# Toelichting onderzoek borging lokaal eigendom in gemeentelijk/provinciaal beleid

08-12-2025

## Aanleiding

In 2019 is in het Klimaatakkoord afgesproken dat we streven naar 50% lokaal eigendom bij hernieuwbare opwek projecten op land in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van zon- en windparken 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 Energiestrategieen (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, de modelverordening lokaal eigendom, de explainer video over lokaal eigendom en de webinar over het borgen van lokaal eigendom in beleid.

*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 ondersteuning. Het opnemen van lokaal eigendom in gemeentelijk en provinciaal 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/provinciaal beleid. Voor elke gemeente en provincie in Nederland is de stand van zaken in beeld gebracht. De resultaten helpen NP RES en EnergieSamen hun ondersteuning op dit terrein nog gerichter in te kunnen zetten. De eerste onderzoeksronde was afgerond in begin 2024 en betrof alleen gemeentelijk beleid voor grootschalige zon en wind op land. Voor meer informatie over de resultaten van de eerste onderzoeksronde, zie de webpagina's hierover van EnergieSamen en NP RES. Het onderzoek is geactualiseerd en verbreed met het provinciaal wind beleid in het najaar van 2025.

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.

*Let op*

Dit onderzoek laat zien wat de stand van zaken is met betrekking tot het borgen van lokaal eigendom in beleid. Het zegt dus niets over wat gemeenten en provincies in de praktijk doen om projecten in lokaal eigendom gerealiseerd te krijgen. Beide zijn belangrijk: zowel het beleidsmatig borgen als het stimuleren en ondersteunen van de realisatie in de praktijk. Zie ook de webinar over het borgen van lokaal eigendom in beleid die NP RES en Energie Samen hier samen over maakten.

*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.

## De kaarten zon en wind

Het resultaat van het onderzoek is een kaart die de situatie weergeeft voor zon en een kaart die dat doet voor wind voor gemeenten en een kaart die de situatie weergeeft voor wind voor provincies:

2025 (actualisatie)
De kaart zon gemeenten: https://public.flourish.studio/visualisation/26818102/
De kaart wind gemeenten: https://public.flourish.studio/visualisation/26818118/
De kaart wind provincies: https://public.flourish.studio/visualisation/26818122/

2024 (1e onderzoek)
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 en provincie. **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 Financiele 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 kan delegeren t 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.

Beleid 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.

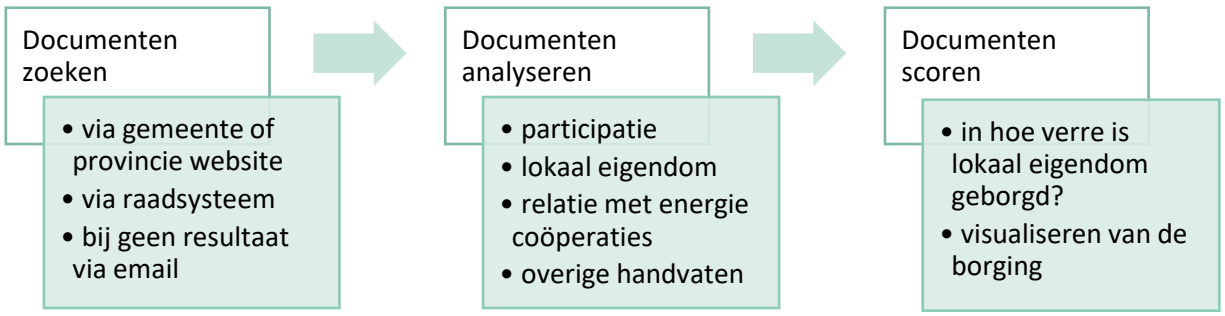
Borging van het streven naar lokaal eigendom in het beleid van het bevoegde gezag is cruciaal. Dit beleid bepaalt wat waar en hoe ontwikkeld kan worden. Als in dat beleid lokaal eigendom niet helder beschreven staat, kan een gemeente/provincie de inspanningsverplichting niet of nauwelijks opleggen. Het 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.

