Radboud University

anteagroup

RES, non verba

Een evaluatie van de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategieën van Zeeland en West-Brabant

Masterthesis van Jort Verhoeven

Masterthesis

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleidend docent: Dr. S.A.C. Keulemans

Faculteit der Managementwetenschappen

Bestuurskunde - Beleidsadvisering

Opdrachtgever: Antea Group

Jort Verhoeven

Februari 2022

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis 'RES, non verba', over de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie (RES). Deze thesis markeert niet alleen de afronding van de master Beleidsadvisering, maar na vijfenhalf jaar ook het einde van een mooie studententijd.

Het is inmiddels al bijna een jaar geleden dat ik de collegebanken verruilde voor een stageplek bij Antea Group. De stage bij dit ingenieurs- en adviesbureau beviel me goed. Als bestuurskundestudent heb ik de wereld van ruimtelijke ontwikkelingen en de energietransitie beter leren kennen: zaken waarmee ik me nu graag bezighoud; die me motiveren. Samen met Edwin Oude Weernink, die me vanuit Antea Group met de scriptie heeft geholpen, heb ik de onderzoeksrichting van deze thesis vormgegeven. Ook gedurende het schrijfproces heb ik op zijn hulp kunnen rekenen. Edwin, bedankt.

Het schrijven van deze thesis was boeiend en uitdagend. De wereld die ik op mijn stageplek om me heen zag en graag wilde beschrijven, leek zich in de eerste weken voor mijn gevoel lastig in een academisch verhaal te vertalen. Dr. Shelena Keulemans, begeleidend docent van de Radboud Universiteit, heeft me hierbij prettig ondersteund. Ik wil haar niet alleen bedanken voor de hulp bij de uitdagingen in de eerste weken, maar voor alle gevoerde gesprekken en ontvangen feedback in het afgelopen jaar. Ook gaat veel dank uit naar de zestien respondenten die tijd vrijgemaakt hebben voor een interview.

Tot slot wil ik mijn ouders en vriendin, Merel, bedanken voor de steun die ze me het afgelopen jaar geboden hebben. Bedankt voor het meedenken, de goede zorgen en de fijne momenten buiten stage, werk en studie. Ik kijk uit naar het volgende hoofdstuk.

Mijn volgende hoofdstuk zal zich, voor een deel, af blijven spelen binnen het domein van deze thesis. Sinds september 2021 ben ik namelijk geen stagiair meer, maar werk ik als adviseur ruimtelijke strategie bij Antea Group. Daar blijf ik me graag inzetten voor de energietransitie, om samen de klimaatverandering aan te pakken. We moeten namelijk stevig aan de bak.

RES, non verba: geen woorden, maar daden.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Jort Verhoeven

Samenvatting

De wereld staat voor een enorme opgave: de aanpak van klimaatverandering. Om de opwarming van de aarde tegen te gaan, zijn internationale en nationale doelen gesteld. De transitie van fossiel energiegebruik naar het gebruik van duurzame en CO_2-neutrale energie is cruciaal voor het behalen van deze doelen. Om deze energietransitie in Nederland vorm te geven, is het land verdeeld in dertig regio's, die ieder hun eigen Regionale Energiestrategie (RES) opgesteld hebben. In de RES is door de regio beschreven hoe en waar duurzame energie in hun regio opgewekt en ingezet kan worden. In de RES-regio's werken allerlei partijen samen aan één RES: provincie, waterschappen, gemeenten, netbeheerders, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Echter, over de democratische legitimiteit, de mate waarin burgers betrokken zijn bij het opstellen van de RES, bestaat twijfel. De mogelijkheden voor burgerinspraak zijn namelijk onduidelijk en de RES-regio heeft geen eigen plek in 'het Huis van Thorbecke', de bestuurlijke indeling van Nederland.

Het doel van dit onderzoek is het evalueren van de democratische legitimiteit van twee RES-regio's, Zeeland en West-Brabant. Dit moet vervolgens leiden tot aanbevelingen over hoe de democratische legitimiteit in RES-regio's in het algemeen, waar nodig, vergroot kan worden. Hiervoor is deze hoofdvraag opgesteld: *In hoeverre voldoen de Regionale Energiestrategieën van Zeeland en West-Brabant aan de uit de literatuur afgeleide evaluatiestandaarden van democratische legitimiteit?*

In deze thesis is het begrip democratische legitimiteit aan de hand van academische literatuur geconceptualiseerd. Er zijn vier dimensies van democratische legitimiteit onderscheiden, die geëvalueerd kunnen worden op basis van zeven standaarden. Deze evaluatie is in deze thesis door middel van een casestudy uitgevoerd. In zestien diepte-interviews met een breed scala aan betrokkenen bij de totstandkoming van de RES'en, zijn data over de democratische legitimiteit ervan verzameld. Aan sommige evaluatiestandaarden van democratische legitimiteit, zoals transparantie en eerlijkheid, bleek in grote mate voldaan te zijn. Bij andere evaluatiestandaarden, zoals responsiviteit en verantwoording, was dit in mindere mate het geval.

De RES'en van Zeeland en West-Brabant blijken al met al enigszins democratisch legitiem te zijn, maar niet in optimale mate. Er zit namelijk een discrepantie tussen de mogelijkheden tot democratische legitimering en de mate waarin deze mogelijkheden in de praktijk vervuld zijn. Door de complexiteit en de abstractie van de inhoud van de RES, was de inbreng van burgers uiteindelijk klein. Toch blijkt dat de RES-regio's over het algemeen een serieuze poging gedaan hebben om de democratische legitimiteit te waarborgen. Aan het eind van deze thesis zijn aanbevelingen geformuleerd, voor vervolgonderzoek en om de democratische legitimiteit van de RES te vergroten. Zo wordt RES-regio's aangeraden om inhoudelijke keuzes in de RES te durven maken, wordt lokale overheden meegegeven om de RES aan de instrumenten van de Omgevingswet te koppelen en kunnen RES-regio's en lokale overheden de democratische legitimiteit vergroten door in te zetten op moderne participatiemiddelen, zoals online enquêtes.

Inhoudsopgave

Inhoud

1. Inleiding ... 8
1.1 Aanleiding en probleemschets ... 8
1.2. Doel- en vraagstelling ... 9
1.3. Maatschappelijke relevantie ... 10
1.4. Wetenschappelijke relevantie ... 10
1.5. Vooruitblik op het theoretisch kader ... 11
1.6. Vooruitblik op het methodologisch kader ... 11
1.7. Leeswijzer ... 12
2. Beleidskader ... 13
2.1. De geschiedenis van het Nederlands klimaatbeleid ... 13
2.2. Internationaal en nationaal Klimaatakkoord ... 14
2.3. Organisatie van de RES ... 14
2.4. De RES en de Omgevingswet ... 18
2.5. De instrumenten van de Omgevingswet ... 18
3. Theoretisch kader ... 20
3.1. Democratische legitimiteit ... 20
3.1.1. Legitimiteit ... 20
3.1.2. Democratie ... 21
3.1.3. Democratische legitimiteit ... 22
3.2. Dimensies van democratische legitimiteit ... 23
3.2.1. Inputlegitimiteit ... 24
3.2.2. Outputlegitimiteit ... 28
3.2.3. Throughputlegitimiteit ... 29
3.2.4. Feedbacklegitimiteit ... 31
3.2.5. Overzicht dimensies en evaluatiestandaarden ... 33
3.3. Conceptueel model ... 34
4. Methodologisch kader ... 35
4.1. Onderzoeksstrategie ... 35
4.1.1. Onderzoekstype ... 35
4.1.2. Onderzoeksdesign ... 36
4.1.3. Selectie van cases ... 36
4.1.4. Methode van dataverzameling: kwalitatieve interviews ... 38
4.1.5. Selectie van respondenten ... 39

4.2. Operationalisatie ... 41
4.3. Analyse ... 49
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit ... 49
4.4.1. Betrouwbaarheid ... 49
4.4.2. Interne validiteit ... 50
4.4.3. Externe validiteit ... 50
4.5. Samenvatting methoden ... 51
5. Resultaten ... 52
5.1. Inputlegitimiteit ... 52
5.1.1. Representatie ... 52
5.1.2. Participatie ... 56
5.1.3. Conclusie inputlegitimiteit ... 59
5.2. Outputlegitimiteit ... 59
5.2.1. Responsiviteit ... 59
5.2.2. Conclusie Outputlegitimiteit ... 62
5.3. Throughputlegitimiteit ... 63
5.3.1. Transparantie ... 63
5.3.2. Eerlijkheid ... 65
5.3.3. Conclusie Throughputlegitimiteit ... 67
5.4. Feedbacklegitimiteit ... 67
5.4.1. Verantwoording ... 67
5.4.2. Terugkoppeling ... 69
5.4.3. Conclusie feedbacklegitimiteit ... 71
5.5. Samenvatting resultaten ... 72
6. Discussie en conclusie ... 73
6.1. Discussie ... 73
6.1.1. Inhoudelijke discussie onderzoeksbevindingen ... 73
6.1.2. Theoretische reflectie ... 76
6.1.3. Methodologische reflectie ... 77
6.2. Conclusie ... 78
6.2.1. Beantwoording hoofdvraag ... 78
6.2.2. Aanbevelingen vervolgonderzoek ... 78
6.2.3. Aanbevelingen met betrekking tot de RES ... 79
6.3. Slot ... 80
Bibliografie ... 81
Bijlagen ... 89

Interviewguides 89
Interviewguide respondenten met nummer 1 (bestuurders/besluitvormers) 89
Interviewguide respondenten met nummer 2, 3 en 4 (ambtenaren, netbeheerders en maatschappelijk middenveld) 92
Interviewguide respondenten met nummer 5 (volksvertegenwoordigers) 95

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemschets

Het is misschien wel de grootste uitdaging van deze eeuw: de aanpak van klimaatverandering. De aarde warmt op, de zeespiegel stijgt en de Nederlandse populaties van wilde dieren zijn de afgelopen dertig jaar gehalveerd (WWF, z.j.). Een recent rapport van de Verenigde Naties (VN) (2021a) toont aan dat er bij de aanpak van deze uitdaging geen tijd is om te verspillen. In het rapport wordt namelijk gesteld dat er nog slechts tot 2030 tijd is om het klimaat te redden. Daarvoor moet de opwarming van de aarde onder de anderhalve graad Celsius blijven: de essentiële grens om ernstige blijvende klimaatverandering te voorkomen (McDonald, 2021). VN-secretaris-generaal Guterres stelt zelfs dat de wereld door de klimaatverandering 'aan de rand van de afgrond staat' (ANP, 2021).

Om het tij te keren en de klimaatverandering te beperken zijn er internationale en nationale doelen gesteld. Zo werd in 2019 in Nederland het Klimaatakkoord gepresenteerd, waarin de internationale afspraken van de klimaattop van Parijs, in 2015 door de VN georganiseerd, uitgewerkt zijn. Na het kabinet-Rutte III, stelt ook Rutte IV vastbesloten te zijn om deze doelen te behalen (Markus, 2021; Rijksoverheid, 2020). De energietransitie zal hierin de komende jaren een cruciale rol spelen. Met de energietransitie wordt de overgang van een energiesysteem gebaseerd op fossiele energiebronnen naar een energiesysteem gebaseerd op CO_2-neutrale en duurzame energiebronnen bedoeld (Royal HaskoningDHV, z.j.). Bij het gebruik van fossiele energiebronnen komt namelijk CO_2 vrij, dat bijdraagt aan de klimaatverandering (Milieu Centraal, z.j.). Bekende voorbeelden van duurzame bronnen zijn zon en wind. Omdat het gebruik van duurzame energie niet tot CO_2-uitstoot leidt, kan de energietransitie gezien worden als de sleutel voor het bereiken van de klimaatdoelen (Royal HaskoningDHV, z.j.).

In het Klimaatakkoord (z.j.) zijn dertig Nederlandse energieregio's in het leven geroepen. In deze regio's wordt onderzocht welke vormen van duurzame energie gebruikt kunnen gaan worden en hoe groene elektriciteit opgewekt kan worden. Veel verschillende actoren werken hierbij samen: 'provincie, waterschappen, gemeenten, netbeheerders, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers' (NP RES, 2019, p. 13). Er worden maatschappelijke en financiële afwegingen gemaakt: over welke locaties voor duurzame energie maatschappelijk gezien acceptabel zijn, en over wat voor soort projecten financieel haalbaar zijn, bijvoorbeeld. Ook wordt er gekeken naar hoe de plannen in de fysieke leefomgeving passen. De energietransitie heeft namelijk een grote impact op de samenleving en ons landschap (Boogers, 2019, p. 3); er moet dus zorgvuldig met de ruimte die we hebben omgegaan worden. Het visiedocument waarin het geheel van plannen van een energieregio is gepresenteerd wordt de Regionale Energiestrategie (RES) genoemd. Alle dertig energieregio's stellen een eigen RES op. De RES'en vormen de basis van de Nederlandse uitwerking van de aanpak van klimaatverandering. Iedere energieregio (RES-regio genoemd) maakt hierin eigen keuzes: waar past de opwekking van zonne- en windenergie in het landschap en op het energienet (NP RES, 2019)?

Het Nationaal Programma RES (2019, p. 21), dat de RES-regio's ondersteunt, stelt dat het voor het slagen van de energietransitie essentieel is dat belanghebbende burgers betrokken en vertegenwoordigd worden in de vorming van de RES. Dat kan namelijk zorgen voor een vergroting van de aanvaardbaarheid van de plannen uit de RES (NP RES, 2019, p. 22). Dat draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de RES in de praktijk (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 20-21; Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, z.j.) en is van belang omdat het RES-doel gehaald moet worden: in 2030 moet de CO_2-uitstoot gehalveerd zijn ten opzichte van 1990 (NP RES, 2019, p. 8). Het RES-doel is vastgesteld in het Nederlands Klimaatakkoord (z.j.) en moet volgens klimaatwetenschappers gehaald

worden om ernstige klimaatverandering te voorkomen (McDonald, 2021). Toch twijfelen sommigen eraan of burgers wel voldoende betrokken en vertegenwoordigd worden in de totstandkoming van de RES (Van den Berg, De la Court & van Mierlo, 2019; Nieuwenhuijsen, 2020).

De wetenschappelijke aanduiding van de betrokkenheid en vertegenwoordiging van burgers – waarover dus twijfel bestaat – is democratische legitimiteit. Dat begrip wordt in deze thesis zo gedefinieerd: *aanvaardbaarheid voor burgers, waarbij burgers in gelijke mate regeren, zelfstandig of via beïnvloedbare en controleerbare volksvertegenwoordigers* (Beetham, 1991; Bekkers & Edwards, 2007; Bovens & Scheltema, 1999; Hendriks, 2006). Er zijn verschillende redenen voor de twijfel aan de democratische legitimiteit van de RES.

Zo ontbreekt er allereerst een kader voor hoe inspraak van burgers via volksvertegenwoordigers geregeld is (Tomesen, z.j.). Dat komt door het onconventionele karakter van de organisatie van de RES en de RES-regio's. De RES-regio zelf kent namelijk geen democratisch gekozen orgaan; critici spreken van een 'democratisch tekort' (Nieuwenhuijsen, 2020). De volksvertegenwoordiging binnen de RES ligt bij de gemeenten, provincies en waterschappen. Het lijkt voor betrokken volksvertegenwoordigers echter niet altijd duidelijk of en hoe ze invloed kunnen uitoefenen op de RES. De enige formele taak die volksvertegenwoordigende organen hebben is het uiteindelijk vaststellen van de RES. In hoeverre de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in de totstandkoming van de RES verder vanzelfsprekend is, is onduidelijk (Tomesen, z.j.). Daarnaast wordt in het Nationaal Programma RES gesteld dat er door het regionale karakter, de complexiteit van afwegingen en de benodigde kennis hiervoor, veel van volksvertegenwoordigers gevraagd wordt wanneer ze wél betrokken willen zijn (NP RES, 2019, p. 21). Inspraak van volksvertegenwoordigers – en daardoor indirect inspraak van burgers – blijft ook daardoor soms beperkt. Naast inspraak via volksvertegenwoordigers is directe burgerparticipatie een manier waarop burgers bij het RES-proces betrokken kunnen worden (NP RES, 2019, p. 22). Binnen de RES bestaat echter geen kader voor hoe participatie ingezet kan of moet worden (Quené, 2020).

Verder hebben de nieuwe RES-regio's als geheel geen plek in 'het Huis van Thorbecke' (Van den Berg, De la Court & van Mierlo, 2019; Lammers, 2020). Daarmee wordt bedoeld dat de regio's niet onder de bestaande lagen van de bestuurlijke indeling van Nederland te scharen zijn. De bestuurlijke positie van de RES maakt de democratische legitimiteit complexer. De bestaande overheidslagen moeten de inhoud van de RES namelijk allemaal zelf in beleid en wetgeving waarborgen (NP RES, z.j.a). Daarnaast maakt dit 'tochtgat in het Huis van Thorbecke' (Van den Berg, De la Court & van Mierlo, 2019) het voor burgers onduidelijk of en door wie ze vertegenwoordigd worden in de vorming van de RES.

1.2. Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek wordt gekeken hoe democratisch legitiem de RES in twee RES-regio's, Zeeland en West-Brabant, is. Dit is het doel van het onderzoek: evalueren in hoeverre de RES'en van Zeeland en West-Brabant democratisch legitiem zijn, teneinde aanbevelingen te doen over hoe de democratische legitimiteit van de RES, indien nodig, te vergroten. Dit is de hoofdvraag van deze thesis:

In hoeverre voldoen de Regionale Energiestrategieën van Zeeland en West-Brabant aan de uit de literatuur afgeleide evaluatiestandaarden van democratische legitimiteit?

Op basis van de bevindingen kunnen in dit onderzoek eventueel aanbevelingen worden gedaan over hoe de democratische legitimiteit van de RES'en in Zeeland en West-Brabant en in de andere RES-

regio's vergroot kan worden. In het geval van suboptimaliteit van de democratische legitimiteit, zijn de aanbevelingen op de bestuurders van de RES-regio's en op lokale overheden gericht. Zij spelen namelijk een rol in het opstellen van de RES en het uitvoeren van plannen die uit de RES voortvloeien. Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen wordt een evaluatie uitgevoerd. Daarbij zijn deze deelvragen opgesteld:

1. Hoe is de Regionale Energiestrategie (RES) georganiseerd?
2. Wat wordt volgens academische literatuur verstaan onder democratische legitimiteit?
3. Wat zijn standaarden voor de evaluatie van democratische legitimiteit?
4. In hoeverre voldoen de RES'en van Zeeland en West-Brabant aan de evaluatiestandaarden van democratische legitimiteit?
5. Welke aanbevelingen kunnen bij suboptimaliteit van de democratische legitimiteit gedaan worden?

1.3. Maatschappelijke relevantie

Deze thesis draagt bij aan het inzicht in de mate van democratische legitimiteit van de RES in het algemeen – en specifiek van de RES'en van Zeeland en West-Brabant. Zo worden, indien nodig, aanbevelingen die RES-regio's kunnen overnemen om de democratische legitimiteit van hun RES te vergroten, geformuleerd. Dat is relevant omdat burgers op die manier meer invloed kunnen uitoefenen op keuzes die in de RES gemaakt worden. Dat leidt bij burgers tot meer draagvlak voor de RES. De uitvoering van de plannen die uit de RES voortvloeien wordt hierdoor bevorderd. Vaak wordt er in de uitvoering namelijk iets van burgers verwacht. Of het nou gaat om de verduurzaming van hun eigen huis, of de financiering van een zonnepark: als burgers achter de RES staan komt dat de uitvoering van besluiten en projecten uit de RES ten goede.

Daarnaast is de inhoud van dit onderzoek relevant met het oog op de groeiende interesse in de aanpak van de energietransitie (Köhler, 2019, p. 9). Hoe de energietransitie precies vorm krijgt weet niemand, maar zowel publieke als private organisaties zijn hier anno 2022 intensief mee bezig. Door inzicht in de democratische legitimiteit van de RES te bieden worden handvatten voor het vergroten van de aanvaardbaarheid van klimaatbeleid gegeven. Er kan dan met aandacht voor burgers aan de energietransitie gewerkt worden. Zo wordt door een verheldering van de inzichten in democratische legitimiteit geprobeerd om bij te dragen aan een versnelling van de energietransitie, om de Nederlandse en internationale klimaatdoelen te behalen. Zo blijft de aarde ook voor de volgende generaties leefbaar.

1.4. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft, naast de hierboven toegelichte maatschappelijke relevantie, ook een wetenschappelijke relevantie. Hoewel er enkele zeer bekende wetenschappelijke theorieën gebruikt zijn, leidt een samenvoeging van theorieën in deze thesis tot een niet eerder gebruikt conceptueel model, waarin dimensies van democratische legitimiteit tot evaluatiestandaarden leiden. Zo kan het theoretisch kader van dit onderzoek gezien worden als een aanvulling op de bestaande literatuur over democratische legitimiteit (Bekkers & Edwards, 2007; Boogers, 2012; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Scharpf, 1999). De evaluatiestandaarden uit deze thesis beslaan een breed scala aan specifiekere theorieën en vullen bestaande theorie aan door de brede focus op het hele proces (in dit geval van de

totstandkoming van de RES), van de eerste ideeën tot de (mogelijkheden voor de) concrete uitvoering.

Daarnaast neemt een onderzoek naar de RES een nieuwe dynamiek van verschillende (overheids)partijen met zich mee, waarnaar nog weinig onderzoek gedaan is. Bestaande onderzoeken naar democratische legitimiteit zijn namelijk veelal gefocust op beleid of bestuurlijke ontwikkeling op het niveau van de gemeente, provincie, of het Rijk. Echter, het Nederlandse openbaar bestuur ontwikkelt zich steeds vaker in nieuwe vormen. De interbestuurlijke samenwerkingen – zoals de organisatie van de RES – die hierbij ontstaan, komen steeds vaker voor (VNG, 2020). Deze samenwerkingen kunnen op allerlei manieren tot stand komen en brengen nieuwe vraagstukken en uitdagingen op het gebied van democratische legitimiteit met zich mee. In deze thesis wordt een combinatie van bestaande theoretische inzichten op een nieuwe vorm van interbestuurlijke samenwerking toegepast. Dat kan tot een nieuw wetenschappelijk inzicht op het gebied van democratische legitimiteit van interbestuurlijke samenwerkingen leiden, of tot handvatten bij het opstellen van nieuwe theorieën op het gebied van democratische legitimiteit van interbestuurlijke samenwerkingen.

Verder is er nog niet eerder onderzoek verricht naar de democratische legitimiteit van twee al afgeronde RES'en. Zo levert dit onderzoek een bijdrage aan de kennis op het gebied van de democratische legitimiteit van een specifieke interbestuurlijke samenwerking: de organisatie van de RES. Die inzichten kunnen worden vergeleken met onderzoeken naar andere interbestuurlijke samenwerkingen, om passende theorieën voor verschillende samenwerkingen te vinden. De bevindingen van dit onderzoek kunnen daarnaast mogelijk tot vervolgonderzoeken door andere onderzoekers leiden. Er wordt namelijk verwacht dat de RES de komende jaren meer aandacht gaat krijgen, omdat een tweejaarlijkse herijking ervan verplicht is.

1.5. Vooruitblik op het theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt aandacht besteed aan het hoofdbegrip van deze thesis, door allereerst te kijken naar legitimiteit, vervolgens naar democratie en ten slotte naar de samenvoeging democratische legitimiteit. Hierbij wordt literatuur uit de sociale wetenschappen (Bekker & Edwards, 2007, p. 37; Hendriks, 2006, p. 35-36) samengebracht met filosofische en juridische perspectieven (Beetham, 1991, p. 3-4; Fossen, 2011, p. 17-19).

In het tweede deel van het theoretisch kader ligt de focus op de conceptualisering van vier dimensies van democratische legitimiteit, waarvan evaluatiestandaarden worden afgeleid. Hier wordt gebruikgemaakt van literatuur over specifiekere thema's, zoals representatie (Andeweg & Thomassen, 2005; Arnesen & Peters, 2018) en participatie (Arnstein, 1969; Edelenbos & Monnikhof, 2001).

1.6. Vooruitblik op het methodologisch kader

In deze thesis wordt de borging van de democratische legitimiteit van de RES'en van Zeeland en West-Brabant geëvalueerd. Er wordt een evaluatief onderzoek uitgevoerd. De focus ligt hierbij op de vraag in hoeverre de RES'en aan bepaalde evaluatiestandaarden voldoen (Bleijenbergh, 2013). Dit evaluatieve onderzoek is kwalitatief van aard en kent de vorm van een between casestudy, een casestudy met twee onderzoekseenheden: Zeeland en West-Brabant. De data worden verzameld door zestien semigestructureerde interviews met personen die (vanuit hun werk) zeer nauw bij de totstandkoming van de RES betrokken waren: onder andere bestuurders, ambtenaren, netbeheerders en gemeenteraadsleden. Acht van deze personen waren in Zeeland betrokken en acht in West-

Brabant. Het theoretisch conceptueel model wordt in het methodologisch kader geoperationaliseerd. De operationalisatie vormt de basis van de interviewvragen. Zo sluit het theoretisch kader, via het methodologisch kader, op de dataverzameling en -analyse aan.

1.7. Leeswijzer

Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 een beleidskader met een beschrijving van hoe de RES georganiseerd is. Hoofdstuk 3 behelst het theoretisch kader, waarin het begrip democratische legitimiteit wordt geconceptualiseerd en evaluatiestandaarden van democratische legitimiteit op basis van literatuur uiteengezet worden. Vervolgens komt het methodologisch kader in hoofdstuk 4 aan bod. Hoofdstuk 5 is het resultatenhoofdstuk en bevat de evaluatie van hoe democratische legitimiteit in de RES gewaarborgd is. In hoofdstuk 6 worden in de discussie eerst inhoudelijke, dan theoretische en vervolgens methodologische kanttekeningen bij de resultaten geplaatst. Daarna volgt de conclusie, voordat de thesis afsluit met concrete aanbevelingen.

2. Beleidskader

In dit beleidskader wordt beschreven wat de RES is en hoe de RES georganiseerd is. Allereerst wordt ingegaan op de geschiedenis van het Nederlands klimaatbeleid. Vervolgens wordt de organisatie van de RES zoals die nu bestaat uiteengezet. Ten slotte komen de instrumenten van de Omgevingswet aan bod, die aandacht krijgen omdat ze een rol spelen in de waarborging van de inhoud van de RES'en.

2.1. De geschiedenis van het Nederlands klimaatbeleid

In dit deel van de thesis wordt beschreven welke ontwikkelingen in internationaal en Nederlands klimaatbeleid geleid hebben tot de creatie van dertig RES-regio's, die ieder hun eigen RES opstellen. De historische context geeft inzicht in de huidige situatie en vormt achtergrondinformatie voor het lezen van deze thesis.

De afgelopen decennia is veel onderzoek gedaan naar het klimaat. Dat heeft geleid tot een brede wetenschappelijke consensus dat het klimaat verandert en dat deze verandering het gevolg is van het handelen van de mens (Klostermann, Gupta & Biesbroek, 2009, p. 17-18). Zo rond het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben de Verenigde Naties klimaatverandering op de agenda gezet. In die tijd was Nederland een voorloper op het gebied van klimaatbeleid. In de jaren negentig zijn in Nederland verschillende milieubeleidsplannen gevormd, waarin ambitieuze doelstellingen opgesteld werden. Het Nationale Milieubeleidsplan uit 1989, de Nota Klimaatverandering uit 1991 en de Vervolgnota Klimaatverandering uit 1996 zijn voorbeelden van klimaatbeleid, opgezet door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (opgeheven in 2010). In 1997 zette Nederland een handtekening onder het Kyoto-protocol, waarin limieten voor de uitstoot van broeikasgassen vastgelegd werden (UNFCCC, z.j.). Hierdoor verbond Nederland zich aan internationale doelstellingen om de uitstoot te verminderen. Ook de Europese Unie stelde doelstellingen waar Nederland zich aan moest houden (Klostermann et al., 2009, p. 19). Om de doelen te behalen is in 1999 het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) gesloten. Door het BANS werden ook lokale overheden gestimuleerd om actie te ondernemen tegen klimaatverandering. De aanpak van klimaatverandering werd hierdoor dus van alleen internationale en nationale schaal naar lokale schaal verbreed.

In de jaren die volgden hielden steeds meer verschillende overheidslagen zich tegelijkertijd bezig met klimaatbeleid. Het in 2007 opgestarte werkprogramma 'Schoon en Zuinig: Nieuwe energie voor Klimaat' is volgens Klostermann et al. (2009, p. 20) een goed voorbeeld van een multilevel governance-aanpak van klimaatverandering (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007). Taken en bevoegdheden lagen in de uitwerking van het programma namelijk bij verschillende overheidslagen. Ook werden vanaf het begin van deze eeuw steeds meer initiatieven door niet-overheidspartijen gestart. Publieke partijen zien burgers en bedrijven meer en meer als partners in de aanpak van klimaatverandering. Ruim tien jaar geleden schreven Klostermann et al. (2009, p. 20-21) dat er op dat moment veel sprake was van multilevel governance-initiatieven, waarbij ook niet-overheden betrokken waren. In zo'n samenwerkingsprojecten neemt de nationale overheid vaak geen sturende functie aan, maar een meer faciliterende rol.

In het rapport Klimaatagenda 2011-2014 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011) zijn de acties beschreven waarmee gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk de nationale en Europese klimaatdoelen willen bereiken. In de Klimaatagenda werden klimaat- en duurzaamheidsinitiatieven ingezet om naast een toekomstbestendige leefomgeving, ook een impuls voor lokale economie en werkgelegenheid te creëren. 'Werk maken van klimaat', staat er in het

rapport (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 3).

Waar vroeger slechts op het voorkomen van klimaatverandering (mitigatiebeleid) gefocust werd, ligt de focus nu al jaren meer op het beperken van de gevolgen van klimaatverandering (adaptatiebeleid). Daarnaast wordt de aanpak van klimaatverandering steeds meer vermengd met andere beleidsdoelen, zoals met de creatie van werkgelegenheid in de Klimaatagenda (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011) en het Energieakkoord (Sociaal-Economische Raad, 2013). Ook wordt er de laatste jaren in wetgeving en beleid met een brede focus aandacht besteed aan klimaat en duurzaamheid, als deel van een integrale visie. In bijna alle nieuwe beleidsstukken op het gebied van de leefomgeving is tegenwoordig namelijk ruimte voor klimaat en/of duurzaamheid.

2.2. Internationaal en nationaal Klimaatakkoord

In 2015 vond de klimaattop van de Verenigde Naties in Parijs plaats. Er moesten nieuwe internationale afspraken gemaakt worden, die de afspraken uit het inmiddels verouderde Kyoto-protocol zouden opvolgen. De afspraken zijn gebundeld in het Akkoord van Parijs. Bijna alle landen ter wereld hebben het Akkoord van Parijs inmiddels ondertekend (Verenigde Naties, 2021b).

Met dit akkoord is er voor het eerst een duidelijke grens getrokken: de opwarming van de aarde moet onder twee graden Celsius blijven, ten opzichte van de temperatuur aan het eind van het pre-industriële tijdperk, zo rond 1850. Er moet zelfs volop geprobeerd worden om de temperatuurstijging op zo'n anderhalve graad Celsius te laten blijven steken. Met dit duidelijke wereldwijde doel werd de klimaattop van Parijs in 2015 al meteen historisch genoemd (Straver, 2020). Om dit doel te behalen hebben alle landen de belofte gemaakt om het Parijsakkoord in nationale wetgeving te verankeren. In Nederland werd in juni 2018 een voorstel voor de Klimaatwet gepresenteerd. Een jaar later werd de wet aangenomen (Rijksoverheid, z.j.b). In de Klimaatwet is wettelijk vastgelegd met hoeveel procent Nederland de CO_2-uitstoot moet terugdringen. In de wet liggen een reductiedoel van 95 procent in 2050 en een tussendoel van 49 procent in 2030 (beide ten opzichte van 1990) verankerd (Overheid, z.j.). Dat maakt de Nederlandse Klimaatwet ambitieuzer dan de minima van afspraken van het Parijsakkoord.

Naast de Klimaatwet is in 2019 het Nederlands Klimaatakkoord tot stand gekomen. Het Nederlands Klimaatakkoord is een overeenkomst tussen veel bedrijven en organisaties waarin afgesproken is hoe de opwarming van de aarde tegengegaan kan worden (Rijksoverheid, z.j.b). Het Klimaatakkoord kan gezien worden als de Nederlandse uitwerking van de internationale afspraken van het Parijsakkoord (NP RES, 2019, p. 12). Het vormen van de RES-regio's en het opstellen van de RES'en is één van de afspraken uit het Nederlandse Klimaatakkoord.

Al met al is het Nederland tot op heden nog onvoldoende gelukt om klimaatverandering tegen te gaan. In de Climate Change Performance Index 2021 (Burck, Hagen, Bals, Höhne & Nascimento, 2020), een lijst met ongeveer 60 onderzochte landen, staat Nederland op plaats 29. Daarnaast wordt gesteld dat 'Parijs nog lang niet in zicht is': uit berekeningen bleek onlangs namelijk dat we afstevenen op drie graden Celsius opwarming, in plaats van twee of anderhalf (Straver, 2020).

2.3. Organisatie van de RES

In dit deel van het beleidskader wordt toegelicht hoe de RES precies georganiseerd is. Zo wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag van deze thesis.

In het Nederlands Klimaatakkoord is gesteld dat de RES'en regionale afspraken over

elektriciteit, (groen) gas en warmte omvatten (Rijksoverheid, 2019, p. 24). De RES-opgave bestaat uit drie elementen: 'de opwekking van weersafhankelijke hernieuwbare energieopwekking op land, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur' (NP RES, 2019, p. 16). Hoe op deze punten in de betreffende regio aan de klimaatdoelen voldaan moet worden, wordt vastgelegd in de RES, die door overheden, inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties opgesteld wordt. De RES heeft drie functies. De RES kan gezien worden als een instrument, een manier en een product:

> De RES is … een *instrument* om de ruimtelijke inpassing van de energietransitie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren. De RES is ook een *manier* om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren ... Tenslotte is de RES een *product*. Het is een document waarin elke regio beschrijft welke energiedoelstellingen zij zal halen en op welke termijn. (NP RES, 2019, p. 13)

De RES-opgave wordt in de RES-regio's concreet vertaald naar regionaal maatwerk. Specifieke gebieden voor de opwekking van duurzame energie worden aangewezen en specifieke projecten en planningen worden bedacht. Het is belangrijk dat RES-regio's in de vorming van hun RES aandacht besteden aan vier punten (NP RES, 2019, p. 16).

Het eerste punt is de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving speelt een grote rol in de RES. Alle afspraken over elektriciteit, gas en warmte hebben er een direct gevolg op (NP RES, 2019, p. 21). Om de afspraken tot uitvoering te brengen moeten ze namelijk hun plek in de leefomgeving krijgen. Zo wordt de opwekking van duurzame energie bijvoorbeeld in de leefomgeving ingepast, door windmolens of zonneweiden. Echter, de ruimte is schaars. De keuzes die voor de energietransitie gemaakt worden hangen daarom vaak samen met keuzes over andere opgaven. Er moet in de fysieke ruimte namelijk vaak rekening gehouden worden met zaken als natuur, landbouw, infrastructuur en bebouwing. Ook kan het verband tussen leefomgeving en de afspraken uit de RES de andere kant op werken; dan heeft de leefomgeving een direct gevolg op de plannen. Verschillende landschappen lenen zich namelijk voor verschillende vormen van duurzame energieopwekking. Zo is er op het platteland bijvoorbeeld meer plek voor windmolens dan in de stad en kan in kustregio's gebruikgemaakt worden van getijdenenergie.

