

> Retouradres Postbus 220011 2500 EA Den Haag

Gemeente Hillegom (ZH)  
t.a.v. de griffier  
Postbus 32  
2180 AA HILLEGOM

**Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**  
DGBRW, Directie Democratie  
en Bestuur, *Programma  
Versterking Democratie en  
Bestuur*

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 220011  
2500 EA Den Haag  
Nederland

**Contactpersoon**  
Annajorien Prins  
T 0650079648  
[annajorien.prins@minbzk.nl](mailto:annajorien.prins@minbzk.nl)

Datum 13 januari 2020  
Betreft Aanbieding Essay 'Energie en Democratie van Prof.dr. Marcel Boogers

Geachte lezer,

Graag sturen wij u een exemplaar van het essay 'Energie en democratie: hoe democratische invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt', van prof. dr. Marcel Boogers.

Gemeenten, waterschappen en provincies zijn momenteel aan zet om een Regionale Energiestrategie – afgekort een RES – op te stellen. Daartoe zijn 30 regio's gevormd. Het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers vroegtijdig betrokken zijn bij de ontwikkeling van de RES'en, omdat de energietransitie een enorme impact op het dagelijks leven van inwoners en ondernemers heeft. Niet alleen financieel, maar ook sociaal en ruimtelijk. Bestuurders hebben een rol om de volksvertegenwoordigingen in stelling te brengen en het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers zelf ook betrokken willen zijn. Griffiers kunnen daar een belangrijke rol bij spelen.

Het is in de regio's zelf waar volksvertegenwoordigers hun besluitvorming over de RES organiseren. Om richting te geven aan vragen over democratische besluitvorming, hebben wij Marcel Boogers, hoogleraar Innovation en Regional Governance aan de Universiteit van Twente, gevraagd een essay te schrijven. In zijn essay zet hij uiteen op welke wijze invulling gegeven kan worden aan een meerlagige democratie.

Wij hopen hiermee regio's te helpen bij de vraag hoe volksvertegenwoordigers hun rol kunnen nemen bij de totstandkoming van de RES'en.

Hoogachtend,

Boudewijn Steur  
*Programmamanager Versterking  
Democratie en Bestuur*

Kristel Lammers  
*Programmadirecteur  
Nationaal Programma RES*

**DEMO**CRATIE  
*in actie*

# Energie en democratie

Hoe democratische invloed op  
Regionale Energie Strategieën  
en andere complexe  
besluitvormingsprocessen  
kan worden versterkt

Prof. dr. Marcel Boogers | oktober 2019

UNIVERSITY  
OF TWENTE.

Nationaal Programma  
**RES** Regionale  
Energie  
Strategie

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	4	<b>Energie en democratie</b>	8
<b>RES: meervoudig besturen en meervoudige democratie</b>	4	<b>Meervoudig besturen</b>	8
Het RES-proces	4	<b>Spanningen tussen enkelvoudige democratie en meervoudig besturen</b>	8
Risico's	5	Democratie	8
<b>Democratische verankering van het RES-proces</b>	5	Doeltreffendheid	8
Ontwerpprincipes	5	Depolitisering en polarisatie	9
Representatieve democratie: gezamenlijke regiocommissies	5	<b>Drie perspectieven op meervoudige democratie</b>	9
Polderdemocratie: inbreng bedrijven, instellingen en belangenorganisaties	6	Representatieve democratie	9
Participatieve democratie: energie-burgertoppen	6	Pluralistische democratie: polderen	9
Naar een juiste mix	6	Participatieve democratie	10
<b>Samen bouwen aan een RES</b>	6	Naar een meervoudig perspectief op meervoudige democratie	10
1. Formuleren toetsingscriteria	6	<b>Politiek terug op zijn plaats, democratie in actie</b>	10
2. Inventariseren en verkennen	6	<b>Voetnoten</b>	11
3. Opstellen zoekgebieden	6		
4. Vaststellen concept-RES	7		
5. Uitwerken RES	7		
6. Vaststellen RES	7		



# WOORD VOORAF

Gemeenten, waterschappen en provincies zijn aan zet om een Regionale Energiestrategie op te stellen. Daartoe zijn 30 regio's gevormd. De bedoeling is dat aan deze regionale energiestrategieën – afgekort in RES'en – binnen regio's samen wordt gewerkt door (rijks)overheid, maatschappelijke partners, netbeheerders, het bedrijfsleven en waar mogelijk inwoners.

Het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers vroegtijdig betrokken zijn, omdat de energietransitie een enorme impact op het dagelijks leven van inwoners en ondernemers heeft. Niet alleen financieel, maar ook sociaal en ruimtelijk. Bestuurders hebben een rol om de volksvertegenwoordigingen in stelling te brengen en het is belangrijk dat volksvertegenwoordigers zelf ook betrokken willen zijn. Griffiers kunnen daar een belangrijke rol bij spelen.

Bestuurders maar ook coördinatoren in de RES regio's kunnen bijdragen aan het actief betrekken van gemeenteraden, waterschapsbesturen en provinciale staten in het RES proces. Anders bestaat het risico dat zij pas aan zet zijn op het moment dat alle andere partijen hun input hebben geleverd. Dat is niet wenselijk. In de regionale energiestrategieën worden immers belangrijke politieke keuzes gemaakt. Keuzes die het algemeen belang raken en besproken en bepaald moeten worden binnen de volksvertegenwoordiging.

Een belangrijke vraag is dan natuurlijk hoe die betrokkenheid er uitziet. Hoe verhoudt samenwerken en besturen op regionale schaal zich tot het lokale? Hoe ziet het proces van het vaststellen van de RES'en eruit in een regio? Op welk moment worden besluiten voorgelegd aan de gemeenteraden, AB's van de waterschappen en Provinciale Staten? En welke besluiten worden op welke manier voorgelegd?

Het is in de regio's zelf waar volksvertegenwoordigers hun besluitvorming organiseren. Aan hen worden immers besluiten voorgelegd die parallel aan andere raden, AB's en Provinciale Staten binnen een RES-regio worden voorgelegd. Hebben volksvertegenwoordigers van verschillende raden en staten onderling contact over hun gezamenlijke bod? En als zij dat hebben, hoe lopen deze contacten dan: langs de partijpolitieke lijnen of willen volksvertegenwoordigers in gezamenlijke sessies tot besluitvorming komen? Of vormen ze in aanloop naar het besluitvormingsmoment een gezamenlijke werkgroep die alle raden, AB's en staten adviseert? En hoe willen volksvertegenwoordigers gedurende het hele RES-proces geïnformeerd worden? Willen zij bijvoorbeeld aanwezig zijn bij de ateliersessies die in veel regio's worden georganiseerd, of misschien juist niet? Deze zoektocht vindt in alle regio's plaats.

Om richting te geven aan deze vragen hebben wij Marcel Boogers, hoogleraar Innovation and Regional Governance aan de Universiteit van Twente, gevraagd een essay te schrijven over de democratische dimensie van regionaal besturen. In zijn essay zet hij uiteen op welke wijze invulling gegeven kan worden aan een meerlagige democratie. Wij hopen hiermee regio's te helpen bij de vraag hoe volksvertegenwoordigers hun rol kunnen nemen bij de totstandkoming van de RES'en.

