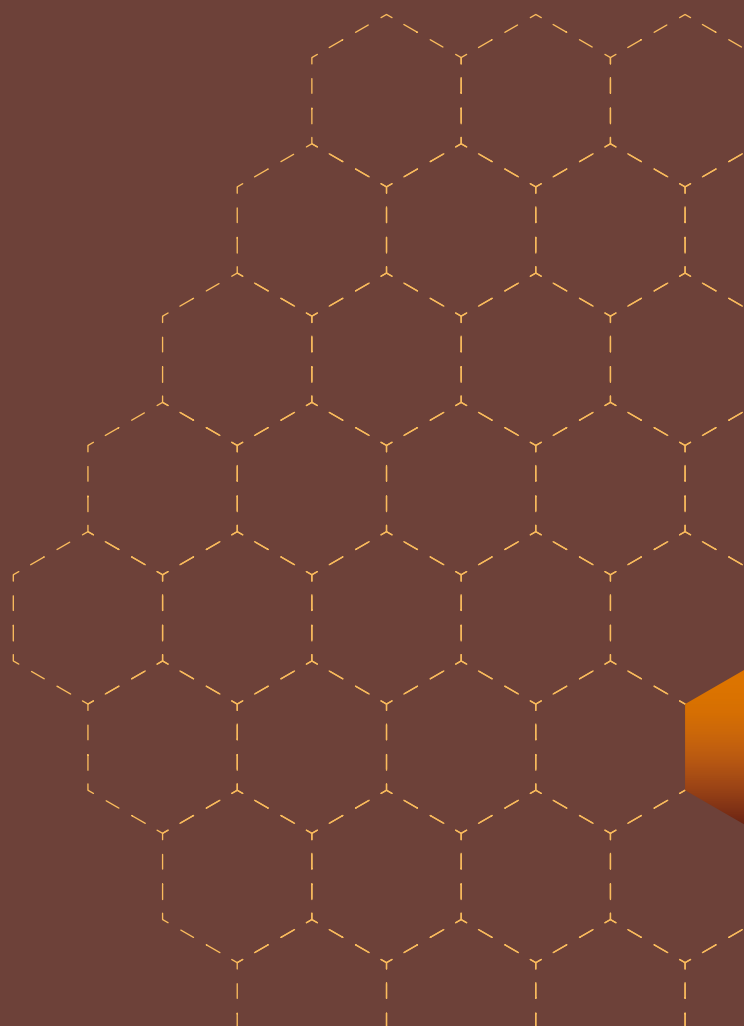


Van eigendom naar invloed

Routes en ruimte voor lokaal
eigendom in de energietransitie
van Flevoland



COLOFON

Het rapport “Van Eigendom naar Invloed: Routes en ruimte voor lokaal eigendom in de energietransitie van Flevoland” is opgesteld in opdracht van de RES Flevoland

Opdrachtnemer: Energiegemeenschappen Alliantie (ENGEA) B.V.

Datum: 30 juni 2025

Auteurs: mr. D. (Durk) Groenveld namens Woodwater Legal en
P. (Peter) Rempelberg en mr. J.A. (Jan Albert) Timmerman
namens de Energiegemeenschappen Alliantie (ENGEA)

De auteurs danken de bij het onderzoek betrokkenen bij de zes Flevolandse gemeenten, de provincie Flevoland (meer in het bijzonder Tys de Ruijter) en leden van de RES Adviesraad voor hun waardevolle inbreng.

Vormgeving van het rapport was in handen van Mirthe Cuenen (StudioMES).

©Energiegemeenschappen Alliantie (ENGEA) B.V.



Inhoudsopgave

Voorwoord en leeswijzer	5
Managementsamenvatting	9
1. Vraagstelling en aanpak	16
2. Onderzoek en conclusie.....	18
2.1 Structuur in handelen als het gaat om energieprojecten	18
2.2 Onderzoeksopzet.....	20
2.3 Het onderzoek en de uitkomsten.....	25
3. Lokaal eigendom en de wegen daarnaartoe.....	29
3.1 Wat is lokaal eigendom?.....	30
3.2 Ruimte vanuit de Energiewet voor lokaal eigendom?.....	36
3.3 Wat kan een decentrale overheid aangaande lokaal eigendom?	39
3.4 De vragen uit de opdracht	40
3.5 Lokaal eigendom en energiearmoede	43
3.6 Stimuleren, verankeren, financieren en energiearmoede aanpakken.....	49
3.7 Belang van omgevingswaarde en lokaal eigendom	50
3.8 Beginselen zijn het startpunt	51
4. De wegen naar lokaal eigendom uitgewerkt	52
4.1 Verordening ex artikel 6.12 lid 3 Energiewet	52
4.2 Beleid lokaal eigendom 1.0 en 2.0 via omgevingsvisie, programma's of omgevingswaarden	53
4.3 Toelatingsplanologie (in combinatie met beleid en anterieure overeenkomst)	55
4.4 Uitnodigingsplanologie (in combinatie met beleidskaders)	56
4.5 Maatschappelijke tender.....	57
4.6 Energiegebiedsplan	58

4.7 Gronduitgifte	60
4.8 Energiegemeenschap	61
4.9 Greendeal.....	63
4.10 Investeren (eigen energiebedrijf).....	64
4.11 Participeren (mee-investeren)	64
4.12 Subsidiëren	65
4.13 Financieren	66
4.14 Mogelijkheden ex artikel 6.12 lid 2 Energiewet	67
4.15 Warmtegemeenschap of publiek warmtebedrijf.....	69
4.16 Overzichtstabel instrumenten per route	70
5. Bestaand beleid lokaal eigendom	71
5.1 Overzicht financiële participatie RES, gemeenten en provincie	72
5.2 Overzicht Lokaal eigendom RES, gemeenten en provincie	77
6. Specifiek: Verordening 6.12 lid 3 Energiewet	80
6.1 Inleiding	80
6.2 Inhoud modelverordening	80
7. Verdieping: het Energiegebiedsplan	85
7.1 Inleiding	85
7.2 Decentrale energiesysteem: wat is het?	87
7.3 Routekaart(en): inrichting decentraal energiesysteem.....	88
7.4 Toelichting routekaart (per bouwsteen)	89
7.5 Juridische borging afspraken energiegebiedsplan; positionering energiegemeenschap of warmtegemeenschap.....	91
Bijlsge 1: Stand van zaken RES-opgave Flevoland (wind en zon op land)	93
Bijlage 2: Drie Routekaarten.....	97



Voorwoord en leeswijzer

Voor u ligt het eindresultaat in uitgeschreven vorm van het onderzoek dat de **Energiegemeenschappen Alliantie (ENGEA) B.V.** in opdracht van de **RES Flevoland** heeft uitgevoerd. De RES-regio wilde met dit onderzoek ondersteuning krijgen bij het verder invullen van het begrip lokaal eigendom bij de opwek, opslag en conversie van duurzame elektriciteit en warmte, en bij de vraag op welke manier hier in de provincie Flevoland mee om kan worden gegaan.

Dit onderzoek komt voort uit de wens van RES Flevoland om het begrip lokaal eigendom nader te concretiseren, zoals vastgelegd in de agenda voor toekomstig onderzoek van de RES.¹ Die wens ontstond mede uit de constatering dat het streven naar 50% lokaal eigendom weliswaar in RES 1.0 is opgenomen, maar in de praktijk nog onvoldoende is verankerd in het beleid van gemeenten en provincie.²

Eerdere verkenningen, waaronder het onderzoek van Energie Samen en NPRES³, laten zien dat zeggenschap in de exploitatiefase cruciaal is om daadwerkelijk van lokaal eigendom te kunnen spreken.

Overigens is het goed om op te merken dat Flevoland - opvallend genoeg, gezien haar aanzienlijke bijdrage aan de landelijke opwekking van hernieuwbare energie - een

relatief hoog percentage lokaal eigendom kent! Meer daarover is te vinden in Bijlage 1.

De RES-regio concludeerde daarom dat er behoefte was aan een concrete “gereedheidskist”: een set van beleids- en juridische instrumenten waarmee gemeenten en provincie lokaal eigendom structureel kunnen borgen, passend bij hun eigen ambitie, context en schaalniveau.

Dit onderzoeksrapport beantwoordt die behoefte door niet alleen onderscheid te maken tussen lokaal eigendom 1.0 (zon en wind op land) en 2.0 (warmte, opslag, conversie), maar ook door per route naar lokaal eigendom aan te geven wat beleidsmatig, juridisch en financieel mogelijk is. Daarmee biedt het bestuurders en ambtenaren houvast bij het formuleren van beleid en het kiezen van instrumenten

¹ Voortgangsnotitie RES Flevoland 2023 pagina 44

² Op de kaarten voor [zon Beleid LE zon | Flourish](#) en [wind Beleid LE Wind | Flourish](#) wordt met een getal 1 t/m 4 de borging in beleid van lokaal eigendom

aangegeven, waarbij 4 maximale borging is. De Flevolandse gemeenten scoren beperkt.

³ Zie hiervoor voetnoot 6.

die bijdragen aan een rechtvaardige en lokaal gedragen energietransitie.

De resultaten van het onderzoek presenteren wij onder de titel “Van Eigendom naar Invloed”. Deze titel vat kernachtig samen hoe in Flevoland het denken over lokaal eigendom is geëvolueerd: het gaat niet (alleen) meer om lokaal eigendom in wind en zonprojecten. Gedurende dit onderzoek kwamen wij namelijk – eenvoudigweg omdat Flevoland grotendeels de RES-opgave voor 2030 voor zon- en wind op land al heeft ingevuld (zie Bijlage 1) – tot het inzicht dat lokaal eigendom op deze terreinen in de provincie aan relevantie verliest. In de toekomst zal het vooral gaan om **zeggenschap, sturing en publieke waarden** in relatie tot de **gehele lokale energievoorziening**.

Dat sluit overigens geheel aan bij recente analyses van zowel de Minister van Klimaat en Groene Groei (in een kamerbrief)⁴ als de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (in het rapport “Falen en opstaan”)⁵. Beide documenten benadrukken dat een robuust decentraal energiesysteem alleen kan slagen als lokale gemeenschappen – van burgers, bedrijven en/of overheden - zeggenschap en eigenaarschap krijgen, wat lokaal eigendom tot een cruciale bouwsteen maakt voor

energietransitie en systeemweerbaarheid. Hoewel het in de toekomst vooral zal gaan om zeggenschap, sturing en publieke waarden rond de gehele lokale energievoorziening, blijft er een opgave



bestaan om ook na 2030 door te gaan met wind en zonne-energie op land. Bij de repowering van windparken blijft lokaal eigendom dus onverminderd belangrijk. Daarom blijft het relevant om ook voor de gemeenten in de provincie Flevoland de routes naar lokaal eigendom voor wind- en zonne-energie op land in kaart te brengen.

⁴ Zie de kamerbrief van 18 juni 2025 op [Voorzienings- en leveringszekerheid energie](#) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁵ Zie het rapport van mei 2025 op [Falen en opstaan](#). Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur

Dezelfde routes kunnen overigens grotendeels worden gebruikt om instrumenten te vinden die een mogelijk streven naar lokaal eigendom bij andere projecten dan zon en wind ondersteunen.

In het onderzoek wordt vooral het handelingsperspectief van de zes Flevolandse gemeenten over lokaal eigendom uitgelicht, en in mindere mate dat van de provincie zelf. Dat is een bewuste keuze geweest, die in overleg met de opdrachtgever is gemaakt. De instrumenten die door gemeenten kunnen worden toegepast, zijn echter veelal ook bruikbaar voor de provincie. Wanneer in het rapport wordt beschreven dat een gemeente een instrument kan toepassen, geldt dat in principe ook voor de provincie, tenzij expliciet is vermeld dat een instrument uitsluitend voor een gemeente geschikt is. Op deze wijze kan dus ook de provincie een handelingsperspectief over lokaal eigendom aan het rapport ontleen.

Met dit voorwoord en leeswijzer willen wij verder aangeven van welke (eigen) begrippen en definities wij uitgaan. Want als er één les te trekken valt uit de omgang met het begrip lokaal eigendom de afgelopen 5 jaar, is dat woorden ertoe doen. Er kan worden gesteld dat er net zoveel definities zijn van lokaal eigendom als dat er gemeenten en provincies zijn. Elke decentrale overheid kiest en formuleert haar eigen definitie. Maar als een decentrale overheid niet scherp omschrijft waarop zij

bij het streven naar lokaal eigendom precies een inspanning vraagt, ontstaat voor ontwikkelaars van wind- en zonprojecten op land al snel de ruimte om aan het beleid te voldoen. Zonder dat het beoogde doel - dat niet voldoende duidelijk werd beschreven - daadwerkelijk wordt bereikt. Daar zijn legio voorbeelden van.

“Met dit voorwoord en leeswijzer willen wij verder aangeven van welke (eigen) begrippen en definities wij uitgaan. Want als er één les te trekken valt uit de omgang met het begrip lokaal eigendom de afgelopen 5 jaar, is dat woorden ertoe doen.”

Waar woorden en definities ertoe doen, is in ieder geval het volgende. Gedurende het onderzoek zijn wij het streven naar mede-eigendom en zeggenschap bij zon en windprojecten op land gaan aanduiden als **“lokaal eigendom 1.0”** en het streven naar mede-eigendom en zeggenschap bij andere projecten in de energievoorziening als **“lokaal eigendom 2.0”**. Dit om duidelijk te maken waar we het over hebben als het om energieprojecten en lokaal eigendom gaat. Voor dit onderzoek hanteren wij deze begrippen. Wanneer wij overigens spreken over lokaal eigendom zonder toevoeging, wordt hiermee zowel lokaal eigendom 1.0 als 2.0 bedoeld. Dientengevolge gaat dit onderzoek deels over routes naar lokaal eigendom 1.0 en deels over routes naar lokaal eigendom 2.0.

Een ander punt waar definities ertoe doen, betreft een nieuwe werkvorm in het kader van energieplanologie die wij introduceren als het “Energiegebiedsplan”. In hoofdstuk 7 werken wij uit hoe dit plan kan worden ingezet wanneer een gemeente (of de provincie) een route naar lokaal eigendom volgt.

De subtitel “Routes en ruimte voor lokaal eigendom in de energietransitie van Flevoland” sluit daarbij aan: wij geven handelingsopties (routes) voor lokaal eigendom (1.0 en 2.0), benoemen waar de juridische en beleidsmatige ruimte daarvoor ligt en spitsen dit toe op Flevoland.

Als wij in dit onderzoek bepaalde blokken markeren betreft dit een conclusie. Gearceerde delen zijn veelal illustraties of intermezzo's die dienen ter verduidelijking.

Wij hopen dat dit onderzoek de gemeenten in de provincie Flevoland en de provincie een perspectief biedt om met de routes naar lokaal eigendom de lokale beleidsdoelen te bereiken. Maar bovenal kan het bijdragen aan een rechtvaardige energietransitie - een transitie waar iedereen aan kan deelnemen.

Durk Groenveld, Peter Rempelberg en Jan Albert Timmerman

30 Juni 2025





Management-samenvatting

De RES-regio Flevoland wil lokaal eigendom niet langer benaderen als een abstract beleidsdoel, maar het concreet maken in beleid en uitvoering. Mede omdat NP RES en Energie Samen op basis van eigen onderzoek vaststellen dat de beleidsmatige borging van lokaal eigendom in de RES-regio Flevoland, in vergelijking met andere regio's, (zeer) beperkt is.⁶ Want hoewel Flevoland vooroploopt in de opwekking van hernieuwbare elektriciteit op land (zon en wind), is het lokale eigenaarschap – in termen van zeggenschap en baten – nog onvoldoende beleidsmatig geborgd.

Energiegemeenschappen Alliantie (ENGEA) B.V. kreeg daarom opdracht om voor gemeenten en provincie in kaart te brengen wat de ambities zijn rond het realiseren van lokaal eigendom en of er een gedeeld begrip bestaat van de verschillende verschijningsvormen van lokaal eigendom. Die vormen zijn: beperkt particulier (lokaal) eigendom, collectief particulier (lokaal) eigendom en publiek (lokaal) eigendom.

Daarnaast zijn de provincie en gemeenten op zoek naar een menukaart met beschikbare instrumenten om lokaal eigendom te stimuleren of te faciliteren. Daarbij is ook van belang hoe dat lokale eigendom en de inzet van instrumenten kan worden verankerd in beleid. Het financieren van lokaal eigendom is één van die instrumenten. Maar hoe dat mogelijk

te maken, willen gemeenten en provincie eveneens graag weten. Tot slot willen gemeenten inzicht krijgen in de vraag of en hoe lokaal eigendom kan worden ingezet als middel tegen energiearmoede.

ENGEA heeft op basis van deze vragen onderzocht wat lokaal eigendom vanuit het perspectief van de gemeenten betekent, welke ambities er zijn en welke routes juridisch en beleidsmatig beschikbaar zijn. Dat is gedaan via analyse van beleidsstukken, interviews met zes gemeenten, een plenaire werksessie, terugkoppeling en discussie.

In het kader van het onderzoek is de dialoog gestart met de provincie en gemeenten. Wat betreft het gedeelde begrip van lokaal eigendom is daarover consensus.

⁶ Zie voor dit onderzoek [Borging lokaal eigendom in beleid kan beter | Regionale Energiestrategie](#).

Die consensus houdt in dat bekend is hoe lokaal eigendom momenteel in de praktijk wordt uitgelegd, hoe het kan worden toegepast en wat daar in algemene zin onder wordt verstaan. Gemeenten beseffen bovendien dat die consensus het startpunt is om zelf meer gericht en concreet te formuleren wat in hun gemeente precies onder lokaal eigendom wordt verstaan. Het is daarmee duidelijk dat niet het Rijk, de rechter of bijvoorbeeld NP RES bepaalt wat lokaal eigendom is. Maar dat dit voor een belangrijk deel de vrijheid is van gemeenten en de provincie.

Daarbij is er bij de gemeenten consensus over wat wordt verstaan onder beperkt particulier (lokaal) eigendom, collectief particulier (lokaal) eigendom en publiek (lokaal) eigendom is. Het is aan elke gemeente om verder in te zoomen en te bepalen welke vorm van lokaal eigendom men wenst.

Het denken van gemeenten in Flevoland over lokaal eigendom is bovendien verder geëvolueerd. Het is niet een doel op zich voor wind- en zonne-energie op land (de vraag is of dat het ooit was), maar zou een middel moeten zijn om publieke waarden zoals rechtvaardigheid, betaalbaarheid en zeggenschap in de gehele energievoorziening te realiseren.

De Flevolandse energievoorziening zou dan ook op basis van dit soort beginselen kunnen (of moeten) worden vormgegeven. Zie over deze beginselen paragraaf 3.8. Dit

zijn overigens veelal dezelfde beginselen die ook aan lokaal eigendom ten grondslag liggen! In ons rapport geven wij mee dat alvorens men in Flevoland werk wil maken van het borgen van lokaal eigendom in (gemeentelijk) beleid, het zinvol is om als gemeenten en provincie gezamenlijk eerst de beginselen die daaraan ten grondslag liggen te verwoorden en te borgen.

De Flevolandse energievoorziening zou dan ook op basis van dit soort beginselen kunnen (of moeten) worden vormgegeven. Zie over deze beginselen paragraaf 3.8. Dit zijn overigens veelal dezelfde beginselen die ook aan lokaal eigendom ten grondslag liggen! In ons rapport geven wij mee dat alvorens men in Flevoland werk wil maken van het borgen van lokaal eigendom in (gemeentelijk) beleid, het zinvol is om als gemeenten en provincie gezamenlijk eerst de beginselen die daaraan ten grondslag liggen te verwoorden en te borgen.

Terugkijkend op het verleden wordt duidelijk dat Flevoland er zeer goed in is geslaagd een hoog percentage lokaal eigendom te realiseren voor wind- en zonne-energie op land. Even daargelaten of dit het resultaat is geweest van stimulering door gemeenten en provincie of dat dit eenvoudigweg de omstandigheden van het geval waren.

Als gemeenten met kennis van nu destijds lokaal eigendom hadden willen stimuleren, zouden zij toen vooral hebben ingezet op collectief particulier (lokaal) eigendom. Dat

komt echter wel met een ‘maar’. Want als vanuit bepaalde bovenliggende beginselen - zoals eerlijk delen en het lokaal laten landen van voordelen - het instrument lokaal eigendom niet het meest effectief is, zou er ruimte moeten zijn om die beginselen ook op andere manieren te bereiken, zonder dat lokaal eigendom het hoogste doel hoeft te zijn. Mogelijk kan bijvoorbeeld met financiële afdrachten aan gebiedsfondsen of investeringen in de directe omgeving hetzelfde of zelfs meer worden bereikt.

Wat ook duidelijk werd, is dat lokaal eigendom in de ontwikkelfase geen zekerheid biedt dat dit in de latere fases eveneens het geval zal zijn; de fases waarin ook revenuen ontstaan. Het is daarom van belang te waarborgen dat het lokaal eigendom – dat in de vaak complexe ontwikkelfase is opgebouwd – ook in de exploitatiefase behouden blijft en geborgd is. Wordt dit niet geborgd, dan kan het risico ontstaan dat het tijdens de ontwikkeling aanwezige eigendom vóór de exploitatie fase wordt ‘gecasht’ (bijvoorbeeld door de ontwikkeling over te dragen aan een derde) waarbij de omgeving vervolgens met een andere partij te maken krijgt. Een partij die mogelijk niet meer de lokale verankering heeft en minder binding voelt met de omgeving.

Met de antwoorden op de vragen en andere lessen in het achterhoofd, ontstaat bij gemeenten een

‘voorkeursverschijningsvorm’ van lokaal eigendom. Dat is collectief particulier (lokaal) eigendom. De gedachte om projecten in publiek lokaal eigendom⁷ zelf te ontwikkelen, of dit samen met energiecoöperaties te doen, wordt vooralsnog niet vanzelfsprekend omarmd.

Daarmee is niet gezegd dat gemeenten geen belang zien in het ondersteunen van lokale initiatieven. Initiatieven waaraan iedereen kan deelnemen, ook zonder eigen financiële middelen. Dat belang wordt zeker onderkend.

Met de voorkeursverschijningsvorm van collectief particulier eigendom wordt het best geborgd dat iedereen profiteert. Beter dan met bij particulier lokaal eigendom. Een treffend – of beter gezegd schrijnend – beeld daarbij is dat in het dagelijks leven zichtbaar wordt (in kleding, vervoer, enzovoorts) wie dankzij particulier lokaal eigendom het meest heeft geprofiteerd van wind- en zonneparken, in contrast met degenen die niet konden, wilden of wisten mee te doen. Zichtbaar betekent overigens niet dat er afgunst is, maar het is een constatering.

Wellicht één van de belangrijkste lessen - of feitelijkheid - uit het onderzoek, is dat gemeenten in Flevoland voor wat betreft de RES-opgave tot 2030, het doel al zo ver hebben benaderd, dat de vraag hoe lokaal eigendom in beleid geborgd moet worden

⁷ Zoals bijv. in Hart van Brabant aan de orde is;

zie [Publiek Ontwikkelbedrijf REKS – Voor duurzame energie en een leefbaar klimaat](#)

voor wind- en zonne-energie op land minder relevant of deels achterhaald is. De naar ons oordeel meer relevante vraag die op tafel kwam, was of met mede-eigendom in lokale handen van andere delen van het decentrale energiesysteem, dat systeem zo kan worden gestuurd dat de lokale samenleving daarvan profiteert. Een goed voorbeeld in dat kader is de interventie van de gemeente Urk die met RWE een deal wenst te maken om (een deel van) hun windturbine te gaan gebruiken om een bedrijventerrein van energie te voorzien.⁸ Of meer negatief geformuleerd, om te voorkomen dat de energietransitie bepaalde groepen buitensluit.

Als het met lokaal mede-eigendom van alle delen van de energievoorziening - dus niet alleen wind- en zone energie op land - mogelijk is om de energietransitie rechtvaardiger te maken, dan zou dat wenselijk en nastrevenswaardig zijn. En om die energietransitie weer rechtvaardiger te maken (lees; de transitie vorm te geven op basis van dit en andere bovenliggende beginselen) is het zinvol dat gemeenten en provincie gezamenlijk de leidende beginselen voor de toekomstige energievoorziening van Flevoland verwoorden en borgen.

In het onderzoek en de dialoog kwam dan ook de vraag op tafel of er instrumenten zijn om ook lokaal mede-eigendom te realiseren van andere onderdelen van de energievoorziening dan zon- en windenergie op land, zoals opslag, conversie en warmte. Daarom maken wij in dit onderzoek en dit rapport onderscheid tussen **Lokaal eigendom 1.0** (gericht op wind en zonne-energie op land en gebaseerd op het Klimaatakkoord) en **Lokaal eigendom 2.0** (gericht op andere delen van de energievoorziening, zoals warmte, opslag en conversie).

De routes naar lokaal eigendom die wij onderscheiden (routes in de zin van manieren om lokaal eigendom te stimuleren of te faciliteren) hebben wij uitgewerkt voor zowel lokaal eigendom 1.0 als lokaal eigendom 2.0. In totaal zijn vijftien routes in kaart gebracht. Routes die gemeenten (en deels ook de provincie) kunnen volgen en om mede-eigendom bij zon- en windprojecten op land, conversie, warmte, opslag en ook groen gas, geothermie of aquathermie mogelijk te maken. Met deze routes beschikken gemeenten en provincie over een handelingsperspectief om de energietransitie vorm te geven binnen de kaders van bovenliggende beginselen en om lokaal eigendom als instrument daarbij te benutten.

Dat alles is nu vastgelegd in dit onderzoeksrapport.

⁸ Zie [Urker bedrijven willen rechtstreeks stroom aftappen van naastgelegen windturbines](#)

De belangrijkste bevindingen vatten wij als volgt samen:

1. Lokaal eigendom, ongeacht de verschijningsvorm (beperkt particulier, collectief particulier, publiek) en ongeacht of dit onder lokaal eigendom 1.0 of 2.0 valt, mag geen doel op zich zijn. Het doel moet gekoppeld zijn aan de bovenliggende beginselen over hoe de energietransitie in Flevoland vormgegeven moet worden. Gemeenten en provincie kunnen samen werken aan het bepalen en borgen van die beginselen. Lokaal eigendom is daarvoor een instrument. Wanneer mede-eigendom in lokale handen van delen van de energievoorziening vervolgens bijdraagt aan dat doel, is het belangrijk om inzicht te hebben in de mogelijke wegen naar dat lokale mede-eigendom.

2. In Flevoland ligt het percentage lokaal eigendom bij wind- en zonne-energie op land rond het streven van 50% uit het Klimaatakkoord. Dat lokale eigendom heeft echter momenteel niet de gewenste verschijningsvorm, namelijk collectief particulier eigendom. Omdat de RES-opgave voor wind en zon op land (2030) vrijwel is bereikt, is de vraag of het nu het hoogste doel is om onder tijdsdruk lokaal eigendom voor het resterende deel te borgen. Het antwoord is dat deze borging (en het formuleren van de voorkeursvorm collectief lokaal eigendom) nog steeds wenselijk is, maar dan vooral met het oog op de repowering van windmolens en op ambities voor de periode na 2030.

3. Parallel aan de ontwikkelingen rond lokaal mede-eigendom bij zon en wind op land, zien gemeenten kansen en meerwaarde om mede-eigendom ook bij andere onderdelen van het energiesysteem mogelijk te maken. Door mede-eigendom kan sturing worden gegeven aan het energiesysteem. Routes naar deze vorm van lokaal eigendom (2.0) zijn wenselijk om in kaart te brengen. Als deze routes aansluiten bij een behoefte, is de vervolgstap de borging daarvan in beleid.