Het tweede punt waar binnen RES-regio's aandacht aan besteed moet worden is het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De energietransitie heeft namelijk invloed op alle Nederlanders (NP RES, 2019, p. 21). Om de plannen uit de RES tot uitvoering te brengen is het van belang dat de plannen breed aanvaard worden. Om dat te realiseren dienen verschillende partijen en overheden betrokken te worden bij het opstellen van de RES (NP RES, 2019, p. 21-22). Als veel partijen mee mogen praten en beslissen, worden de uiteindelijke plannen van de RES breder gedragen. In deze thesis ligt de focus vooral op dit punt.

Ten derde dient energiesysteemefficiëntie nagestreefd te worden (NP RES, 2019, p. 22-23). Hiermee wordt niet alleen bedoeld dat de plannen uit de RES haalbaar moeten zijn, maar ook dat ze een bijdrage moeten leveren aan een efficiënt energiesysteem: energie moet op het juiste moment op de juiste plek terecht kunnen komen en energieoverschotten dienen niet verspild te worden. Om op dit vlak op de toekomst in te spelen, zijn de netbeheerders bij de RES'en betrokken. In grote delen van Nederland is er momenteel sprake van congestie op het energienet: het netwerk zit vol (NOS, 2021). Nieuwe projecten van duurzame energieopwekking kunnen dan niet aangesloten worden.

Het vierde en laatste punt waar bij het schrijven van de RES aandacht aan besteed moet worden, is het leveren van een bijdrage aan de doelen zoals beschreven in het Klimaatakkoord (NP

RES, 2019, p. 16). Dit punt lijkt vanzelfsprekend, maar het is binnen de complexe RES-opgave al te gemakkelijk om de oorspronkelijke klimaatdoelen uit het oog te verliezen.

De dertig RES-regio's in Nederland hebben veel vrijheid in het opstellen van hun RES. De RES zelf is vormvrij en de regio's hebben veel vrijheid in de inrichting van het proces van de totstandkoming ervan (Bureau Buiten, z.j.). Het enige basisprincipe dat gewaarborgd moet worden is dat de RES een antwoord geeft op de hierboven beschreven RES-opgave. De RES-regio's krijgen bij het opstellen van de RES'en ondersteuning van het Nationaal Programma RES (NP RES). Het NP RES is een team van thema-experts en projectondersteuners dat de RES-regio's helpt door het ontwikkelen en delen van kennis en met procesondersteuning bij bijvoorbeeld participatie of besluitvorming. Daarnaast kan het team van NP RES een rol spelen bij data-ondersteuning (NP RES, 2019, p. 103). Het NP RES houdt regelmatig contact met de voorzitters van de RES-regio's (over het algemeen wethouders of gedeputeerden). De verantwoordelijkheid voor het opzetten, inrichten en uitvoeren van (de taken van) het NP RES ligt bij vijf verschillende partijen: het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Rijksoverheid, 2019, p. 223). Het NP RES is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de uiteindelijke RES'en.

Tijdens het schrijfproces van deze thesis hebben de dertig regio's een RES 1.0 afgerond. Deze eerste versie van de RES moest voor 1 juli 2021 klaar zijn. Ook na 1 juli 2021 bleven de RES-regio's bezig met de inhoud van hun RES. De RES wordt namelijk tweejaarlijks geëvalueerd en herijkt. De RES 2.0 moet dus in 2023 af zijn (NP RES, 2019, p. 20; Rijksoverheid, 2019, p. 222).

In iedere RES-regio wordt de RES geschreven door een daarvoor opgezette stuurgroep, vaak in samenwerking met een ondersteunend team. Binnen de RES-regio is er veel vrijheid in hoe de stuurgroep gevormd wordt en wie erin plaatsnemen. Decentrale overheidslagen dienen samen met verschillende actoren, zoals de netbeheerder, maatschappelijke organisaties en bedrijven, een stuurgroep in te stellen. Samen moeten ze de specifieke bevoegdheden van de stuurgroep vastleggen en afspreken hoe de samenwerking met anderen ingericht wordt. In elke regio wordt het bestuurlijke en maatschappelijke proces op een eigen manier ingericht. Daarvoor bestaat geen standaardproces. De enige eis is dat in iedere RES-stuurgroep ten minste één afgevaardigde van het bedrijfsleven (in ieder geval de netbeheerder), de overheid en een maatschappelijke partij zitting neemt (NP RES, 2018, p. 18).

Namens de overheden zitten er wethouders en gedeputeerden in de stuurgroepen. Hoewel volksvertegenwoordigers de enige personen met een democratisch mandaat bij provincies en gemeenten zijn, nemen zij geen zitting in de stuurgroepen. Het NP RES (2019) schrijft daarom het volgende: 'dit brengt de verantwoordelijkheid met zich mee voor volksvertegenwoordigers om zichzelf te betrekken bij het RES-proces en hun volksvertegenwoordigende rol uit te oefenen' (p. 90). De enige formele taak voor volksvertegenwoordigers is het achteraf goedkeuren van de RES 1.0 (Rijksoverheid, 2019, p. 224).

In het Nederlands Klimaatakkoord is de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de RES'en bij de decentrale overheden gelegd. Gemeenten, provincies en waterschappen betrekken vervolgens andere stakeholders en zijn er vrij in hoe ze belanghebbenden, zoals burgers en milieuorganisaties, bij het proces betrekken. Er is vooraf niets vastgelegd over de rollen die gemeenten, provincies, of andere partijen in de RES-regio moeten oppakken (EnergieParticipatie, z.j.). Een vast kader voor bijvoorbeeld burgerparticipatie ontbreekt dus ook (Quené, 2020). Voor de uiteindelijke uitvoering van de plannen uit de RES zijn de decentrale overheden verantwoordelijk (NP RES, z.j.b). De RES-regio als orgaan draagt

dus geen verantwoordelijkheid.

Tussen de RES-regio's zitten grote verschillen. Er zijn stedelijke en niet-stedelijke regio's en kleine en grote regio's. Veruit de meeste van de dertig regio's beslaan een deel van één provincie. De provincie Noord-Brabant is bijvoorbeeld opgedeeld in vier regio's. Vijf regio's vallen qua omvang samen met een hele provincie: Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland en Zeeland. Daarnaast zijn er twee RES-regio's die samenhangen met slechts één gemeente: Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard. In de vijf provincies die volledig overlappen met de RES-regio's zouden de Provinciale Staten de RES in theorie gemakkelijker van democratische input en controle kunnen voorzien (Nieuwenhuijsen, 2020). In de praktijk lijken de Provinciale Staten echter niet altijd op één lijn te zitten met de afzonderlijke gemeenten. Hoe dan ook is de bestuurlijke dynamiek in regio's als Zeeland en Flevoland wellicht anders dan in RES-regio's in Noord-Brabant. De twee RES-regio's die in deze thesis centraal staan, Zeeland en West-Brabant, verschillen op dit vlak dus van elkaar. In figuur 2.1 zijn de dertig RES-regio's op een kaart weergegeven. In tabel 4.1 op pagina 44 zijn alle RES-regio's genoemd.

Een voorwaarde om tot de uitvoering van de plannen uit de RES te komen, is de opname ervan in het omgevingsbeleid van decentrale overheden. In het vervolg van dit beleidskader wordt dit toegelicht.

Figuur 2.1: De dertig RES-regio's (NP RES, 2018)

2.4. De RES en de Omgevingswet

De uiteindelijke uitvoering van plannen uit de RES zorgt ervoor dat de fysieke leefomgeving in korte tijd moet veranderen. Om de klimaatdoelen te behalen moeten namelijk duurzame ontwikkelingen in de ruimte toegepast worden. Voor die ontwikkelingen in de ruimte zijn wettelijke regels opgesteld. Die regels vallen momenteel nog onder de Wet ruimtelijke ordening, maar worden binnenkort gebundeld in de Omgevingswet (NP RES, z.j.a).

Gelijktijdig aan het RES-proces zijn Nederlandse overheden nu en in de komende jaren bezig met (de voorbereiding op) de Omgevingswet. In de Omgevingswet worden wetgeving en regels voor de fysieke ruimte dus samengevoegd (Rijksoverheid, z.j.a). Zo wordt de basis gevormd voor de bescherming en benutting van de leefomgeving.

De plannen uit de RES kunnen pas in de praktijk gebracht worden als ze zijn vastgelegd in de Omgevingswet. Daarmee wordt bedoeld dat de plannen uit de RES vóór 1 januari 2025 een omgevingsvergunning moeten hebben (Rijksoverheid, 2019, p. 163). De omgevingsvergunning is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet (NP RES, 2019, p. 62) die in de volgende paragraaf van dit beleidskader verder toegelicht worden. De RES bevat dus de inhoudelijke ambities; de lokale en concrete invulling van het Klimaatakkoord. Plannen uit de RES zijn geheel vrijblijvend en de opgetuigde RES-regio houdt zich niet bezig met de uitvoering. Die uitvoering ligt voornamelijk bij de gemeenten. Zonder omgevingsvergunning gebeurt er daar niets.

2.5. De instrumenten van de Omgevingswet

Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk hebben verschillende instrumenten ter beschikking om de Omgevingswet in de praktijk te brengen (Informatiepunt Leefomgeving, z.j.). In het Klimaatakkoord is gesteld dat de plannen uit de RES vooral door de gemeente zullen worden uitgevoerd. NP RES (z.j.a) focust zich daarom vooral op de vier gemeentelijke kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is het laatste en meest concrete instrument en is nodig voor de uitvoering van plannen en projecten die uit de RES voortvloeien. Ook in de andere drie instrumenten kunnen de ambities uit de RES al op verschillende manieren een juridische basis krijgen.

De omgevingsvisie is een lange termijnvisie voor de complete leefomgeving van een overheid en vormt het eerste instrument van de Omgevingswet (Informatiepunt Leefomgeving, z.j.). De omgevingsvisie is verplicht voor gemeenten, provincies en het Rijk (NP RES, 2019, p. 62). In de omgevingsvisie wordt een globale koers voor de toekomst uitgezet en kunnen bijvoorbeeld al RES-zoekgebieden voor de opwekking van groene energie opgenomen worden. Het programma is het tweede gemeentelijke instrument van de Omgevingswet. In het programma zijn maatregelen opgenomen die leiden tot gewenste doelen (NP RES, 2019, p. 62). Er wordt uiteengezet wanneer, hoe en met welke middelen bepaalde doelen behaald moeten worden. Dat kan dus ook gedaan worden voor de RES-ambities. Die worden met het oog op de uitvoering dan geconcretiseerd. In het derde instrument, het omgevingsplan, wordt de omgevingsvisie in een gemeente vertaald naar concrete regels. Iedere gemeente schrijft één omgevingsplan. De regels uit het omgevingsplan gelden voor iedereen en hebben betrekking op activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke ruimte. De omgevingsvergunning is het vierde instrument van de Omgevingswet en dus nodig voor de uitvoering van plannen.

Door de ambities uit de RES te vertalen naar de instrumenten van de Omgevingswet worden de RES-plannen dus steeds concreter juridisch geborgd. Om de RES in het omgevingsbeleid te

verankeren wordt er op het moment van het schrijven van deze thesis al door veel gemeenten gekeken hoe een koppeling gemaakt kan worden tussen de instrumenten van de Omgevingswet en de RES. Gemeenten die al vroeg met de Omgevingswet aan de slag zijn gegaan hebben de tijd om voor 2025 niet alleen een vergunning aan te vragen, maar de RES ook in de andere instrumenten van de Omgevingswet te verankeren (NP RES, z.j.a). Ook is er dan bijvoorbeeld nog voldoende tijd om bij het opstellen van de instrumenten van de Omgevingswet burgerparticipatie in te zetten, eventueel in aanloop naar de RES 2.0. In hoeverre Nederlandse gemeenten al met de instrumenten van de Omgevingswet bezig zijn, verschilt in grote mate. Zo zijn er gemeenten die nog niet begonnen zijn en gemeenten die de omgevingsvisie al helemaal klaar hebben.

In deze thesis wordt bij de beoordeling van de democratische legitimiteit op basis van de evaluatiestandaarden gekeken naar enkele indicatoren die door de instrumenten van de Omgevingswet geborgd kunnen worden. In het theoretisch kader wordt verder op de evaluatiestandaarden en de indicatoren ingegaan.

3. Theoretisch kader

In dit deel van de thesis wordt allereerst de 'state of the art' op het gebied van legitimiteit en democratie uiteengezet. Op basis van de theoretische literatuur wordt legitimiteit gespecificeerd tot democratische legitimiteit, waarvan een definitie opgesteld wordt. Vervolgens worden vier dimensies van democratische legitimiteit uiteengezet. Uit iedere dimensie vloeien vervolgens een of twee standaarden voor de evaluatie van democratische legitimiteit voort. Zo ontstaan uiteindelijk zeven evaluatiestandaarden.

3.1. Democratische legitimiteit

Over het hoofdbegrip van deze thesis, democratische legitimiteit, bestaat veel wetenschappelijke literatuur. Het concept democratische legitimiteit bestaat uit twee begrippen: democratie en legitimiteit. In dit theoretisch kader wordt eerst op het afzonderlijke begrip legitimiteit ingegaan. Daarna komt het begrip democratie aan de orde. Op basis van deze uiteenzettingen wordt legitimiteit vervolgens gespecificeerd tot democratische legitimiteit.

3.1.1. Legitimiteit

Er worden twee gronden van legitimiteit onderscheiden. Met gronden worden zaken waarop legitimiteit gebaseerd is bedoeld. De uiteenzetting van legitimiteit als afzonderlijk en breed begrip vormt het startpunt in de definiëring van de democratische legitimiteit. Het perspectief van deze paragraaf ontwikkelt zich daardoor van algemeen naar specifiek.

Hoewel er meerdere opvattingen van legitimiteit zijn, is de dominante opvatting van het begrip gericht op het recht om gezag uit te oefenen, besluiten te nemen, of normen te stellen (Bokhorst, 2014, p. 20). Door de typering van gezag als een recht, wordt gesteld dat gezag alleen legitiem is als het door de personen die onder gezag staan aanvaard wordt (Beetham, 1991, p. 3; Bekker & Edwards, 2007, p. 37). Op basis daarvan is legitimiteit dus de aanvaardbaarheid van gezag, besluiten of normstelling. Waar gezag samenhangt met het brede begrip macht, gaat het bij besluiten om acties en bij normen om regels (Bokhorst, 2014, p. 20). In dit deel van het theoretisch kader gaat het om legitimiteit als aanvaardbaarheid van die drie begrippen. Gezag, normen en besluiten verhouden zich niet hiërarchisch tot elkaar.

Legitimiteit als aanvaardbaarheid kan op twee gronden gebaseerd worden. Ten eerste is er een wettelijke grond. Wanneer gezag namelijk zijn legitimiteit ontleent aan geldige wetten, is er sprake van legitimiteit *de jure* (Fossen, 2011, p. 17). Hierbij gaat het er niet om hoe het gezag door mensen ervaren wordt, maar gaat het om het wettelijk kader dat aan gezag ten grondslag ligt (Fossen, 2011, p. 19). Eenvoudig gesteld, dient een besluit getoetst te worden aan de wet om te beoordelen of het *de jure* legitiem is. Sommigen zien legitimiteit niet als meer dan het wettelijke recht voor gezag; voor veel juristen zijn legitimiteit en wettelijke geldigheid aan elkaar gelijk (Beetham, 1991, p. 4). Deze visie past binnen het *procedureel-formele perspectief* op legitimiteit (Van der Steen, Fenger, Van der Torre & Van Wijk, 2013, p. 27-28). Vanuit dat perspectief ligt legitimiteit namelijk niet in de inhoud van besluiten, maar in de procedurele en legale passendheid. Gezag, normen of besluiten zijn legitiem binnen het procedureel-formeel perspectief wanneer voldaan wordt aan formeel-juridische kenmerken van het betreffende staatssysteem.

Toch werd eeuwen geleden al gesteld dat legitimiteit meer dan alleen de wet kan behelzen. Naast wettelijke erkenning bestaat er namelijk ook 'erkenning door allen' (Bokhorst, 2014, p. 19): de menselijke grond. Als gezag op alle burgers betrekking heeft, dient het niet alleen door de wet, maar

door al die burgers aanvaard te worden. Het gaat hierbij dus niet om een wettelijke grondslag, maar om hoe het gezag ervaren wordt. Als het gezag an sich geaccepteerd wordt, en daarmee door burgers als legitiem wordt ervaren, wordt gesproken van legitimiteit *de facto* (Fossen, 2011, p. 17). Legitimiteit *de facto* kan binnen het *inhoudelijk-materiële perspectief* geplaatst worden (Van der Steen et al., 2013, p. 28). Gronden van legitimiteit liggen vanuit dit perspectief in maatschappelijke acceptatie, steun en draagvlak voor besluiten. Besluiten zijn namelijk alleen legitiem wanneer burgers ze als aanvaardbaar beoordelen. Waarom een besluit door burgers legitiem geacht wordt, is niet altijd duidelijk en ook niet van belang vanuit dit perspectief.

De jure legitiem gezag kan in de praktijk *de facto* illegitiem zijn. Iets dat bij wet aanvaardbaar is, wordt namelijk niet per definitie als aanvaardbaar ervaren door burgers. Het tegenovergestelde is in theorie ook mogelijk: iets dat burgers wel aanvaarden, kan voor de wet onaanvaardbaar zijn. Ook kan een besluit zowel *de jure* als *de facto* (il)legitiem zijn. Nu duidelijk is hoe het begrip legitimiteit gebruikt wordt, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op het begrip democratie.

3.1.2. Democratie

In het Oudgrieks kan *demos* letterlijk vertaald worden als volk en betekent *kratia* macht (Oxford Reference, z.j.). Die twee beginselen vormen de basis van bijna iedere definitie van democratie: 'het volk is de drijvende kracht en de toetssteen voor wat er in het publieke domein gebeurt' (Hendriks, 2006, p. 35). Hadenius (1992, p. 6) stelt dat het vanuit de begrippen *macht* en *volk* lastig is om democratie verder te definiëren dan 'het volk regeert'. Hendriks (2006, p. 36) hanteert de beginselen ook in zijn eigen definitie: 'democratie is een politiek systeem waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijk stelt aan iedere andere'. In deze definitie wordt niet alleen gesteld dat burgers controleren en bepalen, maar ook dat zij allemaal aan elkaar gelijk zijn. Ook volgens Hadenius (1992, p. 11) en Dahl (1956, p. 64) is gelijkheid tussen burgers in de bepaling van beleid een essentieel aspect van democratie.

Ook in een oude achttiende-eeuwse definitie van democratie staat de link tussen het volk en de macht centraal:

> De democratische methode is de institutionele regeling om tot politieke besluiten te komen, die het algemeen welzijn realiseert door het volk zelf over kwesties te laten beslissen, door de verkiezing van individuen die bijeenkomen om de wil van het volk uit te voeren. (Schumpeter, 1976, p. 250)

Deze oude definitie sluit aan bij het begrip representatieve democratie: het volk wordt vertegenwoordigd door rechtstreeks gekozen individuen (ProDemos, z.j.). In meer recente visies op democratie wordt gesteld dat naast representatie ook directe participatie belangrijk is: maatschappelijke initiatieven van burgers moeten van invloed zijn op de besluiten die genomen worden (Bovens, 't Hart & Twist, 2007, p. 5; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, p. 10). Zo is de burger dus enerzijds vertegenwoordigd door een volksvertegenwoordiger en anderzijds door de mogelijkheid om zelf inbreng te leveren in de voorfase van besluitvormingsprocessen.

In deze thesis wordt de definitie van democratie van Hendriks (2006, p. 36) gebruikt. In de definitie van Hendriks komen drie aspecten van democratie samen. Zo wordt namelijk gesteld dat de burgers regeren, dat dat zelfstandig of via transparante volksvertegenwoordiging kan en dat alle burgers aan elkaar gelijk zijn. Deze definitie van democratie overkoepelt de andere definities die in

deze paragraaf uiteengezet zijn en wordt in de volgende paragraaf gecombineerd met het begrip legitimatie, om tot een definitie van democratische legitimiteit te komen.

3.1.3. Democratische legitimiteit

Als legitimiteit gaat om aanvaardbaarheid, en democratie inhoudt dat het volk bepaalt en controleert wat er gebeurt, wat betekent democratische legitimiteit dan precies? Die vraag wordt hieronder beantwoord.

Zouridis (2009, p. 295) definieert het overkoepelende begrip democratische legitimiteit als 'het gelijktijdig legaal en gezaghebbend zijn van een machtsconstellatie en de rechtvaardiging ervan'. De nadruk ligt daarbij meer op legitimiteit dan op democratie. Over burgers wordt namelijk niet expliciet geschreven. Bovens en Scheltema (1999) definiëren democratische legitimiteit als beginsel dat bestaat uit drie delen:

> a. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen;
>
> b. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden;
>
> c. de eis van democratische verantwoording: de vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om achteraf het overheidsoptreden te kunnen controleren. (Bovens & Scheltema, 1999, p. 141-142)

In deze definitie wordt het democratisch aspect meer benadrukt. Deel a, b en c van democratische legitimiteit sluiten aan bij de definitie die Hendriks (2006, p. 36) van democratie geeft. De eis van kiesrecht past bij wat Hendriks omschrijft als 'regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen'. De eis van democratische sturing komt in Hendriks' definitie terug als de beïnvloeding van volksvertegenwoordigers door het volk. De eis van democratische verantwoording gaat over de controle, die ook terugkomt in de definitie van Hendriks. De drie eisen van Bovens en Scheltema zijn gericht op indirecte democratie; ze sluiten aan bij het systeem van de representatieve democratie (ProDemos, z.j.). Echter, er is in Hendriks' (2006, p. 36) definitie wel een rol voor participatie, door hem omschreven als 'zelfstandig regeren'. Daarom gaat democratische legitimiteit in deze thesis verder dan de eisen van Bovens en Scheltema; bij democratie hoort zowel representatie als participatie.

Kijkend naar de definities van legitimiteit, democratie en democratische legitimiteit, specificeert de toevoeging 'democratisch' legitimiteit tot de aanvaardbaarheid van besluiten, gezag of normstelling *voor burgers*. Democratische legitimiteit sluit daarom aan bij legitimiteit *de facto* en niet bij legitimiteit *de jure*. Bij democratie en democratische legitimiteit staat namelijk het volk centraal en ligt aanvaardbaarheid niet zozeer verankerd in wetten, maar in de wil van het volk. Het onderscheid tussen legitimiteit *de jure* en *de facto* heeft vooral betrekking op het begrip legitimiteit an sich en toont aan op wat voor soort gronden democratische legitimiteit in deze thesis vooral gebaseerd wordt. In deze thesis wordt democratische legitimiteit dus vooral gezien als aanvaardbaarheid gebaseerd op ervaringen en de perceptie van de inhoud van gezag of besluiten.

Om de democratische component in de definitie van democratische legitimiteit te plaatsen, wordt legitimiteit als aanvaardbaarheid gekoppeld aan de principes van democratie uit de definitie van Hendriks (2006): burgers regeren, zelfstandig of via beïnvloedbare en controleerbare volksvertegenwoordigers, en zijn allemaal aan elkaar gelijk. De drie eisen van Bovens en Scheltema

(1999) (kiesrecht (de burger regeert), invloed en controle) zijn te herkennen in de definitie van Hendriks (2006) en worden ook in de definitie van democratische legitimiteit die in deze thesis gebruikt wordt verwerkt. Dat leidt ertoe dat democratische legitimiteit in deze thesis gedefinieerd is als *de aanvaardbaarheid van besluiten voor burgers, waarbij burgers in gelijke mate regeren, zelfstandig of via beïnvloedbare en controleerbare volksvertegenwoordigers*. Met 'in gelijke mate' wordt bedoeld dat de macht om te regeren gelijk verdeeld is over alle burgers.

3.2. Dimensies van democratische legitimiteit

In theoretische literatuur worden dimensies van het begrip democratische legitimiteit onderscheiden. Per dimensie worden in deze thesis vervolgens een tot twee evaluatiestandaarden geïdentificeerd, die samen de desbetreffende dimensie representeren. Dit zijn de vier dimensies van democratische legitimiteit in deze thesis: inputlegitimiteit, outputlegitimiteit, throughputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit.

Vrijwel alle auteurs die zich op de dimensies van democratische legitimiteit gericht hebben, onderscheiden ten minste deze twee dimensies: inputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Bij inputlegitimiteit gaat het er samenvattend om dat de wil van het volk in besluiten gereflecteerd wordt (Scharpf, 1999, p. 6). Bij outputlegitimiteit gaat het niet om de wil, maar om de resultaten van besluitvorming (Boogers, 2012, p. 3; Scharpf, 1999, p. 6). Een besluit of plan is outputlegitiem als de resultaten ervan een positief effect op het volk hebben (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 19; Van der Kolk, 1997, p. 11). Sommige auteurs voegden hier na verloop van tijd een derde dimensie aan toe: throughputlegitimiteit. Hierbij is er sprake van legitimiteit als een besluit of plan in een 'legitiem proces' tot stand is gekomen (Bekkers & Edwards, 2007, p. 44; Boogers, 2012; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 22). De standaard waaraan voldaan moet worden in zo'n legitiem proces wordt in het vervolg van dit theoretisch kader toegelicht. In bepaalde literatuur blijft het bij drie dimensies, maar er zijn ook auteurs die in totaal op vier dimensies uitkomen. Zij voegen feedbacklegitimiteit toe. Bij feedbacklegitimiteit zijn besluiten legitiem als er op een juiste manier verantwoording over afgelegd wordt (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24).

Om een zo volledig mogelijk beeld te geven is er in deze thesis voor gekozen om alle vier de dimensies in het theoretisch kader mee te nemen. Daarnaast heeft iedere dimensie kenmerken die in deze thesis interessant zijn. Zo worden bij input- en outputlegitimiteit verschillende uitgangspunten genomen: de wil van het volk en de resultaten van besluitvorming. Door hier naar beide te kijken, kan een inzicht ontstaan in waar de legitimiteit aan ontleend wordt en hoe de vormen van legitimiteit zich tot elkaar verhouden. Throughputlegitimiteit voegt een nieuw perspectief toe, waarin de nadruk op het proces ligt. Het is binnen dat proces bijvoorbeeld van belang dat burgers dezelfde mogelijkheden krijgen; dat sluit aan bij de hierboven gegeven definitie van democratische legitimiteit. Ten slotte is ervoor gekozen om ook feedbacklegitimiteit als dimensie mee te nemen. Zo kan namelijk naar legitimiteit als een ontwikkeling, in plaats van alleen een momentopname, gekeken worden. Het gaat hierbij namelijk om de mogelijkheden die burgers hebben om door verantwoording en terugkoppeling in de loop van de tijd verbetering van de democratische legitimiteit tot stand te laten komen. Dit past daarnaast bij de RES, omdat de RES tweejaarlijks herijkt wordt. De vier dimensies van democratische legitimiteit komen hieronder uitgebreid aan de orde.

3.2.1. Inputlegitimiteit

Volgens Scharpf (1999, p. 6) worden besluiten gelegitimeerd door collectieve zelfbeschikking. Collectieve zelfbeschikking behelst het idee dat het collectief van mensen, binnen bijvoorbeeld een staat, over zichzelf regeert, autonoom is en bepaalt welke besluiten genomen worden (Thomas, Amiot, Louis & Goddard, 2017, p. 670). Volgens Scharpf bepalen de burgers dus; dat sluit aan bij de definitie van democratische legitimiteit die eerder in dit hoofdstuk gegeven is. Scharpf onderscheidt de eerste twee van de vier dimensies die in deze thesis gebruikt worden, als perspectieven op collectieve zelfbeschikking: input-georiënteerd (*government by the people*) en output-georiënteerd (*government for the people*). Besluiten kunnen volgens Scharpf input-gelegitimeerd en/of output-gelegitimeerd zijn.

Bij inputlegitimiteit gaat het om de vraag of de wil van het volk gereflecteerd wordt in de totstandkoming van besluiten. Scharpf (1999, p. 6) definieert inputlegitimiteit zo: 'politieke keuzes zijn legitiem als en omdat ze de wil van het volk reflecteren – dat wil zeggen, als ze kunnen worden afgeleid van de originele voorkeuren van de leden van het collectief.' Engelen en Sie Dhian Ho (2004, p. 21) benoemen dat inputlegitimiteit aansluit bij *government by the people*: een besluit is inputlegitiem als de wil van het volk tot de besluitvorming leidt. Het gaat daarbij dus om de intentie van besluiten en niet om de latere resultaten ervan (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 103). Bij een inputlegitiem besluit hebben burgers ook daadwerkelijk het gevoel dat hun wil tot besluiten heeft geleid (Helderman, de Kruijf, Verheij & Van Thiel, 2014, p. 84).

Besluiten kunnen op twee manieren inputlegitiem gemaakt worden: indirect, via representatie, en direct, via participatie. Representatie en participatie zijn namelijk de twee manieren waarop burgers hun meningen tot het besluitvormingsproces kunnen laten toetreden, om vervolgens hun wil in de totstandkoming van besluiten te laten weerspiegelen. Met het oog op de definitie van democratische legitimiteit in deze thesis zijn zowel representatie als participatie van belang. Burgers kunnen namelijk via volksvertegenwoordigers, of zelfstandig regeren. Ook Engelen en Sie Dhian Ho (2004, p. 20) benadrukken het belang van representatie en participatie voor inputlegitimiteit. Omdat de begrippen aansluiten bij democratische legitimiteit in deze thesis en in wetenschappelijke literatuur genoemd worden als eisen van inputlegitimiteit, vormen representatie en participatie de twee evaluatiestandaarden die uit de dimensie inputlegitimiteit voortvloeien.

Representatie

Ten eerste wordt er naar representatie gekeken. Representatie houdt in dat burgers via volksvertegenwoordigers invloed hebben op besluiten. Daarbij zijn twee zaken van belang: volksvertegenwoordigers moeten invloed kunnen uitoefenen op besluitvorming en burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van volksvertegenwoordigende organen. In de conceptualisering van representatie wordt allereerst uiteengezet wat verstaan wordt onder invloed uitoefenen en hoe invloed uitgeoefend kan worden. Omdat burgers vertegenwoordigd dienen te worden, wordt vervolgens gekeken naar de manier waarop volksvertegenwoordigers zijn geselecteerd.

Allereerst moeten volksvertegenwoordigers dus invloed uitoefenen op besluiten (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 20-21). Met invloed uitoefenen wordt hier het (mede) vormen van besluiten bedoeld (Rijksoverheid, z.j.c). Daarbij gaat het erom dat de volksvertegenwoordigers de inhoud van besluiten kunnen bepalen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, p. 31). Ze dienen vanuit hun rol niet slechts besluiten vast te stellen, of te controleren, maar juist inhoudelijk te vormen. Ten tweede is het hierbij belangrijk dat de volksvertegenwoordiger een juridisch vastgelegde positie in het besluitvormingsproces heeft (Koopmans, 1986). Daarmee wordt bedoeld dat de manier waarop

volksvertegenwoordigers betrokken zijn wettelijk vastgelegd is. Hoewel eerder in deze thesis vastgesteld is dat de focus binnen democratische legitimiteit vooral op legitimiteit *de facto* ligt, betekent dat dus niet per definitie dat er niet naar wettelijke kenmerken gekeken kan worden.

Wanneer aan deze twee zaken voldaan wordt, is er sprake van invloed op besluiten. Op die manier zijn het dus de burgers die indirect besluiten vormen; de volksvertegenwoordigers spreken namens hen. Dat sluit aan bij het principe van inputlegitimiteit, waarin burgers regeren en hun wensen weerspiegeld worden in de totstandkoming van besluiten.

Invloed uitoefenen als het (mede) vormen van besluiten, kan op twee manieren. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen bottom-up beïnvloeding en top-down beïnvloeding (Andeweg & Thomassen, 2005, p. 511). Bij bottom-up beïnvloeding begint het proces bij burgers. De rol van volksvertegenwoordigers is dan het overnemen van de ideeën van burgers, om die ideeën vervolgens zoveel mogelijk te vertalen in besluitvorming. Bij bottom-up beïnvloeding is het belangrijk dat burgers een mening kunnen vormen over de thema's in de besluitvorming. Alleen wanneer burgers een mening hebben, kunnen volksvertegenwoordigers die mening namelijk reflecteren. In deze thesis wordt gesteld dat burgers in staat zijn om een mening te vormen wanneer hun preferenties ten aanzien van een thema consistent zijn en op volksvertegenwoordigers (en bestuurders) overgebracht kunnen worden (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 22). Daarmee wordt bedoeld dat de meningen van burgers niet dermate veranderlijk zijn, dat het burgers niet lukt om de volksvertegenwoordigers duidelijk te maken wat ze willen. Om te bepalen of dit het geval is, moet de mening van burgers door volksvertegenwoordigers te interpreteren zijn.

Bij top-down beïnvloeding nemen volksvertegenwoordigers meer initiatief. Ze reflecteren in dat geval de ideeën van burgers niet, maar komen zelf met ideeën (Andeweg & Thomassen, 2005, p. 511). Volksvertegenwoordigers zijn hierbij minder afhankelijk van hun achterban en laten zich leiden door hun eigen oordelen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 22). Als burgers om wat voor reden dan ook niet in staat zijn om een mening over de thema's in de besluitvorming te vormen, kunnen volksvertegenwoordigers hun mening niet reflecteren. Via top-down beïnvloeding zetten vertegenwoordigers zich dan met eigen ideeën in voor de burgers die ze vertegenwoordigen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 21). Dat betekent overigens niet dat top-down beïnvloeding alleen plaatsvindt wanneer burgers hun mening niet kunnen vormen. Ook wanneer ze dat wel kunnen, is top-down beïnvloeding een wijze waarop volksvertegenwoordigers invloed kunnen uitoefenen (Van Stokkom, Becker & Eikenaar, 2011).

Samenvattend is het dus van belang dat volksvertegenwoordigers invloed op besluiten uit kunnen oefenen, doordat ze een plek in het besluitvormingsproces hebben en ze uitspraken over de inhoud van besluiten kunnen doen. Ze kunnen op twee manieren invloed uitoefenen: bottom-up, waarbij ze de wensen van burgers overnemen en top-down, waarbij ze zelf hun ideeën vormen.

Nu de invloed van volksvertegenwoordigers in besluiten uiteengezet is, wordt gekeken naar de vertegenwoordiging van burgers in vertegenwoordigende organen. Hoe beter de samenleving weerspiegeld wordt in het totaal van volksvertegenwoordigers, hoe meer de genomen besluiten democratisch legitiem zijn (Arnesen & Peters, 2018). Daarom wordt gekeken naar hoe volksvertegenwoordigers geselecteerd worden. Dat kan op twee manieren: door willekeurige selectie of door verkiezingen.

Het systeem van willekeurige selectie werd in de Oudheid al gebruikt in de Atheense democratie. Bij willekeurige selectie (door loting) kan iedere burger, zonder zich daarvoor op te geven, geselecteerd worden tot volksvertegenwoordiger. Op deze manier wordt het volk door een steekproef goed in de volksvertegenwoordiging weerspiegeld (Arnesen & Peters, 2018, p. 872). Toch wordt

willekeurige selectie tegenwoordig in de praktijk niet meer gebruikt. Het systeem van verkiezingen wordt in alle moderne democratieën gebruikt om volksvertegenwoordigers te selecteren (Manin, 1997, p. 9). Volgens het principe van de Nederlandse parlementaire democratie dienen burgers via periodieke verkiezingen te bepalen wie de volksvertegenwoordigers zijn (Rijksoverheid, z.j.c). Dat sluit aan bij het eerste deel van democratische legitimiteit, zoals door Bovens en Scheltema (1999, p. 141-142) uiteengezet: de eis van algemeen kiesrecht. Er wordt gesteld dat verkozen vertegenwoordigers beter handelen ten aanzien van het welzijn van burgers, dan willekeurig geselecteerde vertegenwoordigers. Volksvertegenwoordigers doen tijdens verkiezingen namelijk vaak genereuze beloften. Wanneer ze verkozen zijn, is de druk om die na te komen groot (Corazzini, Kube, Maréchal & Nicolò, 2014, p. 587; Miguel, 2000). Daarnaast beschikken verkozen volksvertegenwoordigers vaker over de juiste vaardigheden, dan willekeurig geselecteerde volksvertegenwoordigers (Arnesen & Peters, 2018, p. 872). Al met al dienen volksvertegenwoordigers dus via periodieke verkiezingen door het volk geselecteerd te worden.

