

Een vol stroomnet

De rol van de provincie bij de
aanpak van netcongestie



Randstedelijke
Rekenkamer

Voorwoord

Elke dag gebruiken we elektriciteit. We laden onze telefoon op, zetten koffie en thee en gebruiken de wasmachine en de koelkast. Dat er stroom uit het stopcontact komt, vinden we vanzelfsprekend. Netcongestie zet deze vanzelfsprekendheid onder druk.

Het systeem achter het stopcontact is complex. Opwek en afname van elektriciteit moeten voortdurend in balans zijn, ook omdat elektriciteit zich niet gemakkelijk in grote hoeveelheden laat opslaan. Nadat een elektriciteitscentrale, zonnepark of windmolen elektriciteit opwekt, moet het vervoerd worden naar huishoudens en bedrijven. Het transport van elektriciteit loopt nu tegen zijn grenzen aan. Het elektriciteitsnet heeft onvoldoende capaciteit om de opgewekte en gevraagde elektriciteit te vervoeren: het stroomnet is vol. Dit betekent dat bedrijven en soms ook woonwijken nu geen nieuwe of grotere aansluiting kunnen krijgen op het elektriciteitsnet.

Om te zorgen dat we ook in de toekomst kunnen vertrouwen op een stabiel net, is het nodig om het elektriciteitsnet uit te breiden én slimmer te gaan gebruiken. De energietransitie vergt niet alleen windmolens en zonnepanelen, maar ook toekomstbestendige netinfrastructuur. Denk aan hoogspanningsstations, transformatorhuisjes, kabels en batterijen die ervoor zorgen dat het energiesysteem kan voorzien in de behoefte aan het transporteren van elektriciteit. Het is van belang om nu beslissingen te nemen over hoe ons energiesysteem er in de toekomst uit moet zien. Daarvoor zijn er naast de expertise van netbeheerders ook strategische keuzes van overheden nodig. De provincie coördineert het programmeren van het energiesysteem op regionaal niveau en heeft een belangrijke rol bij het organiseren van de samenwerking tussen netbeheerders en overheden bij het plannen en realiseren van netinfrastructuur. Ook hebben provincies een verantwoordelijkheid bij de ruimtelijke dimensie van de benodigde infrastructuur. Waar komen nieuwe hoogspanningsstations en hoe kun je slim voldoen aan de energievraag van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen?

Voor dit rapport heeft de Randstedelijke Rekenkamer onderzocht hoe de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland vorm en invulling geven aan hun rol bij het tegengaan van netcongestie. De woorden 'vorm en invulling' zijn bewust gekozen: de rol van de provincie is deels nog in ontwikkeling, en staat deels vast. Naast de verschillende taken van de provincie, is ook de samenwerking tussen provincie, medeoverheden en netbeheerders onderzocht, onder meer met het bijwonen van de energyboards. Het tegengaan van netcongestie vraagt immers om verdergaande samenwerking tussen provincies en netbeheerders, gemeenten en Rijk.

Aan dit onderzoek hebben velen bijgedragen. Naast onze gesprekken met de vier provincies, hebben we gesproken met netbeheerders, ministerie van Klimaat en Groene Groei, Wetenschappelijke Klimaatraad, Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën, Interprovinciaal Overleg, verschillende gemeenten en diverse experts. We willen graag alle betrokkenen bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek, in het bijzonder de experts voor hun reflecties op de rol van de provincie.

Martin Santhagens
Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Leeswijzer	9
1.3 Wat is netcongestie?	10
1.4 Netcongestie in de provincie Utrecht	10
1.5 Rol provincie	11
1.6 Onderzoeksvragen	14
2. Conclusies en aanbevelingen	17
2.1 Deelconclusie 1- Sneller bouwen	18
2.2 Deelconclusie 2 - Slimme oplossingen	25
2.3 Deelconclusie 3 - Integraal programmeren	29
2.4 Deelconclusie 4 - Energyboard	34
3. Reactie Gedeputeerde Staten	37
4. Nawoord	43
Bijlage 1 Begrippenlijst	44

Samenvatting

Context

In de vier Randstedelijke provincies is, net als op veel plekken in de rest van Nederland, sprake van netcongestie: het elektriciteitsnet kan het aanbod van en de vraag naar elektriciteit niet meer aan. Als gevolg daarvan kunnen bedrijven, woningbouw- en energieprojecten op veel plekken geen aansluiting krijgen om elektriciteit af te nemen en kunnen zon- en windparken en huishoudens duurzaam opgewekte elektriciteit niet aanbieden op het net.