4. Het handelingsperspectief van een gemeente of provincie om lokaal eigendom mogelijk te maken, vloeit voort uit een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke bevoegdheid. Vanuit die bevoegdheid kunnen de instrumenten die een gemeente of provincie wil inzetten voor lokaal eigendom worden gerubriceerd. Vijftien routes zijn uitgewerkt voor lokaal eigendom 1.0 en 2.0. Deze kunnen door gemeenten en provincie worden overwogen om toe te passen.

5. Er bestaat geen algemene wettelijke (publiekrechtelijke) grondslag voor een provincie of gemeente om de energievoorziening integraal aan regels te binden, en dus om bindende voorschriften over lokaal eigendom op te leggen. Wel zijn er enkele specifieke publiekrechtelijke bevoegdheden voor gemeenten en/of provincies die verband houden met lokaal eigendom van de energievoorziening. Wanneer deze bevoegdheden worden benut, kan lokaal eigendom meer de vorm aannemen die de gemeente of de provincie voor ogen heeft.

Een bevoegdheid in dat kader is te vinden in de Wet Collectieve Warmte die een gemeente het recht geeft een warmtegemeenschap aan te wijzen. Ook de nieuwe Energiewet biedt expliciet ruimte aan gemeenten en provincies om via een verordening ontwikkelaars van zon- en windprojecten een inspanningsverplichting op te leggen om lokaal eigendom mogelijk te maken.⁹

6. De publiekrechtelijke afdwingbaarheid van lokaal eigendom (1.0 en 2.0) is beperkt; een resultaatsverplichting kan niet worden opgelegd. Zoals opgemerkt bevat de Energiewet wél mogelijkheden om bij zon en wind op land af te dwingen dat een ontwikkelaar een inspanningsverplichting opgelegd krijgt om lokaal eigendom te realiseren. Die inspanning zelf is het resultaat dat kan worden afgedwongen. Lokaal eigendom (1.0 en 2.0) kan uiteraard ook beleidsmatig vorm krijgen. Een (betere)

route kan zijn om lokaal eigendom (1.0 en 2.0) privaatrechtelijk vorm te geven (bijvoorbeeld door het gebruik van gemeentelijke gronden door derden ten behoeve van de energievoorziening) en dit te koppelen aan beleid. Dan zit een gemeente of provincie zelf aan de knoppen en kan actief worden gestuurd.

7. Gegeven de wens om sturing te geven aan de energievoorziening en daarbij lokaal mede-eigendom in te zetten, kan een hulpmiddel zijn om middels (wat wij noemen) een 'energiegebiedsplan' alle relevante stakeholders in een gebied bijeen te brengen. In dialoog met deze stakeholders, en met de route van de energiegemeenschap of warmtegemeenschap als uitgangspunt, zien wij kansen om collectief particulier (lokaal) eigendom te realiseren voor zowel situatie 1.0 als 2.0. In ons onderzoek verdiepen wij deze route verder.



⁹ De Wet Collectieve Warmte is op het moment van schrijven van dit rapport toe aan parlementaire

behandeling. De Energiewet wordt op 1 januari 2026 van kracht, uitzonderingen daargelaten die eerder in gaan.

Tot slot komen wij, op basis van wat wij hebben opgehaald en op grond van onze kennis en ervaring, tot een aantal aanbevelingen:

1. Ontwikkel een regionaal afwegingskader en formuleer beginselen

Maak lokaal eigendom beleidsmatig en bestuurlijk toetsbaar aan de gedeelde principes over zeggenschap, batenverdeling en participatie.

2. Benut artikel 6.12 lid 3 Energiewet strategisch

Stel gemeentelijke verordeningen op waarin de motiveringsplicht van ontwikkelaars met betrekking tot wind- en zonne-energie op land goed wordt onderbouwd, en koppel deze aan duidelijke beleidsdoelen.

3. Veranker lokaal eigendom 2.0 in omgevingsbeleid

Gebruik omgevingsvisies, programma's en eventueel omgevingswaarden om collectieve en publieke belangen expliciet te maken.

4. Investeer in coöperatieve en publieke structuren

Ondersteun energiegemeenschappen, ontwikkel publieke warmtebedrijven en faciliteer lokale deelname met subsidies of garantstellingen. Daarmee is op het moment dat de energievoorziening ontwikkeld moet worden, het lokaal eigendom goed gepositioneerd.

5. Integreer lokaal eigendom in de aanpak van energiearmoede

Koppel zeggenschap en batenverdeling van energieprojecten aan voordelen voor kwetsbare huishoudens via maatwerkprojecten, participatiefondsen en sociale investeringscriteria. De Energiewet biedt decentrale overheden aanknopingspunten in dit kader.



Vraagstelling en aanpak

Vanuit de RES-samenwerking in Flevoland is een opdracht voor het doen van onderzoek uitgezet om een nadere invulling te geven aan het begrip lokaal eigendom bij de opwek, opslag en conversie van duurzame elektriciteit en warmte. De aanleiding hiervoor ligt in de wens van de zes gemeenten en de provincie die binnen de RES samenwerken om lokaal eigendom niet langer als een abstract streven te benaderen, maar het concreet te maken in beleid en uitvoering. Hoewel de regio in technisch opzicht vooroploopt met wind- en zonne-energie, blijkt uit RES 1.0 en uit bestuurlijke reflectie dat het maatschappelijk eigenaarschap van deze energietransitie – in termen van zeggenschap en verdeling van opbrengsten – nog onvoldoende is geborgd.

Het onderzoek had vier kerndoelen:

1. Inzichtelijk maken wat gemeenten en provincie verstaan onder lokaal eigendom;
2. Inventariseren van hun visie en ambities, met name rond zeggenschap in de exploitatiefase;
3. Formuleren van een gedeeld regionaal begrip met aandacht voor verschillende varianten: beperkt particulier, collectief particulier en publiek eigendom;
4. In kaart brengen van het beschikbare instrumentarium om lokaal eigendom te stimuleren, in beleid te verankeren, te financieren en in te zetten als middel tegen energiearmoede.

De Energiegemeenschappen Alliantie (ENGEA) B.V. heeft deze opdracht gekregen en gefaseerd uitgevoerd.

Na een interne kick-off met de RES-regisseur en de vaststelling van een project initiatie

document, volgde een uitvoerige verkenning op basis van onder meer:

- beleidsstukken, relevante wetgeving en eerdere RES-producten;
- interviews met vertegenwoordigers van alle zes gemeenten;
- een plenaire werksessie waarin conceptuele kaders en praktijkervaringen zijn gedeeld;
- een mondelinge en schriftelijke terugkoppeling, met de mogelijkheid tot nadere duiding en correctie.

Centraal in de aanpak stond de wens van de RES om, via een gedeeld begrip en een menukaart van instrumenten, concrete en juridisch houdbare routes naar lokaal eigendom zichtbaar te maken.

In de loop van het traject kwam naar voren dat door de evolutie van en de omgang met het begrip lokaal eigendom de noodzaak ontstond om een onderverdeling aan te brengen op

basis van het soort project. In ons voorwoord hebben wij hier aandacht aan besteed. Lokaal eigendom (1.0) zag vanaf de conceptie daarvan (te weten het Klimaatakkoord in 2018) op zon- en windenergie op land. Met de Energiewet die op 1 januari 2026 in werking treedt, is voor het eerst lokaal eigendom 1.0 en de inspanningsplicht in dat kader gecodificeerd.

Tegelijkertijd begint de gedachte post te vatten dat mede-eigendom van de lokale omgeving ook wenselijk kan zijn voor andere onderdelen van de energievoorziening, zoals warmte, opslag, conversie en energienetten. Ook binnen de RES Flevoland leeft deze gedachte Nu niet vanuit de wens om draagvlak en acceptatie voor windturbines en zonneparken te vergroten, maar om grip

te houden op de bredere energievoorziening. Gaandeweg zijn wij tijdens het onderzoek het streven naar mede-eigendom en zeggenschap bij zon en wind op land gaan aanduiden als lokaal eigendom 1.0, en het streven naar mede-eigendom en zeggenschap bij andere projecten in de energievoorziening als lokaal eigendom 2.0.

Dat onderscheid is van belang omdat een inspanningsplicht voor lokaal eigendom kan worden afgedwongen bij wind- en zonneprojecten op land. Vanuit de wet, jurisprudentie, literatuur en de praktijk wordt echter niet aangenomen dat deze inspanningsplicht ook geldt voor andere energieprojecten.

Dat leidt tot onderstaande tabel.

Wat	Betreft	Achterliggende doel	Afdwingbaar	Bron
Lokaal eigendom 1.0	Zon en wind op land	Acceptatie en draagvlak	Inspannings-plicht vanuit het doel	Klimaatakkoord en per 1-1-26 de Energiewet
Lokaal eigendom 2.0	Andere projecten in de energievoorziening anders dan zon en wind op land	Meer sturing op de lokale energievoorziening vanuit (lokaal en algemeen) belang	Geen afdwingbaarheid van inspannings-plicht	Ontstaat natuurlijk. Bevestigd door Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en ook te baseren op (kabinets)beleid over decentrale energiesysteem ¹⁰

Tabel 1: Belangrijke verschillen tussen lokaal eigendom 1.0 en 2.0

¹⁰ Zie de voetnoten 4 en 5

2

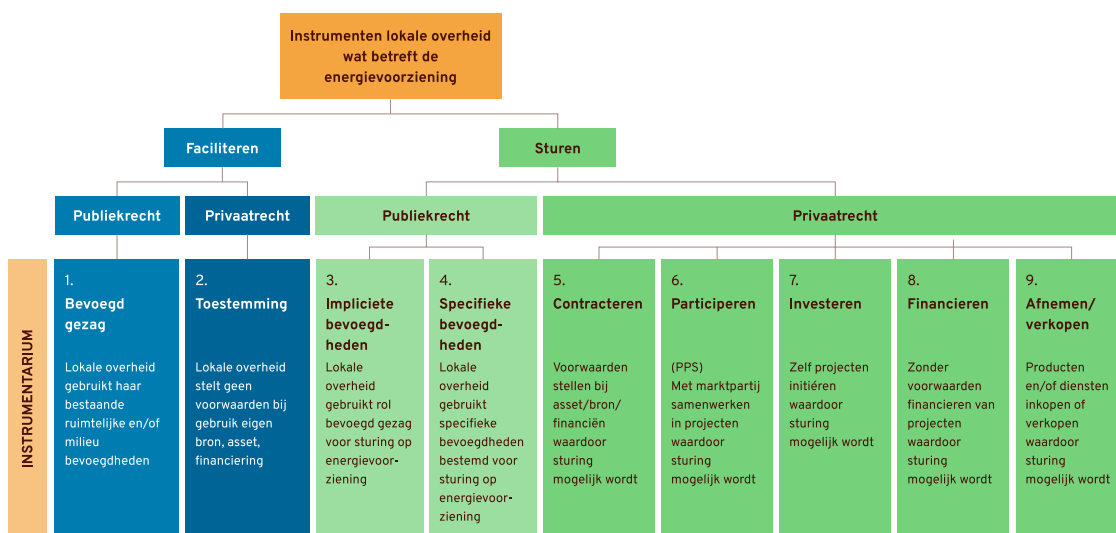
Onderzoek en conclusie

Alvorens in te gaan op de precieze onderzoeksopzet en conclusies, is het zinvol stil te staan bij de vraag welke plek het streven naar lokaal eigendom kan hebben in de bredere context van hoe een decentrale overheid kan handelen ten aanzien van lokale duurzame energieprojecten. Deze context is bepalend geweest voor de manier waarop wij het onderzoek hebben opgezet.

2.1 Structuur in handelen als het gaat om energieprojecten

Aan de ene kant kan zij bevoegd gezag zijn, aan de andere kant ook initiator. Bijvoorbeeld door te investeren of te participeren. De decentrale overheid heeft – afhankelijk van de rol die zij inneemt – verschillende instrumenten tot haar beschikking. Dit schema geeft dat weer¹¹.

Een gemeente (of de provincie) in Flevoland kan dus bepalen (1) welke rol zij wil innemen ten aanzien van de lokale energievoorziening, (2) hoe zij lokaal eigendom daarin een rol wil laten spelen en (3) welk instrument daarbij passend is. De ‘flow’ daarbij is dat dit vanzelfsprekend begint met de beginselen.¹²



Schema 1: Flowchart m.b.t. handelingsperspectief gemeente inzake energievoorziening, Energiegemeenschappen Alliantie©

¹¹ Schema gebaseerd op handreiking lokaal eigendom opgesteld door Timmerman en Groenveld voor

Unie van Waterschappen
¹² Zie daarover paragraaf 3.8

Als we dus starten met de beginselen bij een project in de energievoorziening, volgt als eerstvolgende beslissing of een gemeente wil sturen of faciliteren. Zodra deze keuze is gemaakt tussen deze twee rollen, ontvouwen zich mogelijkheden uit het privaatrecht en het publiekrecht. Afhankelijk van de keuze voor het rechtsdomein waarin een decentrale overheid optreedt – of zij handelt met een publieke dan wel een private pet op – komen er zeven fundamentele juridische instrumenten beschikbaar om lokaal eigendom te realiseren.¹³ Binnen elk van die zeven instrumenten kan de decentrale overheid het streven naar lokaal eigendom vervolgens vormgeven.

Een Flevolands gemeente kan bij een duurzaam energieproject dus ofwel faciliteren, ofwel sturen. Als de gemeente faciliteert, werkt zij (publiekrechtelijk) mee en voldoet zij aan hetgeen van haar gevraagd wordt. Zij legt dan geen nadere beleidsdoelen zoals bijvoorbeeld lokaal eigendom op. In de faciliterende rol heeft de gemeente als instrument het verlenen van een vergunning of het geven van toestemming. In de sturende rol, waarbij naast de uitvoering van de publieke taak ook aanvullende beleidsdoelen - zoals bijvoorbeeld lokaal eigendom - worden nagestreefd, is het palet breder. Dat loopt van het (impliciet) aanwenden van het publiekrecht om te sturen op het contracteren (bijvoorbeeld het uitgeven van gronden op basis van grondbeleid) tot aan inkopen/ verkopen of uitzetten van tenders. Er bestaan uiteraard ook mengvormen.

Conclusie

Volgens ons begint iedere route van een Flevolandse gemeente – en evenzeer van de Provincie – richting lokaal eigendom idealiter met het doorlopen van de flowchart van bovenaf.

Door dit te doen is het duidelijk waar een gemeente vandaan komt en is ook goed te herleiden hoe de uitwerking van lokaal eigendom in acties te rechtvaardigen is vanuit een publieke of private rol.

¹³ Later in dit onderzoeksrapport zal blijken dat wij vijftien routes/instrumenten hebben geïdentificeerd om lokaal eigendom mogelijk te maken.

Ter illustratie

Het is overigens goed te beseffen dat de bevoegdheden van een gemeente of de Provincie in deze niet onbeperkt zijn. Een decentrale overheid mag de energievoorziening namelijk niet zonder meer aan regels binden. Dit volgt bijvoorbeeld uit de Elektriciteitswet 1998, de Energiewet en de conceptversies van de Wet Collectieve Warmte

(ook wel WCW genoemd). De gemeente beschikt echter wél over die bevoegdheid als zij daar expliciet een (wettelijke) grondslag heeft gekregen, bijvoorbeeld met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de warmtetransitie. Denk in dat kader bijvoorbeeld aan de Wet gemeentelijke instrumenten Warmtetransitie en de WCW.

2.2 Onderzoekopzet

Dan nu de preciezere onderzoekopzet. Ter voorbereiding op de inventarisaties en interviews (onderdelen 1, 2 en 3 van de opdracht) heeft een eerste oriënterend (afstemmings) overleg plaatsgevonden met onze contactpersoon en andere vertegenwoordigers. Tijdens dit overleg is de scope van de opdracht nader toegelicht en heeft afstemming plaatsgevonden over het te doorlopen proces. Na het afstemmingsoverleg hebben wij de vigerende beleidsdocumenten van de afzonderlijke gemeenten en de provincie bestudeerd en een presentatie voorbereid ter ondersteuning van de interviews met de zes gemeenten.

De beleidsdocumenten op het gebied van hernieuwbare energieopwekking door zon en wind die zijn bestudeerd, zijn onder andere Klimaatakkoord, NPRES, relevante wet- en regelgeving, RES 1.0, de Omgevingsvisie Noordoostpolder, Visie op de Almeerse Energietransitie, Het Duurzaamheidskompas en Visie Duurzaamheid 2023-2030

Zeewolde, Evaluatie Zonneparkenbeleid
Zeewolde, Beleidsvisie Zon, Zon in de Polder, het gebiedsgericht beleidskader voor zonneweides en het Regioplan Windenergie.

De doelstelling uit de RES 1.0 over lokaal eigendom luidt:

“[...] Financiële participatie in projecten (participatiewaaiër)- op dit gebied is in Flevoland nog veel meer mogelijk dan nu al gebeurt. Dat neemt niet weg dat we wel al met vastgestelde kaders werken voor financiële participatie bij zon- en windprojecten, om te streven naar 50% lokaal eigenaarschap. Per onderdeel van deze RES staat hoe we participatie op projectniveau vormgeven. [...]”

Onze conclusie na het lezen van deze documenten is dat de afzonderlijke gemeenten en provincie met de doelstellingen

en formuleringen met betrekking tot RES 1.0 aansluiten bij de landelijke uitgangspunten en definities van lokaal eigendom.

Deze vigerende uitgangssituatie hebben wij gedefinieerd als lokaal eigendom 1.0 waar wij in het voorwoord ook al aandacht aan hebben besteed.

Vervolgens hebben wij een nieuwe versie van lokaal eigendom gedefinieerd en geïntroduceerd; namelijk lokaal eigendom

2.0. Voor zowel lokaal eigendom 1.0 als 2.0 zijn wij vervolgens ingegaan op het energievoorzieningssysteem van de toekomst. Dit energiesysteem bestaat in onze analyse uit drie afzonderlijke ketens. De ketens zijn: (1) hernieuwbare bronnen, (2) energiedragers (niet fossiel) en (3) systemen (waaronder infrastructuur, opslag, conversie). Deze ketens vallen weer uiteen in afzonderlijke blokken waaruit onze energievoorziening is opgebouwd (zoals TEO, WKO maar ook HUB; zie schema 2).

Hernieuwbare Energiebronnen	Energiedragers (niet primaire energiedragers)	Systemen
Wind op land	Warmte	Opslag Elektriciteit
Zon op land	Waterstof	Opslag Warmte
Zon op dak (utiliteit)	Kernenergie	Opslag Gas
Zon op dak (woningen)		Opslag overig (chemisch/mechanisch)
Biogas (vergisting, stortgas, riool)		Netwerken Elektriciteit (niet verplicht aanwijzen LNB of RNB)
TEA		Netwerken Gas (niet verplicht aanwijzen LNB of RNB)
TEO		Netwerk Warmte
Riothermie		Netwerk Waterstof
Geothermie		HUB
WKO		Laadinfrastructuur
Waterkracht		
Biomassa (verbranding)		

Schema 2: Ketens in energiesysteem en lokaal eigendom gemeente inzake energievoorziening

Vervolgens hebben wij zeven mogelijke hoofdroutes (TEAM2GO¹⁴) per blok van de energievoorziening naar mede-eigendom geschetst en een onderscheid gemaakt tussen lokaal en bovenlokaal. Bovenlokaal

omdat bijv. bepaalde blokken over infrastructuur een regionale of wellicht landelijke scope hebben en de directe omgeving van een project ontstijgen.

Mogelijke strategieën op weg naar lokaal eigenaarschap

Om de werksessie al in te kaderen is de premisse dat er 7 hoofdwegen zijn naar lokaal eigenaarschap (TEAM2GO). Deze routes zijn:

1. Toelatingsplanologie;
2. Energiegemeenschap;
3. Aanbesteding met als eis x% lokaal eigendom;
4. Maatschappelijke tender;
5. Gemeentelijk energiebedrijf;
6. Greendeal;
7. Omgevingswaarde.

Er zijn dus veel meer hoofdwegen, maar voor de discussie gaan we uit van 7.

Conclusie

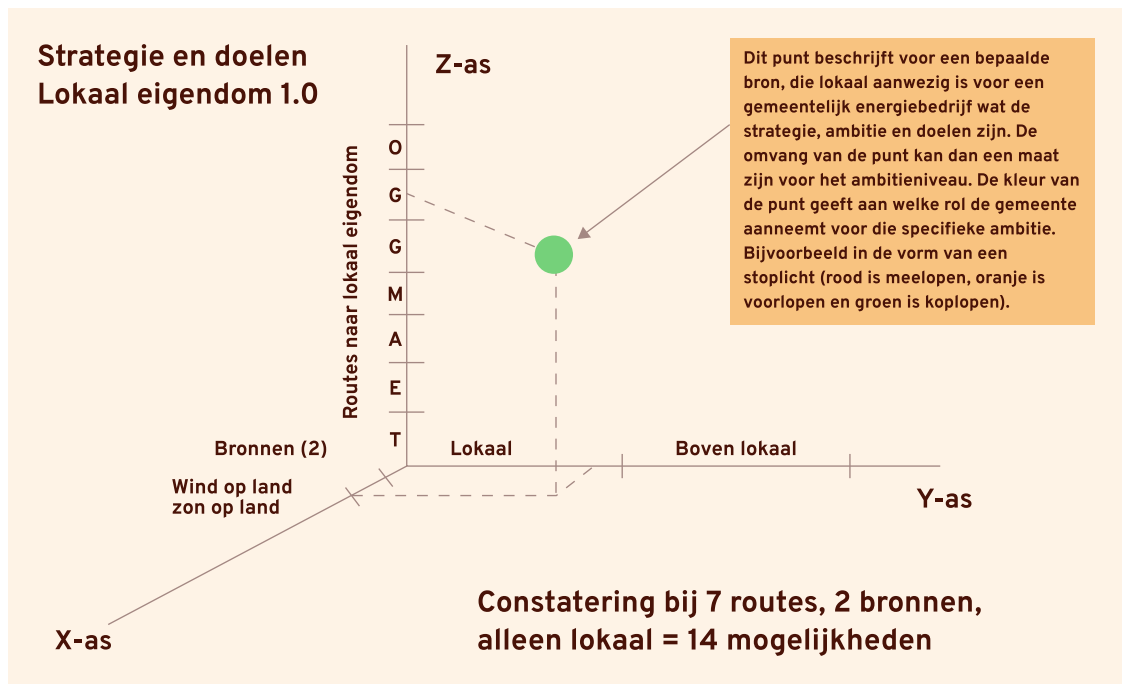
Van belang is om voornoemde (zeven) routes niet te verwarren met de negen instrumenten op basis van het Schema 1 Flowchart m.b.t. handelingsperspectief gemeente inzake energievoorziening uit het begin van paragraaf 2.1. De instrumenten zijn geen routes an sich, maar geven aan hoe een route gecategoriseerd kan worden. In een voorbeeld: Voor de route Aanbesteding met als eis % lokaal eigendom maakt een gemeente (of provincie) gebruik van

een privaatrechtelijke bevoegdheid en stelt voorwaarden aan het gebruik van een asset. De categorie van instrumenten waar deze route toe behoort, is die van 5. Contracteren

Zie in dat kader ook Schema 3 Instrumenten om te komen tot lokaal eigendom waarbij voor elke route de kolom Categorie aan geeft vanuit welk soort instrument de route kan worden ingezet.

¹⁴ TEAM2GO is de afkorting die je krijgt als je de eerste letters van de zeven gekozen hoofdroutes achter elkaar zet. De hoofdroutes waren Toelatingsplanologie, Energiegemeenschap,

Aanbesteding met als eis x% lokaal eigendom, Maatschappelijke tender, Gemeentelijk energiebedrijf, Greendeal en Omgevingswaarde.



Afbeelding 1: Verbeelding gebruikt in werksessie 30-1-2025 op basis van 7 routes naar lokaal eigendom en wind en zon op land er 14 mogelijkheden ontstaan

In de routekaart naar lokaal eigendom voor de gehele energievoorziening zijn vervolgens theoretisch 350 routes (!) te onderscheiden waaruit gekozen kan worden op basis van (gezamenlijke) missie(s) en visie(s). Kies je als gemeente alleen voor lokaal eigendom 1.0 dat bovendien lokaal

is, dan zijn er bij toepassing van TEAM2GO veertien routes naar mede-eigendom. Het vaststellen van een gezamenlijke en/of individuele missie en/of visie van de gemeenten, behoort overigens niet tot de opdracht.

Conclusie

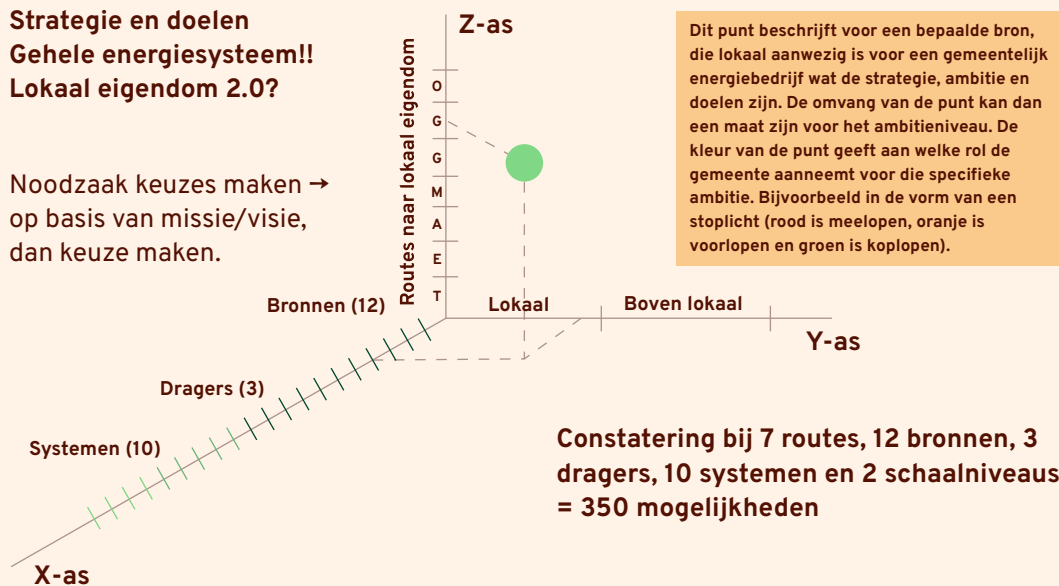
Met deze systematiek hebben wij inzichtelijk willen maken dat, als je zou willen overwegen om routes naar lokaal eigendom 1.0 en 2.0 je eigen te maken, er een veelheid aan combinaties ontstaat. Elk blok als deel van het energiesysteem (opslag, conversie, warmte, energiehub, etc.) waar de wens bestaat om te streven naar lokaal eigendom heeft een eigen route. Natuurlijk kunnen blokken van de energievoorziening en routes gecombineerd worden waardoor het aantal routes minder worden. Evengoed zal je als gemeente - die naast lokaal

eigendom 1.0 ook lokaal eigendom 2.0 overweegt - goed moeten definiëren voor welk blok men aanvullend op wind en zon ernaar wil streven om mede-eigenaarschap van de omgeving mogelijk te maken. Daar hoort dan ook bij dat je per blok motiveert waarom juist voor dat deel van de energievoorziening mede-eigendom nastrevenswaardig is.

De afdrank van deze analyse is dat, als je je als gemeente of provincie niet beperkt in de keuze van het blok waarop je beleidsmatig het concept lokaal eigendom wilt toepassen, de routes daarnaartoe volledig uitwaaiëren.

Strategie en doelen Gehele energiesysteem!! Lokaal eigendom 2.0?