Samenvattend is er dus sprake van representatie wanneer volksvertegenwoordigers invloed op besluiten kunnen uitoefenen, doordat ze een vastgelegde plek in het besluitvormingsproces hebben en ze uitspraken over de inhoud van besluiten kunnen doen. Daarnaast dienen er periodieke verkiezingen gehouden te worden.

Participatie

Naast representatie vormt participatie een evaluatiestandaard die voortkomt uit de dimensie inputlegitimiteit. Door participatie kunnen burgers hun wil direct weerspiegelen in besluiten (Bovens et al., 2007, p. 5; Hendriks, 2006, p. 124). Met participatie wordt invloed van burgers op besluiten, die niet tot stand komt via volksvertegenwoordigers, bedoeld. Participatie wordt vaak gezien als een aanvulling op de representatieve democratie, die burgers extra invloed geeft (Kilic, 2008). In de conceptualisering van participatie wordt allereerst uiteengezet wat verstaan wordt onder de invloed van burgers. Vervolgens worden verschillende manieren waarop invloed uitgeoefend kan worden benoemd.

Waar het bij representatie de volksvertegenwoordigers zijn die invloed op besluiten uitoefenen, zijn het bij participatie de burgers zelf (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 20). Hoewel de tussenstap van de volksvertegenwoordiger hier verdwijnt, verschilt de conceptualisering van invloed als participatie niet veel met invloed als representatie. Ook hier wordt met het uitoefenen van invloed namelijk het (mede) vormen van besluiten bedoeld. Hierbij zijn twee zaken van belang. Ten eerste kunnen burgers besluiten (mede) vormen wanneer ze daar formeel toe uitgenodigd worden (Bekkers, 2007, p. 39). Dat betekent dat een overheid burgers actief benadert en hen de mogelijkheid biedt om uitspraken over de inhoud van besluitvorming te doen. Een overheid kan dat doen door bijvoorbeeld een brief of bericht aan burgers te versturen, of een (sociale) mediaoproep te plaatsen. Daarnaast dienen besluiten die als gevolg van burgerparticipatie tot stand komen, bindend te zijn (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 242-243). Met de inachtneming van eventuele vooraf gestelde randvoorwaarden, kunnen overheden dan niet onder besluiten uit.

Om manieren waarop burgers direct invloed kunnen uitoefenen te onderscheiden, is gekeken naar twee typologieën van burgerparticipatie, waarover veel geschreven is: de participatieladder en de participatiegeneraties (Arnstein, 1969, p. 217; Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 242; Blom, Bosdriesz, Van de Heijden, Van Zuylen & Schamp, 2010, p. 8; Kilic, 2008). Eerst wordt de participatieladder toegelicht. Die leidt tot twee manieren waarop invloed uitgeoefend kan worden. Vervolgens worden de participatiegeneraties uiteengezet, waarvan de derde manier van invloed

uitoefenen door burgers op besluiten wordt afgeleid.

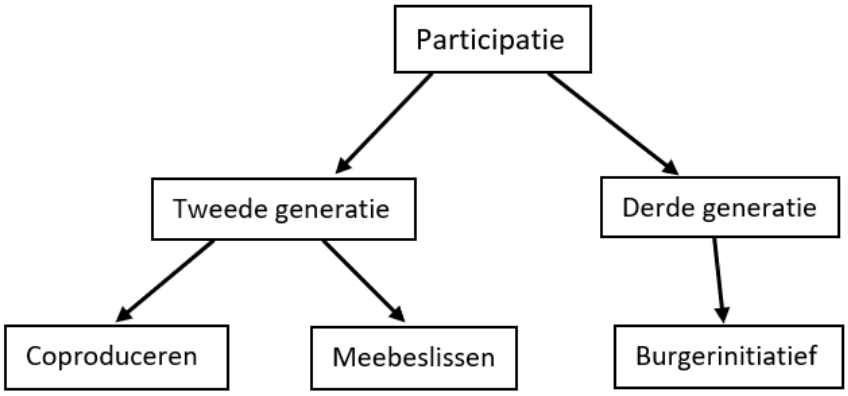
Sherry Arnstein (1969) is de grondlegger van de participatieladder, die veel bekendheid verwierf. In 1969 maakte zij als eerste een overzicht van verschillende manieren waarop burgers invloed kunnen uitoefenen, en gaf dat weer in de vorm van een ladder. Een stap omhoog op de ladder, naar een andere manier van invloed uitoefenen, is een stap naar meer burgerinvloed. Op de onderste trede van de ladder van Arnstein hebben burgers niets te zeggen; op de bovenste trede hebben ze de macht. Edelenbos en Monnikhof (2001) maakten een eigen variant van de participatieladder, toegespitst op Nederlandse overheden. Zij onderscheiden vijf treden, waarvan de bovenste twee, coproduceren en meebeslissen, manieren zijn waarop burgers invloed kunnen uitoefenen, zoals dat beschreven is in deze thesis. Participatie in de onderste drie treden, informeren, adviseren en raadplegen, is namelijk vaak slechts symbolisch en garandeert de invloed van burgers niet (Arnstein, 1969; Vandenabeele, 2004, p. 269).

De eerste manier van invloed uitoefenen is coproduceren. Daarbij nemen burgers en overheid samen in overleg besluiten. Hiervan is niet alleen sprake wanneer burgers direct aan de besluitvormingstafel worden uitgenodigd. Coproductie kan ook in stappen plaatsvinden. Wanneer burgers worden uitgenodigd om input over besluiten of beleid te leveren, en die input vervolgens door die overheid in de besluiten of het beleid verwerkt wordt, wordt dit namelijk ook gezien als coproductie. De uitkomst is dan door zowel de overheid als de burgers gevormd. Coproduceren op deze manier onderscheidt zich van advisering (geen participatievorm in deze thesis), omdat burgers uitgenodigd moeten worden om input te geven en de input in besluiten verwerkt moet worden. Als die twee zaken niet aan de orde zijn, is er geen sprake van coproduceren, maar van adviseren. De tweede manier van invloed uitoefenen is meebeslissen. Hierbij worden besluiten niet samen met de overheid genomen, maar nemen burgers volledig zelfstandig besluiten. De overheid legt bij meebeslissen bepaalde beslissingsbevoegdheden bij burgers en bepaalt daarmee dus op welke terreinen burgers beslissen (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 242-243).

Naast de participatieladder bestaan de participatiegeneraties als theorie van verschillende niveaus van burgerparticipatie. De participatiegeneraties geven de ontwikkelingen met betrekking tot de insteek van burgerparticipatie weer. De eerste generatie is niet relevant voor deze thesis, omdat burgerinvloed hierin niet gegarandeerd wordt (Blom et al., 2010, p. 14). Generatie twee is gestart in de jaren ’90 van de vorige eeuw. Binnen deze generatie krijgen burgers de kans om besluiten (mede) te vormen (Kilic, 2008). Coproduceren en meebeslissen passen daarom bij de tweede participatiegeneratie. In de derde generatie, die aan het begin van deze eeuw opkwam, staat het burgerinitiatief centraal (Kilic, 2008). Het burgerinitiatief is de derde manier waarop burgers direct invloed op besluiten kunnen uitoefenen. Hierbij initiëren burgers plannen en krijgen ze de ruimte om ze zelf uit te voeren (Van de Wijdeven, De Graaf & Hendriks, 2013, p. 10). De overheid speelt daarbij een faciliterende rol (Peters et al., 2012, p. 3). De generaties en treden van participatie zijn weergegeven in figuur 3.1.

Bij de participatiegeneraties ligt de focus op typen participatie door de jaren heen. Bij de participatieladder groeit de mate van daadwerkelijke participatie naarmate ‘de ladder beklommen wordt’. Hoewel het perspectief van waaruit participatie benaderd wordt verschilt, bestaat er overlap tussen de participatiegeneraties en de participatieladder. De treden coproduceren en meebeslissen zijn vormen van participatie in generatie 2. Echter, de derde generatie vult de participatieladder aan. Edelenbos en Monnikhof (2001) presenteerden hun participatieladder namelijk ruim twintig jaar geleden, ten tijde van aan aanbreken van de derde participatiegeneratie. De derde

participatiegeneratie, waarin het burgerinitiatief centraal staat, vult de participatieladder dus aan met de meest recente ontwikkeling op het gebied van participatietheorieën.



Figuur 3.1: Participatie in deze thesis

Samenvattend wordt met participatie als het direct uitoefenen van invloed door burgers, dus het (mede) vormen van besluiten bedoeld. Daar dienen ze formeel toe uitgenodigd te worden en wanneer besluiten als gevolg van participatie eenmaal genomen zijn, dienen ze bindend te zijn. Burgers kunnen op drie manieren invloed uitoefenen: door coproduceren, meebeslissen en het burgerinitiatief.

In deze sectie is beschreven hoe de dimensie inputlegitimiteit, waarbinnen een besluit democratisch legitiem is als de wil van het volk leidend is en gereflecteerd wordt, te evalueren is aan de hand van twee standaarden. De wil van het volk wordt namelijk gereflecteerd als burgers regeren; dat kan via representatie en via participatie.

Inputlegitimiteit

- Evaluatiestandaard 1: representatie
- Evaluatiestandaard 2: participatie

3.2.2. Outputlegitimiteit

Waar het bij inputlegitimiteit om de wil en intentie van het volk in besluitvorming gaat, gaat het bij outputlegitimiteit puur om resultaten. Van outputlegitimiteit is sprake als het gedeelde welzijn van de bevolking in kwestie er door een politiek besluit op vooruitgaat. Sterker nog, Scharpf (1999, p. 6) stelt dat keuzes bij outputlegitimiteit legitiem zijn omdat ze het welzijn bevorderen. Ook Engelen en Sie Dhian Ho (2004, p. 19), Boogers (2012, p. 3) en Bekkers en Edwards (2007, p. 43) spreken van input- en outputlegitimiteit.

Outputlegitimiteit draait om niets meer dan de resultaten van besluiten (Boogers, 2012, p. 3). Als een besluit outputlegitiem is, maakt het niet uit of het besluit door burgers tot stand is gekomen. Dat een besluit door burgers tot stand komt is namelijk een kenmerk van inputlegitimiteit. Bij outputlegitimiteit is een besluit legitiem als het resultaat van het besluit positief is voor het welzijn van de burgers (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 23). Daarvan is sprake als de resultaten van besluiten overeenkomen met de wensen van burgers (Bekkers, 2007, p. 41; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24). Zo verschilt outputlegitimiteit van inputlegitimiteit, waar de wil van het volk het uitgangspunt is en naar besluiten in plaats van resultaten gekeken wordt.

Responsiviteit

Wanneer de resultaten van in de praktijk gebrachte besluiten in overeenstemming zijn met de wensen van burgers, zijn de besluiten responsief (Van der Kolk, 1997, p. 11). Responsiviteit is daarom de evaluatiestandaard die past bij de dimensie outputlegitimiteit.

Om te bepalen of een besluit responsief is, dienen de besluitvormers allereerst inzicht te hebben in de wensen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming. Als de wensen van burgers niet bekend zijn, is het niet mogelijk om te bepalen wanneer de resultaten van een besluit ermee in overeenstemming zijn. Ook wanneer besluiten nog niet tot concrete resultaten geleid hebben, is het lastig om uitspraken over de responsiviteit te doen. Om ook al vóórdat er resultaten gerealiseerd zijn uitspraken te doen over de responsiviteit van een besluit, kunnen de wensen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming vergeleken worden met de gevormde besluiten (Bekkers & Edwards, 2007, p. 45). Wanneer de gevormde besluiten overeenkomen met de wensen van burgers, kan worden aangenomen dat het besluit responsief is.

Om er zeker van te zijn dat de gevormde besluiten überhaupt tot resultaten in de praktijk leiden, moeten de besluiten uitvoerbaar zijn (Bekkers & Edwards, 2007, p. 45). Om te bepalen of een besluit uitvoerbaar is, wordt naar drie zaken gekeken: legale verankering, personele capaciteit en financiële capaciteit (Hemerijck, 2003, p. 3). Allereerst dienen uitvoerbare besluiten legaal verankerd te worden. Daarmee wordt bedoeld dat besluiten een wettelijke basis krijgen en passen binnen het bestaande systeem van wetten. In de praktijk betekent dat vaak dat besluiten een vergunning krijgen. Ten tweede dient er voldoende personele capaciteit te zijn. Dat houdt in dat er voldoende personeel beschikbaar komt om de gevormde besluiten in de praktijk te realiseren. Als laatste houdt financiële capaciteit in dat het realiseren van de gevormde besluiten betaalbaar moet zijn.

Al met al wordt in deze thesis dus gekeken of de wensen van de burgers betreffende het thema van de besluitvorming inzichtelijk zijn, of de gevormde besluiten daarmee overeenkomen en of de besluiten uitvoerbaar zijn. Zo kunnen er, ook voordat er resultaten in de praktijk gebracht zijn, uitspraken gedaan worden over de responsiviteit van besluiten.

Outputlegitimiteit

- Evaluatiestandaard 3: responsiviteit

3.2.3. Throughputlegitimiteit

Bekker en Edwards (2007) en Boogers (2012) onderscheiden naast input- en outputlegitimiteit een derde dimensie: throughputlegitimiteit. Bij throughputlegitimiteit zit de kern van de legitimiteit in de wijze waarop tot besluiten gekomen wordt (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 22). Volgens Bekkers en Edwards (2007, p. 44) gaat het bij throughputlegitimiteit om een bepaalde standaard waaraan besluitvormingsprocedures moeten voldoen.

Vanuit deze dimensie moet bij democratisch legitieme besluiten het proces ertoe op de juiste manier vormgegeven zijn. Daarom wordt throughputlegitimiteit ook soms proceslegitimiteit genoemd (Bokhorst, 2014, p. 60-62). Over wat er precies met een juiste vormgeving van het proces bedoeld wordt, kan van mening verschild worden. Op basis van academische literatuur worden er in deze thesis twee evaluatiestandaarden voor opgesteld: transparantie en eerlijkheid.

Transparantie

De eerste evaluatiestandaard die aansluit bij throughputlegitimiteit is transparantie (Boogers, 2012, p. 3; Eshuis & Edwards, 2013, p. 1071). Met transparantie wordt bedoeld dat burgers toegang hebben tot informatie (Eshuis & Edwards, 2013, p. 1075). Hierbij gaat het enerzijds om informatie over welke besluiten genomen zijn en anderzijds over hoe besluiten genomen zijn en worden. Met het eerste wordt bedoeld dat burgers toegang tot informatie over de inhoud van besluiten hebben (Grimmelikhuijsen, 2012, p. 452). Met informatie over hoe besluiten genomen zijn en worden, worden de genomen en de te nemen stappen in het besluitvormingsproces bedoeld (Van der Steen et al., 2013, p. 11).

Er worden twee manieren waarop burgers toegang tot informatie kunnen hebben onderscheiden. In deze thesis wordt pas geconcludeerd dat aan de evaluatiestandaard transparantie voldaan wordt, als er van beide manieren sprake is.

Allereerst is er passieve transparantie. Bij passieve transparantie moeten burgers, wanneer ze daar zelf actie toe ondernemen, toegang kunnen krijgen tot de beschikbare informatie (Bekkers, 2007, p. 40). Dat kan bijvoorbeeld via internet of door contact op te nemen met besluitvormers. Informatie op een website, of online gepubliceerde gemeentelijke stukken zijn voorbeelden van vormen van passieve transparantie. Wanneer de burger hiernaar op zoek gaat, vindt hij of zij bepaalde informatie.

Ten tweede is actieve transparantie van belang. Daarmee wordt bedoeld dat burgers, in alle fasen van het besluitvormingsproces actief geïnformeerd dienen te worden (Bekkers & Edwards, 2007, p. 45). De informatie dient niet alleen beschikbaar te zijn, maar er moet actief gepoogd worden om de informatie bij burgers terecht te laten komen. Binnen actieve transparantie is dat een van de verantwoordelijkheden van besluitvormers. Zelfs al wordt alle informatie via passieve transparantie aangeboden, lukt het namelijk niet altijd alle burgers om die informatie te vinden. Het direct aanspreken van burgers (op straat bijvoorbeeld) is een vorm van actieve transparantie. Ook reclamespotjes of posts op sociale media zijn voorbeelden van actieve transparantie.

Nu duidelijk is om welke informatie het bij transparantie gaat en welke manieren van transparantie er zijn, worden twee randvoorwaarden waaraan voldaan dient te worden bij transparantie benoemd. De informatie waar burgers toegang tot hebben dient namelijk altijd begrijpelijk en tijdig te zijn. Besluitvormers hebben de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat burgers de informatie begrijpen en dat de burgers op tijd toegang tot de informatie kunnen krijgen (Grimmelikhuijsen, 2013, p. 451; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 71). Burgers krijgen op tijd toegang tot informatie als besluitvormers de informatie direct nadat besluiten gevormd zijn beschikbaar maken. Als aan deze twee randvoorwaarden voldaan wordt, optimaliseert dat de mate waarin besluiten throughputlegitiem zijn (Grimmelikhuijsen, 2013, p. 542).

Al met al dienen burgers dus toegang te hebben tot passieve en actieve transparantie. Daarbij moeten ze informatie over de genomen besluiten en de genomen en te nemen stappen in het besluitvormingsproces tot zich kunnen nemen. Informatie moet te allen tijde begrijpelijk en tijdig zijn.

Eerlijkheid

De tweede evaluatiestandaard van throughputlegitimiteit is eerlijkheid. Met eerlijkheid wordt bedoeld dat alle burgers, ook zij met afwijkende meningen, een gelijke kans krijgen om invloed op besluiten uit te oefenen (Rosenberg, 2010, p. 7). Omdat burgers hun invloed via representatie en participatie kunnen uitoefenen, betekent dit dat deze evaluatiestandaard gericht is op de positie van volksvertegenwoordigers en burgers in het representatie- en participatieproces. Om iedereen hierin

een eerlijke positie te kunnen geven, is het van belangrijk dat het representatie- en participatieproces ingericht is als een deliberatief proces (Bekkers, 2007, p. 40; Hendriks, 2006, p. 145).

In een deliberatief proces staan de deelnemers ervoor open om hun ideeën en wensen te veranderen tijdens het proces. De focus ligt op rustig met elkaar praten en elkaar overtuigen, in plaats van op stemmen winnen (Dryzek, 2000). Om te bepalen of er sprake is van een deliberatief proces wordt naar twee zaken gekeken: argumentatie en procesgelijkheid. Van beide zaken dient in zowel het representatieproces als het participatieproces sprake te zijn.

Met argumentatie wordt bedoeld dat het in een deliberatief proces belangrijk is dat opvattingen ondersteund worden met argumenten (Rosenberg, 2007, p. 10). Argumentatie zorgt er niet alleen voor dat mensen anderen overtuigen, maar het kan mensen ook hun eigen standpunten laten wijzigen. Door argumenten kunnen mensen namelijk uitleggen waarom ze iets vinden. Daarnaast kunnen ideeën en gevoelens door het gebruik van argumentatie overgebracht worden op een manier die door anderen op prijs gesteld wordt. Het is dus van belang dat volksvertegenwoordigers binnen representatie en burgers binnen participatie de ruimte krijgen om hun opvattingen te beargumenteren. Ten tweede is procesgelijkheid van belang in een deliberatief proces. Elke volksvertegenwoordiger of burger moet een gelijke kans krijgen om input te leveren (Rosenberg, 2010, p. 10). Dat houdt in dat iedereen gelijke tijd en middelen krijgt om zijn of haar punt te maken. Zo heeft iedereen evenveel kans om anderen met argumenten te overtuigen, of zichzelf te laten overtuigen.

Al met al is er sprake van eerlijkheid als het representatie- en het participatieproces voldoen aan twee kenmerken van een deliberatief proces: argumentatie en procesgelijkheid.

Samenvattend is een besluit throughputlegitiem als het proces transparant en eerlijk ingericht is. Met transparantie wordt gelijke toegang tot en ontvangst van informatie bedoeld. Met een eerlijk proces wordt een proces bedoeld waarin aandacht besteed wordt aan de twee punten van deliberatie: argumentatie en procesgelijkheid.

Throughputlegitimiteit

- Evaluatiestandaard 4: transparantie
- Evaluatiestandaard 5: eerlijkheid

3.2.4. Feedbacklegitimiteit

Waar Bekker en Edwards (2007) dus in totaal drie dimensies van legitimiteit onderscheiden, komen Engelen en Sie Dhian Ho (2004, p. 24) tot vier: naast input-, output- en throughput-, benoemen zij ook feedbacklegitimiteit. Bij feedbacklegitimiteit zijn besluiten legitiem als er op een juiste manier verantwoording over afgelegd wordt. Daarbij gaat het niet alleen om hoe besluitvormers hun besluiten verantwoorden, maar ook om de interactie tussen burgers en besluitvormers, als gevolg van verantwoording. Hierdoor kan de besluitvorming door burgers namelijk gecontroleerd en verbeterd worden.

Er is in deze thesis gekozen voor het gebruik van vier dimensies van democratische legitimiteit. Door feedbacklegitimiteit mee te nemen kan naar democratische legitimiteit gekeken worden als een ontwikkeling, in plaats van alleen als een momentopname. De focus ligt namelijk op de mogelijkheden die burgers hebben om in de loop van de tijd verbetering van de democratische legitimiteit vanuit input-, output-, of throughputperspectief te bewerkstelligen.

Daarnaast sluit het aan bij het derde deel van democratische legitimiteit volgens Bovens en Scheltema (1999, p. 141-142): de eis van democratische verantwoording. Verantwoording en terugkoppeling zijn de evaluatiestandaarden die bij feedbacklegitimiteit opgesteld kunnen worden. Via

die twee mechanismen krijgen burgers namelijk handvatten om verbeteringen in gang te zetten. In verantwoording ligt voornamelijk een rol voor besluitvormers; in terugkoppeling hebben burgers een belangrijke rol.

Verantwoording

Verantwoording is de uitleg over het besluit die de besluitvormer aan burgers geeft, omdat hij of zij zich daar verplicht toe voelt (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20-21). Bij verantwoording zijn twee zaken van belang: besluiten uitleggen en verantwoordelijkheid.

Allereerst moeten gevormde besluiten aan burgers worden uitgelegd (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20-21). Met besluiten uitleggen wordt bedoeld dat besluitvormers een uitgebreid beeld schetsen van de afwegingen in het besluitvormingsproces. Alleen wanneer dat gebeurt, verloopt verantwoording goed (Bekkers & Edwards, 2007, p. 46; Bovens & Scheltema, 1999, p. 143). Doordat het beeld van afwegingen als uitleg geschetst wordt, onderscheidt verantwoording zich van actieve transparantie, waarbij de besluitvormer slechts informatie deelt over de inhoud van de besluiten en de stappen in het proces (Schmidt, 2013, p. 6).

Een belangrijk kenmerk van het uitleggen van besluiten is dat de besluitvormer zich verplicht moet voelen om de uitleg te geven (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20-21; Schillemans, 2009, p. 23). De verplichting kan formeel of informeel zijn. Een formele verplichting tot verantwoording kenmerkt zich door vaststaande tijdstippen en/of een specifieke vorm waarin de verantwoording wordt geuit. De formele verplichting tot verantwoording is vaak in de wet vastgelegd. Aan een formele verantwoordingsverplichting kan een besluitvormer zich niet onttrekken. Wanneer dat niet het geval is, maar er toch sprake is van een gevoel van verplichting, is er sprake van een informele verantwoordingsverplichting (Bovens & Schillemans, 2009, p. 21). Een informele verplichting tot verantwoording kan zelf opgelegd zijn, of ontstaan door druk van externen, waaronder burgers.

Ten tweede gaat het er bij verantwoording om dat besluitvormers aan burgers duidelijk maken wie de verantwoordelijkheid draagt voor de gevormde besluiten en de resultaten ervan (Schmidt, 2013, p. 6). Zo krijgen burgers inzicht in de handelingen en belangen van bepaalde actoren en in het proces in het algemeen. Wanneer burgers weten wie de verantwoordelijkheid draagt, weten ze wie ze kunnen controleren en wie ze op hun besluiten mogen afrekenen, door hen bijvoorbeeld weg te stemmen. De mogelijkheid tot controle zet besluitvormers aan tot responsieve besluiten, omdat ze dat soort afrekeningen willen voorkomen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24).

Al met al is er sprake van verantwoording als besluitvormers de genomen besluiten aan burgers uitleggen, omdat ze zich daar verplicht toe voelen. Ook dienen ze burgers duidelijk te maken wie de verantwoordelijkheid draagt voor de gevormde besluiten en de resultaten ervan.

Terugkoppeling

Met terugkoppeling wordt de reactie van burgers op verantwoording en de omgang met die reactie door besluitvormers bedoeld (Bekkers, 2007, p. 41; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24). Als verantwoording zoals hierboven beschreven leidt tot responsief beleid, komt dat door de mogelijkheid om te reageren op besluiten. Besluitvormers houden dan al op voorhand rekening met de mogelijke reacties van burgers. Het gaat bij terugkoppeling dus niet slechts om de reactie zelf, maar ook om wat ermee gedaan wordt. Er zijn drie zaken nodig om te kunnen concluderen dat er sprake is van geslaagde terugkoppeling.

Allereerst moeten burgers kunnen reageren op de verantwoording die besluitvormers afleggen over gevormde besluiten (Bekkers, 2007, p. 41; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24).

Besluitvormers dienen burgers daartoe uit te nodigen en een kans te geven. Daarvoor moet een geformaliseerde reactiemogelijkheid ingesteld worden. Dit kan schriftelijk, zoals bij een zienswijze, of brief, maar ook mondeling, tijdens een inspraakmoment bijvoorbeeld.

Ten tweede moeten de reacties van burgers meegenomen worden in volgende besluitvorming of in de evaluatie van bestaande besluitvorming. Alleen dan werkt terugkoppeling namelijk als controlemechanisme (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24-25). Het is lastig om af te bakenen op welke manier reacties precies meegenomen dienen te worden. Het is immers niet altijd mogelijk om alle opmerkingen van burgers in nieuwe besluitvorming te verwerken. Soms spreken burgers elkaar namelijk tegen, of wordt er bewust voor gekozen een opmerking niet of niet volledig te verwerken. Dat kan het geval zijn wanneer een reactie slechts door een klein deel van de burgers gedeeld wordt, of bepaalde rechten of vrijheden van anderen beperkt. Gezien dit alles wordt er hier gesteld dat besluitvormers alle binnengekomen reacties ten minste gezamenlijk moeten bespreken.

Ten derde dienen burgers en betrokkenen op de hoogte te zijn van de acties die naar aanleiding van de reacties ondernomen zijn. Zo komt een proces op gang waarin besluitvormers en burgers op elkaar afgestemd blijven en op elkaar blijven reageren. Een overheid beschikt op die manier over het vermogen om te leren (Bekkers, 2007, p. 42). Zo vormen de reacties op besluiten indirect de input voor nieuw te vormen besluiten (Linker, 2009).

Samenvattend is er sprake van geslaagde terugkoppeling als burgers op verantwoording reageren, vervolgens alle reacties door besluitvormers besproken worden en besluitvormers uiteindelijk burgers op de hoogte stellen van de acties die naar aanleiding van hun reacties uitgevoerd worden.

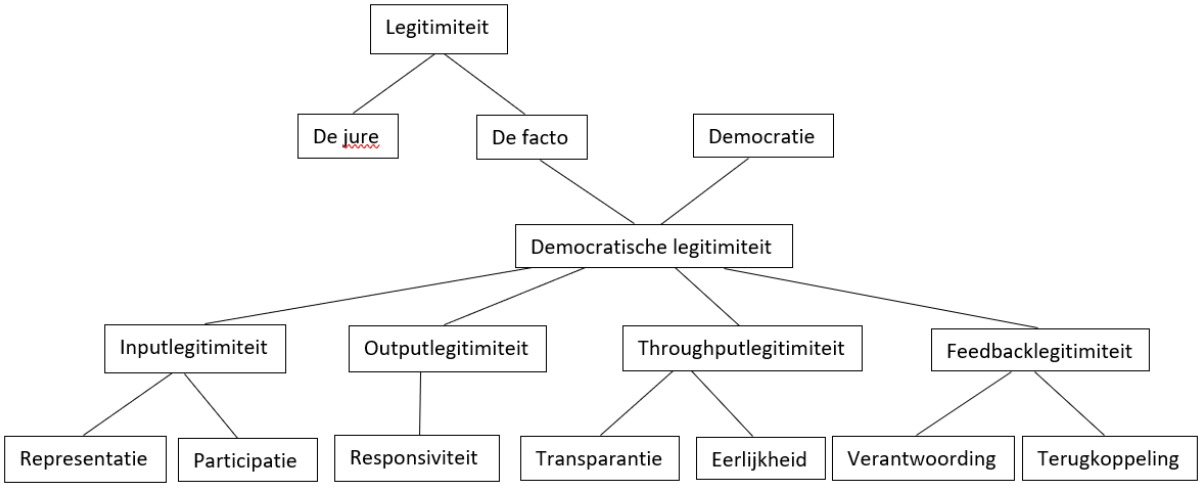
Vanuit de dimensie feedbacklegitimiteit worden er dus twee evaluatiestandaarden opgesteld: verantwoording en terugkoppeling. Ten eerste moet er door besluitvormers verantwoording voor keuzes afgelegd worden en moet duidelijk zijn wie de verantwoordelijkheid voor de resultaten draagt. Daarnaast is het belangrijk dat burgers hun oordeel effectief kunnen terugkoppelen aan overheden en volksvertegenwoordigers.

Feedbacklegitimiteit

- Evaluatiestandaard 6: verantwoording
- Evaluatiestandaard 7: terugkoppeling

3.2.5. Overzicht dimensies en evaluatiestandaarden

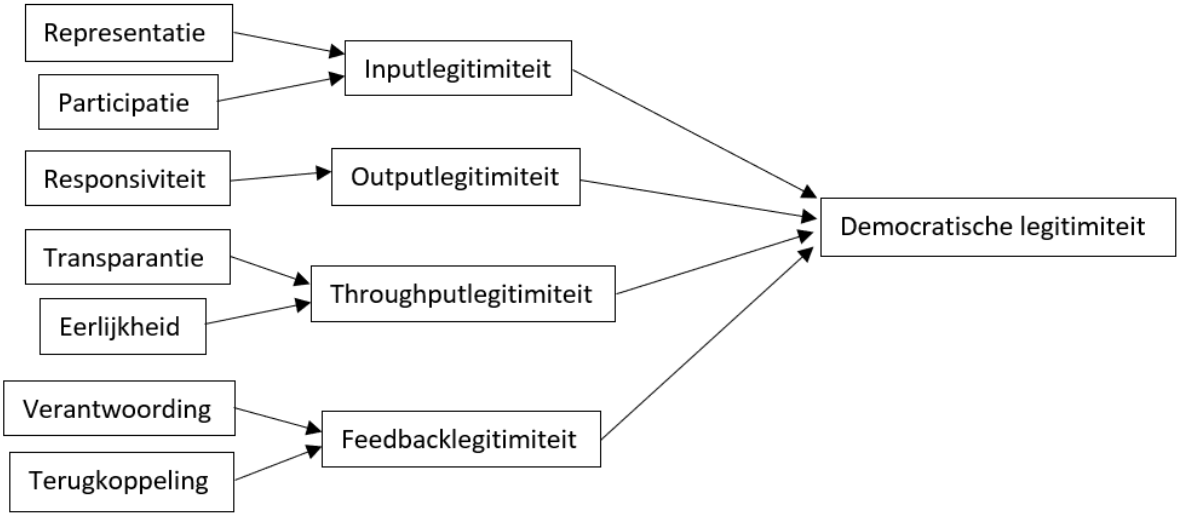
In figuur 3.2 wordt dit theoretisch kader schematisch weergegeven. Te zien is dat legitimiteit uitgesplitst kan worden in legitimiteit *de jure* en legitimiteit *de facto*. Om tot democratische legitimiteit te komen wordt legitimiteit voornamelijk gezien als legitimiteit *de facto* en gespecificeerd met democratische kenmerken. Binnen het begrip democratische legitimiteit kunnen vier dimensies onderscheiden worden: inputlegitimiteit, outputlegitimiteit, throughputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit. De dimensies leiden vervolgens tot zeven evaluatiestandaarden. Representatie en participatie worden gebruikt om de inputlegitimiteit te evalueren. De standaard responsiviteit staat centraal bij outputlegitimiteit. Bij throughputlegitimiteit zijn transparantie en eerlijkheid als evaluatiestandaarden opgesteld. Ten slotte zijn bij feedbacklegitimiteit verantwoording en terugkoppeling naar voren gekomen.



Figuur 3.2: Overzicht theoretisch kader

3.3. Conceptueel model

Op basis van dit theoretisch kader is het conceptueel model van figuur 3.3 opgesteld. Een hoge score op een evaluatiestandaard behelst een positief oordeel over de democratische legitimiteit. Wanneer representatie bijvoorbeeld in een hoge mate gewaarborgd is in de RES, dan komt dat de inputlegitimiteit en daarmee de democratische legitimiteit ten goede.



Figuur 3.3: Conceptueel model

4. Methodologisch kader

Het methodologisch kader begint met een uiteenzetting van de onderzoeksstrategie. Daarbij komen het onderzoekstype, het onderzoeksdesign, de casusselectie en de dataverzameling aan bod. Vervolgens worden de evaluatiestandaarden en het hoofdconcept democratische legitimiteit geoperationaliseerd. De concepten uit het conceptueel model worden dan meetbaar gemaakt. Daarna wordt toegelicht hoe de meetbare concepten in het resultatenhoofdstuk van deze thesis geanalyseerd zijn. Dit methodologisch kader wordt afgesloten met een reflectie op de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek.

4.1. Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie behelst het onderzoekstype, het onderzoeksdesign, de casusselectie en de methoden van dataverzameling.

4.1.1. Onderzoekstype

Voor deze thesis is een evaluatief onderzoek uitgevoerd. Dat houdt in dat bekeken is in hoeverre aan bepaalde evaluatiestandaarden voldaan wordt (Bleijenbergh, 2013). Via evaluatief onderzoek is uiteindelijk vastgesteld in hoeverre de democratische legitimiteit in de RES geborgd wordt. Er is gekozen voor een evaluatief onderzoek omdat de democratische legitimiteit van een afgeronde RES 1.0 nog niet eerder onderzocht is. Daarom ontbreekt het inzicht in de status quo van democratische legitimiteit van de RES. Door dit evaluatieve onderzoek kan hier een bijdrage aan geleverd worden.