**Boudewijn Steur**, programmamanager  
Versterking Democratie en Bestuur

**Kristel Lammers**, programmadirecteur  
Nationaal Programma RES

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## Inleiding

Besturen is een werkwoord en meervoudsvorm tegelijkertijd. De combinatie van beide kenmerkt de huidige bestuurlijke praktijk, die zich voltrekt in een samenspel tussen gemeenten, provincies, waterschappen, departementen en soms Europese instellingen. Besturen besturen tegenwoordig steeds meer samen. Ook belangenorganisaties, bedrijven, instellingen en bewoners doen vaak mee. Dit samenspel biedt flexibiliteit en slagkracht bij de aanpak van belangrijke vraagstukken, maar veroorzaakt ook problemen die deze voordelen gemakkelijk teniet kunnen doen. De kern hiervan is dat besturen samen besturen en dat democratische sturing, controle en verantwoording zich beperken tot één enkel bestuur. Dit raakt het functioneren van gemeenteraden, provinciale staten en andere vertegenwoordigende organen, maar het heeft ook gevolgen voor de slagvaardigheid van het bestuur.

Dit probleem speelt momenteel heel acuut bij de totstandkoming van Regionale Energie Strategieën, in bestuurlijk jargon meestal afgekort tot RES. In 30 regio's worden gezamenlijke afspraken gemaakt over duurzame energie, terwijl de democratische verantwoording hiervan plaatsvindt in afzonderlijke gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur (AB) van het waterschap. In alle regio's wordt daarom geworsteld met de vraag hoe volksvertegenwoordigers meer grip kunnen krijgen op de besluitvorming over de RES. Ook wordt nagedacht over de manier waarop maatschappelijk draagvlak

voor de RES kan worden georganiseerd. De belangen die op het spel staan zijn immers groot: het gaat om de plaatsing van windmolens, de aanleg van zonneparken of de verduurzaming van corporatiewoningen.

In dit essay doe ik een voorstel voor de democratisering van de RES. Eerst leg ik uit waarom het noodzakelijk is dat volksvertegenwoordigers en andere betrokkenen een stevige inbreng hebben bij de totstandkoming van de RES; niet alleen voor het noodzakelijke democratische draagvlak maar ook omwille van de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming. Hierna geef ik een aantal concrete handvaten voor de democratische betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, maatschappelijke partners en inwoners in de verschillende fases van het RES-proces.

Vervolgens zal ik de vraagstukken rond de RES-besluitvorming in een breder verband plaatsen. De spanningsvolle relatie tussen meervoudig besturen en enkelvoudige democratie wordt hier verder uiteenzet. Daarvoor worden verschillende theoretische perspectieven op deze problematiek besproken: representatieve democratie, polderdemocratie en participatieve democratie. Ieder perspectief houdt een andere oplossingsrichting in, al hebben ze wel een gemeenschappelijke noemer: de praktijk van het meervoudig besturen moet in evenwicht worden gehouden door een meervoudige democratie.

### RES: meervoudig besturen en meervoudige democratie

Een RES is een regionale uitwerking van het nationale energieakkoord, waarin gemeenten, provincie en waterschap in 30 regio's afspraken maken over duurzame energie- en warmtevoorziening.<sup>1</sup> In een RES wordt het aanbod van, de vraag naar, en de geplande infrastructuur voor warmte in een regio vastgelegd. Verder dient de RES uitspraken te doen over plaatsen waar grootschalig duurzame elektriciteit kan worden opgewekt en hoe de hiervoor benodigde infrastructuur en opslagcapaciteit wordt georganiseerd. Decentrale overheden doen dat samen met regionale sleutelspelers, zoals netbeheerders en energiecoöperaties. Verder dient ook de participatie van belanghebbenden te worden georganiseerd, zoals inwoners, bedrijven, woningcorporaties en milieuorganisaties. De voor-

bereidingen voor de RES zijn in alle regio's inmiddels gestart. De conceptversie van de RES dient in juni 2020 gereed te zijn, waarna de definitieve RES - na toetsing door het PBL en het nationaal programma RES - in maart 2021 kan worden vastgesteld.<sup>2</sup>

#### Het RES-proces

Het besluitvormingsproces over de RES is complex en op sommige punten nog niet helemaal duidelijk. Er zijn meerdere overheden bij betrokken; hoe zij samen met bedrijven, instellingen en organisaties gaan overleggen en beslissen over de RES mogen regio's zelf bepalen. Het enige dat vastligt, is dat afzonderlijke gemeenteraden, provinciale staten en het AB van het waterschap de RES uiteindelijk moeten vaststellen. De weg daarnaartoe kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Regionale overheden dienen hiervoor een werkstructuur te



vormen waarin ze samen met netbeheerders, het bedrijfsleven en een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties de RES gaan ontwikkelen. Aangeraden wordt om het RES-proces te starten met een bestuurlijke startnotitie waarin de doelstelling, planning en organisatie worden vastgelegd. Ook dienen hierin afspraken te worden gemaakt over de democratische vormgeving van het proces: de wijze én het moment waarop volksvertegenwoordigers, belangenvertegenwoordigers en inwoners hun inbreng kunnen leveren. Hoewel deze procesafspraken van groot belang zijn voor de rol van volksvertegenwoordigers in het RES-proces, wordt in het midden gelaten hoe zij betrokken worden bij het opstellen en vaststellen van de startnotitie.

Inmiddels ziet het ernaar uit dat deze procedurele afspraken betrekkelijk snel zijn gemaakt zonder al te veel discussies. In veel RES-regio's zijn al startnotities vastgesteld en ter kennisgeving naar de gemeenteraden, Provinciale Staten en het AB van het Waterschap gestuurd. De projectstructuur is er globaal in omschreven, net als de samenstelling van stuurgroepen, ambtelijke werkgroepen en andere overleggenia. Ook over de betrokkenheid van de gemeenteraden laten de startnotities zich meestal in vrij algemene termen uit. Voor een snelle start van het RES-proces is dat misschien verstandig, maar zeker niet voor het bereiken van politiek en maatschappelijk draagvlak. Het is daarom goed om in een later stadium aanvullende afspraken te maken over vormgeving van het besluitvormingsproces. Vooral omdat deze afspraken grote gevolgen kunnen hebben voor de manier waarop alle belanghebbenden hun belangen en ideeën naar voren kunnen brengen.

#### Risico's

Het RES-proces is een schoolvoorbeeld van meervoudig besturen: binnen én tussen bestuurslagen, samen met bedrijven, instellingen, organisaties en inwoners. De bestuurlijke en democratische problemen die inherent zijn aan meervoudig besturen, brengen ook voor de totstandkoming van de RES allerlei risico's met zich mee. Deze zijn terug te voeren op spanningen tussen het meervoudig besturen en de enkelvoudige democratie.

- **Draagvlak** - Het eerste probleem is dat gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap volgens bestaande voorstellen<sup>3</sup> weinig tot geen rechtstreekse invloed hebben op de uitkomsten van het RES-proces. Het is daardoor twijfelachtig of de keuzes die bij de RES in het geding zijn op een gezaghebbende manier tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Het draagvlak voor de uiteindelijke RES is zo bezien op voorhand onzeker.