Noodzaak keuzes maken →
op basis van missie/visie,
dan keuze maken.



Afbeelding 2: Verbeelding gebruikt in werksessie 30-1-2025 op basis van 7 routes naar lokaal eigendom en het gemeentelijke energiesysteem er veel mogelijkheden ontstaan

Ter illustratie

De vraag die daarbij opkomt, is of je als gemeente überhaupt – net als bij wind op land en zon op land – een inspanningsverplichting van een ontwikkelaar mag vragen om mee te werken aan lokaal eigendom 2.0. Denk bijvoorbeeld aan een ontwikkelaar van een grote batterij of een gesloten distributiesysteem die planologische medewerking vraagt van een gemeente. Kan de gemeente dan een inspanningsverplichting opleggen om mede-eigendom van de lokale omgeving mogelijk te maken?

Wij neigen ernaar die vraag ontkennend te beantwoorden.

Die inspanningsverplichting is vooralsnog namelijk uitsluitend afdwingbaar voor wind- en zonneprojecten op land, op basis van het Klimaatakkoord en de wet- en regelgeving die daarop is gevolgd. Wel staat het de gemeente vrij om andere instrumenten (veelal privaatrechtelijk) in te zetten om mede-eigendom van de lokale omgeving mogelijk te maken.¹⁵

2.3 Het onderzoek en de uitkomsten

Op 30 januari 2025 hebben interviews plaatsgevonden met de afzonderlijke gemeenten aan de hand van de onderzoeksopzet. In februari en maart zijn de uitkomsten en de vervolgaanpak besproken. Aan de orde kwamen de ambities van de gemeenten op het gebied van lokaal eigendom en het energiesysteem van de toekomst, en hoe deze te verwezenlijken. Op basis van de gesprekken met de zes gemeenten en onze analyse zijn de uitkomsten als volgt.

Stand van zaken: lokaal eigendom 1.0

Flevoland is uniek binnen Nederland. De regio produceert hernieuwbare energie

voor 1,6 miljoen huishoudens – vooral door windmolens, grotendeels in eigendom van lokale agrariërs of ontwikkelaars. De situatie waarin dit eigendom bij lokale agrariërs ligt, past bij wat wij lokaal eigendom 1.0 noemen. Het lokaal eigendom 1.0 heeft dan als verschijningsvorm ‘beperkt particulier eigendom, waarbij het initiatief bij private partijen ligt en de overheid faciliterend optreedt.

Alle zes gemeenten onderschrijven dat lokaal eigendom 1.0 zijn waarde heeft gehad (en nog heeft voor in ieder geval repowering en resterende zon- en windprojecten), maar voor nieuwe uitdagingen ontoereikend is. Nieuwe energieprojecten zijn complexer: netcongestie, opslag in batterijen, laadinfrastructuur, waterstof, warmte en

¹⁵ Zie de Flowchart m.b.t. handelingsperspectief gemeente over energievoorziening.

wellicht zelfs kernenergie vragen om andere vormen van eigenaarschap, risicodeling en zeggenschap.

Naar lokaal eigendom 2.0

Het invullen van collectief lokaal eigendom 2.0 vergt een andere rol van de gemeente dan voorheen. Men stelt zich terecht de vraag of het voordeel voor de lokale omgeving - via de verschijningsvormen beperkt particulier, collectief particulier of publiek eigendom - hierin leidend moet zijn, of dat juist de toegankelijkheid en betaalbaarheid van energie voorop moet staan. Men ziet lokaal eigendom meer als een (afgeleid) instrument en niet als hoofddoel van de energievoorziening op zich.

De focus verschuift van eigendom als doel op zich naar eigendom als instrument. Gemeenten willen maatschappelijke doelen realiseren: een rechtvaardige verdeling van rekenen, betaalbare energie, eigenaarschap van de energietransitie, en integrale regie op het energiesysteem. In deze bredere context ontstaat lokaal eigendom 2.0: eigendom en zeggenschap over niet alleen productie (zon en wind), maar ook over energiedragers en systemen zoals opslag, conversie, infrastructuur, warmte en waterstof.

Verschillen tussen gemeenten

Uit de interviews bleek dat gemeenten sterk verschillen in ambitie en context. Almere ziet kansen voor energiegemeenschappen, met een focus op warmte en sociale inclusie. Dronten en Noordoostpolder willen lessen

trekken uit het verleden en heroverwegen hun rol bij repowering. Urk en Zeewolde hanteren een pragmatische benadering, mede gezien de dominantie van agrarische ontwikkelaars. Lelystad en Zeewolde wijzen op de noodzaak om lokaal eigendom in te zetten tegen energiearmoede. De onderlinge verschillen vragen om maatwerk, maar ook om regionale afstemming: een provinciaal kader dat ruimte laat voor lokale invulling.

Juridische instrumenten

Het juridisch kader biedt ruimte om eigenaarschap, zeggenschap en rekenen anders te organiseren dan via particulier lokaal eigendom, bijvoorbeeld via fondsen, coöperaties of publiek-private samenwerkingen. Cruciaal is dat gemeenten zelf duidelijk formuleren wat zij beogen met lokaal eigendom: wie moet eigenaar zijn, wie profiteert, en in welke mate is lokale betrokkenheid een randvoorwaarde? Hoewel gemeenten beperkt bevoegd zijn om rechtstreeks te sturen op eigendom, biedt artikel 6.12 van de Energiewet- en dan met name de leden 2 en 3 ruimte. Lid 2 biedt een grondslag voor mogelijke beleidsontwikkeling in het kader van integrale energievoorziening, terwijl lid 3 gemeenten in staat stelt om via verordeningen ontwikkelaars tot inspanning te verplichten om lokaal eigendom te realiseren. Meer hierover in hoofdstuk 3. Een provinciaal of gemeentelijk afwegingskader kan helpen bij besluitvorming over nieuwe energieprojecten. Niet door hard beleid af te dwingen, maar door principes van eerlijkheid, toegankelijkheid en duurzaamheid leidend te maken.

Bespreking met de Adviesraad Energyboard – 30 juni 2025

Op 30 juni 2025 zijn de uitkomsten van het onderzoek en ons concept-rapport gepresenteerd aan de Adviesraad van de Energyboard Flevoland. De adviesraad herkende zich in de analyse dat de vraag hoe effectief sturing te geven aan het decentrale energiesysteem – bijvoorbeeld via eigendom en zeggenschap – in Flevoland momenteel prominenter speelt (of zou moeten spelen) dan het traditionele vraagstuk van lokaal eigendom bij zon- en windprojecten op land.

Bepaalde leden van de adviesraad benadrukten het belang om bij lokaal eigendom (zowel 1.0 als 2.0) het marktperspectief niet uit het oog te verliezen. Dit houdt in dat het betrekken van marktpartijen - zoals projectontwikkelaars en het bredere bedrijfsleven - cruciaal is, maar ook dat kritisch gekeken moet worden naar de financiële haalbaarheid voor lokale gemeenschappen.

Het realiseren van lokaal eigendom vereist een robuuste businesscase, die niet altijd binnen de draagkracht of expertise van inwoners of lokale mkb-bedrijven valt. Er werd gewaarschuwd voor de risico's van het vragen aan deze groepen om te investeren in innovatieve energieprojecten zonder voldoende toegang tot informatie, schaalgrootte of risicobeheersing.

Daarnaast werden de uitkomsten van het onderzoek door meerdere leden van de adviesraad gezien als een waardevolle ondersteuning van de wens om de positie van energiecoöperaties in Flevoland te versterken. Juist deze coöperaties worden door die leden gezien als logische en capabele dragers van lokaal eigendom 2.0. Tot slot wees een lid van de adviesraad erop dat in het beleid rond lokaal eigendom nadrukkelijk ook aandacht moet zijn voor de positie van huurders. Huurders die in de huidige praktijk vaak buiten beeld blijven bij participatie en eigendom van energieprojecten.

Conclusies uit het onderzoek

1. Flevoland is voor wat betreft de RES-doelen tot 2030 grotendeels klaar met lokaal eigendom 1.0. De infrastructuur voor wind en zon staat grotendeels.
2. Lokaal eigendom 1.0 blijft waardevol voor de nog resterende projecten vanuit de RES 1.0 doelen, bij generieke repowering en voor de doelen na 2030, mits gekoppeld aan bredere maatschappelijke doelstellingen.
3. De juridische kaders voor lokaal eigendom (met name art. 6.12 lid 3 Energiewet) bieden houvast, maar moeten proactief worden benut.
4. De rol van de gemeente verandert fundamenteel door de verschuiving van het creëren van draagvlak en acceptatie van zon- en windenergie op land naar het zorg dragen voor een lokale energievoorziening die betaalbaar en robuust is: van faciliterend naar strategisch kaderstellend en verbindend.
5. Lokaal eigendom 2.0 biedt ruimte voor meer regie op het energiesysteem, maar vereist ook meer beleidsmatige en juridische verfijning.
6. Gemeenten willen de energievoorziening kunnen beïnvloeden waarbij beginselen 'het waarom' zijn om te willen sturen. Lokaal eigendom is geen doel op zich maar een middel.

Aanbevelingen

- Ontwikkel op provinciaal niveau een afwegingskader voor lokaal eigendom 1.0 en 2.0 dat gemeenten ondersteunt bij besluitvorming en communicatie.
- Onderzoek de mogelijkheden voor juridische verankering van lokaal eigendom 1.0 via gemeentelijke verordeningen en provinciaal programma- of omgevingsbeleid.
- Bevorder samenwerking tussen gemeenten om kennis en capaciteit te bundelen rondom lokaal eigendom 2.0.
- Versterk de positie van energiecoöperaties (collectief particulier eigendom), met name bij opslag en conversie.

3

Lokaal eigendom en de wegen daarnaartoe

Als gezegd doet het er toe hoe lokaal eigendom wordt gedefinieerd. Wij gaan in dit hoofdstuk 3 (beperkt) in op wat lokaal eigendom (1.0) precies is. In de opdrachtverstrekking en ook in de interviews is namelijk duidelijk naar voren gekomen dat er een eenduidig en gelijk beeld bestaat van wat lokaal eigendom 1.0 inhoudt. De definities zoals die door NP RES en ook in de Monitor Financiële Participatie aan het begrip worden gegeven worden onderschreven.

Op basis van het concept lokaal eigendom zijn er vele wegen waarlangs dit kan worden gerealiseerd. In dit hoofdstuk benoemen wij die wegen en brengen wij ordening aan hoe deze te gebruiken. Dat doen we door te starten vanuit het handelingsperspectief van een decentrale overheid in de energievoorziening, en of deze overheid die voorziening wel of niet wil beïnvloeden (sturen) of uitsluitend uitvoerend optreedt

(faciliterend). Hier komt dus het theoretisch kader voor handelingsperspectief bij projecten in de energievoorziening uit paragraaf 2.1 van pas. We vatten samen wat generiek het handelingsperspectief van een decentrale overheid is.

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk ook in op de beantwoording van de vragen die in de opdracht zijn gesteld.



3.1 Wat is lokaal eigendom?

Inleidend

Lokaal eigendom is een beleidsmatig streven zonder wettelijke definitie. In het Klimaatakkoord (2019) is opgenomen dat bij projecten voor hernieuwbare energie op land gestreefd wordt naar 50% eigendom in handen van de lokale omgeving:

“Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).”

Dit streven betreft uitsluitend hernieuwbare opwek op land, dus wind- en zonneparken. Zon op dak, zon op water, opslag, waterstof

en warmte vallen er formeel buiten. Dit onderscheid is voor ons leidend. Langs die lijn komen wij tot het gemaakte onderscheid tussen “lokaal eigendom 1.0” voor wind- en zonne-energie op land en “lokaal eigendom 2.0” als het gaat om eigendom en/of zeggenschap binnen andere bouwblokken van de energievoorziening (zoals warmte, opslag, conversie).

Waarom is lokaal eigendom belangrijk?

Het waarom is te herleiden tot het vergroten van acceptatie en draagvlak voor de energietransitie, meer specifiek de acceptatie en draagvlak voor projecten waarmee elektriciteit op land wordt opgewekt.

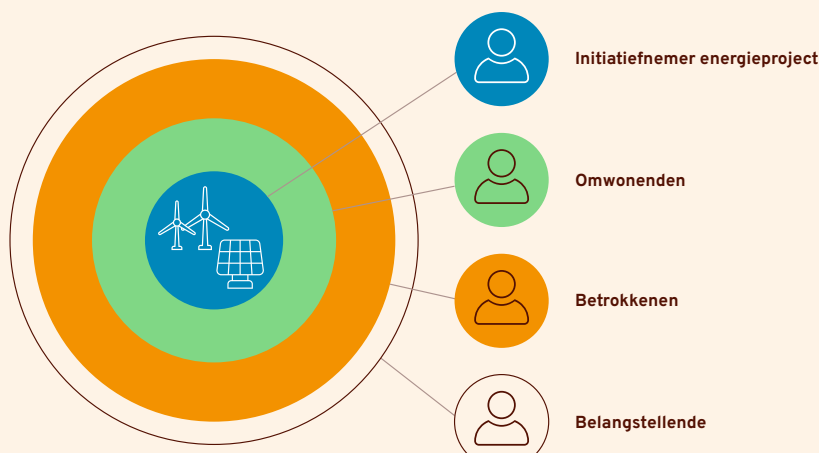
Met lokaal eigendom wil men onder meer bereiken dat:
er lokale zeggenschap ontstaat: lokale bewoners en bedrijven beslissen mee,
er een eerlijkere batenverdeling plaatsvindt: iedereen kan meedoen, en
de lokale economie wordt versterkt doordat opbrengsten lokaal blijven.

Dit met als resultante dat er meer draagvlak en acceptatie ontstaat.

Wat is lokaal?

Ook over wat het begrip “lokaal” betekent in lokaal eigendom 1.0, bestaat consensus. De gemeenten geven invulling aan “lokaal” door per energieproject de ‘omgeving’ van een wind- op zonnepark bij te betrekken, waarbij zogenaamde ‘afstandscirkels’ rond

de opwek installatie voor hernieuwbare energie het lokale definiëren. Als de omgeving bij een project in het kader van lokaal eigendom 2.0 moet worden gedefinieerd, zal dat op een vergelijkbare manier kunnen.



Omwonenden:

- Zonnepark: zijn inwoners die vanaf het maaiveld (bijvoorbeeld vanuit een raam op de begane grond, of vanuit de eigen tuin) een open zicht hebben op het park en binnen een straal van 700 m wonen.
- Windpark: zijn inwoners die binnen een straal van tien maal de tiphoogte (mast plus wiek) wonen.

Betrokkenen:

- Zonnepark: zijn inwoners, (belangen)organisaties en bedrijven die zich binnen een straal van 1.500 m bevinden.
- Windpark: zijn inwoners, (belangen)organisaties en bedrijven die zich binnen een straal van vijftien maal de tiphoogte bevinden.

Belangstellenden:

- Inwoners, (belangen)organisaties en bedrijven binnen de gemeente Groningen.

Gemeente Groningen: Participatiekader zonne- en windparken

Afbeelding 3: Weergave van hoe de gemeente Groningen in een participatiekader voor wind en zonneparken belangrijke begrippen definieert

Wat is financiële participatie?

Als het gaat om financiële participatie en lokaal eigendom 1.0, sluiten wij aan bij wat daarover in de Participatiewaaier is opgenomen¹⁶. Van belang daarbij is te constateren dat lokaal eigendom, zoals wij dat kennen uit het Klimaatakkoord

de naam “mede-eigenaarschap” krijgt en een verschijningsvorm is van financiële participatie, naast financiële deelneming, het omgevingsfonds en de omwonendenregeling.



Afbeelding 4: Weergave van de consensus die partijen in het kader van het Klimaatakkoord hebben bereikt over hoe onder andere financiële participatie bij wind en zonneparken op land moet worden uitgelegd

¹⁶ <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaier>

Wat zijn de typen van lokaal eigendom? Het volgende, voor de opdracht belangrijke, onderscheid speelt. De Monitor Financiële Participatie onderscheidt drie typen van lokaal eigendom 1.0. Deze drie typen zijn: (1) Bewonerscollectieven en lokale partners, (2) Publiek en (3) Lokale bedrijven. Dit zijn de verschijningsvormen van lokaal eigendom waarop ontwikkelde projecten voor zon- en windenergie op land worden gerangschikt en statistisch worden bijgehouden. Als er een project is dat in handen is van bijvoorbeeld een paar agrariërs uit de omgeving, valt dit onder lokaal eigendom, categorie (3) lokale bedrijven. Dit sluit aan bij de definitie van lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord waarin is opgenomen:

“[...] evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (bewoners en bedrijven). Investeren in een zon – en/of windproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risico lopen. Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale project-gerelateerde redenen van af te wijken. [...].”

Vanuit de opdracht zijn vervolgens drie (sub)typen lokaal eigendom geïntroduceerd, te weten (1) Beperkt particulier eigendom, (2) Collectief particulier eigendom en (2) Publiek eigendom. Gaande het onderzoek zijn deze subtypes nader uitgewerkt. Onderstaand de indeling van lokaal eigendom op basis van zowel de Monitor Financiële Participatie als de opdracht.

Types lokaal eigendom

Monitor Financiële Participatie

1. Bewonerscollectieven en lokale partners: eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving, inclusief de omwonenden de kans moet hebben gehad om deel te nemen in het project.
2. Publiek eigendom van gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven. e.d. Dit omvat ook eigendom van bedrijven met 100% publieke aandeelhouders en van publieke (provinciale) fondsen die mede-eigenaar zijn van een project, mits deze binnen in een duidelijk afgebakend gebied actief zijn.
3. Lokale bedrijven: eigendom van lokale ondernemers, agrariërs of maatschappelijke instellingen met een lokale vestiging (vaak op eigen terrein).

Opdracht

1. Collectief particulier eigendom: Het betreft hier de situatie dat iedereen (burgers, ondernemers en/of overheden) eigenaar kan worden van een hernieuwbare energie-installatie. De lasten voor de samenleving zijn hier groter dan bij beperkt particulier eigendom.
2. Publiek eigendom: Het betreft hier de situatie waarin uitsluitend overheden (gemeenten, provincie, waterschappen e.d.) eigenaar zijn van een hernieuwbare energie-installatie. De lasten voor de samenleving zijn afhankelijk van de doelstelling van het project (CO2-reductie, financieel gewin, energiearmoede).
3. Beperkt particulier eigendom: Het betreft hier de situatie waarin enkele

stakeholders (meestal agrariërs, investeerders of ontwikkelaars) eigenaar zijn van de hernieuwbare energie-installatie. De gemeenschap ervaart de lasten en slechts beperkt de lusten.

Uit ons onderzoek volgt dat de types uit de Monitor Financiële Participatie en de (sub)types vanuit de opdracht elkaar niet uitsluiten. Wij constateren dat de subtypes uit de opdracht (1) collectief particulier eigendom en (3) beperkt particulier eigendom beter duiden in welke mate de samenleving als geheel, en met name particulieren (inwoners) zijn vertegenwoordigd.

In paragraaf 6.2 laten wij overigens zien dat NP RES in haar modelverordening op grond van artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet feitelijk de types 1 en 3 uit de Monitor Financiële Participatie in één groep samenbrengt.

Conclusie

Voor dit onderzoek en eventueel beleid is het van belang te weten hoe lokaal eigendom wordt gerubriceerd, maar bovenal dat het ook is wat je er zelf van maakt. Lokaal eigendom is een open norm die ingevuld kan worden. Woorden doen er dus toe: wat een gemeente of provincie precies verstaat onder lokaal eigendom. Want als een gemeente een streven naar lokaal eigendom 1.0 heeft en dat niet uitwerkt, zegt dat nog niets over de gewenste verschijningsvorm ervan. Dat kan dan categorie (1), (2) of (3) zijn zoals genoemd in de Monitor Financiële Participatie. Het kan dan

gebeuren dat met een lokaal initiatief van enkel agrariërs het doel al bereikt is, terwijl de gemeente eigenlijk collectief lokaal eigendom had gewenst. Een gemeente kan zelf bepalen wat lokaal eigendom in haar ogen is. Zij dient dit vervolgens wel beleidsmatig te borgen en het moet ook objectiveerbaar zijn. Laat een gemeente na uit te werken hoe zij het lokaal eigendom ziet waarnaar gestreefd moet worden, dan is de kans aanwezig dat lokaal eigendom verschijnt in een zeer beperkte vorm die afwijkt van wat oorspronkelijk beoogd was.

Ter illustratie

Door als gemeente duidelijk aan te geven op welke verschijningsvorm van lokaal eigendom de inspanningen van een ontwikkelaar gericht moeten zijn – bijvoorbeeld collectief lokaal eigendom – wordt voorkomen dat het resultaat van beleid op lokaal eigendom suboptimaal is. Bijvoorbeeld dat een lokaal initiatief van enkel agrariërs al voldoende is om te voldoen aan het beleid over lokaal eigendom.

Dat is wel precisiewerk en vergt in ieder geval (1) kennis van zaken over wat lokaal eigendom kan zijn, (2) duidelijkheid welk lokaal eigendom gewenst is¹⁷, (3) inzicht in welke stakeholders in een gebied aanwezig zijn om lokaal eigendom überhaupt mogelijk te maken en (4) eventuele ondersteuning van stakeholders zodat zij de gewenste vorm van lokaal eigendom ook daadwerkelijk tot uitvoering kunnen brengen.

Afdwingbaarheid van lokaal eigendom 1.0?

Voor dit onderzoek is het van belang één aspect van lokaal eigendom 1.0 scherp voor ogen te hebben. Dat aspect is dat lokaal eigendom, als resultaat, niet juridisch afdwingbaar is. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zou men zeggen dat lokaal eigendom “ruimtelijk niet relevant” was. Draagvlak en acceptatie zijn dat naar mening van de Raad van State niet. Wel kan een inspanningsverplichting van ontwikkelaars gevraagd worden.¹⁸ Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet spreekt men overigens niet meer over “ruimtelijke relevantie” als rechtvaardiging om eisen aan ontwikkelaars in planologische procedures te stellen. In plaats daarvan moet dit gebeuren vanuit een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” (ook wel “EFTAL”).

Het is niet aannemelijk dat vanuit de Omgevingswet een algemene wettelijke (publiekrechtelijke) grondslag zal worden gevonden om regels over lokaal eigendom, bijvoorbeeld in het omgevingsplan, op te nemen. Op dit moment biedt EFTAL nog geen aanknopingspunten om lokaal eigendom 1.0 of 2.0 juridisch te verankeren of afdwingbaar te maken binnen het omgevingsplan. Dit heeft vooral te maken met de (economische) ordening van energiemarkten en verdeling van (planologische) bevoegdheden als het om energievoorziening gaat. De bevoegdheden van decentrale overheden over de energievoorziening komen voort uit de Omgevingswet (en hebben dus betrekking op de fysieke leefomgeving c.q. “effectieve functietoedeling aan locaties”) terwijl de energiewetgeving (Energiewet,

¹⁷ In paragraaf 6.2 wordt een voorbeeld gegeven hoe de gemeente Zwartewater in een beleidsdocument collectief lokaal eigendom definieert.

¹⁸ Zie <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/11/Opleggerfactsheet-RES-procesparticipatie-en-financiele-participatie.pdf>

Wet Collectieve Warmte) de marktordening en dus het eigendom bepaalt. Voor die marktordening is het Rijk in beginsel leidend. Tenzij vanuit die energiewetgeving de decentrale overheid expliciet een rol krijgt in die marktordening.

Artikel 6.12 lid 3 Energiewet vormt hierop een uitzondering, omdat dit artikel een gemeentelijke of provinciale bevoegdheid regelt om een verordening over lokaal eigendom vast te stellen. Deze verordening kan een inspanningsverplichting voor lokaal eigendom bevatten. Een andere uitzondering is te vinden in de (aankomende) Wet collectieve warmte die een gemeente het recht geeft een warmtegemeenschap aan te wijzen.

De bedoeling is dus dat – uitzonderingen daargelaten - met regels over lokaal eigendom de decentrale overheid die marktordening niet mag verstoren en dat ook het Omgevingsrecht geen kapstok vormt voor regels inzake lokaal eigendom. Vanuit publiekrechtelijk perspectief heeft een gemeente of provincie een beperkte bevoegdheid over lokaal eigendom.

3.2 Ruimte vanuit de Energiewet voor lokaal eigendom?

Vanuit de verdeling van taken tussen het Rijk en decentrale overheden houdt, zoals opgemerkt, eerstgenoemde zich bezig met de (markt)ordening van de energievoorziening; De decentrale overheden richten zich op de vertaling daarvan naar de lokale omgeving en hebben daarbij primair een bevoegdheid vanuit

de fysieke leefomgeving. Dat komt tot uitdrukking in artikel 6.12 lid 1 en lid 2 van de Energiewet die luiden:

“1. Provinciale staten en de gemeenteraad zijn niet bevoegd het produceren, transporteren, opslaan of leveren van elektriciteit of gas in het belang van de energievoorziening aan regels te binden.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het door provinciale staten of de gemeenteraad stellen van regels in het belang van de energietransitie in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen en onder daarbij te bepalen voorwaarden.”

Medio 2025 zal wat betreft lid 2 een Algemene maatregel van bestuur (AMvB) verschijnen die de ruimte zal bepalen waarover de gemeenteraad of provinciale staten beschikken. Ten tijde van het schrijven van dit onderzoeksrapport is die AMvB nog niet vastgesteld. Wellicht ontstaan door de AMvB nieuwe perspectieven voor lokaal eigendom 2.0.

De leden 1 en 2 beperken dus de ruimte voor gemeenten en provincies om bindende regels op te leggen over lokaal eigendom, omdat daarmee “het produceren, transporteren, opslaan of leveren van elektriciteit of gas in het

belang van de energievoorziening” (lees: de energievoorziening) aan regels wordt gebonden.

Het initiatief moet dus van het Rijk komen om ruimte te bieden. Het Rijk geeft op bepaalde onderwerpen ook daadwerkelijk ruimte. De al genoemde AMvB die nog zal verschijnen is daarvan een voorbeeld. Een ander voorbeeld betreft de ruimte

die gemeente krijgen voor warmte via de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en het wetsvoorstel Wet collectieve warmte.

Specifiek geeft de wetgever voor lokaal eigendom 1.0 de gemeenteraad of provinciale staten wel een bevoegdheid om de inspanningsverplichting, waarover wij eerder schreven, af te dwingen via lid 3 van artikel 6.12 van de Energiewet. Dat lid luidt:

“3. Provinciale staten en de gemeenteraad kunnen bij verordening bepalen dat een producent bij de aanleg of uitbreiding van een installatie voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen vanaf een bij die verordening te bepalen capaciteit, op een bij die verordening te bepalen wijze motiveert:

- a. welke inspanningen hij heeft verricht om mede-eigendom ten aanzien van de voorgenomen installatie en de exploitatie daarvan door een bij die

verordening te bepalen kring van partijen, gevestigd in de nabije omgeving van de installatie, te bevorderen;

- b. welk percentage mede-eigendom is overeengekomen; en
- c. voor zover minder dan 50 procent mede-eigendom is overeengekomen, wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen.”

Conclusie

De belangrijke conclusie die getrokken kan worden als het gaat om lokaal eigendom is, dat de ruimte voor gemeenten en provincies om iets te eisen van ontwikkelaars beperkt is (enkel een inspanningsverplichting). Het ziet er ook niet naar uit dat gemeenten meer bevoegdheden krijgen ten aanzien van lokaal eigendom, anders dan artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet. De nieuwe bevoegdheden die ontstaan vanuit lid 2 van dat artikel zullen naar alle waarschijnlijkheid betrekking hebben op het energiebelang (naast milieu, ruimtelijke ordening en bouwveiligheid) als zelfstandige afwegingsgrond voor energieprojecten.