Dit evaluatieve onderzoek is kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek is gericht op het geven van betekenissen aan bepaalde zaken. Dat maakt kwalitatief onderzoek interpretatief van aard (Verhoeven, 2018, p. 25). Talig materiaal – geen cijfermatige data zoals bij kwantitatief onderzoek – wordt namelijk door de onderzoeker zelf geïnterpreteerd om uitspraken over de werkelijkheid te kunnen doen (Bleijenbergh, 2013). Verzamelde data zijn dus niet verwerkt tot cijfers en de onderzoeker kon oog houden voor de context per casus. Verder bieden kwalitatieve onderzoeksmethoden over het algemeen betere mogelijkheden om in te gaan op (verschillende) perspectieven van verschillende betrokken actoren. Omdat de RES in een uitgebreid samenwerkingsverband tot stand is gekomen, maakt dit kwalitatief onderzoek dus geschikt (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 246). Daarnaast zijn interbestuurlijke samenwerkingen, zoals de RES, in opkomst en in ontwikkeling (VNG, 2020). De RES en het proces van de totstandkoming ervan zijn vormvrij. De relatief grote mate van ontwikkeling in hetgeen geëvalueerd is, maakt kwalitatief onderzoek geschikter dan kwantitatief onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek moet de onderzoeker vooraf namelijk veel zaken vastleggen en het onderzoeksdesign strikt afbakenen (Vennix, 2016). De flexibele houding die in kwalitatief onderzoek aangenomen kan worden, past bij het ontwikkelende karakter van interbestuurlijke samenwerkingen, waarvan de organisaties van de RES voorbeelden zijn. Kwalitatief onderzoek is verder geschikt voor onderzoeken waarbij het aantal te bestuderen eenheden laag is (Verhoeven, 2018, p. 27). Een nadeel hiervan is dat door het geringe aantal cases de generaliseerbaarheid van uitspraken over het algemeen klein is. Een ander nadeel van kwalitatief onderzoek is dat de interpretatieruimte de betrouwbaarheid en de validiteit mogelijk beperkt (Van Thiel, 2015). Dat is in deze thesis zoveel mogelijk ondervangen. Hoe dat gebeurd is, wordt later in dit hoofdstuk toegelicht.

Het onderzoek is hiernaast deductief van aard. Er wordt namelijk vanuit een vooraf vastgestelde theoretische conceptualisering naar de werkelijkheid gekeken (Bleijenbergh, 2013). Er is

gekozen voor deductief onderzoek omdat er veel literatuur over democratische legitimiteit bestaat. Op basis van het theoretisch kader, waarin die bestaande literatuur gebundeld is, kan het doel van dit onderzoek bereikt worden.

4.1.2. Onderzoeksdesign

In dit onderzoek is een casestudy uitgevoerd. In een casestudy wordt een specifieke casus in de werkelijkheid diepgaand bestudeerd. De casestudyonderzoeker gaat niet het lab in, maar doet zijn onderzoek in de realiteit van de wereld om hem heen. De evaluatiestandaarden zijn op die manier uitvoerig onderzocht en het design casestudy sluit door de diepgang aan bij het doel van deze thesis: evalueren in hoeverre de RES democratisch legitiem is. Daarnaast is een casestudy passend wanneer er nog weinig inzicht is in de probleemschets van het onderzoek (Van der Zwaan, 1990, p. 76). Dat is hier het geval: er is nog niet eerder onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van een RES 1.0.

Het onderzoeksdesign dat binnen dit kwalitatieve onderzoek gebruikt is, is de between casestudy: een casestudy met twee onderzoekseenheden, de twee RES-regio's in dit geval. Er is voornamelijk gekozen voor de between casestudy om de balans tussen diepgang per casus en representativiteit van de cases te bewaren. Door het lage aantal van twee RES-regio's, is in het onderzoek zeer uitvoerig op de cases ingegaan. Dat past bij het complexe karakter van de RES'en. Daarnaast bevordert de selectie van twee zo representatief mogelijke cases, in plaats van één case, de representativiteit van de cases ten opzichte van het totaal van dertig RES-regio's (Seawright & Gerring, 2008). Dit wordt hieronder in de subparagraaf over de selectie van cases verder toegelicht.

4.1.3. Selectie van cases

Voor het onderzoek in deze thesis zijn twee cases geselecteerd: de RES-regio's Zeeland en West-Brabant. Deze casusselectie is hieronder toegelicht.

Allereerst was op het moment van de casusselectie de RES 1.0 nog maar in vijf van de dertig RES-regio's klaar en voor iedereen in te zien. De RES-regio's waarin de RES 1.0 nog niet klaar was, vielen af als potentiële onderzoekseenheden. De RES 1.0 van zowel Zeeland als West-Brabant is al ruim voor de deadline van 1 juli 2021 geschreven. Dat maakt het mogelijk om het volledige proces dat aan de RES 1.0 ten grondslag ligt te evalueren. In tabel 4.1 zijn alle RES'en weergegeven en is aangegeven welke vóór het moment van de casusselectie gereed waren. Deze tabel geeft ook inzicht in andere criteria, die hieronder beschreven zijn.

In de methodologische literatuur zijn verschillende manieren van casusselectie onderscheiden. Zo kan de onderzoeker in het geval van RES-regio's voor verschillende soorten cases, waaronder *typical cases* of *diverse cases*, kiezen (Seawright & Gerring, 2008, p. 297). Van typical cases wordt verwacht dat ze representatief zijn voor een grotere populatie; ze lijken op elkaar. Een onderzoeker kan bij een evaluatie dus voor typical cases kiezen als hij met zijn evaluatie inzicht wil krijgen in een grotere populatie. Diverse cases verschillen juist van elkaar. Hoewel het gebruik van diverse cases de representativiteit van de variatie in een steekproef van cases vergroot (maar de werkelijke verdeling niet per definitie afspiegelt), blijft deze bij 'slechts' twee cases gering (Seawright & Gerring, 2008, p. 300-301). Daarnaast is het bij twee cases lastig om te bepalen welke weging aan verschillende bevindingen gegeven wordt. Door in dit onderzoek voor twee typical cases te kiezen, is de representativiteit van de cases geoptimaliseerd en kon de onderzoeker de focus sterk op de beoordeling van de evaluatiestandaarden leggen. Er hoeft namelijk relatief weinig rekening gehouden te worden met afwijkende contextuele factoren.

De gekozen cases lijken dus zoveel mogelijk op elkaar. Zeeland en West-Brabant grenzen namelijk aan elkaar en zijn allebei relatief landelijke regio's met een vergelijkbaar aantal gemeenten: dertien in Zeeland en zestien in West-Brabant. Het aantal gemeenten in de twee RES-regio's is representatief voor de RES-regio's in het algemeen. Gezien het totaal aantal Nederlandse gemeenten, ligt het gemiddelde per RES-regio op ongeveer twaalf gemeenten (CBS, z.j.). De modus (het aantal gemeenten dat het meest voorkomt) is zestien. Er zijn namelijk maar liefst vijf RES-regio's met zestien gemeenten. De representativiteit van het aantal gemeenten in de regio bevordert de mate waarin generaliseerbare aanbevelingen gedaan kunnen worden. Echter, de bevindingen van deze thesis hebben voor een RES-regio als Rotterdam Den Haag, met beduidend meer gemeenten en een sterk stedelijk karakter, minder betekenis.

Gezien de beperkte casusselectiemogelijkheden (er waren pas vijf RES'en klaar), verschillen de twee cases wel op twee aspecten: de positie binnen de provincie en de voortgang van de provinciale omgevingsvisie. Met de positie binnen de provincie wordt de omvang van de RES-regio ten opzichte van de omvang van de provincie bedoeld. Omdat het aantal RES-regio's (30) een stuk groter is dan het aantal provincies in Nederland (12) en de RES-regio's in de meeste gevallen niet binnen meer dan één provincie liggen, vallen de meeste RES-regio's samen met een deel van een provincie. In tabel 4.1 is in de kolom 'positie binnen provincie' aangegeven in welke provincie de RES-regio zich bevindt. Wanneer hier de naam van een provincie is weergegeven, betekent dat dat de RES-regio zich in zijn geheel in die provincie bevindt, maar dat de RES-regio slechts een deel van de provincie beslaat. De regio Foodvalley vormt hierop een uitzondering; die ligt in zowel Gelderland als Utrecht. Bij vijf regio's staat er 'overlap met de provincie'. Dat betekent dat de RES-regio qua omvang identiek is aan de gehele provincie. Daarnaast bevinden zich in Zuid-Holland zelfs twee regio's die qua omvang identiek zijn aan één gemeente. RES-regio's zijn dus verschillend gepositioneerd binnen de bestaande provincies. Zeeland is één van de voorbeelden waarbij de regio volledig samenvalt met de provincie. Zoals in het beleidskader benoemd is, zouden de Provinciale Staten de RES daar in theorie gemakkelijker van democratische input en controle kunnen voorzien (Nieuwenhuijsen, 2020). De RES-regio West-Brabant verhoudt zich op een andere manier tot de provincie: West-Brabant is één van de vier RES-regio's in Noord-Brabant. Zo wordt in deze thesis dus naar één casus gekeken die met de provincie overlapt en één casus die slechts een relatief klein deel van de provincie beslaat. Hiernaast verschillen de twee regio's wat betreft de voortgang van de provinciale omgevingsvisie. In het beleidskader is aandacht besteed aan de rol van de instrumenten van de Omgevingswet, waarvan de omgevingsvisie er één is. Het is voor alle Nederlandse gemeenten en provincies verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. Zeeland heeft nog geen omgevingsvisie; die van Noord-Brabant is in 2018 al afgerond.

Wanneer er verschillen in de bevindingen van Zeeland en West-Brabant naar voren komen, kan dat leiden tot vervolgonderzoek waarin de focus meer op deze twee verschilpunten ligt. Deze thesis is echter geen studie naar de verschillen tussen de cases, omdat het doel van het onderzoek het evalueren van twee RES'en is, om indien nodig tot aanbevelingen te komen. De keuze voor typical cases sluit ook bij dit doel aan. Door naar representatieve cases te kijken, kunnen ook aanbevelingen aan RES-regio's in het algemeen gedaan worden.

Tabel 4.1: Casusselectie RES-regio's

RES-regio	Was de RES 1.0 gereed op het moment van de casusselectie?	Aantal gemeenten	Positie binnen provincie	Provinciale omgevingsvisie
Achterhoek	nee	8	Gelderland	nee
Alblasserwaard	nee	2	Zuid-Holland	nee
Amersfoort	nee	7	Utrecht	ja
Arnhem-Nijmegen	ja	16	Gelderland	nee
Cleantech Regio	nee	7	Gelderland	nee
Drechtsteden	nee	7	Zuid-Holland	nee
Drenthe	nee	12	overlap met provincie	ja
Flevoland	nee	6	overlap met provincie	ja
Foodvalley	nee	8	Gelderland en Utrecht	G: nee/U: ja
Friesland	nee	18	overlap met provincie	ja
Fruitdelta Rivierenland	nee	8	Gelderland	nee
Goeree-Overflakkee	nee	1	overlap met gemeente (Zuid-Holland)	nee
Groningen	nee	11	overlap met provincie	nee
Hart van Brabant	ja	9	Noord-Brabant	ja
Hoeksche Waard	nee	1	overlap met gemeente (Zuid-Holland)	nee
Holland Rijnland	nee	13	Zuid-Holland	nee
Metropoolregio Eindhoven	nee	21	Noord-Brabant	ja
Midden-Holland	nee	5	Zuid-Holland	nee
Noord- en Midden Limburg	nee	15	Limburg	nee
Noord-Holland Noord	nee	18	Noord-Holland	ja
Noord-Holland Zuid	nee	29	Noord-Holland	ja
Noordoost Brabant	nee	16	Noord-Brabant	ja
Noord-Veluwe	nee	7	Gelderland	nee
Rotterdam-Den Haag	ja	23	Zuid-Holland	nee
Twente	nee	14	Overijssel	nee
U16	nee	16	Utrecht	ja
West-Brabant	ja	16	Noord-Brabant	ja
West-Overijssel	nee	11	Overijssel	nee
Zeeland	ja	13	overlap met provincie	nee
Zuid-Limburg	nee	16	Limburg	nee

4.1.4. Methode van dataverzameling: kwalitatieve interviews

Om de data van de geselecteerde cases te verzamelen zijn interviews afgenomen. Interviews zijn geschikt voor het uitvoeren van (between) casestudies en kwalitatief onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Door het uitvoeren van een interview kunnen informatie, ervaringen en meningen van individuen die zich intensief met de RES bezig hebben gehouden als data meegenomen worden. Dat is een voordeel van het interview: ervaringen en meningen zijn namelijk vaak niet vastgelegd in documenten of andersoortige databronnen (Myers, 2013, p. 145). Verder is voor interviews gekozen omdat interviews het mogelijk maken om met diepgang, nuance en oog voor de context op een proces in te gaan (Evers & De Boer, 2012, p. 31-32). Dat is bij dit onderzoek nodig omdat de RES en het proces van de totstandkoming ervan vormvrij zijn, en onderhevig kunnen zijn aan allerlei (interbestuurlijke) ontwikkelingen.

De onderzoeker kan bij interviews vasthouden aan een vaste structuur, of meer flexibel te werk gaan door bijvoorbeeld door te vragen, of nieuwe vragen te bedenken. Een flexibele manier van interviewen zorgt ervoor dat er gerichter informatie verzameld kan worden. Ook data die niet volgen uit antwoorden op vooraf opgestelde vragen kunnen waardevol zijn namelijk. Voor dit onderzoek is bij de interviews een vrij flexibele houding aangenomen: er is gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. Dat betekent dat er een structuur in het stellen van vragen aangebracht is, maar dat er van die structuur afgeweken kon worden wanneer dat de onderzoeker een goed idee leek (Bleijenbergh,

2013). De inhoud van de vragen en de volgorde waarop ze gesteld zijn, zijn vastgelegd, maar waren niet bindend tijdens het interview. Zo is er in de interviews ruimte behouden voor aanverwante ervaringen, voorbeelden en andere vormen van relevante toevoegingen. Tijdens de interviews zijn open vragen gesteld, zodat de respondent in zijn of haar eigen woorden kon antwoorden. Het semigestructureerde karakter van de interviews past bij de evaluatie van de democratische legitimiteit van de RES. Omdat de RES vormvrij opgesteld kan worden, is het namelijk lastig om te bepalen of met op voorhand afgebakende vragen alle relevante informatie verzameld kan worden.

De onderwerpen van de interviewvragen vinden hun basis in het theoretisch kader. De literatuur over democratische legitimiteit heeft vanuit het conceptueel model, via de in dit hoofdstuk volgende operationalisatie, namelijk tot de interviewvragen geleid. De interviewguides zijn in de bijlage van deze thesis terug te vinden.

4.1.5. Selectie van respondenten

In totaal zijn er zestien interviews gehouden: acht per casus. De zestien interviewrespondenten zijn geselecteerd vanwege hun positie ten opzichte van de RES'en van Zeeland en West-Brabant. Daarbij is geprobeerd tot een diverse en evenwichtige selectie van respondenten te komen.

Het is hierbij van belang om te benadrukken dat de interne organisaties van de twee RES-regio's verschillen. In Zeeland ligt de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de RES bij de stuurgroep van acht leden (Zeeuws Energieakkoord, z.j.). Naast de stuurgroep bestaat er in Zeeland een kernteam van zes professionals met verschillende achtergronden. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor onder andere het dagelijks bestuur en de facilitering van verschillende 'sectortafels', waaraan over de inhoud van de RES gepraat wordt. Aan de sectortafels worden allerlei betrokken partijen binnen de regio uitgenodigd.

Ook in West-Brabant is er een stuurgroep. Deze stuurgroep heeft twintig leden: veel meer dan in Zeeland. Wethouders van alle zestien gemeenten zijn erbij aangesloten, terwijl er maar twee wethouders in de Zeeuwse stuurgroep zitten. Een deel van de stuurgroep verenigt zich in West-Brabant ook in de zogenaamde kopgroep. Deze kopgroep neemt de leiding in het RES-proces en wordt ondersteund door het programmateam. Het programmateam komt qua rol overeen met het Zeeuwse kernteam. Daarnaast kent West-Brabant, in tegenstelling tot Zeeland, een 'ambtelijk kernteam'. Daarin zijn per gemeente één à twee ambtenaren vertegenwoordigd (met uitzondering van vijf uit Breda). Zij worden uitgenodigd om mee te praten over de inhoud van de RES. In Zeeland is niet vastgelegd welke ambtenaren bij de sectortafels aanschuiven.

De respondentenselectie is hieronder toegelicht en geanonimiseerd weergegeven in tabel 4.3. De respondenten zijn hieronder en bij het afnemen van de interviews in vijf groepen verdeeld. Op basis van deze nummers zijn voor de verschillende groepen respondenten verschillende interviewguides opgesteld. De vijf groepen zijn met hun nummer uiteengezet in tabel 4.2. De nummers hebben inhoudelijk geen waarde.

Allereerst zijn per regio drie respondenten geïnterviewd die zeer nauw betrokken waren bij de totstandkoming van de inhoud en het schrijfproces van de RES. In Zeeland gaat het hierbij om een lid van de stuurgroep en twee leden van het kernteam. In West-Brabant is gesproken met twee personen uit de stuurgroep/kopgroep en één persoon uit het programmateam. Van deze respondenten werd verwacht dat ze een zeer specifiek beeld van het proces konden geven, omdat het initiatief tot het opstellen van de RES bij hen gelegen heeft. Deze personen hebben in tabel 4.2 het nummer 1 gekregen. Daarnaast zijn per gemeente twee personen geïnterviewd die bij de totstandkoming van de RES betrokken waren, maar op iets meer afstand stonden. Hierbij gaat het om personen die vanuit het

maatschappelijk middenveld, of vanuit hun rol bij een gemeente (en het ambtelijk kernteam in West-Brabant), aangehaakt waren. Deze personen zijn in tabel 4.2 met het nummer 2 weergegeven. Ook is in beide regio's met een vertegenwoordiger van de netbeheerder gesproken (nummer 3 in tabel 4.2). De netbeheerder heeft een belangrijke positie in het proces van de totstandkoming van de RES. Verder is in beide regio's met een adviseur van een gemeente gesproken, die als individu geen vastgelegde rol had in het RES-proces (nummer 4 in tabel 4.2). Ten slotte is in allebei de RES-regio's met een gemeenteraadslid gesproken. Zij hebben de RES 1.0 uiteindelijk vastgesteld en zijn in de tabel met nummer 5 weergegeven.

In tabel 4.4 is per functie het aantal respondenten afgezet tegen het potentiële aantal respondenten. Hieruit blijkt dat er veel meer personen geïnterviewd hadden kunnen worden. Er is voor gekozen om een breed scala aan typen respondenten te interviewen. Dat heeft er gezien het beperkte aantal interviews toe geleid dat er van de kleinere groep mensen die zeer intensief bij het schrijfproces van de RES betrokken was, relatief veel personen geïnterviewd zijn. Van de grote groepen ambtenaren en gemeenteraadsleden is slechts een zeer klein deel geïnterviewd. Die lage aantallen kunnen tot twijfels wat betreft de representativiteit van de respondenten leiden. Wat verder in tabel 4.3 bij West-Brabant opvalt, is dat respondenten L, M en N dubbele rollen hadden. De respondenten L en M zijn als adviseur bij gemeenten lid van het West-Brabants ambtelijk kernteam. Respondent N, manager bij netbeheerder Enexis is ook lid van de grote West-Brabantse stuurgroep.

Tabel 4.2: Duiding nummers voor groepen respondenten (rechter kolom in tabel 4.3)

Nummer	**Omschrijving**
1	Nauw betrokken bij totstandkoming van de inhoud en het schrijfproces van de RES
2	Betrokken bij totstandkoming RES, maar op meer afstand dan respondenten met nr. 1
3	Vertegenwoordiging netbeheerder
4	Adviseur gemeente zonder formele rol t.o.v. de RES
5	Gemeenteraadslid

Tabel 4.3: Selectie van respondenten

Zeeland			
Respondent	**Rol**	**Datum**	**Nr.**
Respondent A	Lid RES-stuurgroep	22 juli 2021	1
Respondent B	Lid RES-kernteam	28 juli 2021	1
Respondent C	Lid RES-kernteam	24 september 2021	1
Respondent D	Manager Coöperatie Zeeuwind	2 augustus 2021	2
Respondent E	Projectleider Zeeuwse Milieufederatie	30 augustus 2021	2
Respondent F	Gebiedsregisseur Stedin/Enduris	24 augustus 2021	3
Respondent G	Adviseur Zeeuwse gemeente	23 juli 2021	4
Respondent H	Gemeenteraadslid Zeeuwse gemeente	20 september 2021	5

West-Brabant			
Naam	**Rol**	**Datum**	**Nr.**
Respondent I	Lid RES-stuurgroep en kopgroep	1 oktober 2021	1
Respondent J	Lid RES-stuurgroep en kopgroep	8 oktober 2021	1
Respondent K	Lid RES-programmateam	5 november 2021	1
Respondent L	Lid ambtelijk kernteam en adviseur gemeente	15 oktober 2021	2
Respondent M	Lid ambtelijk kernteam en adviseur gemeente	15 oktober 2021	2
Respondent N	Manager Enexis	18 oktober 2021	3
Respondent O	Adviseur gemeente West-Brabantse gemeente	18 oktober 2021	4
Respondent P	Gemeenteraadslid West-Brabantse gemeente	27 oktober 2021	5

Tabel 4.4: Representativiteit van respondenten

Zeeland		
Rol	**Totaal aantal**	**Aantal respondenten**
Lid RES-stuurgroep	8	1 (A)
Lid RES-kernteam	6	2 (B, C)
Betrokkene bij sectortafels, vanuit netbeheerder en maatschappelijk middenveld	Ruim 100	3 (D, E, F)
Adviseur (duurzaamheid) gemeente	1-2 per gemeente (13 gemeenten)	1 (G)
Gemeenteraadslid	200-300	1 (H)
West-Brabant		
Rol	**Totaal aantal**	**Aantal respondenten**
Lid RES-kopgroep	4-6	2 (I, J)
Lid RES-programmateam	5	1 (K)
Lid RES-stuurgroep	20	3 (I, J, N)
Lid ambtelijk kernteam	29	2 (L, M)
Adviseur (duurzaamheid) gemeente	1-2 per gemeente (16 gemeenten)	3 (L, M, O)
Gemeenteraadslid	ca. 400	1 (P)

4.2. Operationalisatie

In dit deel van de thesis zijn de begrippen uit het conceptueel model, dat volgt uit het theoretisch kader, meetbaar gemaakt. De operationalisatie vormt de basis voor wat er exact via de interviews gemeten is. De operationalisatie bestaat uit drie stappen: definitie, uitingsvormen en meetniveaus

(Van Thiel, 2015, p. 56). Het centrale concept democratische legitimiteit, en daaruit voortvloeiend de evaluatiestandaarden, zijn geoperationaliseerd. Het startpunt is dus de definitie die in deze thesis aan democratische legitimiteit gegeven wordt: *de aanvaardbaarheid voor burgers, waarbij burgers in gelijke mate regeren, zelfstandig of via beïnvloedbare en controleerbare volksvertegenwoordigers*. In het theoretisch kader zijn vier dimensies aan deze definitie gegeven: input-, output-, throughput- en feedbacklegitimiteit. De evaluatiestandaarden vloeien voort uit de beschrijving van de evaluatiestandaarden in het theoretisch kader. Ze vormen de basis voor de interviewvragen. De operationalisatie is weergegeven in tabel 4.3.

De uit de vier dimensies voortvloeiende evaluatiestandaarden zijn de uitingsvormen van democratische legitimiteit. De dimensies samen behelzen namelijk het begrip democratische legitimiteit in brede zin en iedere dimensie valt te evalueren met één of twee standaarden. In deze operationalisatie is aangegeven hoe de zeven evaluatiestandaarden in de analyse van deze thesis gemeten zijn (Van Thiel, 2015, p. 56). Iedere standaard heeft tot een aantal indicatoren geleid. Hoe beter aan de indicatoren voldaan wordt, hoe beter de beoordeling van de evaluatiestandaard. Iedere indicator kan op basis van een vijfpuntschaal (sterk aanwezig; enigszins aanwezig; neutraal; enigszins afwezig; sterk afwezig) beoordeeld worden. Deze consistentie in de beoordeling maakt het eenvoudiger om per evaluatiestandaard indicator-overstijgende conclusies te trekken. De waarde 'neutraal' betekent over het algemeen niet dat de indicator geen aandacht heeft gekregen in de RES of in de totstandkoming ervan. De waarde 'neutraal' is toegekend als in het onderzoek naar voren gekomen is dat er in gelijke mate aanwijzingen waren voor zowel de aan- als de afwezigheid van de indicator.

Democratische legitimiteit: de aanvaardbaarheid voor burgers, waarbij burgers in gelijke mate regeren, zelfstandig of via beïnvloedbare en controleerbare volksvertegenwoordigers (Beetham, 1991; Bekkers & Edwards, 2007; Bovens & Scheltema, 1999; Hendriks, 2006).			
Dimensie	**Evaluatie-standaard** (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Meetbare waarden** (meetniveau)
Inputlegitimiteit Een besluit is legitiem als het afgeleid is van de wil van het volk (Scharpf, 1999, p. 6).	**Representatie** Burgerinspraak in besluiten, die tot stand komt via volksvertegen-woordigers (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 21).	De positie van volksvertegenwoordigers in de besluitvorming is juridisch vastgelegd.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		De volksvertegenwoordiger heeft een besluitvormende rol en kan dus de inhoud van besluiten bepalen.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Volksvertegenwoordigers hebben het idee dat ze inzicht hebben in de meningen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Bottom-up beïnvloeding: volksvertegenwoordigers vormen hun standpunten door de mening van burgers over te nemen.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Top-down beïnvloeding: volksvertegenwoordigers vormen hun standpunten zonder de mening van burgers over te nemen.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig

		Volksvertegenwoordigers worden gekozen via periodieke verkiezingen.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
	Participatie Burgerinspraak in besluiten, die niet tot stand komt via volksvertegenwoordigers (Bovens et al., 2007, p. 5; Hendriks, 2006, p. 124).	Burgers worden formeel uitgenodigd om te participeren in de besluitvorming, bijvoorbeeld door een bericht of mediaoproep.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Coproduceren: burgers oefenen invloed uit door samen met de overheid besluiten te nemen.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Meebeslissen: burgers oefenen invloed uit door zelfstandig besluiten te nemen.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Burgerinitiatief: burgers oefenen invloed uit door zelfstandig plannen te initiëren.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Besluiten die tot stand gekomen zijn door participatie zijn bindend (met inachtneming van eventuele randvoorwaarden).	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig

			Sterk afwezig
Outputlegitimiteit Een besluit is legitiem als het resultaat van het besluit in lijn is met het welzijn en de wensen van het volk (Scharpf, 1999, p. 6).	**Responsiviteit** Resultaten van in de praktijk gebrachte besluiten zijn in overeenstemming met de wensen van burgers (Bekkers, 2007, p. 41; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24; Van der Kolk, 1997, p. 11).	Besluitvormers hebben het idee dat ze inzicht hebben in de wensen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Gevormde besluiten zijn in lijn met de wensen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Gevormde besluiten hebben een wettelijke basis (door bijvoorbeeld vergunningen).	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Er is voldoende personele capaciteit voor de uitvoering van de besluiten.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Er is voldoende financiële capaciteit voor de uitvoering van de besluiten.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig

Throughputlegitimiteit Een besluit is legitiem als het besluitvormingsproces aan een bepaalde standaard voldoet (Bekkers & Edwards (2007, p. 44).	**Transparantie** Burgers hebben toegang tot alle beschikbare informatie (Eshuis & Edwards, 2013, p. 1075).	Passieve transparantie: burgers hebben op eigen initiatief toegang tot beschikbare informatie over de genomen besluiten, de genomen stappen en de te nemen stappen in het besluitvormingsproces.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Actieve transparantie: burgers worden in alle fasen van het besluitvormingsproces actief geïnformeerd over de genomen besluiten, de genomen stappen en de te nemen stappen in het besluitvormingsproces.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Informatie is begrijpelijk voor burgers.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Informatie is tijdig: besluitvormers maken informatie direct nadat besluiten gevormd worden beschikbaar voor burgers.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
	Eerlijkheid Alle burgers krijgen een gelijke kans om invloed uit te oefenen (Rosenberg, 2010, p. 7).	Volksvertegenwoordigers krijgen binnen representatie de ruimte om hun opvattingen te beargumenteren. Hiervan is sprake als ze niet alleen hun mening kunnen geven, maar ook een onderbouwing (schriftelijk of mondeling).	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Elke volksvertegenwoordiger krijgt gelijke tijd en middelen om punten te maken in de representatie.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig

			Sterk afwezig
		Burgers krijgen binnen participatie de ruimte om hun opvattingen te beargumenteren. Hiervan is sprake als ze niet alleen hun mening kunnen geven, maar ook een onderbouwing (schriftelijk of mondeling).	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Elke burger krijgt gelijke tijd en middelen om punten te maken in de participatie.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
Feedbacklegitimiteit Een besluit is legitiem als er op een juiste manier verantwoording over afgelegd wordt (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004, p. 24.	**Verantwoording** De uitleg aan burgers die de besluitvormer over het besluit geeft, omdat hij of zij zich daar verplicht toe voelt (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20-21).	Besluitvormers leggen genomen besluiten uit aan burgers. Hiervan is sprake als ze een beeld schetsen van de afwegingen in het besluitvormingsproces.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Besluitvormers voelen zich verplicht om burgers uitleg te geven.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Burgers weten wie de verantwoordelijkheid draagt voor de gevormde besluiten en de resultaten ervan.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
	Terugkoppeling	Burgers kunnen door geformaliseerde reactiemogelijkheden (zoals een zienswijze of een inspraakmoment) op verantwoording reageren.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal

	De reactie van burgers op verantwoording en de omgang met die reactie door besluitvormers bedoeld (Bekkers, 2007, p. 41; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24).		Enigszins afwezig Sterk afwezig
		De reacties van burgers op verantwoording worden door besluitvormers besproken in latere besluitvorming of evaluatie.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig
		Burgers worden op de hoogte gebracht van de acties die n.a.v. de reacties ondernomen zijn.	Sterk aanwezig Enigszins aanwezig Neutraal Enigszins afwezig Sterk afwezig

Tabel 4.3: Operationalisatie

4.3. Analyse

De data zijn op dezelfde structurele wijze geanalyseerd. Nadat de interviews afgenomen zijn, zijn ze woordelijk getranscribeerd: alles dat gezegd is, is op papier gezet. Dat heeft dus geleid tot zestien documenten, die ieder een volledig verslag van een interview vormen. Om de data uit de verslagen voor te bereiden op een uitgebreide analyse zijn de interviewtranscripten in drie fasen gecodeerd (Boeije, 2005; Saldaña, 2015): open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Alle (relevante) tekstfragmenten krijgen allereerst een open code: een label dat past bij de kernboodschap van het tekstfragment, bijvoorbeeld *rol gemeenteraad*, of *passieve transparantie*. Vaak werden deze open codes afgeleid van termen uit de operationalisatie, maar in principe kon hier elke passende code verzonnen worden. Wanneer tekstfragmenten informatie over verschillende onderwerpen bevatten, hebben ze meerdere open codes gekregen. Nadat alle relevante tekstfragmenten één of meerdere open codes hadden gekregen, zijn de data axiaal gecodeerd. Er is bij het axiaal coderen voor gekozen om de tekstfragmenten met hun open codes te koppelen aan een evaluatiestandaard als axiale code. Tekstfragmenten met verschillende open codes zijn zo gecombineerd onder kopjes als *representatie* en *responsiviteit*. Tijdens het selectief coderen zijn de data vervolgens geïnterpreteerd, onder andere door het leggen van verbanden en de herkenning van patronen. In het resultatenhoofdstuk zijn de bevindingen van de twee cases niet separaat gerapporteerd. Zoals eerder vastgesteld is, ligt de focus in deze scriptie namelijk niet primair op het vergelijken van de twee RES-regio's.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Wetenschappelijk onderzoek dient aan twee eisen te voldoen: betrouwbaarheid en validiteit. In dit deel van de thesis wordt uiteengezet hoe het hier in dit onderzoek mee staat. Allereerst wordt een toelichting op de betrouwbaarheid gegeven. Vervolgens worden de interne en de externe validiteit van de bevindingen toegelicht.

4.4.1. Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt door twee zaken bepaald: de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee gemeten wordt (Van Thiel, 2015, p. 60). Hoe beter het onderzoek op die twee zaken scoort, hoe betrouwbaarder het is. Onderzoeksresultaten zijn dan systematisch behaald en zijn niet toevallig boven komen drijven.

Een betrouwbaar onderzoek zou door een andere onderzoeker in zijn geheel herhaald moeten kunnen worden en leidt in die herhaling tot dezelfde uitkomsten (Vennix, 2016, p. 117). Bij kwalitatief onderzoek is dat over het algemeen lastiger te doen dan bij kwantitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek is de interpretatie van de onderzoeker namelijk altijd een belangrijke factor. Kwantitatief onderzoek geeft daar door het gebruik van cijfermatige data en de bijpassende onderzoeksmethoden minder ruimte aan. Daarnaast is het waarborgen van betrouwbaarheid bij sociaalwetenschappelijk onderzoek, waaronder deze thesis ook valt, vaak relatief lastig. Er worden hier namelijk mensen, die zich op verschillende manieren kunnen blijven ontwikkelen, onderzocht (Van Thiel, 2015, p. 61). Die veranderlijkheid is ook op de RES'en van toepassing. De inhoud van de RES wordt namelijk in een continu proces gevormd en iedere twee jaar herijkt. Ook kan de wijze waarop de RES 2.0 tot stand komt verschillen van de wijze waarop dat bij de RES 1.0 is gebeurd. Dat maakt een onderzoek naar de democratische legitimiteit van de RES lastig om helemaal te herhalen.

Om ervoor te zorgen dat het onderzoek nauwkeurig is, moet in de interviews zo gericht mogelijk gemeten worden hoe de cases op de evaluatiestandaarden beoordeeld worden. Om de

nauwkeurigheid te waarborgen is de operationalisatie uitgevoerd. De indicatoren uit de operationalisatie volgen direct uit het theoretisch kader en sluiten daarom aan bij de definities (ook uit de theorie) die bij de evaluatiestandaarden zijn opgesteld. Daarnaast vergroot het benoemen van de functies van de respondenten de betrouwbaarheid: het maakt het mogelijk om in een herhalend onderzoek personen in dezelfde functie te interviewen. Ook het uitvoeren van een systematische data-analyse, waarbij de interviewtranscripten gecodeerd zijn, bevordert de herhaalbaarheid.

De interviewguide is niet volledig gestructureerd, maar semigestructureerd. Een volledig gestructureerd interview is wat betreft de gestelde vragen helemaal te herhalen en daarmee erg betrouwbaar. Echter, een volledig gestructureerd interview past niet bij de aard van dit kwalitatieve onderzoek, omdat het daarbij lastig is om oog te hebben voor de veranderlijke invulling en context van de RES'en. Het semigestructureerd interview is minder betrouwbaar omdat de onderzoeker in het interview eigen keuzes kan maken. Toch staat een deel van de structuur en vragen vast; dat maakt het semigestructureerd interview in ieder geval betrouwbaarder dan een ongestructureerd interview (Bleijenbergh, 2013). De interviewguides zijn in de bijlagen opgenomen; dat kom de herhaalbaarheid van het onderzoek ten goede.

4.4.2. Interne validiteit

Meet je wat je wil meten? Dat is de vraag die aan een onderzoeker gesteld wordt als het gaat om interne validiteit (Vennix, 2016, p. 114). Interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek (Van Thiel, 2015, p. 61). De eenduidige operationalisatie, die zijn oorsprong vindt in het theoretisch kader, komt de interne validiteit ten goede. Door de interviewguide op deze operationalisatie te baseren is zeer gericht en direct vanuit de literatuur op zoek gegaan naar data. Waar nodig liet het semigestructureerde interviewformat het toe om door te vragen, ter verduidelijking en verdieping. Dit stelt de onderzoeker beter in staat om te meten wat hij wil meten. Daarnaast zijn de interviewvragen zo neutraal mogelijk gesteld. Het stellen van gesloten of suggestieve vragen is vermeden, om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen. Respondenten konden vrijuit spreken, omdat aangegeven is dat de resultaten anoniem verwerkt konden worden, als zij dat wilden.

