerd. Er is sprake van gedeeltelijke instrumentele doorwerking.

Aanbeveling 4: Participatie van inwoners

Zet een programma op waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Houd daarbij rekening met de participatiebehoefte en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

Gedeputeerde Staten onderschreven het belang van participatie en gaven aan dat de uitwerking sterk zou afhangen van de inhoud van de RES 2.0. De RES 2.0 is niet opgesteld. Wel stelde de provincie documenten vast na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie. De RES werd ondergebracht bij de FET. Inwoners hebben geen rol in de FET en konden niet participeren over de documenten die de provincie vaststelde. Inwonerparticipatie bleef een taak voor de gemeenten. De RES-regio heeft hier geen zicht op. Er is geen sprake van doorwerking.

Aanbevelingen

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

Naast de aanbevelingen die de NRK in 2021 deed en die naar het oordeel van de NRK nog steeds van belang zijn voor de democratische legitimiteit van de energietransitie, volgt uit het huidige onderzoek één aanvullende aanbeveling. Deze formuleren we hieronder:

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

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

Dit past bij het huidige bestuursakkoord waarin onder meer staat dat inwoners een actievere rol verdienen bij het maken van beleid en begrotingen.⁹

⁹ Bestuursakkoord 2023-2027, Oparbeidzje foar Fryslân, juli 2023, p. 8.

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

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

Aangezien de RES-samenwerking in de eerste plaats een vrijwillige samenwerking is en de uitdagingen voor iedere RES-regio verschillen, is niet voorgeschreven hoe de organisatie van die samenwerking eruit moet zien. De RES is niet verankerd in wetgeving.¹¹ Het Nationaal Programma RES (NPRES) ondersteunt iedere regio met betrekking tot kennis, besluitvorming en data. Het NPRES vormt zo het scharnierpunt tussen het Klimaatakkoord en de RES-regio's. Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van EZK, sinds juli 2024 Klimaat en Groene Groei (KGG), en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) dragen de opzet, inrichting en uitvoering van het NPRES.¹²

RES-regio Fryslân

De provincie Fryslân vormt een afzonderlijke RES-regio waarin de provincie, alle achttien Friese gemeenten en het Wetterskip Fryslân gezamenlijk werken aan de RES-ambities. De betrokken overheden deden in de RES 1.0 een bod om vanaf 2030 3 TWh duurzame elektriciteit op land te produceren.¹³

¹⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 222.

¹¹ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân, pp. 17-19.

¹² Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân, p. 18.

¹³ RES-regio Fryslân. (2021). Regionale Energiestrategie Fryslân, p. 4.

In 2022 richtten de regiopartijen de Friese Energietafel (FET) op, omdat zij de behoefte hadden de samenwerking binnen de Friese RES-regio te verstevigen.¹⁴ Deze organisatie bestaat uit de provincie Fryslân, alle achttien Friese gemeenten, Wetterskip Fryslân, de Friese Energiealliantie en netbeheerder Liander.¹⁵ De FET richt zich niet alleen op de duurzame opwek van energie door zon en wind – de thema's uit de RES 1.0 – maar op de gehele energietransitie. Hier vallen bijvoorbeeld onderwerpen als de warmtetransitie, energiebesparing, energie-infrastructuur en lokaal eigendom onder. De RES is onderdeel van de Friese Energietafel.¹⁶ Dit lichten we nader toe in hoofdstuk 2.

1.2 Eerder onderzoek naar de RES

In 2021 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer het rapport Regionale democratie vergt energie.¹⁷ Daarin beantwoordde zij de vraag op welke wijze de democratische legitimiteit van de RES geborgd is. “Democratische legitimiteit reikt verder dan de legitimiteit die ontstaat door de representatieve democratie (verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan dat namens de kiezers besluiten neemt). Betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming is van belang als aanvullende vorm van democratie.”¹⁸

De Noordelijke Rekenkamer stelde in het kader van dat onderzoek een scorekaart op die de democratische legitimiteit van de RES in beeld brengt. In het Klimaatakkoord staat expliciet beschreven dat de RES een instrument is voor decentrale overheden en maatschappelijke partners om maatschappelijke acceptatie van de energietransitie te realiseren.¹⁹

Bij de ontwikkeling van een RES moeten overheden samen met stakeholders regionaal gedragen keuzes uitwerken die vervolgens worden vertaald naar zoekgebieden, projecten en uitvoering. “Per regio dragen gemeenten, waterschap en provincie zorg voor een goede en tijdige informatie van burgers en realiseren zij lokale faciliteiten om burgers in staat te stellen effectiever mee te denken in de strategievorming. Het is aan de regio om te bepalen welke facilitering hiervoor nodig is.”²⁰ Regionale overheden moeten zich bij de uitvoering van de RES houden aan de in het Klimaatakkoord vastgelegde afspraken over burgerparticipatie bij de wijkgerichte aanpak en projectparticipatie bij hernieuwbare energieopwek.²¹

Vanwege het belang dat in het Klimaatakkoord gehecht wordt aan de democratische legitimiteit van de RES, vindt de rekenkamer het zinvol blijvend aandacht te besteden aan de democratische

¹⁴<https://frieseeenergietafel.nl/actueel/friese-energietafel-van-start>, benaderd op 3 oktober 2024.

¹⁵ <https://frieseeenergietafel.nl/over-ons/organisatie-partners>, benaderd op 3 oktober 2024.

¹⁶ Friese Energietafel (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 3.

¹⁷ Noordelijke Rekenkamer (2021). Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES Fryslân, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/regionale-democratie-vergt-energie>.

¹⁸ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân, p. 6.

¹⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 162.

²⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.

²¹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 218.

kwaliteit van beleid dat tot stand komt in een samenwerking tussen overheden en de samenleving (bestaande uit maatschappelijke partners, het bedrijfsleven en burgers).

Kader I: Regionale democratie vergt energie, Fryslân (2021)

De Noordelijke Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 het volgende:

- De RES is ontwikkeld door een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Friese overheden en maatschappelijke partners.
- De RES 1.0 is tot stand gekomen in drie fasen, bestaande uit 1) het opstellen van een startnotitie door de Friese overheden, waarin besloten werd dat provinciale en gemeentelijke beleidskaders leidend zouden worden, 2) het opstellen van de concept-RES, die voorgelegd werd aan de Friese volksvertegenwoordigingen, 3) de vaststelling van de RES 1.0.
- De RES heeft een kleine rol gespeeld in de Provinciale Statenverkiezingen van 2019. Wel kwamen aan de RES verwante thema's aan bod. Ook in het bestuursakkoord van de provincie Fryslân kwamen onderwerpen terug die in de RES voorkomen, zoals locaties voor wind- en zonneparken.
- Provinciale Staten namen met de vaststelling van de Startnotitie een kaderstellend besluit, maar toetsten de voortgang niet expliciet aan de kaders.
- Voor de RES is de instemming van alle betrokken gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen noodzakelijk. Dit maakt het besluitvormingsproces ingewikkeld: elk gremium moet over dezelfde tekst – dus ook over dezelfde amenderingen – besluiten, omdat de RES anders niet door iedereen gedragen wordt. Dit maakte het moeilijk voor volksvertegenwoordigers om tegen de RES te stemmen of amendementen aan te dragen.
- In de RES 1.0 zijn gemeenten aangewezen als primair verantwoordelijk voor de participatie van en communicatie met inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Veel van de gemeentelijke plannen die bijdragen aan het totale RES-bod van de regio Fryslân, dateren al van vóór de RES 1.0. De rekenkamer kon niet vaststellen in hoeverre participatie van inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners in deze plannen in het kader van de RES had plaatsgevonden.
- De RES 1.0 is zonder brede betrokkenheid van de Friese bevolking tot stand gekomen. De maatschappelijke partners, verenigd in de Friese Energiealliantie (FEA), werden wel betrokken bij de totstandkoming van de RES 1.0, maar het was onduidelijk wat er met hun inbreng gebeurde en de indruk was dat er niet goed naar hen werd geluisterd.
- De Friese RES was voornamelijk een ambtelijk en bestuurlijk product waar inwoners weinig invloed op hebben gehad.

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

1.3 De opvolger van de RES 1.0

Aan het begin van het RES-proces is een tweejaarlijkse cyclus vastgesteld: iedere twee jaar zouden de RES-regio's een nieuw strategisch document opstellen. Op basis van zowel het Klimaatakkoord als de RES 1.0 was de verwachting dat een RES 2.0 zou worden opgesteld.²² In 2022 kwam de vraag

²² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord, p. 225; RES-regio Fryslân. (2021). Regionale Energiestrategie Fryslân, p. 10.

op of een RES 2.0 plan-m.e.r.-plichtig zou zijn; het NPRES legde die vraag voor aan een werkgroep van ambtelijke vertegenwoordigers van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.²³ M.e.r. staat voor milieueffectenrapportage. Een milieueffectenrapportage brengt de milieueffecten van een projectplan in kaart, zodat deze meegenomen kunnen worden in de besluitvorming over het plan.²⁴

Kader II: Advies werkgroep

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

- de RES kaderstellend is voor een mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig besluit;
- een passende beoordeling voor de gevolgen op een Natura 2000-gebied moet worden gemaakt, of;
- de RES het kader vormt voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.²⁵

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

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

- een voortgangsdokument dat tweejaarlijks verschijnt, te beginnen in juli 2023; of
- een RES Herijking 2.0 en verder, waarin nieuwe of aangepaste strategische keuzes worden vastgelegd.²⁶

Het voortgangsdokument behoudt de cyclus van twee jaar. Dit ligt anders bij de tweede optie, een herijking van de RES, waarin een regio aangepaste of nieuwe plannen of kaders opneemt, dan kent elke regio zijn eigen tempo en ritme.²⁷ De RES-regio's kozen bijna allemaal voor het opstellen van een voortgangsdokument en daarmee voor beschrijving van de stand van zaken van de uitvoering in plaats van de voorgenomen aanpassing van de strategie.

De RES-regio Fryslân koos ook voor een voortgangsrapportage. De regio maakte deze keuze, omdat er ten opzichte van de RES 1.0 in Fryslân geen bijgestelde ambities zijn, er geen kern zoeklocaties zijn of nieuw beleid is vastgesteld.²⁸ Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES 2.0, zoals oorspronkelijk de bedoeling van dit onderzoek was, is zonder een RES 2.0 niet mogelijk. De Noordelijke Rekenkamer richt zich daarom op de democratische legitimiteit van het huidige proces ná de RES 1.0. Zoals beschreven in paragraaf 1.2 wordt de RES in het Klimaatakkoord gezien als instrument om maatschappelijke acceptatie van de

²³ NPRES. (2022). Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energiestrategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r.-plichtig?

²⁴ <https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer>, benaderd op 25 oktober 2024.

²⁵ Nationaal Programma RES, Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r. plichtig?

²⁶ Nationaal Programma RES. (2022). Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.

²⁷ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx>, benaderd op 26 september 2024.

²⁸ Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 12.

energietransitie te realiseren. In de provincie Fryslân is de RES onderdeel geworden van de Friese Energietafel, een organisatie waarin overheden samen met de netbeheerder en de FEA aan de algehele energietransitie werken.²⁹ De RES is hiermee onderdeel geworden van de energietransitie, maar omvat niet de hele energietransitie. Onder het proces na de RES verstaat de NRK meer dan alleen de RES. Hier vallen bijvoorbeeld ook het Meerjarenplan van de FET en het Energieprogramma Fryslân onder (zie kader IV). Daarmee valt ook het proces na de RES 1.0 onder de energietransitie. De RES, inclusief het proces erna, is daarmee nog steeds een instrument ‘waarin onder de bevolking maximaal wordt ingezet op maatschappelijke acceptatie van de energietransitie en de manier waarop dat in de regio kan worden gerealiseerd’.³⁰

Kader III: vaststellingsbevoegdheid

Bij de RES 1.0 was sprake van een vaststellingsbevoegdheid van Provinciale Staten. De Voortgangsrapportage bevat, net als de RES 1.0, geen nieuwe doelstellingen of gebieden en is daarom slechts informierend. Bij de Voortgangsrapportage was niet langer sprake van een vaststellingsbevoegdheid van Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten stelden de Voortgangsrapportage vast en deelden dit ter informatie met Provinciale Staten. Statenleden waren niet betrokken bij de beslissing een Voortgangsdokument op te stellen.

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

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

Kader IV: documenten onder het proces ná de RES 1.0

De Noordelijke Rekenkamer ziet de volgende documenten als onderdeel van het proces ná de RES 1.0:

Documenten opgesteld door de FET:

- Voortgangsrapportages
- Meerjarenplan FET 2023-2025
- Concept Energievisie inclusief kennisdocument

Documenten opgesteld door de provincie:

- Startnotitie uitvoering klimaatakkoord & energieprogramma
- Energieprogramma Fryslân 2022-2025
- Besluit deelname aan de FET
- pMIEK
- Startdocument Integraal Programmeren
- Startnotitie omgevingsvisie
- Wijziging omgevingsverordening Fryslân 2022

²⁹ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân.

³⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord.

1.4 Doorwerking

Een deel van dit onderzoek gaat over de doorwerking van de aanbevelingen die de rekenkamer in 2021 deed. Er bestaan verschillende opvattingen over doorwerking. Met doorwerking bedoelen wij het effect van de aanbevelingen op de (verbetering van) beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.³¹ Hieronder gaan wij kort in op drie manieren waarop doorwerking van rekenkameronderzoek kan worden geoperationaliseerd.³²

- A. Bereik van onderzoek: in een politiek-bestuurlijke context is aandacht voor het onderwerp, wordt de inhoud besproken en vindt besluitvorming plaats over de aanbevelingen. In dit onderzoek, kijken we dan naar de mate waarin de aanbevelingen zijn overgenomen en naar de aandacht in de samenleving, de pers en andere rekenkamers.
- B. Effecten van onderzoek: welke verandering het onderzoek teweegbracht binnen de provincie of daarbuiten. Hiermee breng je in kaart wat er na besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkameronderzoek. In dit onderzoek, analyseren we de mate waarin de aanbevelingen zijn vertaald in beleid(-svoornemens) en naar het politieke en maatschappelijke effect van de uitvoering ervan.
- C. Soorten bereikte doorwerking: hiermee wordt in kaart gebracht in hoeverre de effecten van onderzoek bijdragen aan de verbetering van beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording. Er bestaat een onderscheid in vier soorten doorwerking:
 - 1. Preventieve doorwerking: wanneer een rekenkameronderzoek tussen aankondiging en publicatie al heeft geleid tot verbeteractie(s) van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie.
 - 5. Agenderende doorwerking: wanneer als gevolg van het rekenkameronderzoek een nieuw thema onderwerp is geworden van het maatschappelijk en/of politieke debat.
 - 6. Instrumentele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of beleidsuitvoering.
 - 7. Conceptuele doorwerking: wanneer het rekenkameronderzoek heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen, al dan niet op andere beleidsterreinen dan waar onderzoek naar gedaan is.

1.5 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek staat de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 centraal. Daarbinnen analyseren we de doorwerking van de overgenomen aanbevelingen uit het

³¹ Gebaseerd op: Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2014/04/Beleidsonderzoek_2014_08.

³² Gebaseerd op NVRN, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018.

onderzoek Regionale democratie vergt energie; dat gebeurt aan de hand van de in paragraaf 1.4 beschreven operationalisering.

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

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

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

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

1.6 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek voerden we een documentenanalyse uit. We analyseerden de voortgangsrapportage RES, het beleid en de programma's die de provincie Fryslân in het kader van de energietransitie opstelde na de RES 1.0. We voerden verschillende gesprekken met provincieambtenaren en legden hen schriftelijk vragen voor.

We deden een *quick scan* van provinciale verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden. Hiervoor zijn de verkiezingsprogramma's van de aan de Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart 2023 deelnemende partijen en het bestuursakkoord geanalyseerd. Daarnaast voerden we een media-analyse uit om de verkiezingscampagne in beeld te brengen.

Om een beeld te krijgen van de betrokkenheid van de maatschappelijke partners legden we schriftelijk vragen voor aan de voorzitter van de Friese Energie Alliantie.

Voor het onderzoek naar de doorwerking van de eerder gedane aanbevelingen legden we de provincieambtenaren een implementatietabel voor. Later zetten we de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek om in vragen die betrekking hadden op het proces ná de RES 1.0. De provincie

wilde de tabel niet invullen en de vragen over de doorwerking van de eerdere aanbevelingen niet beantwoorden, omdat zij van mening was dat de aanbevelingen alleen van toepassing waren op de RES 2.0 en niet op het proces na de RES 1.0. We analyseerden zelf of de provincie opvolging gaf aan de eerder gedane aanbevelingen in het proces ná de RES 1.0. De provincie beantwoordde overige vragen van de NRK wel, deed suggesties voor de scope van het onderzoek en deelde gevraagde documenten met de NRK.