*Inwerkingtreding nieuwe Energiewet*
Deze inspanningsverplichting voor lokaal eigendom kan vanaf 1 januari 2026 juridisch worden afgedwongen onder de nieuwe Energiewet en de Omgevingswet. Provincies en gemeenten kunnen bij verordening vastleggen dat initiatiefnemers van zonne- en windparken deze inspanningsverplichting goed moeten motiveren. Als deze motivering niet voldoende is, kan het bevoegd gezag maatregelen nemen, zoals een boete opleggen. Zo kunnen zij sturen op een zorgvuldig participatieproces met de omgeving. Gemeenten en provincies kunnen lokaal eigendom stimuleren, maar kunnen de initiatiefnemer geen resultaatverplichting opleggen. Alleen de inspanningsverplichting tot het verkrijgen van lokaal eigendom is juridisch afdwingbaar. Daarom is het belangrijk dat de gemeente/provincie hier concrete kaders voor stelt in het onderliggende beleid. NP RES heeft, samen met VNG een modelveroordening beschikbaar gesteld.

## 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 2025 t/m 5 december 2025 met als doel de actualisatie van de stand van zaken. Ook is het onderzoek uitgebreid tot provinciaal beleid. Er werdt gezocht naar beleidstukken die betrekken hebben tot grootschalige zon en wind projecten op land, conform het streven naar lokaal eigendom in het Klimaatakkoord. Dat betekent o.a. dat zon op dak, solar carport en mini-windmolens niet in de scope van dit onderzoek vallen.

In november 2025 is het geactualiseerde onderzoek via NP RES ter inzage naar alle gemeenten verstuurd, waarbij gemeenten missende beleidsdocumenten konden aandragen. In november 2025 is ook contact opgenomen met de 12 provinicies voor validatie.

### Documenten analyseren

Per beleidsstuk zijn de volgende elementen geanalyseerd:

*Onderwerp*:
- Gaat het beleidsstuk over **zon** of **wind** of beide?
- Is het beleidsstuk geldend[1] voor toekomstige initiatieven?

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

*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 projectontwikkelaar participatie heeft gefaciliteerd?
- Wordt er **een kader voor participatie** gesteld? Hangen er concrete eisen aan de vorm van participatie?
    - Welke vormen van procesparticipatie zijn benoemd?
      Informeren – 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 **'zeggenschap'** lokaal eigendom onderscheid van andere vormen van financiële participatie?
- Wordt lokaal eigendom juridisch afgedwongen bij **verordening**?[2]

*Energiecoöperaties/-gemeenschappen*

- Worden energiecoöperaties, energiegemeenschappen en/of bewonersinitiatieven benoemd?
- Wordt er structureel samengewerkt met energiecoöperaties, energiegemeenschappen 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?
- Wordt er gebruik gemaakt van een maatschappelijke tender?

## Documenten scoren

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/provincie is verspreid over twee of meer documenten worden de analyses bij elkaar opgeteld.

Lokaal eigendom is in een gemeente/provincie 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'

In de categorie 'geen borging' vallen ook de gemeenten die er expliciet voor gekozen hebben om geen windmolens en/of zonneparken toe te staan in hun gemeente. In deze categorie vallen ook de gemeenten die het beleid waarin lokaal eigendom geborgd was, hebben ingetrokken, bijvoorbeeld omdat zij hun doelstelling gerealiseerd hebben (zoals bijvoorbeeld de gemeenten Wijk bij Duurstede en Berkelland) of omdat de gemeenteraad geen initiatieven meer toelaat.

[2] Let op: de verordeningen waren op moment van onderzoeken nog niet rechtsgeldig. Deze zijn pas op 01-01-2026 met de inwerkingtreding van de Energiewet in werking getreden.

De criteria voor de scores zijn als volgt:

### Geen borging

- Geen beleidsdocumenten en/of keuze voor geen wind- of zonneparken
- 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 inpanningsverplichting participatie is gedifferentieerd in participatievormen

### Optimale borging

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

## 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 energiecoöperatie 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 stokt. 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, zowel in de borging in beleid als in onderlinge afspraken over 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, inclusief de paging over het borgen van lokaal eigendom in beleid, de modelverordening voor lokaal eigendom, en 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.

**Energie Samen**

Meer weten over lokaal eigendom? Kijk dan naar de kenniscollectie lokaal eigendom, de kenniscollectie samenwerken met overheden en een aanbiedingbrief incl. motie voor de gemeenteraad. Daarnaast geeft het whitepaper 'het Waarom van Lokaal Eigendom' inzicht in de redenen en overzicht van lokaal eigendom in een intergraal lokaal energiesysteem.

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

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