Er is geprobeerd om tot een diverse en evenwichtige respondentenselectie te komen. Hoewel de burger een belangrijke rol in de democratische legitimiteit van de RES heeft, zijn er geen burgers geïnterviewd. Er is gekozen voor interviews met raadsleden en professionals die zich veel met de RES hebben beziggehouden. Het niet aan het woord laten van burgers zou in theorie tot een vertekend beeld van de resultaten kunnen leiden. Zo zou dit de interne validiteit kunnen beperken.

4.4.3. Externe validiteit

Bij externe validiteit gaat het om de vraag in hoeverre onderzoeksresultaten te generaliseren zijn: 'gelden de gevonden resultaten ook voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen?' (Van Thiel, 2015, p. 62). Vooral bij kwantitatief onderzoek met een groot aantal onderzoekseenheden is generaliseerbaarheid vaak mogelijk en van belang.

Omdat dit onderzoek op slechts twee cases gericht is, kan er niet zomaar vanuit gegaan worden dat de bevindingen gegeneraliseerd kunnen worden naar de andere 28 RES-regio's. Ook het gegeven dat de RES en de totstandkoming ervan vormvrij zijn, beperkt de generaliseerbaarheid. De keuze voor twee typical cases, Zeeland en West-Brabant, zorgt er echter voor dat de cases zo representatief mogelijk zijn voor de RES-regio's in het algemeen. Daardoor kunnen de uitkomsten van dit onderzoek met het oog op de democratische legitimiteit van andere RES-regio's toch interessant en relevant zijn. Zeker voor RES-regio's die qua contextuele kenmerken met Zeeland en West-Brabant overeenkomen (bijv.: niet stedelijk; voor RES-regio's gemiddeld aantal gemeenten) is dit het geval. De

bevindingen van dit onderzoek kunnen daarnaast in vervolgonderzoeken mogelijk nog beter gegeneraliseerd worden naar andere regio's, of de RES in het algemeen.

4.5. Samenvatting methoden

In dit hoofdstuk is toegelicht dat er voor deze thesis een kwalitatief evaluatief onderzoek, in de vorm van een between casestudy, uitgevoerd is. Zo wordt bepaald in hoeverre de democratische legitimiteit in de RES-regio's Zeeland en West-Brabant geborgd wordt. Het conceptueel model, waarmee het theoretisch kader is afgesloten, vormt de basis van de operationalisatie die in dit hoofdstuk uiteengezet is. In de operationalisatie zijn de zeven evaluatiestandaarden meetbaar gemaakt. Op basis daarvan zijn de interviewvragen opgesteld. Zo zijn in zestien semigestructureerde interviews met onder andere bestuurders, ambtenaren, netbeheerders en gemeenteraadsleden data verzameld. Deze kwalitatieve data zijn geanalyseerd en vormen de input voor het resultatenhoofdstuk. Ten slotte is toegelicht hoe het in deze thesis met de betrouwbaarheid en de validiteit zit.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het uitgevoerde onderzoek behandeld. De vier dimensies en zeven evaluatiestandaarden vormen de rode draad van deze analyse. Eén voor één worden de resultaten per evaluatiestandaard toegelicht. Dit gebeurt aan de hand van een beoordeling per indicator uit de operationalisatie. Iedere indicator krijgt één van de vijf waarden (helemaal wel – helemaal niet). De keuze voor de waarde wordt toegelicht en is tot stand gekomen op basis van de interpretatie van de resultaten. Per evaluatiestandaard wordt zowel naar Zeeland als naar West-Brabant gekeken. Omdat de evaluatiestandaarden leidend zijn voor de structuur van dit hoofdstuk (en niet de twee cases), is het gemakkelijker om casus-overstijgende patronen in cases te herkennen.

Het hoofdstuk begint met de resultaten van de dimensie inputlegitimiteit, met representatie en participatie als evaluatiestandaarden. Vervolgens komt outputlegitimiteit met responsiviteit aan bod. De derde dimensie is throughputlegitimiteit, met transparantie en eerlijkheid. Als laatste volgt feedbacklegitimiteit, met verantwoording en terugkoppeling.

5.1. Inputlegitimiteit

De mate van inputlegitimiteit, waarbij een besluit legitiem is als het is afgeleid van de wil van het volk (Scharpf, 1999, p. 6), wordt bepaald door te kijken naar twee evaluatiestandaarden: representatie en participatie. Bij representatie zijn zes indicatoren opgesteld; bij participatie vijf.

5.1.1. Representatie

Representatie is gedefinieerd als burgerinspraak in besluiten, die tot stand komt via volksvertegenwoordigers (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 21). De gemiddelde waarden van de indicatoren binnen deze evaluatiestandaard zijn in tabel 5.1 uiteengezet. De eerste indicator is de positie van volksvertegenwoordigers in de besluitvorming. Op basis van de theorie is gesteld dat die positie juridisch vastgelegd dient te zijn.

Juridische positie volksvertegenwoordigers

Uit de interviews blijkt dat de positie van volksvertegenwoordigers in de RES geen wettelijke basis heeft. De organisatie van de RES is nergens wettelijk vastgelegd, maar is gebaseerd op een afsprakenkader in de vorm van de Handreiking RES (NP RES, 2018), waaraan alle partijen zich gecommitteerd hebben (Respondent G). De enige afspraak in de Handreiking RES die betrekking heeft op de rol van volksvertegenwoordigers, is dat volksvertegenwoordigers de RES 1.0 goedkeuren. Hoewel alle betrokken partijen zich aan die afspraak gehouden hebben en de RES 1.0 van Zeeland en West-Brabant dus door alle gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen is goedgekeurd, is er geen wettelijke basis voor deze afspraak, of voor de positie van volksvertegenwoordigers. Daarom krijgt deze indicator de waarde ‘sterk afwezig’.

De besluitvormende rol van de volksvertegenwoordiger

Deze indicator is gericht op de mate waarin volksvertegenwoordigers de inhoud van besluiten uit de RES konden bepalen. Met besluiten uit de RES worden alle inhoudelijke keuzes en afspraken bedoeld die in de RES’en 1.0 terug zijn te vinden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over afspraken over het energieverbruik van woningen en de invulling van grootschalige opwekking van duurzame energie. Soms gaat het om afspraken in de vorm van kwantitatieve doelen, uitgedrukt in terawattuur (TWh) bijvoorbeeld, en soms kan het bijvoorbeeld gaan om de keuzes voor zoekgebieden voor windturbines.

Om de mate van de besluitvormende rol van volksvertegenwoordigers te beoordelen is niet enkel naar de data uit de twee interviews met de volksvertegenwoordigers (gemeenteraadsleden) zelf gekeken, maar ook naar de data uit de andere interviews. Er werd namelijk verwacht dat alle respondenten hier een beeld van zouden hebben, vanwege hun betrokkenheid bij de totstandkoming van de RES. Dat bleek over het algemeen ook het geval.

Uit de data is gebleken dat aan volksvertegenwoordigers verschillende mogelijkheden geboden zijn om een besluitvormende rol in de totstandkoming van de RES aan te nemen. Vanuit de RES-stuurgroepen is er, in zowel Zeeland als West-Brabant, tijdens verschillende inspraak- en informatiesessies aandacht besteed aan het betrekken en bijpraten van de volksvertegenwoordigers in de regio. Daarbij is gemeenteraadsleden naar hun meningen over de invulling van de RES-opgave gevraagd. De RES-stuurgroep kon deze meningen vervolgens oppakken. Beide raadsleden bevestigen dat ze hiertoe uitgenodigd zijn en dat de meeste raadsleden wel één of meerdere sessies bijgewoond hebben (Respondent H; Respondent P). Daarnaast bestaat er geen twijfel over het feit dat de volksvertegenwoordigers in de twee RES-regio's de RES 1.0 uiteindelijk vastgesteld hebben. Die vaststelling wordt in deze thesis niet beschouwd als (inhoudelijke) besluitvorming, maar de volksvertegenwoordigers werden hierbij wel in de gelegenheid gesteld om amendementen of moties in te dienen, of hun input op andere manieren te delen. De volksvertegenwoordiger had al met al dus verschillende mogelijkheden om een besluitvormende rol te vervullen.

Toch blijkt uit de interviews dat volksvertegenwoordigers die mogelijkheden in de praktijk nauwelijks konden pakken. 'Je kunt eerder zeggen dat we de kans niet gepakt hebben, dan dat we hem niet gehad hebben', stelt het West-Brabantse gemeenteraadslid (Respondent P). Vanwege de hoge mate van abstractie en het regionale karakter van de RES-opgave, hadden raadsleden over het algemeen namelijk niet de kennis en de motivatie om inhoudelijk input te leveren. Vooral de technische kennis over de aanpak van de energieopgave ontbrak: kennis die de stuurgroepen via allerlei experts van private en (semi)publieke organisaties in de RES lieten landen. Dat maakt het voor raadsleden lastig om hun mening te vormen. Wat bijvoorbeeld een zin als '*We stimuleren 15% besparing op het gebruik van warmte in de gebouwde omgeving in 2030 (van 5,8 naar 4,9 TWh)*' uit de West-Brabantse concept-RES (Stuurgroep RES West-Brabant, 2021, p. 5) in de praktijk in de eigen gemeente betekent, is voor gemeenteraadsleden lastig te duiden.

Dit heeft ertoe geleid dat volksvertegenwoordigers het gevoel hebben dat ze niet of nauwelijks invloed gehad hebben op de inhoudelijke totstandkoming van de RES; ze hebben in de praktijk nauwelijks een besluitvormende rol vervuld (Respondent H; Respondent P). Dit kan verklaren dat een deel van de respondenten de rol van de raadsleden als klein zag, terwijl de leden van de stuurgroepen en het RES-kernteam over het algemeen juist benadrukten dat de gemeenteraadsleden wel degelijk besluiten gevormd hebben. Zo geeft respondent J, uit de RES-stuurgroep van West-Brabant, aan dat de raadsleden in West-Brabant al vroeg uitgenodigd werden om besluiten te vormen, toen het concept van de RES in West-Brabant ter inzage lag. Daarbij hebben volksvertegenwoordigers uiteindelijk een wensen- en bedenkingenlijst opgesteld, die door de stuurgroep behandeld is in de totstandkoming van de definitieve RES 1.0.

In beide regio's hebben de volksvertegenwoordigers de RES uiteindelijk dus definitief vastgesteld. De grote afhankelijkheid van andere gemeenten en overige partijen vormde hierbij een belemmering voor gemeenteraadsleden. Respondent P, het West-Brabantse gemeenteraadslid, vertelt dat je als raadslid eigenlijk wel moet instemmen, omdat 'je wethouder zegt dat de andere vijftien raden [van de overige gemeenten die binnen de RES-regio vallen] ook al hebben ingestemd'. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de autonomie van een gemeente(raad) bij het opstellen

van de RES beperkt is. De gemeenteraad kan niet zomaar een eigen koers varen, maar is in invloed beperkt omdat rekening gehouden moet worden met de voorkeuren van alle andere gemeenten (Respondent K). 'We voelen ons [als gemeenteraad] geen eigenaar van de RES', stelt respondent P, vanwege deze afhankelijkheid.

Volksvertegenwoordigers werden verschillende mogelijkheden geboden om een besluitvormende rol in te nemen. Hoewel die rol beperkt werd – en volksvertegenwoordigers daardoor in de praktijk vaak geen besluitvormende rol innamen – krijgt deze indicator de waarde 'enigszins aanwezig'.

Volksvertegenwoordigers hebben het idee dat ze inzicht in de mening van burgers hebben

De behandeling van deze indicator is nodig om de twee verschillende invullingen van de volksvertegenwoordigende rol die in de literatuur behandeld zijn verder te bekijken. Vormen volksvertegenwoordigers hun standpunten door de mening van burgers over te nemen, of doen ze dat niet zo? In het eerste geval moeten volksvertegenwoordigers in ieder geval wel inzicht hebben in de meningen van burgers.

In de data komt naar voren dat het voor volksvertegenwoordigers lastig is om inzicht te krijgen in de mening van burgers. Respondent P stelt zelfs dat burgers over het algemeen niet in staat zijn om consistente preferenties te vormen en die op volksvertegenwoordigers over te brengen. De RES is voor veel burgers een ver-van-mijn-bed-show. De inhoud is voor de meeste burgers nog niet concreet genoeg om er überhaupt een mening over te kúnnen vormen. De ervaring leert dat wanneer de uitvoering van plannen dichterbij komt, burgers vaker in staat en bereid zijn om een mening te vormen en over te brengen: 'wanneer er zonnepanelen in iemands achtertuin komen, wordt diegene geactiveerd om er écht iets van te vinden; bij een kaderstellende visie, zoals de RES, is dat niet het geval (Respondent J). Zo'n visie leidt namelijk niet direct tot handelingen in de praktijk, maar bevat enkel abstracte normen en afspraken, die verdere concretisering en een wettelijke waarborging vereisen, voordat ze tot acties leiden. Dat raakt burgers minder, waardoor ze minder snel een mening vormen. Al met al wordt gesteld dat volksvertegenwoordigers over het algemeen weinig tot geen inzicht hebben in de meningen van burgers betreffende de thema's uit de RES. De indicator krijgt de waarde 'enigszins afwezig'.

De invloed van volksvertegenwoordigers: bottom-up of top-down?

Op basis van de interviews kan gesteld worden dat volksvertegenwoordigers in verschillende situaties op verschillende manieren tot hun standpunten komen. Ten aanzien van de RES is er door volksvertegenwoordigers echter vooral sprake van top-down beïnvloeding: volksvertegenwoordigers vormen hun standpunten over het algemeen zelf en niet door meningen van burgers over te nemen. Bottom-up beïnvloeding, waarbij dat wel het geval is, wordt met name bemoeilijkt door het hierboven toegelichte gegeven dat burgers over het algemeen niet goed in staat zijn om hun mening over specifieke punten uit de RES over te brengen. In de interviews gaven de gemeenteraadsleden, maar ook enkele ex-volksvertegenwoordigers, aan dat ze zich bij het vormen van hun standpunten niet kunnen laten leiden door individuele burgers, ook al waren ze in staat om hun meningen te interpreteren. Sommigen doen dat bewust niet, omdat er altijd verschillende en tegengestelde meningen in het spel zijn (Respondent H; Respondent I). Anderen benoemen enkel andere manieren waarop ze tot hun standpunten komen. Zo vormen de meeste volksvertegenwoordigers hun meningen op het thema van de RES voornamelijk op basis van eigen inzichten en afwegingen, de opvattingen van hun politieke partij en de gesprekken met collega-fractieleden.

Er bestaan wel enkele voorbeelden van bottom-up beïnvloeding in het RES-proces. Zo vertelt Respondent O dat er in zijn/haar gemeente volksvertegenwoordigers waren die er duidelijk voor kozen om bij sommige thema's, zoals de komst van een zonnepark, erg op de hand van inwoners van bepaalde wijken te zijn. Ook de sociale media hebben bottom-up beïnvloeding gestimuleerd (Respondent A). Volksvertegenwoordigers laten zich dan in hun mening leiden door berichten die ze online tegenkomen.

Hoewel er enkele voorbeelden van bottom-up beïnvloeding in de interviews benoemd zijn, was er voor zover er al sprake was van beïnvloeding, vooral sprake van top-down beïnvloeding. De indicator top-down beïnvloeding is daarom 'enigszins aanwezig'. De indicator bottom-up beïnvloeding krijgt de waarde 'enigszins afwezig', omdat er over het algemeen weinig sprake van was.

Volksvertegenwoordigers worden gekozen via periodieke verkiezingen

Alle betrokken volksvertegenwoordigers zijn via periodieke verkiezingen gekozen. De leden van de dertien Zeeuwse en zestien West-Brabantse gemeenteraden zijn tijdens de verkiezingen van 21 maart 2018 verkozen. De leden van de Zeeuwse en Noord-Brabantse Provinciale Staten zijn een jaar later, op 20 maart 2019 verkozen. Op 20 maart 2019 is er ook voor de leden van de algemene besturen van de waterschappen gestemd. Voor alle drie de volksvertegenwoordigende organen worden om de vier jaar verkiezingen georganiseerd. Dat betekent dat de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen, op 16 maart 2022, kort na de afronding van deze thesis plaatsvinden. De gemeenteraadsleden die dan verkozen worden, zullen in 2023 de RES 2.0 vast moeten stellen. Deze indicator krijgt de waarde 'sterk aanwezig'.

Conclusie representatie

Hoewel alle betrokken volksvertegenwoordigers via periodieke verkiezingen zijn verkozen, is de positie van de volksvertegenwoordiger in het besluitvormingsproces van de RES niet juridisch vastgelegd. Wel hebben de volksvertegenwoordigers de RES uiteindelijk vastgesteld. Hoewel de volksvertegenwoordigers een besluitvormende rol bij de totstandkoming van de RES gekregen hebben, is het hen over het algemeen niet goed gelukt om die rol aan te nemen. De abstractie van de RES, het hoge kennisniveau dat vereist was en de beperkte autonomie van gemeenteraden vormden hiervan de oorzaak. Kijkend naar de manier waarop door volksvertegenwoordigers toch geprobeerd is om invloed uit te oefenen, blijkt dat het voor hen niet goed mogelijk was om inzicht te krijgen in de meningen van burgers. Mede daarom hebben volksvertegenwoordigers vooral geprobeerd om top-down hun invloed uit te oefenen.

De conclusie van deze evaluatiestandaard is dat representatie 'enigszins aanwezig' is. Er bestaat ruimte voor de verbetering van de representatie, maar er was al met al sprake van burgerinspraak die via volksvertegenwoordigers tot stand is gekomen.

Tabel 5.1: Waarden representatie

Evaluatie-standaard (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Waarde**
Representatie	De positie van volksvertegenwoordigers in de besluitvorming is juridisch vastgelegd.	Sterk afwezig
Burgerinspraak in besluiten, die tot stand komt via	De volksvertegenwoordiger heeft een besluitvormende rol en kan dus de inhoud van besluiten bepalen.	Enigszins aanwezig

volksvertegen-woordigers (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 21).	Volksvertegenwoordigers hebben het idee dat ze inzicht hebben in de meningen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming.	Enigszins afwezig
	Bottom-up beïnvloeding: volksvertegenwoordigers vormen hun standpunten door de mening van burgers over te nemen.	Enigszins aanwezig
	Top-down beïnvloeding: volksvertegenwoordigers vormen hun standpunten zonder de mening van burgers over te nemen.	Enigszins afwezig
	Volksvertegenwoordigers worden gekozen via periodieke verkiezingen.	Sterk aanwezig
	Conclusie representatie	**Enigszins aanwezig**

5.1.2. Participatie

Participatie is gedefinieerd als burgerinspraak in besluiten, die niet tot stand komt via volksvertegenwoordigers (Bovens et al., 2007, p. 5; Hendriks, 2006, p. 124). De waarden van de vijf indicatoren van deze evaluatiestandaard zijn in tabel 5.2 uiteengezet. De indicatoren worden hieronder behandeld.

Burgers worden formeel uitgenodigd om te participeren in de besluitvorming

In het theoretisch kader is gesteld dat burgers formeel uitgenodigd dienen te worden om te participeren in de besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een bericht, brief, of (sociale) mediaoproep.

In de interviews is naar voren gekomen dat burgers formeel uitgenodigd zijn voor participatie. Er zijn op verschillende manieren open uitnodigingen verstuurd. Iedere burger die dat wilde, was volgens de stuurgroepen namelijk welkom om te participeren. In beide regio's is voornamelijk gebruikgemaakt van krantenberichten en berichten op de sociale mediakanalen (Respondent A; Respondent C; Respondent F). Daarnaast zijn uitnodigingen op de websites van de gemeenten geplaatst.

De verschillende vormen van formele uitnodigingen waren over het algemeen dus gericht aan alle geïnteresseerde burgers. Specifieker werden ook vertegenwoordigers van groepen uit het maatschappelijk middenveld, via nadrukkelijk aan hen gerichte berichten, uitgenodigd (Respondent B; Respondent L). Hierbij ging het bijvoorbeeld om vertegenwoordigers van bedrijven, ZLTO (Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie), milieufederaties en energiecoöperaties. De focus lag namelijk vooral op de betrokkenheid van de partijen uit het maatschappelijk middenveld.

Concluderend kan er gesteld worden dat burgers formeel zijn uitgenodigd. De indicator krijgt de waarde 'sterk aanwezig'.

Hoe oefenen burgers invloed op besluiten uit?

In dit deel van de thesis is gekeken naar de mate waarin burgers invloed op besluiten uitgeoefend hebben. Dat kan op drie manieren: door als burgers besluiten samen met de overheid of overheden te nemen (coproduceren), door zelfstandig besluiten te nemen (meebeslissen), of door zelfstandig plannen te initiëren (burgerinitiatief). Binnen Zeeland en West-Brabant is burgerparticipatie op verschillende manieren vormgegeven.

In zowel Zeeland als West-Brabant zijn verschillende sessies georganiseerd, waarbij burgers hun meningen over de thema's uit de RES aan leden van stuurgroepen en ondersteunende teams over konden brengen. De input van burgers zou vervolgens door de stuurgroep zoveel mogelijk in de RES verwerkt worden. Dit soort sessies is dus niet enkel voor volksvertegenwoordigers georganiseerd, maar ook voor burgers. Verder zijn regionaal en binnen gemeenten enquêtes uitgezet en burgerpanels opgezet (Respondent C; Respondent O). Ook is mensen duidelijk gemaakt dat ze online hun mening konden doorgeven en zijn lokaal creatieve wijzen verzonnen waarop burgers betrokken konden worden (Respondent G). Zo is in het West-Brabantse Roosendaal een mobiele bakkerij de marktpleinen langsgegaan, waardoor de hele dag met inwoners over de RES gesproken is (Respondent J; Respondent L). Respondent B, uit het Zeeuwse kernteam, stelt zelfs dat ze er alles aan hebben gedaan om mensen de gelegenheid te geven om input te leveren.

Kijkend naar de drie participatievormen (coproduceren, meebeslissen en het burgerinitiatief), passen de in Zeeland en West-Brabant ingezette participatiemiddelen voornamelijk bij coproduceren. In de meeste gevallen zijn burgers namelijk uitgenodigd om hun meningen te leveren en zijn die meningen vervolgens, waar mogelijk, door de RES-stuurgroepen in de RES verwerkt. Meningen van burgers konden niet altijd verwerkt worden. Soms zijn opvattingen van verschillende individuen of groepen burgers namelijk contrasterend, of niet haalbaar of betaalbaar (Respondent I). Een participatiemiddel waarover de ervaringen positief zijn, is de enquête. Verschillende gemeenten hebben geprobeerd om hun inwoners hiermee te bereiken. Ook de regio West-Brabant zelf heeft hiervan gebruikgemaakt. De enquête in West-Brabant is meer dan tweeduizend keer ingevuld en ook ambtenaren van verschillende gemeenten zijn zeer tevreden met de respons op de gemeentelijke enquêtes (Respondent K; Respondent M; Respondent O). Ook de resultaten van de enquêtes zijn voor zover mogelijk in de RES verwerkt (Respondent K; Respondent O). Hierdoor hebben gemaakte keuzes een steviger fundament gekregen. Burgerinspraak via de sessies of enquêtes sluit aan bij coproductie, omdat de input van burgers in de besluiten van de RES-stuurgroepen wordt verwerkt.

Van meebeslissen is geen sprake geweest. Er zijn namelijk geen beslissingsbevoegdheden bij burgers neergelegd (Respondent G). De besluitvorming van de RES is daarnaast niet beïnvloed door burgerinitiatieven. Er zijn wel enkele burgerinitiatieven met betrekking tot de energietransitie in de regio's. Zo is uit de interviews gebleken dat er in West-Brabant een stichting in het leven geroepen is die de energietransitie voor iedereen mogelijk wil maken (Respondent J). De stichting kan een rol gaan spelen in de uitvoering van de plannen die uit de RES voortvloeien. Hoewel burgers over het algemeen weinig initiatief nemen, zijn burgerinitiatieven binnen de RES-regio's wel welkom (Respondent J). De besluitvorming van de RES 1.0 is er echter niet door beïnvloed.

Een belangrijke kanttekening bij deze indicator is het gegeven dat de inspraak van burgers in de praktijk gering was. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de realisatie van burgerinspraak lastig is. Burgers hebben de mogelijkheden die hen geboden werden beperkt aan kunnen pakken. Ze blijken over het algemeen namelijk simpelweg niet met de RES bezig te zijn. De sessies zijn in de praktijk nauwelijks door individuele burgers bezocht en er zijn weinig tot geen burgers geweest die hun input verstuurd hebben (Respondent L). Burgers vinden de RES niet interessant, of ze weten helemaal niet wat de RES is (Respondent E; Respondent P). Dat komt door het hoge abstractieniveau van de RES. Uit verschillende interviews blijkt dat burgers namelijk pas betrokken raken zodra er gepraat wordt over concrete projecten (Respondent I; Respondent M). Daarnaast denken burgers die voor participatie uitgenodigd worden geregeld dat hun mening er niet toe doet en dat de besluiten op voorhand al vaststaan (Respondent B). Er is in de praktijk dus wel sprake van burgerparticipatie in de vorm van coproductie geweest, maar deze is relatief beperkt gebleven. De bevindingen van participatie staan zo

in verband met de bevindingen van representatie, die behandeld zijn in de vorige paragraaf. Ook daar werden (volksvertegenwoordigers) mogelijkheden geboden (tot het innemen van een besluitvormende rol), maar kwam dit in de praktijk beperkt van de grond, deels door dezelfde belemmerende factoren. De te grote mate van abstractie van de RES beperkt de inspraakmogelijkheden voor zowel volksvertegenwoordigers als burgers.

Burgers zijn dus al met al verschillende mogelijkheden geboden om invloed op besluiten uit te oefenen. Deze participatiemogelijkheden waren vormen van coproduceren, omdat de input van burgers waar mogelijk in de RES verwerkt is. In de praktijk was de invloed van burgers echter beperkt. De indicator coproduceren krijgt daarom de waarde 'enigszins aanwezig'. De indicator meebeslissen krijgt de waarde 'sterk afwezig' en de indicator burgerinitiatief krijgt de waarde 'enigszins afwezig'.

Besluiten die tot stand gekomen zijn door participatie zijn bindend

Besluiten die tot stand gekomen zijn door participatie zijn binnen de RES niet bindend. De stuurgroepen van Zeeland en West-Brabant hebben input van burgers wel zoveel mogelijk verwerkt in de RES'en. Echter, er was geen formele verplichting voor de omgang met de resultaten van burgerparticipatie. Respondent A, lid van de Zeeuwse stuurgroep, zegt er dit over: 'het was weliswaar niet bindend, maar we nemen het heel serieus'. Ook uit de gesprekken met respondenten uit West-Brabant blijkt dit het geval geweest te zijn. Omdat de besluiten niet formeel bindend waren, maar ze wel zoveel mogelijk werden verwerkt door de stuurgroepen, krijgt deze indicator de waarde 'enigszins afwezig'.

Conclusie participatie

Uit de interviews is gebleken dat zowel in Zeeland als West-Brabant burgers formeel uitgenodigd zijn om te participeren in de besluitvorming over de RES. Er zijn in beide regio's inspraaksessies voor bewoners georganiseerd en enquêtes afgenomen. Ook zijn burgers uitgenodigd om online hun opmerkingen te versturen, zijn burgers op straat aangesproken en zijn er burgerpanels opgezet. Deze vormen van participatie zijn vormen van coproduceren. Van invloed uitoefenen door meebeslissen of burgerinitiatieven was in de totstandkoming van de RES 1.0 geen sprake. In de praktijk hebben burgers echter weinig invloed uitgeoefend; de mate van participatie was gering. Het lukte via de bovengenoemde voorbeelden maar beperkt om burgers te betrekken. De RES is voor veel burgers namelijk niet concreet en interessant genoeg. Ten slotte is gebleken dat de burgerparticipatie bij de RES'en niet bindend was. Door participatie tot stand gekomen besluiten hoefden formeel gezien niet overgenomen te worden.

De conclusie van de evaluatiestandaard participatie is dat participatie 'enigszins aanwezig' was. De mogelijkheden waren er, maar de praktijkuitwerking ervan was zeer beperkt. De uitdaging om burgers te activeren tot participatie is groot.

Tabel 5.2: Waarden participatie

Evaluatie-standaard (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Waarde**
Participatie Burgerinspraak in besluiten, die niet tot stand komt via	Burgers worden formeel uitgenodigd om te participeren in de besluitvorming, bijvoorbeeld door een bericht of mediaoproep.	Sterk aanwezig
	Burgers oefenen via coproduceren invloed uit op besluiten.	Enigszins aanwezig

volksvertegenwoordigers (Bovens et al., 2007, p. 5; Hendriks, 2006, p. 124).	Burgers oefenen via meebeslissen invloed uit op besluiten.	Sterk afwezig
	Burgers oefenen via een burgerinitiatief invloed uit op besluiten.	Enigszins afwezig
	Besluiten die tot stand gekomen zijn door participatie zijn bindend (met inachtneming van eventuele randvoorwaarden).	Enigszins afwezig
	Conclusie participatie	**Enigszins aanwezig**

5.1.3. Conclusie inputlegitimiteit

Er is gebleken dat representatie en participatie, de twee evaluatiestandaarden die uit de dimensie inputlegitimiteit voortvloeien, beide enigszins aanwezig zijn in de RES'en. De bevindingen van de twee evaluatiestandaarden vertonen een overeenkomstig beeld: er waren wel mogelijkheden voor representatie en participatie, maar die zijn maar beperkt aangepakt. De representatie- en participatiemogelijkheden zorgen ervoor dat de wil van burgers in de besluiten van de RES gereflecteerd is. Zo wordt bijgedragen aan de waarborging van de inputlegitimiteit van de RES. Echter, vanwege de geringe invloed die volksvertegenwoordigers en burgers uiteindelijk op besluiten uitgeoefend hebben, kan niet definitief vastgesteld worden dat de wil van het volledige volk in de besluiten van de RES gereflecteerd wordt. Wanneer de invloed in de praktijk groter zou zijn, zou de inputlegitimiteit verder geoptimaliseerd worden. Al met al was inputlegitimiteit 'enigszins aanwezig'.

5.2. Outputlegitimiteit

De mate van outputlegitimiteit, waarbij een besluit legitiem is als het resultaat van het besluit in lijn is met het welzijn en de wensen van het volk (Scharpf, 1999, p. 6), wordt bepaald door te kijken naar één evaluatiestandaard: responsiviteit.

5.2.1. Responsiviteit

In deze thesis is gesteld dat er sprake van responsiviteit is als de resultaten van in de praktijk gebrachte besluiten in overeenstemming zijn met de wensen van burgers (Van der Kolk, 1997, p. 11; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24; Bekkers, 2007, p. 41). Bij responsiviteit zijn vijf indicatoren opgesteld. De waarden van de indicatoren van responsiviteit zijn in tabel 5.3 uiteengezet.

Besluitvormers hebben het idee dat ze inzicht in de wensen van burgers hebben

Het is voor besluitvormers – in dit geval de leden van de stuurgroepen – niet gemakkelijk gebleken om inzicht te krijgen in de wensen van burgers. Data hierover zijn niet alleen verzameld tijdens de interviews met leden van de stuurgroepen, maar ook tijdens de interviews met de andere respondenten. Zowel binnen de stuurgroepen, als binnen de groep overige respondenten werden uiteenlopende antwoorden gegeven. Al met al is het inzicht in de wensen van burgers bij besluitvormers echter relatief beperkt gebleven.

Deze indicator lijkt ietwat op de indicator die gericht is op in hoeverre volksvertegenwoordigers de meningen van burgers in zicht hebben (evaluatiestandaard representatie). Daarbij is gesteld dat het voor burgers over het algemeen lastig is om hun wensen op de specifieke thema's van de RES te formuleren. Dit speelt ook bij de beoordeling van deze indicator mee. Daarom is het voor besluitvormers erg lastig om een beeld te krijgen van wat burgers met

betrekking tot de RES willen. Burgers weten dat zelf vaak niet eens (precies) (Respondent J; Respondent P). Respondent A, lid van de Zeeuwse stuurgroep, stelt dat het bijna onmogelijk is om als besluitvormer zicht te hebben op de wensen van burgers betreffende de RES. Hier komt bij dat besluitvormers volgens sommige respondenten te ver van de burgers afstaan (Respondent E; Respondent O). Daarmee wordt bedoeld dat ze onvoldoende hun best doen om met burgers in contact te komen over dit onderwerp. Dit wordt in andere interviews weer ontkracht. Het is dus lastig om uitspraken over dit specifieke aspect te doen.

In sommige interviews is toch naar voren gekomen dat besluitvormers de wensen van burgers – voor zover ze die hebben – redelijk goed in zicht hebben (Respondent B; Respondent H; Respondent J; Respondent L). Besluitvormers geven verschillende voorbeelden van wat volgens hen wensen van burgers zijn. Zo stelt de ene besluitvormer dat burgers geen zonnepanelen in de wei en geen windmolens in de omgeving willen hebben (Respondent J). Een andere geeft aan dat de wensen van burgers over geld gaan (Respondent B). Hoewel er dus voorbeelden zijn van besluitvormers die het idee hebben dat ze inzicht hebben in de wensen van burgers, komt voornamelijk naar voren dat dit lastig en beperkt mogelijk is. Daarom krijgt de indicator de waarde 'enigszins afwezig'.

Gevormde besluiten zijn in lijn met de wensen van burgers

Het is lastig om vast te stellen of de besluiten uit de RES in lijn zijn met de wensen van burgers. Dat is het geval omdat gebleken is dat het niet goed mogelijk is om inzicht in de wensen van burgers te krijgen.

De RES is een abstract visiedocument, waarin nog weinig keuzes gemaakt zijn. Zoekgebieden voor duurzame energieopwekking liggen bijvoorbeeld nog niet overal vast. Er is eerder in dit hoofdstuk gebleken dat de hoge mate van abstractie van de RES de representatie en participatie belemmert. Ook zorgt dit ervoor dat de uitvoering van projecten die uit de RES voortvloeien nog veelal ver weg is. Om tot uitvoering te komen en daarmee een bijdrage te leveren aan het behalen van de klimaatdoelen, is op korte termijn een concrete invulling van de inhoud van de RES'en nodig. Omdat die concreetheid er nu nog niet is, is de RES voor veel mensen 'vaag en lastig' (Respondent G). De reeds gevormde besluiten zijn daarom niet goed met de wensen van burgers te vergelijken. Daarbij komt het eerder besproken gegeven dat de meningen van burgers überhaupt lastig te achterhalen zijn – voor zover burgers al meningen hebben. Het gebrek aan concreetheid binnen de RES wordt niet alleen als iets negatiefs gezien. Ruimte voor goede initiatieven wordt namelijk nog opengelaten. 'Bij het opstellen van de RES is ons namelijk gevraagd om adaptief en flexibel te kunnen zijn', geeft Respondent K, lid van het West-Brabantse RES-programmateam, aan.

Het gegeven dat het onmogelijk is om te bepalen of gevormde besluiten in lijn zijn met de wensen van burgers, betekent niet per definitie dat de RES niet responsief is. De resultaten van al in de RES genomen besluiten kunnen in de toekomst mogelijk wel leiden tot resultaten die in lijn zijn met de wensen van burgers. Omdat er op dit moment niet vastgesteld kan worden of de gevormde besluiten in lijn zijn met de wensen van burgers, krijgt deze indicator de waarde 'neutraal'.

Gevormde besluiten hebben een wettelijke basis

Bij de evaluatiestandaard representatie is toegelicht dat de positie van volksvertegenwoordigers niet juridisch is vastgelegd. Ook de gevormde besluiten – de gemaakte keuzes en afspraken die in de RES terug te vinden zijn – hebben geen wettelijke basis.