Kader V: gemeenten

Gelijktijdig met dit onderzoek, onderzochten we namens twee Friese gemeentelijke rekenkamers de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces ná de RES 1.0. Het gaat om de gemeenten Harlingen en Noardeast-Fryslân.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de ontwikkeling van de RES-organisatie, het proces ná de RES 1.0 en de resultaten van de RES-organisatie. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de stand van zaken met betrekking tot de projecten die moeten optellen tot het Friese RES-bod van 3 TWh. In hoofdstuk 4 gaan we in op de betrokkenheid van Provinciale Staten, stakeholders en inwoners bij het proces na de RES 1.0. In hoofdstuk 5 beschrijven we de doorwerking van de eerder gedane aanbevelingen in het proces na de RES 1.0. Tot slot behandelen we in hoofdstuk 6 de resultaten van de onderzoeken naar de democratische legitimiteit in het proces na de RES 1.0 in vier Friese gemeenten.

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

2. Het proces ná de RES 1.0

In dit hoofdstuk beschrijven we de RES-organisatie en het proces ná de RES 1.0 in de regio Fryslân. Hiermee doelen we op de stappen die de provincie zette na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie. We gaan eerst kort in op de organisatie van de RES-regio Fryslân ten tijde van de RES 1.0 – een uitgebreide toelichting op de organisatiestructuur staat in het eerdere onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer³³ – om vervolgens in te gaan op de organisatieontwikkeling. We behandelen tevens de samenwerking binnen en de resultaten van de RES-organisatie.

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

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

2.1 De organisatie van de RES-regio Fryslân 2021

De Friese RES-regio bestaat uit de provincie, alle achttien gemeenten, Wetterskip Fryslân en enkele maatschappelijke partners. De maatschappelijke partners verenigden zich in de Friese Energiealliantie (FEA).³⁴ In bijlage 6 beschrijven we de voorgeschiedenis van de Friese RES.

Overleg en samenwerking

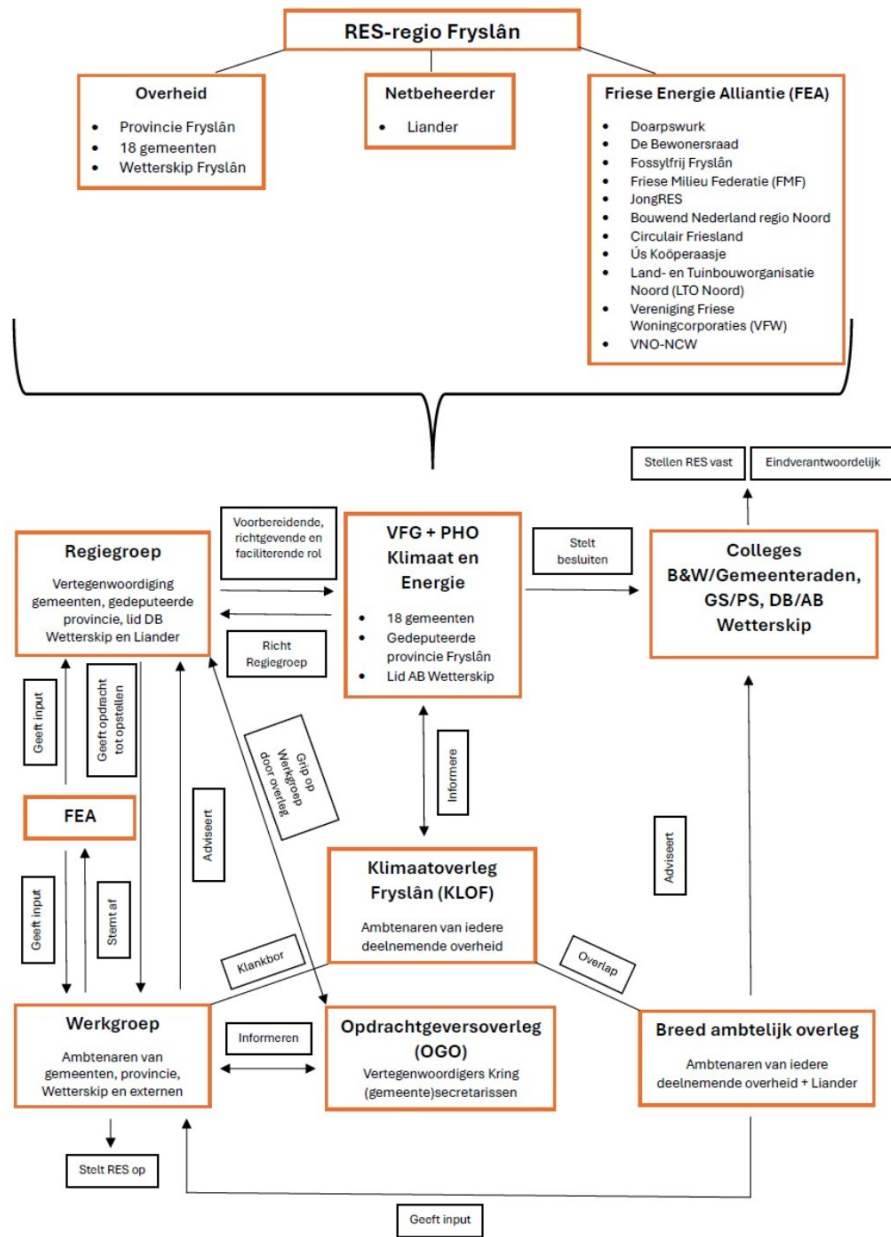
De Friese RES-regio kenmerkte zich door veelvuldige onderlinge advisering, afstemming en dialoog. De nadruk van de RES-organisatie lag op samenwerking en het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindproduct. Om dit te bereiken, namen in veel organisatieonderdelen vertegenwoordigers van netbeheerders en Friese overheden plaats. De maatschappelijke organisaties, verenigd in de FEA, vormden ten tijde van de RES 1.0 een afzonderlijk onderdeel van de Friese RES-organisatie.³⁵

³³ Noordelijke Rekenkamer (2021). Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/regionale-democratie-vergt-energie>.

³⁴ Website van de Friese Energietafel, <https://frieseeenergietafel.nl/over-ons/organisatie-partners/fea>, benaderd op 19 juni 2024.

³⁵ Provincie Fryslân. (2019). Startdocument Regionale Energiestrategie, pp. 15-16.

Afbeelding 1: organisatie RES-regio Fryslân 2021 (Bron: NRK)



Regie, voorbereiding en ondersteuning

De Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) richtte de Regiegroep op waarin de gedeputeerde, een lid van het AB van het Wetterskip, een vertegenwoordiging van de Friese gemeenten, een strategisch omgevingsmanager van Liander en een vertegenwoordiger van de FEA plaatsnamen. Deze groep gaf richting aan het RES-proces, bereidde besluitvorming voor en had een ondersteunende rol om de besluitvorming zo vlot mogelijk te laten lopen. Iedere deelnemer had

een gelijkwaardige rol binnen de Regiegroep. Het Opmachtgeversoverleg stuurt de Werkgroep aan.³⁶

Verantwoordelijkheid en besluitvorming

De Friese gemeenteraden, Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur (AB) van het Wetterskip waren verantwoordelijk voor hun eigen besluitvorming omtrent de RES en droegen de verantwoordelijkheid om participatie en draagvlak op lokaal niveau te stimuleren. De VFG en het portefeuillehoudersoverleg (PHO, bestuurders van de deelnemende overheden) Klimaat en Energie stelden besluiten voor. Zij hadden tevens een initiërende rol in het startproces van de RES en adviseerden over tussenproducten. De deelnemende bestuurders beslisten zelf welke producten zij aan de eigen volksvertegenwoordiging voorlegden.³⁷

Ambtelijke organisatie

De ambtenaren van de verschillende overheidsorganisaties waren breed vertegenwoordigd in het Klimaatoverleg, het Opmachtgeversoverleg, een breed ambtelijk overleg en de Werkgroep. De Werkgroep legde de RES 1.0 voor aan hun eigen bestuurders.³⁸

2.2 Van RES-organisatie naar de Friese Energietafel

Bij de vaststelling van de RES 1.0 tekenden de deelnemers een intentieverklaring waarin zij afspraken om de samenwerking onder de loep te nemen.³⁹ Uit ambtelijke en bestuurlijke verkenningen kwam naar voren dat er een sterke behoefte was om de huidige samenwerking te verstevigen.⁴⁰ Zo ontstond het idee voor een Friese Energietafel (FET), die zich toelegt op de uitvoering van de algemene energietransitie in Fryslân.⁴¹ Individuele inwoners hebben geen rol in de FET.

De FET ontstond uit de RES-regio Fryslân en kenmerkt zich door een nauwe samenwerking tussen dezelfde partijen die voorheen aan de RES 1.0 werkten.⁴² In 2022 besloten Gedeputeerde Staten van Fryslân deel te nemen aan de FET, waarover zij Provinciale Staten per brief informeerden.⁴³ De provincie Fryslân, het Wetterskip en de achttien Friese gemeenten sloten datzelfde jaar een samenwerkingsovereenkomst, die ten doel heeft “de samenwerking tussen de Overheden

³⁶ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân, pp. 21-22.

³⁷ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân, pp. 20-21.

³⁸ Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie Fryslân, pp. 20-21.

³⁹ Friese Energietafel. (2023). Bijlage 1: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel, Verbinden, Vergroenen, Versnellen, p. 8.

⁴⁰ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie op 25 juni 2024.

⁴¹ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, pp. 10-11.

⁴² Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 31.

⁴³ Besluit genomen tijdens DS-gearkomste van 20 december 2022; Brief van Gedeputeerde staten aan Provinciale Staten van 6 december 2022 met kenmerk 02055688.

onderling en tussen de Overheden en de maatschappelijke partners te bevorderen bij hun samenwerking in de Energietransitie.”⁴⁴ Onder de samenwerking vallen:

- de actualisatie en uitvoering van de Regionale Energie Strategie (RES) voor de regio Fryslân in het kader van het Nationale Programma RES en daarbinnen;
- aandacht geven aan een bredere samenwerking in de Energietransitie inclusief de productie van Elektriciteit, de verduurzaming van de Gebouwde Omgeving via de warmtetransitie en energiebesparing en de opschaling en investering in de energieinfrastructuur.⁴⁵

Met deze samenwerkingsovereenkomst wilden de betrokken partijen de projectorganisatie, zoals die was vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst RES Friesland van 28 november 2019, aanpassen en versterken. De partijen zetten zich in voor de uitvoering van de activiteiten zoals omschreven in het document Friese Energietafel: Verbinden, versnellen, vergroenen, waarbij de partijen aandacht geven aan:

- informatievoorziening;
- opdrachtnemerschap rond de organisatie en uitvoering van de samenwerking;
- bestuurlijke, ambtelijke en financiële inzet;
- gezamenlijke en afzonderlijke bestuurlijke verantwoordelijkheden; en
- wijze van borging van de participatie en betrokkenheid van maatschappelijke partners/de mienskip.

Op basis van dezelfde samenwerkingsovereenkomst verwachten de overheden dat de FEA – de alliantie van maatschappelijke partners die onderdeel uitmaakt van de Friese Energietafel – gevraagd en ongevraagd kennis en kunde deelt met de rest van de FET. Daarnaast waren de overheden voornemens afspraken te maken met de FEA, Liander, TenneT en Stedin over deelname aan het Bestuurlijk Overleg voor onder meer advisering over het bod RES 2.0 en het opstellen van jaarprogramma’s. Ook wilden de overheden de uitvoering van eenieders taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de energietransitie op elkaar afstemmen.⁴⁶ Tot slot waren de overheden conform de samenwerkingsovereenkomst van plan om met FEA, Liander, TenneT en Stedin afspraken te maken over deelname aan de Regiegroep met betrekking tot onder andere de volgende onderwerpen:

- Informeren en betrekken van maatschappelijke partners om te zorgen voor de benodigde Legitimatie.
- Advisering aan en afstemming met de overheden met betrekking tot de uitvoering van hun eigen taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het in stand houden en investeren in het energienetwerk voor zover dit betrekking heeft op de samenwerking.
- Afstemming en informeren over de opvolging met betrekking tot uitgebrachte adviezen.

De FEA sloot een eigen samenwerkingsovereenkomst met haar leden. In een brief die de burgemeester van Leeuwarden namens de in de RES samenwerkende overheden naar de FEA

⁴⁴ Samenwerkingsovereenkomst Friese Energietafel 2022-2030.

⁴⁵ Artikel 1.1 Samenwerkingsovereenkomst Friese Energietafel 2022-2030.

⁴⁶ Artikel 3.5 en 3.11.1 Samenwerkingsovereenkomst Friese Energietafel 2022-2030.

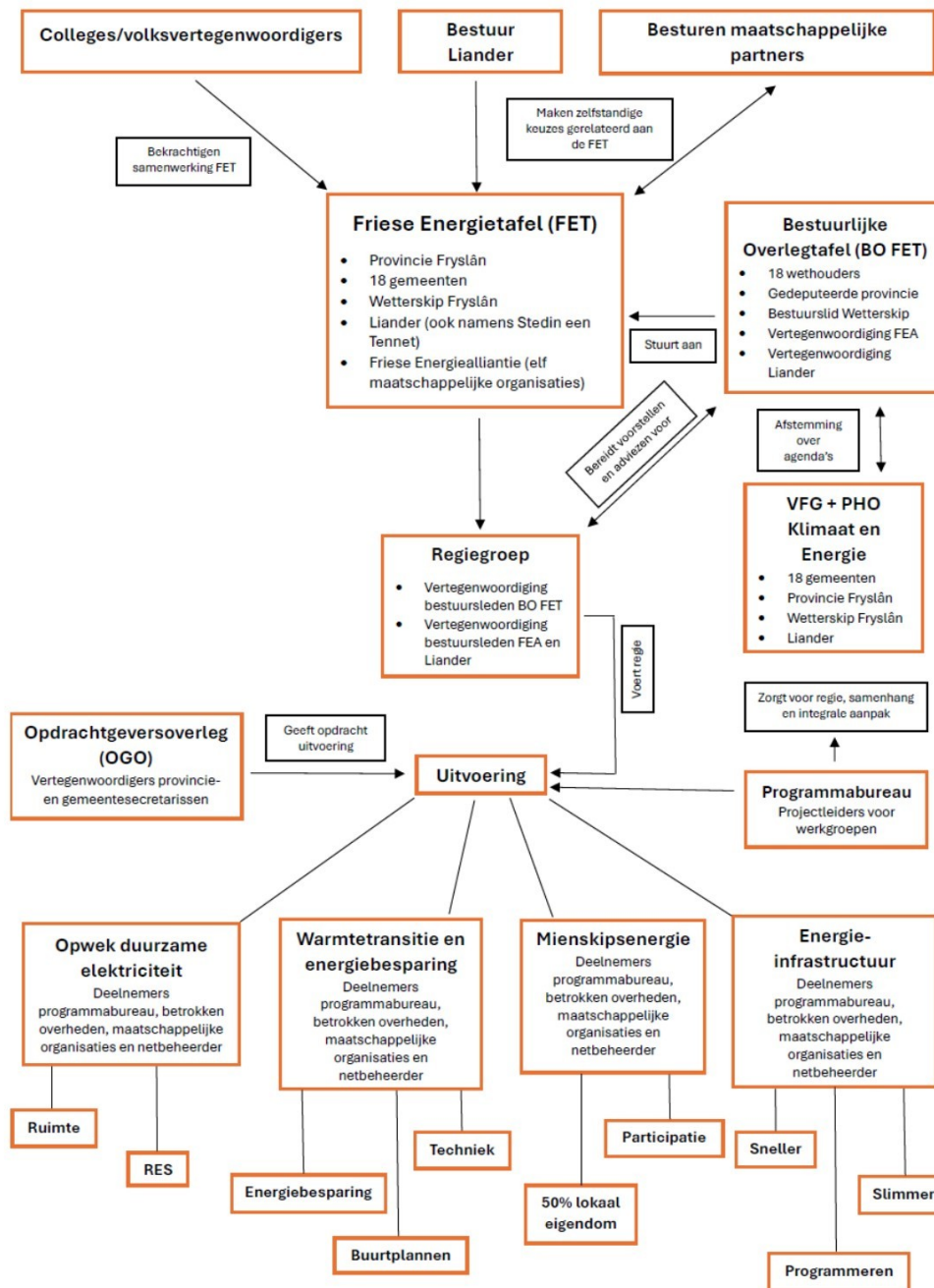
stuurde ter ondertekening, bekrachtigden de overheden en de FEA de afspraken die in de samenwerkingsovereenkomsten staan.⁴⁷

De individuele colleges van gemeenten, de provincie Fryslân en het DB en AB van het Wetterskip bekrachtigden begin 2023 de deelname aan de Friese Energietafel.⁴⁸ Afbeelding 2 toont de formele organisatiestructuur van de FET in 2024.

⁴⁷ Gemeente Leeuwarden, Brief van Sybrand van Haersma Buma aan Ingrid van der Vegte, Onderwerp: Verzoek bevestiging samenwerking tussen de overheden en FEA m.b.t de Friese Energietafel, 18 juli 2023.