De provincies hebben een belangrijke rol toegewezen gekregen in het programmeren van de energie-infrastructuur en kunnen ook op andere manieren sturen op het tegengaan van netcongestie. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland meer inzicht bieden in de wijze waarop zij vorm en invulling (kunnen) geven aan hun rol bij het tegengaan van netcongestie. Hiervoor is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag: Hoe geeft de provincie vorm en invulling aan haar rol bij het tegengaan van netcongestie?

Vanuit deze onderzoeksvraag heeft de Rekenkamer gekeken naar de drie verschillende sporen waarbinnen de provincies hun aanpak om netcongestie tegen te gaan hebben vormgegeven. Deze sporen betreffen het versnellen van de realisatie van netinfrastructuur, het stimuleren van slimme oplossingen en het sturen op het energiesysteem van de toekomst (integraal programmeren). Daarnaast onderzocht de Rekenkamer de samenwerking in de Energyboard, een bestuurlijk overlegorgaan op het gebied van energie-infrastructuur en netcongestie met de provincie en netbeheerders, gemeenten, het Rijk en andere betrokken partijen. Op basis van het onderzoek doet de Rekenkamer aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten (GS).

Hoofdconclusie

Netcongestie is een urgent maatschappelijk probleem waarbij provincies op verschillende manieren zijn betrokken. Provincies hebben een regierol in de regionale energie-infrastructuur en het versnellen van netuitbreidingen, en zijn verantwoordelijk voor bestuurlijke afstemming in de regio. Tegelijkertijd zijn de bevoegdheden van de provincie beperkt. Dit vraagt om nauwe samenwerking met de netbeheerders. Binnen deze context heeft de provincie Utrecht haar rol overwegend goed opgepakt. Wel zijn er enkele aandachtspunten zoals het verder uitwerken en borgen van het integraal programmeren, het betrekken van gemeenten die geen deel zijn van de energyboard en het monitoren van de impact van energiehub's.

De provincie heeft in korte tijd een gedegen aanpak om netcongestie tegen te gaan opgezet langs de drie sporen: Sneller bouwen, Slimme oplossingen en Integraal programmeren. De provincie benut de mogelijkheden die zij heeft binnen haar regierol en heeft op elk spoor beleid uitgewerkt. Zo heeft de provincie geïnvesteerd in personele capaciteit om het integraal programmeren goed te kunnen uitwerken en toont de

provincie de bereidheid om actief bij te dragen aan de realisatie van netuitbreidingen. De provincie heeft samen met andere deelnemers van de energyboard ingezet op een intensieve samenwerking. Veel deelnemers zijn positief over deze samenwerking in de energyboard van de provincie Utrecht. De provincie zelf speelt hierin een rol door de uitgebreide gezamenlijke voorbereiding van de vergaderingen te organiseren. De gezamenlijke voorbereiding werkt positief door in de verdere samenwerking tussen deelnemers. Een aandachtspunt voor de samenwerking in de provincie is de betrokkenheid van gemeenten die geen direct onderdeel van de energyboard zijn. De provincie werkt hier al wel aan door gemeenten beter te informeren via het Energyboard-journaal maar kan nog verdere stappen zetten in het beter betrekken van gemeenten in de provincie.

De provincie Utrecht benut de ruimte die ze heeft om de realisatie van netinfrastructuurprojecten te bevorderen. De provincie is betrokken bij verschillende netuitbreidingen. De provincie zet actief stappen om snel duidelijkheid te krijgen over wie er bevoegd gezag wordt bij infrastructuurprojecten en is ook bereid de rol van bevoegd gezag zelf op te pakken. Echter, betrokkenheid van de provincie kan niet voorkomen dat er later in het proces alsnog vertraging kan optreden. De financiële middelen van de provincie voor netcongestie komen grotendeels van het Rijk en betreffen tijdelijke middelen. Ondanks deze tijdelijke middelen heeft de provincie ervoor gekozen om te investeren in ambtelijke expertise op het gebied van energie-infrastructuur. De provincie heeft daardoor minder hulp van externe bureaus nodig.