Een wettelijke basis is namelijk pas nodig als ontwikkelingen in de openbare ruimte afgedwongen worden (Respondent A). De RES is een visiedocument zonder wettelijke status. Wettelijk

gezien is de inhoud van de RES voor geen enkele partij bindend. Om uiteindelijk projecten uit te kunnen voeren, zijn omgevingsvergunningen nodig. In de komende jaren dient de inhoud van de RES in concrete projecten met vergunningen vertaald te worden. Zoals in het beleidskader gebleken is, kan de inhoud van de RES in de instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en omgevingsvergunning) vastgelegd worden. Zo krijgt de inhoud van de RES wél de wettelijke basis. Op de koppeling van de RES aan de Omgevingswet vorm te geven dient de bekendheid van de RES de komende jaren bij ambtenaren te groeien. Er zijn namelijk gemeenteambtenaren die zich met de Omgevingswet bezighouden, maar nog niet weten wat de RES is (Respondent O).

Omdat de in de RES gevormde besluiten geen wettelijke basis hebben, krijgt deze indicator de waarde 'sterk afwezig'. Via de Omgevingswet kan de wettelijke basis in de toekomst wel aangebracht worden.

Personele capaciteit

De uitvoering van projecten die uit de RES voortvloeien staat of valt bij de personele en de financiële capaciteit. Wat betreft de personele capaciteit is de situatie duidelijk: er zijn te weinig mensen voor de uitvoering van de RES.

Uit de interviews komt sterk naar voren dat er te weinig personele capaciteit beschikbaar is voor de uitvoering van de RES. Er is op twee vlakken een tekort. Allereerst kampen bijna alle betrokken gemeenten in West-Brabant en Zeeland, binnen de gemeentelijke organisatie, met een personeelstekort op het gebied van energie(beleid). De regievoering over de uitvoering van RES-projecten is hierdoor vanuit gemeenten beperkt, terwijl hier een grote taak voor hen ligt. Uit een rapport in opdracht van de Raad van het Openbaar Bestuur blijkt dat er binnen alle overheden veel extra capaciteit in fte nodig is (Andersson Elffers Felix, 2021). In het totaal van Zeeuwse gemeenten is zeker zo'n 80 fte extra nodig, en de gemeenten hebben moeite hier mensen voor te vinden (Respondent C). Ten tweede is er een tekort aan personeel dat de praktische uitvoering daadwerkelijk voor zijn rekening neemt (Respondent B; Respondent J; Respondent K). Hierbij gaat het onder andere om bouwvakkers en installatietechnici. Deze mensen zijn er over het algemeen te weinig. De beperkte personele capaciteit is door veel respondenten benoemd als een zeer grote uitdaging.

Zowel het tekort aan mensen voor de gemeenten, als mensen voor de technische uitvoering is structureel. Het kwalitatief in orde en aantrekkelijk maken van passende opleidingen, om personeelsgaten in de toekomst op te vullen, kan het personeelstekort wellicht tegengaan (Respondent B). Al met al is de personele capaciteit onvoldoende en 'sterk afwezig'.

Financiële capaciteit

Ook de financiële capaciteit voor de uitvoering van de besluiten uit de RES is beperkt. De meeste gemeenten in Zeeland en West-Brabant hebben op dit moment niet het geld om de benodigde extra mensen aan te nemen. De gemeenten wachten nog op een structurele toezegging vanuit de Rijksoverheid (Respondent K).

Het tekort aan financiële capaciteit wordt gezien als een minder groot en structureel probleem dan het tekort aan personele capaciteit. De verdeling van financiën is namelijk een politieke keuze (Respondent P). Uit de interviews blijkt dat het aannemelijk is dat het Rijk op korte termijn met geld voor de gemeenten over de brug komt. Het probleem in de uitvoeringsmogelijkheden is daarmee echter niet direct verholpen. 'Zelfs al heb je de financiële middelen, zie dan nog maar eens aan de mensen te komen', stelt respondent M.

Er kan dus gesteld worden dat er sprake is van een beperkte financiële capaciteit. Dit veroorzaakt het gebrek aan personele capaciteit deels, maar zeker niet volledig. Omdat er over het algemeen verwacht wordt dat er in de nabije toekomst geld beschikbaar komt, is de financiële capaciteit 'enigszins afwezig'.

Conclusie responsiviteit

Concluderend krijgt responsiviteit de waarde 'enigszins afwezig'. Aangezien resultaten van RES-besluiten, concreetheid in de RES en de wensen van burgers allemaal in grote mate ontbreken, is het lastig om de RES te beoordelen op basis van deze evaluatiestandaard. Deze onduidelijkheid spreekt voor de waardering 'neutraal'. Omdat de uitvoering van de RES, en daarmee de resultaten, door een gebrek aan wettelijke basis, personele en financiële capaciteit stevig belemmerd wordt, krijgt deze evaluatiestandaard echter niet de waarde 'neutraal', maar 'enigszins afwezig'.

Tabel 5.3: Waarden responsiviteit

Evaluatie-standaard (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Waarde**
Responsiviteit Resultaten van in de praktijk gebrachte besluiten zijn in overeenstemming met de wensen van burgers (Van der Kolk, 1997, p. 11; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24; Bekkers, 2007, p. 41).	Besluitvormers hebben het idee dat ze inzicht hebben in de wensen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming.	Enigszins afwezig
	Gevormde besluiten zijn in lijn met de wensen van burgers betreffende het thema van de besluitvorming.	Neutraal
	Gevormde besluiten hebben een wettelijke basis (door bijvoorbeeld vergunningen) en passen binnen het bestaande systeem van wetten.	Sterk afwezig
	Er is voldoende personele capaciteit voor de uitvoering van de besluiten.	Sterk afwezig
	Er is voldoende financiële capaciteit voor de uitvoering van de besluiten.	Enigszins afwezig
	Conclusie responsiviteit	**Enigszins afwezig**

5.2.2. Conclusie Outputlegitimiteit

De mate van outputlegitimiteit, waarbij een besluit legitiem is als het resultaat van het besluit in lijn is met het welzijn en de wensen van het volk (Scharpf, 1999, p. 6), wordt bepaald door te kijken naar één evaluatiestandaard: responsiviteit. De responsiviteit is 'enigszins afwezig'. Dat betekent in dit geval niet zozeer dat de resultaten van de RES niet in lijn zijn met het welzijn en de wensen van het volk. Er zijn namelijk nog geen resultaten. Daarom kan niet worden vastgesteld of de RES outputlegitiem is. Wel is gebleken dat de outputlegitimiteit mogelijk beperkt zal worden door factoren die de uitvoering van de RES belemmeren. De mate van outputlegitimiteit wordt voor nu 'neutraal' beoordeeld.

5.3. Throughputlegitimiteit

Op basis van deze thesis is er sprake van throughputlegitimiteit als het besluitvormingsproces aan twee standaarden voldoet: transparantie en eerlijkheid (Bekkers & Edwards, 2007, p. 44). Ze vormen de evaluatiestandaarden bij deze dimensie. Hieronder wordt allereerst naar transparantie gekeken.

5.3.1. Transparantie

Er is sprake van transparantie als burgers toegang hebben tot alle beschikbare informatie (Eshuis & Edwards, 2013, p. 1075). Bij deze evaluatiestandaard zijn vier indicatoren opgesteld. De waarden van de indicatoren van transparantie zijn in tabel 5.4 uiteengezet.

Passieve transparantie

Bij passieve transparantie hebben burgers op eigen initiatief toegang tot informatie over de genomen besluiten, genomen stappen en te nemen stappen in het proces van de totstandkoming van de RES. Uit de interviews blijkt dat dit in Zeeland en West-Brabant het geval was.

In beide regio's konden burgers op allerlei manieren informatie over de RES en het proces van de totstandkoming van de RES tot zich nemen. Beide regio's publiceerden veel gegevens op hun websites. Hierbij ging het niet alleen om nieuwsberichten, maar ook om promotiefilmpjes en besprekingsverslagen van de verschillende sessies die georganiseerd zijn. Burgers hebben daarnaast altijd de mogelijkheid gehad om informatie over de RES in te winnen via de gemeenteraad van hun gemeente (Respondent H). De besluiten over de vaststelling van de RES 1.0 in de gemeenten waren daarnaast allemaal openbaar (Respondent G). Burgers konden alles lezen en overal op reageren. Zo hadden burgers, als ze dat wilden, inzicht in de genomen besluiten, genomen stappen en te nemen stappen.

Burgers hebben over het algemeen echter relatief weinig gebruikgemaakt van deze informatievoorziening, omdat hun belangstelling voor de RES klein was. Ook hierbij wordt verwacht dat het gebrek aan interesse van burgers gerelateerd is aan het gebrek aan concreetheid binnen de RES. Omdat burgers op eigen initiatief wel informatie konden inwinnen, krijgt deze indicator de waarde 'sterk aanwezig'. Er was in beide RES-regio's dus wel degelijk sprake van passieve transparantie.

Actieve transparantie

In beide regio's is ook sprake van actieve transparantie geweest. Daarmee wordt bedoeld dat ervoor gezorgd is dat informatie burgers bereikt heeft, zonder dat burgers daar zelf initiatief toe hoefden te nemen.

In beide RES-regio's zijn verschillende communicatiemiddelen ingezet om actieve transparantie te realiseren. Zo zijn er interviews in lokale kranten verschenen en zijn sociale mediakanalen actief ingezet. Ook is er op Omroep Zeeland een documentaire uitgezonden waarin toegelicht is wat de RES is en wat er allemaal op het gebied van de energietransitie gebeurt (Respondent C). De stuurgroepen en ondersteunende teams van beide regio's namen hier voornamelijk initiatief in. Ook de gemeenten en enkele andere partners, zoals milieufederaties en energiecoöperaties, hebben hieraan bijgedragen via nieuwsbrieven en magazines (Respondent D; Respondent E). De middelen van actieve transparantie zijn in beide regio's vanaf het begin van het proces ingezet. De RES-stuurgroepen zijn hier gedurende het proces voortdurend mee bezig gebleven (Respondent A; Respondent I). Burgers zijn voorafgaand aan verschillende ijkpunten, zoals informatie- en inspraaksessies of de vaststelling van de RES in de gemeenteraad, geïnformeerd (Respondent B).

Ook de inzet van actieve transparantiemiddelen resoneerde over het algemeen weinig bij

burgers. Uit de interviews blijkt dat veel respondenten het idee hebben dat informatie over de RES slechts een klein deel van de burgers bereikt heeft. Dit betekent dat de inzet van actieve transparantiemiddelen niet optimaal was. Actieve informatie betekent namelijk dat burgers geïnformeerd worden, zonder dat burgers daar zelf mee bezig zijn. Dat blijkt beperkt gelukt te zijn. Omdat er sprake was van actieve transparantie, maar hierdoor weinig burgers daadwerkelijk geïnformeerd zijn, krijgt de indicator de waarde 'enigszins aanwezig'.

Informatie is begrijpelijk voor burgers

Eerder in dit hoofdstuk is gebleken dat de RES voor veel burgers te abstract is en dat er een bepaald kennisniveau vereist is om de inhoud te begrijpen. Dit spreekt niet in het voordeel van de begrijpelijkheid voor burgers. De stuurgroepen, gemeenten en lokale media hebben de gedeelde informatie over het algemeen wel voor iedereen begrijpelijk geprobeerd te verwoorden (Respondent A). Gezien de beperkte mate van betrokkenheid van burgers is het echter lastig om te bepalen of deze poging tot begrijpelijk schrijven ertoe geleid heeft dat informatie daadwerkelijk begrijpelijk was. De indicator krijgt daarom de waarde 'neutraal'.

Informatie is tijdig

De laatste indicator van de evaluatiestandaard transparantie is tijdigheid. Informatie dient direct nadat besluiten gevormd zijn beschikbaar gemaakt te worden voor burgers. In beide RES-regio's gebeurde dit. Besprekingsverslagen werden zodra ze beschikbaar kwamen via de websites van de RES-regio's gedeeld en de uiteindelijke vaststelling in de gemeenten is door alle gemeenten afzonderlijk op de website gepubliceerd. Alle stappen die in het proces zijn gezet zijn tijdig op de site verschenen (Respondent A; Respondent B; Respondent I). Deze indicator krijgt daarom de waarde 'sterk aanwezig'.

Conclusie transparantie

Informatie over de besluiten en stappen in het proces was op verschillende manieren voor burgers te bereiken. Ook werden burgers door onder andere krantenberichten, sociale media en een tv-documentaire over de RES geïnformeerd, zonder dat ze daar zelf initiatief toe hoefden te nemen. Informatie werd over het algemeen tijdig met burgers gedeeld. De kanttekening hierbij is dat communicatiemiddelen in de praktijk slechts een kleine groep burgers bereikt hebben. Mede daardoor is het lastig om te bepalen of de gedeelde informatie voor burgers begrijpelijk was. Al met al waren de processen van de totstandkoming van de Zeeuwse en West-Brabantse RES transparant. De evaluatiestandaard krijgt de waarde 'sterk aanwezig'.

Tabel 5.4: Waarden transparantie

Evaluatie-standaard (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Waarde**
Transparantie Burgers hebben toegang tot alle beschikbare informatie (Eshuis & Edwards, 2013, p. 1075).	Passieve transparantie: burgers hebben toegang tot beschikbare informatie over de genomen besluiten, de genomen stappen en de te nemen stappen in het besluitvormingsproces.	Sterk aanwezig
	Actieve transparantie: burgers worden in alle fasen van het besluitvormingsproces actief geïnformeerd over de genomen besluiten, de	Enigszins aanwezig

	genomen stappen en de te nemen stappen in het besluitvormingsproces.	
	Informatie is begrijpelijk voor burgers.	Neutraal
	Informatie is tijdig: besluitvormers maken informatie direct nadat besluiten gevormd worden beschikbaar voor burgers.	Sterk aanwezig
	Conclusie transparantie	**Sterk aanwezig**

5.3.2. Eerlijkheid

Een throughputlegitiem proces is naast transparant ook eerlijk. Dat wil zeggen dat elke burger een gelijke kans krijgt om invloed uit te oefenen (Rosenberg, 2010, p. 7). Hierbij wordt er gekeken naar burgerinspraak via en zonder volksvertegenwoordigers: representatie en participatie. Hieronder worden vier indicatoren behandeld. In tabel 5.5 is een overzicht van de indicatoren en hun waarden gegeven.

Volksvertegenwoordigers kunnen hun opvattingen beargumenteren

Binnen representatie dienen volksvertegenwoordigers de ruimte te krijgen om niet alleen hun mening te geven, of voor of tegen te stemmen, maar hun opvattingen ook te onderbouwen. In het proces van de totstandkoming van de RES zijn volksvertegenwoordigers uitgenodigd om sessies bij te wonen, waarbij ze geïnformeerd werden over de RES, maar soms ook zelf input konden leveren (Respondent H). In dat laatste geval kregen volksvertegenwoordigers de ruimte om hun standpunten toe te lichten.

Daarnaast hebben alle betrokken volksvertegenwoordigers ook in hun eigen raadsvergaderingen hun opvattingen kunnen beargumenteren. Volksvertegenwoordigers kregen hier vooral de kans om dat te doen op de momenten dat ze de concept-RES en de RES 1.0 in hun eigen raad bespraken (Respondent A). In beide regio's is, voorafgaand aan de definitieve RES, ook de concept-RES in de gemeenteraden besproken: in Zeeland is de concept-RES ter kennisgave aan de raden voorgelegd en in West-Brabant is de concept-RES zelfs door alle raden formeel vastgesteld. Al met al blijkt het voor volksvertegenwoordigers dus mogelijk geweest te zijn om hun opvattingen te beargumenteren. De indicator krijgt de waarde 'sterk aanwezig'.

Volksvertegenwoordigers krijgen gelijke tijd en middelen

Alle volksvertegenwoordigers hadden op de hierboven beschreven momenten de mogelijkheid om hun standpunten mondeling toe te lichten of schriftelijk na te sturen (Respondent G). Bij het definitieve vaststellingsmoment had iedere volksvertegenwoordiger daarnaast de mogelijkheid om moties of amendementen in te dienen. Dat is ook in verschillende gemeenteraden gebeurd (Respondent H; Respondent N). Deze middelen waren voor alle volksvertegenwoordigers gelijk. In veel Zeeuwse en West-Brabantse gemeenteraden is de RES 1.0 uiteindelijk echter zonder (veel) debat vastgesteld. De indicator krijgt de waarde 'sterk aanwezig'.

Burgers kunnen hun opvattingen beargumenteren

De indicatoren van eerlijkheid zijn ook van toepassing op het participatieproces. Ook burgers dienen in een eerlijk proces van burgerparticipatie de ruimte te krijgen om hun opvattingen te beargumenteren. Op basis van de interviews kan gesteld worden dat burgers deze ruimte gekregen hebben. In zowel Zeeland als West-Brabant zijn er gemeentelijke en regionale inspraaksessies voor

burgers georganiseerd, waarbij iedere geïnteresseerde welkom was. Ze konden hier hun mening onderbouwen en het gesprek met de stuurgroepen, ondersteunende teams en ambtenaren aangaan (Respondent B; Respondent M). Daarnaast konden burgers hun vragen stellen en kregen ze de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij subtafels, waaraan uitgebreid met verschillende betrokkenen over een bepaald thema binnen de RES gesproken werd (Respondent G). Ten slotte konden burgers ook tijdens reguliere gemeenteraadsvergaderingen hun standpunten beargumenteren. Hoewel er relatief weinig gebruik van gemaakt is, waren (en zijn) insprekers hier namelijk altijd welkom (Respondent O). Al met al krijgt deze indicator de waarde 'sterk aanwezig'.

Burgers krijgen gelijke tijd en middelen

Iedere burger had gelijke tijd en middelen om punten te maken in het participatieproces. De hierboven beschreven mogelijkheden waren voor alle burgers in gelijke mate toegankelijk. Wel blijkt dat individuele burgers over het algemeen weinig gebruik van deze mogelijkheden gemaakt hebben. Burgers die vanuit een groep spraken, zoals leden van energiecoöperaties, milieufederaties of dorpsraden, namen over het algemeen meer deel aan het participatieproces (Respondent B; Respondent O). Dat is te verklaren door het gegeven dat zij hiertoe gerichter uitgenodigd zijn. In de praktijk heeft dus niet iedere burger gelijke tijd en middelen genomen. Daarom krijgt de indicator niet de waarde 'sterk aanwezig', maar de waarde 'enigszins aanwezig'.

Conclusie eerlijkheid

In beide RES- regio's is volksvertegenwoordigers en burgers een gelijke kans om invloed uit te oefenen geboden. Ze konden hierbij niet alleen hun mening, maar ook argumenten geven. Alle volksvertegenwoordigers hebben hun argumenten met gelijke tijd en middelen kunnen brengen. In de praktijk is echter gebleken dat er relatief weinig gebruik van is gemaakt. Ook burgers hebben gelijke tijd en middelen gekregen, maar individuele burgers bleken hier minder gebruik van te maken dan burgers die vanuit een maatschappelijke organisatie betrokken waren. Deze kanttekeningen doen niets af aan het gegeven dat het proces eerlijk ingericht is. Al met al was de evaluatiestandaard eerlijkheid dus 'sterk aanwezig'.

Tabel 5.5: Waarden eerlijkheid

Evaluatie-standaard (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Waarde**
Eerlijkheid Alle burgers krijgen een gelijke kans om invloed uit te oefenen (Rosenberg, 2010, p. 7).	Volksvertegenwoordigers krijgen binnen representatie de ruimte om hun opvattingen te beargumenteren. Hiervan is sprake als ze niet alleen hun mening kunnen geven, maar ook een onderbouwing (schriftelijk of mondeling).	Sterk aanwezig
	Elke volksvertegenwoordiger krijgt gelijke tijd en middelen om punten te maken in de representatie.	Sterk aanwezig
	Burgers krijgen binnen participatie de ruimte om hun opvattingen te beargumenteren. Hiervan is sprake als ze niet alleen hun mening kunnen geven, maar ook een onderbouwing (schriftelijk of mondeling).	Sterk aanwezig

	Elke burger krijgt gelijke tijd en middelen om punten te maken in de participatie.	Sterk aanwezig
	Conclusie eerlijkheid	**Sterk aanwezig**

5.3.3. Conclusie Throughputlegitimiteit

De RES is throughputlegitiem als het proces van de totstandkoming ervan aan de twee evaluatiestandaarden voldoet. De twee evaluatiestandaarden van throughputlegitimiteit, transparantie en eerlijkheid, zijn beide sterk aanwezig in de RES. Throughputlegitimiteit was in de RES'en dus ook 'sterk aanwezig'.

5.4. Feedbacklegitimiteit

Op basis van deze thesis is er sprake van feedbacklegitimiteit als er op een juiste manier verantwoording afgelegd wordt (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24). De twee evaluatiestandaarden van feedbacklegitimiteit zijn verantwoording en terugkoppeling. Bij een juiste manier van verantwoording hoort namelijk ook verantwoording als interactie tussen besluitvormers en burgers. Beide evaluatiestandaarden behelzen drie indicatoren.

5.4.1. Verantwoording

Bij deze evaluatiestandaard dient de besluitvormer burgers uitleg over het besluit te geven, omdat hij of zij zich daar verplicht toe voelt. Daarbij is het belangrijk dat aan burgers duidelijk gemaakt wordt wie de verantwoordelijkheid draagt voor de gevormde besluiten en de resultaten ervan. De waarden van de drie indicatoren van verantwoording zijn in tabel 5.6 uiteengezet.

Besluiten worden aan burgers uitgelegd

Besluitvormers dienen genomen besluiten aan burgers uit te leggen. Hiervan is sprake als ze een beeld schetsen van de afwegingen in het besluitvormingsproces. Dat betekent dat de stuurgroepen burgers uit moeten leggen waarom de inhoudelijke keuzes in de RES gemaakt zijn. Uit de interviews blijkt dat dit in beide RES-regio's over het algemeen niet veel gebeurd is.

Hoewel de leden van de RES-stuurgroepen in de interviews aangeven dat ze veel aan burgers over de RES probeerden te communiceren, is burgers over het algemeen weinig tot geen inhoudelijke uitleg gegeven over waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn (Respondent J). Van uitleg over de kaders die gesteld zijn voor duurzame energieopwekking, of de warmtetransitie, was dus weinig sprake. Als er al uitleg gegeven werd, was dat vooral aan gemeenteraadsleden, in plaats van aan burgers (Respondent J). Het geven van uitleg aan burgers wordt gemakkelijker zodra zaken concreter worden en uitvoeringstrajecten aanbreken (Respondent B). Ook hierbij is het namelijk zo dat burgers daarvóór over het algemeen niet in de inhoud geïnteresseerd zijn. Bij de uitvoering van de plannen uit de Transitievisies Warmte (een andere gemeentelijke verduurzamingsvisie, die op plekken al tot concrete acties leidt) is te zien dat burgers geïnteresseerder raken wanneer projecten concreter zijn. Er wordt daarom verwacht dat hoe dichterbij de uitvoering van de RES komt, hoe meer aandacht er aan het uitleggen van besluiten besteed wordt (Respondent D).

Al met al is er weinig tot geen uitleg gegeven over inhoudelijke besluiten. Er kan niet met zekerheid vastgesteld worden dat uitleg sterk afwezig was. Daarom krijgt deze indicator de waarde 'enigszins afwezig'.

Besluitvormers voelen zich verplicht om burgers uitleg te geven

Hoewel gebleken is dat burgers weinig tot geen uitleg hebben gekregen over waarom bepaalde keuzes in de RES gemaakt zijn, is toch onderzocht of besluitvormers hier een verplichting toe voelden. Hierbij is ook aandacht geweest voor hoe een eventuele verplichting zich uit. Er is gebleken dat besluitvormers over het algemeen wel een bepaalde verplichting tot het geven van uitleg voelen.

De leden van de stuurgroepen vinden het over het algemeen belangrijk dat het draagvlak voor de RES onder burgers groot is en dat burgers via participatie een rol in de besluitvorming kunnen spelen (Respondent A; Respondent I). Ze geven aan zich verplicht te voelen om door middel van uitleg het draagvlak en de participatie te waarborgen. In de interviews is naar voren gekomen dat er volgens besluitvormers meer inhoudelijke uitleg over de gemaakte keuzes gegeven moet worden wanneer de RES concreter wordt, en er bijvoorbeeld medewerking van burgers in de verduurzaming van hun huis of regio nodig is. Zo groeit de ervaren verplichting tot het geven van uitleg. Er is geen formele verplichting tot het geven van uitleg, waaraan besluitvormers zich bij de RES moeten houden. Processen van uitleg geven, participatie en draagvlak creëren worden zonder vastomlijnd kader per regio en gemeente uitgedokterd (Respondent A).

Samenvattend is er dus geen formele verplichting tot het geven van uitleg en is er ook nog weinig uitleg gegeven. Wel voelen de besluitvormers uit de stuurgroepen zich, als de RES concreter wordt, in groeiende mate verplicht om burgers wél uitleg te geven. Daarom krijgt deze indicator de waarde ‘enigszins aanwezig’.

Burgers weten wie verantwoordelijk is

Bij de evaluatiestandaard verantwoording is als laatste gekeken naar de mate waarin burgers weten wie de verantwoordelijkheid voor gevormde besluiten en de resultaten ervan draagt. Allereerst wordt toegelicht wie er verantwoordelijk is voor de RES. Vervolgens wordt duidelijk in hoeverre burgers daarvan op de hoogte zijn.

Er is gebleken dat alle betrokken regionale overheden verantwoordelijk zijn. Iedere gemeente en provincie en ieder waterschap waarin de RES vastgesteld is, draagt verantwoordelijkheid over de RES en de uitvoering ervan. Binnen RES-regio’s bestaat er discussie over welke overheidslaag verantwoordelijk is voor welk aspect van de RES. ‘Voor elektriciteit is bijvoorbeeld de provincie verantwoordelijk, terwijl voor de gebouwde omgeving de gemeente verantwoordelijk is’ (Respondent A). De veelheid en verwevenheid van overheidslagen in het RES-proces kan de verantwoordelijkheden vervagen (Respondent F). Gemeenten en provincies lijken zich soms namelijk achter elkaar te verschuilen. ‘Gemeenten stellen dat ze door de druk van de andere gemeenten [binnen hun RES-regio] de RES wel moésten accepteren; daarom nemen ze in de uitvoering hun verantwoordelijkheid niet’ (Respondent F). Dit maakt het voor burgers lastig om zich te krijgen op wie er verantwoordelijk is.

Ook de individuele burger zelf draagt voor een deel verantwoordelijkheid over de uitvoering van de plannen die uit de RES voortvloeien. Het is namelijk belangrijk dat burgers uiteindelijk initiatieven tot verduurzaming gaan nemen. De overheden kunnen hen dan faciliteren. Veel burgers zijn hier nog niet mee bezig, maar over het algemeen raken ze langzaamaan meer op de hoogte van deze verantwoordelijkheid (Respondent A).

Toch lijkt het er al met al op dat burgers niet goed weten wie er verantwoordelijk is voor de gevormde besluiten en de resultaten daarvan. (Respondent G; Respondent F). Enkele leden van de stuurgroepen stellen echter dat burgers hier vrij goed zicht op hebben (Respondent A; Respondent I).

Hoewel er niet vastgesteld kan worden dat dit niet het geval was, krijgt deze indicator op basis van het merendeel van de interviews de waarde 'enigszins afwezig'.

Conclusie verantwoording

Op basis van de interviews kan gesteld worden dat de RES'en van de regio's Zeeland en West-Brabant niet volledig voldaan hebben aan de evaluatiestandaard verantwoording. Burgers is namelijk weinig tot geen inhoudelijke uitleg over de in de RES gemaakte keuzes gegeven. Wel voelen de leden van de stuurgroepen zich, in toenemende mate, verplicht om burgers uitleg over de gemaakte keuzes te geven. De burgers weten momenteel echter over het algemeen niet goed wie er verantwoordelijk is voor de besluiten uit de RES en de resultaten ervan. Om deze redenen is verantwoording 'enigszins afwezig'.

Tabel 5.6: Waarden verantwoording

Evaluatie-standaard (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Waarde**
Verantwoording De uitleg aan burgers die de besluitvormer over het besluit geeft, omdat hij of zij zich daar verplicht toe voelt (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20-21).	Besluitvormers leggen genomen besluiten uit aan burgers. Hiervan is sprake als ze een beeld schetsen van de afwegingen in het besluitvormingsproces.	Enigszins afwezig
	Besluitvormers voelen zich verplicht om burgers uitleg te geven.	Enigszins aanwezig
	Burgers weten wie de verantwoordelijkheid draagt voor de gevormde besluiten en de resultaten ervan.	Enigszins afwezig
	Conclusie verantwoording	**Enigszins afwezig**

5.4.2. Terugkoppeling

De tweede evaluatiestandaard van feedbacklegitimiteit, en daarmee de laatste van de zeven evaluatiestandaarden die in deze thesis gehanteerd worden, is terugkoppeling. Met terugkoppeling wordt de reactie van burgers op verantwoording en de omgang met die reactie door besluitvormers bedoeld (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24; Bekkers, 2007, p. 41). Terugkoppeling kent drie indicatoren. De waarden van de indicatoren is in tabel 5.7 weergegeven.

Burgers kunnen door geformaliseerde reactiemogelijkheden reageren

Hoewel hierboven vastgesteld is dat verantwoording enigszins afwezig was in de twee RES'en, zijn er in Zeeland en West-Brabant wel geformaliseerde reactiemogelijkheden geweest. Omdat inhoudelijke keuzes niet of nauwelijks aan burgers zijn uitgelegd, hebben burgers niet op de uitleg kunnen reageren. Zo worden de terugkoppelingsmogelijkheden op voorhand al beperkt. Echter, burgers konden wel op de in de RES gemaakte keuzes zelf reageren.

De formele mogelijkheid die burgers in alle gemeenten van Zeeland en West-Brabant geboden is, is een reactie in de gemeenteraad. De RES-besluiten zijn voor de vaststelling allemaal openbaar gemaakt. Burgers konden tijdens openbare gemeenteraadsvergaderingen informatie ophalen en formeel reageren. Burgers zijn hiervoor echter niet expliciet uitgenodigd. Deze inspraakmogelijkheid is er bij iedere opinieraad en is dus deel van de standaardbesluitvorming van gemeenten (Respondent

G). Echter, in de praktijk hebben burgers nauwelijks gereageerd op de RES'en van Zeeland en West-Brabant. Naast de uitnodiging hiertoe, ontbraken namelijk ook de kennis van en de interesse in de RES bij de meeste burgers. Daarnaast kregen burgers wel de ruimte om te reageren, maar werden ze door de complexiteit en de abstractie van de RES veelal door bij de RES betrokken experts inhoudelijk overdonderd (Respondent D).

Waar ruimtelijke beleidsstukken, zoals bestemmingsplannen, na gemeentelijke vaststelling altijd zes weken ter inzage gelegd worden, is dat bij de RES in geen enkele gemeente het geval geweest (Respondent L). Tijdens zo'n inzageperiode kan iedere burger schriftelijk (of mondeling) op het stuk reageren. Alle reacties dienen na de zes weken behandeld te worden. Omdat de RES'en geen wettelijke basis hebben, is dit hier niet gebeurd. Zo ontbrak er bij de RES'en dus een vaak gebruikte formele reactiemogelijkheid.

Al met al hebben burgers dus wel van een geformaliseerde reactiemogelijkheid gebruik kunnen maken. Dit is echter beperkt gebeurd, omdat burgers hiervoor niet expliciet zijn uitgenodigd, de inhoud van de RES te abstract is en veel burgers niet bekend zijn met de RES, of de RES niet interessant vinden. Al met al waren geformaliseerde reactiemogelijkheden dus 'enigszins aanwezig'.

De reacties van burgers worden door besluitvormers besproken

De reacties van burgers dienen door besluitvormers te worden besproken in latere besluitvorming of evaluatie. Hier is in de RES ruimte voor, omdat de RES elke twee jaar herijkt wordt. Op basis van de interviews kan gesteld worden dat besluitvormers de reacties van burgers inderdaad bespreken en verwerken.

Respondenten uit zowel Zeeland als West-Brabant bevestigen dat de reacties van burgers voor zover mogelijk in de RES verwerkt zijn. Inbreng in gemeenteraden kwam via de afzonderlijke raden bij de stuurgroepen terecht. Echter, ook bij het overnemen van reacties van burgers wordt, net zoals bij het overnemen van input via participatie, gesteld dat dat niet zomaar kan (Respondent I). Het is namelijk de vraag of participerende en reagerende burgers de burgers van een RES-regio in zijn geheel vertegenwoordigen. Het is voor besluitvormers lastig om vast te stellen wanneer ze een representatieve afspiegeling van de bewoners gesproken hebben. Reacties worden daarom zorgvuldig gewogen, voordat wordt bepaald hoe ze in de RES verwerkt worden (Respondent I). Ook hierbij dient opgemerkt te worden dat er over het algemeen weinig door burgers gereageerd is. Dat gegeven beperkt de mate waarin er overtuigende uitspraken over terugkoppeling gedaan kunnen worden. Hoewel uit de interviews over het algemeen is gebleken dat reacties van burgers binnen de stuurgroepen besproken zijn, hebben niet alle respondenten dat idee. Volgens twee respondenten worden de reacties van burgers namelijk helemaal niet altijd door besluitvormers besproken (Respondent G; Respondent O).

Toch lijken de reacties van burgers over het algemeen wel door besluitvormers besproken te zijn. Gezien de kanttekeningen hierboven krijgt de indicator de waarde 'enigszins aanwezig'.

Burgers zijn op de hoogte gebracht van de acties n.a.v. de reacties

In de laatste stap van geslaagde terugkoppeling worden burgers op de hoogte gebracht van de acties die besluitvormers naar aanleiding van hun reacties hebben ondernomen. In het RES-proces is hier over het algemeen indirect sprake van geweest.

De stuurgroepen wilden zo transparant mogelijk laten zien wat er met de reacties gebeurd is (Respondent K). 'We hebben altijd teruggekoppeld over wat er [door burgers] ingebracht is', stelt respondent A, lid van de Zeeuwse stuurgroep. Uit de interviews is gebleken dat burgers hierover niet

direct en persoonlijk benaderd werden, maar dat informatie hierover te allen tijde online te vinden was. (Tussentijdse) besluiten en gespreksverslagen zijn in beide RES-regio's namelijk telkens openbaar gemaakt (Respondent B; Respondent G). Er werd dus vooral via passieve transparantiemiddelen over gecommuniceerd. Er is in de interviews echter ook een voorbeeld van actievere communicatie naar voren gekomen. In West-Brabant hebben de respondenten van de enquête namelijk een reactiebrief van de RES-stuurgroep ontvangen (Respondent K). In de reactiebrief zijn burgers op de hoogte gebracht van de acties die naar aanleiding van hun input ondernomen zijn.

Al met al kan gesteld worden dat burgers vooral online en indirect op de hoogte gebracht zijn van de acties naar aanleiding van hun reacties op de RES. Daarom krijgt de indicator de waarde 'enigszins aanwezig'.

Conclusie terugkoppeling

Kijkend naar de indicatoren van terugkoppeling is gebleken dat burgers via inspraak in de gemeenteraad gebruik konden maken van een formele reactiemogelijkheid. De reacties van burgers op de RES zijn over het algemeen door besluitvormers besproken. Ook konden burgers op de hoogte komen van de acties die naar aanleiding van hun reacties zijn ondernomen. Het is bij de bevindingen van deze evaluatiestandaard wel van belang om te benadrukken dat er al met al weinig sprake van reacties door burgers geweest is en dat er, waar er toch gereageerd werd, niet op uitleg, maar op de inhoudelijke keuzes uit de RES zelf gereageerd werd. Gezien dit alles wordt daarom gesteld dat de evaluatiestandaard terugkoppeling enigszins aanwezig was in de RES'en.