De inspanningsverplichting die op basis van lid 3 van artikel 6.12 kan worden afgedwongen is bovendien alleen van toepassing op elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, en dan primair wind- en zonne-energie op land. Dit, ondanks dat het lid spreekt over de

“productie van energie uit hernieuwbare bronnen” en hernieuwbare energiebronnen volgens de Energiewet ook bijvoorbeeld aquathermie en groen gas omvatten.¹⁹ De ruimte om met een verordening op grond van artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet ook een inspanningsverplichting voor lokaal eigendom 2.0 af te dwingen van ontwikkelaars, is er onzes inziens niet.

Eventuele ruimte voor decentrale overheden om mede-eigendom bij installaties/systemen anders dan productie-installaties voor wind- en/of zonne-energie mogelijk te maken, moet gezocht worden in het aanwenden van instrumenten vanuit het privaatrecht (zie de eerdergenoemde Flowchart m.b.t. het handelingsperspectief van gemeenten over de energievoorziening). Die instrumenten zijn in beginsel grotendeels dezelfde als de instrumenten die een decentrale overheid voor het streven naar lokaal eigendom 1.0 ter beschikking staan.

¹⁹ Met het amendement van lid Rooderkerk (36 378 nr 23 van 12 april 2024) is dit lid 3 in de Energiewet gekomen. Met de toelichting erbij concluderen wij dat beoogd is om dit lid enkel de inspanningsverplichting betreffende elektriciteit van hernieuwbare energiebronnen op land (zon en wind op land) die vanuit het Klimaatakkoord is

gaan ontstaan te codificeren, en niet om ruimte te creëren voor mede-eigendom bij projecten voor energieopslag, aquathermie of conversie (die ofwel geen energiebron zijn ofwel zijn gericht op warmte of moleculen). Voor ruimte die er wel is verwijzen wij graag naar paragraaf 6.2 van het onderzoek.

3.3 Wat kan een decentrale overheid aangaande lokaal eigendom?

Voor de bepaling wat mogelijk is, is schema 1 Flowchart m.b.t. handelingsperspectief

gemeenten over de energievoorziening, relevant, omdat daarmee de instrumenten worden geordend. In het onderstaande schema worden de juridische en beleidsinstrumenten vervolgens verder gekoppeld aan beleidsfocus en projecttypen.

Categorie	Instrumenten voor Lokaal Eigendom 1.0 (Wind/Zon op land)	Instrumenten voor Lokaal Eigendom 2.0 (Overige energievoorziening)	Opmerking
Publiekrecht, expliciet	1) Verordening art. 6.12 lid 3 Energiewet	14) Mogelijkheden ex. artikel 6.12 lid 2 Energiewet 15) Warmtegemeenschap of publiek warmtebedrijf	Formele juridische grondslag
Publiekrecht, impliciet	2) Beleid lokaal eigendom 1.0 (vanuit omgevingswaarde, omgevingsvisie ca. programma's) 3) Toelatingsplanologie (icm beleid en anterieure overeenkomst) 4) Uitnodigingsplanologie (icm beleid) 5) Maatschappelijke tender 6) Energiegebiedsplan	2) Beleid lokaal eigendom 1.0 (vanuit omgevingswaarde, omgevingsvisie ca. programma's) 3) Toelatingsplanologie (icm beleid en anterieure overeenkomst) 4) Uitnodigingsplanologie (icm beleid) 5) Maatschappelijke tender 6) Energiegebiedsplan	Gebaseerd op beleid & planologie
Privaatrecht	7) Gronduitgifte 8) Energiegemeenschap 9) Greendeal 10) Investeren (eigen energiebedrijf) 11) Participeren (mee investeren) 12) Subsidiëren 13) Financieren	7) Gronduitgifte 8) Energiegemeenschap 9) Greendeal 10) Investeren (eigen energiebedrijf) 11) Participeren (mee investeren) 12) Subsidiëren 13) Financieren	Afhankelijk van grondpositie of samenwerking
Beleidsfocus	Acceptatie & draagvlak	Zeggenschap & systeemsturing	Bepaalt inzet instrumentarium

Schema 3: Instrumenten om te komen tot lokaal eigendom

Het zijn de instrumenten die hier worden vermeld, die in Hoofdstuk 4 “De wegen naar mede-eigendom” als routes verder worden uitgewerkt.

Conclusie

Gemeenten en de provincie kunnen lokaal eigendom niet afdwingen, tenzij er een wettelijke basis is. Dan denken wij vooral aan Wet collectieve warmte die expliciet ruimte biedt om via een warmtegemeenschap of een lokaal of regionaal warmtebedrijf mede-eigendom te verkrijgen. Zij kunnen lokaal eigendom echter wel stimuleren via een groot aantal instrumenten.

Bij de inzet van een instrument zal telkens moeten worden beoordeeld vanuit welk handelingsperspectief men op treedt (publiek of privaat). Omdat de (juridische) ruimte versnipperd is en vaak een combinatie vraagt van handelingen vanuit het publiekrecht en het privaatrecht, vergt dit bestuurlijke, ambtelijke en juridische precisie.

3.4 De vragen uit de opdracht

Met die opmaat wat nu lokaal eigendom is, komen we toe aan het concreet beantwoorden van de vragen uit de opdracht. Dat waren er vier en die worden onderstaand uitgewerkt. Omdat deze vragen en antwoorden ook onderdeel waren van de interviews en de werksessies, is er een bepaalde mate van overlap met Hoofdstuk 1 “Onderzoek en conclusies”.

Wat verstaan gemeenten en provincie onder lokaal eigendom?

Uit interviews en werksessies blijkt dat de zes gemeenten in Flevoland overwegend aansluiten bij de landelijke consensus over lokaal eigendom: het gaat in de kern om eigendom van wind- en zonneprojecten in handen van de lokale omgeving. Tegelijk is er een groeiend bewustzijn dat lokaal eigendom ook een bredere betekenis kan krijgen in relatie tot het energiesysteem van de toekomst.

In Almere wordt de gemeentegrens gehanteerd als definitie van ‘lokaal’. Urk en Noordoostpolder denken eerder in termen van functionele regio’s of netwerken. Gemeenten als Dronten en Lelystad benadrukken dat zeggenschap over opbrengsten belangrijker is dan formeel eigendom: het gaat erom wie profiteert en wie bepaalt.

Flevoland is grotendeels ‘klaar’ met grootschalige opwekking. Bij nieuwe projecten gaat het vooral om repowering en andere opgaven, zoals netcongestie, conversie, opslag. Hier krijgt lokaal eigendom een nieuwe invulling. Het wordt minder gezien als doel op zich en meer als instrument voor lokale verankering van baten en besluitvorming.

Bij repowering wordt steeds breder erkend dat het wenselijk is om afspraken over eigendom en zeggenschap explicieter vast

te leggen. Gemeenten zijn zich ervan bewust van dat mede-eigendom tijdens ontwikkelfase gemakkelijk verloren kan gaan bij verkoop aan investeerders. Antispeculatie en borging van zeggenschap in de exploitatiefase moeten daarom meer aandacht krijgen.

Ook het begrip 'lokale omgeving' is contextafhankelijk. In het buitengebied wordt ruimtelijke inpassing belangrijker geacht dan mede-eigendom, terwijl bij projecten nabij woonkernen juist participatie en zeggenschap cruciaal zijn. Gemeenten willen hierin maatwerk kunnen toepassen. Uniform beleid binnen een gemeente kan zelfs juridisch riskant zijn vanwege het gelijkheidsbeginsel.

De provincie Flevoland heeft zich inhoudelijk nog niet expliciet uitgesproken over lokaal eigendom, maar erkent wel het belang van afstemming tussen gemeenten. De verwachting is dat de provincie vooral een faciliterende en coördinerende rol zal spelen bij het ontwikkelen van mogelijke gezamenlijk beleidskaders.

Visies, ambities en zeggenschap in de exploitatiefase

De ambitie van de Flevolandse gemeenten ten aanzien van lokaal eigendom verschuift van een focus op eigendom naar een bredere wens om zeggenschap te organiseren over de ontwikkeling en exploitatie van energie-infrastructuur. Deze ontwikkeling komt voort uit de behoefte om het energiesysteem toekomstbestendig, inclusief en rechtvaardig vorm te geven.

Bij wind- en zonneprojecten bestaan er wisselende opvattingen over het nut van mede-eigendom. Gemeenten erkennen dat lokaal eigendom (zeker in de vorm van beperkt particulier eigendom) geen garantie biedt voor lokale invloed. In plaats daarvan worden andere governance-instrumenten zoals participatie-afspraken, omgevingsfondsen of exploitatievoorwaarden, verkend. Toch zal zeker bij repowering van windprojecten via beleid of contractuele afspraken worden getracht collectief particulier eigendom te borgen.

Bij nieuwe projecten buiten zon en wind – zoals warmteoplossingen, opslagfaciliteiten en conversietechnologieën – wordt de wens om zeggenschap te krijgen sterker. Gemeenten willen invloed uitoefenen op beslissingen over locatie, ontwerp, eigendom en opbrengsten, ook in de exploitatiefase. Dit is ingegeven door zorgen over marktconcentratie, beperkte sturingsruimte vanuit wetgeving en de wens om energiearmoede structureel aan te pakken.

Drie sporen komen dan naar voren:

- Eigen regie: via publieke deelname of een gemeentelijk ontwikkelbedrijf, bijvoorbeeld in samenwerking met energiecoöperaties (Almere);
- Gebiedsgericht beleid: gekoppeld aan energielandschappen waarin afspraken worden gemaakt over eigendom en zeggenschap (Lelystad, Urk, Noordoostpolder);
- Beleidskaders en spelregels: transparante inzet van grondbeleid, tenders en verordeningen (Dronten, Zeewolde).

Een terugkerend thema is de wens om zeggenschap ook ná de ontwikkelfase te behouden. Hier liggen kansen via anterieure overeenkomsten of anti-speculatiebepalingen. Tegelijk bestaat er ‘handelingsverlegenheid’ onder andere vanwege juridische onzekerheden over wat mogelijk is.

De behoefte aan een gedeeld afwegingskader is nadrukkelijk aanwezig, bijvoorbeeld een kader waarin is vastgelegd aan welke beginselen moet worden voldaan. Dit kader zal richting moeten bieden.

Beperkt particulier, collectief particulier en publiek eigendom

Lokaal eigendom, gezien vanuit wind- en zonne-energieprojecten op land (lokaal eigendom 1.0), maakt duidelijk dat beperkt particulier eigendom – bijvoorbeeld in handen van individuele agrariërs – weliswaar snel te realiseren is, maar kan leiden tot onwenselijke situaties op het gebied van zeggenschap en verdeling van baten. Collectief particulier eigendom, via energiecoöperaties of consortia van bewoners en lokale ondernemers, wordt daarom gezien als een wenselijker model, hoewel het complexer is om te organiseren. De ambitie voor publiek eigendom bij wind op land of het actief oprichten van maatschappelijke collectieven blijft tot op heden beperkt.

Voor projecten buiten wind en zon – zoals warmte, opslag en conversie (lokaal eigendom 2.0) – is de ambitie voor mede-eigendom groter. Afhankelijk van de context

en schaal kunnen hier zowel particuliere, collectieve als publieke eigendomsvormen passend zijn.

In Flevoland leeft sterk het besef dat de energietransitie niet alleen technisch, maar ook sociaal van aard is. Gemeenten willen voorkomen dat de lusten van energieprojecten bij enkelen terecht komen, terwijl de lasten breed worden gedragen. De inzet is daarom: lokale zeggenschap en baten borgen op een manier die past bij de schaal, draagkracht en ruimtelijke context van het gebied.

De gedeelde ambitie is om lokaal eigendom niet als doel op zich te beschouwen, maar als instrument om publieke waarden te realiseren zoals acceptatie, inclusie, rechtvaardigheid en betaalbaarheid. Projecten worden daarbij niet uitsluitend beoordeeld op eigendomspercentages, maar op hun maatschappelijke meerwaarde.

De volgende vormen zijn in beeld:

- Beperkt particulier eigendom: via agrariërs met eigen grond of installaties; snel realiseerbaar, maar beperkt gedeeld eigenaarschap.
- Collectief particulier eigendom: via energiecoöperaties of lokale consortia; wenselijker voor maatschappelijke spreiding, maar organisatorisch uitdagend;
- Publiek eigendom: de gemeente of provincie als (mede-)eigenaar; beleidsmatig kansrijk, maar politiek en financieel complex.

Hoewel collectief particulier eigendom wordt beschouwd als het richtinggevende model, ontbreekt het in de praktijk vaak nog aan een solide institutionele inbedding. Gemeenten tonen echter een groeiende belangstelling voor:

- het ondersteunen van energiegemeenschappen;
- deelname aan coöperaties of ontwikkelbedrijven;
- het koppelen van financiële ondersteuning aan vergunningverlening.

Voor projecten op het gebied van warmte en opslag ligt de nadruk in toenemende mate op publiek of hybride eigendom. Lokaal eigendom 2.0 biedt in dit verband een geschikt beleidskader om gemeentelijke rollen opnieuw vorm te geven.

Tot slot biedt artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet ruimte voor gemeenten en provincies om lokaal eigendom beleidsmatig te bevorderen via verordeningen. Voorwaarde is wel dat dit zorgvuldig wordt onderbouwd met heldere definities, duidelijke motieven en een expliciete verbinding met andere beleidsvelden zoals participatie, ruimtelijke ordening en energiearmoede.

3.5 Lokaal eigendom en energiearmoede

Alvorens de instrumenten om lokaal eigendom te bewerkstelligen te rangschikken op (1) stimulering, (2) verankering in beleid, (3) financiering

en (4) het inzetten als middel tegen energiearmoede, is het wenselijk dit laatste begrip nader te definiëren, verder uit te werken en vast te stellen wat het gemeentelijk handelsperspectief daarbij is.

Artikel 1.7 Energiewet: Energiearmoede tegengaan

De Energiewet introduceert expliciet het tegengaan van energiearmoede als leidend uitgangspunt bij toepassing van de wet. Dit artikel luidt als volgt:

“1. Bij de toepassing van de regels gesteld bij of krachtens deze wet is het uitgangspunt dat energiearmoede wordt tegengegaan.
2. Bij algemene maatregel van bestuur geeft Onze Minister een definitie van energiearmoede.
3. Jaarlijks wordt gelijktijdig met de klimaat- en energieverkenning als bedoeld in artikel 6 van de Klimaatwet door een of meer bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen adviesinstanties een verkenning uitgebracht van de mate van energiearmoede in de samenleving, wie het betreft en wat de ontwikkelingen zijn met betrekking tot het terugdringen van energiearmoede.”

In de Nota van Toelichting van het Energiebesluit²⁰ wordt vervolgens energiearmoede gedefinieerd als:

“het gebrek aan toegang van een huishouden tot essentiële energiediensten die de basis vormen voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, met inbegrip van voldoende verwarming, warm water, koeling, verlichting en energie voor apparaten, binnen een relevante nationale context

en gezien bestaand sociaal en ander relevant nationaal beleid, als gevolg van een combinatie van factoren, waaronder ten minste onbetaalbaarheid, onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven en slechte energie-efficiëntie van woningen”.

Daarmee wordt aangesloten bij de EU-definitie van energiearmoede.

Conclusie

Dit nieuwe artikel (dat niet eerder in wetgeving was opgenomen) markeert een normatieve onderstroom in het energiebeleid, waarin naast betaalbaarheid ook sociale rechtvaardigheid en inclusie centraal

staan. Maar wellicht het meest belangrijke: bij alle projecten waarop de Energiewet betrekking heeft - en dus ook bij lokaal eigendom 1.0 en 2.0 - zal de decentrale overheid het tegengaan van energiearmoede als uitgangspunt moeten hanteren!

Hoewel artikel 1.7 van de Energiewet zelf geen directe verplichtingen voor gemeenten oplegt, biedt het wel juridische en beleidsmatige ruimte om lokaal actief energiearmoede te bestrijden.

In diverse toolkits en programma's wordt energiearmoede in algemene zin momenteel aangepakt, onder meer door:

- maatwerk voor kwetsbare huishoudens;
- de inzet van rijksmiddelen en subsidieregelingen zoals het Nationaal Isolatieprogramma (NIP);

²⁰ Zie [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

De vraag is echter hoe lokaal eigendom kan bijdragen aan het tegengaan van energiearmoede. Bestaande instrumenten en toolkits richten zich met name op de gebouwde omgeving en niet zozeer op energieprojecten waarop lokaal eigendom betrekking heeft. Wat is het handelingsperspectief van een gemeente wanneer zij lokaal eigendom wil inzetten om energiearmoede te bestrijden?

Voor gemeenten ontstaat handelingsperspectief wanneer energiearmoede als expliciet criterium wordt geïntegreerd in beleid, partnerschappen en projectafspraken. Dit kan onder andere op de volgende manieren:

- Een gemeente kan omgevingsbeleid en uitvoeringsprogramma's opstellen waarin energiearmoede als lokaal belang wordt benoemd en gekoppeld wordt aan maatregelen zoals isolatie en participatie. Dat beleid kan ook worden gekoppeld aan lokaal eigendom.
- Een gemeente kan samenwerken met woningcorporaties, welzijnsorganisaties en energiecoöperaties om energielasten te verlagen voor huishoudens in een kwetsbare positie. Dit kan bijvoorbeeld via een greendeal waarin door middel van lokaal eigendom afspraken worden geborgd.
- Een andere vorm is dat gemeenten in beleid en samenwerkingsafspraken vastleggen en controleren dat opbrengsten van projecten deels ten goede komen aan de bestrijding van

energiearmoede. In dat geval zal een gedeelte van het rendement van een project geormerkt moeten worden voor dit doel en ook daadwerkelijk daarvoor worden aangewend.

- Ook is het mogelijk dat een gemeentelijk energiebedrijf, bijvoorbeeld op het gebied van collectieve warmtevoorziening, de gemeente in staat stelt direct sturing te geven om met redelijke tarieven (in het voorbeeld) energiearmoede tegen te gaan.
- Een andere manier is dat een decentrale overheid vanaf de planologische start maatschappelijke meerwaarde (als onderdeel van het milieubelang) - en daarmee ook het tegengaan energiearmoede - als criterium meeneemt waarop projecten worden getoetst in het planproces, bijvoorbeeld bij een maatschappelijke tender). Langs de A16 in Breda heeft de provincie Noord-Brabant op deze manier - gecombineerd met een greendeal met alle ontwikkelaars met relevante grondposities voor wind langs de A16 - geborgd dat voor een kwart van de aandelen in een windproject eigendom en zeggenschap is verkregen door een BV die in handen is van het provinciaal investeringsfonds. Vervolgens zorgt die BV ervoor dat de (meer)opbrengsten uit die projecten verdeeld worden over plaatselijke stichtingen. Die stichtingen kunnen deze opbrengsten inzetten in de

- lokale omgeving, bijvoorbeeld door ondersteuning te bieden bij isolatie om energiearmoede te bestrijden.²¹
- Wat in toenemende mate aan de orde is, is dat lokale energiecoöperaties of andere soorten energiegemeenschappen bij projecten de levering van betaalbare energie als uitgangspunt nemen.

Bij Local4local bijvoorbeeld worden opwek en verbruik van energie aan elkaar gekoppeld.²² Het streven is dan om de energie tegen “kostprijs +” te leveren. Dit kan een effectieve manier zijn om inwoners met energiearmoede toegang te geven tot betaalbare energie.

Ter illustratie

Lokaal eigendom en huurders: voorbeeld hoe ‘Uit ons Dak’ huurders mede-eigenaar maakt

In de Adviesraad Energyboard kwam het advies van een lid naar voren om in beleid betreffende lokaal eigendom ook altijd rekening te houden met huurders. Deze hebben vaak minder financiële middelen om te investeren en bijna twee derde (59%) van de huishoudens met energiearmoede woont in een sociale huurwoning.²³

Huurders hebben dan ook vaak geen toegang tot zonnepanelen, ook al omdat ze geen eigen dak bezitten. Het initiatief Uit ons Dak²⁴ doorbreekt dit patroon door hen via een lokale energiecoöperatie mede-eigenaar te maken van zonprojecten op daken van huurcomplexen.

Woningcorporaties stellen hun daken beschikbaar, waarna huurders voor een klein bedrag lid kunnen worden van de coöperatie. Ze profiteren vervolgens van een jaarlijkse vergoeding, gebaseerd op de opgewekte zonnestroom. Zo ontvangen zij zowel korting op hun energierekening als zeggenschap via de ledenvergadering van de coöperatie. De opbrengsten worden deels herverdeeld in een duurzaamheidsfonds, beheerd door de leden zelf.

In een project van Uit ons Dak in Oosterhout van twee woningcorporaties zijn inmiddels honderden zonnepanelen geplaatst en hebben al meer dan duizend huurders zich aangesloten. Het project laat zien dat lokaal eigendom ook mogelijk is zonder grote financiële investering van bewoners. Het versterkt bovendien de rol van energiecoöperaties als verbindende schakel tussen huurders,

²¹ Zie <https://energiea16.nl/>

²² Zie bijvoorbeeld [Energiegemeenschappen organiseren duurzame en betaalbare energie voor gemeenten, bedrijven en burgers - Energie Samen](#)

corporaties en de energietransitie. Voor beleidsmakers kan het concept van “Uit ons Dak” een concreet en opschaalbaar voorbeeld zijn van lokaal eigendom bij zonprojecten dat werkt voor huurders. Het is wel zaak om bij het maken van beleid voor zonprojecten van- en voor huurders na te gaan of en hoe de huurders (op

termijn) nu en in de toekomst gebaat zijn bij die projecten. Door wijzigende wetgeving en rijksbeleid (afschaffen salderen, fluctuaties in de hoogte van de energiebelasting) alsmede veranderende marktomstandigheden, kunnen projecten ‘onder water’ komen te staan of komt de roep om de zonnepanelen dan maar uit te zetten.²⁵

Wat niet uit het oog moet worden verloren is dat als energiearmoede wordt bestreden door een deel van de opbrengsten van een project hiervoor te bestemmen, die opbrengsten er wel moeten zijn. Momenteel zijn zon- op-land projecten niet bijzonder rendabel en om daaruit ook nog middelen vrij te maken om energiearmoede te bestrijden lijkt momenteel niet haalbaar.²⁶

Tevens is een belangrijk aspect dat als bij een privaat project een te groot deel van de verwachte opbrengst op voorhand geormerkt wordt als ‘subsidie voor energiearmoede’ private investeerders niet snel geïnteresseerd zullen zijn in deze projecten. Als de markt dan faalt, zullen het de publieke partijen zijn die dergelijke projecten moeten ontwikkelen.

Van groot belang is, is dat wanneer een gemeente werk maakt van het tegengaan van energiearmoede en daar lokaal eigendom voor inzet, zij borgt dat de financiële of stoffelijke opbrengsten²⁷ van een project in de energievoorziening ook daadwerkelijk bij de inwoners en bedrijven met energiearmoede terechtkomen. Hiervoor is zeggenschap nodig en moet het tegengaan van energiearmoede als bovenliggend beginsel worden omarmd. Dat beginsel dient dan concreet en uitgeschreven te staan in beleid inzake energieprojecten; idealiter met concrete voorbeelden.

Vervolgens zal in de concrete afspraken betreffende een project, bijvoorbeeld in de statuten van een coöperatie of in samenwerkingsafspraken tussen een initiatiefnemer en de gemeente, moeten worden vastgelegd dat de opbrengsten

²³ Zie onderzoek uit 2021 van CE Delft: https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/12/CE_Delft_200304_Energiearmoede_in_de_warmtetransitie_DEF.pdf?utm_source=chatgpt.com

²⁴ Zie [UitonsDak](#)

²⁵ Zie [Solar Magazine - Zonnepanelen van het dak van sociale huurwoningen halen? ‘Totale onzin’](#)

²⁶ Zie bijvoorbeeld [Zonnestroomboeren in de problemen door negatieve stroomprijzen | de Volkskrant](#)

²⁷ Een energieproject kan ook opbrengsten in nature hebben, denk aan de levering van energie.

ook daadwerkelijk ten goede komen van bestrijden energiearmoede.

Tot slot zijn de omgevingsfondsen bij zon- en windprojecten op land een belangrijk aspect dat niet uit het oog moet worden verloren, ook al vormen die fondsen geen lokaal eigendom. Met deze vorm van financiële participatie kan een project wel impact hebben op de omgeving en kan met

gelden uit dat fonds energiearmoede worden tegengegaan. In veel gevallen wordt de bijdrage aan een omgevingsfonds gekoppeld aan een bedrag per geproduceerde MWh. Dat is veelal € 0,40-tot € 0,50 per MWh, en dat bedrag sluit aan bij landelijke gedragscodes voor zon- en wind op land. Of het totaal dat in een fonds beschikbaar komt voldoende is om energiearmoede goed te bestrijden is te betwijfelen.

Strategie	Instrument	Toelichting/ Voorbeeld	Lokaal eigendom als instrument?
Beleid	Omgevingsbeleid/ uitvoeringsprogramma's	Energiearmoede opnemen in gemeentelijke programma's en koppelen aan isolatie of participatiebeleid.	Ja
Samenwerking	Partnerschappen met corporaties en coöperaties	Structurele samenwerking om energielasten te verlagen bij kwetsbare huishoudens.	Ja
Beleidskader	Energiegebiedsplan/ maatschappelijke meerwaarde	Bijvoorbeeld provincie Noord-Brabant langs de A16: opbrengsten deels voor energiearmoede via publieke BV.	Ja
Afspraken	Statuten/ samenwerkings-overeenkomsten	Vastleggen dat rendement deels wordt geoormerkt voor bestrijding van energiearmoede.	Ja
Publieke regie	Gemeentelijk energiebedrijf (warmte/zon)	Levering van energie onder publieke voorwaarden; directe invloed op tarieven.	Ja
Coöperatief model	Local4Local/ energiegemeenschappen	Opwek en verbruik lokaal gekoppeld, levering tegen 'kostprijs +', met sociale doelstelling.	Ja
Financiële borging	Omgevingsfonds (bijv. €0,40–€0,50/MWh)	Inzet op sociale doelen zoals isolatie; vaak onvoldoende voor structurele oplossing.	N.v.t.
Bewustwording	Risicoanalyse rendement & investeringsbereidheid	Beoordeel of projecten ruimte bieden voor sociale doelen zonder investeringen te blokkeren.	N.v.t.

Tabel 2: Overzicht van mogelijke manieren waarop een door een gemeente gekozen strategie inzake energiearmoede tot uitvoer kan worden gebracht

3.6 Stimuleren, verankeren, financieren en energiearmoede aanpakken

De opdracht die aan ENGEA verstrekt werd, geeft aan dat het gewenst is om het instrumentarium dat beschikbaar is om lokaal eigendom te stimuleren, te verankeren, te financieren of om in te zetten tegen energiearmoede in beeld te brengen. Bij wijze van spreken met een menukaart. Over die ‘menukaart’ en hoe we daartoe zijn gekomen gaat deze paragraaf.