Sneller bouwen

De provincie Utrecht pakt een actieve rol om vertraging bij de inpassing van netuitbreidingen te voorkomen. De provincie is actief betrokken bij verschillende netuitbreidingen in de provincie door het overnemen van bevoegd gezag en het coördineren van de locatiekeuze van nieuw te bouwen netuitbreidingen. De inzet van de provincie is om individuele projecten niet te laten vertragen. Echter, betrokkenheid van de provincie is geen garantie dat er geen vertraging optreedt. De provincie zet eerste stappen in grondbeleid ten behoeve van het realiseren van netinfrastructuur, maar maakt nog geen gebruik van anticiperende vormen van grondbeleid. Dit terwijl het verwerven van grondeigendom een veelvoorkomende reden van vertraging is en er kansen liggen om netuitbreidingen te versnellen door tijdig grond te reserveren.

Aanbeveling 1

Maak duidelijk wanneer en hoe de provincie het bevoegd gezag kan en wil overnemen. Werk daarbij uit in omgevingsbeleid en energiebeleid wanneer er sprake is van een provinciaal belang rond netcongestie, en wat de provincie doet als dit belang niet doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd.

Aanbeveling 2

Ontwerp een actief grondbeleid voor het oplossen van netcongestie en bespreek dit met PS.

Slimme oplossingen

De provincie Utrecht spant zich op verschillende manieren in om slimme oplossingen te stimuleren om de gevolgen van netcongestie te beperken. De provincie stimuleert kennisdeling door een platform te organiseren waarop partijen kennis kunnen delen met betrekking tot energiehubs of netbewust bouwen. Daarnaast biedt de provincie een subsidie aan voor het organiseren van energiehubs en andere slimme

oplossingen. Via het Stimuleringsprogramma energiehubs vanuit het Rijk krijgt de provincie een regisserende rol bij energiehubs. Vanuit haar regisserende rol zijn er mogelijkheden voor de provincie om meer aandacht te besteden aan het monitoren van het effect van energiehubs.

Aanbeveling 3

Houd bij de monitoring van energiehubs bij wat in de praktijk goed werkt en wat knelpunten zijn bij het opzetten van energiehubs. Zie actief toe op wat de bijdrage van energiehubs is aan het verminderen van netcongestie.

Aanbeveling 4

Verken de mogelijkheid om netbewust bouwen verder te stimuleren via omgevingsbeleid, bijvoorbeeld via het inpassen van gebiedsmaatregelen in de leefomgeving.

Integraal programmeren

De provincie Utrecht heeft een uitgebreid proces opgezet om de verschillende stappen van het integraal programmeren te doorlopen. Er ligt ruimte voor de provincie om het integraal programmeren verder te ontwikkelen. Het is voor gemeenten niet altijd duidelijk wat de impact van het integraal programmeren gaat zijn. De provincie kan hier vanuit haar regierol meer duidelijkheid over verschaffen in een volgende ronde van het integraal programmeren.

Betrokken gemeenten en netbeheerder Stedin geven aan behoefte te hebben aan concretere keuzes in de energievisie. Als de provincie een hardere vorm van sturing wil toepassen zijn meer concrete keuzes inderdaad nodig. Echter, de provincie heeft op dit moment niet de bevoegdheden om tot een harde vorm van sturing te komen.

Aanbeveling 5

Betrek gemeenten en netbeheerders aan de voorkant bij het verder vormgeven van de keuzes uit de energievisie en maak verwachtingen en rollen helder voor het verdere proces van het integraal programmeren.

Energyboard

De energyboard en de samenwerking rond netcongestie in de sporen zorgen voor een betere afstemming tussen provincie, medeoverheden en netbeheerders en heeft geleid tot een gedeeld gevoel van urgentie bij deze partijen. De provincie heeft samen met andere deelnemers van de energyboard een intensieve samenwerking opgezet, bijvoorbeeld via het uitgebreid gezamenlijk voorbereiden van de vergaderingen van de energyboard. Deelnemers van de energyboard zijn positief over het functioneren van de energyboard en de rol van de provincie hierin.

