

# Toelichting onderzoek borging lokaal eigendom in gemeentelijk beleid

08 April 2024

## Aanleiding

In 2019 is in het Klimaatakkoord afgesproken dat we streven naar 50% lokaal eigendom bij hernieuwbare opwerk projecten op land. De [landelijke monitor Financiële Participatie](#) kijkt naar de stand van zaken in het daadwerkelijk realiseren van dit streven van lokaal eigendom in zon- en windprojecten in Nederland. Die monitor laat zien dat het percentage van de totale productie dat in lokaal eigendom is gerealiseerd, de laatste jaren blijft schommelen rond de 25%.

In alle 30 Regionale Energiestrategieën (RES'en) in Nederland is dit streven naar lokaal eigendom opgenomen. Het Nationaal Programma RES ondersteunt de 30 RES-regio's hierbij zoveel mogelijk. Ook EnergieSamen, de landelijke koepelcoöperatie van energiecoöperaties in Nederland, doet dat via de Participatiecoalitie. NP RES maakten o.a. [het werkblad Lokaal Eigendom](#) en [de explainer video over lokaal eigendom](#).

### *Verankering streven lokaal eigendom in beleid*

In de Handreiking 2.0 van NP RES is opgenomen dat het streven naar lokaal eigendom verankerd wordt in provinciaal en gemeentelijk beleid. Daarop bieden zowel NP RES als EnergieSamen/Participatiecoalitie ondersteuning. Het opnemen van lokaal eigendom in gemeentelijk beleid geeft zowel de samenleving als markt duidelijkheid over welke rol lokaal eigendom speelt in de regionale energietransitie.

De vraag ontstond waar we nu staan op dit onderwerp. Is het streven naar lokaal eigendom nu overal verankerd en zo ja, hoe is dat dan gebeurd?

### *Onderzoek stand van zaken*

Daarom deden NP RES en EnergieSamen samen onderzoek naar het verankeren van het streven naar lokaal eigendom in het gemeentelijk beleid. Voor elke gemeente in Nederland is de stand van zaken in beeld gebracht. De resultaten helpen NP RES en EnergieSamen hun ondersteuning op dit terrein nog gericht in te kunnen zetten.

De onderzoeksmethode die we daarbij gebruikt hebben en hoe we de categorisering hebben toegepast, staat uitgelegd in deze toelichting. In de bronnenlijst (aparte bijlage) vind je de bronnen terug die we bij het onderzoek gebruikten.

### *Vragen?*

Heb je vragen over het streven naar lokaal eigendom en de borging van dat streven in lokaal beleid? Neem dan contact op met Els Holsappel, thematrekker Lokaal Eigendom & Energiegemeenschappen van NP RES via [e.holsappel@npres.nl](mailto:e.holsappel@npres.nl).

## De kaarten zon en wind

Het resultaat is een kaart die de situatie weergeeft voor zon en een kaart die dat doet voor wind:

De kaart zon: <https://public.flourish.studio/visualisation/17425076/>

De kaart wind: <https://public.flourish.studio/visualisation/17425060/>

De kaarten geven inzicht in hoe het staat met de borging van lokaal eigendom in beleid per gemeente. Het gaat dus niet om het aantal zon- of windprojecten dat gerealiseerd is in lokaal eigendom. Dat inzicht is te vinden in [de jaarlijkse monitor Financiële Participatie](#) van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

## Belang van borging in lokaal en regionaal beleid

Het streven naar lokaal eigendom is een inspanningsverplichting. Dat wil zeggen dat de initiatiefnemer de verplichting heeft om zich in te spannen om een deel van het project in lokaal eigendom te realiseren. Wat lokaal eigendom precies inhoudt en wanneer er sprake is van lokaal eigendom is te vinden op [de website van NP RES](#).

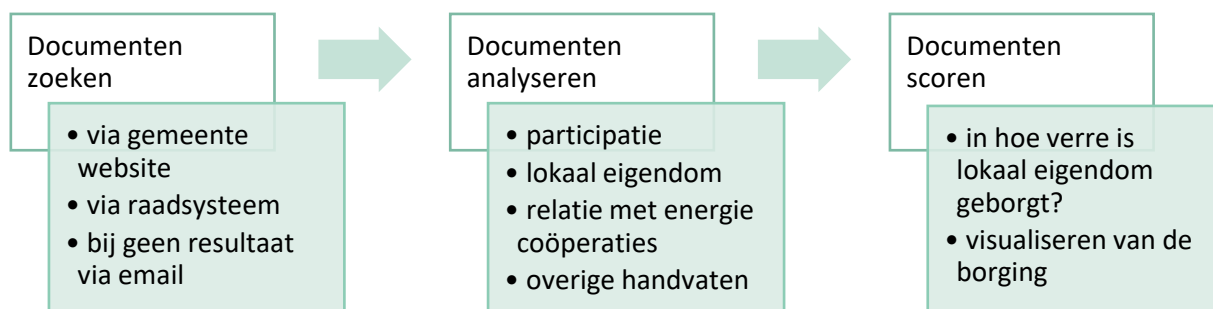
Om projecten daadwerkelijk in lokaal eigendom gerealiseerd te krijgen, is het nodig om de inspanningsverplichting en de wensen en ambities van een gemeente, goed vast te leggen in lokaal beleid dat is vastgesteld door de gemeenteraad. Voor zonneprojecten op land is de gemeente veelal bevoegd gezag. Voor windprojecten is dit veelal de provincie, die de bevoegdheid meestal gedelegeerd heeft aan de gemeente. De gemeente heeft zowel bij zon op land als wind altijd te maken met de provincie, omdat de provincie de kaders stelt waar grootschalige opwek niet (of juist wel) een plek kan krijgen in de provincie. Binnen de RES-regio is gezamenlijk afgesproken hoeveel energie grootschalig waar wordt opgewekt. Dit is vastgelegd in de RES 1.0 of de RES 2.0.