Allereerst enige context waarmee de menukaart beter te begrijpen valt. Goed om te beseffen is dat in het volgende hoofdstuk 4 “De wegen naar lokaal eigendom uitgewerkt” alle routes worden toegelicht en dat daar ook vermeld wordt hoe een route beleidsmatig kan worden verankerd. Verder dragen alle in dat hoofdstuk 4 genoemde routes bij aan het stimuleren van lokaal eigendom. Voor wat financiering betreft, hanteren wij het perspectief dat het er

om gaat dat de decentrale overheid zelf investeert of participeert in projecten. Ook gemeentelijke of provinciale leningen en subsidies vallen hieronder. Exploitatiesubsidies zoals SDE++ en SCE, die beschikbaar zijn voor ontwikkelaars en coöperaties maar niet door decentrale overheden worden verstrekt, worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.²⁸ In hoofdstuk 4 wordt financiering uitgewerkt in de routes investeren, participeren en subsidiëren. Het aanpakken van energiearmoede kwam al aan de orde in paragraaf 3.5.

Dat alles leidt dan tot de menukaart op de volgende pagina waarmee (1) stimuleren, (2) verankeren, (3) financieren en (4) energiearmoede aanpakken gekoppeld wordt aan de routes naar lokaal eigendom.

²⁸ Zie [Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie \(SDE++\)](#) | [RVO.nl](#) en [Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking \(SCE\) aanvragen](#) | [RVO.nl](#)

Instrumenten om lokaal eigendom mee te stimuleren	Lokaal Eigendom 1.0 (Wind/Zon op land)	Lokaal Eigendom 2.0 (Overige energievoorziening)
Stimuleren	Alle routes uit de kolom lokaal eigendom 1.0 uit het <i>Schema 3 Instrumenten om te komen tot lokaal eigendom</i>	Alle routes uit de kolom lokaal eigendom 2.0 in het <i>Schema 3 Instrumenten om te komen tot lokaal eigendom</i>
Verankeren in beleid	• Omgevingswaarde • Omgevingsvisie • Omgevingsprogramma's • Verordening ex. art. 6.12 lid 3 Energiegebiedsplan	• Omgevingswaarde • Omgevingsvisie • Omgevingsprogramma's • Energiegebiedsplan
Financieren	Middels • Overheidsbedrijf (investeren) • PPS (participeren) • Gemeentelijk/provinciale leningen • Subsidies	Middels o.a. • Overheidsbedrijf (investeren) • PPS (participeren) • Gemeentelijk/provinciale leningen • Subsidies (o.a. energyhubs, flex tenders)
Energiearmoede aanpakken	Middels • Energiegemeenschap • Participeren • Investeren	Middels • Energiegemeenschap • Participeren • Investeren • Voor warmte: Warmtegemeenschap of publiek warmtebedrijf

Tabel 3: Menukaart waarmee (1) stimuleren, (2) verankeren, (3) financieren en (4) energiearmoede aanpakken wordt gekoppeld aan de routes naar lokaal eigendom

3.7 Belang van omgevingswaarde en lokaal eigendom

Een omgevingswaarde is een instrument uit de Omgevingswet waarmee overheden normatief vastleggen wat de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Het betreft meetbare doelen, zoals geluidsnormen, luchtkwaliteit of toegankelijkheid van energie-infrastructuur.²⁹ Omgevingswaarden kunnen resultaats- of inspanningsverplichtingen zijn, en gelden uitsluitend als zij een aantoonbare ruimtelijke relevantie hebben.

Hoewel eigendomsverhoudingen zelf geen omgevingswaarden kunnen zijn, kan een gemeente beleidsmatig sturen op lokale zeggenschap en batenverdeling door omgevingswaarden te formuleren die verwijzen naar sociale kwaliteit, ruimtelijke acceptatie of inclusiviteit. Bijvoorbeeld: een omgevingswaarde die stelt dat duurzame energieprojecten moeten bijdragen aan de “kwaliteit van de leefomgeving door sociale inbedding en maatschappelijke participatie” kan de deur openen naar lokaal eigendom.

²⁹ [Omgevingswaarde | Informatiepunt Leefomgeving](#)

Het handelingsperspectief van een gemeente met betrekking tot omgevingswaarde, is dat, wanneer een dergelijke waarde is vastgelegd en een koppeling wordt gemaakt met sociale

kwaliteit, ruimtelijke acceptatie of inclusiviteit van energieprojecten, dit kan functioneren als opstapje, hefboom of rechtvaardiging voor instrumenten om lokaal eigendom te realiseren.

Ter illustratie

Het opstellen van dit soort waarden vergt maatwerk en het is belangrijk te borgen dat de koppeling met de fysieke leefomgeving duidelijk blijft. Het eerdergenoemde voorbeeld van Windpark A16 kan als inspiratie dienen voor hoe op een hoog planniveau – zij

het niet met omgevingswaardes – de kwaliteit van de leefomgeving door sociale inbedding en maatschappelijke participatie heeft geleid tot effectieve manieren om rendementen van het windpark ten goede te laten komen aan de lokale omgeving.

3.8 Beginselen zijn het startpunt

Tijdens de interviews en de werksessies kwam verder naar voren dat de Flevolandse gemeenten het wenselijk achten dat bij zowel lokaal eigendom 1.0 als 2.0 wordt aangesloten bij een aantal ontwerpbeginnselen die voor de bredere lokale Flevolandse energievoorziening geformuleerd kunnen worden. Deze beginselen zijn:

- eerlijke verdeling van lusten en lasten;
- revenuen evenwichtig en lokaal laten landen;
- een rechtvaardige energietransitie;
- het voorkomen energiearmoede;
- collectief lokaal eigendom boven particulier lokaal eigendom;
- lokaal eigendom niet alleen bij ontwikkeling, maar ook bij exploitatie.

Conclusie

De les die hieruit getrokken kan worden, is dat indien de Flevolandse gemeente beleidsmatig willen overgaan tot het borgen van lokaal eigendom in beleid, het zeer wenselijk is dat voorafgaand – bij voorkeur gecoördineerd met en vanuit provinciale instrumenten – genoemde beginselen worden verwoord en geborgd. Hiermee wordt bereikt dat bij elke

uitwerking of interpretatie van lokaal eigendom kan worden teruggevallen op deze beginselen. Het gaat daarbij in beginsel niet primair om het feit dat het eigendom en de zeggenschap van projecten ‘lokaal’ komt te liggen; maar om de doelen die men beoogt te realiseren. De beginselen zijn het doel; lokaal eigendom is het middel.



De wegen naar lokaal eigendom uitgewerkt

Binnen het streven naar lokaal eigendom in de energietransitie zijn verschillende routes mogelijk om dat lokale eigendom beleidsmatig of contractueel vorm te geven. Hieronder worden vijftien routes beschreven, met een doorkijk naar hun toepassingspotentieel.

4.1 Verordening ex artikel 6.12 lid 3 Energiewet

Artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet (ingediend via amendement Rooderkerk) geeft gemeenten en provincies de bevoegdheid om bij verordening een motiveringsplicht op te leggen aan initiatiefnemers van grootschalige hernieuwbare energieprojecten op land (wind en zon). Deze plicht houdt in dat een ontwikkelaar moet aantonen welke inspanningen hij heeft verricht om lokaal mede-eigendom te realiseren. Wanneer het gerealiseerde aandeel lager dan 50% is, dan moet worden onderbouwd waarom dat zo is en of er alternatieve vormen van participatie zijn overeengekomen.

Deze route is uitsluitend van toepassing op lokaal eigendom 1.0 – dus wind- en zonneprojecten op land. Warmteprojecten of andere vormen van energievoorziening vallen buiten de reikwijdte.

De verordening creëert geen resultaatverplichting, maar wel druk tot verantwoording en transparantie.

De verordening kan juridisch worden geborgd via artikel 149 Gemeentewet. Zij werkt aanvullend op andere beleidsinstrumenten, zoals omgevingsvisies of beleidsregels. De motiveringsplicht kan worden gehandhaafd met bestuurlijke sancties, mits zorgvuldig onderbouwd.

Borging: publiekrechtelijk via verordening

Afdwingbaarheid:

inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting

Toepassing: alleen lokaal eigendom 1.0

Zie hierover meer specifiek Hoofdstuk 6.

4.2 Beleid lokaal eigendom 1.0 en 2.0 via omgevingsvisie, programma's of omgevingswaarden

Gemeenten kunnen het streven naar lokaal eigendom beleidsmatig verankeren in de omgevingsvisie, in uitvoeringsgerichte omgevingsprogramma's of – met meer bestuurlijke ambitie – via beleidsmatige omgevingswaarden.

Beleidsregels kunnen betrekking hebben op publiekrechtelijke of privaatrechtelijke bevoegdheden die het bestuursorgaan al heeft. Dit volgt uit artikel 4.81 van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb). Beleid moet worden vastgesteld door (1) een bestuursorgaan dat de bevoegdheid zelf heeft, of (2) een ander bestuursorgaan waaraan de bevoegdheid is gedelegeerd of (3) door het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de bevoegdheid wordt uitgeoefend.

Beleidsregels zijn geen algemeen verbindende voorschriften. In een beleidsregel kunnen geen rechtstreekse verplichtingen aan burgers of bedrijven worden opgelegd. Beleidsregels zijn wel bindend voor het bestuursorgaan dat de beleidsregel heeft opgesteld. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat deze regels worden gevolgd.

Mede-eigendom kan in beleid worden geduid als middel om energieprojecten maatschappelijk in te bedden of om draagvlak te vergroten. Deze verankering biedt ruimte om vervolgens instrumenten gericht op lokaal eigendom in te zetten. Zoals eerder opgemerkt kan via beleid lokaal eigendom niet juridisch worden afgedwongen. Lokaal eigendom in beleid dient dus gekoppeld te worden aan een instrument (voor lokaal eigendom) om daarmee dat instrument positie te geven en te rechtvaardigen dat het wordt ingezet.

Voor lokaal eigendom 1.0 (zon en wind op land) kan in beleidsstukken bijvoorbeeld worden opgenomen dat projecten bij voorkeur bijdragen aan lokale zeggenschap, financiële participatie en herinvestering van opbrengsten in het gebied. Dit biedt richting voor gronduitgifte, vergunningverlening of selectiecriteria.

Voor lokaal eigendom 2.0 (warmte, opslag, conversie) kunnen gemeenten sturen op het maatschappelijk belang van de energiefunctie zelf. Denk bijvoorbeeld aan de wens om een betaalbare en collectieve warmtevoorziening op te bouwen met publieke of coöperatieve zeggenschap. De Omgevingswet biedt beleidsruimte om deze waarden (zoals robuustheid, inclusie of betaalbaarheid) te benoemen als voorwaarden voor ruimtelijke inpassing.

Wanneer dit grofmazig en indicatief (niet uitputtend) in een tabel wordt weergegeven ontstaat het volgende beeld van hoe

beleidsruimte door gemeenten ten aanzien van lokaal eigendom in de energietransitie kan worden ingevuld:

Instrument / Beleidsstypen	Toegestaan?	Toelichting / Juridisch kader
Subsidies aan energiecoöperaties	Ja	Toegestaan mits voldaan wordt aan staatssteunregels (de-minimis of DAEB).
Grondbeleid (Didam-proof selectie)	Ja	Gemeente mag grond onder voorwaarden aanbieden aan hernieuwbare energiegemeenschappen (i.e. energiecoöperaties), mits transparant en objectiveerbaar vanuit beleidsruimte (Didam-arrest).
Ruimtelijke afweging in omgevingsplan	Ja	Gemeente mag lokaal eigendom meewegen bij toewijzing van locaties als het ruimtelijk relevant is.
Samenwerking via publiek-private projecten	Ja	Mogelijk binnen aanbestedings- en staatssteunregels; vereist zorgvuldige juridische borging.
Participatie-eisen bij vergunningen	Beperkt	Alleen toegestaan als onderdeel van ruimtelijk relevante criteria of procedurele eisen (geen harde eigendomseisen).
Verplicht percentage lokaal eigendom (regel)	Nee	Niet toegestaan onder huidige wetgeving (strijdt met energiewetten, eigendoms- en marktprincipes).
Eigen energieprojecten met coöperaties	Ja	Mogelijk via gemeenschappelijke regelingen, energiebedrijven of coöperaties (let op staatssteun en governance).
Beleidsregel met voorkeur voor lokaal eigendom	Ja	Beleidsregels zijn richtinggevend, mits niet strijdig met hogere regelgeving of het gelijkheidsbeginsel.
Toegang beperken tot net of energiemarkt	Nee	Gemeente heeft geen bevoegdheid op netbeheer of energiemarkt (onder nationaal en Europees recht).

Tabel 4: Weergave van de beleidsruimte door gemeenten ten aanzien van routes naar lokaal eigendom

Borging: beleidsmatig, niet juridisch bindend
Afdwingbaarheid: nee, wel richtinggevend voor omgevingsplan, vergunningen, partnerschap

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, mits gekoppeld aan de bevoegdheid van gemeenten (bijv. een link met de fysieke leefomgeving).

4.3 Toelatingsplanologie (in combinatie met beleid en anterieure overeenkomst)

Toelatingsplanologie is een kerninstrument onder de Omgevingswet, waarbij de gemeente via een **omgevingsplan** bepaalt welke activiteiten waar en onder welke voorwaarden toelaatbaar zijn. Het plan kan uitsluitend regels stellen als deze gericht zijn op de fysieke leefomgeving, conform het legaliteitsbeginsel. Het omgevingsplan is geen beleidsdocument, maar een juridisch bindend document. Via het omgevingsplan mag en kan lokaal eigendom niet worden afgedwongen. De Energiewet biedt hiervoor geen ruimte, al is er wel ruimte voor een inspanningsverplichting op basis van een lokale verordening ex. artikel 6.12 lid 3 Energiewet. Die verordening bevat algemeen verbindende bepalingen, maar is zelf geen onderdeel van het omgevingsplan.

Hoewel gemeenten dus via het omgevingsplan géén juridisch bindend aandeel lokaal eigendom mogen eisen, kunnen zij wel beleidsregels opstellen (zie voorgaande paragraaf) en deze combineren met anterieure overeenkomsten.

In die laatste overeenkomst kan dan vrijwillig worden afgesproken dat een ontwikkelaar, (bijv. bij het gebruik van gemeentelijke grond) een bepaald percentage lokaal eigendom nastreeft, of dat opbrengsten deels in een gebiedsfonds vloeien.

Deze route is bij uitstek geschikt voor gemeenten met eigen grondposities of een regierol. De juridische houdbaarheid vereist dat het beleid helder is geformuleerd, transparant wordt toegepast, en dat het privaatrechtelijke deel niet leidt tot willekeur.

In de praktijk wordt deze route vaak gecombineerd met een verordening ex. artikel 6.12 lid 3 Energiewet of maatschappelijke tender.

Borging: privaatrechtelijk via (anterieure) overeenkomst, via beleid wordt ruimte gecreëerd lokaal eigendom onderdeel te laten zijn van die overeenkomst

Afdwingbaarheid: ja, mits vrijwillig overeengekomen (contractrecht)

Toepassing: vooral lokaal eigendom 1.0; bij 2.0 inzetbaar met privaat grondbeleid.

4.4 Uitnodigingsplanologie (in combinatie met beleidskaders)

Uitnodigingsplanologie is een benadering binnen de Omgevingswet waarbij de overheid niet vooraf strak vastlegt wát er mag, maar ruimte biedt aan initiatiefnemers om met voorstellen te komen die passen binnen globale kaders of beleidsdoelen. De gemeente stelt de maatschappelijke ambities centraal en nodigt marktpartijen, bewoners of coöperaties uit om plannen in te dienen die hieraan bijdragen.

In relatie tot lokaal eigendom biedt deze benadering ruimte om maatschappelijke meerwaarde, zoals lokale zeggenschap of participatie, mee te nemen als belangrijk beoordelingscriterium.

Dit wordt dan opgenomen in een beleidsdocument of kadernotitie waarin staat:

“wij staan open voor initiatieven, mits deze bijdragen aan lokale betrokkenheid, zeggenschap of mede-eigendom.”

Deze benadering is niet juridisch afdwingbaar (geen resultaatsverplichting), maar creëert wel selectieve druk. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld in een vroeg stadium duidelijk maken dat initiatieven waarin lokaal eigendom is opgenomen een hogere kans van slagen hebben bij planologische medewerking.

Borging: beleidsmatig via kadernotitie of uitnodigingsbeleid

Afdwingbaarheid: nee, maar wel sturend via selectie of ondersteuning

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, mits ruimtelijk relevant en beleidsmatig onderbouwd.

4.5 Maatschappelijke tender

Een maatschappelijke tender is een selectiemechanisme waarbij de gemeente planologische medewerking - voor projecten waarvoor de ontwikkelruimte schaars is; bijvoorbeeld doordat in beleid is bepaald dat er maar ruimte is voor 50 hectare aan zonneparken - laat afhangen van hoe de projecten onderling scoren op maatschappelijke criteria. De gemeente stelt vooraf een transparant afwegingskader op, waarin het aandeel lokaal eigendom – net als participatie, gebiedsbaten en ruimtelijke kwaliteit – een (zwaarwegend) criterium vormt.

Dit instrument wordt toegepast bij lokaal eigendom 1.0 (zon en wind op land), in zowel gemeenten die wel als gemeenten die niet (in)direct over gronden beschikken. Het gaat erom ontwikkelruimte via planologische medewerking te doseren. Ook bij lokaal eigendom 2.0 is dit mogelijk, bijvoorbeeld voor warmteprojecten of batterijopslag op publieke locaties, zolang de maatschappelijke waarde centraal staat.

De tender is juridisch verdedigbaar mits:

- het selectieproces transparant is;
- de gunningscriteria ruimtelijk of maatschappelijk relevant zijn;
- geen harde resultaatsverplichting wordt opgelegd aan het eigendomspercentage.

In de praktijk wordt de maatschappelijke tender vaak voorafgegaan door een marktconsultatie en gekoppeld aan beleidskaders, zoals een omgevingsvisie.

Borging: beleidsmatig en/of

contractueel via tenderdocument

Afdwingbaarheid: beperkt – selectie op kwaliteit, geen harde verplichting

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, mits de gemeente ontwikkelruimte schaars kan maken en daar planologisch op kan sturen.

4.6 Energiegebiedsplan

Een energiegebiedsplan is een door één of meerdere gemeenten in te zetten instrument voor een specifiek gebied waarin de gemeente - samen met andere stakeholders, zoals bewoners, woningcorporaties, projectontwikkelaars, bedrijven, andere overheden en de netbeheerder - de ontwikkeling van energieprojecten coördineert en regisseert. Daaronder vallen ook projecten met betrekking tot energie-infrastructuur.

In een dergelijk energiegebiedsplan worden ambities, ruimtelijke randvoorwaarden, energieprofielen én maatschappelijke waarden in overleg met betrokken partijen vastgelegd, waaronder het streven naar lokaal eigendom.

Ook de provincie (of een combinatie van de provincie en gemeenten) kan het energiegebiedsplan hanteren als instrument. Dit vereist wel afstemming tussen provincie en gemeente en is daarnaast afhankelijk van de schaal van de gebiedsopgave (provinciaal, regionaal of lokaal).

Het energiegebiedsplan kan een concrete uitwerking zijn van een gebiedsgerichte visie of een vastgesteld omgevingsprogramma onder het regime van de Omgevingswet.

Binnen dit kader kunnen de gemeente en/of de provincie voorwaarden formuleren voor maatschappelijke participatie, zeggenschap, herinvestering in het gebied en – indien juridisch houdbaar – inspanningen voor mede-eigendom. De ruimtelijke inpassing en afstemming op netcapaciteit zijn daarbij veelal leidend.

Voor lokaal eigendom 1.0 biedt het plan een manier om eigendoms- en participatiedoelen gebiedsgericht te koppelen aan fysieke kwaliteit en landschappelijke logica. Voor lokaal eigendom 2.0 – zoals collectieve warmte, conversie of netaansluitingen – biedt het plan een kader om maatschappelijke regie en publieke belangen structureel te borgen.

Borging: beleidsmatig en planologisch (omgevingsprogramma, gebiedsprofiel)

Afdwingbaarheid: nee, tenzij via aanvullend grondbeleid of convenanten

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, vooral geschikt voor integrale gebiedsopgaven

Ter illustratie

Beargumenteerd kan worden dat het energiegebiedsplan primair een beleidsmatig instrument is dat routes naar lokaal eigendom kan faciliteren, en dat het niet een zelfstandig instrument is (zoals de verordening ex. artikel 6.12 lid 3, van de Energiewet). Het energiegebiedsplan is immers een verschijningsvorm van energieplanologie die kan bijdragen aan het stimuleren van routes naar lokaal eigendom.

Wij zijn van mening dat het energiegebiedsplan bij uitstek geschikt is om binnen het decentrale energiesysteem te komen tot energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen.

Deze energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen zijn op hun beurt goed inzetbaar om lokaal eigendom (1.0 en 2.0) te realiseren. Dit is de reden waarom wij het energiegebiedsplan als een afzonderlijke route in dit rapport benoemen.

In hoofdstuk 7 is daarnaast een verdieping opgenomen over hoe met dit instrument verder gebouwd kan worden aan het decentrale energiesysteem. De energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen fungeren daarbij als organisatievorm van waaruit projecten (in lokaal eigendom) kunnen worden geïnitieerd, ontwikkeld en gefinancierd.

4.7 Gronduitgifte

Gronduitgifte is een krachtig instrument waarmee gemeenten hun rol als grondeigenaar benutten om maatschappelijke doelen – zoals lokaal eigendom – te bevorderen. Gemeenten mogen bij de uitgifte van grond voorwaarden stellen aan de wijze van gebruik, exploitatie én eigendom, mits dit in overeenstemming is met het mededingingsrecht (Didam-jurisprudentie) en de transparantieprincipes.

Bij gronduitgifte kan lokaal eigendom worden bevorderd door:

- Alleen partijen te selecteren die lokaal mede-eigendom realiseren (via een openbare selectieprocedure);
- Privaatrechtelijke voorwaarden op te nemen in de uitgifteovereenkomst, zoals minimale participatiepercentages of storting in een gebiedsfonds;
- Een voorkeurspositie toe te kennen aan coöperaties of hybride consortia (mits objectief onderbouwd).

Deze route is juridisch goed houdbaar, mits voldaan wordt aan de vereisten van transparantie (een gelijk speelveld) en een deugdelijke motivering van selectiecriteria.

Lokaal eigendom als contractvoorwaarde is toegestaan mits dit aantoonbaar bijdraagt aan een maatschappelijk doel dat verbonden is met de fysieke leefomgeving (EFTAL).³⁰

Beleid inzake lokaal eigendom dat gekoppeld is aan gronduitgifte zal vooraf bekend moeten worden gemaakt om het te kunnen afdwingen.

Voor lokaal eigendom 1.0 is gronduitgifte in combinatie met voorafgaand vastgesteld beleid zeer effectief, met name bij gemeentelijke zonnevelden of windlocaties. Ook voor lokaal eigendom 2.0 (zoals warmtehubbs of batterijsites) is deze route toepasbaar, mits sprake is van gemeentelijk eigendom of opstalrechten/ erfpacht.

Borging: privaatrechtelijk via contract bij verkoop, opstalrechten, erfpacht of verhuur

Afdwingbaarheid: ja – voorwaarden zijn juridisch bindend

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, mits grondpositie aanwezig

³⁰ Het is zaak bij dit soort projecten oog te hebben voor de doorkruisingsleer. Die leer gaat erom dat de overheid op grond van haar positie als grondeigenaar haar aan het privaatrecht ontleende bevoegdheden

niet mag inzetten als daardoor een publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar wordt doorkruist.

Zie [de doorkruisingsleer in perspectief.pdf](#)

4.8 Energiegemeenschap

Een energiegemeenschap is een juridische entiteit (zoals een coöperatie of vereniging) waarin burgers, bedrijven en/of overheden samenwerken aan opwek, opslag, levering of besparing van energie. De definitie is afkomstig uit Europese regelgeving (Clean Energy Package) en is in de Energiewet als kader opgenomen.

In de Energiewet wordt in artikel 2.4 de volgende definitie gehanteerd Een energiegemeenschap is vanuit de wet een:

“[...] juridische entiteit die ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders activiteiten op de energiemarkt verricht en als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, en niet is gericht op het maken van winst”

Er kunnen energiegemeenschappen bestaan in uiteenlopende vormen zoals; (1) BV's waarin lokale bedrijven samenwerken, (2) verenigingen of BV's waarin lokale overheden, bedrijven en burgers gezamenlijk optreden (3) burger energiecoöperaties (in de vorm van een coöperatieve vereniging).

Conclusie

Voor wat betreft de laatste categorie; geldt in algemene zin dat vrijwel elke lokale energiecoöperatie een energiegemeenschap is, maar dat niet elke energiegemeenschap (juridisch) een energiecoöperatie hoeft te zijn. De term energiegemeenschap is dus niet exclusief voorbehouden aan een burgerenergiecoöperatie.³¹ Om het onderscheid beter te kunnen maken, is een norm in ontwikkeling waarmee kan worden bepaald welk type energiegemeenschap een initiatief is.³²

Energiegemeenschappen zijn bij uitstek geschikt voor het realiseren van collectief particulier eigendom – zowel bij wind en zon op land (1.0) als bij laadinfra, energyhubs of opslag (2.0). Ze versterken democratische zeggenschap en borgen dat opbrengsten lokaal blijven. Gemeenten kunnen deze route ondermeer steunen door:

- hen voorrang te geven in maatschappelijke tenders of bij gronduitgifte;
- samenwerking te zoeken of zelf deel te nemen in een energiegemeenschap (PPS-constructies);
- hen te ondersteunen met financiële of juridische expertise.

³¹ Meer informatie over energiegemeenschappen op Energiegemeenschappen: [Energiecoöperaties en collectieven](#)

³² Zie [Start normcommissie 'Energiegemeenschappen'](#)

Hoewel gemeenten energiegemeenschappen niet kunnen verplichten, kunnen zij wél via beleid, convenanten of contractvoorwaarden nadrukkelijk sturen op hun betrokkenheid. Als verdieping op een mogelijke route naar de Energiegemeenschap is in hoofdstuk 7 een toelichting opgenomen over de inzet van het energiegebiedsplan waarmee tot een energiegemeenschap kan worden gekomen.

Borging: via beleid,

samenwerkingsovereenkomsten of tendercriteria

Afdwingbaarheid: nee, maar sterk te stimuleren en faciliteren

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, vooral bij collectieve structuren

Ter illustratie

Samen sterk: hoe bedrijven en energiegemeenschappen elkaar versterken

Kleinere bedrijven die in een lokale gemeenschap gevestigd zijn, kunnen een belangrijke rol vervullen binnen een lokale energiegemeenschap. Als lid van bijv. een lokale energiecoöperatie kunnen zij samen investeren in duurzame energieprojecten, lokaal opgewekte stroom afnemen en mee beslissen over de richting van het project. Voor deze bedrijven betekent deelname niet alleen prijszekerheid en toegang tot betaalbare, groene energie, maar ook een versterking van hun maatschappelijke betrokkenheid en duurzaam imago. Bovendien ontstaan binnen energiegemeenschappen vaak nieuwe samenwerkingen en gedeelde voorzieningen, zoals batterijen, laadpleinen of collectieve opslag. Naast deze lokale kleinere ondernemers

spelen ook grotere projectontwikkelaars een rol, al staan zij vaak buiten de energiegemeenschap zelf. Deze partijen komen doorgaans niet uit de regio of kunnen – vanwege hun rechtsvorm of schaal – niet deelnemen in de energiegemeenschap. Toch kunnen ze cruciaal voor de ontwikkeling van lokale projecten zijn, bijvoorbeeld doordat zij beschikken over strategische grondposities, kennis, kunde en kapitaal of de benodigde aansluitcapaciteit op het elektriciteitsnet. Voor energiegemeenschappen ligt hier een kans: door de samenwerking met grote ontwikkelaars zakelijk én transparant vorm te geven, kunnen beide partijen profiteren. De ontwikkelaar krijgt zekerheid over lokaal draagvlak en inpassing, terwijl de gemeenschap zeggenschap, lokaal eigendom en energievoordelen behoudt. Zo ontstaat een gedeeld model waarin markt en gemeenschap elkaar versterken, ieder vanuit hun eigen rol.