Aanbeveling 6

Versterk de energyboard als platform voor het gecoördineerd leren uit de praktijk en het gesprek tussen betrokken bestuurders vanuit ruimte en energie:

- a) Versterk de verbinding tussen de energyboard en gemeenten die niet aan de energyboard deelnemen. Neem als provincie een actieve rol in het ophalen en delen van ervaringen van gemeenten richting netbeheerders en Rijk. Zie erop toe dat input van gemeenten wordt meegenomen in de energyboard-vergaderingen.
- b) Investeer verder in de samenwerking met netbeheerders. Richt je zowel op heldere gezamenlijke doelen en procesafspraken binnen de energyboard, als op het

versterken van de sociale relaties. Blijf aandacht vragen voor de informatievoorziening vanuit netbeheerders en neem hierin ook de behoeften van gemeenten mee.

- c) Evalueer de samenwerking periodiek en neem hierbij ook mee hoe de betrokkenheid en vertegenwoordiging van gemeenten verloopt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Netcongestie is een urgent en groeiend probleem in de vier Randstedelijke provincies, net als in de rest van Nederland. Steeds vaker is het aanbod van en de vraag naar elektriciteit groter dan het elektriciteitsnet aankan, en ontstaat netcongestie. Als gevolg daarvan kunnen bedrijven, woningbouw- en energieprojecten op veel plekken geen aansluiting krijgen om elektriciteit af te nemen en kunnen zon- en windparken en huishoudens duurzaam opgewekte elektriciteit niet aanbieden op het net.¹ Om de capaciteit van het net te vergroten doen de netbeheerders komende jaren grote investeringen in het elektriciteitsnet.² Deze uitbreidingen kosten echter veel tijd door lange doorlooptijden van de werkzaamheden, capaciteitsproblemen (tekorten aan personeel en materialen) en proceduretijden. Netbeheerders en overheden werken aan verschillende oplossingen voor netcongestie. Dit doen zij onder meer door de realisatie van netinfrastructuur, door keuzes te maken voor de toekomstige energie-infrastructuur en prioritaire projecten te identificeren, en door via slimme oplossingen efficiënter gebruik te maken van het net.³

De provincies hebben een belangrijke rol toegewezen gekregen van het Rijk in het programmeren van de energie-infrastructuur en kunnen ook op andere manieren sturen op het tegengaan van netcongestie. De invulling van de provinciale rol staat (nog) niet vast en ontwikkelt zich werkendeweg.

1.2 Leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat eerst in op wat netcongestie betekent en welke rol de provincie heeft bij het tegengaan van netcongestie. Daarna komen het doel en de onderzoeksvragen van het onderzoek aan bod. In het tweede hoofdstuk volgen de conclusies uit het onderzoek en doet de Rekenkamer aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten. Na de hoofdconclusie volgen vier deelconclusies met aanbevelingen. Bij de toelichtingen per deelconclusie zijn aanvullende reflecties vanuit de expertreview door prof. mr. dr. M. Dieperink, bijzonder hoogleraar Energietransitie en Klimaatverandering en mr. dr. J. Karens, juridisch adviseur Duurzaamheid en Recht opgenomen. Daarnaast volgt na verschillende deelconclusies en bijbehorende aanbevelingen, inspiratie uit diverse praktijkvoorbeelden in de verschillende Randstedelijke provincies. De feitelijke onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen en meer achtergrondinformatie zijn terug te vinden in de nota van bevindingen. De begrippenlijst in bijlage 1 geeft een toelichting bij de belangrijkste begrippen rondom (de aanpak van) netcongestie.