⁴⁸ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, pp. 10-11.

Afbeelding 2: organisatie RES-regio Fryslân 2024 (Bron: NRK)



De plaats van de RES binnen de FET

De partijen van de RES-regio, nemen deel aan de FET. Binnen de FET werken partijen aan de energietransitie. In de samenwerkingsovereenkomst die de overheden sloten, staat onder meer dat de actualisatie en de uitvoering van de RES onder de samenwerking in de energietransitie valt. Partijen willen de samenwerking bevorderen door onder andere de projectorganisatie zoals vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst RES Friesland van 28 november 2019 aan te

passen en te versterken.⁴⁹ De RES is een afzonderlijke werkgroep binnen de programmapijler Opwek duurzame elektriciteit. De RES is organisatorisch en inhoudelijk ingebed in de FET. De overheden binnen RES-regio Fryslân werken niet afzonderlijk aan de RES.

Focus

Waar de RES-regio Fryslân zich in 2021 richtte op beleids- en strategievorming omtrent de RES 1.0 – de uitvoering ervan lag bij de gemeenten – draait de FET op basis van de Voortgangsrapportage om de realisatie van de plannen en de verwezenlijking van de energietransitie. Daarnaast ligt de nadruk op het bundelen van expertise, het opbouwen van kennis, het faciliteren van initiatieven en het integraal aanpakken van energievraagstukken.⁵⁰

Visie

Zoals afbeelding 2 laat zien, is de Friese Energietafel de kern van de nieuwe RES-organisatie. De missie van de FET is om krachten, kennis en kunde te bundelen om samen de energietransitie te realiseren. De borging van professionele inzet, integrale aanpak van energievraagstukken en nauwe samenwerking tussen overheden en maatschappelijke partners zijn onder andere deel van de visie van de Energietafel.⁵¹ De deelnemende partijen willen de energieopgave verbreden van alleen duurzame opwek naar de algemene energietransitie in Fryslân. In de Voortgangsrapportage staat dat ook thema's als infrastructuur, lokaal eigendom en warmte onder hieronder vallen.⁵²

Een bestuurlijke en ambtelijke verkenning en een verkenning met de deelnemers van de FEA lagen ten grondslag aan het opzetten van de FET, waar de RES onderdeel van werd. In de verkenningen kwamen aspecten naar voren met betrekking tot de opgave van Fryslân met betrekking tot de energietransitie, zoals de omvang en complexiteit van de opgave, de constatering dat bijvoorbeeld netcongestie de gemeentegrenzen overstijgt en de schaarse middelen en capaciteit. Op basis van de genoemde aspecten wilden partijen aangesloten bij de Friese RES de samenwerking beter borgen en verstevigen op langere termijn.⁵³

Bestuur

In de samenwerkingsovereenkomst van de FET staat dat de instemming van de individuele colleges en/of raden van gemeenten, de provincie en het DB/AB van het Wetterskip de samenwerking van de FET bekrachtigd. Deze partijen blijven verantwoordelijk voor hun eigen taken en rollen. Ook de individuele besturen van de maatschappelijke organisatie en Liander maken zelfstandige keuzes die gerelateerd zijn aan de activiteiten van de FET.⁵⁴ Binnen de energietransitie hebben de gemeenten en provincie een regierol, zij verwachten van de FEA en

⁴⁹ Artikel 1.1 Samenwerkingsovereenkomst Friese Energietafel 2022-2030.

⁵⁰ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0, pp. 21-25; 28-32.

⁵¹ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 31.

⁵² In de Voortgangsrapportage staat dat de RES zich alleen op duurzame opwek door zon en wind richtte (Voortgangsrapportage p. 33). 'Warmte' viel echter al sinds het begin van het RES-proces in 2019 onder de RES. Het is niet duidelijk waar de opvatting van de FET in de Voortgangsrapportage op gebaseerd is.

⁵³ RES Fryslân, oplegger BO RES 16 juni 2022.

⁵⁴ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 31; Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 35.

Liander gevraagd en ongevraagd advies.⁵⁵ Van de bestuurders wordt verwacht dat zij kennisnemen van de ingebrachte adviezen en deze meenemen in hun overwegingen omtrent besluitvorming.⁵⁶

Besluitvorming

De Gedeputeerde, de wethouders en een lid van het dagelijks bestuur van het Wetterskip vertegenwoordigen de colleges van gemeenten, de provincie Fryslân en het AB van het Wetterskip in de Bestuurlijke Overlegtafel van de FET (BOFET). Deze komen ten minste viermaal per jaar bijeen. Op uitnodiging of op basis van gemaakte afspraken kunnen ook vertegenwoordigers van de FEA en Liander deelnemen aan de BOFET.⁵⁷ Op basis van documentatie van de FET lijken zowel de FEA als Liander permanent vertegenwoordigd te zijn in het Bestuurlijk Overleg.⁵⁸ De BOFET stuurt de FET aan en bewaakt op hoofdlijnen de uitvoering van het samenwerkingsdocument van de FET.⁵⁹ De BOFET stemt agenda's af met de VFG en het Portefeuillehoudersoverleg (PHO) Klimaat en Energie om de verbinding te waarborgen.⁶⁰

Regie

De BOFET stelde een Regiegroep in. Deze Regiegroep bestaat uit een aantal bestuursleden uit datzelfde Bestuurlijke Overleg en een vertegenwoordiging van de FEA en Liander.⁶¹ De naam verraadt de functie: de Regiegroep voert de regie op de uitvoering van de FET en bereidt voorstellen en adviezen voor die de BOFET bespreekt.⁶² Ook in de Regiegroep is extra ruimte voor de FEA en Liander om hun adviserende en agenderende rol ten opzichte van de bestuurlijke gremia te versterken.⁶³ De deelnemende overheden waren voornemens afspraken te maken met de FEA en Liander over het afstemmen met en informeren over de door deze partijen uitgebrachte adviezen.⁶⁴ Dit is bevestigd in de eerder genoemde brief die de burgemeester van Leeuwarden namens de deelnemende overheden van de FET aan de FEA stuurde. Een concrete invulling van wat afstemmen inhoudt ontbreekt.

Uitvoering

De uitvoeringsorganisatie van de FET werkt in opdracht van het ambtelijk Opdrachtgeversoverleg (OGO), dat bestaat uit gemeente- en provinciesecretarissen. De uitvoering van de FET is opgedeeld in vier programmapijlers, te weten Warmtetransitie en Energiebesparing, Mienskipsenergie, Energieinfrastructuur en Opwek duurzame elektriciteit. Elke pijler bestaat uit twee tot drie werkgroepen, waarin deelnemers vanuit het Programmabureau, de betrokken

⁵⁵ Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 32.

⁵⁶ Friese Energietafel. (2023). Bijlage 3: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel 2023-2030, p. 7; Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, pp. 32-33.

⁵⁷ Friese Energietafel. (2023). Bijlage 3: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel 2023-2030, pp. 6-7.

⁵⁸ Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 34.

⁵⁹ Friese Energietafel. (2023). Bijlage 3: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel 2023-2030, p. 6.

⁶⁰ Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 34.

⁶¹ De bestuursleden zijn: gedeputeerde provincie, wethouder gemeente Leeuwarden, vertegenwoordigers van de vier streken en de eilanden ingevuld door de wethouders van de gemeenten Súdwest-Fryslân, Tytsjerksteradiel, Waadhoeke, Ooststellingwerf en Ameland en een DB-lid Wetterskip.

⁶² Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 37.

⁶³ Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 34.

⁶⁴ Friese Energietafel. (2023). Bijlage 3: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel 2023-2030, p. 8.

overheden, de FEA en netbeheerders samenwerken.⁶⁵ De FET erkent in de Voortgangsrapportage dat de krappe capaciteit bij deelnemende organisaties een uitdaging is.⁶⁶

De activiteiten van de FET zijn per programmalijn door de FET vastgelegd in het Meerjarenplan 2023-2025.

In principe raken alle activiteiten aan de RES, omdat de RES Fryslân is opgegaan in de FET. De volgende activiteiten uit het meerjarenplan brengt de FET specifiek in verband met de RES (voor een volledige lijst van activiteiten uit het meerjarenplan: zie bijlage 4):

Opwek duurzame energie, onderdeel RES:

- Lopend:
 - opstellen voortgangsrapportage RES;
 - opstellen stand van zaken bestuurlijke ambities RES 1.0;
 - ontwikkelen zon-op-dak-data en -strategie;
 - inventariseren knelpunten en behoeften gemeenten;
 - opstellen Zonneladder kansen gezamenlijk inzicht.
- Activiteiten 2023-2025:
 - monitoren voortgang RES-ambities;
 - formuleren knelpunten in de RES;
 - ontwikkelen monitoringsystematiek (themabreed);
 - herijken ambities RES 2.0;
 - uitzetten zon-op-dak-kansen en -strategie;
 - gezamenlijk uitvragen Zonneladder.

Mienskipsenergie, onderdelen 50% lokaal eigendom en participatie:

- Lopend:
 - onderzoek percentage lokaal eigendom bij RES 1.0 (momenteel 12%).⁶⁷

Verbinding

Elke pijler heeft eigen doelen, ambities en werkgroepen. Om verkokering te voorkomen treedt het Programmabureau op als verbinder en ondersteuner van de deelactiviteiten en -projecten. Het Programmabureau zorgt voor de samenhang tussen de programmapijlers en een integrale aanpak van de uitvoering.⁶⁸ Het Programmabureau richt zich verder op de volgende taken:

- bundelen van expertise, capaciteit, kennisdeling en -opbouw;
- borging van professionele inzet;
- integrale aanpak van energievraagstukken;
- meer grip en regie op de samenhang in de uitvoering;
- faciliteren en aanjagen van initiatieven; en

⁶⁵ Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 37.

⁶⁶ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 33.

⁶⁷ Friese Energietafel. Meerjarenplan 2023-2025.

⁶⁸ Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument, p. 34, 37; Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, pp. 32-33.

- nauwe samenwerking tussen overheden en maatschappelijke partners.⁶⁹

Ontbrekende onderdelen

In de samenwerkingsovereenkomst tussen de overheden die deelnemen aan de FET staat dat in de organisatie een regiocoördinator RES zou zijn opgenomen, alsook een Breed Ambtelijk Overleg RES (BAORES).⁷⁰ Noch de regiocoördinator, noch de BAORES komen terug in de organisatiestructuur die de FET zelf beschrijft.

2.3 Vervolgstappen na de RES 1.0

Het was oorspronkelijk de bedoeling dat iedere RES-regio in Nederland na de eerste strategie elke twee jaar een nieuwe RES zou ontwikkelen. Omdat een nieuwe RES onder de Omgevingswet plan-m.e.r.-plichtig zou zijn, maakt het NPRES sinds 2022 onderscheid tussen een Voortgangsrapportage en herijkt beleid in de vorm van een RES 2.0. Volgens het Klimaatakkoord moeten alle vergunningen op 1 januari 2025 verleend zijn. Voor de projecten die hierná vergund worden, zou het nog steeds mogelijk kunnen zijn om deze vóór 2030 te realiseren.⁷¹ Overigens kunnen de maatregelen die concreet invulling geven aan de afspraken uit de RES, wel m.e.r.-plichtig zijn. In deze paragraaf beschrijven we de stappen die de provincie als overheid en als deelnemer aan de FET zette na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie.

2.3.1 Voortgangsrapportages RES 1.0 Fryslân

De RES-regio Fryslân koos voor het opstellen van een voortgangsrapportage, omdat de ambitie uit de RES 1.0 niet gewijzigd is.⁷²

In de voortgangsrapportage van juni 2023 staat dat nog niet concreet valt te zeggen of het doel van tenminste 3 TWh aan grootschalige duurzame elektriciteitsopwek op land, in 2030 wordt gehaald. Eenvoudig zal het niet worden zo staat in deze rapportage, onder meer doordat netcongestie ervoor zorgt dat projecten niet (tijdig) gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast moet de ambitie concreet gemaakt worden, zodat de netbeheerder kan anticiperen op de investeringen die nodig zijn om de ambitie te realiseren.⁷³

In de Voortgangsrapportage van juni 2025 staat dat de prognose op basis van de huidige schattingen is dat 2,62 TWh een uitkomst kan zijn in 2030. ‘Vanwege beperkende regelgeving,

⁶⁹ Friese Energietafel. (2023). Powerpointpresentatie Meerjarenplan 2023-2025, slide 5.

⁷⁰ Het BAORES zou bestaan uit één vertegenwoordiger van iedere deelnemende overheid. Het BAORES zou belast zijn met het adviseren van de bestuurlijke vertegenwoordigers in de BOFET, het ondersteunen van de projectgroep RES in het bewerkstelligen van tussenproducten en het participeren in de uitvoering van de samenwerking. Deelnemers van de BAORES zouden ten minste viermaal per jaar bijeenkomen. Friese Energietafel. (2023). Bijlage 3: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel 2023-2030, pp. 10-11.

⁷¹ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx>, benaderd op 26 september 2024.

⁷² Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, juni 2023, voorwoord.

⁷³ Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, juni 2023.

netcongestie en het ontbreken van voldoende nieuwe plannen is het onwaarschijnlijk dat Fryslân in dit tempo het RES-doel van 3,0 TWh gaat halen.⁷⁴

2.3.2 Plannen en programma's

Naast de Voortgangsrapportage stelde de FET of de provincie verschillende documenten op die direct raken aan de RES. Hieronder beschrijven we deze documenten.

Startnotitie uitvoering klimaatakkoord & energieprogramma

Hierin staat dat bij de uitvoering van het Klimaatakkoord zich steeds nadrukkelijker de vraag aandringt of er een overkoepelend klimaat-brede aanpak nodig is waarin wordt aangegeven op welke wijze sturing gegeven kan worden aan de uitvoering van het Klimaatakkoord. In lijn met de vastgestelde Omgevingsvisie gaat de provincie uit van het opstellen van een Energieprogramma.⁷⁵ Gedeputeerde Staten wilden hiermee het energiebeleid van de provincie actualiseren. Dit programma zou als basis dienen voor de provinciale inzet bij de uitwerking van de uitvoeringsstrategie van de RES en voor het proces richting de RES 2.0.⁷⁶

Integraal Programmeren

Gedeputeerde Staten schrijven in de brief aan Provinciale Staten dat alle Friese overheden, netbeheerders en de FEA zijn geraadpleegd over het opstellen van het startdocument Integraal Programmeren. Integraal programmeren van het energiesysteem in Fryslân gaat over het afstemmen van veranderingen in de energievraag op veranderingen in het energieaanbod en andersom. Het programma Integraal Programmeren is ondergebracht bij de FET.⁷⁷ Gedeputeerde Staten stelden een startdocument op en geen startnotitie, omdat het gebruikelijk is dat Provinciale Staten kaders meegeven voor startnotities. Vanwege de evenwichtige rollenverdeling betekent het raadplegen van Provinciale Staten dat daarnaast elke Friese gemeenteraad en het algemeen bestuur van het Wetterskip de gelegenheid zou moeten krijgen om kaders mee te geven voor het proces. Het onderwerp was te urgent om deze “complexe en langdurige route” te kiezen, aldus de brief van Gedeputeerde Staten.⁷⁸

Energieprogramma

Onder de huidige (mei 2024) Omgevingsvisie “De romte diele” stelden Gedeputeerde Staten het Energieprogramma Fryslân 2022-2025 vast. In dit programma is het deel van de RES 1.0, waar de provincie bij betrokken is, opgenomen. Het programma noemt: faciliteren uitvoering RES 1.0 ambitie, afspraken maken met RES partners over circulariteit binnen de energietransitie en stimuleren zon op dak via de RES.⁷⁹ In bijlage 3, Kaders en randvoorwaarden, van dit programma staan onder meer de inhoudelijke en de samenwerkingsprincipes uit de omgevingsvisie.

⁷⁴ Voortgangsrapportage RES Fryslân 2025, p. 5.

⁷⁵ Provincie Fryslân, Startnotitie Uitvoering klimaatakkoord & Energieprogramma, versie: 6 april 2021.

⁷⁶ https://fryslan.notubiz.nl/document/9991041/2/PS+foarstel+Startnotysje+Klimaatakoart+en+Energjyprogramma_, benaderd op 20 september 2024.

⁷⁷ Provincie Fryslân, brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Startdocument Integraal Programmeren Fryslân, 19 september 2023.

⁷⁸ Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Startdocument Integraal Programmeren Fryslân, 19 september 2023.