Tabel 5.7: Waarden terugkoppeling

Evaluatie-standaard (definitie)	**Indicator** (uitingsvorm)	**Waarde**
Terugkoppeling De reactie van burgers op verantwoording en de omgang met die reactie door besluitvormers bedoeld (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24; Bekkers, 2007, p. 41).	Burgers kunnen door geformaliseerde reactiemogelijkheden (zoals een zienswijze of een inspraakmoment) op verantwoording reageren.	Enigszins aanwezig
	De reacties van burgers op verantwoording worden door besluitvormers besproken in latere besluitvorming of evaluatie.	Enigszins aanwezig
	Burgers worden op de hoogte gebracht van de acties die n.a.v. de reacties ondernomen zijn.	Enigszins aanwezig
	Conclusie terugkoppeling	**Enigszins aanwezig**

5.4.3. Conclusie feedbacklegitimiteit

Als er voldaan wordt aan de evaluatiestandaarden verantwoording en terugkoppeling, wordt de feedbacklegitimiteit van de RES gewaarborgd. Er is echter gebleken dat verantwoording enigszins afwezig was in de RES'en van Zeeland en West-Brabant. Dat beperkt ook de mogelijkheden van terugkoppeling: burgers kunnen namelijk niet of nauwelijks op uitleg reageren. Hoewel toch is gebleken dat terugkoppeling, voor zover daar sprake van was, vrij goed is verlopen, was de feedbacklegitimiteit van de RES'en dus beperkt. Als besluiten meer aan burgers uitgelegd zouden worden, kan de terugkoppeling zich daarop richten. Dat is wat nu ontbreekt, en dat zou de

feedbacklegitimiteit kunnen optimaliseren. Al met al was feedbacklegitimiteit 'enigszins afwezig' in de RES'en.

5.5. Samenvatting resultaten

In tabel 5.8 zijn per dimensie van democratische legitimiteit de conclusies van dit hoofdstuk opgesteld.

Tabel 5.8: Conclusies per dimensie van democratische legitimiteit

	Dimensie	**Conclusie**
Democratische legitimiteit **D**e aanvaardbaarheid voor burgers, waarbij burgers in gelijke mate regeren, zelfstandig of via beïnvloedbare en controleerbare volksvertegenwoordigers (Bekkers & Edwards, 2007; Beetham, 1991; Hendriks, 2006; Bovens & Scheltema, 1999).	**Inputlegitimiteit** Een besluit is legitiem als het afgeleid is van de wil van het volk (Scharpf, 1999, p. 6).	**Enigszins aanwezig** Burgerinspraak is op verschillende manieren in de besluiten van de RES gereflecteerd. Dit is echter in relatief beperkte mate gebeurd. Hoewel de mogelijkheden er waren, hebben volksvertegenwoordigers en burgers namelijk weinig gebruikgemaakt van representatie en participatie.
	Outputlegitimiteit Een besluit is legitiem als het resultaat van het besluit in lijn is met het welzijn en de wensen van het volk (Scharpf, 1999, p. 6).	**Neutraal** Er kan niet gesteld worden of de resultaten van de besluiten uit de RES in lijn zijn met het welzijn en de wensen van het volk. Het is namelijk lastig om inzicht te krijgen in de wensen van het volk. Daarnaast is de uitvoering van de plannen uit de RES nog ver weg.
	Throughputlegitimiteit Een besluit is legitiem als het besluitvormingsproces aan een bepaalde standaard voldoet (Bekkers & Edwards (2007, p. 44).	**Sterk aanwezig** De RES is throughputlegitiem. De RES'en voldoen aan de standaarden van een goed proces: transparantie en eerlijkheid.
	Feedbacklegitimiteit Een besluit is legitiem als er op een juiste manier verantwoording over afgelegd wordt (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004, p. 24.	**Enigszins afwezig** Er wordt weinig verantwoording afgelegd over de besluiten uit de RES. Hoewel terugkoppeling als interactie tussen de besluitvormers en burgers wel gewaarborgd was, ging het hierbij niet om inhoudelijke uitleg over de gemaakte besluiten uit de RES.

6. Discussie en conclusie

Dit laatste hoofdstuk begint met de discussie. Hierin worden de onderzoeksresultaten uit het vorige hoofdstuk met behulp van inzichten uit academische literatuur over democratische legitimiteit geïnterpreteerd. Vervolgens volgt een reflectie op de theoretische insteek van het onderzoek en de gebruikte onderzoeksmethoden. In de conclusie wordt een antwoord op de hoofdvraag van de thesis gegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek en aanbevelingen met betrekking tot de praktijk van de RES.

6.1. Discussie

De discussie bestaat uit drie subparagrafen. Allereerst wordt er inhoudelijk kritisch gereflecteerd op de resultaten die in het vorige hoofdstuk naar voren zijn gekomen. Daarna wordt ingegaan op de theoretische benadering in deze thesis. Ten slotte is gekeken naar enkele mogelijke methodologische beperkingen van dit onderzoek.

6.1.1. Inhoudelijke discussie onderzoeksbevindingen

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet in hoeverre de vier dimensies van democratische legitimiteit in de RES'en van Zeeland en West-Brabant gewaarborgd zijn. Daarbij is aangetoond dat de vier dimensies in verschillende mate gewaarborgd zijn en dat er over het algemeen in beperkte mate aan de onderliggende evaluatiestandaarden voldaan is.

Alle vier de dimensies, maar vooral de inputlegitimiteit, worden beperkt door de geringe invloed die burgers in de praktijk uitoefenden. Ze maakten niet optimaal gebruik van de mogelijkheden voor burgerinspraak. Deze bevinding sluit aan bij een brede consensus in de literatuur over de inbreng van burgers in besluitvorming: die is namelijk beperkt (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Hendriks, 2006; Jager-Vreugdenhil, 2011; Van Ostaaijen, Wagenaar en Kloos, 2018). Mensen willen en kunnen om uiteenlopende redenen niet of in beperkte mate betrokken raken. Complexe problematieken of tekortschietende vaardigheden zijn voor burgers veel voorkomende redenen om niet te kunnen participeren (Omlo, 2010, p. 21). 'De inbreng van de burger is altijd … minder dan gewenst. Tussen gewenste burgerinbreng en feitelijke burgerinbreng …, tussen norm en praktijk, gaapt onvermijdelijk een kloof' (Hendriks, 2006, p. 142). Ook in de empirie komt dit beeld naar voren (De Blok et al., 2016; Stoffelen, 2018). Het beeld sluit aan bij het beperkte vertrouwen dat burgers in lokale overheden hebben. Ongeveer 30 procent van de Nederlanders denkt dat het überhaupt zin heeft om in gesprek te gaan met een lokale politicus of ambtenaar, of om een petitie te tekenen of een inspraaksessie bij te wonen (De Blok et al., 2016, p. 33). Gemiddeld gezien voorziet minder dan één op de vijf Nederlanders zijn of haar gemeente in een periode van vijf jaar van een vorm van inbreng (De Blok et al., 2016, p. 5). Deze gemiddelden zijn gericht op gemeenteniveau en gebaseerd op data over heel Nederland. De empirische setting is daarom deels te vertalen naar de setting van de RES, waarin de afzonderlijke gemeenten een rol spelen, maar waar ook verantwoordelijkheden bij de RES-regio als geheel liggen. Empirische gegevens over de mate van burgerinbreng in een setting van interbestuurlijke samenwerkingen, zoals de RES, zijn niet bekend.

In de theoretische literatuur over de dimensies van democratische legitimiteit worden verschillende keuzes gemaakt. Zo is in het theoretisch kader van deze thesis beschreven dat in bijna alle gevallen waarin dimensies onderscheiden worden, gekozen wordt voor minstens twee dimensies: inputlegitimiteit en outputlegitimiteit (Scharpf, 1999). Throughputlegitimiteit wordt door sommige auteurs als derde dimensie toegevoegd (Boogers, 2012; Bekkers & Edwards, 2007). Een klein aantal

auteurs voegt ook de vierde dimensie, feedbacklegitimiteit toe (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Nu de bevindingen op de vier dimensies gepresenteerd zijn, kan gesteld worden dat throughputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit de andere twee dimensies ondersteunen. Inputlegitimiteit en outputlegitimiteit zeggen namelijk iets over waar een besluit in de kern zijn democratische legitimiteit aan ontleent: de wil van burgers (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Scharpf, 1999). Wordt die direct in besluiten gereflecteerd, of gaat het erom hoe die in de resultaten van besluiten tot uitdrukking komt? Het gaat om *government by the people* of *government for the people* (Sharpf, 1999, p. 6). Throughputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit gaan over randvoorwaarden: standaarden voor het proces en de verantwoording; niet over waar in de kern de bron van democratische legitimiteit ligt. Daarom is het mogelijk dat bepaalde auteurs bij democratische legitimiteit slechts twee (of drie) dimensies onderscheiden. In deze thesis is gesteld dat een besluit zowel input- als outputlegitiem dient te zijn. Vaak wordt bij het vormen van besluiten de nadruk op één van de twee gelegd. In de Nederlandse democratische traditie wordt over het algemeen de inputlegitimiteit geprivilegieerd (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 27). Ook in deze thesis is inputlegitimiteit het belangrijkst voor de democratische legitimiteit van de RES. Beperkingen op deze dimensie werken namelijk door in de beoordeling van de andere dimensies. Omdat de wil van het volk en de inbreng van burgers in besluiten namelijk niet helemaal duidelijk of optimaal zijn, lijken ook de output-, throughput- en feedbacklegitimiteit beperkt te worden. Daarom wordt de kanttekening dat de burgers in de praktijk zeer beperkt betrokken waren meermaals geplaatst. De nadruk op inputlegitimiteit betekent dat de beoordeling van de democratische legitimiteit in deze thesis sterker van de beoordeling op die dimensie afhangt, dan van de beoordelingen op de andere dimensies. Daarbij dient beseft te worden dat beperkingen in democratische legitimiteit binnen de ene dimensie samen kunnen hangen met, of verklaard kunnen worden door de mate van democratische legitimiteit binnen een andere dimensie. De dimensies van democratische legitimiteit staan dus niet geheel los van elkaar.

Een ander reflectiepunt heeft te maken met de complexiteit en de abstractie van de RES. In de resultaten is namelijk beschreven dat een gebrek aan kennis van de RES bij burgers de democratische legitimiteit beperkt. Burgers zijn dan minder goed in staat om betrokken te raken, of minder geïnteresseerd in het uitoefenen van invloed op de besluiten uit de RES. Deze bevinding is in lijn met academische literatuur en empirische gegevens van gemeenten (De Blok et al., 2018; Van Ostaaijen et al., 2018, p. 42, Tonkers, 2009). Voor democratische legitimiteit is het dus van belang dat burgers over voldoende kennis van zaken beschikken. Vanwege de abstractie en complexiteit van de RES ligt het benodigde kennisniveau in dit geval wel erg hoog. Het is maar de vraag in hoeverre het haalbaar is om burgers deze kennis bij te brengen. In sommige Nederlandse gemeenten worden burgers door de inzet van ambtelijke ondersteuning geholpen met het verzamelen van kennis (Van Ostaaijen et al., 2018, p. 42).

In verschillende interviews is de vraag in hoeverre participatie altijd wenselijk is, besproken. In de beantwoording van deze (ethische) vraag kunnen verschillende argumenten gebruikt worden. Hoewel participatie in deze thesis een evaluatiestandaard van democratische legitimiteit vormt, geven meerdere respondenten aan dat participatie de besluitvorming niet altijd meer democratisch legitiem maakt. Het is namelijk altijd de vraag in hoeverre de participerende burgers de bevolking in zijn geheel representeren. Deze twijfel wordt in de literatuur uitvoerig besproken – en bevestigd. Bij participatie zouden het object (onderwerp) en het subject (lijdend voorwerp) van besluitvorming hetzelfde moeten zijn: het volk (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 26). Echter, er blijkt vaak een discrepantie tussen object en subject van besluitvorming te bestaan: de participerende burgers zijn niet representatief voor de bevolking in zijn geheel (Stoffelen, 2018; Tonkers, 2009). Dat bedreigt de democratische legitimiteit

van besluitvorming juist (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 26). De ervaring leert dat over het algemeen relatief oude, witte, hoogopgeleide mannen sterk oververtegenwoordigd zijn in de participatie (Goodin & Dryzek, 2006; Stoffelen, 2018; Tonkers, 2009). Daarnaast trekken participatiemogelijkheden vooral personen aan die denken zelf nadelen van bepaalde besluiten te ondervinden: het 'not-in-my-backyard' (NIMBY) effect (Dreijerink, Kruize & Van Kamp, 2008, p. 19). Het NIMBY-effect kan een verklaring vormen voor het gegeven dat er vanwege de beperkte concreetheid van de RES weinig geparticipeerd is. Als de inhoud van de RES concreter wordt, en bepaalde projecten uitgevoerd gaan worden, kan het NIMBY-effect tot een toename van de participatie leiden. Mensen gaan dan bijvoorbeeld in protest tegen de komst van een windmolen in de buurt van hun huis. Omdat bepaalde groeperingen op basis van de empirie en de theorie oververtegenwoordigd kunnen raken in participatie, kan participatie een vertekend beeld van de werkelijkheid geven.

Met het oog op het resultatenhoofdstuk en het discussiegedeelte hierboven vallen twee zaken op die veelvuldig terugkomen als belemmeringen van de democratische legitimiteit: 1. de inhoud van de RES is niet concreet; 2: burgers (en volksvertegenwoordigers) hebben weinig kennis van en interesse in de RES. Het laatste punt kan als een gevolg van het eerste punt gezien worden. Wanneer de inhoud van de RES abstract en kaderstellend is, hebben burgers er namelijk niet of nauwelijks mee te maken en is het een ver-van-mijn-bed-show. Burgers vormen er dan over het algemeen geen kennis en meningen over. Kijkend naar deze belemmeringen ontstaat een paradoxale situatie. Enerzijds komt naar voren dat de grote mate van abstractie in de RES de democratische legitimiteit negatief beïnvloedt. Het beperkt de mogelijkheden voor burgers om hun wil in de besluitvorming te reflecteren. Anderzijds is in het theoretisch kader van deze thesis gesteld dat de invulling van de RES op democratisch legitieme wijze tot stand moet komen. Dat houdt in dat bij de verdere concretisering van de RES aan de zeven evaluatiestandaarden voldaan moet worden. Maar in deze thesis is gebleken dat dat niet volledig kan, omdat de RES in dit stadium nog niet concreet genoeg is.

Volledige democratische legitimiteit, zoals het begrip in deze thesis is geconceptualiseerd, is daarom pas mogelijk wanneer de inhoud van voorgelegde besluitvorming een bepaalde mate van concreetheid bereikt heeft. Pas dan raken burgers geïnteresseerd en kunnen ze kennis en meningen vormen, om optimaal invloed op besluiten uit te oefenen. De benodigde concretiseringsslag van de RES kan, op basis van dit inzicht, niet gemaakt worden door volledig te voldoen aan de standaarden van democratische legitimiteit die in deze thesis gehanteerd zijn.

Ten slotte is in de interviews bevestigd dat de RES'en in feite geen wettelijke waarde hebben. Door de inhoud van de RES in de instrumenten van de Omgevingswet vast te leggen, krijgen de besluiten uit de RES een wettelijk fundament (NP RES, 2019; Rijksoverheid, 2019, p. 163). Het gebrek aan outputlegitimiteit dat in de bevindingen van deze thesis veroorzaakt wordt door een gebrek aan wettelijke en bindende componenten, kan dus verholpen worden door de inhoud van de RES in de Omgevingswet vast te leggen. Daarnaast komt een koppeling met de Omgevingswet de inputlegitimiteit van de RES ten goede. De inhoud van de RES wordt, in de vorm van de instrumenten van de Omgevingswet, op provinciaal en gemeentelijk niveau namelijk opnieuw van (directe en indirecte) burgerinbreng voorzien (NP RES, z.j.a; Over Morgen, 2020). De inspraak van burgers en volksvertegenwoordigers op de instrumenten van de Omgevingswet komt naar verwachting beter van de grond dan bij de RES. De inhoud ervan is dan namelijk toegespitst op de afzonderlijke gemeente, in plaats van op de hele regio. Dat vergroot naar verwachting de burgerinbreng, omdat de besluitvorming dan dichter bij de burger staat (Boogers & Reussing, 2019, p. 37).

6.1.2. Theoretische reflectie

In deze thesis is op basis van verschillende wetenschappelijke theorieën een conceptueel model gepresenteerd. Hierin staat het centrale begrip democratische legitimiteit, met vier dimensies en zeven evaluatiestandaarden, centraal. Literatuur uit de sociale wetenschappen (Bekker & Edwards, 2007, p. 37; Hendriks, 2006, p. 35-36) is samengebracht met filosofische en juridische theorie (Beetham, 1991, p. 3-4; Fossen, 2011, p. 17-19). Er is daarnaast niet alleen literatuur over het begrip democratische legitimiteit gebruikt (Bekkers & Edwards, 2007; Boogers, 2012; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Scharpf, 1999). Ook theorie die specifiek op de evaluatiestandaarden, zoals eerlijkheid en verantwoording, gericht is, is in het theoretisch kader verwerkt om tot het conceptueel model te komen (Andeweg & Thomassen, 2005; Arnesen & Peters, 2018; Arnstein, 1969; Edelenbos & Monnikhof, 2001). Omdat de democratische legitimiteit van de RES 1.0 niet eerder in een soortgelijk onderzoek onderzocht is, heeft de onderzoeker zelf verschillende theorieën gecombineerd. Gebruikte theorieën sluiten daardoor niet altijd volledig op elkaar aan. Ook is gebleken dat de inhoud van de RES'en van Zeeland en West-Brabant nog te abstract is, om volledig aan de evaluatiestandaarden die in deze thesis gehanteerd zijn te voldoen.

In het begin van het theoretisch kader is de keuze gemaakt om voordat het begrip democratische legitimiteit gedefinieerd was, te focussen op de afzonderlijke begrippen van legitimiteit en democratie. Een andere onderzoeker zou het begrip democratische legitimiteit wellicht direct als één begrip benaderen. Daardoor bestaat de kans dat de rol voor democratie anders vormgegeven wordt dan in deze thesis. Er bestaat namelijk veel theoretische literatuur over democratische legitimiteit. De rol van het volk kan daarin verschillen. In sommige definities ligt de nadruk namelijk sterk op de kwaliteitsoordelen van burgers over besluiten, of op de mate waarin de besluiten volgens burgers tegemoetkomen aan hun wensen (Boogers, 2012, p. 10; Ter Braak, Koopman & Van Bruggen, 2017). Het aspect van burgerinbreng in besluiten wordt in die gevallen helemaal niet meegenomen, terwijl het in deze thesis (waarbij burgers bij democratische legitimiteit zelf 'regeren') een centrale plek heeft. Bij het gebruik van een definitie zoals deze, zou inputlegitimiteit een minder prominente rol hebben, dan nu het geval is. De definitie zou dan vooral de outputzijde van democratische legitimiteit behelzen. Dat zou, nu de besluiten uit de RES nog niet tot uitvoering en resultaten geleid hebben, moeilijkheden in de analyse kunnen opleveren.

Ook over de afzonderlijke evaluatiestandaarden die in deze thesis gehanteerd zijn is veel geschreven (Bekkers, 2007; Bekkers & Edwards, 2007; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). De onderzoeker heeft zelf een selectie van theorieën gemaakt. Een andere onderzoeker zou hierin andere keuzes kunnen maken. Bekkers & Edwards (2007) rekenen bijvoorbeeld effectiviteit en efficiëntie van besluitvorming expliciet tot standaarden van outputlegitimiteit. In deze thesis zijn dat geen standaarden op zich, maar komen ze indirect aan bod bij de indicatoren binnen outputlegitimiteit. Als er wel voor gekozen was om deze begrippen als evaluatiestandaarden te hanteren, zou de nadruk bij democratische legitimiteit sterker op de resultaten van de besluiten komen te liggen. In deze thesis ligt de nadruk in het begrip van democratische legitimiteit echter sterk op de inbreng van burgers.

Het kan verder het geval zijn dat er theorieën bestaan die niet gebruikt zijn, maar wel goed hadden gepast in het conceptueel model van de evaluatie van democratische legitimiteit. Zo had het theoretisch model wellicht anders vorm kunnen krijgen. Het is in principe mogelijk dat er hierdoor mogelijke bevindingen onopgemerkt gebleven zijn.

6.1.3. Methodologische reflectie

De data voor deze thesis zijn verzameld via zestien semigestructureerde interviews. Terugkijkend was deze dataverzamelingsmethode geschikt voor dit onderzoek. De interviews boden de onderzoeker de mogelijkheid om door te vragen en diepgaande kwalitatieve data te verzamelen. De betrouwbaarheid is hierdoor echter relatief klein.

Omdat er in deze thesis naar slechts twee van de dertig RES-regio's gekeken is, kan er niet zomaar vanuit gegaan worden dat de generaliseerbaarheid van de bevindingen groot is. Toch is door de keuze voor typical cases gewaarborgd dat de twee cases zo representatief mogelijk zijn voor het geheel aan RES-regio's. De bevindingen kunnen daardoor niet per definitie vertaald worden naar andere RES-regio's, maar het is wel aannemelijk dat ze in grote mate relevant zijn voor andere RES-regio's. Zeker voor RES-regio's die qua contextuele kenmerken met Zeeland en West-Brabant overeenkomen (bijv.: niet stedelijk; voor RES-regio's gemiddeld aantal gemeenten) is dit het geval. Wel dient gesteld te worden dat de geselecteerde RES-regio's twee van de eerste regio's waren die klaar waren met het opstellen van de RES 1.0. Zeeland en West-Brabant waren dus voorlopers. Dit kan zorgen voor een vorm van bias. De geselecteerde cases onderscheiden zich van de overige RES-regio's door hun positie als voorlopers. In de interviews is naar voren gekomen dat de totstandkoming van de RES'en in de twee regio's vrij voorspoedig is verlopen; dat lijkt niet in alle RES- regio's het geval te zijn (Dijkers, 2021; Ekker, 2021). De mate van de democratische legitimiteit in Zeeland en West-Brabant kan hierdoor afwijken van de mate van democratische legitimiteit in andere (of achterlopende) regio's. Verder zijn er relatief veel interviews gehouden met respondenten met een uitvoerende taak in de totstandkoming van de RES: leden van de stuurgroepen en ondersteunende teams. Omdat de RES met name door hun inspanningen tot stand is gekomen, is het mogelijk dat zij (bewust of onbewust) een vertekend (te positief) beeld van de democratische legitimiteit presenteren. Bewustzijn van deze twee risico's op bias is van belang bij de interpretatie van de bevindingen van deze thesis. Dit gegeven kan de generaliseerbaarheid van resultaten beperken; het kan namelijk een vertekend beeld geven.

In dit onderzoek had de focus in plaats van op twee, ook op één of op meer dan twee cases kunnen liggen. In de keuze voor het aantal cases is geprobeerd om een balans te zoeken tussen een grote mate van diepgang en de mogelijkheid om overeenkomsten en verschillen in bevindingen aan te tonen. Omdat er voor twee typical cases gekozen is, is het mogelijk om verwachtingen uit te spreken en suggesties voor vervolgonderzoek in andere RES-regio's te doen. De keuze voor bijvoorbeeld de RES-regio Rotterdam-Den Haag als casus, zou tot andere onderzoeksresultaten kunnen leiden. Met 2,4 miljoen mensen, verdeeld over 23 stedelijke gemeenten en vier waterschappen, heeft die RES-regio namelijk niet alleen veel meer inwoners, maar ook meer stakeholders en relatief minder ruimte voor de opwekking van duurzame energie dan Zeeland, West-Brabant en veel andere RES-regio's (RES 1.0 Rotterdam-Den Haag, 2021). Kijkend naar de bevindingen van dit onderzoek, zou verwacht kunnen worden dat het RES-proces in Rotterdam-Den Haag nóg complexer is en dat burgers en volksvertegenwoordigers zich daarom nóg lastiger in de besluitvorming kunnen mengen. Daarom zou er in de RES van Rotterdam-Den Haag een grotere uitdaging in de realisatie van democratische legitimiteit kunnen liggen. Om dit vast te kunnen stellen, is vervolgonderzoek echter vereist.

Kijkend naar de operationalisatie dient er ook een kanttekening geplaatst te worden. De operationalisatie vloeit voort uit het conceptueel model en is vertaald in interviewvragen. De indicatoren uit de operationalisatie zijn helder afgebakend. Toch bleek in de praktijk van de interviews dat data in de beantwoording van vragen die voortvloeiden uit indicatoren soms bij verschillende indicatoren pasten. De tekstfragmenten uit de interviewdata waren niet altijd wederzijds uitsluitend. In de codering en de beoordeling van de data, is de interpretatie van de onderzoeker leidend geweest.

Een andere onderzoeker of een buitenstaander zou de data anders kunnen interpreteren.

Ten slotte zijn er vijftien van de zestien respondenten digitaal in plaats van face-to-face gesproken. Tijdens de digitale interviews kon non-verbale communicatie via het beeldscherm wel opgemerkt worden. Door het gebruik van interviews als enige databron, is informatie die hierin naar voren gekomen is, in het resultatenhoofdstuk soms als feit of feitelijke gebeurtenis gepresenteerd. Het is echter van belang om te beseffen dat de interviewdata niet per definitie vaststaande feiten zijn, maar uitspraken van (groepen) individuen. Deze dragen op basis van de interpretatie van de onderzoeker bij aan de bevindingen van de thesis.

6.2. Conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek gegeven. Vervolgens zijn aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. De thesis is afgesloten met enkele aanbevelingen over hoe de democratische legitimiteit van de RES te vergroten.

6.2.1. Beantwoording hoofdvraag

In dit onderzoek stond deze hoofdvraag centraal: i*n hoeverre voldoen de Regionale Energiestrategieën van Zeeland en West-Brabant aan uit de literatuur afgeleide evaluatiestandaarden van democratische legitimiteit?* Het antwoord hierop is dat de RES'en van Zeeland en West-Brabant enigszins democratisch legitiem zijn.

Over het algemeen is de democratische legitimiteit in de twee RES'en aanwezig, maar niet in optimale mate. Er zit namelijk een discrepantie tussen de mogelijkheden tot democratische legitimering en de mate waarin deze mogelijkheden in de praktijk vervuld zijn. Dat uit zich met name in een beperking van de inputlegitimiteit. Hoewel de wil van burgers in besluiten gereflecteerd kon worden, is dit namelijk maar op zeer kleine schaal gebeurd. Verklaringen hiervoor liggen in het gegeven dat de inhoud van de RES complex en abstract is. Dit heeft ertoe geleid dat de inbreng van burgers in de besluitvorming van de RES klein was. Er is gebleken dat deze beperking op het gebied van inputlegitimiteit belangrijk is voor de beoordeling van de democratische legitimiteit van de RES in zijn geheel. De beperkte burgerinbreng verklaart namelijk ook suboptimale bevindingen op de andere dimensies van democratische legitimiteit. De RES'en kunnen de democratische legitimiteit daarnaast (nog) niet ontlenen aan de resultaten van besluiten, of de verantwoording over besluiten. De output- en feedbacklegitimiteit worden namelijk niet volledig gewaarborgd. Toch wordt geconcludeerd dat de twee RES'en al met al enigszins democratisch legitiem zijn. De RES-regio's hebben over het algemeen een serieuze poging gedaan om de democratische legitimiteit te waarborgen. Met name vanuit het perspectief van throughputlegitimiteit zijn ze daar goed in geslaagd: het proces van de totstandkoming van de RES was transparant en eerlijk.

6.2.2. Aanbevelingen vervolgonderzoek

Deze thesis leidt tot enkele suggesties voor vervolgonderzoek. Allereerst is gebleken dat de gebrekkige concreetheid van de RES'en de democratische legitimiteit van de RES'en beperkt. Dit leidt tot een paradoxale situatie waarin de concretisering van de RES niet op volledig democratisch legitieme wijze tot stand zou kunnen komen. Optimale democratische legitimiteit is volgens deze logica alleen mogelijk wanneer de besluitvorming concreet genoeg is om burgers te motiveren en te interesseren. Omdat er in deze thesis slechts twee cases centraal stonden, wordt aanbevolen om het gebruikte theoretische model toe te passen op andere RES-regio's. Dit geeft inzicht in mogelijke (contextuele) verschillen tussen de bevindingen. Ook zou vervolgonderzoek gericht kunnen zijn op de toepassing van

een theoretisch model waarin de gebleken beperkingen van dit onderzoek meegenomen zijn. In zo'n theoretisch model kan dan bijvoorbeeld een mogelijk verband tussen de concretisering van de inhoud van besluiten en democratische legitimiteit verder onderzocht worden. Ook kan er gekeken worden naar hoe een abstract visiedocument als de RES in concrete projecten vertaald kan worden. Dat kan met het oog op de naderende uitvoering van de energietransitie een toegevoegde waarde hebben.

Om generaliseerbaardere uitspraken over de democratische legitimiteit van RES'en te kunnen doen, kan een grootschalig kwantitatief onderzoek uitgevoerd worden. Hierbij zouden naast bestuurders, ambtenaren, andere professionals en volksvertegenwoordigers, ook burgers respondent kunnen zijn. De resultaten van zo'n onderzoek kunnen de bevindingen van deze thesis ondersteunen, of weerleggen. Het draagt in ieder geval verder bij aan het inzicht over de democratische legitimiteit van de RES.

Ten slotte zou dit onderzoek in de toekomst opnieuw uitgevoerd kunnen worden, wanneer Zeeland en West-Brabant de RES 2.0 of 3.0 opgesteld hebben. De inhoud van de RES'en is op dat moment waarschijnlijk concreter vertaald in projecten in de leefomgeving. Omdat burgers dan beter in staat zijn om inbreng in de besluitvorming te leveren, kan het interessant zijn om het in deze thesis gebruikte theoretische model met zeven evaluatiestandaarden opnieuw toe te passen. Dan kan beoordeeld worden of er verschil zit in de toepasselijkheid van het model op de cases. Daarnaast zouden de resultaten dan met de resultaten van deze thesis vergeleken kunnen worden, om een eventueel beeld van ontwikkeling te geven.

6.2.3. Aanbevelingen met betrekking tot de RES

Het externe doel van deze thesis is het doen van aanbevelingen over hoe de democratische legitimiteit van de RES te vergroten. Dit zijn de aanbevelingen:

Aan de RES-stuurgroepen: durf keuzes te maken

Het is inmiddels duidelijk dat de RES een abstract visiedocument is, waarvan de inhoud voor veel mensen weinig tot de verbeelding spreekt. Er moet op korte termijn een vertaalslag gemaakt worden naar de concrete stappen van de uitvoering. Dat is niet alleen nodig om de klimaatdoelen te behalen, maar kan ook de democratische legitimiteit van de RES ten goede te komen.

Het is dus belangrijk dat de RES-stuurgroep, maar ook de verschillende overheidslagen, initiatieven aan durven te dragen voor projecten die bij de RES aansluiten. Als bestuurders, ambtenaren en experts hier het voortouw in nemen, kan de inbreng van burgers in een iets later stadium beter van de grond komen. Het is dus belangrijk om als RES-regio, maar ook als gemeente, de regie richting de uitvoering te nemen.

Aan lokale overheden: koppel de RES aan de Omgevingswet

Aangezien de RES geen wettelijke basis heeft, is het document in feite weinig waard. Uit de RES vloeien plannen voort die straks wel uitgevoerd moeten worden. Deze plannen moeten via de instrumenten van de Omgevingswet een wettelijke basis krijgen. Het is verstandig om hier als gemeente of provincie zo snel mogelijk mee te beginnen. Hoe sneller begonnen wordt, hoe groter de kans dat de uitvoering van de RES-plannen op korte termijn plaats kan vinden. Dat komt de outputlegitimiteit van de RES ten goede. Omdat de instrumenten van de Omgevingswet per gemeente van burgerinbreng voorzien zullen worden, wordt ook de inputlegitimiteit van de plannen uit de RES hierdoor vergroot.

Aan RES-stuurgroepen en lokale overheden: zet in op moderne participatiemiddelen

Als laatste wordt RES-regio's en betrokken decentrale overheden meegegeven om in te zetten op moderne participatiemiddelen – die komen namelijk het best van de grond. Het gebruik van online participatiemiddelen, zoals (grootschalige) enquêtes en burgerpanels vergroot en verrijkt de inbreng van burgers in besluitvorming. Dit soort participatiemiddelen kost overheden weinig tijd en moeite en heeft een vrijblijvend karakter en een groot bereik.

6.3. Slot

In deze thesis is aandacht besteed aan één van de aspecten van de transitie naar duurzame energie. Er is geprobeerd om een bescheiden bijdrage te leveren aan de inzichten omtrent de aanpak van de Nederlandse klimaatdoelen. Er ligt een grote uitdaging voor ons en die vraagt veel van de hele maatschappij. Het schrijven van deze thesis heeft mijn motivatie om me hiermee bezig te houden alsmaar vergroot. Er moet de komende jaren namelijk nog ontzettend veel gaan gebeuren. Ik voel me aan u, de lezer, verplicht om hieraan mijn steentje bij te dragen. Hopelijk doet u dat ook.

Bibliografie

Andersson Elffers Felix. (22 september 2021). *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022-2030*. Utrecht.

ANP. (2021, 19 april). VN-secretaris-generaal Antonio Guterres over klimaatverandering: 'Wereld staat aan de rand van de afgrond'. *Trouw*. Geraadpleegd 21 april 2021, op https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/vn-secretaris-generaal-antonio-guterres-over-klimaatverandering-wereld-staat-aan-rand-van-de-afgrond~bee75c22/.

Arnesen, S., & Peters, Y. (2018). The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Polical Decisions. *Comparative Political Studies, 51(7*), 868-899. doi: 10.1177/0010414017720702

Arnstein, S.R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216-224.

Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. London: MacMillan.

Bekkers, V. (2007). Imago en Legitimiteit. In W. Kickert, L. Cachet, F. van der Meer & L. Schaap (Eds.), *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde* (pp. 31-44). Delft: Eburon.

Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Legitimacy and Democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, & M. Fenger (Eds.), *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (pp. 35-60). New York: Routledge.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom.

Blom, R., Bosdriesz, G., Heijden, J. van der., Zuylen, J. van., & Schamp, K. (2010). *Help een burgerinitiatief!*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Blok, L. de., Brug, W. van der., Dekker, P., Denters, B., Jacobs, K., Kolk, H. van der., et al. (2016). Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016. Geraadpleegd 12 februari 2022, op https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254112/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016.pdf/.

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen.* Den Haag: Boom.

Bokhorst, A. M. (2014). *Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Boom juridische uitgever.

Boogers, M. (2012). *Lokale legitimiteit. Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?*. Geraadpleegd 8 april 2021, op https://core.ac.uk/download/pdf/18296407.pdf/.

Boogers, M. (2019, oktober). *Energie en democratie. Hoe democratische invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt*. Geraadpleegd 18 maart 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/participatie+volksvertegenwoordigers/volksvertegenwoordigers+res/1571658.aspx?t=Essay-Energie-en-Democratie-prof-dr-Marcel-Boogers/.

Bovens, M. A. P., Hart, P. 't., & Twist, M. J. W. van. (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bovens, M. A. P., & Scheltema, M. (1999). Rechtsstatelijke redeneerpatronen. In W. Derksen, M. Ekelenkamp, F. J. P. M. Hoefnagel, M. Scheltema (Eds.). *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Over publieke en private verantwoordelijkheden* (pp. 137-170). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bovens, M. A. P., & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. In M. A. P. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: Lemna.

Braak, H. ter., Koopman, E., & Bruggen, A. van. (2017). *Hoe kunnen verbonden partijen democratisch verankerd worden?. Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control, 15*(5).

Burck, J., Hagen, U., Bals, C., Höhne, N., & Nascimento, L. (2020, december). Results: Climate Mitigation Efforts of 57 Countries plus the EU. Covering 90% of the Global Greenhouse Gas Emissions. *Climate Change Performance Index 2021*. Geraadpleegd 30 april 2021, op https://ccpi.org/download/the-climate-change-performance-index-2021/.