4.9 Greendeal

Een greendeal is een vrijwillige overeenkomst tussen publieke en private partijen waarin zij gezamenlijk afspraken maken over duurzame ontwikkeling. In het kader van lokaal eigendom wordt een greendeal vaak ingezet om – voorafgaand aan de formele planfase – overeenstemming te bereiken over samenwerking, zeggenschap, batenverdeling en participatievoorwaarden.

Greendeals zijn niet juridisch afdwingbaar, maar bieden wél een stevige basis voor onderlinge verwachtingen en publieke transparantie. Ze worden veel toegepast bij wind- of zonprojecten waarbij lokale coöperaties, ontwikkelaars en overheden gezamenlijke uitgangspunten vastleggen.

Afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op:

- het aandeel lokaal eigendom of zeggenschap;
- de opzet van een gebiedsfonds;
- transparantie tijdens de ontwikkelfase;
- overlegstructuren of governance-afspraken.

Greendeals werken het beste als zij worden gekoppeld aan andere beleidsinstrumenten, zoals een omgevingsvisie of maatschappelijke tender. Ze kunnen ook dienen als bijlage bij een anterieure overeenkomst of een planologische toelichting.

Borging: vrijwillige overeenkomst; eventueel gekoppeld aan beleidsstukken

Afdwingbaarheid: nee, morele druk en politieke verantwoording

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, als procesinstrument voor samenwerking.

4.10 Investeren (eigen energiebedrijf)

Bij deze route neemt de gemeente zelfstandig initiatief om een energieproject te realiseren via een publiek energiebedrijf of ontwikkelentiteit. De gemeente is in dat geval uitsluitend of overwegend zelf investeerder en eigenaar. Dit geeft maximale regie over projectkeuzes, batenverdeling en governance. Er is geen directe betrokkenheid van andere partijen zoals burgers, coöperaties of bedrijven.

Dit model is vooral van toepassing op strategische energie-infrastructuur zoals collectieve warmtenetten of grootschalige opwek op eigen grond. Juridisch vereist deze route naleving van aanbestedingsregels, staatssteunkaders en governanceprincipes. Een robuuste businesscase, transparante besluitvorming en een publiek mandaat zijn essentieel.

Borging: via publiek aandeelhouderschap en statuten
Afdwingbaarheid: volledig – gemeente is zelf eigenaar en opdrachtgever
Toepassing: lokaal eigendom 1.0 en 2.0, zonder coöperatieve inbreng

4.11 Participeren (mee-investeren)

Deze route houdt in dat de gemeente samen met een of meerdere lokale partijen – zoals coöperaties, bewonersinitiatieven of maatschappelijke organisaties – investeerder en mede-eigenaar wordt. Dit leidt tot gedeeld eigenaarschap en gezamenlijke zeggenschap. De gemeente treedt daarbij op als mede-aandeelhouder of co-investeerder binnen een samenwerkingsvehikel (bijvoorbeeld een BV of coöperatie).

Het grote voordeel van deze route is dat publieke belangen worden geborgd, terwijl ook de kracht van de samenleving wordt benut. Gemeenten kunnen via deze weg lokale coöperaties versterken, participatievoorwaarden stellen, of strategisch kapitaal inbrengen in PPS-constructies.

Borging: via aandeelhoudersovereenkomst, statuten of joint venture
Afdwingbaarheid: ja – gemeente is formeel partij bij investering
Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, als vorm van gedeelde regie

Notabene: de energiegemeenschap waarin de gemeente zelf deelneemt, is een verschijningsvorm van deze route

4.12 Subsiidiëren

Via het instrument subsidie kan een gemeente lokaal eigendom gericht stimuleren of versnellen, zonder zelf eigenaar te worden of deel te nemen aan het project.

Subsidies kunnen worden verstrekt aan coöperaties, lokale ontwikkelbedrijven of energiegemeenschappen voor onder meer:

- planvorming of haalbaarheidsstudies;
- procesondersteuning en organisatiekosten;
- participatiemodellen en governance-ontwikkeling;
- het afdekken van risicodragend kapitaal in de voorfase.

De kracht van deze route zit in het verlagen van instapdrempels voor maatschappelijke partijen, met name in de fase waarin financiering en capaciteit vaak ontbreken. Gemeenten kunnen voorwaarden verbinden aan subsidies, zoals een minimaal aandeel lokaal eigendom, een open participatiemodel of aansluiting bij gemeentelijke beleidsdoelen.

Juridisch vereist dit een subsidieregeling of -beschikking die voldoet aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en staatssteunkaders. Transparantie, objectiviteit en non-discriminatie zijn daarbij verplicht. Vaak wordt gewerkt met ‘tendersubsidies’ voor meerdere initiatieven tegelijk.

In provincies en gemeenten bestaan veel regelingen waar energiecoöperaties (en daarmee ook energiegemeenschappen) een beroep op kunnen doen.³³

Borging: publiekrechtelijk via subsidievoorwaarden of gemeentelijke regeling

Afdwingbaarheid: indirect – via koppeling aan subsidievoorwaarden

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 én 2.0, met focus op maatschappelijke initiatieven

³³ Zie [Subsidies en financiering voor energie-initiatieven per provincie | HIER](#)

4.13 Financiering

Bij deze route stelt de gemeente of een verbonden publieke partij (bijvoorbeeld een lokaal fonds of ontwikkelbedrijf) kapitaal of garanties beschikbaar aan lokale projecten waarin (mede-)eigendom door de gemeenschap wordt nagestreefd. Anders dan bij subsidie wordt verwacht dat de financiering wordt terugbetaald. Het gaat hier om leningen, garanties, deelnemingen of fondsen waarbij terugbetaalde bedragen opnieuw beschikbaar worden gesteld voor nieuwe projecten.

Gemeenten, overheden of andere partijen met een maatschappelijke missie kunnen met hun financieringsrol:

- Lokale projecten versnellen;
- private financiering aantrekken ('crowding in');
- voorwaarden stellen die bijdragen aan zeggenschap en opbrengstdeling.

Deze route is juridisch mogelijk binnen het kader van de Wet financiering decentrale overheden (Wet FIDO), de Wet Markt en Overheid en het staatssteunrecht. De financiering moet marktconform zijn óf goed gemotiveerd als tijdelijk marktcorrectiemechanisme (bv. bij marktfalen rond collectieve initiatieven).

Per juni 2025 kunnen energiecoöperaties voor ontwikkeling van wind- en zonprojecten (lokaal eigendom 1.0) terecht bij het Ontwikkelfonds Opwek. Dit fonds, mede mogelijk gemaakt door Energie Samen, het ministerie van Klimaat en Groene Groei en het Nationaal Groenfonds, biedt risicoloze leningen voor de aanloop- en ontwikkelkosten.³⁴

In Flevoland zijn via het EEF (Energiefonds Flevoland) eveneens leningen beschikbaar.³⁵ De scope van EEF is breder en bevat ook lokaal eigendom 2.0.

Borging:

via financieringsovereenkomst met voorwaarden over eigendom en participatie

Afdwingbaarheid:

ja – financieringsvoorwaarden zijn juridisch bindend

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 en 2.0, vooral in de ontwikkelfase of bij schaalniveaus met marktfalen

³⁴ Zie [Ontwikkelfonds Opwek uitgebreid: meer kansen voor lokale energieprojecten - Energie Samen](#)

³⁵ Zie [EEF financiert - EEF](#)

4.14 Mogelijkheden ex artikel 6.12 lid 2 Energiewet

Artikel 6.12 lid 1 van de Energiewet bevat een belangrijk verordensingsverbod: gemeenten en provincies mogen geen regels stellen over het opwekken, transporteren of leveren van energie indien deze regels uitsluitend het belang van de energievoorziening dienen. Artikel 6.12 lid 2 van de Energiewet biedt vervolgens een wettelijke grondslag om via een algemene maatregel van bestuur (AMvB) van het verbod uit lid 1 af te wijken. Dit lid bevat een delegatiebepaling die het Rijk toestaat om uitzonderingen te maken, bijvoorbeeld ten behoeve van experimenteerruimte, gebiedsgericht beleid of bijzondere maatschappelijke belangen.

Lid 1 werkt daarmee in beginsel beperkend, terwijl lid 2 onder voorwaarden ruimte biedt voor lokaal eigendomsbeleid – mits dat beleid is gekoppeld is aan een ander beleidsdomein met een eigen wettelijke grondslag. Daarbij geldt dat lid 1 niet afdoet aan de bevoegdheden van provincies en

gemeenten op grond van de Omgevingswet respectievelijk de fysieke leefomgeving.³⁶

Ruimte voor lokaal eigendomsbeleid ontstaat wanneer:

1. het beleid is gericht op de fysieke leefomgeving (bv. sociale inpassing, landschappelijke kwaliteit of energiearmoede, getoetst via de EFTAL-systematiek;
2. of wanneer het rijk via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aanvullende bevoegdheden verleent aan decentrale overheden toekent.

In combinatie met andere wettelijke kaders, (zoals de Wet collectieve warmtevoorziening en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (WGIW)), kan zo beleidsruimte ontstaan om mede-eigendom te stimuleren. Die beleidsruimte vereist wel een zorgvuldige koppeling: het mag niet neerkomen op een verkapte regulering van eigendom of leveringsstructuren.

³⁶ Uit de Memorie van Toelichting Energiewet inzake het huidige artikel 6.12 (was 6.8): “Provincies en gemeenten moeten deze marktreguleringskeuzes niet kunnen doorkruisen, bijvoorbeeld door niet of beperkt gereguleerde aspecten ten aanzien van de elektriciteits- of gasvoorziening alsnog te reguleren. De bevoegdheid van decentrale overheden om regels te stellen ten behoeve van andere belangen, zoals ruimtelijke ordening of milieu, en die raken aan de

elektriciteits- of gasvoorziening, zoals de ruimtelijke inpassing van of milieueisen aan elektriciteits- of gasinfrastructuur of verbruiks- of productie-installaties voor elektriciteit of gas, wordt door dit artikel uiteraard niet geraakt “Kamerstuk 36 378, nr. 3, pag. 370. Pogingen om het artikel aan te passen om meer ruimte te krijgen zijn tot op heden niet geslaagd.

Relevant is verder de kamerbrief van de minister van Klimaat en Groene Groei van 18 juni 2025.³⁷ Daarin staat over artikel 6.12 lid 1 en lid 2 van de Energiewet het volgende:

“Decentrale overheden leveren op lokaal en regionaal niveau een bijdrage door bijvoorbeeld wonen, lokale energieproductie en opslag bij elkaar te situeren. Of door bij een nieuwbouwwijk rekening te houden met de beschikbare netcapaciteit voordat een nieuwbouwlocatie wordt ontworpen. Informatie uit provinciale energievisies over de ontwikkeling van het energiesysteem geeft richting aan locatiekeuzes op lokaal niveau. Locatiesturing is vervolgens te effectueren met de inzet van het ruimtelijk instrumentarium. Samen met de minister van VRO worden mogelijke aanvullende sturingsmogelijkheden binnen de Omgevingswet verkend ten

behoefte van een doelmatige benutting van de energie-infrastructuur. Het kabinet beziet dit in samenhang met de nationale en Europese regels en kaders van het energierecht. In dat verband wordt ook uitwerking gegeven aan het amendement Flach en Koekkoek op artikel 6.12, tweede lid, Energiewet, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur gevallen en voorwaarden worden aangewezen waarin provinciale staten en de gemeenteraad ten behoeve van de energietransitie regels kunnen stellen in het belang van de energievoorziening. Naar verwachting kan het kabinet de Kamer medio 2026 een voorstel tot een wetswijziging aanbieden.”

Borging: beleidsmatig met verwijzing naar fysieke leefomgeving en AMvB-bevoegdheden

Afdwingbaarheid: nee – tenzij het rijk via AMvB ruimte creëert

Toepassing: lokaal eigendom 1.0 en 2.0, binnen ruimtelijke of sociale beleidskaders

³⁷ Zie voetnoot 3 voor deze brief.

4.15 Warmtegemeenschap of publiek warmtebedrijf

De aankomende Wet collectieve warmtevoorziening (WCW) introduceert een fundamentele wijziging in de manier waarop gemeenten zeggenschap en lokaal eigendom over warmtenetten kunnen vormgeven – een typisch voorbeeld van lokaal eigendom 2.0. De wet bepaalt dat in gebieden met meer dan 1.500 verbruikers een publiek warmtebedrijf verplicht is, tenzij gemeentes kiezen voor een warmtegemeenschap: een lokaal georganiseerd warmtebedrijf met een maatschappelijk doel, zonder winstoogmerk.

Deze warmtegemeenschap kan worden ingericht als een coöperatie, een PPS-constructie of een semipublieke BV waarin burgers, gemeente en eventueel marktpartijen gezamenlijk eigenaar zijn. De warmtegemeenschap biedt daarmee een structureel instrument voor lokaal (mede-) eigendom én zeggenschap over tarieven, investeringen en exploitatie.

Onder de WCW krijgen gemeenten onder andere bevoegdheden om:

- warmtekavels toe te wijzen;
- warmtebedrijven aan te wijzen;
- voorwaarden te stellen aan governance, eigendomsstructuur en maatschappelijke doelen.

In combinatie met de instrumenten van de Omgevingswet en de WGIW kunnen gemeenten beleidsmatig sturen op participatie, rechtvaardigheid en sociale verankering. De warmtegemeenschap is daarmee het eerste wettelijke model in Nederland waarin collectieve zeggenschap over een essentiële energievoorziening centraal staat.

Borging: publiekrechtelijk via aanwijzing en beleidsregels WCW

Afdwingbaarheid: ja – bij warmtekaveltoewijzing bindend kader

Toepassing: lokaal eigendom 2.0 (warmte), met institutionele verankering van zeggenschap

Als verdieping op een mogelijke route naar de warmtegemeenschap hebben wij in de bijlage toegelicht hoe het energiegebiedsplan kan worden ingezet om tot een warmtegemeenschap te komen.

4.16 Overzichtstabel instrumenten per route

Instrument/Route	Lokaal Eigendom 1.0 (Wind/Zon op Land)	Lokaal Eigendom 2.0 (Brede Energievoorziening: Warmte, Opslag, Conversie)
1. Verordening art. 6.12 lid 3 Energiewet	Motiveringsplicht bij wind/zon	Niet toepasbaar
2. Beleid via visie/ programma/ omgevingswaarde	Beleidsdoel via ruimtelijke koppeling	Idem bij brede energievoorziening met fysieke relevantie
3. Toelatingsplanologie	Voorkeur coöperaties, afspraken via overeenkomst	Toetsing zeggenschap/baten bij fysieke koppeling
4. Uitnodigingsplanologie	Projectkeuze op basis van maatschappelijke meerwaarde	Idem, mits beleidsmatig onderbouwd
5. Maatschappelijke tender	Selectie o.b.v. % lokaal eigendom	Beperkte toepasbaarheid – wel maatschappelijke afweging
6. Energiegebiedsplan	Gebiedskader met participatiedoelen	Gebiedskader voor brede energievoorziening mogelijk
7. Gronduitgifte	Voorwaarden in uitgifte of tender (participatie)	Idem – bij gemeentelijke gronden
8. Energiegemeenschap	Collectieve coöperatie bij opwek	Brede toepassing: warmte, opslag, conversie
9. Greendeal	Vrijwillige afspraken over mede-eigendom	Procesinstrument voor brede energietheema's
10. Investeren (eigen energiebedrijf)	100% lokaal bij eigen gronden	Volledige publieke regie over energievoorziening mogelijk
11. Participeren (mee-investeren)	Gemeente deelt eigendom met coöperatie	Gemeente + bewoners samen in energieprojecten
12. Subsidiëren	Opstartsteun voor coöperaties	Ondersteuning voor collectieve energie-initiatieven
13. Financieren	Leningen, garanties met eigendomsvoorwaarde	Idem – voor brede collectieve infrastructuur
14. Art. 6.12 lid 2 EW	Beleid via leefomgeving; AMvB kan ruimte bieden	Idem – mits gekoppeld aan ruimtelijke doelen
15. Warmtegemeenschap (WCW)	n.v.t.	Mede-eigendom via wettelijke aanwijzing mogelijk

Tabel 5: Samenvattende tabel van beschikbare routes naar lokaal eigendom 1.0 en 2.0

4. De wegen naar lokaal eigendom uitgewerkt



Bestaand beleid lokaal eigendom

In dit hoofdstuk brengen wij in kaart wat er op dit moment in Flevoland en de zes betrokken gemeenten al is geregeld op het gebied van lokaal eigendom en financiële participatie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige intenties, concrete regelgeving, en de mate waarin zeggenschap structureel is geborgd in beleid of verordeningen.

Hoewel in de Regionale Energiestrategie (RES) 1.0 Flevoland het streven naar 50% lokaal eigendom expliciet is opgenomen, blijkt in de praktijk dat structurele verankering in beleid of regelgeving vaak ontbreekt. Op provinciaal niveau verwijst het Regioplan Windenergie weliswaar naar participatie, maar de omgevingsverordening bevat geen afdwingbare verplichtingen. Op gemeentelijk niveau verschilt de situatie aanzienlijk. Gemeenten zoals Noordoostpolder en Dronten zijn proactief in het stimuleren van collectief eigendom, terwijl andere gemeenten, zoals Lelystad en Zeewolde zich vooralsnog beperken tot meer vrijblijvende benaderingen zoals algemene verwijzingen in begrotingen of beleidsvisies.

De mate van borging is niet alleen afhankelijk van politieke wil, maar ook van de beschikbare juridische ruimte.

Artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet biedt een mogelijk kader om lokaal eigendom beleidsmatig of via verordeningen te structureren. Dit maakt het noodzakelijk beleidsvoornemens flexibel te formuleren en te voorzien van voldoende juridische onderbouwing.

Opvallend is dat veel gemeenten lokaal eigendom (vooral in de vorm van financieel of beperkt particulier eigendom) beschouwen als middel om bredere maatschappelijke doelen te realiseren, zoals het tegengaan van energiearmoede en het versterken van lokale betrokkenheid. Daarbij groeit de aandacht voor het zogeheten lokaal eigendom 2.0, waarin niet alleen productie-installaties, maar ook opslag, conversie, infrastructuur en warmte deel uitmaken van het eigendomsdebat.

5.1 Overzicht financiële participatie RES, gemeenten en provincie

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
RES	RES 1.0 "Energie met beleid" ³⁸	2021-2022	<i>"Financiële participatie in projecten (participatie waaier) – op dit gebied is in Flevoland nog veel meer mogelijk dan er nu al gebeurt. Dat neemt niet weg dat we wel al met vastgestelde kaders werken voor financiële participatie bij zon- en windprojecten, om te streven naar 50 procent lokaal eigenaarschap. Per onderdeel van deze RES (bijvoorbeeld opwek van zonne-energie, opwek van windenergie) staat hoe we participatie op projectniveau vormgeven"</i>
RES	Voortgangsnotitie RES 2023 ³⁹	apr-23	<i>"In het kader van financiële participatie willen we bij zonneprojecten minimaal 50 procent lokaal eigendom bereiken, een ambitie uit het Energieakkoord. Ook onderzoeken we de mogelijkheden van de Omgevingswet (1 januari 2024) om participatie te versterken binnen de gemeenten. Tot slot hebben we de opdracht om participatieafspraken te maken rondom grootschalige zon-op-landprojecten", "Voor de financiële participatie willen we bij het uitwerken van de visie kijken hoe we tot 50 procent lokaal eigendom kunnen komen. Daarvoor moet verkend worden wat begrippen als 'bezit' en 'eigendom' bij energieprojecten inhouden en welke belemmeringen zich daarbij voordoen" en "Naast de participatieladder kennen we de participatiewaaier. Deze biedt een menukaart voor project participatie, waaronder financiële participatie. Van de participatiewaaier hebben we in de RES 1.0 een Flevolandse vertaling gemaakt. Deze is verder aangevuld."</i>
Provincie Flevoland	Schriftelijke statenvragen van de Statenfractie van JA21 over participatie in windplannen ⁴⁰	26-apr-22	Inzake windenergie: Provincie erkent het belang van participatie, maar laat ruimte aan initiatiefnemers.

Vervolg op volgende pagina

³⁸ <https://fea.nl/uploads/2021/07/RES-1.0-definitief.pdf>

³⁹ <https://fea.nl/uploads/2023/04/Voortgangsnotitie-RES-Flevoland-april-2023.pdf>

⁴⁰ <https://stateninformatie.flevoland.nl/documenten/schriftelijke-vragen/DOCUVITP-2948731-v2-Beantwoording-schriftelijke-vragen-JA21-Rol-van-het-provinciebestuur-bij-Participatie-in-windplannen-waaronder-windplan-Groen.PDF>

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
Provincie Flevoland	Omgevingsverordening, artikel 14.12 ⁴¹	Geldend	Inzake windprojecten. "Dit artikel beschrijft de noodzaak om in het projectplan te voorzien in financiële participatie. Per fase (ontwikkel-, bouw- en exploitatiefase) gelden verschillende eisen, maar steeds dient deze participatie op een eerlijke, eenvoudige en evenwichtige wijze te worden uitgewerkt. Er gelden vier heldere uitgangspunten bij de financiële participatie. Het projectplan wordt hieraan getoetst. De mogelijkheden voor financiële participatie voor bewoners en ondernemers moeten voorafgaand aan de goedkeuring van een projectplan in een overeenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente te zijn vastgelegd."
	Voortgangsberichten Regioplan. ⁴²	apr-23	"In het Regioplan is een uitwerking van het provinciale beleid voor windenergie in zuidelijk en oostelijk Flevoland vastgelegd. Het plan voorziet in de vervanging van de huidige generatie windmolens door nieuwere en efficiëntere turbines, waardoor het mogelijk is om meer dan twee keer zoveel duurzame energie op te wekken dan met de vorige generatie molens het geval is. Daarnaast is de voorwaarde gesteld dat bewoners en ondernemers uit het gebied de mogelijkheid moeten krijgen om financieel in de ontwikkeling van windparken te participeren. Hiermee draagt het beleid bij aan economische structuurversterking en een vergroting van het lokale en regionale draagvlak."
	Regioplan Wind ⁴³	14-jul-16	Regioplan Windenergie noemt "financiële participatie" als expliciete doelstelling. M.b.t. Financiële deelneming: "De initiatiefnemer moet bereid zijn om minimaal 2,5% van de initiële totale investeringsomvang (de totale waarde van alle activa die met de nieuwe windmolenopstelling te maken hebben) op deze manier te financieren."
Almere	Coalitieakkoord Almere 2024-2026 ⁴⁴		"We willen een versnelling van de energietransitie en daar inwoners, energiecoöperaties en ondernemers beter bij betrekken. Dat doen we enerzijds via individuele projecten. Dan gaat het bijvoorbeeld over het opzetten van een project om te komen tot de eerste buurtbatterij en het vastleggen van de energiedoelen in bestemmingsplannen"
	Jaarverslag participatie ⁴⁵		Jaarverslag participatie noemt financiële participatie bij energietransitie (zonneveld).

Vervolg op volgende pagina

⁴¹ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR706275>

⁴² DOCUVITP-3294016-v6-Mededeling-m-b-t-19e-voortgangsbericht-Windenergie.PDF

⁴³ <https://www.flevoland.nl/getmedia/720306d8-6fa8-45eb-86a4-490be4c65ddb/Regioplan-Windenergie-dv.pdf>

⁴⁴ [Coalitieakkoord Almere 2024_2026.pdf](#)

⁴⁵ [Jaarverslag Participatie 2022](#)

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
Lelystad	Conformereren aan Regioplan Wind van Provincie		
Urk	Zonnebeleid gemeente Urk ⁴⁶	2-dec-20	<i>“Bij alle initiatieven wordt met de initiatiefnemer afgesproken dat er inspanningen worden verricht om draagvlak te creëren of te vergroten, bijvoorbeeld door het aanbieden van de mogelijkheid tot financiële participatie. Bij de start van een project wordt daarom de initiatiefnemer gevraagd een voorstel te doen voor het uitwerken van de financiële participatie. “</i>
Dronten	Beleidsvisie Zon ⁴⁷	jan-19	<i>“Bij lokale initiatieven maakt financiële participatie onlosmakelijk onderdeel uit van de op zet. Bij commercieel opgezette parken is dit echter geen vanzelfsprekendheid. Daarom zijn zowel procesparticipatie als financiële participatie een randvoorwaarde bij de ontwikkeling van grootschaliger parken. Om de baten bij commercieel opgezette zonneparken in belangrijke mate terug te laten vloeien in de directe omgeving zijn er een aantal mogelijkheden: 1. Financiële participatie middels een voorinvestering, aandelen of lokaal eigendom via een energie coöperatie. 2. Instellen gebiedsfonds, duurzaamheidsfonds of omgevingsfonds. In dit geval gaat een deel van de opbrengst naar een fonds. Omwonenden beslissen mee over doelen. Voor het instellen van een gebiedsfonds is een zekere omvang van het park nodig. (Nader uit te werken.) De gemeente maakt, in samenspraak met de omgeving, over de vorm van de financiële participatie aanvullende afspraken met de initiatiefnemer. Alleen indien er in de directe omgeving, ondanks afdoende en aantoonbare inzet van de initiatiefnemer, onvoldoende belangstelling is voor de hierboven beschreven (participatie) modellen kan hiervan worden afgeweken. In dat geval dient een initiatiefnemer met een (representatieve) vertegenwoordiging van omwonenden en de gemeente overeenstemming te bereiken over een andere wijze waarmee een project ten gunste komt aan de directe omgeving.”</i>

Vervolg op volgende pagina

⁴⁶ Zonnebeleid Urk

⁴⁷ Beleidsvisie Zon

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
Zeewolde	Evaluatie zonne-parken-beleid Zeewolde	8-jun-21	<i>"Financiële participatie, lokaal gedeeld bezit en/of maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft in de meeste vergunde initiatieven één of meerdere vorm(en) gekregen. Ook het primaat om aan te tonen dat er draagvlak is voor plannen ligt bij de initiatiefnemers. Hiertoe heeft in alle gevallen enige vorm van omgevingsmanagement (informatievoorziening, inloopavonden, vragen beantwoorden) plaats gevonden. Hier was geregeld een vruchtbare wisselwerking zichtbaar tussen het omgevingsmanagement van de initiatiefnemers en het uitwerken van lokale betrokkenheid. Oftewel, de dialoog met de omgeving leverde soms verbeteringen aan de plannen op. Er valt hierbij nog op te merken dat hoe dichterbij een zonnepark bij woningen geplaatst wordt des te meer omgevingsmanagement noodzakelijk blijkt om lokale zorgen weg te kunnen nemen."</i>
	Programma-begroting 2025-2028 ⁴⁸		Participatievoorwaarden bij grote opgaven in begroting genoemd, maar niet uitgewerkt.