⁷⁹ Provincie Fryslân, Energieprogramma Fryslân 2022-2025, Hoe laadt Fryslân zich op voor de toekomst?, 30 maart 2022, p. 7, 9.

pMIEK

Het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat Fryslân (pMIEK Fryslân) 2023-2025 is een sturingsinstrument in de planning en uitvoering van energie-infrastructuur. In dit PMIEK ligt de focus bij de projecten van TenneT en Liander vanwege de urgente congestieproblematiek in Fryslân voor zowel levering als teruglevering van elektriciteit.⁸⁰

Meerjarenplan FET 2023-2025

Dit plan geeft met betrekking tot de RES aan wat reeds bereikt is en waar de FET aan werkt. In 2023-2025 wil de FET verdergaan met het monitoren van de voortgang van de RES-ambities, doorontwikkelen van de monitoringsystematiek (themabreed), herijken en bestuurlijk bespreken van de ambities RES 2.0, uitzetten van de “zon-op-dak-kansen en -strategie” en het gezamenlijk uitvragen Zonneladder.⁸¹

Concept-energievisie

De FET stelde in april 2024 een concept Friese energievisie op.⁸² In deze visie beschrijft de FET hoe ze toewerkt naar een schoon, toekomstbestendig en rechtvaardig energiesysteem in 2030-2050.⁸³ De FET stelde ook een kennisdocument en achtergronddocumenten op in aanloop naar de energievisie.⁸⁴ De Friese colleges, het dagelijks bestuur van het Wetterskip, de FEA en de netbeheerders kregen maanden de tijd om te reageren op deze energievisie. Het is de bedoeling dat de colleges de volksvertegenwoordigingen hierin betrekken.⁸⁵ In de visie staat dat het een “agenderende visie” betreft. Gedeputeerde Staten stellen deze visie in december 2024 vast, zo is de verwachting, na de verwerking van de wensen en bedenkingen die de FET deelnemers kunnen inbrengen.⁸⁶ Het is de bedoeling dat de deelnemers van de FET de visie benutten voor beleidsproducten van hun eigen organisatie en ook in die van de FET (zoals de RES) en in een uitvoeringsagenda van de FET.⁸⁷

In de concept-energievisie staan vijf leidende principes voor het toekomstige energiesysteem van Fryslân:

1. Fryslân stimuleert energie voor en door de gemeenschap.
2. Fryslân zet maximaal in op energiebesparing. De beschikbaarheid van energie is niet altijd vanzelfsprekend.
3. Alle duurzame energiebronnen zijn nodig, naast kleinschalige is ook grootschalige productie nodig.

⁸⁰ Provincie Fryslân, brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: PMIEK Fryslân 2023-2025, 27 juni 2023.

⁸¹ Meerjarenplan Friese Energietafel, 2023-2025.

⁸² Friese Energietafel, Concept Friese energievisie, 22 april 2024, <https://frieseeenergietafel.nl/files/2.-250424-concept-energievisie-nl.pdf>.

⁸³ Friese Energietafel, Concept Friese energievisie, 22 april 2024, p. 5.

⁸⁴ Friese Energietafel, Uw vragen over het toekomstige Friese energiesysteem beantwoord, Kennisdocument ten behoeve van de Friese Energievisie

⁸⁵ <https://frieseeenergietafel.nl/actueel/fryslan-pakt-regie-op-energiesysteem-van-de-toekomst>, benaderd op 5 juni 2024.

⁸⁶ Gedeputeerde Staten stelden de Energievisie vast op 10 december 2024.

⁸⁷ Concept Friese Energievisie, p. 5.

4. Fryslân past opwek en opslag van duurzame energie zo goed mogelijk in, in het landschap en in het energiesysteem.
5. Fryslân versterkt de flexibiliteit van het energiesysteem.

Bij de concept-energievisie hoort een kennisdocument waarin een samenvatting staat van de inzichten in het huidige en verwachte Friese energiesysteem.⁸⁸

Startnotitie omgevingsvisie

In de startnotitie staat dat een ruimtelijk kader nodig is dat concreter is dan de hoofdlijnen in de huidige omgevingsvisie. Dit kader moet duidelijk richting geven aan de urgente opgaven. Daarnaast zijn op een aantal terreinen nieuwe inzichten ontstaan. In deze startnotitie staat het volgende nieuwe inzicht geformuleerd: “de voortgang van de energietransitie (RES 1.0, Regionale Energie Strategie) en de doorstart naar een volgende fase via de Friese Energietafel (FET); de provincie heeft een regierol gekregen in de ontwikkeling van een fossielvrij energiesysteem in 2050. De urgentie hiervan is vergroot door de hoge gasprijs, het minder afhankelijk willen zijn van (Russisch) fossiel gas, en de netcongestie”⁸⁹

2.4 Resultaten van de samenwerking

“De Friese Energietafel heeft eenvoudig als doel om mensen samen ‘aan tafel’ te brengen. Niet om te praten, maar om te doen. Met als resultaat: expertise, kennisdeling en kennisopbouw; afstemming, met als doel tot een meer integrale aanpak van energievraagstukken te komen; regie en samenhang in de uitvoering; faciliteren en aanjagen van energie-initiatieven.”⁹⁰

Resultaten van de samenwerking binnen de FET zijn allereerst de inhoudelijke documenten, zoals de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân en de concept Energievisie. Ook levert de programmalijn RES binnen de FET eigen documenten op en zijn er verschillende visies en strategieën ontwikkeld door de FET die raken aan de RES. Een aantal van deze producten is in paragraaf 2.3 toegelicht. In hoofdstuk 3 geven we de resultaten weer van de opwek.

2.5 Samenvattende bevindingen

Organisatiestructuur

- De Friese RES is sinds 2023 onderdeel van de Friese Energietafel. De RES is ondergebracht in een werkgroep onder de programmalijn Opwek duurzame elektriciteit.

⁸⁸ Kennisdocument ten behoeve van Friese Energievisie.

⁸⁹ “Provincie Fryslân, Startnotitie Omgevingsvisie Fryslân, maart 2024, p. 3.

⁹⁰ Samenwerkingsdocument Friese Energietafel, p. 11.

- De organisatie rondom de RES 1.0 was gericht op de duurzame elektriciteit opwek en de RES 1.0 bevatte in een bijlage de Regionale Structuur Warmte. De FET richt zich op de uitvoering van de energiestrategie en het bevorderen van de samenwerking in de energietransitie als geheel. Hierdoor is de FET betrokken bij een breed scala aan activiteiten, programma's en visies binnen de energietransitie.
- De FEA maakt deel uit van de FET. De overheden verwachten van de FEA dat zij gevraagd en ongevraagd advies en expertise deelt binnen de FET.

Vervolgstappen na de RES 1.0

- De Friese RES-regio koos voor een Voortgangsrapportage in plaats van een RES 2.0 met herijkt beleid.
- Na de vaststelling van de RES 1.0 stelde de regio Fryslân verschillende visies en programma's op die direct raken aan de RES, zoals de concept-energievisie.

Resultaten

- Concrete resultaten zijn de door de FET opgeleverde documenten, zoals de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân en de concept-energievisie. Daarnaast stelde de FET meerdere programma's, visies en kaders op die direct raken aan de RES.

3. Stand van zaken

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate waarin de RES-regio Fryslân haar doel bereikt: het opwekken van 3 TWh hernieuwbare elektriciteit. In eerste instantie waren we voornemens de voortgang per project te onderzoeken. De FET duidt in de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân de stand van zaken van het RES-bod in zijn totaliteit en niet op projectniveau. Wij sluiten ons aan bij deze systematiek, omdat deze past bij ons onderzoek over de betrokkenheid van Provinciale Staten, stakeholders en inwoners op regionaal niveau. Lokale overheden voeren de projecten op lokaal niveau uit. We maken, net als in de Voortgangsrapportage, onderscheid tussen de gerealiseerde opwek, de verwachte opwek vanuit projecten die nog in de pijplijn zitten en nog in te vullen ambities van de RES-regio. We beschrijven de voortgang op basis van de Voortgangsrapportages RES 1.0 Fryslân.

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

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

3.1 Monitoring

De RES-regio monitort de stand van zaken van de opwek eenmaal per twee jaar voor NPRES, in de vorm van een voortgangsrapportage. Daarnaast spraken de deelnemende overheden de ambitie uit om jaarlijks een tussentijdse, interne monitoring uit te voeren, met als doel de energiestrategie actueel en levend te houden. De monitoring gebeurt per gemeente, zodat inzichtelijk wordt in hoeverre iedere gemeente de eigen ambities realiseert.⁹¹

De Friese RES is een optelsom van uitgevoerde projecten, projecten in de pijplijn en ambities waar nog geen projecten aan gekoppeld zijn. De RES-organisatie gebruikt de monitoring om de ontwikkelingen van deze ambities bij elkaar op te tellen en zodoende in kaart te brengen in hoeverre het RES-bod wordt behaald.

⁹¹ Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 12.

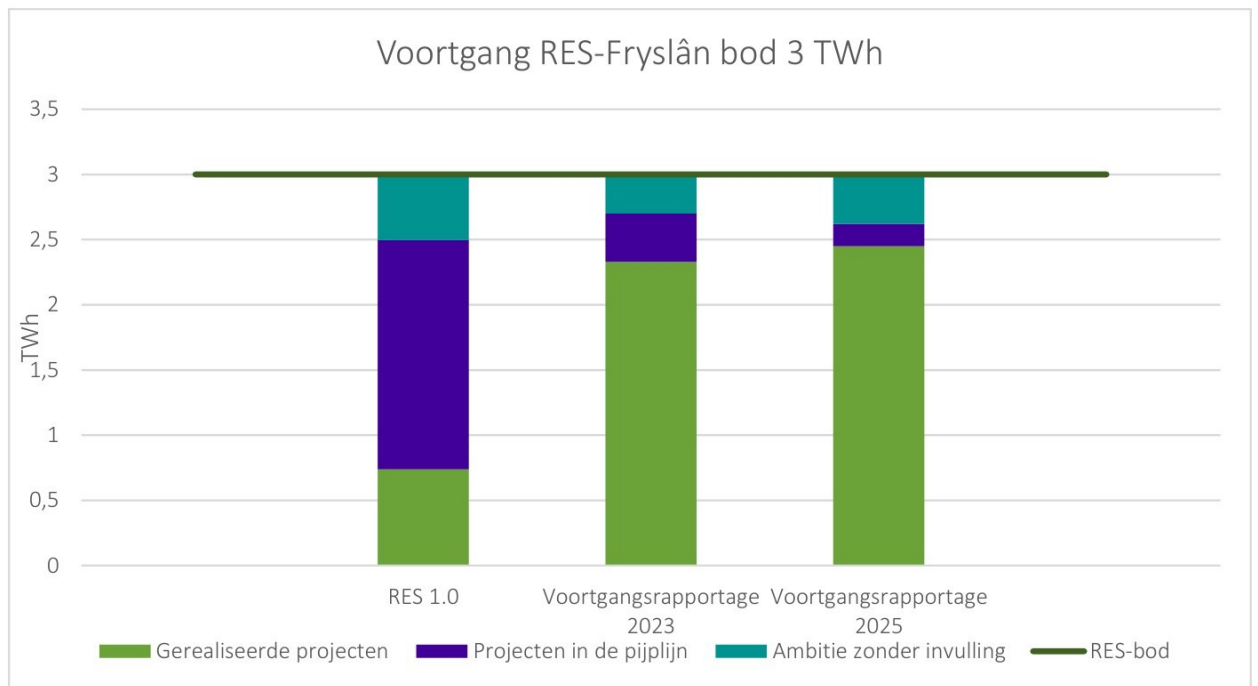
3.2 Voortgang RES-bod

In deze paragraaf beschrijven we de voortgang van het Friese RES-bod. We vergelijken de stand van zaken van de RES 1.0 met die in de Voortgangsrapportages. In de RES 1.0 werden projecten in aanbouw meegenomen bij de gerealiseerde projecten, dat is in de Voortgangsrapportages niet meer het geval. In de tabel scharen we, voor de vergelijkbaarheid, bij de RES 1.0 bij gerealiseerde projecten alleen het gerealiseerde deel van de opwek.

Het Friese RES-bod voor 2030 is minimaal 3 TWh duurzame energie opwek. In figuur 1 staan de TWh's van gerealiseerde projecten, (0,737 TWh) projecten die toen in de pijplijn zaten (1,758 TWh) en van de ambitie zonder invulling (0,500 TWh) zoals vastgelegd in de RES 1.0. Deze gegevens komen uit 2020.

Daarnaast staat in figuur 1 de stand van zaken ten tijde van de Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân. Deze gegevens komen uit januari 2023. De gerealiseerde projecten in Fryslân leveren in 2023 2,330 TWh op. Voor 0,370 TWh aan projecten was concreet in beeld hoe deze gerealiseerd worden. Resterende gemeentelijke ambities tellen op tot 0,3 TWh. Hiervoor was in 2023 nog geen concreet zicht op de invulling.

De laatste kolom in figuur 1 betreft de stand van zaken ten tijde van de Voortgangsrapportage RES Fryslân 2025. Per 1 januari 2025 was 2,45 TWh gerealiseerd. Er zit voor 0,14 TWh aan projecten in de pijplijn na vergunning en 0,03 aan projecten voor vergunning. In totaal zit er dus 0,17 TWh in de pijplijn. Voor de restambitie van 0,38 TWh moet nog invulling gezocht worden, deze restambitie is 0,08 TWh groter ten opzichte van 2023.



Figuur 1: stand van zaken RES 1.0 en Voortgangsrapportages

3.3 Samenvattende bevindingen

- De RES-regio Fryslân monitort vanaf 2022 eens per twee jaar de voortgang van het RES-bod.
- Bij aanvang van het RES-proces, in 2021, was al 74% van het RES-bod gerealiseerd doordat uitgevoerde projecten meegerekend werden in de optelsom van het Friese RES-bod. In figuur 1 hebben we die niet meegerekend bij gerealiseerde projecten, maar bij projecten in de pijplijn.
- In december 2022 was ruim 77% van het RES-bod gerealiseerd en in 2025 81,7%.
- Voor bijna 10% van het RES-bod was in 2023 nog geen invulling, in 2025 was de ambitie die nog ingevuld moet worden 12,7 % van het RES-bod.

4. Democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, maatschappelijke actoren en inwoners bij het proces ná de RES 1.0. In hoofdstuk 2 beschreven we het proces ná de RES 1.0. De mate van betrokkenheid scoren we op basis van onze Scorekaart Democratische Legitimiteit. Het betreft dezelfde scorekaart die we gebruikten in ons onderzoek uit 2021.⁹² Per thema beschrijven we kort het belang ervan, waarna we de resultaten schematisch weergeven in een tabel. Ook vergelijken we deze resultaten met de resultaten van ons onderzoek uit 2021. Onder iedere tabel volgt de onderbouwing. We belichten waar nodig afzonderlijke onderdelen van dit proces. We gaan hierbij in op de verschillende documenten die wij scharen onder het proces ná de RES 1.0.

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

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

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

Legenda

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

⁹² Voor meer informatie over de scorekaart: Heslinga, S., De Jong, P.O. & Schaap, L. (2023). Regionale Energiestrategieën vergen meer democratie. Bestuurswetenschappen, nummer 2 (2023), pp. 10-30.

4.2 Volksvertegenwoordigers en het proces ná de RES 1.0

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

Het eerste thema is de *verankering van het proces ná de RES 1.0 in verkiezingsprogramma's of bestuursakkoorden*. In deze documenten geven volksvertegenwoordigers aan wat de plannen en ambities zijn binnen bepaalde beleidsvelden voor een bepaalde periode. De mate waarin de volksvertegenwoordigers erin slagen deze plannen te realiseren, kan voor kiezers een indicatie zijn voor de daaropvolgende verkiezingen.⁹³ Dit thema bevat vier indicatoren voor de verankering van het proces ná de RES 1.0.

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

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

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

Campagne

De eerste indicator is in hoeverre het proces na de RES 1.0 als belangrijk thema is behandeld tijdens de campagne, bijvoorbeeld in debatten, traditionele media of sociale media. De RES is niet als onderwerp in verkiezingsdebatten behandeld. Onderwerpen die aan de RES raken, zoals energie en ruimtegebruik, kwamen af en toe wel terug in de debatten.