Beleed en bevoegdheden zijn dus met elkaar verweven op gemeentelijk en provinciaal niveau. Als het streven naar lokaal eigendom bij deze bestuurslagen in beleid is opgenomen, is de borging van lokaal eigendom het sterkst. Bovendien kunnen provincie, RES-regio en gemeenten elkaar versterken en onderling afspreken wie wat doet in kennisdeling en in de ondersteuning van lokale energie-initiatieven.

Borging van het streven naar lokaal eigendom in het beleid van het bevoegde gezag is cruciaal. Dit beleid bepaalt wat waar en hoe ontwikkeld kan worden. Als in dat beleid lokaal eigendom niet helder beschreven staat, kan een gemeente de inspanningsverplichting niet of nauwelijks opleggen. Het borgen van lokaal eigendom in door de raad vastgesteld beleid geeft gemeenten meer middelen in handen om te sturen op lokaal eigendom en biedt houvast om plannen die zonder lokaal eigendom ingediend worden, bij te sturen als gemeenten dat willen. Een verwijzing naar wat er over lokaal eigendom is gezegd in de RES 1.0 of 2.0 is in veel gevallen niet voldoende om de inspanningsverplichting daadwerkelijk op te leggen.

## Methode

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van publiek beschikbare beleidsdocumenten van gemeenten. In het kort bestaat de methode uit drie onderdelen: documenten zoeken, analyseren en scoren.



## Documenten zoeken

De onderzoeksperiode liep van augustus t/m december 2023. Per gemeente is op de gemeentewebsites en raadsystemen gezocht naar beleidskaders die te maken hebben met duurzame opwek op land. Wanneer er geen kaders gevonden werden is er via de mail contact opgenomen met de desbetreffende gemeente.

In maart 2024 is het onderzoek via NP RES ter inzage naar alle gemeenten verstuurd, waarbij gemeenten missende beleidsdocumenten konden aandragen.

## Documenten analyseren

Per beleidsstuk zijn de volgende elementen geanalyseerd:

### *Onderwerp:*

- Gaat het beleidsstuk over **zon** of **wind** of beide?
- Is het beleidstuk geldend<sup>1</sup> voor toekomstige initieven?

### *Participatie*

- Wordt **participatie benoemd**? Het gaat hier specifiek om participatie in relatie tot duurzame energieprojecten, niet om participatie voor de totstandkoming van het beleidsstuk
- Is er een **inspanningsverplichting** voor participatie vereist? Wordt er alleen planologische medewerking gegeven wanneer de projectontwikkeling participatie heeft gefaciliteerd?
- Wordt er **een kader voor participatie** gesteld? Hangen er concrete eisen aan de vorm van participatie?
  - Welke vormen van proces participatie zijn benoemd?  
Informereren – meepraten – meebeslissen
  - Welke vormen van financiële participatie zijn benoemd?  
Omgevingsfonds – financiële participaties – lokaal eigendom

### *Lokaal eigendom*

- Wordt lokaal eigendom benoemd?
- Wordt er een inspanningsverplichting voor 50% lokaal eigendom vereist?
- Wordt erkend dat 'zeggeschap' lokaal eigendom onderscheid van andere vormen van financiële participatie?

### *Energie coöperaties*

- Worden energiecoöperaties of bewonersinitiatieven benoemd?
- Wordt er structureel samengewerkt met energiecoöperaties of bewonersinitiatieven? Of worden ze structureel ondersteund?

### *Aanvullende handvaten*

- Worden grondvergoedingen gesocialiseerd?
- Mogen er concurrerende plannen in gebieden zijn? Of wordt er 1 plan per zoekgebied vereist?