- **Regionale strategie, lokale belangen** - Dat het zwaartepunt van de democratische sturing en controle bij de verschillende overheden van elke regio ligt, levert nog een tweede probleem op. Individuele gemeenten, de provincie en het waterschap hebben hierdoor een sterker democratisch mandaat dan de gezamenlijke onderhandelaars, waardoor hun individuele belangen het gezamenlijke besluitvormingsproces gemakkelijk kunnen gaan overheersen. Bij de zoektocht naar een geschikte locatie voor windmolens zal dan meer worden gelet op wat gemeenten hierover in hun collegeprogramma hebben afgesproken en zal er minder aandacht zijn voor wat voor de regio als geheel de beste keuze is.<sup>4</sup>

- **Depolitiseren en polariseren** - Het laatste gevaar dat op de loer ligt is dat van depolitisering: om tot snelle en effectieve besluitvorming te komen wordt deze vaak overgelaten aan ambtenaren en andere experts. Het is echter moeilijk om maatschappelijke conflicten over energievraagstukken in goede banen te leiden als er geen openbaar politiek debat over wordt gevoerd. De ruwe weerstanden die de aanleg van een Drents windmolenpark opriep - met zelfs bedreigingen aan het adres van ondernemers en overheden - laten zien dat dit probleem niet ondenkbeeldig is.<sup>5</sup>

Om al deze redenen is het noodzakelijk dat het meervoudige besturen in een RES wordt aangevuld met een meervoudige democratie.

## Democratische verankering van het RES-proces

### Ontwerpprincipes

In dit voorstel voor de democratische verankering van het RES-proces is meervoudigheid het belangrijkste uitgangspunt en ontwerpprincipe. Omdat de besluitvorming bestuurlijke grenzen overstijgt, moet dat ook voor democratische sturing, controle en verantwoording gaan gelden. Dat betekent dat het democratisch functioneren van gemeenten, provincie en waterschap wordt aangevuld met een overkoepelende regionale democratie voor het RES-proces. Het voorstel hiervoor dient op korte termijn praktisch toepasbaar te zijn, dat is het tweede ontwerpprincipe. Bestaande wettelijke en bestuurlijke kaders worden daarom als uitgangspunt genomen. Plannen om complexe besluitvorming eenvoudiger te maken of die met vergaande vernieuwingen te democratiseren kunnen wellicht meer opleveren, maar zijn op korte termijn zeker niet haalbaar.<sup>6</sup> Het derde ontwerpprincipe sluit hierbij aan: het voorstel neemt de representatieve democratie als uitgangspunt en vult deze aan met elementen van de polderdemocratie en participatieve democratie. In het verlengde hiervan luidt het laatste ontwerpprincipe dat het voorstel moet voortbouwen op bestaande democratische vernieuwingen. Op die manier ontstaat een vorm van meervoudige democratie die innovatief is en tegelijkertijd vertrouwd aanvoelt.

### Representatieve democratie: gezamenlijke regiocommissies

Zoals gezegd dient de RES uiteindelijk te worden vastgesteld door regionale volksvertegenwoordigingen: afzonderlijke gemeenteraden, provinciale staten en AB van het waterschap. Zij hebben het laatste woord, maar om hier inhoud aan te kunnen geven moeten ze niet pas op het laatst hun inbreng leveren. Het is dus zaak ze eerder bij de besluitvorming te betrekken. Een manier om dat te doen is door het instellen van gezamenlijke regiocommissies.<sup>7</sup> In deze regiocommissies komen regionale volksvertegenwoordigers tot een gezamenlijke beeld- en oordeelsvorming over duurzame energie in hun regio. De regiocommissies worden samengesteld door vertegenwoordigers van elke fractie uit de gemeenteraden, provinciale staten en het waterschap. Om te voorkomen dat lokale belangen het debat gaan overheersen en dat regionale politieke afwegingen meer centraal komen te staan, kan worden bevorderd dat de leden van de regiocommissie politieke fracties vormen. Er wordt gestreefd naar consensus; als dat niet lukt wordt gestemd.<sup>8</sup> De uitkomst van de oordeelsvormende beraad-

slagingen in de regiocommissie is een gezamenlijk advies aan de gemeenteraden, provinciale staten en AB van het waterschap over uitgangspunten voor de opwekking en opslag van duurzame energie en over concept- en eindversie van de RES. Omdat fractiespecialisten van alle vertegenwoordigende organen zich hier al over hebben kunnen uitspreken, is de kans groot dat elke volksvertegenwoordiging het advies overneemt. Als dat niet gebeurt, moet dat in een volgende bijeenkomst van de regiocommissie worden verantwoord. In het uiterste geval, bijvoorbeeld als er op het laatst geen overeenstemming is over de definitieve RES, kan de provincie een knoop doorhakken.<sup>9</sup>

#### **Polderdemocratie: inbreng bedrijven, instellingen en belangenorganisaties**

De representatieve democratie van vertegenwoordigende organen en de gezamenlijke regiocommissie, heeft als nadeel dat deze zich beperkt tot gemeenten, provincie en waterschap. Omdat de uitvoering van de RES onmogelijk is zonder medewerking van bedrijven, instellingen en belangenorganisaties, is het daarom nodig om de democratische vormgeving van het RES-proces te verrijken met elementen van de polderdemocratie. Omdat polderpartners vaak regionaal zijn georganiseerd en een meer inhoudelijke focus hebben, kunnen zij tevens voorkomen dat lokale belangentegenstellingen te zeer gaan domineren. Volgens het klimaatakkoord voorziet het RES-proces in de betrokkenheid van regionale sleutelspelers als netbeheerders en energiecoöperaties. Ook wordt het belang onderkend van bedrijven, woningbouwcorporaties, kennisinstellingen en relevante belangenorganisaties. Hen kan op verschillende manieren een rol gegeven worden bij de ambtelijke en bestuurlijke stappen in het RES-proces: ambtelijk door kennis en expertise te leveren bij het uitwerken van voorstellen, bestuurlijk door een inbreng te leveren aan de voorbereidingen op de besluitvorming en bij de uitvoering van besluiten.