Verkiezingsprogramma's

Er namen zeventien partijen deel aan de verkiezing van Provinciale Staten Fryslân in 2023.⁹⁴ In zes verkiezingsprogramma's stond de RES expliciet en één programma spreekt over de landelijke duurzame energieopwekking doelen. Alle partijen namen in hun programma standpunten in over energie in het algemeen en over zon- en windenergie in het bijzonder. Vijf partijen gaven aan dat

⁹³ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

⁹⁴ <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/proces-verbalen/2023/2/14/definitieve-kandidatenlijst-provinciale-statenverkiezing-2023-fryslan>.

zonnepanelen in eerste instantie op daken geplaatst moeten worden. Met betrekking tot windmolens werden verschillende standpunten ingenomen. Zo wilde één partij geen windmolens als die niet rechtstreeks energie opwekken voor inwoners, zag een partij windenergie als goede aanvulling op zonne-energie, wilde een partij windmolens alleen op zee met een uitzondering voor kleine windmolens en gaf een partij aan windmolens te willen plaatsen langs wegen, kanalen en industrieterreinen. Meerdere partijen waren voorstander van kleine windmolens, de zogenaamde Groninger molens. Drie partijen wilden geen nieuwe zon- en windparken meer in de provincie en een partij wilde voorkomen dat investeerders het landschap vol zetten met windmolenparken en zonnepaneelvelden.⁹⁵

Bestuursakkoord

Het is voor de democratische legitimiteit van belang in hoeverre het proces na de RES 1.0 een plek krijgt in het bestuursakkoord van de provincie. Na de verkiezingen sloten vier van de veertien gekozen fracties een bestuursakkoord. Het onderwerp 'RES' komt niet voor in dit bestuursakkoord en er wordt niet ingegaan op het RES-bod van 3 TWh. Wel is een hoofdstuk (Investeren in schone energie) gewijd aan onderwerpen die raken aan de RES. Zo is de coalitie voor het verantwoord opwekken van energie in eigen omgeving met respect voor het open Friese landschap en moet iedereen kunnen profiteren van energie en opbrengsten van zon- en windenergie die opgewekt wordt in Fryslân. De coalitie ziet nog genoeg ruimte voor zonnepanelen op daken en langs wegen en wil geen zonnepanelen op landbouwgrond. Zij wil in landelijk gebied onder strikte voorwaarden kleine windmolens (15 meter hoog) en op een beperkt aantal bedrijventerreinen windmolens met een tiphoogte van maximaal 100 meter toestaan. Tot slot mogen bestaande dorpsmolens opschalen tot een tiphoogte van maximaal 100 meter. Belangrijkste voorwaarde hierbij is een verantwoorde inpassing in het open Friese landschap. De provincie zal de landelijke 'zonneladder'⁹⁶ gebruiken voor de keuze van zonneparken.⁹⁷

Omzetten in beleid

Tot slot is het relevant dat volksvertegenwoordigers de plannen weten om te zetten in beleid. Voor de coalitie is het makkelijker om uitvoering te geven aan beleidsvoornemens, dan voor de oppositie. Binnen de Nederlandse decentrale politiek is samenwerken essentieel. Dus is het moeilijk om alle plannen om te zetten in beleid. Voor de RES is dit niet anders. De interbestuurlijke samenwerking maakt dit alleen maar lastiger. In het proces ná de RES 1.0 koos de Friese Energietafel ervoor de RES niet te herijken. Om windmolens in beperkte mate toe te staan, legden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten een wijzigingsvoorstel Omgevingsverordening Fryslân 2022 voor.⁹⁸ Provinciale Staten namen dit voorstel aan.⁹⁹

⁹⁵ Gebaseerd op de verkiezingsprogramma's voor de provinciale verkiezing van 15 maart 2023 van de volgende partijen: BVNL, CDA, Forum voor Democratie, JA21, Partij voor de Dieren, Provinciaal Belang Fryslân, PvdA, PVV, SP, D66, VVD, 50PLUS, ChristenUnie, Grienslinks, FNP.

⁹⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-98f56735-9cca-459b-b0db-15f6457bf167/pdf>, waarin een voorkeursvolgorde voor zonnepanelen is opgenomen, eerst daken, daarna onbenutte terreinen in bebouwd gebied en daarna indien nodig in landelijk gebied bij voorkeur met slimme functiecombinaties en bij voorkeur gronden met een andere primaire functie dan landbouw of natuur.

⁹⁷ Provincie Fryslân, Bestjoersakkoart 2023-2027, Oparbeidzje foar Fryslân, juli 2023.

⁹⁸ [Wizigingsferoarderding Omjouwingsferoarderding Fryslân 2022 \(notubiz.nl\)](https://wizigingsferoarderding.Omjouwingsferoarderding.Fryslân.2022(notubiz.nl)), benaderd op 1 oktober 2024.

⁹⁹ https://fryslan.notubiz.nl/document/14613889/1/09_+def_+besl%C3%BAtizigingsferoarderding+Omjouwingsferoarderding+Frysl%C3%A2n+2022?connection_type=1&connection_id=8595088, benaderd op 30 oktober 2024.

4.2.2 Openheid agenda

Het tweede thema is *de openheid van de agenda*. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor volksvertegenwoordigers om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij beter de koers van het beleid bepalen.¹⁰⁰ De scorekaart bevat vier indicatoren voor de openheid van het agendavormingsproces.

Tabel 2: Bevindingen openheid agenda

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Beleidsruimte	+	+
Betrokkenheid	+	+
Invloed delen	±	±
Inzicht in beleidsproces	+	+

In tabel 3 geven we een overzicht van de wijze waarop Provinciale Staten betrokken waren bij de documenten die het proces ná de RES 1.0 vormen.

Tabel 3: Betrokkenheid Provinciale Staten

Document	Provinciale Staten	Ingediende moties en amendementen	Datum behandeling of toezending
Startnotitie uitvoering klimaatakkoord & energieprogramma	Vastgesteld ¹⁰¹	15 moties, waarvan 8 aangenomen	26 mei 2021
Energieprogramma Fryslân 2022-2025	Besproken ¹⁰²	2 amendementen en 27 moties, waarvan 1 amendement en 11 moties aangenomen	26 januari 2022
Besluit deelname aan de FET	Ter kennisgeving ¹⁰³	-	20 december 2022
pMIEK	Ter kennisgeving ¹⁰⁴	-	27 juni 2023
Voortgangsrapportage 2023	Ter kennisgeving ¹⁰⁵	-	11 juli 2023
Startdocument Integraal Programmeren	Ter kennisgeving ¹⁰⁶ Besproken in commissievergadering ¹⁰⁷	-	19 september 2023
Startnotitie omgevingsvisie	Vastgesteld met opdracht aan Gedeputeerde Staten om uiterlijk in mei 2026 de provinciale omgevingsvisie	-	29 mei 2024

¹⁰⁰ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

¹⁰¹ Vergadering Provinsjale Steaten 26-05-2021 Provinsje Fryslân (notubiz.nl).

¹⁰² <https://fryslan.notubiz.nl/vergadering/882393>.

¹⁰³ <https://fryslan.notubiz.nl/document/12224402/1#search=%22deelname%20FET%22>.

¹⁰⁴ <https://fryslan.notubiz.nl/document/12931343/1#search=%22PMIEK%22>.

¹⁰⁵ <https://fryslan.notubiz.nl/document/12991776/1#search=%22RES%2010%22>.

¹⁰⁶ Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Startdocument Integraal Programmeren Fryslân, 19 september 2023.

¹⁰⁷ <https://fryslan.notubiz.nl/document/13522733/3/2023-11->

15+Ferslach+fan+de+byld+en+oardielfoarmjende+kommisje?connection_type=1&connection_id=7979401, benaderd op 4 november 2024.

	voor vaststelling aan de Staten aan te bieden. ¹⁰⁸		
Wijziging omgevingsverordening Fryslân 2022	Vastgesteld ¹⁰⁹	12 amendementen, 7 moties waarvan 3 amendementen en 1 motie aangenomen, geen van de aangenomen amendementen en moties ging over de windmolens	25 september 2024
Concept Energievisie inclusief reactieoverzicht van de consultatieronde	Besproken ¹¹⁰	3 amendementen en 23 moties, waarvan 1 amendement en 11 moties aangenomen	25 september 2024
Voortgangsrapportage RES Fryslân 2025	Ter kennisgeving ¹¹¹		28 oktober 2025

In de eerste plaats dient er beleidsruimte te zijn voor de volksvertegenwoordigers; in de tweede plaats moeten zij betrokken zijn. Provinciale Staten stelden twee documenten uit het proces ná de RES 1.0 vast en bespraken twee documenten. Tijdens het bespreken en vaststellen hadden Provinciale Staten de ruimte om moties en amendementen in te zetten. Gedeputeerde Staten stelden het Energieprogramma vast en informeerden Provinciale Staten daarover, waarbij Gedeputeerde Staten aangaven dat zij de moties en toezeggingen uit de vergadering van 26 januari 2022 opvatten als wensen en bedenkingen.¹¹² Gedeputeerde Staten kozen bewust voor een startdocument Integraal Programmeren en niet voor een startnotitie.¹¹³ Provinciale Staten bespraken de brief van Gedeputeerde Staten in een commissievergadering. In deze vergadering zegde de Gedeputeerde onder meer toe dat de Energievisie aan Provinciale Staten zou worden voorgelegd om wensen en bedenkingen in te kunnen brengen. Provinciale Staten vonden dat het onderwerp Startdocument Integraal Programmeren voldoende besproken was en vonden het niet nodig het voor een Statenvergadering te agenderen.

De mate waarin het bestuur invloed deelt met de volksvertegenwoordiging is de derde indicator voor een open agenda. Provinciale Staten bepalen het beleid van de provincie en controleren de uitvoering daarvan door Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten oefenden invloed uit op de besluitvorming, onder andere aan de hand van het indienen van moties en amendementen. In tabel 3 geven we de ingediende moties en amendementen weer. Provinciale Staten ontvingen een aantal documenten ter kennisgeving.

¹⁰⁸ <https://fryslan.notubiz.nl/document/14265051/1#search=%22startnotitie%20omgevingsvisie%22>.

¹⁰⁹ https://fryslan.notubiz.nl/document/14613889/1/09_+def_+besl%C3%BAatizigingsferoordering+Omjouwingsferoordering+Frysl%C3%A2n+2022?connection_type=1&connection_id=8595088, benaderd op 30 oktober 2024.

¹¹⁰ Vergadering Provinsjale Steaten 25-09-2024 Provinsje Fryslân (notubiz.nl).

¹¹¹ <https://fryslan.notubiz.nl/modules/1/Ynkommen%20stikken/1095874>

¹¹² <https://fryslan.notubiz.nl/document/11357052/2#search=%22energieprogramma%22>. Het aangenomen amendement betrof het verzoek aan het College de door Provinciale Staten aangenomen moties en neergelegde wensen en bedenkingen meet te nemen in het definitieve Energieprogramma 2022-2025.

¹¹³ Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Startdocument Integraal Programmeren Fryslân, 19 september 2023.

Tot slot dient het dagelijks bestuur inzicht te geven in het beleidsproces. Gedeputeerde staten voorzagen het energieprogramma van een ambtelijke toelichting.¹¹⁴ Door documenten ter kennisgeving aan te bieden, geven Gedeputeerde Staten inzicht in het besluitvormingsproces.

4.2.3 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

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

Tabel 4: Bevindingen betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij besluitvorming

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

Volksvertegenwoordigers moeten tijdige en juiste informatie krijgen over de inhoud van het beleidsonderwerp. Gedeputeerde Staten hebben in het proces na de RES 1.0 Provinciale Staten bij een aantal documenten betrokken bij de besluitvorming (tabel 3). Provinciale Staten hadden voldoende informatie om besluiten te kunnen nemen en kregen voldoende tijd om deze tot zich te nemen. De FET organiseerde verschillende bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden en Statenleden waarin de Friese Energievisie, de warmtetransitie en lokalen duurzame initiatieven aan bod kwamen.¹¹⁵ In januari 2024 publiceerde de FET een eigen magazine om volksvertegenwoordigers meer achtergrondinformatie te geven over de Friese energietransitie.¹¹⁶

Volksvertegenwoordigers moeten het vervolgproces van de RES inhoudelijk behandelen, bijvoorbeeld door erover in debat te gaan. Een deel van het proces is wél ter besluitvorming vorgelegd; een deel ter kennisname.

Provinciale Staten hebben de stukken conform interne afspraken behandeld. Hierin staan ook afspraken met betrekking tot informatie en tijd.

Het is van belang dat volksvertegenwoordigers zelf het besluitvormingsproces kunnen vormgeven; de vierde indicator. In het geval van de voortgangsrapportage besloten de

¹¹⁴ https://fryslan.notubiz.nl/document/10862073/2/PS-stuk+Energieprogramma?connection_type=16&connection_id=714690, benaderd op 6 november 2024.

¹¹⁵ Bijeenkomsten volksvertegenwoordigers maart | Energietafel, benaderd op 6 november 2024.

¹¹⁶ <https://frieeseenergietafel.nl/actueel/magazine-friese-energietafel-januari-2024>.

bestuurders deze ter kennisgeving voor te leggen. Wanneer Provinciale Staten wél om een besluit werden gevraagd, dan hadden ze de mogelijkheid om moties of amendementen in te dienen. Hier maakten ze dan ook gebruik van. Wij scoorden de laatste vier indicatoren deels voldoende, omdat Provinciale Staten niet bij alle documenten de mogelijkheid hadden te stemmen of moties en amendementen in te dienen.

4.2.4 Volksvertegenwoordigers kunnen controleren

Het vierde thema is de mate waarin volksvertegenwoordigers hun *controlerende taak* kunnen uitvoeren. De controlefunctie is een uiting van één van de grondregels van het Nederlandse staatsrecht, namelijk het feit dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat.¹¹⁷ Dit houdt in dat bestuurlijke organen een verantwoordingsplicht hebben tegenover vertegenwoordigende organen. Aan dit thema zijn in de scorekaart vier indicatoren verbonden

Tabel 5: Bevindingen controlerende taak volksvertegenwoordigers

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

Hoewel de RES-regio's van het NPRES de keuze kregen tussen een voortgangsrapportage en een herijking van de RES, waren Provinciale Staten niet betrokken bij die keuze. Het besluit tot deelname aan de FET ontvingen Provinciale Staten ter kennisgeving. Ook voor andere documenten, zoals het pMIEK, geldt dat Provinciale Staten deze ter kennisgeving kregen. Gedeputeerde Staten legden in de Startnotitie uitvoering klimaatakkoord & energieprogramma uit waarom zij een Energieprogramma wilden opstellen. Provinciale Staten gingen akkoord met het opstellen van een Energieprogramma. Gedeputeerde Staten legden Provinciale Staten drie opties voor over de vraag hoe Provinciale Staten sturing wilden geven aan de uitvoering van het Klimaatakkoord. Provinciale Staten kozen voor sturing door monitoring van de bijdrage van de verschillende sectorale opgaven¹¹⁸ aan de klimaatdoelen en eventuele bijsturing via de sectorale opgaven (evenredig, doelmatig en met draagvlak).¹¹⁹

4.2.5 Politiek-bestuurlijk draagvlak

Het vijfde thema is de mate van *politiek-bestuurlijk draagvlak voor het beleid*. Dit wil zeggen dat er feitelijke steun moet zijn voor het beleid of voor aspecten daarvan.¹²⁰ Aan dit thema zijn in de scorekaart twee indicatoren verbonden.

¹¹⁷ Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer. pp. 14 & 15.

¹¹⁸ Het betreft de volgende sectoren aldus de startnotitie: elektriciteit en gebouwde omgeving, landbouw en landgebruik, mobiliteit en industrie.

¹¹⁹ https://fryslan.notubiz.nl/document/10296366/1/12_+def_+besl%C3%BA+Startnotysje+Klimaatakkoord+en+Energzyprogramma?connection_type=1&connection_id=5962715

¹²⁰ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

Tabel 6: Bevindingen politiek-bestuurlijk draagvlak voor beleid

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

De documenten die Provinciale Staten vaststelden, werden aangenomen bij volstrekte meerderheid van uitgebrachte stemmen, zoals dat in de wet is vastgelegd.¹²¹ De overige documenten ontvingen Provinciale Staten ter kennisgeving. Zij hadden de mogelijkheid om die te agenderen als ze dat nodig vonden.

4.2.6 Beleidsresultaten

Het zesde en laatste thema is *beleidsresultaten*. In het onderzoek uit 2021 nam de rekenkamer de beleidsresultaten van de RES nog niet mee. Het RES-proces in de verschillende regio's is nu een paar jaar onderweg. Hoewel het nog steeds te vroeg is om de beleidsresultaten van de RES volledig in kaart te brengen – de RES loopt immers door tot 2030 – maken we hier in dit onderzoek alvast een begin mee. We legden de provincie Fryslân schriftelijk vragen voor met betrekking de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

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

Tabel 7: beleidsresultaten

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

De provincie Fryslân formuleerde bewust niet op voorhand criteria waaraan getoetst kan worden of het beleid doeltreffend en doelmatig is. De provincie geeft aan de systematiek wel toe te passen in de werkwijze van het opstellen van het Energieprogramma. In het opstellen van het Energieprogramma redeneert de provincie vanuit de doelstellingen en de rol van de provincie, om zo acties te identificeren die bijdragen aan het behalen van de doelstellingen.¹²²

De provincie geeft aan de voortgang van de doelstellingen te monitoren via een provinciaal dashboard.¹²³ Daarnaast blikt de provincie jaarlijks terug op de uitvoering en voortgang van de

¹²¹ Artikel 30 Provinciewet.

¹²² Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie op 27 november 2024.

¹²³ Dashboard Energietransitie | Staat van Fryslân, benaderd op 10 december 2024.

door de provincie ingezette acties.¹²⁴ Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten in een brief over het terugblikken op de uitvoering en voortgang in het ‘jaarplan energieprogramma’, deze brieven zijn openbaar.¹²⁵ De provincie publiceert het dashboard op haar website. Omdat de provincie geen criteria opstelde, kunnen we niet aangeven of het beleid op basis van die criteria doelmatig is.