Bureau Buiten. (z.j.). *Kennisdossier Energietransitie*. Geraadpleegd 5 februari 2022, op https://bureaubuiten.nl/energietransitie/.

CBS. (z.j.). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2020. Geraadpleegd 19 februari 2022, op https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2020/.

Clercq, P. le. (2021, 16 november). Enorme krapte op de arbeidsmarkt: lonen omhoog of toch iets anders? *RTL Nieuws*. Geraadpleegd 24 januari 2022, op https://www.rtlnieuws.nl/economie/life/artikel/5267514/arbeidsmarkt-tekort-economie-groei-lonen-salaris/.

Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political science and politics, 44*(4), 823-830.

Corazzini, L., Kube, S., Maréchal, M. A., & Nicolò, A. (2014). Elections and Deceptions: An Experimental Study on the Behavioral Effects of Democracy. *American Journal of Political Science, 58*, 579-592.

Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

Des Tombe, S., & Diepen, S. van. (2019, 3 mei). Regionale Energiestrategie (RES) binnen het 'Huis van Thorbecke'. Geraadpleegd 1 april 2021, op https://dr2.nl/de-regionale-energiestrategie-res-binnen-het-huis-van-thorbecke/.

Democratie en Bestuur. (z.j.). *Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie*. Geraadpleegd 3 mei 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/participatie+volksvertegenwoordigers/volksvertegenwoordigers+res/1571649.aspx?t=Notitie-Positionering-van-volksvertegenwoordigers-in-de-Regionale-Energie-Strategie-/.

Dijkers, S. (2021, 6 juli). Wel handtekeningen, geen inspraak: provincie slaat deur dicht voor eerste referendum. *NH Nieuws*. Geraadpleegd 13 februari 2022, op https://www.nhnieuws.nl/nieuws/288432/wel-handtekeningen-geen-inspraak-provincie-slaat-deur-dicht-voor-eerste-referendum/.

Dreijerink, L., Kruize, H., & Kamp, I. van. (2008). *Burgerparticipatie in beleidsvorming*. Utrecht: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Ekker. H. (2021, 1 juli). Burgers nog steeds onvoldoende betrokken bij regionale energieplannen. *NOS*. Geraadpleegd 13 februari 2022, op https://nos.nl/artikel/2387439-burgers-nog-steeds-onvoldoende-betrokken-bij-regionale-energieplannen/.

EnergieParticipatie. (z.j.). *Wat is de rolverdeling tussen RES-regio, gemeente en provincie?* Geraadpleegd 6 mei 2021, op https://www.energieparticipatie.nl/leren/wie-heeft-welke-rol/wat-is-de-rolverdeling-tussen-res-regio-gemeente-en-provincie/.

Engelen, E. R., & Sie Dhian Ho, M. (2004). Democratische vernieuwing: luxe of noodzaak? In E. R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (Eds.), *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat* (pp. 17-38). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eshuis, J., & Edwards, A. (2013). Branding the City: The Democratic Legitimacy of a New Mode of Governance. *Urban Studies, 50*(5), 1066-1082. doi: 10.1177/0042098012459581

Evers, J., & Boer, F. de (2012). *The Qualitative Interview: Art and Skill*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Fossen, T. (2011). *Political Legitimacy and the Pragmatic Turn*. (Dissertatie). Geraadpleegd 2 april 2021, op https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/205088/.

Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: the macro- political uptake of mini- publics. *Politics & Society. 34*(2), 219-244.

Grimmelikhuijsen, S. (2013). Meer openbaarheid, meer vertrouwen? *Beleid en Maatschappij, 40*(4), 451-455.

Hadenius, A. (1992). *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Helderman, J. K., Kruijf, J. A. M. de., Verheij, J., & Thiel, S. van. (2014). *De dijkgraaf van de zorgpolder*. Diemen: Zorginstituut Nederland.

Hemerijck, A. C. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij, 30*(1).

Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van een democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Informatiepunt Leefomgeving. (z.j.). *Instrumenten van de Omgevingswet*. Geraadpleegd 6 mei 2021, op https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/?_ga=2.107645506.1543526674.1620302646-1759902169.1615215596/.

Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice, 20*(1), p. 76-99.

Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Klimaatakkoord. (z.j.). *Regionale Energie Strategie*. Geraadpleegd 28 januari 2022, op https://www.klimaatakkoord.nl/themas/regionale-energie-strategie/documenten/.

Kilic, M. (2008). *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?*. Twynstra Gudde.

Klostermann, J., Gupta, J., & Biesbroek, R. (2009). Multilevel klimaatbeleid in Nederland: mitigatie en adaptatie. *Boom Bestuurskunde*, (4), 17-26.

Köhler, J., Geels, F.W., Kern, F., Markand, J., Onsongo, E., Wieczorek, A., e.a. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions, 31*(2019), 1-32.

Koopmans, T. (1986). De status van de wet (theorie). In *Vergelijkend Publiekrecht* (pp. 11-24), Deventer: Kluwer.

Lammers, K. (2020, 25 september). *Een oud Pippi-Langkoushuis*. Geraadpleegd 12 maart 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/Nieuws/1763425.aspx?t=Blog-Kristel-Lammers-Een-oud-Pippi-Langkoushuis/.

Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Markus, N. (2021, 15 december). Met een enorme inhaalrace wil Rutte IV Europees klimaatkoploper worden. *Trouw*. Geraadpleegd 28 januari 2022, op https://www.trouw.nl/politiek/met-een-enorme-inhaalrace-wil-rutte-iv-europees-klimaatkoploper-worden~b0ec43c1/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F/.

McDonald, O. (2021, 22 december). Nog acht jaar de tijd om het klimaat te redden. *Financieel Dagblad*. Geraadpleegd 5 februari 2022, op https://fd.nl/politiek/1420573/nog-acht-jaar-de-tijd-om-het-klimaat-te-redden-keb2caTCJZAs/.

Miguel, L. F. (2000). Choice by lot and democratic representation. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 50*, 69-96.

Milieu Centraal. (z.j.). Kolen, olie en gas. Geraadpleegd 5 februari 2022, op https://www.milieucentraal.nl/klimaat-en-aarde/energiebronnen/kolen-olie-en-gas/.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011, 2 november). *Lokale Klimaat Agenda 2011-2014: Werk maken van klimaat*. Geraadpleegd 29 april 2021, op https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/rapporten/2011/11/02/lokale-klimaat-agenda-2011-2014-werk-maken-van-klimaat/.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2007, 1 september). *Nieuwe energie voor het klimaat: werkprogramma schoon en zuinig*. Geraadpleegd 29 april 2021, op https://puc.overheid.nl/doc/PUC_128679_31/.

Myers, M. D. (2009). *Qualitative research in business & management*. Londen: Sage Publications Ltd.

Nederlandse Vereniging Duurzame Energie. (z.j.). *Regionale Energieplannen: goede koers uitgezet, nu aandacht voor uitvoerbaarheid*. Geraadpleegd 8 april 2021, op https://www.nvde.nl/nvdeblogs/monitor-concept-res-gepubliceeerd/.

Nieuwenhuijsen, B. (2020). Energiestrategie heeft draagvlak nodig. *Publiek Denken*. Geraadpleegd 15 maart 2021, op https://specials.publiekdenken.nl/special-groen-akkoord-2020/landelijk-beleid-en-regionale-uitvoering/.

NOS. (2021, 2 september). *'Het Nederlandse stroomnet dreigt vast te lopen'*. Geraadpleegd 28 januari 2022, op https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2396242-het-nederlandse-stroomnet-dreigt-vast-te-lopen/.

NP RES. (2018, 20 december). *Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie*. Geraadpleegd 3 mei 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/documentenres/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1243218/.

NP RES. (2019, oktober). *Handreiking 1.1*. Geraadpleegd 12 maart 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/default.aspx/.

NP RES (2020, 11 november). *Versterk rol volksvertegenwoordigers in de RES*. Geraadpleegd 3 mei 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/praktijkvoorbeelden/1807560.aspx?t=Versterk-rol-volksvertegenwoordigers-in-de-RES/.

NP RES. (z.j.a). *RES en de Omgevingswet*. Geraadpleegd 8 maart 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/ruimtegebruik/res+en+de+omgevingswet/1640483.aspx/.

NP RES. (z.j.b). *Van wie komt de opdracht voor de RES en wie geeft er uitvoering aan?* Geraadpleegd 6 mei 2021, op https://www.regionale-energiestrategie.nl/vragen/vragen+-+algemeen+res/1275421.aspx/.

Ostaaijen, J. van, Wagenaar, C., & Kloos, L. (2018). Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Geraadpleegd 12 februari 2022, op https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256168/meervoudige-democatie-rapport-uvt-21-december-2018.pdf/.

Overheid. (z.j.). Klimaatwet. *Wettenbank*. Geraadpleegd 30 april 2021, op https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01/.

Over Morgen. (2020, 12 juni). *4 kansen voor de RES in de Omgevingswet*. Geraadpleegd 13 februari 2022, op https://overmorgen.nl/nieuws/de-omgevingswet-en-de-res-4-kansen/.

Oxford Reference. (z.j.) *Demos*. Geraadpleegd 2 april 2021, op https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095709914/.

Peters, A., Schalk, J., Meijneken, D., Mensinga, C., & Voutz, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers: een verkenning van de VSO-netwerkgroep. *Beleidsonderzoek Online*. doi: 10.5553/Beleidsonderzoek.000010

ProDemos. (z.j.) *Kenmerken van een (representatieve) democratie*. Geraadpleegd 2 april 2021, op https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/wat-is-een-democratie/kenmerken-representatieve-democratie/.

Quené, M. (2020, 15 juni). Regionale energiestrategie: businesscase of publieke afweging? *Platform Overheid*. Geraadpleegd 28 januari 2022, op https://platformoverheid.nl/artikel/regionale-energiestrategie-businesscase-of-publieke-afweging/.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2015, 19 januari). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Geraadpleegd 18 maart 2021, op https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2015/1/ROB-jan2015-democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden.pdf/.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag.

RES 1.0 Rotterdam-Den Haag. (2021, 31 maart). Geraadpleegd 13 februari 2022, op https://www.resrotterdamdenhaag.nl/wp-content/uploads/2021/04/RES-1.0-Regio-Rotterdam-Den-Haag.pdf/.

Rijksoverheid. (2019, 28 juni). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd 3 mei 2021, op https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord/.

Rijksoverheid. (2020, 30 oktober). *Kabinet vastbesloten klimaatdoelen te halen*. Geraadpleegd 15 april 2021, op https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/30/kabinet-vastbesloten-klimaatdoelen-te-halen/.

Rijksoverheid. (z.j.a). *Omgevingswet*. Geraadpleegd 17 maart 2021, op https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/.

Rijksoverheid. (z.j.b). *Ontstaan Klimaatbeleid*. Geraadpleegd 30 april 2021, op https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid/ontstaan-klimaatbeleid/.

Rijksoverheid. (z.j.c.) *Werking parlementaire democratie*. Geraadpleegd 1 juni 2021, op https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/werking-parlementaire-democratie/.

Rosenberg, S. W. (2007). Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Royal HaskoningDHV. (z.j.). *Wat is de energietransitie?*. Geraadpleegd 28 januari 2022, op https://www.royalhaskoningdhv.com/nl-nl/energy-transition/definitie-van-energietransitie/.

Saldaña, J. M. (2015). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (3e ed.). SAGE Publications.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press.

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht*. (Dissertatie). Geraadpleegd 4 juli 2021, op https://www.researchgate.net/publication/27706004_Verantwoording_in_de_schaduw_van_de_macht_Horizontale_verantwoording_bij_zelfstandige_uitvoeringsorganisaties/.

Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies, 61*(1), 2-22. doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x

Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Allen & Unwin.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research. A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly, 61*(2), 294-308.

Sociaal-Economische Raad. (2013, 6 september). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Geraadpleegd 29 april 2021, op https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei/.

Steen, M. van der., Fenger, M., Torre, L. van der., & Wijk, A. van. (2013). Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's. *Beleid en Maatschappij, 40*(1), 26-49.

Stoffelen, J. (2018). Wees realistisch over burgerparticipatie: niet iedereen doet mee. Geraadpleegd 12 februari 2022, op https://www.socialevraagstukken.nl/wees-realistisch-over-burgerparticipatie-niet-iedereen-doet-mee/.

Stokkom, B. van., Becker, M., & Eickenaar, T. (2011). *Participatie en vertegenwoordiging: burgers als trustees*. Leiden: Pallas Publications.

Straver, F. (2020, 11 december). Het Klimaatakkoord van Parijs is vijf jaar oud. Reden voor taart? *Trouw*. Geraadpleegd 30 april 2021, op https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/het-klimaatakkoord-van-parijs-is-vijf-jaar-oud-reden-voor-taart~bf26ba88/.

Stuurgroep RES West Brabant. (2020, april). *Concept: Onze nieuwe energie in 2030*. Geraadpleegd op https://energieregiowb.nl/app/uploads/sites/3/2020/04/Concept-RES-West-Brabant-15042020.pdf/.

Tomesen, S. (z.j.). Meervoudig besturen: Hoe democratisch is de regionale energiestrategie? *Necker*. Geraadpleegd 28 januari 2022, op https://www.necker.nl/kennis/meervoudig-besturen-hoe-democratisch-is-de-regionale-energiestrategie/.

Tonkers, E. (2009). Burgerparticipatie en burgerinitiatief. In E. Tonkers (Ed.), *Tussen onderschatten en overvragen* (pp. 125-141). Sun-Trancity.

Thiel, S. van. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, derde druk. Bussum: Coutinho.

Thomas, E. F., Amiot, C. E., Louis, W. R., & Goddard, A. (2017). Collective Self-Determination: How the Agent of Help Promotes Pride, Well-Being, and Support for Intergroup Helping. *Personality and Social Psychology Bulletin, 43*(5), 662-677. doi: 10.1177/0146167217695553

UNFCCC. (z.j.). *What is the Kyoto Protocol?* Geraadpleegd 23 april 2021, op https://unfccc.int/kyoto_protocol/.

Vandenabeele, J. (2004). Interactief milieubeleid met burgers. *Kwartaalschrift economie, 1*(2), 263-279.

Vennix, J. A. M. (2016). *Onderzoeks- en Interventiemethodologie*. (6). Nijmegen: Radboud Universiteit.

Verenigde Naties. (2021a, 14 januari). *2020, one of three warmest years on record: World Meteorological Organization*. Geraadpleegd 28 januari 2022, op https://news.un.org/en/story/2021/01/1082132/.

Verenigde Naties. (2021b, 30 april). Chapter XXVII, 7.d. Paris Agreement. *United Nations Treaty Collection*. Geraadpleegd 30 april 2021, op https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en/.

Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Amsterdam: Boom.

VNG. (2020). *Succesvol interbestuurlijk samenwerken: handreiking*. Geraadpleegd 10 januari 2022, op https://vng.nl/nieuws/succesvol-interbestuurlijk-samenwerken-handreiking/.

Wijdeven, T. van de., Graaf, L. de., & Hendriks, F. (2013). Actief Burgerschap, Lijnen in de literatuur. *Tilburgse School voor Politiek en Bestuur*.

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur WWF. (z.j.). *Klimaatverandering*. Geraadpleegd 17 maart 2021, op https://www.wwf.nl/wat-we-doen/focus/klimaatverandering/.

Zeeuws Energieakkoord. (z.j.). *ZEA Organisatie*. Geraadpleegd 10 januari 2022, op https://www.zeeuwsenergieakkoord.nl/organisatie/.

Zouridis, S. (2009). *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurwetenschappelijk fenomeen*. Den Haag: Lemma.

Zwaan, A.H. van der. (1990). *Organisatie-onderzoek: leerboek voor de praktijk: het ontwerp van onderzoek in organisaties*. Assen: Van Gorcum.

Bijlagen

Interviewguides

Interviewguide respondenten met nummer 1 (bestuurders/besluitvormers)

- Veel dank voor uw tijd.
- Introductie van mezelf en het (doel van het) onderzoek.
- Bij voorkeur wordt het interview opgenomen. Na de uitwerking ervan wordt de opname verwijderd. Heeft u daar bezwaar tegen?
- Kan ik in mijn scriptie uw naam verbinden aan bepaalde resultaten/data/uitspraken, of heeft u graag dat ik de gegevens uit dit interview anoniem verwerk?
- Het interview zal ongeveer 45 minuten tot een uur in beslag nemen.
- Heeft u op dit moment vragen of opmerkingen? Ook tijdens het interview is daar altijd ruimte voor.

Introductie

- Kunt u uiteenzetten hoe de RES 1.0 tot stand is gekomen nadat de RES-regio in het leven geroepen is?
- Kunt u me iets vertellen over de manier waarop u betrokken bent bij de (totstandkoming van de) RES?

Representatie

- In hoeverre spelen volksvertegenwoordigers een rol in de totstandkoming van de RES?
    - Om welke volksvertegenwoordigers gaat het?
    - Hoe zou u de rol van volksvertegenwoordigers omschrijven?
- In hoeverre hebben volksvertegenwoordigers besluiten in de RES kunnen vormen?
    - Op welke manier kunnen volksvertegenwoordigers hun opvattingen over de RES uiten?
    - In hoeverre krijgen volksvertegenwoordigers de kans om hun opvattingen over de RES te beargumenteren/te onderbouwen?
        - Kunt u me iets vertellen over de tijd en de middelen die volksvertegenwoordigers krijgen om hun opvattingen te beargumenteren?
- In hoeverre hebben volksvertegenwoordigers volgens u het idee dat ze inzicht hebben in de meningen van burgers betreffende de thema's uit de RES?
- Hoe vormen volksvertegenwoordigers volgens u hun standpunten?
- Weet u in hoeverre de positie van volksvertegenwoordigers in de totstandkoming van de RES juridisch vastgelegd is?
- Worden alle bij de totstandkoming van de RES betrokken volksvertegenwoordigers verkozen via periodieke verkiezingen?

Participatie

- In hoeverre spelen burgers een rol in de totstandkoming van de RES?
    - Om welke burgers gaat het?
    - Hoe zou u de rol van burgers omschrijven?
- Hoe zijn burgers mogelijkheden geboden om invloed op besluiten uit te oefenen in de totstandkoming van de RES?
    - In hoeverre zijn burgers daar formeel toe uitgenodigd (bijvoorbeeld via een bericht of mediaoproep)?

    - Wanneer burgers mogelijkheden geboden krijgen om invloed op besluiten uit te oefenen, hoe ziet zo'n participatieproces er dan uit?
        - Welke mogelijkheden krijgen burgers geboden om invloed uit te oefenen?
    - Op welke manier kunnen burgers hun opvattingen over de RES uiten?
    - In hoeverre krijgen burgers de kans om hun opvattingen over de RES te beargumenteren/te onderbouwen?
        - Kunt u me iets vertellen over de tijd en de middelen die burgers krijgen om hun opvattingen te beargumenteren?
- Zijn er voorbeelden waarin burgerinvloed terugkomt in de besluiten van de RES?
    - In hoeverre hebben burgers en overheid besluiten samen genomen?
    - In hoeverre hebben burgers besluiten zelfstandig genomen?
    - In hoeverre hebben burgers zelfstandig plannen geïnitieerd?
- In hoeverre is door burgerinvloed ontstane besluitvorming bindend?

Responsiviteit

- Kunt u me iets vertellen over wat volgens u de wensen van burgers zijn betreffende thema's uit de RES?
    - In hoeverre heeft u voor uw gevoel zicht op die wensen?
    - Hoe blijkt dat uit de RES 1.0?
    - In hoeverre denkt u dat de besluiten in de RES 1.0 in lijn zijn met de wensen van burgers?
- De RES 1.0 ligt er. Wat is nu de volgende stap?
- Hoe ziet u de uitvoering?
    - In hoeverre hebben de besluiten uit de RES een wettelijke basis (door bijvoorbeeld vergunningen)?
    - In hoeverre is er voldoende personele capaciteit voor de uitvoering van de besluiten uit de RES?
    - In hoeverre is er voldoende financiële capaciteit voor de uitvoering van de besluiten uit de RES?

Transparantie

- Weet u of burgers op eigen initiatief toegang hadden tot informatie over het proces van de totstandkoming van de RES?
    - Kunt u me iets vertellen over de manieren waarop burgers op eigen initiatief toegang tot informatie hadden in het proces van de totstandkoming van de RES?
        - Om welke informatie ging het?
        - Evt.: in hoeverre hadden ze toegang tot informatie over genomen besluiten en/of de genomen en te nemen stappen in het proces?
- In hoeverre is er actieve informering ingebed in het proces van de totstandkoming van de RES?
    - Op welke momenten werden burgers geïnformeerd?
    - Om welke informatie ging het?
    - Evt.: in hoeverre werden burgers geïnformeerd over genomen besluiten en/of de genomen en te nemen stappen in het proces?
- In hoeverre denkt u dat de informatie voor burgers altijd volledig te begrijpen was?
- Indien informatie beschikbaar gesteld werd, wanneer kwam dan telkens informatie beschikbaar? Op bepaalde momenten?

Verantwoording

- In hoeverre worden genomen besluiten aan burgers uitgelegd?
    - Wat wordt er precies uitgelegd?
    - Hoe worden besluiten uitgelegd?
    - Evt.: in hoeverre worden afwegingen uitgelegd?
- In hoeverre voelt u zich verplicht om burgers uitleg te geven?
    - Hoe uit die verplichting zich?
- Wie draagt de verantwoordelijkheid voor de besluiten uit de RES en de resultaten ervan?
    - Hoe uit zich dat?/Wat betekent die verantwoordelijkheid?
    - Hoe wordt ervoor gezorgd dat burgers daarvan op de hoogte zijn?
    - Zijn burgers daar over het algemeen van op de hoogte?

Terugkoppeling

- In hoeverre krijgen burgers de kans om te reageren op verantwoording?
    - Hoe?
    - Evt.: in hoeverre zijn daar geformaliseerde mogelijkheden voor (bijvoorbeeld zienswijze of inspraakmoment)?
- Hoe wordt er omgegaan met de reactie van burgers op verantwoording?
    - Evt.: wat gebeurt er vervolgens met de reacties van burgers?
    - In hoeverre worden burgers op de hoogte gebracht van de acties die omtrent de reacties ondernomen zijn?

Afsluiting

- Veel dank.
- Zijn er zaken die ik gemist heb in mijn vragen over de democratische legitimiteit van de RES?
- Heeft u nog vragen of opmerkingen?
- Heeft u interesse in het ontvangen van de thesis?

Interviewguide respondenten met nummer 2, 3 en 4 (ambtenaren, netbeheerders en maatschappelijk middenveld)

- Veel dank voor uw tijd.
- Introductie van mezelf en het (doel van het) onderzoek.
- Bij voorkeur wordt het interview opgenomen. Na de uitwerking ervan wordt de opname verwijderd. Heeft u daar bezwaar tegen?
- Kan ik in mijn scriptie uw naam verbinden aan bepaalde resultaten/data/uitspraken, of heeft u graag dat ik de gegevens uit dit interview anoniem verwerk?
- Het interview zal ongeveer 45 minuten tot een uur in beslag nemen.
- Heeft u op dit moment vragen of opmerkingen? Ook tijdens het interview is daar altijd ruimte voor.

Introductie

- Kunt u uiteenzetten hoe de RES 1.0 tot stand is gekomen nadat de RES-regio in het leven geroepen is?
- Kunt u me iets vertellen over de manier waarop u betrokken bent bij de (totstandkoming van de) RES?

Representatie

- In hoeverre spelen volksvertegenwoordigers een rol in de totstandkoming van de RES?
    - Om welke volksvertegenwoordigers gaat het?
    - Hoe zou u de rol van volksvertegenwoordigers omschrijven?
- In hoeverre hebben volksvertegenwoordigers besluiten in de RES kunnen vormen?
    - Op welke manier kunnen volksvertegenwoordigers hun opvattingen over de RES uiten?
    - In hoeverre krijgen volksvertegenwoordigers de kans om hun opvattingen over de RES te beargumenteren/te onderbouwen?
        - Kunt u me iets vertellen over de tijd en de middelen die volksvertegenwoordigers krijgen om hun opvattingen te beargumenteren?
- In hoeverre hebben volksvertegenwoordigers volgens u het idee dat ze inzicht hebben in de meningen van burgers betreffende de thema's uit de RES?
- Hoe vormen volksvertegenwoordigers volgens u hun standpunten?
- Weet u in hoeverre de positie van volksvertegenwoordigers in de totstandkoming van de RES juridisch vastgelegd is?
- Worden alle bij de totstandkoming van de RES betrokken volksvertegenwoordigers verkozen via periodieke verkiezingen?

Participatie

- In hoeverre spelen burgers een rol in de totstandkoming van de RES?
    - Om welke burgers gaat het?
    - Hoe zou u de rol van burgers omschrijven?
- Hoe zijn burgers mogelijkheden geboden om invloed op besluiten uit te oefenen in de totstandkoming van de RES?
    - In hoeverre zijn burgers daar formeel toe uitgenodigd (bijvoorbeeld via een bericht of mediaoproep)?
    - Wanneer burgers mogelijkheden geboden krijgen om invloed op besluiten uit te oefenen, hoe ziet zo'n participatieproces er dan uit?

        - Welke mogelijkheden krijgen burgers geboden om invloed uit te oefenen?
    - Op welke manier kunnen burgers hun opvattingen over de RES uiten?
    - In hoeverre krijgen burgers de kans om hun opvattingen over de RES te beargumenteren/te onderbouwen?
        - Kunt u me iets vertellen over de tijd en de middelen die burgers krijgen om hun opvattingen te beargumenteren?
- Zijn er voorbeelden waarin burgerinvloed terugkomt in de besluiten van de RES?
    - In hoeverre hebben burgers en overheid besluiten samen genomen?
    - In hoeverre hebben burgers besluiten zelfstandig genomen?
    - In hoeverre hebben burgers zelfstandig plannen geïnitieerd?
- In hoeverre is door burgerinvloed ontstane besluitvorming bindend?

Responsiviteit

- Kunt u me iets vertellen over wat volgens u de wensen van burgers zijn betreffende thema's uit de RES?
    - In hoeverre heeft u voor uw gevoel zicht op die wensen?
    - In hoeverre denkt u dat besluitvormers/bestuurders zicht hebben op de wensen van burgers?
    - Hoe blijkt dat uit de RES 1.0?
    - In hoeverre denkt u dat de besluiten in de RES 1.0 in lijn zijn met de wensen van burgers?
- De RES 1.0 ligt er. Wat is nu de volgende stap?
- Hoe ziet u de uitvoering?
    - In hoeverre hebben de besluiten uit de RES een wettelijke basis (door bijvoorbeeld vergunningen)?
    - In hoeverre is er voldoende personele capaciteit voor de uitvoering van de besluiten uit de RES?
    - In hoeverre is er voldoende financiële capaciteit voor de uitvoering van de besluiten uit de RES?

Transparantie

- Weet u of burgers op eigen initiatief toegang hadden tot informatie over het proces van de totstandkoming van de RES?
    - Kunt u me iets vertellen over de manieren waarop burgers op eigen initiatief toegang tot informatie hadden in het proces van de totstandkoming van de RES?
        - Om welke informatie ging het?
        - Evt.: in hoeverre hadden ze toegang tot informatie over genomen besluiten en/of de genomen en te nemen stappen in het proces?
- In hoeverre is er actieve informering ingebed in het proces van de totstandkoming van de RES?
    - Op welke momenten werden burgers geïnformeerd?
    - Om welke informatie ging het?
    - Evt.: in hoeverre werden burgers geïnformeerd over genomen besluiten en/of de genomen en te nemen stappen in het proces?
- In hoeverre denkt u dat de informatie voor burgers altijd volledig te begrijpen was?
- Indien informatie beschikbaar gesteld werd, wanneer kwam dan telkens informatie beschikbaar? Op bepaalde momenten?

Verantwoording

- In hoeverre worden genomen besluiten aan burgers uitgelegd?
    - Wat wordt er precies uitgelegd?
    - Hoe worden besluiten uitgelegd?
    - Evt.: in hoeverre worden afwegingen uitgelegd?
- Wie draagt de verantwoordelijkheid voor de besluiten uit de RES en de resultaten ervan?
    - Hoe uit zich dat?/Wat betekent die verantwoordelijkheid?
    - Hoe wordt ervoor gezorgd dat burgers daarvan op de hoogte zijn?
    - Zijn burgers daar over het algemeen van op de hoogte?

Terugkoppeling

- In hoeverre krijgen burgers de kans om te reageren op verantwoording?
    - Hoe?
    - Evt.: in hoeverre zijn daar geformaliseerde mogelijkheden voor (bijvoorbeeld zienswijze of inspraakmoment)?
- Hoe wordt er omgegaan met de reactie van burgers op verantwoording?
    - Evt.: wat gebeurt er vervolgens met de reacties van burgers?
    - In hoeverre worden burgers op de hoogte gebracht van de acties die omtrent de reacties ondernomen zijn?

Afsluiting

- Veel dank.
- Zijn er zaken die ik gemist heb in mijn vragen over de democratische legitimiteit van de RES?
- Heeft u nog vragen of opmerkingen?
- Heeft u interesse in het ontvangen van de thesis?

Interviewguide respondenten met nummer 5 (volksvertegenwoordigers)

- Veel dank voor uw tijd.
- Introductie van mezelf en het (doel van het) onderzoek.
- Bij voorkeur wordt het interview opgenomen. Na de uitwerking ervan wordt de opname verwijderd. Heeft u daar bezwaar tegen?
- Kan ik in mijn scriptie uw naam verbinden aan bepaalde resultaten/data/uitspraken, of heeft u graag dat ik de gegevens uit dit interview anoniem verwerk?
- Het interview zal ongeveer 45 minuten tot een uur in beslag nemen.
- Heeft u op dit moment vragen of opmerkingen? Ook tijdens het interview is daar altijd ruimte voor.

Introductie

- Kunt u uiteenzetten hoe de RES 1.0 tot stand is gekomen nadat de RES-regio in het leven geroepen is?
- Kunt u me iets vertellen over de manier waarop u betrokken bent bij de (totstandkoming van de) RES?

Representatie

- In hoeverre spelen volksvertegenwoordigers een rol in de totstandkoming van de RES?
    - Om welke volksvertegenwoordigers gaat het?
    - Hoe zou u uw rol als volksvertegenwoordiger in de totstandkoming van de RES omschrijven?
    - Hoe zou u de rol van volksvertegenwoordigers in de totstandkoming van de RES in het algemeen omschrijven?
- In hoeverre heeft u als volksvertegenwoordiger besluiten in de RES kunnen vormen?
    - Op welke manier kunt u uw opvattingen over de RES uiten?
    - In hoeverre krijgt u de kans om uw opvattingen over de RES te beargumenteren/te onderbouwen?
        - Kunt u me iets vertellen over de tijd en de middelen die volksvertegenwoordigers krijgen om hun opvattingen te beargumenteren?
- Kunt u me iets vertellen over wat volgens u de wensen van burgers zijn betreffende thema's uit de RES?
    - In hoeverre heeft u voor uw gevoel zicht op die wensen?
- Hoe vormt u uw standpunten?
- Weet u in hoeverre de positie van volksvertegenwoordigers in de totstandkoming van de RES juridisch vastgelegd is?
- Worden alle bij de totstandkoming van de RES betrokken volksvertegenwoordigers verkozen via periodieke verkiezingen?

Participatie

- In hoeverre spelen burgers een rol in de totstandkoming van de RES?
    - Om welke burgers gaat het?
    - Hoe zou u de rol van burgers omschrijven?
- Hoe zijn burgers mogelijkheden geboden om invloed op besluiten uit te oefenen in de totstandkoming van de RES?
    - In hoeverre zijn burgers daar formeel toe uitgenodigd (bijvoorbeeld via een bericht of mediaoproep)?

    - Wanneer burgers mogelijkheden geboden krijgen om invloed op besluiten uit te oefenen, hoe ziet zo'n participatieproces er dan uit?
        - Welke mogelijkheden krijgen burgers geboden om invloed uit te oefenen?
    - Op welke manier kunnen burgers hun opvattingen over de RES uiten?
    - In hoeverre krijgen burgers de kans om hun opvattingen over de RES te beargumenteren/te onderbouwen?
        - Kunt u me iets vertellen over de tijd en de middelen die burgers krijgen om hun opvattingen te beargumenteren?
- Zijn er voorbeelden waarin burgerinvloed terugkomt in de besluiten van de RES?
    - In hoeverre hebben burgers en overheid besluiten samen genomen?
    - In hoeverre hebben burgers besluiten zelfstandig genomen?
    - In hoeverre hebben burgers zelfstandig plannen geïnitieerd?
- In hoeverre is door burgerinvloed ontstane besluitvorming bindend?

Responsiviteit

- In hoeverre denkt u dat besluitvormers/bestuurders zicht hebben op de wensen van burgers?
    - Hoe blijkt dat uit de RES 1.0?
    - In hoeverre denkt u dat de besluiten in de RES 1.0 in lijn zijn met de wensen van burgers?
- De RES 1.0 ligt er. Wat is nu de volgende stap?
- Hoe ziet u de uitvoering?
    - In hoeverre hebben de besluiten uit de RES een wettelijke basis (door bijvoorbeeld vergunningen)?
    - In hoeverre is er voldoende personele capaciteit voor de uitvoering van de besluiten uit de RES?
    - In hoeverre is er voldoende financiële capaciteit voor de uitvoering van de besluiten uit de RES?

Transparantie

- Weet u of burgers op eigen initiatief toegang hadden tot informatie over het proces van de totstandkoming van de RES?
    - Kunt u me iets vertellen over de manieren waarop burgers op eigen initiatief toegang tot informatie hadden in het proces van de totstandkoming van de RES?
        - Om welke informatie ging het?
        - Evt.: in hoeverre hadden ze toegang tot informatie over genomen besluiten en/of de genomen en te nemen stappen in het proces?
- In hoeverre is er actieve informering ingebed in het proces van de totstandkoming van de RES?
    - Op welke momenten werden burgers geïnformeerd?
    - Om welke informatie ging het?
    - Evt.: in hoeverre werden burgers geïnformeerd over genomen besluiten en/of de genomen en te nemen stappen in het proces?
- In hoeverre denkt u dat de informatie voor burgers altijd volledig te begrijpen was?
- Indien informatie beschikbaar gesteld werd, wanneer kwam dan telkens informatie beschikbaar? Op bepaalde momenten?

Verantwoording

- In hoeverre worden genomen besluiten aan burgers uitgelegd?
    - Wat wordt er precies uitgelegd?
    - Hoe worden besluiten uitgelegd?
    - Evt.: in hoeverre worden afwegingen uitgelegd?
- Wie draagt de verantwoordelijkheid voor de besluiten uit de RES en de resultaten ervan?
    - Hoe uit zich dat?/Wat betekent die verantwoordelijkheid?
    - Hoe wordt ervoor gezorgd dat burgers daarvan op de hoogte zijn?
    - Zijn burgers daar over het algemeen van op de hoogte?

Terugkoppeling

- In hoeverre krijgen burgers de kans om te reageren op verantwoording?
    - Hoe?
    - Evt.: in hoeverre zijn daar geformaliseerde mogelijkheden voor (bijvoorbeeld zienswijze of inspraakmoment)?
- Hoe wordt er omgegaan met de reactie van burgers op verantwoording?
    - Evt.: wat gebeurt er vervolgens met de reacties van burgers?
    - In hoeverre worden burgers op de hoogte gebracht van de acties die omtrent de reacties ondernomen zijn?

Afsluiting

- Veel dank.
- Zijn er zaken die ik gemist heb in mijn vragen over de democratische legitimiteit van de RES?
- Heeft u nog vragen of opmerkingen?
- Heeft u interesse in het ontvangen van de thesis?