#### **Participatieve democratie: energie-burgertoppen**

Omdat niet alle belangen zich even gemakkelijk laten vertegenwoordigen door de representatieve democratie en de polderdemocratie, is het goed om de democratische verankering van het RES-proces te versterken met vormen van participatieve democratie. Dat kan op verschillende manieren: inwoners kunnen in de gelegenheid worden gesteld om zich een oordeel te vormen over de stappen in het RES-proces of de mogelijkheid worden geboden om hieraan zelf rechtstreeks een inbreng te leveren. Voor wat betreft dat laatste kan worden gedacht aan burgertoppen met gelote burgers. Ervaring leert dat deze vorm goede mogelijkheden biedt om debatten over politiek gevoelige of complexe onderwerpen op een evenwichtige manier te voeren én af te ronden.<sup>10</sup> In Nederland zijn enige ervaringen opgedaan met regionale burgertoppen. Sommigen hadden een open agenda, anderen richtten zich op één specifiek onderwerp. Steenwijkerland had de primeur met een burgertop over duurzame energie<sup>11</sup>: ongeveer 300 inwoners hebben hier plannen opgesteld en uitgewerkt voor een energieneutrale gemeente. Deze plannen zijn later in de vorm van een burgerbesluit overgenomen door de gemeenteraad.<sup>12</sup>

#### **Naar een juiste mix**

Wettelijke kaders gebieden dat de representatieve democratie een centrale rol speelt bij de democratische verankering van de RES-besluitvorming. Gemeenteraden, provinciale staten

en het AB van het waterschap dienen de uiteindelijke RES immers vast te stellen. Het is om meerdere redenen nodig om hun rol in het RES-proces te versterken, maar voor een betere democratische verankering dient de representatieve democratie te worden aangevuld met elementen van polderdemocratie en participatieve democratie. Hoe dat het best kan gebeuren, welke mengvorm optimaal is, zal van regio tot regio verschillen. Veel zal afhangen van de betrokken partijen en de belangen die op het spel staan. Maatwerk is geboden.

## **Samen bouwen aan een RES**

Om te laten zien hoe volksvertegenwoordigers, maatschappelijke partners en inwoners een rol kunnen spelen bij de totstandkoming van de RES, worden een aantal stappen in het RES-proces onderscheiden. Daarbij moet worden aangetekend dat nog niet alles helemaal duidelijk is, en dat sommige regio's al enkele van deze stappen hebben gezet.

### **1. Formuleren toetsingscriteria**

In de eerste stap worden enkele uitgangspunten geformuleerd voor de verdere uitwerking van de RES. Omdat bij de te realiseren maatregelen op het gebied van energietransitie rekening moet worden gehouden met ruimtelijke kwaliteit en draagvlak, ligt het voor de hand om deze toetsingscriteria in deze fase nader uit te werken. Voor het formuleren van toetsingscriteria kan een burgerforum worden ingezet. In plaats hiervan, of daarnaast, kan worden gedacht aan een vergadering van de gezamenlijke regiocommissie met vertegenwoordigers uit gemeenteraden, Provinciale Staten en AB van het waterschap. Zij komen dan tot een gezamenlijk advies aan de regionale volksvertegenwoordigingen (gemeenteraden, PS, AB Waterschap) over de toetsingscriteria van de RES. Deze toetsingscriteria kunnen hierna worden uitgewerkt in een startnotitie, die dan vervolgens door de regionale volksvertegenwoordigingen wordt vastgesteld.

### **2. Inventariseren en verkennen**

Met inachtneming van de geformuleerde toetsingscriteria wordt vervolgens een eerste analyse gemaakt van de te verwachten behoefte aan elektriciteit en warmte, het mogelijk te realiseren aanbod en de hiervoor benodigde infrastructuur en opslagcapaciteit. Deze verkenning kan worden uitgevoerd met ambtelijke ondersteuning uit gemeenten, de provincie en het waterschap, maar de inzet van expertise van netbeheerders en energiecoöperaties ligt natuurlijk ook voor de hand. Verder kan het zinvol zijn om gebruik te maken van de kennis van woningcorporaties, bedrijven en belangenorganisaties. De bestuurlijke aansturing van deze verkenning zal standaard worden verzorgd door de portefeuillehouders van alle betrokken besturen, maar om deze fase te verrijken met elementen van de polderdemocratie is het raadzaam om ook besturen van netbeheerders, energiecoöperaties, woningcorporaties, bedrijven en belangenorganisaties hierbij te betrekken.

### **3. Opstellen zoekgebieden**

Aan de hand van de vorige twee stappen worden hierna zoekgebieden opgesteld die geschikt zijn voor het grootschalig opwekken van duurzame energie en worden ruimtelijke inpasningen gevonden voor het transport en de opslag hiervan. Ook hier is het raadzaam om netbeheerders, energiecoöperaties,

woningcorporaties, bedrijven en belangenorganisaties zowel ambtelijk als bestuurlijk een bijdrage te laten leveren.

#### 4. Vaststellen concept-RES

Hoewel dit niet hoeft, is er veel voor te zeggen om de regionale volksvertegenwoordigingen zich te laten uitspreken over de concept-RES. Hierbij bepalen zij of de gevonden zoekgebieden en ruimtelijke inpassingen voldoen aan de eerder geformuleerde toetsingscriteria op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en draagvlak. De regiocommissie kan zich hier eerst over uitspreken, op basis waarvan zij een gezamenlijk advies geeft over de concept-RES aan gemeenteraden, Provinciale Staten en AB van het waterschap.