Vervolg op volgende pagina

⁴⁸ [Begroting 2025-2028](#)

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
Noord-oost-polder	Beleid Zon in Polder ⁴⁹	26-feb-19	“Om de bovenstaande redenen vindt de gemeente het verantwoord om van de zonneweide welke worden gerealiseerd een jaarlijkse participatiebijdrage te vragen van 15 % van de opbrengst voor belasting (of een vergelijkbare bijdrage per geleverde MWh).[...] Op basis van analyses van de businesscases en “lokale waarden” voor zonne-energie projecten is een participatiebijdrage van 15 % een reële omvang. “
	Beleidsregel financiële participatie zonne-energieprojecten ⁵⁰	vanaf 18-jun-20	“[...] Elk grootschalig zonne-energieproject levert een jaarlijkse participatiebijdrage per MWp opgesteld vermogen aan een door gemeente Noordoostpolder beheerd duurzaamheidsfonds. a. Het college van Burgemeester & Wethouders stelt elke 5 jaar voor nieuwe projecten de hoogte van de bijdrage per MWp opgesteld vermogen vast. b. De hoogte is € 500 per MWp opgesteld vermogen per jaar voor projecten die vergund worden in de periode 2020-2024. [...]”
	Beleid Duurzaamheidsfonds ⁵¹	In ontwikkeling	Fonds voor het verdelen van de middelen vanuit bijdragen zonneparken, waterstofinstallaties en grootschalige opslag
	Jaarlijkse bijdrage Windpark Noordoostpolder (vanuit 3 windparken) ⁵²	Lopend	Bijdrage aan dorpen, aanwonenden regeling en gebiedsgebonden bijdrage
	Financiële participatie Windpark Westermeer ⁵³	Lopend	Aandelenfonds, leningenfonds, sponsoring

⁴⁹ [07-1-Zon-in-de-Polder-definitief-concept-d-d-26-02-2019.pdf](#)

⁵⁰ [Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder houdende regels omtrent uitvoeringsvoorwaarden financiële participatie zonne-energieprojecten \(Beleidsregel financiële participatie zonne-energieprojecten\) | Lokale wet- en regelgeving](#)

⁵¹ <https://raad.noordoostpolder.nl/Vergaderingen/Commissie-Bestuur-Financien-en-Economische-zaken/2025/17-maart/19:30/Duurzaamheidsfonds>

⁵² <https://www.windparknoordoostpolder.nl/omgevingsbijdrage/>

⁵³ <https://www.westermeerwind.nl/participatie/>

5.2 Overzicht Lokaal eigendom RES, gemeenten en provincie

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
RES	RES 1.0 "Energie met beleid" ⁵⁴	2021-2022	"Financiële participatie in projecten (participatie waaier) – op dit gebied is in Flevoland nog veel meer mogelijk dan er nu al gebeurt. Dat neemt niet weg dat we wel al met vastgestelde kaders werken voor financiële participatie bij zon- en windprojecten, om te streven naar 50 procent lokaal eigenaarschap. Per onderdeel van deze RES (bijvoorbeeld opwek van zonne-energie, opwek van windenergie) staat hoe we participatie op projectniveau vormgeven"
	Voortgangsnotitie RES 2023 ⁵⁵	apr-23	"In het kader van financiële participatie willen we bij zonneprojecten minimaal 50 procent lokaal eigendom bereiken, een ambitie uit het Energieakkoord. Ook onderzoeken we de mogelijkheden van de Omgevingswet (1 januari 2024) om participatie te versterken binnen de gemeenten. Tot slot hebben we de opdracht om participatieafspraken te maken rondom grootschalige zon-op-landprojecten", "Voor de financiële participatie willen we bij het uitwerken van de visie kijken hoe we tot 50 procent lokaal eigendom kunnen komen. Daarvoor moet verkend worden wat begrippen als 'bezit' en 'eigendom' bij energieprojecten inhouden en welke belemmeringen zich daarbij voordoen"
Provincie Flevoland	Schriftelijke statenvragen van de Statenfractie van JA21 over participatie in windplannen ⁵⁶	26-apr-22	"Welke rol zag het College voor zichzelf m.b.t. het invulling geven van deze passage (red: met betrekking tot lokaal eigendom)? Antwoord: In formele zin is voldaan aan het criterium van 50% eigendom. Bewoners en ondernemers in (Zuidelijk en Oostelijk) Flevoland hebben de mogelijkheid om financieel te participeren in windparken zoals omschreven in het Regioplan Wind en daardoor de mogelijkheid om (gedeeld) eigendom van duurzame energieopwekking te verkrijgen."
	Regioplan wind ⁵⁷	14-jul-16	Regioplan Windenergie noemt participatie, maar geen structurele borging lokaal eigendom.

Vervolg op volgende pagina

⁵⁴ <https://fea.nl/uploads/2021/07/RES-1.0-definitief.pdf>

⁵⁵ <https://fea.nl/uploads/2023/04/Voortgangsnotitie-RES-Flevoland-april-2023.pdf>

⁵⁶ <https://stateninformatie.flevoland.nl/documenten/schriftelijke-vragen/DOCUVITP-2948731-v2-Beantwoording-schriftelijke-vragen-JA21-Rol->

[van-het-provinciebestuur-bij-Participatie-in-windplannen-waaronder-windplan-Groen.PDF](#)

⁵⁷ <https://www.flevoland.nl/getmedia/720306d8-6fa8-45eb-86a4-490be4c65ddb/Regioplan-Windenergie-dv.pdf>

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
Almere	Visie op de Almeerse Energietransitie ⁵⁸	okt-23	<i>“Bij projecten rondom opwek van energie streven we naar 50% lokaal eigenaarschap”</i>
Lelystad	Conformereren aan Regioplan Wind van Provincie		
Urk	Zonnebeleid Urk ⁵⁹	2-dec-20	Zonnebeleid stimuleert lokaal eigendom via coöperaties.
Dronten	Beleidsvisie Zon ⁶⁰	jan-19	<i>“Een zo groot mogelijke betrokkenheid van het aanliggende dorp c.q. de omwonenden vinden wij belangrijk. Wij streven naar minimaal 50% lokaal eigendom en maximaal 50% ‘vreemd vermogen’”</i>
Zeewolde	Evaluatie zonneparkenbeleid Zeewolde	8-jun-21	<i>“Het gemeentelijke beleid op betrokkenheid en draagvlak, mede door middel van participatie, is vastgelegd in de verschillende besluiten door de gemeenteraad. In de uitvoering van het beleid op zonneparken is hier aandacht aan gegeven. Tevens is, zowel door middel van stimulerend beleid alsmede in gesprekken met initiatiefnemers, doorlopend ingezet om de verschillende initiatieven open te stellen voor lokaal eigendom en participatie. Zoals verwoord in het Klimaatakkoord is er een streven van 50% lokaal eigendom. Participatie wordt in verschillende vormen verlangd, dan wel sterk aanbevolen, in zowel lokaal alsook bovenlokaal beleid (Structuurvisie Zon, Klimaatakkoord, Gedragscode zon op land, etc.). De taak om invulling en uitvoering te geven aan participatie ligt bij de initiatiefnemers. Dit in lijn met het gemeentelijk faciliterend beleid, niet zijnde regisserend beleid. Initiatiefnemers hebben hier op diverse manieren uitwerking aan gegeven. “</i>
	Transitievise Warmte ⁶¹	aug-22	Lokaal eigendom bij warmte als deel van Transitievise Warmte

Vervolg op volgende pagina

⁵⁸ [Visie op de Almeerse energietransitie](#)

⁵⁹ [Zonnebeleid Urk](#)

⁶⁰ [Beleidsvisie Zon](#)

⁶¹ [-Microsoft Word - Transitievise Warmte Zeewolde - definitief.docx](#)

Instantie	Documenten	Datum	Relevante bepaling
Noord-oost-polder	Programma Klimaat en Energie, 4 maart 2025 ⁶²	4-mrt-25	<i>“Ons energiesysteem is comfortabel en minimaal zelfvoorzienend. “We wekken alle benodigde energie zelf duurzaam op, waarbij lokaal gebruik en eigendom de norm is. Door conversie, opslag en slimme netwerken zorgen we dat de duurzaam gewonnen elektriciteit en warmte het hele jaar beschikbaar is voor inwoners en ondernemers.”</i>
	Omgevingsvisie Noord-oostpolder ⁶³	30-sep-24	<i>“Energie zelf duurzaam opwekken, zelf gebruiken Energie is een basisbehoefte maar in de toekomst niet vanzelfsprekend. Daarom houden we bij ruimtelijke en economische ontwikkelingen rekening met de energetische behoefte en opwek, netcongestie en schaarste van energie. We wekken alle benodigde energie zelf duurzaam op, waarbij lokaal gebruik en eigendom de norm is. Door conversie, opslag en slimme netwerken zorgen we dat de duurzaam gewonnen elektriciteit en warmte het hele jaar beschikbaar is voor inwoners en ondernemers”</i>



⁶² [10-1-Programmaplan-Klimaat-en-Energie.pdf](#)

⁶³ <https://www.noordoostpolder.nl/file/omgevingsvisie-noordoostpolderpdf>



Specifiek: Verordening 6.12 lid 3 Energiewet

In artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet is de grondslag opgenomen voor het regelen van de motivering van een inspanningsverplichting om 50 procent lokaal eigendom te realiseren bij de aanleg of uitbreiding van grootschalige installaties voor de opwek van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Deze inspanningsverplichting kan worden vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. In paragraaf 3.2 van dit onderzoek is hier al kort op ingegaan. De tekst van het artikellid is als volgt:

“3. Provinciale staten en de gemeenteraad kunnen bij verordening bepalen dat een producent bij de aanleg of uitbreiding van een installatie voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen vanaf een bij die verordening te bepalen capaciteit, op een bij die verordening te bepalen wijze motiveert:

- a. welke inspanningen hij heeft verricht om mede-eigendom ten aanzien van de voorgenomen installatie en de exploitatie daarvan door een bij die verordening te bepalen kring van partijen, gevestigd in de nabije omgeving van de installatie, te bevorderen;*
- b. welk percentage mede-eigendom is overeengekomen; en*
- c. voor zover minder dan 50 procent mede-eigendom is overeengekomen, wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen.”*

Op grond van artikel 149 jo. 150 van de Gemeentewet is de gemeenteraad – in de praktijk op voorstel van het college van burgemeester en wethouders – bevoegd om in het belang van de gemeente bij besluit verordeningen vast te stellen. Dit geldt ook voor een verordening met betrekking tot lokaal eigendom bij installaties voor wind- en zonprojecten, waarvoor de Energiewet een specifieke wettelijke grondslag biedt.

6.2 Inhoud modelverordening

Om ervoor te zorgen dat gemeenten goed zijn voorbereid bij het opstellen van een verordening op grond van artikel 6.12 lid 3 van de Energiewet, heeft NP RES hiervoor een modelverordening opgesteld.⁶⁴

De modelverordening bevat een aantal artikelen waarin individuele gemeenten eigen keuzes kunnen maken.

⁶⁴ [Modelverordening Lokaal Eigendom | Werkbladen](#)

Artikel 1 Toepassingsbereik

In dit artikel wordt vastgesteld dat de verordening van toepassing is op de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie voor de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Dit sluit grotendeels aan bij de tekst van artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet. Het begrip 'grootschalig' is toegevoegd aan het toepassingsbereik, zodat de gemeente in het tweede lid zelf kan bepalen wat daar onder wordt verstaan. Hiermee kan worden vastgesteld bij welke wind- of zonprojecten de inspanningsverplichting geldt om 50 procent lokaal eigendom na te streven.

De gemeente kan ervoor kiezen:

- Deze verordening van toepassing te verklaren op alle installaties voor de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. De Energiewet kent immers een brede definitie van de 'hernieuwbare bronnen'. In dat geval kan worden opgenomen: Deze verordening is van toepassing op de aanleg of

uitbreiding van een grootschalige installatie voor de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Het Klimaatakkoord en de RES-afspraken richten zich vooral op zon en wind en deze modelverordening vormt daarvan een uitwerking. Gemeenten zijn echter vrij om in lid 2 ook andere hernieuwbare bronnen op te nemen en deze nader te specificeren, inclusief de overwegingen daarbij

- Deze verordening uitsluitend van toepassing te laten zijn op installaties voor de opwek van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen vanaf een bepaalde omvang, uitgedrukt in het aantal MW dat wordt geproduceerd. In dat geval vult de gemeente in het tweede lid het minimaal vereiste aantal MW in. Ook een ander criterium dan het vermogen MW is denkbaar, het is aan de gemeente om te bepalen bij welke projecten lokaal eigendom wenselijk wordt geacht.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Toepassingsbereik

1. Deze verordening is van toepassing op de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie voor de opwek van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.

2. Onder een grootschalige installatie voor de opwek van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen wordt verstaan:
 - [a. een zonnepark met een capaciteit van ten minste [aantal MW] MW; of]
 - [b. een windturbine met een capaciteit van ten minste [aantal MW] MW.]

Artikel 2 Inspanningsverplichting lokaal eigendom

In het eerste lid is een streefpercentage van 50 procent opgenomen. De gemeente heeft beleidsvrijheid om een hoger streefpercentage vast te stellen, met een minimum van 50%. Op grond van artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet geldt de motiveringsplicht zodra minder dan 50 procent mede-eigendom is overeengekomen. Mogelijk kan een grotere inspanning om een streefpercentage tussen de 50 en 100 procent te realiseren

een rol spelen bij de beoordeling in een gemeentelijke aanbesteding. In artikel 2, tweede lid, wordt lokaal eigendom gedefinieerd. Hierbij is de definitie uit de landelijke Monitor Financiële Participatie van het ministerie van Klimaat en Groene Groei toegepast, met dien verstande dat de groepen (1) Bewonerscollectieven en lokale partners en (3) lokale bedrijven zijn samengevoegd tot één categorie zoals opgenomen in lid 3, sub a van artikel 2.

Hoofdstuk 2 Motiveringsplicht lokaal eigendom

Artikel 2 Inspanningsverplichting lokaal eigendom

1. Bij de aanleg of uitbreiding van een grootschalige installatie voor de opwek van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen geldt er voor de producent een inspanningsverplichting om 50 procent lokaal eigendom te bereiken.
2. Er is in ieder geval niet voldaan aan de inspanningsverplichting als:
 - a er geen aantoonbaar en verifieerbaar contact is geweest met een georganiseerde vorm van partijen als bedoeld in artikel 2, derde lid, zoals de wijk- of dorpsraad of een bestaande lokale

- energie coöperatie; of,
 - b er niet meer dan één bijeenkomst met die partijen is geweest waarin de mogelijkheden voor lokaal eigendom zijn voorgelegd of verkend;
 - c er is geen reële termijn gegeven aan de omgeving om lokaal eigendom te bereiken; of
 - d er geen economisch realistisch aanbod is gedaan.
3. Onder lokaal eigendom wordt verstaan het juridisch en economisch bezitten van een installatie en de opwek die met die installatie wordt gerealiseerd door:
 - a lokale bewoners, ondernemingen of maatschappelijke instellingen, eventueel vertegenwoordigd in een lokale energiegemeenschap; of
 - b lokale overheden of andere lokale overheidsorganen.

4. Onder lokale bewoners of lokaal gevestigde ondernemingen of maatschappelijke instellingen wordt verstaan:

a lokale bewoners of lokaal gevestigde ondernemingen of maatschappelijke instellingen in de gemeente [naam gemeente], en binding hebbend met de

gemeente [naam gemeente]; of
b voor zover het gaat om wind, lokale bewoners of lokaal gevestigde ondernemingen of maatschappelijke instellingen binnen een straal van 10 keer de tiphoogte gemeten vanaf de voet van de windturbine.

Voorbeelden van alternatieve invullingen van lokaal eigendom zijn:

- Dat er sprake moet zijn van collectief particulier eigendom, waarbij meerdere lokale agrariërs en ondernemers zich verenigen. Eigendom door één individuele agrariër of ondernemer valt dan niet onder lokaal eigendom (zie bijvoorbeeld de beleidsregels van de gemeente Zwartewaterland⁶⁵); of
- Dat er sprake moet zijn van collectief particulier eigendom gebaseerd op coöperatieve principes, waarbij financiering en zeggenschap zijn gescheiden (zie bijvoorbeeld het beleid van de provincie Utrecht⁶⁶).



⁶⁵ [Gemeenteblad 2022, 133438 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

⁶⁶ [1-Beleids-en-Toetsingskader-Lokaal-Eigendom-en-Participatie-bij-windenergie.pdf](#)

Artikel 3 Gegevens en bescheiden motivering

In artikel 3 zijn voorbeelden opgenomen van gegevens en bescheiden die moeten worden aangeleverd om de inspanningsverplichting uit artikel 2 te onderbouwen. De gemeente dient zelf af te wegen welke stukken nodig zijn om te verifiëren of aan de inspanningsverplichting is voldaan.

Als voorbeelden kan worden gedacht aan:

- Een beschrijving van de ingezette communicatiemiddelen;
- De gesloten overeenkomsten met de lokale omgeving;
- Een beschrijving van het project inclusief eigendomsstructuur en taakverdeling;
- De motivering waarom 50% lokaal eigendom niet haalbaar is.

Inwerkingtreding

Gemeenten kunnen nu al een verordening vaststellen, en bepalen dat deze in werking treedt op het moment dat de nieuwe Energiewet per 1 januari 2026 van kracht wordt.

Praktijkvoorbeeld

De gemeente Woerden heeft reeds een verordening opgesteld. In dit verband kan als praktijkvoorbeeld worden verwezen naar het raadsbesluit 'Vaststellen gemeentelijke Verordening Lokaal Eigendom' van gemeente Woerden.⁶⁷

Artikel 3 Motivering inspanningsverplichting lokaal eigendom

De producent motiveert bij de aanleg of uitbreiding van de installatie:

- | | |
|--|---|
| <p>a. welke inspanningen hij heeft verricht om mede-eigendom ten aanzien van de voorgenomen installatie en de exploitatie daarvan door een kring van partijen als bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, te bevorderen;</p> | <p>b. welk percentage mede-eigendom is overeengekomen; en</p> <p>c. voor zover minder dan 50 procent mede-eigendom is overeengekomen, wat de redenen daarvan zijn en of er andere vormen van financiële participatie zijn overeengekomen.</p> |
|--|---|

⁶⁷ [Raadsbesluit Verordening Lokaal Eigendom D24157854](#)



Verdieping: het Energiegebiedsplan

In paragraaf 4.6 hebben wij uiteengezet dat wij van mening zijn dat het energiegebiedsplan bij uitstek geschikt is om binnen het decentrale energiesysteem te komen tot de totstandkoming van energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen. Om die reden werken wij in dit hoofdstuk het energiegebiedsplan nader uit.

Deze energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen zullen naar onze verwachting een belangrijk rol (of rollen) vervullen bij de inrichting en exploitatie van essentiële onderdelen van het (toekomstige) decentrale energiesysteem.

Voor deze denklijn vinden wij onder meer steun in het rapport van mei 2025 van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur “Falen en Opstaan; naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving”⁶⁸ waar een aanbeveling is:

“Creëer gremia waar overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen samenkomen

Voor een doeltreffende aanpak van leefomgevingsvraagstukken is het zinvol om de ambities en rechtsstatelijke beginselen van de overheid te verbinden met het verantwoordelijkheidsgevoel van gemeenschappen voor de eigen leefomgeving en het ondernemerschap uit het bedrijfsleven. Wij adviseren overheid, bedrijfsleven en gemeenschappen daarom organisatievormen in het leven te roepen waarin deze verschillende perspectieven

met elkaar worden verbonden voor het ontwikkelen van werkbare en uitvoerbare oplossingsrichtingen. Het is zaak om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij initiatieven die nu al in de samenleving tot stand komen. Het is essentieel dat partijen uit zowel overheid, bedrijfsleven als gemeenschappen zeggenschap hebben in deze samenwerkingsverbanden. Concrete opties om aan dergelijke georganiseerde verbanden handen en voeten te geven zijn de herintroductie van productschappen, het sluiten van akkoorden aan overlegtafels en het oprichten van gebiedscoöperaties”

⁶⁸ Zie voetnoot 4.

Ook vanuit de kamerbrief van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 18 juni 2025 (nummer 587, 31 239 Stimulering duurzame energieproductie)⁶⁹ valt goed

te beargumenteren dat overleg op basis van een energiegebiedsplan binnen het decentrale energiesysteem van groot belang is en perspectief biedt.

“Sociaal-maatschappelijk en ruimtelijk perspectief op decentrale ontwikkelingen

Naast het technisch perspectief ziet het kabinet dat een ruimtelijk en sociaal-maatschappelijk perspectief op decentrale ontwikkelingen in het energiesysteem van groot belang is. Decentrale ontwikkelingen komen veelal vanuit de maatschappij tot stand, het is daarom aan de overheid om, naast subsidies en regels, deze ontwikkelingen te faciliteren en deze lokale dynamiek te benutten. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) wijst in haar advies ‘Falen en opstaan’ bijvoorbeeld op het belang van een effectief samenspel tussen overheid, gemeenschappen en bedrijfsleven. Ook de regionale economie en het vestigingsklimaat profiteren van decentrale initiatieven, bijvoorbeeld als dit verduurzaming van productieprocessen bevordert. Decentrale ontwikkelingen bieden mogelijkheden voor ondernemers om combinaties te maken met verschillende economische activiteiten, zoals opwek van zon-pv en wind gecombineerd met warmte en waterstof en het lokaal gebruiken ervan. Daarnaast gaat het in het sociaal-maatschappelijk perspectief om het

*combineren van systemen met andere ruimte vragende functies zoals de combinatie toepassing van zon pv met agrarische functies of woonwijken, om een rechtvaardige energietransitie met een balans in lasten en lusten, en over financiële participatie en zeggenschap over (locaties van) lokale energievoorziening. Dit laatste sluit aan bij de kabinetsvisie ‘Burgerbetrokkenheid bij de energietransitie’ van 17 mei 2023. Het kabinet wil betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen organiseren bij de vormgeving van beleid en lokale initiatieven stimuleren, zoals lokale energie-uitwisseling, lokaal eigendom en energiebesparing.
[...]*

Het kabinet zal na de zomer nader ingaan op de rol van energiegemeenschappen en geeft hiermee invulling aan de motie van het lid Thijssen. Hiermee wordt richting gegeven aan de rol van energiegemeenschappen in het energiesysteem en onder welke voorwaarden het potentieel van energiegemeenschappen kan worden benut. [...]”

⁶⁹ Zie voetnoot 3.

In deze verdieping geven wij allereerst aan op welke scope een energiegebiedsplan op gericht kan of zou moeten zijn (namelijk het decentrale energiesysteem!), vervolgens beschrijven wij op welke wijze het energiegebiedsplan beleidsmatig tot stand kan worden gebracht en vervolgens hoe dan hieraan de totstandkoming van de energiegemeenschap c.q. de warmtegemeenschap kan worden gekoppeld.

7.2 Decentrale energiesysteem: wat is het?

Nederland bevindt zich in een energietransitie. Enerzijds installeren huishoudens in een hoog tempo zonnepanelen en warmtepompen en zijn bedrijven aan het verduurzamen. Anderzijds groeit Nederland, er komen meer woningen, datacenters en bedrijventerreinen bij, terwijl duurzame opwekking in toenemende mate lokaal plaatsvindt. Er is tevens een toename van de vraag naar elektriciteit, mede door de omschakeling van gas naar elektriciteit. Elektriciteit is bovendien op andere momenten (wanneer het waait of de zon schijnt) en op andere plekken (van centraal naar decentraal) beschikbaar dan voorheen.

Deze ontwikkelingen hebben grote impact op het huidige energiesysteem dat onvoldoende toegerust is op deze maatschappelijke veranderingen. Hierdoor ontstaan er knelpunten in het systeem: netcongestie. Er is meer vraag naar capaciteit dan het netwerk kan bieden.

Zo kunnen bedrijven, woonwijken, zonneparken en andere ontwikkelingen op steeds meer plekken voorlopig niet worden aangesloten en daardoor dus ook niet worden ontwikkeld. Dit heeft grote economische en maatschappelijke consequenties.

Het energiesysteem zal daarom op meerdere onderdelen moeten worden aangepast: in het maken van schone energie, in het vervoeren en opslaan van energie, en de manier waarop we energie gebruiken. Steeds meer duurzame energie, zoals zonne- en windenergie, zal dichtbij de gebruiker moeten worden opgewekt, gebruikt en opgeslagen. De verantwoordelijkheid voor de balans tussen energievraag en energie-aanbod zal zo laag mogelijk in het energiesysteem worden belegd.

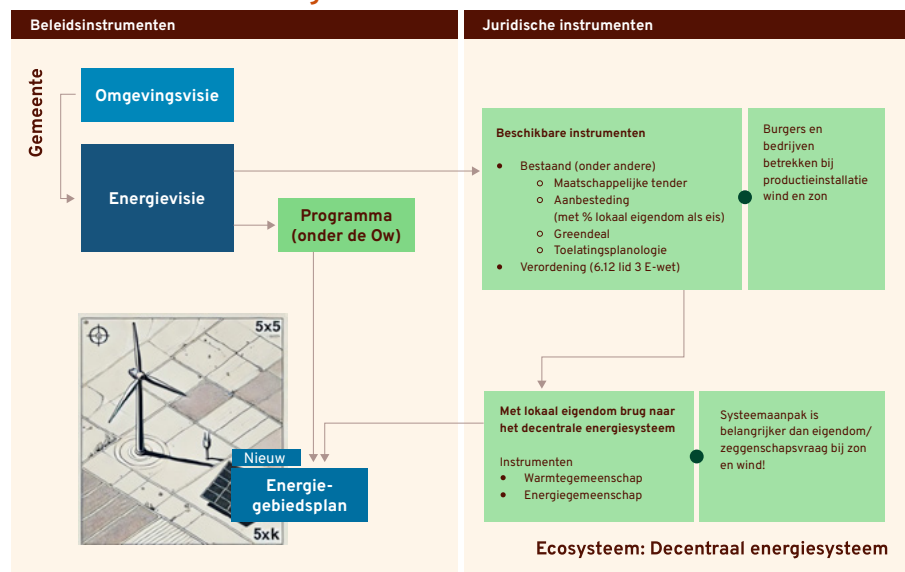
Deze decentralisering van het energiesysteem moet nu en in de toekomst voldoen aan publieke belangen zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid. Daarnaast is ruimtelijke inpassing van belang om een gezonde en prettige leefomgeving te waarborgen. Om dit te realiseren moeten overheden, netbeheerders en andere partijen, waaronder burgers en bedrijven, nauwer gaan samenwerken. Lokaal eigendom kan daarbij als brug fungeren voor participatie van burgers en bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van een energiegemeenschap of warmtegemeenschap bij de inrichting van het decentrale energiesysteem.

7.3 Routekaart(en): inrichting decentraal energiesysteem

In de gesprekken met de zes gemeenten kwam nadrukkelijk naar voren dat lokaal eigendom 2.0 - en daarmee de inrichting van een decentraal energiesysteem - van groot belang wordt geacht. Met dat wenkend perspectief, is ENGEA vervolgens gaan verkennen hoe aan de inrichting van het decentrale energiesysteem vanuit een beleidsmatige en juridische invalshoek structuur kan worden gegeven. Dit heeft geleid tot drie routekaarten, die we met de gemeenten en de provincie hebben gedeeld. Deze routekaarten hebben betrekking op verschillende bestuurlijke schaalniveaus namelijk (1) een routekaart voor een lokaal energiesysteem binnen één gemeente, (2) een routekaart voor een regionaal energiesysteem binnen meerdere gemeenten en (3) een routekaart voor een decentraal energiesysteem met een aansturende rol voor de provincie. Zie voor deze concept-routekaarten Bijlage 2 (Routekaarten)

De routekaarten kunnen als een raamwerk worden beschouwd dat inzicht biedt in zowel het strategisch als uitvoerend beleidsinstrumentarium. De inzet van dit instrumentarium moet – met adequate juridische borging – leiden tot een efficiënt en eerlijk decentraal energiesysteem, dat voldoet aan publieke randvoorwaarden. De verschillende routekaarten zijn ook opgesteld om de rol van energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen als nieuwe vormen van ‘lokaal eigendom’ verder te duiden. Hieronder wordt de routekaart voor één gemeente nader toegelicht, waarbij de verschillende instrumenten als ‘bouwstenen’ worden gepresenteerd. Aandachtspunt: deze instrumenten kunnen ook worden opgeschaald naar regionaal (regierol voor meerdere gemeenten) of provinciaal niveau (regierol voor provincies).