4.3 Stakeholders en het proces ná de RES 1.0

4.3.1 De betrokken deelnemers

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

Tabel 8: Bevindingen betrokken deelnemers

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Actorenanalyse	+	+
Alle relevante stakeholders	+	+
Aandacht voor ‘stille’ belanghebbenden	±	±

In de FET vindt voorbereiding van de besluitvorming over het proces ná de RES 1.0 plaats, met daarin de bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden en een vertegenwoordiging van de Friese Energiealliantie. Hierin zijn stakeholders vertegenwoordigd. Ondanks dat geen nieuwe actorenanalyse is uitgevoerd, kennen we hier wel een groene score toe. Dit omdat bij de totstandkoming van de RES 1.0 hier weloverwogen keuzes gemaakt zijn. Vanwege het betrekken van enkele, maar niet alle, ‘stille’ belangenvertegenwoordigers van bewoners kennen we hier een deels voldoende score toe.

4.3.2 Openheid agenda

Het tweede thema is de openheid van de agenda. Wanneer een agendavormingsproces een open karakter heeft, is het makkelijker voor de stakeholders om in te springen op elementen en signalen uit de samenleving. Zo kunnen zij makkelijker de koers van het beleid bijsturen.¹²⁶ Aan dit thema zijn tien indicatoren verbonden.

Tabel 9: Bevindingen openheid agenda

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Er is beleidsruimte	+	±
Rol stakeholders van tevoren bepaald	-	+

¹²⁴ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de provincie op 27 november 2024.

¹²⁵ Geanonimiseerd document, benaderd op 10 december 2024.

¹²⁶ Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.

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

De Friese Energiealliantie heeft een agenderende en adviserende rol in de Friese Energietafel. De RES-regio stelde de voortgangsrapportage op. Daarna is de RES-regio onderdeel geworden van de FET. De samenwerking tussen de maatschappelijke actoren en de besturen van de Friese overheden, en de samenwerking van de maatschappelijke actoren onderling, is uiteengezet in een brief met onderwerp ‘Verzoek bevestiging samenwerking tussen de overheden en de FEA m.b.t. de Friese Energietafel’.¹²⁷ De FEA gaf advies over het startdocument Integraal Programmeren, het Energieprogramma Fryslân 2022-2025 en de concept-energievisie. De FEA gaf aan dat de FET veel waarde hecht aan de gezamenlijke inbreng van de maatschappelijke partners. Het gaat daarbij met name om inzicht in de praktijk, behoeften en kennis van de leden.¹²⁸

De besluitvorming ligt bij de provincie en daar wordt veel overgenomen van de FEA inbreng, aldus de FEA. Tussen de advisering door de FEA en de besluiten van de provincie kunnen knelpunten ontstaan, omdat “in de politieke werkelijkheid veel ‘no go’s’ zijn opgenomen.”¹²⁹

4.3.3 Uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

Het derde thema houdt in dat de deelnemers er per saldo op vooruit gaan en dat de deelnemers de resultaten kunnen uitleggen aan de eigen organisatie en de eigen achterban.¹³⁰ Dit thema heeft twee indicatoren

Tabel 10: Bevindingen uitlegbaarheid onderhandelingsresultaten

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

De FEA kon advies geven over het startdocument Integraal Programmeren, het Energieprogramma Fryslân 2022-2025 en de concept-Energievisie. De FEA kon geen advies geven over de Voortgangsrapportage RES 1.0. Het is voor de FEA wel eens verwarrend hoe de beleidscyclus van de provincie en de samenwerking rond de RES zich tot elkaar verhouden. Waar mogelijk reageert de provincie op zienswijzen door de FEA en waar mogelijk neemt de FEA deel

¹²⁸ Gebaseerd op antwoorden op schriftelijke vragen van NRK aan de voorzitter van de FEA, 29 oktober 2024.

¹²⁹ Gebaseerd op antwoorden op schriftelijke vragen van NRK aan de voorzitter van de FEA, 29 oktober 2024.

¹³⁰ de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 121.

aan het traject voorafgaand aan beleidskeuzes. Uiteindelijk ligt de besluitvorming bij de provincie.¹³¹ De FEA is tevreden over de samenwerking, of de deelnemers erop vooruit gaan is, gezien de vele verschillende documenten die zijn opgesteld, niet goed na te gaan.

De FEA fungeert via een getrapte vertegenwoordiging. Iedere deelnemende organisatie heeft een eigen achterban waarmee de energietransitie en de RES besproken worden. Volgens de FEA verschillen de procedures per organisatie. In februari 2023 organiseerde de FEA een gezamenlijke achterbanbijeenkomst voor 150 inwoners.¹³²

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

4.3.4 Behartiging kernwaarden

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

Tabel 11: Bevindingen behartigen kernwaarden

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

In de samenwerkingsovereenkomst is de volgende afspraak opgenomen: “De deelname van de FEA richt zich onder andere op; de afstemming met de overheden over de uitvoering van hun eigen taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het in stand houden en investeren in de energietransitie voor zover dat dit betrekking heeft op de (bredere) samenwerking.” Hiermee borgen de deelnemende stakeholders hun kernwaarden.

4.3.5 Hiërarchie en structuur

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

Tabel 12: Bevindingen hiërarchie en structuur

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Duidelijkheid over de hiërarchische posities van stakeholders	+	+

¹³¹ Gebaseerd op een mailwisseling met de FEA op 29 oktober 2024.

¹³² Gebaseerd op een mailwisseling met de FEA op 29 oktober 2024.

Op de hoogte van afspraken wie welke rol heeft	±	+
Stakeholders tevreden over deze afspraken en kunnen hierbinnen functioneren	-	+

In de samenwerkingsovereenkomst zijn duidelijke afspraken gemaakt over de hiërarchische posities en de rolverdeling tussen stakeholders en Friese overheden. De samenwerkingsovereenkomst is vrijwillig ondertekend en stakeholders kunnen binnen de afspraken functioneren.

4.3.6 Draagvlak

Bij het zesde thema staat de mate van draagvlak onder de deelnemers voor het beleid centraal. Draagvlak is de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan, door relevante actoren, zowel binnen als buiten de verantwoordelijke organisatie.¹³³

Tabel 13: Bevindingen mate van draagvlak

Indicator	Score onderzoek 2021	Score huidige onderzoek
Gezamenlijke definitie van draagvlak	-	-
Er is draagvlak voor het beleid	-	±

De rekenkamer vond geen gezamenlijke definitie voor de draagvlak onder de betrokken stakeholders. Uit de reactienota van de consultatieronde concept Friese-Energievisie blijkt dat er binnen de FEA draagvlak is voor de Friese Energievisie. Zo schrijft ze onder andere de leidende principes in de concept-visie te ondersteunen en de ambitie te omarmen. Daarnaast schrijft zij op een intensieve en prettige manier betrokken te zijn geweest bij het tot stand komen van de concept-visie en doet zij in haar reactie een voorzet voor de uitvoeringsagenda.¹³⁴

4.4 Inwoners en het proces ná de RES 1.0

Volgens het Klimaatakkoord moeten decentrale overheden per regio zorg dragen voor een goede en tijdige informatieverstrekking richting inwoners. Op deze manier moeten inwoners in staat worden gesteld om effectief mee te denken in de strategievorming.¹³⁵

4.4.1 Betrokkenheid inwoners

Het eerste thema is de mate van betrokkenheid van de inwoners. Voor de invulling van het proces is het van belang om te weten welke inwoners wel en niet aan de onderhandelingstafel zitten en wat hun standpunten zijn. De diepgang van deze actorenanalyse is afhankelijk van de beschikbare tijd, de omgang en de intensiteit van het proces.¹³⁶ Dit thema omvat drie indicatoren.

¹³³ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 51.

¹³⁴ https://fryslan.notubiz.nl/document/14446625/1/Brief+DS+Reactieoverzicht+consultatieronde+concept-Friese+energievisie+%28geanonimiseerd%29?connection_type=16&connection_id=948014, benaderd op 16 januari 2025.

¹³⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, p.218.

¹³⁶ Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho. p. 49.

Tabel 14: Beoordeling betrokkenheid inwoners

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

Volgens de eerste indicator dienen de RES-deelnemers een actorenanalyse uit te voeren om te bepalen welke inwoners betrokken moeten worden bij het vervolg van de RES 1.0. Tijdens dit proces voerde de provincie geen actorenanalyse uit. Een provincie-medewerker en een medewerker van de gemeente Leeuwarden gaven in een gesprek met ons aan dat het een bewuste keuze is om inwoners geen plek te geven in de FET. Zij gaven aan dat dit samenhangt met waar ze de FET voor hebben opgericht zoals omschreven in het samenwerkingsdocument. Daarnaast gaven zij aan dat de FEA bestaat uit maatschappelijke organisaties en die vertegenwoordigen bepaalde groepen inwoners.¹³⁷

4.4.2 Overige indicatoren

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

4.5 Samenvattende bevindingen

▪ Volksvertegenwoordigers

De RES was geen groot thema in verkiezingsprogramma's tijdens de Provinciale Statenverkiezingen van 2023. De energietransitie was dat wel. De agenda had een redelijk open karakter; Provinciale Staten werden betrokken bij het proces na de RES 1.0. Voor sommige documenten konden Statenleden moties en amendementen indienen, andere kregen zij ter informatie toegestuurd.

▪ Stakeholders

De RES-regio Fryslân voerde geen actorenanalyse uit om alle relevante stakeholders bij de RES te betrekken. De stakeholders die betrokken waren bij de RES 1.0 kregen een rol in de FET. De agenda had een redelijk open karakter; stakeholders werden betrokken op adviserend niveau, maar zij hadden geen besluitvormende rol.

¹³⁷ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie en een medewerker van de gemeente Leeuwarden op 22 oktober 2024.

- **Inwoners**

Inwoners werden op regionaal niveau niet betrokken in het proces na de RES 1.0. Het bestuur deelde geen invloed en woog de inbreng van inwoners niet mee. Omdat er geen inwonerparticipatie plaatsvond in de RES-regio Fryslân, konden we een groot deel van de indicatoren niet scoren.

- **Beleidsresultaten**

De provincie Fryslân formuleerde geen criteria waaraan getoetst de doeltreffend en doelmatig van het beleid omtrent de energietransitie getoetst worden. De provincie geeft aan de voortgang van de doelstellingen te monitoren via een provinciaal dashboard dat op haar website staat. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten in een brief over het terugblikken op de uitvoering en voortgang in het 'jaarplan energieprogramma', deze brieven zijn openbaar. De rekenkamer kon niet beoordelen of het beleid van de provincie effectief en doelmatig is.

5. Doorwerking van de aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan wij per overgenomen of onderschreven aanbeveling in op de doorwerking ervan. Wij geven met de informatie in dit hoofdstuk antwoord op de zesde deelvraag van dit onderzoek:

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

Toelichting doorwerking

Geringe doorwerking: er is nauwelijks sprake van doorwerking, bijvoorbeeld doordat de provincie hooguit een (beleids)verkennd initiatief startte dat (nog) niet tot concrete doorwerking leidde.

Beperkte doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij ‘geringe doorwerking’, bijvoorbeeld doordat de provincie een klein onderdeel van de aanbeveling implementeerde.

Gedeeltelijke doorwerking: er is sprake van aantoonbaar meer doorwerking dan bij ‘beperkte doorwerking’, bijvoorbeeld doordat de provincie een wezenlijk deel van de aanbeveling (maar niet de hele aanbeveling) implementeerde.

Doorwerking: er is sprake van positief te waarden doorwerking.¹³⁸

We legden de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek naar de RES 1.0 (2021) van de NRK in tabelvorm voor aan de provincie met de vraag of de aanbevelingen geïmplementeerd waren en zo ja, waar dit uit bleek. De provincie wees ons verzoek de tabel in te vullen, af. Als reden gaf de provincie dat de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek bedoeld waren voor de RES 2.0. Omdat de provincie Fryslân geen RES 2.0 opstelde, maar in plaats daarvan een voortgangsrapportage schreef, was de provincie van mening dat de aanbevelingen niet van toepassing zijn. De rekenkamer dacht en denkt daar anders over, omdat de aanbevelingen zich goed laten vertalen naar het aangepaste proces. Daarom verzocht zij de provincie aan te geven in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd in het proces ná de RES 1.0, dat wil zeggen de tijd tussen het vaststellen van de RES 1.0 en het moment van afronden van het onderhavige onderzoek. De provincie beantwoordde deze vraag niet, omdat zij van mening was dat de aanbevelingen van toepassing waren op de RES 2.0 en niet op het proces na de RES 1.0.

Om toch enig inzicht te verkrijgen in de doorwerking van (onderdelen van) de in 2021 gedane aanbevelingen, onderzocht de Noordelijke Rekenkamer of onderdelen van de aanbevelingen zijn opgevolgd in het proces ná de RES 1.0.

¹³⁸ Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid, p. 4.

5.1 Aanbeveling 1: Kaderstellend document

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

Aanbeveling 1: Kaderstellend document

Stel voor de RES 2.0 een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan:

- D. Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek Ruimte voor inbreng, waarin wij aanbevelen een stakeholderanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen naar Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de participatie.
- E. Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord.
- F. Dat de participatie vanuit de RES-organisatie regionaal wordt vormgegeven, dat wil zeggen dat op het niveau van de regio wordt ontworpen hoe de participatie eruit moet zien en welke overheid het meest aangewezen is deze participatie uit te voeren. Het verdient aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio).

Provinciale Staten namen deze aanbeveling over en gaven Gedeputeerde Staten de opdracht een kaderstellend startdocument op te stellen.¹³⁹ De startnotitie RES 2.0 stond in eerste instantie geagendeerd voor een Statenvergadering van maart 2023. Omdat toen niet duidelijk was of er een RES 2.0 zou worden opgesteld, is dit punt op verzoek van Gedeputeerde Staten van de agenda gehaald.¹⁴⁰ Gedeputeerde Staten gaven in deze brief aan dat ze de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek van de NRK zouden betrekken in de startnotitie. De notitie is niet weer geagendeerd.

De provincie voerde na de RES 1.0 geen actorenanalyse uit. Participatie over de RES zelf vond niet plaats. Inwoners hebben geen rol in de FET. Dezelfde stakeholders die eerder betrokken waren bij de RES 1,0, zijn nu onderdeel van de FET.

Tabel 15: Doorwerking aanbeveling kaderstellend document

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Provinciale Staten namen de aanbeveling over.
Effecten van onderzoek	Gedeputeerde Staten stelden geen Startnotitie op. Deze stond geagendeerd voor een Statenvergadering, maar dit punt werd op verzoek van Gedeputeerde Staten van de agenda gehaald.
Soort doorwerking	Geen doorwerking

¹³⁹ Provinciale Staten Fryslân, beslút NRK-rapport Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân (01941438) van 26 januari 2022, https://fryslan.notubiz.nl/document/11161732/1/9_def_+besl%C3%BA+NRK-rapport+%27Regionale+democratie+vergt+energie+-+een+onderzoek+naar+de+democratische+legitimatie+van+de+RES+Frysl%C3%A2n.

¹⁴⁰ <https://fryslan.notubiz.nl/document/12158727/1#search=%22startnotitie%20RES%2020%22>, benaderd op 16 september 2024.

5.2 Aanbeveling 2: Consultatieronde

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

Aanbeveling 2: Consultatieronde

Overweeg bij de totstandkoming van de RES 2.0 een consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te lassen voordat een beslissing over de concept-RES wordt genomen. Veranker deze consultatieronde in het startdocument voor de RES. Leg daarin vast dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronde niet alleen een besluit nemen over de inhoudelijke koers van de RES, maar ook over de verdere invulling van het proces en hun rol daarin.

Gedeputeerde Staten onderschreven deze aanbeveling en waren voornemens een consultatieronde binnen de RES-organisatie ter overweging in te brengen bij het opstellen van een RES 2.0.¹⁴¹ Of dit is ingebracht, is niet bekend.

In de concept Energievisie beschrijven de FET-leden op welke wijze ze willen toewerken naar een schoon, toekomstbestendig en rechtvaardig energiesysteem in 2050.¹⁴² Met betrekking tot de concept Energievisie vond een consultatieronde plaats onder de leden van de FET. Het was aan de Colleges van de betreffende overheden om de volksvertegenwoordigingen hierin te betrekken.¹⁴³ Naast de FET-leden dienden vier andere partijen een zienswijze in. Gedeputeerde Staten deelden alle reacties met Provinciale Staten.¹⁴⁴

Tabel 16: Doorwerking aanbeveling consultatieronde

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten onderschreven deze aanbeveling
Effecten van onderzoek	Geen effect
Soort doorwerking	Geringe doorwerking

5.3 Aanbeveling 3: Participatie stakeholders

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

Aanbeveling 3: Participatie van stakeholders

Behoud voor het traject naar de RES 2.0 de FEA en veranker deze beter in de besluitvormingsstructuur. Maak duidelijke afspraken over de manier waarop de bestuurders over de aanbevelingen van de FEA besluiten in de RES 2.0. Zorg ervoor dat de bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een

¹⁴¹ Noordelijke Rekenkamer 2021, Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân, bestuurlijke reactie, p.61 e.v.