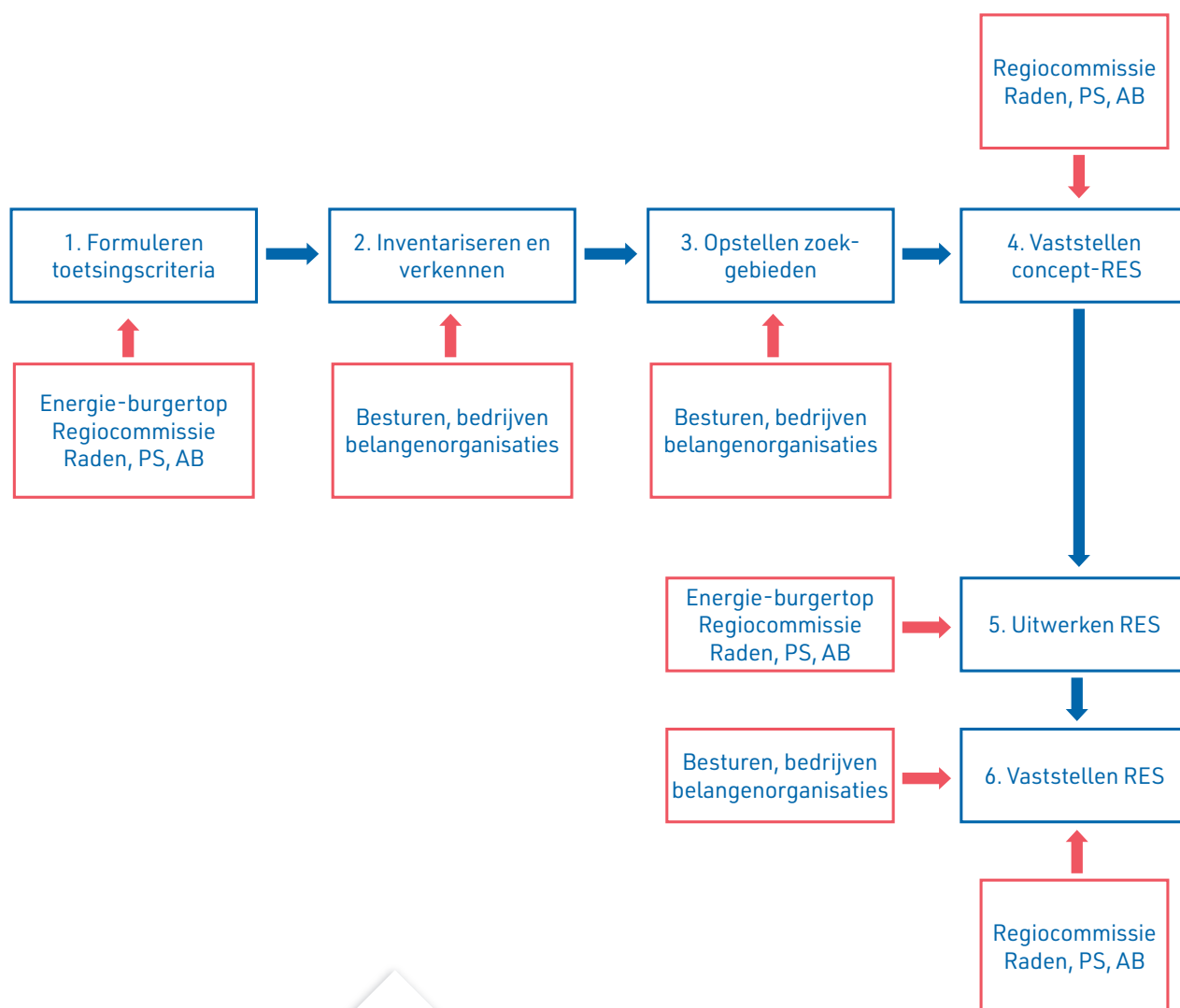
#### 5. Uitwerken RES

Na toetsing door het PBL en het Nationaal Programma RES dienen afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop het opwekken, transport en opslag van duurzame energie gerealiseerd dient te worden. In het verlengde hiervan dient een transitievisie te worden vastgesteld voor het ontwikkelen van alternatieve energievoorzieningen en het geleidelijk afschaffen van aardgas. Hiervoor kan een nieuwe energie-burgertop worden belegd, die uitgangspunten vaststelt voor de uitwerking van de RES. In plaats hiervan of in aanvulling

hierop kan ook de regiocommissie een advies hierover geven aan gemeenteraden, provinciale staten en het AB van het waterschap, op basis waarvan zij een startnotitie voor de uitwerking van de RES vaststellen. De RES wordt hierna uitgewerkt met ambtelijke ondersteuning en bestuurlijke begeleiding van betrokken overheden, netbeheerders, energiecoöperaties, woningcorporaties, bedrijven en belangenorganisaties.

#### 6. Vaststellen RES

De gezamenlijke regiocommissie toetst tot slot of voorstellen voor de realisatie van regionale energie-ambities voldoen aan de eerder geformuleerde toetsingscriteria. Dit mondt uit in een gezamenlijk advies aan regionale volksvertegenwoordigingen. De laatste stap is de definitieve vaststelling van de afspraken uit de RES door alle gemeenteraden, provinciale staten en het AB van het waterschap. Door hun eerdere betrokkenheid bij het formuleren van kaders en bij het bijsturen op tussenproducten, is dit voor hen het sluitstuk en niet het begin van de politieke besluitvorming. Als de democratische betrokkenheid van betrokkenen in elke fases van het RES-proces grafisch wordt weergegeven, ontstaat het volgende beeld:





## Energie en democratie

Besturen is een werkwoord en meervoudsvorm tegelijkertijd, maar dat geldt niet voor democratisch sturen, controleren en verantwoorden. Als besturen steeds meer samen besturen is, dient de vormgeving van democratische besluitvormingsprocessen hierop te worden aangepast.

Dat geldt ook voor de democratische verankering van de besluitvorming bij de RES. Voor een democratisch proces mét energie en zonder kortsluitingen, is hier een schets uitgewerkt van de democratische governance van het RES-proces. Het stelt gemeenteraden, provinciale staten en AB van het waterschap centraal, zodat kan worden voorkomen dat het losgezongen raakt van de bestaande representatieve democratieën van gemeenten, provincie en waterschap. Het voorstel stimuleert dat volksvertegenwoordigers gezamenlijk optrekken, zeker omdat zij dat om verschillende redenen niet gemakkelijk vanzelf zullen doen. De meervoudige democratie wordt verder aangevuld met elementen van de polderdemocratie waarin bedrijven, instellingen en belangenorganisaties een vooraanstaande rol spelen. Omdat deze belangenorganisaties niet alle belangen even goed vertegenwoordigen, is nog een extra aanvulling door de participatieve democratie nodig. In dit voorstel dragen bewoners en hun organisaties in gezamenlijke sessies op belangrijke momenten bij aan het besluitvormingsproces.

Omdat de totstandkoming van de RES een schoolvoorbeeld is van meervoudig besturen, is de voorgestelde vorm van meervoudige democratie ook goed toepasbaar op Regiodeals, Woondeals, regionale detailhandelsvisies of andere vormen van meervoudig bestuur.

## Meervoudig besturen

Het RES-proces staat niet op zichzelf. Het is een voorbeeld van meervoudig besturen dat ook op andere beleidsterreinen snel om zich heen grijpt. In het Interbestuurlijk Programma (IBP) hebben VNG, IPO, UvW en de Rijksoverheid hiervoor een aantal afspraken gemaakt. Er worden niet alleen RES-sen opgesteld, maar ook Regiodeals voor de versterking van regio's en Woondeals voor de aanpak van problemen op de woningmarkt. Bij dit alles zijn niet alleen verschillende overheden van meerdere bestuurslagen betrokken, maar ook bedrijven, instellingen en inwoners.

Ook los van deze op het IBP geïnspireerde programma's, zoeken gemeenten, provincies, departementen en maatschappelijke partners elkaar steeds vaker op. Grote vraagstukken van deze tijd vergen een gezamenlijke aanpak van verschillende overheden op lokaal, regionaal, provinciaal, landelijk en soms ook Europees niveau. Bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van infrastructurele projecten, de versterking van het regionale economische vestigingsklimaat of voor de transformatie van de zorg.<sup>13</sup> Het enkelvoudige bestuur van de gemeente, provincie en het Rijk maakt zo plaats voor een praktijk van meervoudig besturen: binnen bestuurslagen, tussen bestuurslagen en met maatschappelijke partners.<sup>14</sup> Dit biedt de benodigde effectiviteits- en flexibiliteitsvoordelen, maar het zorgt ook voor spanningen en problemen.

## Spanningen tussen enkelvoudige democratie en meervoudig besturen

De praktijk van het meervoudige besturen brengt een aantal democratische en bestuurlijke problemen met zich mee, waaraan over het algemeen weinig aandacht is besteed. Voorstellen voor democratische vernieuwingen of verbeteringen richten zich bijna uitsluitend op de enkelvoudige democratie van gemeenten, rijk of provincie. Het recente rapport van de Commissie Toekomst Parlementair Stelsel is hier een sprekend voorbeeld van.<sup>15</sup> De democratische vraagstukken van het samenspel tussen overheden en met maatschappelijke partners blijft zo veronachtzaamd. Vragen over de democratische legitimiteit van dit samenspel worden niet veel gesteld en nog minder vaak beantwoord.<sup>16</sup> Toch zijn er een aantal serieuze problemen verbonden met de het meervoudig besturen.