---

<sup>1</sup> Let op: tender documenten zijn hierbij niet geraadpleegd. In een goed ruimtelijk ordeningsproces kan de inspanningsverplichting lokaal eigendom alleen worden opgenomen als selectiecriteria, mits deze reeds is beschreven in beleid (zie [werkblad maatschappelijke tender](#) NP RES)

## Documenten scores

Alle documenten krijgen op basis van de analyse een score toebedeeld (geen borging, incomplete borging, complete borging, optimale borging). Als het beleid van een gemeente is verspreid over twee of meer documenten worden de analyses bij elkaar opgeteld.

Lokaal eigendom is in een gemeente goed geborgd in beleid als de beleidsdocumenten onder de score 'complete borging' zijn geplaatst. In dit onderzoek erkennen wij ook de gemeenten die nog een stap verder gaan in het borgen van de belangen van de omgeving met de score 'optimale borging'

De criteria voor de scores zijn als volgt:

### Geen borging

- Geen beleidsdocumenten
- Of Geen borging in beleidsdocumenten

### Incomplete borging

- Relevantie van participatie en lokaal eigendom worden erkend
- Geen handvatten voor de uitvoering participatie en lokaal eigendom

### Complete borging

- Relevantie van participatie en lokaal eigendom worden erkend
- Inspanningsverplichting 50% lokaal eigendom
- Inspanningsverplichting participatie
- In de inspanningsverplichting participatie is gedifferentieerd in participatievormen

### Optimale borging

- Relevantie van participatie en lokaal eigendom worden erkend
- Inspanningsverplichting 50% lokaal eigendom
- Inspanningsverplichting participatie
- In de inspanningsverplichting participatie is gedifferentieerd in participatievormen
- Handvatten voor sociale grondvergoedingen & concurrerende plannen in een zoekgebied
- Ondersteuning van energiecoöperaties/bewonersinitiatieven

## Beleid versus uitvoering

Tijdens het onderzoek zijn verschillende gemeenten benaderd waarvan online geen beleid gevonden kon worden. Een aantal van hen gaf terecht aan dat ondanks dat er geen beleid is, er wel een succesvolle werkrelatie met hun lokale energie coöperatie wordt onderhouden en/of de gemeente wel succesvolle projecten met (50%) lokaal eigendom kent. Dit geeft weer dat het hebben van goede borging in beleid niet altijd de uitvoering van lokaal eigendom stopt. Ook is het zo dat het hebben van borging in beleid geen garantie is voor meer projecten in lokaal eigendom. Daar is over het algemeen meer voor nodig.

Andersom kunnen we wel zeggen dat zonder een goede borging van het streven naar lokaal eigendom in gemeentelijk beleid dat is vastgesteld door de gemeenteraad, het realiseren van lokaal eigendom in zon- en windprojecten een stuk moeilijker en ingewikkelder wordt. Lokale initiatieven

worden het meest in hun kracht gezet als de provincie, RES-regio en gemeenten elkaar versterken en onderling afspreken wie wat doet in de ondersteuning van lokale energie-initiatieven.

## Hoe verder?

Heb je vragen over het borgen van lokaal eigendom in beleid? Of wil je aan de slag met de verbetering van je beleid? We hebben hieronder op een rijtje gezet welke hulpmiddelen NP RES en Energie Samen tot beschikking hebben.

### NP RES

Alles over lokaal eigendom, inclusief definitie en landelijke monitor: [pagina's Lokaal Eigendom van NP RES](#).

[Alles over de maatschappelijke tender](#) (NP RES).

Hulp nodig bij het borgen van lokaal eigendom in beleid, vragen over lokaal beleid of behoefte aan een bijdrage vanuit NP RES aan een regionale bijeenkomst op dit thema? Neem dan contact op met Els Holsappel, thematrekker Lokaal Eigendom & Energiegemeenschappen NP RES via [e.holsappel@npres.nl](mailto:e.holsappel@npres.nl).

### Energie samen

Meer weten over lokaal eigendom? Kijk dan naar de kenniscollectie [lokaal eigendom](#) en de kenniscollectie [samenwerken met overheden](#)

De gemeenteraad aansporen lokaal eigendom beter te borgen? Deze [aanbiedingsbrief](#) rond lokaal eigendom kan helpen (incl. motie voor gemeenteraden)

Nog bouwen aan de werkrelatie tussen de gemeente en lokaal initiatief? De [opgroeiverkenner](#) biedt een visuele gesprekstool om jullie gesprek faciliteren.

Nog aan zoeken hoe je als ambtenaar het beste kan samenwerken met bewonersinitiatieven? Een [5-daagse opleiding](#) van SDO en Energie Samen gericht op ambtenaren, met de samenwerking effectief samenwerken met energiecoöperaties als een van de hoofdthema's.

Heb je vragen over het onderzoek en de gebruikte methodiek? Neem dan contact op met Merel Oldenburg Van EnergieSamen via [merel.oldenburg@energiesamen.nu](mailto:merel.oldenburg@energiesamen.nu).