¹⁴² Friese Energietafel, Concept Friese energievisie, 22 april 2024, <https://frieseeenergietafel.nl/files/2.-250424-concept-energievisie-nl.pdf>.

¹⁴³ <https://frieseeenergietafel.nl/>, benaderd op 7 november 2024.

¹⁴⁴ <https://fryslan.notubiz.nl/document/14446386/1#search=%22consultatieronde%22>, benaderd op 16 september 2024.

expliciet en gemotiveerd besluit nemen en leg vast dat de aangenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES.

Gedeputeerde Staten onderschreven het belang van de FEA en waren voornemens de verdere verankering ervan in te brengen in de RES-organisatie.¹⁴⁵ De FEA is een partner binnen de FET. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 sloten de overheidspartners van de FET een samenwerkingsovereenkomst en sloot de FEA een eigen samenwerkingsovereenkomst met haar leden. De deelname van de FEA richt zich onder andere op “de instemming en informeren over de opvolging met betrekking tot de uitgebrachte adviezen” en deelname aan de FEA heeft betrekking op onder andere het onderwerp “over de afstemming en informeren over de opvolging met betrekking tot uitgebrachte adviezen”. Er is niet vastgelegd dat bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit moeten nemen en dat aangenomen adviezen worden geïntegreerd.

Tabel 17: Doorwerking aanbeveling participatie stakeholders

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten onderschreven deze aanbeveling
Effecten van onderzoek	De FEA heeft een rol in de FET. Deze rol is schriftelijk vastgelegd. Er is niet geregeld dat bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit nemen
Soort doorwerking	Gedeeltelijke instrumentele doorwerking

5.4 Aanbeveling 4: Participatie van inwoners

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

Aanbeveling 4: Participatie van inwoners

Zet een programma op waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Houd daarbij rekening met de participatiebehoefte en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen.

Gedeputeerde Staten onderschreven het belang van participatie en gaven aan dat de uitwerking sterk zou afhangen van de inhoud van de RES 2.0. De RES 2.0 is niet opgesteld. Wel stelde de provincie documenten vast na de RES 1.0 in het kader van de energietransitie. De RES werd onderdeel van de FET. Inwoners hebben geen rol in de FET en konden niet participeren over de documenten die de provincie vaststelde. De provincie gaf aan dat het een bewuste keuze van de FET is om inwoners niet te betrekken in de FET en dat de organisaties die onderdeel zijn van de

¹⁴⁵ Noordelijke Rekenkamer 2021, Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân, bestuurlijke reactie, p.61 e.v.

FEA groepen inwoners vertegenwoordigen. Verder gaf de provincie dat het op basis van de samenwerkingsovereenkomst aan gemeenten is om hun inwoners te betrekken bij besluiten die zij nemen in het kader van de energietransitie.¹⁴⁶

Tabel 18: Doorwerking aanbeveling participatie inwoners

Doorwerking	Resultaat
Bereik van onderzoek	Gedeputeerde Staten onderschreven deze aanbeveling
Effecten van onderzoek	Geen effecten
Soort doorwerking	Geen doorwerking

¹⁴⁶ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie en een medewerker van de gemeente Leeuwarden op 22 oktober 2024.

6. Democratische legitimiteit op gemeentelijk niveau

6.1 Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer onderzocht namens de rekenkamers van de gemeenten Harlingen en Noardeast-Fryslân de democratische legitimiteit van de RES 1.0 en het proces ná de RES 1.0. In dit hoofdstuk volgen de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken.

6.2 Betrokkenheid bij de RES 1.0

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

6.2.1 Harlingen

De gemeenteraad ontving de ambitie ter informatie van het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: college). De raad stelde met het vaststellen van de RES 1.0 de stukken bij het raadsvoorstel en de ambitie voor Harlingen niet vast. De gemeente gaf aan dat het RES-bod pas werd vastgesteld met het vaststellen van het Programma Duurzaam Harlingen. De gemeente betrok stakeholders en inwoners niet bij de RES en ook niet bij het gemeentelijke RES-bod. Ze betrok inwoners en stakeholders wel bij het Programma Duurzaam Harlingen.

6.2.2 Noardeast-Fryslân

De raad stelde de Startnotitie Plan van Aanpak Energietransitie/Transitievisie Warmte, Concept RES 1.0 en RES 1.0 vast. De raad koos voor 70 procent duurzame energieopwekking in 2030. De gemeente betrok stakeholders en inwoners niet bij de RES. Een aantal inwoners reageerde uit eigen beweging op de gemeentelijke ambitie van de RES maar hier ging de gemeente niet op in.

6.3 Betrokkenheid bij het proces na de RES 1.0

Het proces na de RES 1.0 is per gemeente anders. Dat maakt een vergelijking lastig. Na de RES 1.0 volgde in de RES-regio Fryslân in 2023 en 2025 een Voortgangsrapportage. De onderzochte gemeenten voerden ook in dit proces geen actorenanalyse uit.

6.3.1 Harlingen

De raad stelde na de RES 1.0 het Programma Duurzaam Harlingen vast. Hij amendeerde een zienswijze bij het besluit tot deelname aan de Friese Energietafel (FET). Maatschappelijke organisaties en inwoners hadden beleidsruimte bij het opstellen van het Programma Duurzaam Harlingen en konden zo input leveren voor de gemeentelijke visies. Specifiek voor de Transitievisie Warmte zette de gemeente een enquête uit onder inwoners om hun mening te peilen over de energietransitie. Participatie vond niet plaats op basis van vooraf gemaakte afspraken. De gemeente legde de input van stakeholders en inwoners niet altijd schriftelijk vast. Hierdoor is hun invloed op het beleid niet op alle punten te kwalificeren.

6.3.2 Noardeast-Fryslân

De gemeenteraad werd niet betrokken bij de keuze voor de Voortgangsrapportage RES 2.0 in plaats van een herijkte RES. Stakeholders en inwoners waren niet betrokken bij die rapportage. De gemeenteraad stelde het Beleidskader Zonne-energie, de Transitievisie Warmte, het Paraplubestemmingsplan kleine windmolens en de Omgevingsvisie vast. De NRK trof de Voortgangsrapportage RES 2.0 niet aan in de raadstukken. Maatschappelijke organisaties en inwoners konden een zienswijze indienen op het Beleidskader Zonne-energie. De betrokkenheid van stakeholders en inwoners bij de Transitievisie Warmte is niet eensluidend. De visie noemt een intensieve samenwerking met stakeholders maar tegelijkertijd waren zij alleen op hoofdlijnen betrokken. Inwoners werden in twee enquêtes geconsulteerd op het gebied van duurzame energieopwek, in het kader van de RES en de Woonvisie. Door gebrek aan schriftelijke vastlegging is niet voor elk stuk duidelijk in hoeverre stakeholders en inwoners invloed konden uitoefenen op het beleid.

Bronnenlijst

- Beckers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007) Governance and the democratic deficit. (1e ed) Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 44.
- Belinfante, A.D. en de Reede, J.L. (2015) Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (18e ed) Deventer: Wolters Kluwer.
- [Bijeenkomsten volksvertegenwoordigers maart | Energietafel.](#)
- Brief van Gedeputeerde staten aan Provinciale Staten van 6 december 2022 met kenmerk 02055688.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Startdocument Integraal Programmeren Fryslân, 19 september 2023.
- Concept Friese Energievisie, p. 5.
- de Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken (4e ed.) Den Haag: Uitgeverij Lemma. p. 121.
- FET bijlage 3, Samenwerkingsovereenkomst Friese Energietafel 2022-2030
- Friese Energiealliantie. (2023). Samenwerkingsovereenkomst Friese Energiealliantie.
- Friese Energietafel (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, p. 3.
- Friese Energietafel, Concept Friese energievisie, 22 april 2024, <https://frieseeenergietafel.nl/files/2.-250424-concept-energievisie-nl.pdf>.
- Friese Energietafel. (2022). Samenwerkingsdocument.
- Friese Energietafel. (2023). Bijlage 1: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel, Verbinden, Vergroenen, Versnellen.
- Friese Energietafel. (2023). Bijlage 3: Samenwerkingsdocument Friese Energietafel 2023-2030.
- Friese Energietafel. (2023). Powerpointpresentatie Meerjarenplan 2023-2025.
- Friese Energietafel. (2023). Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân.
- Friese Energietafel. Meerjarenplan 2023-2025.
- Gemeente Leeuwarden, Brief van Sybrand van Haersma Buma aan Ingrid van der Vegte, Onderwerp: Verzoek bevestiging samenwerking tussen de overheden en FEA m.b.t de Friese Energietafel, 18 juli 2023.
- <https://frieseeenergietafel.nl/>.
- <https://frieseeenergietafel.nl/actueel/friese-energietafel-van-start>.
- <https://frieseeenergietafel.nl/actueel/fryslan-pakt-regie-op-energiesysteem-van-de-toekomst>.
- <https://frieseeenergietafel.nl/actueel/magazine-friese-energietafel-januari-2024>.
- <https://frieseeenergietafel.nl/over-ons/organisatie-partners>.
- <https://frieseeenergietafel.nl/over-ons/organisatie-partners/fea>.
- https://fryslan.notubiz.nl/document/10296366/1/12_def_def_besl%3%BA+Startnotysje+Klimaatkoort+en+Enerzjyprogramma?connection_type=1&connection_id=5962715

- https://fryslan.notubiz.nl/document/10862073/2/PSstuk+Energieprogramma?connection_type=16&connection_id=714690.
- <https://fryslan.notubiz.nl/document/11357052/2#search=%22energieprogramma%22>.
- <https://fryslan.notubiz.nl/document/12158727/1#search=%22startnotitie%20RES%2020%22>.
- <https://fryslan.notubiz.nl/document/12224402/1#search=%22deelname%20FET%22>.
- <https://fryslan.notubiz.nl/document/12931343/1#search=%22PMIEK%22>.
- <https://fryslan.notubiz.nl/document/12991776/1#search=%22RES%2010%22>.
- https://fryslan.notubiz.nl/document/13522733/3/2023-11-15+Ferslach+fan+de+byld+en+oardielfoarmjende+kommisje?connection_type=1&connection_id=7979401.
- <https://fryslan.notubiz.nl/document/14265051/1#search=%22startnotitie%20omgevingsvisie%22>.
- <https://fryslan.notubiz.nl/document/14446386/1#search=%22consultatieronde%22>.
- https://fryslan.notubiz.nl/document/14613889/1/09_def_besl%C3%BAatizigingsferoordering+Omjouwingsferoordering+Frysl%C3%A2n+2022?connection_type=1&connection_id=8595088.
- https://fryslan.notubiz.nl/document/14613889/1/09_def_besl%C3%BAatizigingsferoordering+Omjouwingsferoordering+Frysl%C3%A2n+2022?connection_type=1&connection_id=8595088.
- <https://fryslan.notubiz.nl/vergadering/882393>.
- <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-98f56735-9cca-459b-b0db-15f6457bf167/pdf>.
- <https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer>.
- <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/proces-verbalen/2023/2/14/definitieve-kandidatenlijst-provinciale-statenverkiezing-2023-fryslan>.
- <https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx>.
- <https://www.regionale-energiestrategie.nl/resregios/resen+per+regio/default.aspx>.
- Kennisdocument ten behoeve van Friese Energievisie.
- Lemmens, E., Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers, in, Beleidsonderzoek Online april 2014, https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2014/04/Beleidsonderzoek_2014_08.
- Meerjarenplan Friese Energietafel, 2023-2025.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Nationaal Programma RES, Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie? Zijn RES-documenten plan-m.e.r. plichtig?
- Nationaal Programma RES. (2022). Handreiking Regionale Energiestrategie update 2022.
- Noordelijke Rekenkamer (2021). Regionale democratie vergt energie, Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/regionale-democratie-vergt-energie>.

- Noordelijke Rekenkamer. (2021). Regionale democratie vergt energie: Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân, bestuurlijke reactie.
- NVRR, Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten, april 2018.
- Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid (3e ed.) Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Provinciale Staten Fryslân, beslút NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie – een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Fryslân (01941438) van 26 januari 2022, https://fryslan.notubiz.nl/document/11161732/1/9_def_def_besl%C3%BAt+NRK-rapport+%27Regionale+democratie+vergt+energie++een+onderzoek+naar+de+democratische+legitimatie+van+de+RES+Frysl%C3%A2n.
- Provincie Fryslân, Bestjoersakkoart 2023-2027, Oparbeidzje foar Fryslân, juli 2023.
- Provincie Fryslân, brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Startdocument Integraal Programmeren Fryslân, 19 september 2023.
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Startdocument Integraal Programmeren Fryslân, 19 september 2023.
- Provincie Fryslân, brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: PMIEK Fryslân 2023-2025, 27 juni 2023.
- Provincie Fryslân, Energieprogramma Fryslân 2022-2025, Hoe laadt Fryslân zich op voor de toekomst?, 30 maart 2022, p. 7, 9.
- Provincie Fryslân, Startnotitie Omgevingsvisie Fryslân, maart 2024, p. 3.
- Provincie Fryslân, Startnotitie Uitvoering klimaatakkoord & Energieprogramma, versie: 6 april 2021. https://fryslan.notubiz.nl/document/9991041/2/PS+foarstel+Startnotysje+Klimaatakkoart+en+Enerzjyprogramma_.
- Provincie Fryslân. (2019). Startdocument Regionale Energiestrategie.
- Provinciewet.
- RES Fryslân, oplegger BO RES 16 juni 2022.
- RES-regio Fryslân. (2021). Regionale Energiestrategie Fryslân.
- Rijksoverheid. (2016). C-206: Deal Pilots Regionale Energiestrategieën.
- Rijksoverheid. Green Deal Pilots Regionale Energiestrategieën; Rijksoverheid. (2016). C-206: Deal Pilots Regionale Energiestrategieën.
- Samenwerkingsdocument Friese Energietafel.
- Samenwerkingsovereenkomst Friese Energietafel 2022-2030.
- [Vergadering Provinsjale Steaten 25-09-2024 Provinsje Fryslân \(notubiz.nl\)](#).
- [Vergadering Provinsjale Steaten 26-05-2021 Provinsje Fryslân \(notubiz.nl\)](#).
- Verkiezingsprogramma's voor de provinciale verkiezing van 15 maart 2023 van de volgende partijen: BVNL, CDA, Forum voor Democratie, JA21, Partij voor de Dieren, Provinciaal Belang Fryslân, PvdA, PVV, SP, D66, VVD, 50PLUS, ChristenUnie, Grienlinks, FNP.
- Voortgangsrapportage RES 1.0 Fryslân, juni 2023.
- Voortgangsrapportage RES Fryslân 2025.
- [Wizigingsferoarding Omjouwingsferoarding Fryslân 2022 \(notubiz.nl\)](#).

Bijlage 1: lijst met geïnterviewde personen

- Projectleider Energie en Klimaat (provincie)
- Regio-accounthouder NPRES
- Regiocoördinator RES Fryslân (gemeente Leeuwarden)
- Senior beleidsmedewerker Ruimte, Klimaat en Energie (provincie)
- Voorzitter FEA (schriftelijk vragen voorgelegd)

Bijlage 2: scorekaart democratische legitimiteit

Representatieve democratie

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

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

Participatieve democratie

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

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

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

Bijlage 3: tabel doorwerking aanbevelingen

Aanbeveling	Geïmplementeerd (ja/nee)	Waar blijkt die implementatie uit?
<p>Aan Provinciale Staten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stel voor de RES 2.0 een kaderstellend startdocument (zoals een startnotitie RES 2.0) op voor de uitvoering van het RES-2.0-project. Gebruik dit document als toetsingskader bij de besluitvorming over de RES 2.0. Geef hierbij specifieke aandacht aan: <ol style="list-style-type: none"> A) Het belang van participatie. Daarbij verwijzen wij naar het NRK-onderzoek <i>Ruimte voor inbreng</i>, waarin wij aanbevelen een stakeholdersanalyse uit te voeren, de intensiteit van de participatie te laten aansluiten bij de participatiebehoefte en de resultaten van de participatie terug te koppelen naar Provinciale Staten. Ook wijzen wij op het belang van evaluatie van de participatie. B) Afspraken om te waarborgen dat zowel goed georganiseerde als minder goed georganiseerde belangen worden gehoord. C) Dat de participatie vanuit de RES-organisatie regionaal wordt vormgegeven, dat wil zeggen dat op het niveau van de regio wordt ontworpen hoe de participatie eruit moet zien en welke overheid het meest aangewezen is deze participatie uit te voeren. Het verdient aanbeveling om participatie ook over de RES zelf te laten plaatsvinden (het totaalplaatje voor de regio). 		
<p>Aan Gedeputeerde Staten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Overweeg bij de totstandkoming van RES 2.0 een consultatieronde langs de volksvertegenwoordigende organen in te lassen voordat een beslissing over de concept-RES wordt genomen. Veranker deze consultatieronde in het startdocument voor de RES. Leg daarin vast dat de volksvertegenwoordigers in de consultatieronde niet alleen een besluit nemen over de inhoudelijke koers van de RES, maar ook over de verdere invulling van het proces en hun rol daarin. 3. Behoud voor het traject naar de RES 2.0 de FEA en veranker deze beter in de besluitvormingsstructuur. Maak duidelijke afspraken over de manier waarop de bestuurders over de aanbevelingen van de FEA besluiten in de RES 2.0. Zorg ervoor dat de bestuurders over ieder afzonderlijk advies van de FEA een expliciet en gemotiveerd besluit nemen en leg vast dat de aangenomen adviezen worden geïntegreerd in de RES. 4. Zet een programma op waarbij aan inwoners de ruimte wordt geboden te participeren over de RES 2.0. Houd daarbij rekening met de participatiebehoeften en -mogelijkheden van diverse groepen inwoners. Integreer de adviezen die uit de participatietrajecten komen in het besluitvormingsproces en zorg ervoor dat bestuurders hier een expliciete beslissing over nemen. Maak in de RES 2.0 inzichtelijk welke ideeën van inwoners zijn overgenomen. 		