### Democratie

Allereerst zijn er democratische problemen. Democratische sturing, controle en verantwoording zijn geënt op het enkelvoudige bestuur, terwijl besluitvormingsprocessen zich juist in meervoudige arrangementen voltrekken. Bijna 25 jaar na de verschijning van 'De verplaatsing van de politiek' van Mark Bovens en anderen<sup>17</sup> moet worden geconstateerd dat die verplaatsing zich verder heeft doorgezet en dat hiervoor nog geen democratische antwoorden zijn gevonden. Dit probleem wringt temeer omdat de nieuwe onderwerpen die door meervoudige besturen worden opgepakt niet onomstreden zijn. Integendeel: vraagstukken op het gebied van energie, economie, huisvesting of zorg zijn vaak onderwerp van grote meningsverschillen en belangentegenstellingen. Dit vraagt om een gezaghebbende afweging van politieke opvattingen en maatschappelijke belangen; interbestuurlijke en maatschappelijke overlegtafels blijken hiervoor niet gezaghebbend genoeg.<sup>18</sup>

### Doeltreffendheid

Het tweede probleem is hiervan afgeleid. Omdat het lastig is democratische steun te verwerven voor gezamenlijke keuzes, kunnen de opvattingen en belangen van individuele overheden - die een sterker democratisch mandaat hebben - snel de boventoon voeren. In de praktijk worden regionale vraagstukken daarom vooral vanuit een lokaal perspectief gezien, wat het maken van regionale keuzes bemoeilijkt. Regionale discussies over de vestiging van een IKEA, Decathlon of ander gezichtsbepalend bedrijf, gaan daarom vooral over lokale belangen en veel minder over de vraag welke vestigingsplaats de komst van dit bedrijf naar de regio het meest kansrijk maakt. Besluitvorming over regionale ontwikkelingen gaan altijd over het afwegen van lokale belangen, waardoor een goede afweging van regionale belangen (bijvoorbeeld tussen windenergie en natuurontwikkeling) in het gedrang komt.<sup>19</sup> De democratie van enkelvoudige besturen tendeeft dus naar enkelvoudige oplossingen, terwijl juist een gezamenlijke, meervoudige aanpak nodig is. De spanning tussen enkelvoudige democratie en meervoudig besturen is daarmee niet alleen een democratisch probleem, maar ook een effectiviteitsprobleem.

### Depolitiseren en polarisatie

Een betrekkelijk eenvoudige manier om alle spanningen tussen enkelvoudige democratie en meervoudig besturen



op te heffen, is door bepaalde keuzevraagstukken te onttrekken aan democratische besluitvorming. Dat kan door deze politieke vraagstukken te presenteren als een zakelijk en technisch onderwerp voor milieukundigen, energietechnici, economen, juristen, medici, enzovoorts. De vraag waar energie moet worden opgewekt of waar nieuwe woonwijken gaan worden gebouwd, zijn dan niet het onderwerp van een politieke afweging, maar de uitkomst van technische overwegingen en rekensommen. In dat verband wordt geregeld het Engelse taalig acroniem TINA gebruikt: There Is No Alternative, er valt niets meer te kiezen. De populariteit van de term 'maatschappelijke opgave' is een ander voorbeeld van deze depolitiserings-tendens: het neemt een taak of opdracht als gegeven en ontkent dat hieraan politieke keuzes ten grondslag hebben gelegen. Politiek filosofen als Chantal Mouffe en Yascha Mounk en populisme-onderzoekers als Cas Mudde waarschuwen voor de gevaren van depolitisering: als politieke tegenstellingen langdurig onder tafel worden geveegd, kunnen ze leiden tot polarisatie en snel uitgroeien tot moeilijk te temmen maatschappelijke conflicten.<sup>20</sup> Dat hindert zowel de democratie als de effectiviteit van het overheidshandelen.

### Drie perspectieven op meervoudige democratie

Er zijn kortom goede redenen om na te denken over de democratische verankering van het meervoudige bestuur. De gegroeide praktijk van meervoudig besturen vraagt om de ontwikkeling van een meervoudige democratie. Theoretisch gezien zijn er een aantal perspectieven hierop te onderscheiden. Elk perspectief benadert het democratisch probleem van meervoudig besturen op een andere manier en komt met andere oplossingen.<sup>21</sup>

#### Representatieve democratie

Het eerste perspectief stelt volksvertegenwoordigers en hun politieke partijen centraal en is daarmee het meest klassiek en vertrouwd. In deze benadering zal meervoudig bestuur ertoe leiden dat politici over de grenzen van hun bestuur partijgenoten opzoeken, waarmee grote machtsblokken ontstaan die elkaar beconcurreren om de gunst van de kiezer én om de invloed op het beleid. De vraagstukken waar het meervoudige bestuur zich op richt worden zo onderwerp van felle partijpolitieke debatten die de publieke opinie beheersen, ook buiten verkiezingstijd. Politieke partijen nemen hier onderscheiden standpunten in op de interbestuurlijke thema's, die burgers duidelijke keuzes bieden.

Hoewel dit perspectief klassiek en vertrouwd is, staat het momenteel het verst af van de praktijk. Naast de algemene problemen waarmee de representatieve democratie kampt,<sup>22</sup>

is het belangrijkste probleem dat gekozen politici maar beperkt zicht én invloed hebben op de interbestuurlijke overlegtafels waar de besluitvorming plaatsvindt. De democratische controle en verantwoording blijft in de gemeenteraden, provinciale staten, waterschapsbesturen en Staten-Generaal, terwijl de besluitvorming over strategische onderwerpen is verplaatst naar andere gremia. Wat overblijft voor gekozen politici zijn uitvoeringsdetails. Raadsdebatten gaan dan over verkeersdrempels en rotondes, terwijl de keuze voor de aanleg van een verbindingsweg is gemaakt in het overleg tussen regiogemeenten, de provincie en bedrijven. Dit probleem zou kunnen worden opgelost als gekozen politici elkaar meer opzoeken, over de grenzen van hun bestuur, zodat ze gezamenlijk invloed kunnen uitoefenen op de opinie- en besluitvorming over een gezamenlijk vraagstuk. Anders dan de theorie verwacht, gebeurt dit in beperkte mate. Politieke partijen blijken om allerlei redenen<sup>23</sup> minder goed in staat om hun vertegenwoordigers over bestuurlijke grenzen heen met elkaar te verbinden. Verder is het door de eigen belangen die zij geacht worden te vertegenwoordigen niet altijd vanzelfsprekend dat zij met elkaar over gezamenlijke belangen debatteren.<sup>24</sup>

#### Pluralistische democratie: polderen

Hoewel de term misschien minder vertrouwd klinkt (want ontleend aan de theorie), is ook dit democratie-perspectief goed ingeburgerd in de Nederlandse bestuurspraktijk, waar we het 'polderen' noemen.<sup>25</sup> Polderen is een klassieke manier om het meervoudige bestuur democratisch te verankeren. Alle belanghebbende overheden en organisaties zijn hier vertegenwoordigd aan overlegtafels, waar afgestemd en onderhandeld wordt. Door de veelheid aan betrokkenen ontstaat er een breed maatschappelijk draagvlak en kan geen enkele partij de besluitvorming domineren. In dit proces worden belangen gemakkelijk met elkaar verbonden of, als dat niet lukt, zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