Routekaart 1: individuele gemeente



Routekaart 1: Individuele gemeente
Deze routekaart schetst het beleids- en juridisch kader waarmee een gemeente de inrichting van een efficiënt en

eerlijk decentraal energiesysteem kan vormgeven, met inzet van strategische en uitvoerende instrumenten en een duidelijke rol voor energie- en warmtegemeenschappen.

7.4 Toelichting routekaart (per bouwsteen)

Energievisie: doel en inhoud

De energievisie is het strategische document voor de ontwikkeling van het energiesysteem op gemeentelijk, regionaal of provinciaal niveau. De energievisie bevat of agendeert keuzes over het energiesysteem, die in samenhang worden gemaakt met ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en op specifieke locaties, zoals woonwijken en bedrijventerreinen.

De energievisie komt tot stand door een intensieve dialoog tussen gemeente, netbeheerders en andere partijen, zoals burgers en bedrijven. Brede betrokkenheid is hierbij van groot belang om tot een integrale en gedragen energievisie te komen: niet alleen vanuit stakeholders binnen het energiesysteem, maar juist ook vanuit ruimtelijke ordening/ leefomgeving en vertegenwoordigers uit sectoren als mobiliteit, industrie, gebouwde omgeving, landbouw en ketens zoals elektriciteit, warmte en waterstof. Het belangrijkste doel is een gedeelde en gedragen visie op de toekomst van het energiesysteem. In geval van een regionale of provinciale energievisie zullen de provincie en meerdere gemeenten gezamenlijk participeren.

In de energievisie komen uiteenlopende zaken aan de orde die richting geven aan het energiesysteem van de toekomst, waaronder de samenhang tussen vraag en aanbod, de ontwikkeling van de energie-infrastructuur (ook in relatie

tot netcongestie) en de toepassing van slimme oplossingen als energiedelen. Ook de strategische positionering van energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen kan onderdeel van een energievisie zijn.

In de praktijk wordt in relatie tot integraal programmeren, bijvoorbeeld ten behoeve van het vaststellen van een provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK), reeds gewerkt met het opstellen van (regionale) energievisies. In het kader van de hier besproken routekaart, zou voor wat betreft het onderdeel energievisie op deze bestaande praktijk aangesloten moeten worden.

Instrumenten Omgevingswet: omgevingsvisie en/of omgevingsprogramma

De energievisie kan enkel een verkenning, zonder concrete beleidskeuzes, zijn van het energiesysteem zonder samenhang of doorwerking naar een omgevingsvisie of omgevingsprogramma. De energievisie is in dit geval geen instrument onder de Omgevingswet.

Een andere mogelijkheid is om de energievisie juridisch te verbinden aan een omgevingsvisie en/of omgevingsprogramma (als instrumenten van de Omgevingswet). Op basis van een energievisie kunnen in een omgevingsvisie meer strategische beleidskeuzes worden vastgelegd of in een programma meer op uitvoeringsgerichte keuzes worden gemaakt.

Langs deze weg kan een energievisie – afhankelijk van de inhoud – zelf onderdeel uitmaken van een omgevingsvisie, nader worden uitgewerkt in een programma, of zelfstandig als programma worden vastgesteld. Deze juridische samenhang of doorwerking naar instrumenten van de Omgevingswet vereist een besluitvormingsprocedure, waarvoor specifieke regels gelden.

Er kleven derhalve risico's aan het werken buiten de formele instrumenten van de Omgevingswet:

- Geen juridische status: Documenten buiten het stelsel hebben geen officiële plek en kunnen niet als basis dienen voor juridische besluiten.
- Geen bestuurlijke zelfbinding: Alleen een programma bindt het college aan de uitvoering van beleid.
- Verstoorde samenhang: De logische lijn van visie > programma > plan > vergunning kan verloren gaan.
- Geen monitoring en evaluatie: Zonder programma ontbreekt het aan structuur om te meten, leren en bij te sturen.
- Beperkte vindbaarheid en transparantie: Alleen formele instrumenten worden verplicht gepubliceerd via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Wanneer de energievisie wordt uitgewerkt in een programma (of als zodanig wordt vastgesteld) kan het noodzakelijk zijn een plan-milieueffectrapport (plan-MER) op te stellen. Dit is afhankelijk van de inhoud en reikwijdte van de energievisie.

Energiegebiedsplan: een nieuw instrument van een gebiedsgerichte aanpak!

De essentie van het decentraal energiesysteem is optimalisatie op het laagst mogelijke niveau. Dit vraagt om een gebiedsgerichte aanpak. Binnen deelgebieden in de regio kunnen gemeenten gezamenlijk optrekken bij de ontwikkeling van een lokaal passend energiesysteem. Door binnen een regio gebiedsgericht te werken, kan efficiënter en slagvaardiger worden gewerkt. Het begint met een analyse van alle plannen in een gebied, de beschikbare opwekcapaciteit en infrastructuur, de relevante stakeholders, hun energievraag én de energetische bijdrage die zij kunnen leveren door vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

Op basis van deze analyse kan worden vastgesteld welke gebiedsindeling logisch en doelmatig is om lokaal of regionaal met het energiesysteem aan de slag te gaan. Hierbij is samenwerking tussen gemeente(n), netbeheerder(s) en andere lokale of regionale stakeholders (zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties, warmtebedrijven, burgers en bedrijven) cruciaal. Nieuwe vormen van gebiedsgerichte samenwerking kunnen innovatieve oplossingen bieden door collectief vraag en aanbod bij elkaar te brengen over verschillende energiedragers heen. Gemeenten hebben als schakel tussen verschillende belangen een sleutelrol in het creëren van draagvlak in de omgeving.

Om deze sleutelrol goed te vervullen is onder lokale of regionale regie van de gemeente(n) een gezamenlijke lokale of regionale programmeringstafel nodig.

Aan deze tafel wordt in een samenwerkingsproces op gebiedsniveau concreet invulling gegeven aan het lokale of regionale energiesysteem, waarbij de deelnemers hun belangen in een vroegtijdig stadium naar voren kunnen brengen. Dit proces moet binnen de actuele beleidskaders (energievisie, omgevingsvisie en/of omgevingsprogramma) resulteren in een toekomstbestendig energiegebiedsplan, dat onder meer voorziet in:

- slimme energieplanologie als bouwsteen voor een toekomstbestendig energiesysteem
- flexibiliteitsoplossingen zoals energiehubs, opslag en dynamische tarieven
- voortdurende samenwerking tussen gemeenten, de netbeheerder(s) en andere lokale of regionale stakeholders.

7.5 Juridische borging afspraken energiegebiedsplan; positionering energiegemeenschap of warmtegemeenschap

Maatwerkgerichte juridische oplossingen

Het kan nodig zijn om de in een energiegebiedsplan gemaakte afspraken juridisch te borgen, voor zover de bestaande en toekomstige wet- en regelgeving dit toestaat. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van de verschillende instrumenten uit zowel

het omgevingsrecht als het energierecht waarmee gemeente en netbeheerders - maatwerkgericht – kunnen sturen op de inrichting van het lokale of regionale energiesysteem. Het omgevingsplan kan als instrument van de Omgevingswet de weerslag zijn van het energiegebiedsplan, bijvoorbeeld omdat ruimte moet worden gereserveerd voor voorzieningen ten behoeve van energie opslag, de aanleg van warmtenetten of slim elektrisch laden. Onder het regime van de huidige Elektriciteitswet en de komende Energiewet (als opvolger van de Elektriciteitswet) kunnen flexibele groepscontracten voor zowel bedrijventerreinen als gebiedsontwikkelingen met woningbouw een oplossing bieden voor netcongestie en toch te worden aangesloten op het elektriciteitsnet.

Rol energiegemeenschap/ warmtegemeenschap

Onder invloed van komende wet- en regelgeving, in het bijzonder de Energiewet en de Wet collectieve warmte, zullen energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen in de toekomst een centrale rol gaan spelen in het lokale of regionale energiesysteem. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de EU-ambitie om de samenwerking tussen lokale overheden, ondernemers en/of burgers centraal te stellen binnen energiegemeenschappen.

Energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen kunnen een essentieel onderdeel vormen van de oplossing voor de huidige energievraagstukken. In energiegemeenschappen draait het om lokaal verbinden van vraag en aanbod, energie en netcapaciteit delen en het zoveel mogelijk lokaal opwekken, gebruiken en balanceren van energie. Dit biedt niet alleen de mogelijkheid om de druk op het net te verlichten. De groei van lokale energiecoöperaties, het toenemend aantal actieve deelnemers en de wettelijke verankering van deze gemeenschappen in de komende Energiewet en de Wet Collectieve Warmte – waarin energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen wettelijk veel meer mogelijkheden gaan bieden – zullen de transitie versnellen.

Binnen de energiegemeenschap of warmtegemeenschap maken de betrokken partijen gezamenlijke afspraken over onder andere de besluitvorming, het beschikbaar stellen van stroom aan anderen (zogenoeten energiedelen) en de prijsstelling daarvoor. Ze werken samen als gelijkwaardige partners met een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel.

De energiegemeenschap of warmtegemeenschap heeft bovendien geen winstoogmerk; eventuele winst leidt tot lagere energietarieven. Daarbij is het belangrijk dat mensen en bedrijven keuzevrijheid behouden bij het al dan niet deelnemen aan een energiegemeenschap of warmtegemeenschap en dat er goed gekeken wordt naar de risico's zoals aansprakelijkheid.



Bijlage

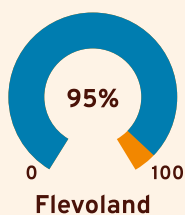
1

Stand van zaken RES-opgave Flevoland (wind en zon op land)

Flevoland blijft een koploper in de energietransitie en levert een aanzienlijke bijdrage aan de nationale doelstellingen voor duurzame energieopwekking op land. Met een geplande productie van 5,81 TWh, wat neerkomt op ongeveer 16,5% van de landelijke opgave, en aanzienlijke

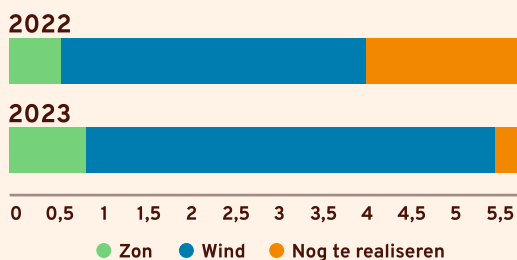
voortgang in de uitvoering van projecten, is de provincie goed op weg om haar RES 1.0-doelen voor 2030 te realiseren. Hoewel het nog te vroeg is om te concluderen dat Flevoland 'klaar' is, toont de provincie zich als een koploper in de energietransitie.⁷⁰

Voortgang realisatie RES-bod



Prov. FL | 2023

Voortgang realisatie RES-bod (absoluut) Flevoland, TWh



Prov. FL obv Klimaatmonitor | 2023

Afbeelding 4: Weergave van afbeelding uit de RES Monitor die aangeeft dat in Flevoland het RES bod bijna is behaald en de voortgang van de afgelopen jaren in dat kader

⁷⁰ [Monitor RES 2024 | Planbureau voor de Leefomgeving. Voortgangsrapportage Duurzame Energie 2022.](#)

Wanneer wind- en zonprojecten op land worden gekoppeld aan het aandeel lokaal eigendom bij wind- en zonne-energieprojecten per provincie, ontstaat het volgende beeld.⁷¹

Onderstaande tabel bevat een schatting van het percentage lokaal eigendom bij wind- en zonneparken per provincie. Deze gegevens zijn indicatief.

Provincie	Windparken (% lokaal eigendom)	Zonneparken (% lokaal eigendom)
Flevoland	80%	20%
Groningen	22,5%	5%
Friesland	25%	30%
Drenthe	70%	35%
Overijssel	50%	40%
Gelderland	60%	20%
Utrecht	0%	7,50%
Noord-Holland	12,50%	40%
Zuid-Holland	10%	35%
Zeeland	35%	15%
Noord-Brabant	25%	40%
Limburg	45%	35%

Tabel 6: Schatting van het percentage lokaal eigendom bij wind- en zonneparken per provincie

De schattingen zijn gebaseerd op de onderstaande grafieken uit de Monitor Financiële Participatie 2023.

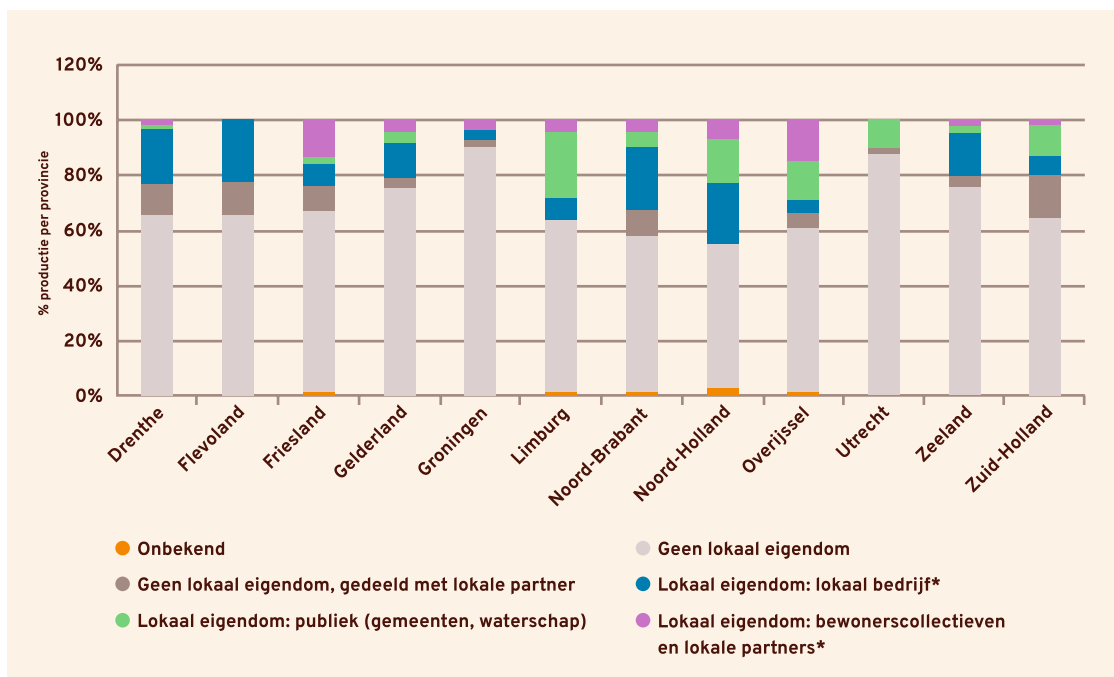
⁷¹ Uit [Monitor Financiële Participatie 2023 | Rapport](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

Voor zon op land

Figuur 3.5. - Overzicht lokaal eigendom procentueel per provincie.

Gerealiseerd tot en met eind 2023, peildatum 1-1-2024. Totaal vermogen: 5.317 MWp, 4,79 TWh per jaar. In Noord-Holland is relatief de meeste productie eigendom van lokale partijen. Bij type 4 geen lokaal

eigendom is onderscheid gemaakt tussen eigendom van niet-lokale partijen met en zonder lokale partners (donker en grijs licht). In Noord-Brabant werken niet-lokale partijen relatief vaak samen met lokale partners (10% van de provinciale productie is toegerekend niet-lokaal in zonneparken met gedeeld eigendom).

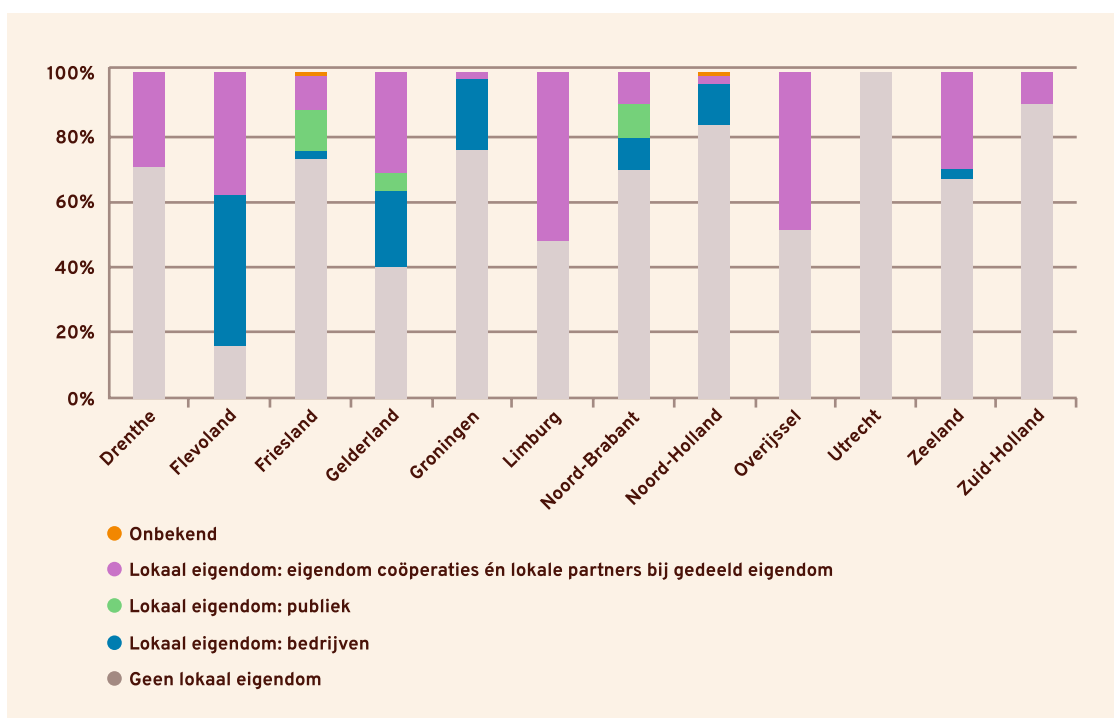


Afbeelding 5: Figuur uit Monitor Financiële Participatie 2023 die het percentage lokaal eigendom bij zonneparken per provincie aan geeft

Voor wind op land

Figuur 4.5. - Overzicht lokaal eigendom procentueel per provincie (gerealiseerde projecten sinds 2015).

Flevoland heeft, opvallend gezien haar aanzienlijke bijdrage aan de landelijke hernieuwbare energieopwekking, ook een relatief hoog percentage lokaal eigendom. Dat hogere percentage voor Flevoland valt voor een deel te verklaren uit het feit dat veel projecten van agrariërs zijn.

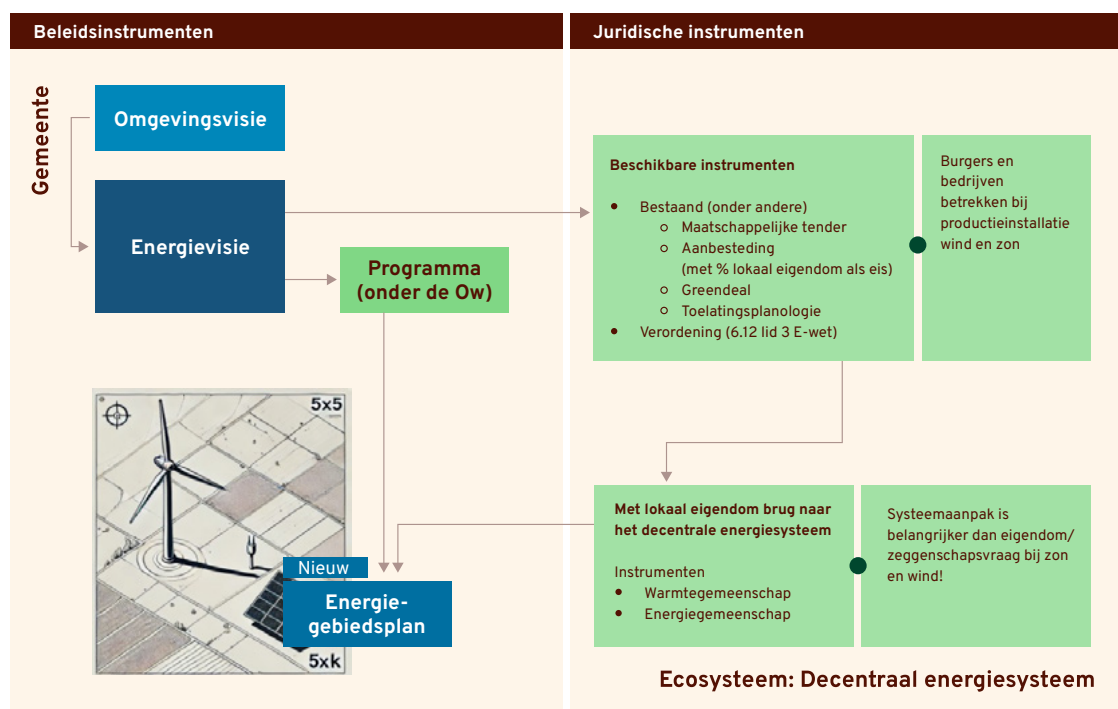


Afbeelding 6: Figuur uit Monitor Financiële Participatie 2023 die het percentage lokaal eigendom bij windparken per provincie aan geeft

Bijlage
2

Drie Routekaarten

Routekaart 1: Individuele gemeente

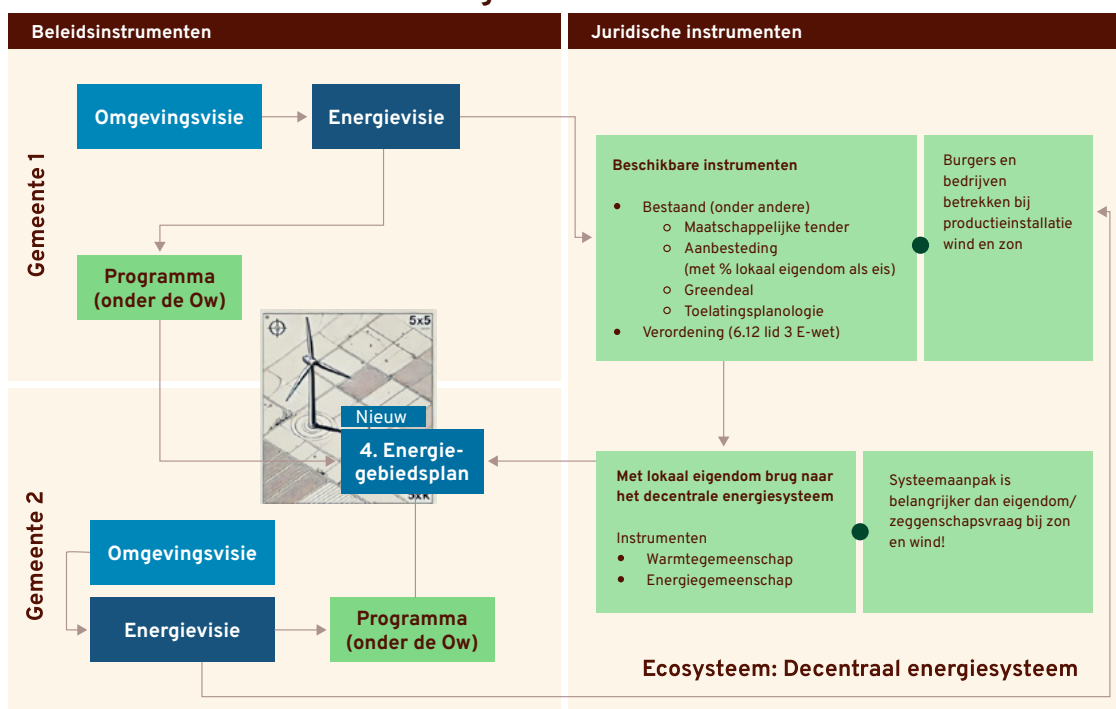


Routekaart 1: Individuele gemeente

Deze routekaart schetst het beleids- en juridisch kader waarmee een gemeente de inrichting van een efficiënt en

eerlijk decentraal energiesysteem kan vormgeven, met inzet van strategische en uitvoerende instrumenten en een duidelijke rol voor energie- en warmtegemeenschappen.

Routekaart 2: Samenwerkende gemeenten

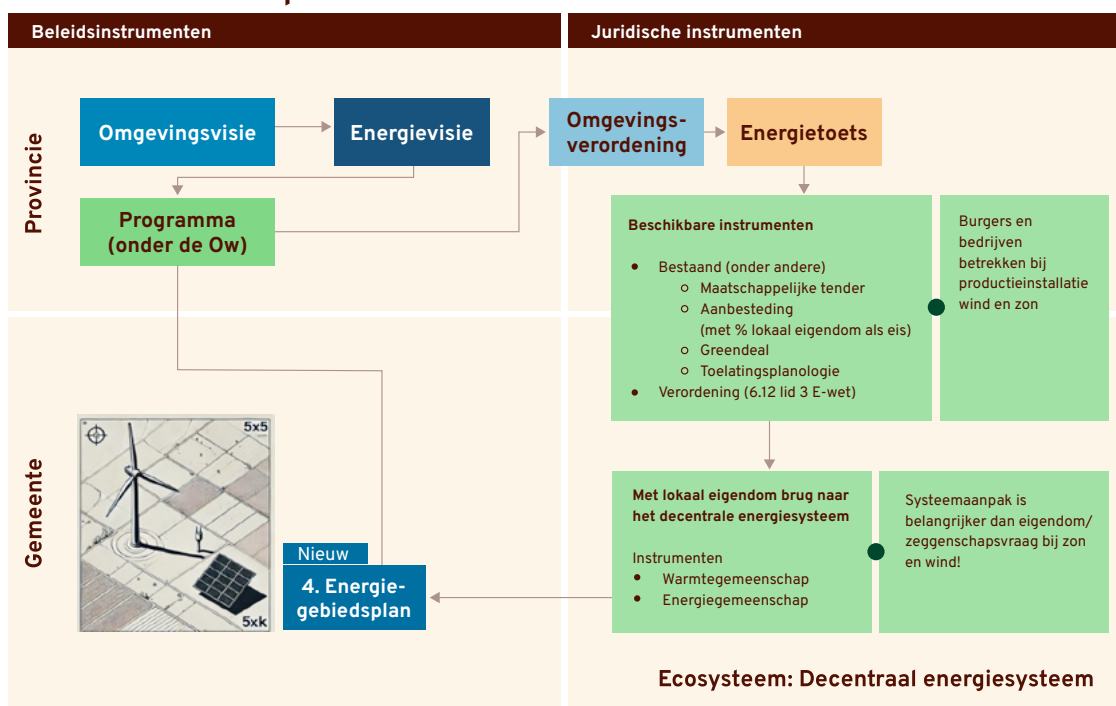


Routekaart 2: Samenwerkende gemeenten

Deze routekaart schetst het beleids- en juridisch kader waarmee samenwerkende gemeenten de inrichting van een

efficiënt en eerlijk decentraal energiesysteem kan vormgeven, met inzet van strategische en uitvoerende instrumenten en een duidelijke rol voor energie- en warmtegemeenschappen.

Routekaart 3: Met provinciale coördinatie



Routekaart 3: Met provinciale coördinatie.

Deze routekaart schetst het beleids- en juridisch kader hoe een gemeente, met daarbij provinciale coördinatie, de inrichting van een efficiënt en eerlijk decentraal

energiesysteem kan vormgeven, met inzet van strategische en uitvoerende instrumenten en een duidelijke rol voor energie- en warmtegemeenschappen.