

PS-stik

Datum	Nûmer	Presidium
11 maart 2026	02480757	
		Ynformaasje
		██████████, ██████████, Statengriffie

Underwerp

Rapport van de Noordelijke Rekenkamer: 'Regionale democratie vergt energie – een vervolg'

Taheakken

- NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie – een vervolg; het proces ná de RES (Regionale energiestrategie) in Fryslân'
- Aanbiedingsbrief NRK rekenkameronderzoek democratische legitimiteit proces na de RES 1.0

Utstel

Provinsjale Steaten beslute:

I. De volgende aanbeveling uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer 'Regionale democratie vergt energie – een vervolg; het proces ná de RES in Fryslân' over te nemen:

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

II. Gedeputeerde Staten te verzoeken de aanbevelingen onder besluit I uit te voeren en te monitoren.

Oanlieding en gearfetting

De Noordelijke Rekenkamer (NRK) doet onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van provinciaal beleid dat wordt gevoerd door de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Dit Statenstuk is opgesteld naar aanleiding van de aanbieding van het rapport 'Regionale democratie vergt energie – een vervolg; het proces ná de RES in Fryslân' op 16 februari 2026.

De NRK onderzocht in 2021 de democratische legitimiteit van de RES 1.0. 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 in 2021 vier aanbevelingen die door Provinciale Staten op 26 januari 2002 zijn overgenomen. Omdat de RES een meerjarig proces is, besloot de Rekenkamer met grotendeels dezelfde methodiek een vervolgonderzoek te doen naar de situatie in 2025.

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 Voortgangs-

rapportage. Om toch de democratische legitimiteit van de RES te kunnen onderzoeken, richtte de rekenkamer het vervolgonderzoek op het proces ná de RES 1.0.

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 uit 2021 zijn naar het oordeel van de NRK nog steeds actueel.

Naar aanleiding van het huidige onderzoek doet de NRK nog één aanvullende aanbeveling:

- *werk de verplichte participatieverordening uit voor participatie van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de energietransitie.*

Foech/rol Steaten

Provinciale Staten zijn bevoegd de aanbevelingen over te nemen. De conclusies en aanbevelingen blijven voor rekening van de onderzoekers van de Noordelijke Rekenkamer. Dat betekent dat een aanbeveling die in het conceptbesluit is opgenomen niet inhoudelijk kan worden aangepast. Provinciale Staten kunnen het college wel oproepen op een bepaalde manier invulling te geven aan een aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer of een eigen aanbeveling formuleren op basis van het uitgevoerde onderzoek. Die wens kan eventueel via een motie in stemming worden gebracht.

Bestjoerlike foarskiednis

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 (RESregio'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 die door Provinciale Staten zijn overgenomen. 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 (twee Friese, zes Drentse en vier Groningse). In dat onderzoek hebben de rekenkamers gekeken naar de democratische legitimiteit van de RES 1.0 in 2021 en die van het vervolg daarop.

Doel / beëigede effekt

Met het overnemen van het advies borgen Provinciale Staten de implementatie van de aanbevelingen van de NRK. Door deze berging neemt de democratische legitimiteit van de RES in Fryslân toe.

Ynhâldlik

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

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 Voortgangsdocument 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 doel 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. 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.

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.

Het NRK-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.

De NRK heeft voor het rapport de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Centrale vraag:

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' (2021) daarin door?

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?

Conclusie NRK

Hoofdconclusie

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. 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.

Voor elke deelvraag heeft de NRK deelconclusies geformuleerd. Deze staan op bladzijde 11 tot en met 15 van het NRK rapport uitgewerkt.

Aanbevelingen

De NRK concludeert dat er (vooralsnog) nauwelijks sprake is 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. De NRK adviseert de tweejaarlijkse cyclus van de RES te benutten 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.

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.

Bestuurlijke reactie GS

De Bestuurlijke reactie van GS is als Bijlage 7 in het NRK-rapport opgenomen. GS plaatsen de nodige kanttekeningen bij het rapport. GS geven aan vanuit welke uitgangspunten en verantwoordelijkheden ze invulling hebben gegeven aan de uitvoering van de RES 1.0 en waarom er bewust geen RES 2.0 is opgesteld. GS herkennen de intentie van het NRK-onderzoek om aandacht te vragen voor democratische legitimiteit en betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd constateren GS dat de gekozen insteek niet volledig aansluit bij de wijze waarop in Fryslân uitvoering wordt gegeven aan de RES 1.0 en aan hoe de samenwerking rond de energietransitie is vormgegeven. In de reactie gaan GS in op de verschillen in uitgangspunten.

De reactie van GS op de aanvullende aanbeveling luidt:

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 richtinggevend keuzes aan Provinciale Staten zijn.

Alternativen

Alternatief is om de aanvullende aanbeveling niet over te nemen maar voor kennisgeving aan te nemen.

Finansjeel

n.v.t.

Partisipaasje

De NRK is van oordeel dat participatie bij de energietransitie en daarmee de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 niet voldoende geborgd is. De NRK doet de aanbeveling om de verplichte participatieverordening specifiek uit te werken voor participatie van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de energietransitie.

Ferfolchrol PS

De aanbevelingen die aan de provinciale organisatie zijn gericht worden door de provinciale dienst opgenomen in de lijst met opvolging aanbevelingen. Aanbevelingen die volgens het college van gedeputeerde staten als afgedaan kunnen worden beschouwd, worden bij de Berap voorgelegd aan Provinciale Staten. Provinciale Staten beslissen dan of ze van de lijst kunnen worden afgevoerd. Bij de Jaarstukken wordt een overzicht verstrekt met de stand van zaken in de afhandeling van de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer in haar rapporten heeft gedaan.

Ljouwert, 11 maart 2026
It Presidium fan Provinsjale Steaten fan Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

A. G. Rosier, griffier

UTSTEL

Underwerp : **Rapport van de Noordelijke Rekenkamer: 'Regionale democratie vergt energie – een vervolg'**

Provinsjale Steaten fan Fryslân

Nei it lêzen fan it útstel fan It Presidium van Provinsjale Steaten fan Fryslân fan 11 maart 2026, nr. 02480757, oangeande it NRK-rapport 'Regionale democratie vergt energie – een vervolg; het proces ná de RES in Fryslân'

Oerwagende dat : de Noordelijke Rekenkamer (NRK) concludeert dat de provincie de democratische legitimiteit van het proces ná de RES 1.0 niet voldoende borgde en de vier aanbevelingen uit het eerdere onderzoek uit 2021 naar het oordeel van de NRK nog steeds actueel zijn

Beslute : I. De volgende aanbeveling uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer 'Regionale democratie vergt energie – een vervolg; het proces ná de RES in Fryslân' over te nemen:

- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: werk de verplichte participatieverordening specifiek uit voor participatie van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de energietransitie.
- II. Gedeputeerde Staten te verzoeken de aanbevelingen onder besluit I uit te voeren en te monitoren.

Sa fêststeld troch Provinsjale Steaten fan Fryslân yn harren iepenbiere gearkomste fan 25 maart 2026,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

A.G. Rosier, griffier