Ook hier is de praktijk heel anders. Overheden en organisaties die over meer middelen (investeringskapitaal, kennis, politieke steun) beschikken, domineren al snel de besluitvorming. Ze zijn immers onmisbaar voor de uitvoering van het gezamenlijke besluit, waardoor hun belangen zwaarder wegen dan die van minder krachtige partners. Van een gelijkwaardige uitwisseling of afweging van belangen is dan geen sprake. Zo hebben grote steden, grote bedrijven en grote onderwijsinstellingen doorgaans meer te vertellen in discussies over regionale economische ontwikkelingen dan hun kleinere tegenhangers. Een ander probleem is dat niet ieder belang even goed georganiseerd is.<sup>26</sup> Woningcorporaties hebben een krachtige belangenorganisatie, wat niet kan worden gezegd van woningzoekenden. Niet elk belang heeft daarmee een even sterke onderhandelingsmacht. Wat de democratische

legitimiteit van polderbesturen verder verzwakt, is dat zich automatisch besluitvormingselites vormen. Om te voorkomen dat het overleg tussen grote aantallen belangenorganisaties te ingewikkeld en tijdrovend is, wordt het polderen uitbesteed aan een selecte groep onderhandelaars. Omdat uitgebreide ruggespraak de snelheid en doelmatigheid van de besluitvorming niet ten goede komt, loopt de legitimiteit ervan zo gevaar. Dat wordt nog eens versterkt door het afgenomen vermogen van overheden en organisaties om hun inwoners en leden te vertegenwoordigen. De vanzelfsprekendheid om als wet- houder namens bewoners te kunnen spreken is verminderd, net zoals het ook geen uitgemaakte zaak is dat vakbonds- bestuurders namens werkenden kunnen spreken. Dat alles zorgt uiteindelijk voor akkoorden zonder achterban.<sup>27</sup>

### Participatieve democratie

Het laatste democratie-perspectief is wat nieuwer, al hebben we er op lokaal niveau betrekkelijk veel ervaringen mee opgedaan.<sup>28</sup> In deze benadering blijft de democratische besluitvorming niet beperkt tot volksvertegenwoordigers of belangenvertegenwoordigers, maar kunnen alle inwoners in een gebied invloed uitoefenen. Dat kan op verschillende manieren.<sup>29</sup> De minst vergaande is door het meervoudige bestuur open en transparant te maken en duidelijker verantwoording te laten afleggen aan inwoners. Inwoners en de media kunnen zich zo een oordeel vormen en de besluitvorming zo indirect beïnvloeden via de publieke opinie, gekozen politici of via belangenvertegenwoordigers. Op die manier kan in ieder geval worden voorkomen dat het meervoudige bestuur zich naar binnen richt, de eigen belangen vooropstelt en maatschappelijke steun ontbeert. Een wat zwaardere vorm is door inwoners een besluit voor te leggen dat in het meervoudige bestuur is genomen. Daarbij kan worden gedacht aan inspraakmogelijkheden, burgerconsultaties, of, nog vergaander, correctieve en raadplegende referenda. Een tweede manier van burgerparticipatie die inwoners meer rechtstreekse invloed geeft, is wat in de literatuur mini-publics wordt genoemd.<sup>30</sup> Een beperkte groep inwoners besluit hier namens de hele bevolking. In tegenstelling tot de eerste vorm van participatie geven inwoners hier niet hun oordeel over besluiten, maar beslissen ze zelf. Dat kan door inwoners de mogelijkheid te geven om deel te nemen aan de besluitvorming (zelfselectie) of door betrokken hiervoor actief te benaderen (selectie) of door inwoners via een lotingsprocedure uit te nodigen (loting). Deze mini-publics kunnen zo een belangrijke rol spelen bij het de definitie van maatschappelijke problemen, het afwegen van belangen en het stellen van prioriteiten.

De praktijk op dit gebied is vrij beperkt. Voor zover meervoudige arrangementen van gemeenten, provincies, waterschappen, departementen, bedrijven en maatschappelijke instellingen publiek verantwoording afleggen, gaat dat meestal alleen over de inzet van middelen en gemaakte kosten. Of de gestelde doelen zijn gerealiseerd wordt meestal veel minder duidelijk naar voren gebracht.<sup>31</sup> Een tweede beperking is dat de publieke verantwoording betrekking heeft op meerdere besturen: iedereen is een beetje verantwoordelijk, het geheel is lastig aan te spreken. In het verlengde daarvan geldt ook dat de verantwoording bijna altijd zonder consequenties blijft: wethouders of ministers kunnen gemakkelijk naar huis worden gestuurd als ze politieke steun hebben verloren, deelnemers aan interbestuurlijke overlegtafels niet. Voor wat betreft de

mini-publics zijn er maar een paar ervaringen, zoals de Friese Dorpentop in 2016, waar ruim 500 inwoners samen voorstellen ontwikkelden voor de versterking van de leefbaarheid van dorpskernen in Friesland. Andere voorbeelden zijn de Voedsel-1000 in Noord-Brabant over voedselvoorziening en intensieve veeteelt in 2019 en de D'ran-festivals in Twente in 2018 en 2019 over economische en andere ontwikkelingen in de regio. De ervaringen met deze burgertoppen zijn divers. Hoewel ze een breder publiek trekken dan een door de overheid georganiseerde inspraakbijeenkomst, zijn de deelnemers zeker geen afspiegeling van de bevolking. Verder is de bestuurlijke impact ervan niet altijd even groot: de uitkomsten van burgertoppen hebben niet automatisch gevolgen voor het beleid.<sup>32</sup>

### Naar een meervoudig perspectief op meervoudige democratie

Zoals de bespreking van elk perspectief op meervoudige democratie laat zien, blijken er allerlei praktische belemmeringen het functioneren ervan in de weg te staan. Politieke partijen blijken onvoldoende in staat om de krachten van hun vertegenwoordigers te bundelen over bestuurlijke grenzen heen, deelnemers aan polderoverleggen hebben moeite om belangen die in het geding zijn goed te vertegenwoordigen, en individuele burgers blijken weinig directe invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvormingsprocessen in het meervoudige bestuur. Toch zijn er wel mogelijkheden om de sterke punten van ieder democratie-perspectief beter tot hun recht te laten komen. Een manier om dat te doen is door op zoek te gaan naar een combinatie van deze drie benaderingen. Op die manier kunnen ze elkaars zwakheden compenseren.<sup>33</sup> De meervoudige democratie wordt dan een mengvorm van de representatieve democratie die wordt aangevuld met elementen van de polderdemocratie en de participatieve democratie.