Houdt u bij de aanbevelingen de volgende drie vragen in ogenschouw:

1. In hoeverre nam de provincie de aanbevelingen van de rekenkamer over in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan?
2. Traden er als gevolg van het rekenkamerrapport veranderingen op c.q. deed de provincie aanpassingen in het proces van de RES deel 2 in vergelijking met de RES 1.0? Zo ja, welke? Debatteerden Provinciale Staten hierover? Zo ja, tijdens welke vergaderingen?
3. Leidde het rapport tot discussie, gedachtenvorming en de ontwikkeling van een toekomstvisie? Houden Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling of -uitvoering op een bepaald gebied rekening met wat de rekenkamer heeft aanbevolen, eventueel in een andere context?

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

Bijlage 4: volledige activiteitenlijst Friese Energietafel

Opwek duurzame energie, onderdeel RES:

- Lopend:
 - opstellen voortgangsrapportage RES;
 - stand van zaken bestuurlijke ambities RES 1.0;
 - zon-op-dak-data en -strategie ontwikkelen, inventarisatie knelpunten en behoeften gemeenten;
 - Zonneladder kansen gezamenlijk inzicht.
- Activiteiten 2023-2025:
 - voortgang RES-ambities monitoren, knelpunten strategie;
 - doorontwikkeling monitoringsystematiek (themabreed);
 - herijking en bestuurlijk gesprek ambities RES 2.0;
 - zon-op-dak-kansen en -strategie uitzetten;
 - gezamenlijke uitvraag Zonneladder.

Opwek duurzame energie, onderdeel ruimte:

- Lopend:
 - verkenning energie en ruimte in relatie tot NOVEX en Energievisie;
 - coördineren uitzetten regioanalyses diverse regio's;
 - inventariseren projecten en indienen voor Opwek Energie Rijksgronden (OER).
- Activiteiten 2023-2025:
 - vertaling inzichten energie en ruimte/NOVEX-input naar ambities en plannen;
 - ruimtelijke gevolgen systeemanalyses, NOVEX en Energievisie bespreken en vertalen naar beleid en uitvoering;
 - gezamenlijk indienen en uitwerken onderzoeklocaties OER.

Warmtetransitie & energiebesparing, onderdeel buurtplannen:

- Lopend:
 - inventarisatie van startwijken en -dorpen;
 - Nationaal Programma Lokale Warmte kansen in FET.
- Activiteiten 2023-2025
 - ondersteuning bij opzet WUP's ;
 - ontwikkelingen rondom de warmtetransitie met kaart inzichtelijk maken;
 - een wijkpaspoort ontwikkelen voor de warmtetransitie;
 - Nationaal Programma Lokale Warmte kansen in FET invoeren.

Warmtetransitie & energiebesparing, onderdeel energiebesparing:

- Lopend:
 - aanpak energiearmoede integreren in de FET;
 - gezamenlijke aanvraag en strategie SPUK NIP lokale aanpak;
 - verbinding en kennisdeling van lopende initiatieven;
 - isolatieoffensief Fryslân versterken en uitbreiden;
 - verkenning ontzorgingsprogramma's voor o.a. het MKB en maatschappelijk vastgoed.
- Activiteiten 2023-2025:
 - aanpak energiearmoede integreren in de FET;
 - CoP energiearmoede als werkgroep van de FET;
 - gezamenlijke uitvoer voor SPUK NIP lokale aanpak;
 - verbinding en kennisdeling van lopende initiatieven;
 - isolatieoffensief Fryslân versterken en uitbreiden;
 - ontzorgingsprogramma's voor o.a. het MKB en maatschappelijk vastgoed.

Warmtetransitie & energiebesparing, onderdeel techniek:

- Lopend:
 - in kaart brengen van technieken op lokale opwek;
 - kennisdeling en samenwerking op lokale opwek faciliteren;
 - onderzoek naar rol overheden in publiek eigendom van warmtenetten.
- Activiteiten 2023-2025:
 - het in kaart brengen van initiatieven op lokale opwek;
 - kennisdeling en samenwerking op lokale opwek faciliteren;
 - kansen waterstof;
 - opleveren onderzoek naar rol overheden in publiek eigendom van warmtenetten;
 - werkgroepen Groen Gas en Aquathermie in de FET ontwikkelen.

Energieinfrastructuur, onderdeel slimmer:

- Lopend:
 - kennis delen slimmer gebruik;
 - colleges en excursies;
 - masterclass Wereld van B.;
 - onderzoek dorpen naar energiehubs;
 - denktank met koplopers.
- Activiteiten 2023-2025:
 - kennis delen slimmer gebruik;
 - colleges en excursies;
 - masterclass Wereld van B.;
 - onderzoek naar energiehubs;
 - denktank met koplopers voortzetten.

Energieinfrastructuur, onderdeel sneller:

- Lopend:
 - Handreiking ruimtelijke inpassing;
 - Strategie aanpak korte termijnproblematiek.

- Activiteiten 2023-2025:
 - invoering handreiking ruimtelijke inpassing versnellen;
 - versnellingsstrategie verder ontwikkelen (vergunningverlening, grondwerving, arbeidsmarkt).

Energieinfrastructuur, onderdeel programmeren:

- Lopend:
 - systeemanalyse Fryslân;
 - regioanalyses gemeenten;
 - opstarten Integraal Programmeren;
 - pMIEK 2023;
 - 380 kv leiding verkenning;
 - bestuurlijke ambassadeur Energieinfrastructuur.
- Activiteiten 2023-2025:
 - vertalen inzicht vergroten en data verzamelen;
 - plan van aanpak Integraal Programmeren;
 - ontwikkelvarianten 2030/2050 met energiesysteem;
 - energievisie met afwegingskader;
 - pMIEK 2025 opstellen;
 - 380 kv leiding keuzes;
 - werken aan consensus, draagvlak en gezamenlijke visie.

Mienskipsenergie, onderdelen 50% lokaal eigendom en participatie:

- Lopend:
 - inspireren, kennis en ervaringen uitwisselen;
 - handreiking Mienskipsenergie, in 10 stappen naar participatie bij zon- en windprojecten;
 - aanbevelingen voor financiën, organisatie en participatiekaders
 - onderzoek ondersteuningsstructuur lokale initiatieven;
 - onderzoek percentage lokaal eigendom bij RES 1.0 (12%).
- Activiteiten 2023-2025:
 - inspireren, kennis en ervaringen uitwisselen;
 - best practice-participatie;
 - praktijkgroep doorzetten/organiseren;
 - handvatten voor kennisvragen bieden;
 - behoeftebepaling;
 - kansen bundeling krachten;
 - organisatie- en financiëvoorstel;
 - uitrol strategie vergroten lokaal eigendom opwek.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Friese Energietafel. Meerjarenplan 2023-2025.

Bijlage 5: lijst met afkortingen

- AB – Algemeen Bestuur
- BAORES – Breed Ambtelijk Overleg RES van de FET
- BOFET – Bestuurlijke Overlegtafel van de FET
- DB – Dagelijks Bestuur
- FEA – Friese Energiealliantie, samenwerkingsverband van maatschappelijke organisaties die meedoen aan de Friese Energietafel
- FET – Friese Energietafel, een samenwerkingsverband dat zich inzet voor schone energie in Fryslân
- IPO – Interprovinciaal Overleg
- M.e.r.-plicht – milieueffectenrapportageplicht, bedoeld om de milieueffecten van een plan of project in kaart te brengen, die meegewogen moeten worden in de besluitvorming
- NPRES – Nationaal Programma RES, overkoepelende organisatie die RES-regio's ondersteunt bij maken RES'en
- OGO – Opdrachtgeversoverleg van de FET
- PHO – portefeuillehoudersoverleg
- pMIEK – provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat
- UvW – Unie van Waterschappen
- VFG – Vereniging van Friese Gemeenten
- VNG – Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 6: voorgeschiedenis

Voorgeschiedenis Friese RES

In de periode 2016-2017 was Fryslân als één van de vijf proefregio's onderdeel van de pilot Green Deal Regionale Energiestrategieën.¹⁴⁸ Iedere regio kreeg de opdracht een energiestrategie op te leveren met kortetermijndoelstellingen en bijbehorende acties, gekoppeld aan een langetermijndoelstelling.¹⁴⁹ Het doel van de Green Deal Pilot was om bedrijven, burgers en organisaties een laagdrempelige mogelijkheid te bieden met lokale en regionale overheden samen te werken aan de energietransitie.¹⁵⁰ Na afloop van de pilot bleek dat inwoners graag mee wilden denken over een energiestrategie en vanuit een ander perspectief oplossingen konden aandragen. Regio's werd geadviseerd niet terug te deinzen voor de betrokkenheid van inwoners bij de energietransitie.¹⁵¹

Het resultaat van pilotregio Fryslân was de Friese Energiestrategie (FES), die verkende hoe Fryslân in 2050 energieneutraal zou kunnen worden. Er zijn twee grote verschillen tussen de RES en de FES. Beide documenten werken toe naar een andere horizon: de RES heeft 2030 als uitgangspunt, de FES 2050. Daarnaast gaat de RES over het halen van een specifiek bod van duurzame opwek, terwijl de FES gericht was op een energieneutraal Fryslân.¹⁵²

Hoewel niet duidelijk is of dezelfde organisatie die de FES ontwikkelde, ook aan de RES 1.0 heeft gewerkt, is Fryslân als regio al langer bezig met een energiestrategie dan de meeste andere RES-regio's. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen zien, gebruikt de provincie Fryslân de FES niet.

¹⁴⁸ Overige proefregio's waren West-Brabant, Midden-Brabant, Midden-Holland en Drechtsteden. Daarnaast kregen Noord-Veluwe en Metropoolregio Eindhoven extra ondersteuning bij het door hen al gestarte energiestrategieproces. Samen met nog negen regio's vormden de zeven pilotregio's een 'lerend netwerk'.

¹⁴⁹ Rijksoverheid. Green Deal Pilots Regionale Energiestrategieën; Rijksoverheid. (2016). C-206: Deal Pilots Regionale Energiestrategieën, Bijlage 1, p. 3.

¹⁵⁰ Rijksoverheid. (2016). C-206: Deal Pilots Regionale Energiestrategieën, p. 1.

¹⁵¹ Rijksoverheid. Green Deal Pilots Regionale Energiestrategieën.

¹⁵² Provincie Fryslân. (2019). Startdocument Regionale Energiestrategie, p. 11.

Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân

Op 5 januari 2026 ontvingen wij uw onderzoek naar de democratische legitimiteit van het proces rond de Regionale Energiestrategie (RES) in Fryslân. Met deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie op uw bevindingen en aanbevelingen.

Wij vinden het belangrijk om stil te staan bij de manier waarop de energietransitie bestuurlijk is ingericht en democratisch wordt gelegitimeerd. Tegelijkertijd achten wij het van belang om helder te duiden vanuit welke uitgangspunten en verantwoordelijkheden de provincie Fryslân invulling heeft gegeven aan de uitvoering van de RES 1.0.

De Friese RES 1.0 en het ontbreken van de RES 2.0

In Fryslân is na vaststelling van de RES 1.0 bewust gekozen om geen RES 2.0 op te stellen. Deze keuze is gemaakt omdat er geen sprake was van gewijzigde doelstellingen, nieuwe zoekgebieden of een herijking van het strategisch kader. Fryslân bevindt zich momenteel in de fase waarin uitvoering wordt gegeven aan de afspraken uit de RES 1.0, gericht op de realisatie van de opwekdoelstelling voor 2030. De voortgang van deze afspraken wordt gemonitord door middel van een tweejaarlijkse voortgangsrapportage.

Het onderzoek van de NRK

Uw onderzoek richt zich op de democratische legitimiteit van wat u duidt als het ‘proces ná de RES 1.0’. Daarbij worden uiteenlopende documenten, overlegstructuren en beleidsprocessen gezamenlijk beschouwd en beoordeeld waarbij in het rapport wordt aangesloten bij de aannames en systematiek van het Klimaatakkoord en de oorspronkelijke RES-opzet. Het betreft onder meer voortgangsrapportages RES, documenten van de Friese Energietafel (FET) en provinciale beleidsdocumenten zoals het Energieprogramma, de Energievisie, het pMIEK en de Provinciale Omgevingsvisie.

Wij herkennen de intentie van uw onderzoek om aandacht te vragen voor democratische legitimiteit en betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd constateren wij dat de gekozen insteek niet volledig aansluit bij de wijze waarop wij in Fryslân uitvoering geven aan de RES 1.0 en de samenwerking rond de energietransitie hebben vormgegeven.

Verschillen in uitgangspunt en duiding

De verschillen tussen de Friese RES-aanpak en de benadering in het NRK-onderzoek zijn ook terug te lezen in uw rapport. Deze verschillen betreffen met name:

- *De afbakening van het proces*

Waar in het onderzoek wordt gesproken van één samenhangend proces ná de RES 1.0, is naar ons oordeel sprake van de uitvoering van bestaande RES-afspraken, parallel aan andere beleidsprocessen met een eigen besluitvormingsstructuur.

- *De status van documenten*

Verschillende typen documenten worden in het onderzoek gelijkwaardig beoordeeld, terwijl zij verschillen in functie, juridische status en bestuurlijk karakter, variërend van informierend (voortgangsrapportage RES; Energievisie) en uitvoerend (Energieprogramma) tot kaderstellend (Provinciale Omgevingsvisie).

- *De rol van participatie*

In het onderzoek wordt uitgegaan van participatievereisten die vergelijkbaar zijn met die bij kaderstellend beleid, terwijl het in veel gevallen gaat om documenten en processen die gericht zijn op uitvoering of monitoring van eerder vastgestelde kaders. Daarbij vindt participatie plaats op verschillende niveaus, waaronder regionaal en gemeentelijk niveau, afhankelijk van de aard, schaal en fase van het besluit of proces.

- *Reikwijdte van aanbevelingen uit 2021*

De aanbevelingen 2, 3 en 4 uit uw eerdere onderzoek uit 2021 waren gericht op het opstellen van een RES 2.0. Wij hebben deze aanbevelingen destijds onderschreven op basis van dat uitgangspunt. In uw huidige onderzoek worden deze aanbevelingen echter gekoppeld aan het geheel van ontwikkelingen en processen die hebben plaatsgevonden na de vaststelling van de RES 1.0, in plaats van aan het proces gericht op de totstandkoming van een RES 2.0, waardoor de reikwijdte van deze aanbevelingen substantieel wordt verbreed. Hierdoor komen de aanbevelingen in een ander daglicht te staan en vragen zij om een andere interpretatie.

Deze verschillen in uitgangspunt leiden tot een andere duiding van de rol van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en samenwerkingsplatforms zoals de Friese Energietafel, en kunnen daarmee wat ons betreft tot andere conclusies over democratische legitimiteit leiden. Deze verschillen hebben wij gedurende het onderzoeksproces meerdere malen onder de aandacht gebracht, maar hebben u, tot onze teleurstelling, geen aanleiding gegeven tot aanpassing van de gehanteerde benadering in het rapport.

Reactie op de aanbeveling

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

Wij onderschrijven het belang van duidelijke kaders voor participatie bij de energietransitie. Tegelijkertijd merken wij op dat de vaststelling van de Participatieverordening primair een kaderstellende bevoegdheid van Provinciale Staten is. Binnen deze kaders zal het provinciebestuur participatie vorm en inhoud geven.

Vanuit Gedeputeerde Staten zien wij deze aanbeveling als een uitnodiging om het gesprek met Provinciale Staten te voeren over de wijze waarop participatie bij verschillende typen besluiten en beleidsprocessen binnen de energietransitie kan worden vormgegeven. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen kaderstellend beleid en de uitvoering daarvan, en om participatie proportioneel en passend in te zetten, met aandacht voor participatie op verschillende niveaus: regionaal, gemeentelijk en lokaal, afhankelijk van de aard en fase van het besluit of project.

Wij beschouwen deze aanbeveling daarmee als een gezamenlijke opgave, waarbij richtinggevende keuzes aan Provinciale Staten zijn.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Fryslân,