## Politiek terug op zijn plaats, democratie in actie

Meervoudig besturen overstijgt bestuurlijke grenzen en vraagt om een meervoudige democratie die datzelfde doet. Het sluit daarmee tevens aan bij de belevingswereld van inwoners, bedrijven en instellingen, die zich immers even weinig aantrekken van bestuurlijke grenzen. Met een meervoudige democratie ontstaat een regionale politieke gemeenschap rondom een bepaald vraagstuk (in dit geval: energietransitie) waarin belangen en opvattingen op een evenwichtige en transparante manier tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De eens verplaatste politiek wordt hier weer teruggezet op de plek waar die thuishoort: in het volle zicht van de publieke opinie en midden in het politieke debat. Democratie komt zo in actie op het niveau waar belangrijke besluiten worden genomen. Op deze manier kan een gelijkwaardig tegenwicht worden geboden aan het meervoudige bestuur. Waar meervoudig besturen allerlei hardnekkige democratische problemen met zich meebrengt, laat dit voorstel zien hoe deze op een betrekkelijk eenvoudige manier kunnen worden opgelost.

## Voetnoten

1. Indien gewenst kunnen ook afspraken worden gemaakt over duurzaamheidsdoelen op het gebied van mobiliteit, landbouw of energiebesparing.
2. Klimaatakkoord 28 juni 2019, hoofdstuk D7 Regionale Energie Strategie (RES), <https://www.regionale-energiestrategie.nl/documenten/d+-+klimaatakkoord+28+juni+2018/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1389531>. Zie ook de infographics die de Argumentenfabriek voor de Vereniging voor Raadsleden heeft opgesteld: <https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/kaarten-over-res-nvr-190715.pdf>
3. Zie voetnoot 2.
4. De provincie heeft weliswaar de mogelijkheid om bij lokale conflicten een knoop door te hakken, maar de kans is klein dat deze noodmaatregel snel wordt ingezet. Verder zal ook dit de effectiviteit van de besluitvorming niet bevorderen.
5. <https://nos.nl/artikel/2277775-drentse-ondernemer-windmolenpark-krijgt-bedreigingen-en-stopt.html>
6. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vorming van een tijdelijke regionale energie-autoriteit met een rechtsreeks gekozen bestuur.
7. Dit punt is ook uitgewerkt in een handreiking over de RES voor volksvertegenwoordigers. BZK (2019), Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie, Den Haag: BZK/DIA, <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2019-09/Handreiking%20RES.pdf>. De regio's IJmond en de Kempen hebben eerder ervaringen opgedaan met deze regionale commissies. Recente ontwerp-aanpassingen op de WGR formaliseren deze regiocommissies.
8. Het stemgewicht van ieder commissielid kan worden bepaald door het aantal zetels dat zijn of haar fractie heeft gehaald bij de laatste verkiezingen.
9. Zie voetnoot 4.
10. Graebler, David (2013), *The Democracy Project: a History, a Crisis, a Movement*, New York: Random House; zie ook: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/20/voortaan-dan-maar-loten-in-plaats-van-stemmen-a3974066>
11. Hier is gewerkt volgens het G1000-principe, dus met gelote deelnemers. Zie: <https://g1000.nu/over-g1000-2/>
12. Zie: <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=steenwijkerland&id=10002356>
13. Ook bij de uitvoering van milieuwetgeving zijn meerdere bestuurslagen betrokken: gemeenten werken met elkaar en met hun provincie samen in omgevingsdiensten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
14. In de internationale bestuurskundige literatuur is deze overgang aangeduid als de government governance - turn. Zie: Peters, B.G., J. Pierre (1998), 'Governance Without Government? - Rethinking Public Administration', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), pg. 223-243.
15. Commissie Toekomst Parlementair Stelsel (2018), *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom.
16. Een uitzondering hierop is het essay van bestuurskundige Bas Denters voor de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: Denters, B. (2015), *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*, [https://vng.nl/files/vng/controle\\_en\\_verantwoording\\_in\\_een\\_veranderend\\_lokaal\\_bestuur\\_onderzoek.pdf](https://vng.nl/files/vng/controle_en_verantwoording_in_een_veranderend_lokaal_bestuur_onderzoek.pdf). Internationaal heeft vooral de Zweedse politicoloog Eva Sørensen aandacht aan dit probleem besteed. Zie: Sørensen, E. en J. Torfing (2005), 'The Democratic Anchorage of Governance Networks', in: *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), pg. 195-218.
17. Bovens, Mark, Wim Derksen, Willem Witteveen, Paul Kalma en Frans Becker (1995), *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: WBS.
18. Koole, R. (2019), 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?', in: *RegelMaat* (34) 2, pg. 95-111; Raad van State (2018), *Jaarverslag 2018*, Den Haag: RvS.
19. Boogers, M. (2016), 'Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid', in: H. Pennepohl en E. de Kluis (red.), *Lokale democratie in de steigers*, Leusden: ISVW, pg. 31-40.
20. Mudde, Cas (2017), *On Extremism and Democracy in Europe*, London: Routledge; Mouffe, Chantal (2005), *Over het politieke*, Kampen: Klement; Mounk, Yascha (2018), *The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save it*, Harvard: HUP.
21. Deze perspectieven zijn ontleend aan: Olsson, J., (2003), 'Democracy paradoxes in multi-level governance: Theorizing on structural fund system research', in: *Journal of European Public Policy* 10(2), pg. 283-300. Zie verder ook: Sørensen, en J. Torfing (2005), 'The Democratic Anchorage of Governance Networks', in: *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), pg. 195-218.
22. Barber, B. (1984), *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, Berkeley: University of California Press; Held, D. (2006), *Models of democracy*, Cambridge: Polity Press.
23. Ontwikkelingen als politieke versnippering en de opkomst van lokale politieke groeperingen hebben hier zeker aan bijgedragen.
24. Feiock, R.C., I. W. Lee, H. J. Park, K. H. Lee (2010), 'Collaboration Networks Among Local Elected Officials: Information, Commitment, and Risk Aversion', in: *Urban Affairs Review* 46(2) pg. 241- 262.
25. Hendriks, F., Th. Toonen (eds.) (2001), *Polder Politics in The Netherlands: The Re-invention of Consensus Democracy in The Netherlands*, Aldershot: Ashgate.
26. Zie: Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard: Harvard University Press.
27. Koole, R. (2019), 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?', in: *RegelMaat* (34) 2, pg. 95-111  
Braun, C. (2016), 'Het Nederlandse poldermodel langs de democratische meetlat: over representativiteit, verantwoording en belangenvertegenwoordiging', in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? - de legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 37-60.
28. Schaap, L. et al. (2019), 'Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland', in: *Bestuurswetenschappen* (73) 2, pg. 47-69.
29. Fung, A. (2006), 'Varieties of Participation in Complex Governance' in: *Public Administration Review*; 66 (1) pg. 66-75.
30. Setälä, M. en G. Smith (2018), 'Mini-publics and deliberative democracy', in: A. Bächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge, en M.E. Warren (ed.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press, pg. 300-3014.
31. Boogers, M. P.J. Klok, S.A.H. Denters, M. Sanders (2016), *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, Den Haag: BZK.
32. Over ervaringen met lokale burgertoppen, zie: Boogaard, G. en A. Michels (red.) (2016), *G1000: ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom.
33. Hendriks, F. (2012), *Democratie onder druk: over de uitdagingen van de stemmingendemocratie*, Amsterdam: Van Genneep.



Essay in opdracht van  
het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Meer informatie:**  
[www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl) en  
[www.regionale-energiestrategie.nl](http://www.regionale-energiestrategie.nl)