¹ Ecorys (2024), Maatschappelijke kostprijs van netcongestie, 29 april 2024, zie o.a. p. 15

² Netbeheer Nederland (2023), Netbeheerders investeren vanaf 2025 jaarlijks € 8 mld in energie-infrastructuur, www.netbeheernederland.nl, geraadpleegd op 31 mei 2024

³ Ministerie van EZK (2022), Landelijk actieprogramma netcongestie, 21 december 2022

1.3 Wat is netcongestie?

Op veel plekken in Nederland is sprake van netcongestie. Dat betekent dat de behoefte aan elektriciteitstransport groter is dan het net toelaat. De oorzaak van netcongestie is een veranderende dynamiek op het elektriciteitsnet. De elektriciteitsbehoefte van veel gebruikers groeit door elektrificatie. De vraag naar transportcapaciteit neemt in de afgelopen paar jaar sneller toe dan het net uitgebreid kan worden. Dit zorgt voor netcongestie aan de vraagkant. Tegelijk verandert het energiesysteem van een systeem waarin elektriciteit in centrales wordt opgewekt met fossiele brandstoffen, naar een systeem met veel decentrale opwek van energie door zon en wind.⁴ Dit speelt een rol in het ontstaan van netcongestie aan de aanbodkant. De transportcapaciteit is niet voldoende om tijdens de pieken in de variabele opwek uit zon en wind de opgewekte elektriciteit te transporteren.

Zowel congestie aan de vraagkant als congestie aan de aanbodkant heeft grote maatschappelijke impact.⁵ Congestie aan de vraagkant heeft als gevolg dat nieuwe grootgebruik-aanvragers geen elektriciteitsaansluiting kunnen krijgen. Dat belemmert economische ontwikkelingen, de elektrificatie van bedrijven en het openbaar vervoer, en ruimtelijke ontwikkelingen in brede zin.⁶ Het kan leiden tot vertraagde woningbouwprojecten, maar ook tot gedeelde industriële productie van bedrijven. Bij congestie aan de aanbodkant is het gevolg vooral dat duurzaam opgewekte energie niet aan het net geleverd kan worden en daardoor niet gebruikt kan worden.⁷ Dit remt de realisatie van de energietransitie. Zo lijkt de gezamenlijke RES-ambitie om in 2030 55 terawattuur (TWh) aan hernieuwbare opwek te realiseren niet gehaald te gaan worden, mede vanwege netcongestie aan de aanbodkant.⁸

1.4 Netcongestie in de provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft sinds 2021 te maken met netcongestie. Net als in de rest van Nederland was er in eerste instantie alleen sprake van congestie aan de aanbodkant. Dit speelde op zowel het hoog- als middenspanningsnet, zie kader 2.1. De regionale en landelijke netbeheerder (Stedin en TenneT) kondigden destijds netcongestie af op de aanbodkant van elektriciteit.⁹ Vervolgens heeft TenneT in 2022 congestie aan de vraagkant afgekondigd.¹⁰ In 2023 bleek de congestie ernstiger dan eerder voorzien en werd duidelijk dat er in de provincie ook congestie op kleinverbruik (op het laagspanningsnet) zou kunnen ontstaan.¹¹

⁴ Energy/TNO (2025), Congestie, www.energy.nl, geraadpleegd op 17 februari 2025

⁵ Ecorys (2024), Maatschappelijke kostprijs van netcongestie, 29 april 2024, p. 52-54

⁶ Ministerie van EZK (2023), Kamerbrief: Nieuwe maatregelen netcongestie, 18 oktober 2023 & CE Delft (2023), Mitigerende maatregelen in de praktijk: Oplossingen voor netcongestie voor elektrische logistieke voertuigen, februari 2023

⁷ Ecorys (2024), Maatschappelijke kostprijs van netcongestie, 29 april 2024, p. 52-53

⁸ PBL (2023), Monitor RES 2023 Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën, 7 december 2023. Eerder is in het Klimaatakkoord afgesproken om in 2030 35 TWh aan duurzame elektriciteit op te wekken. Deze doelstelling is nog wel realistisch.

⁹ Stedin (2021), Hoogspanningsnet Utrecht bereikt grens voor teruglevercapaciteit, www.stedin.net, geraadpleegd op 7 mei 2024

¹⁰ Provincie Utrecht (2022), Statenbrief: Stand van zaken netcongestie, 22 november 2022

¹¹ Ministerie van EZK (2023), Nieuwe maatregelen netcongestie, 18 oktober 2023

In de provincie Utrecht is er sprake van congestie aan de aanbodkant en aan de vraagkant. De congestie aan de vraagkant hangt onder andere samen met beperkingen op het hoogspanningsnet. Er is te weinig transportcapaciteit om elektriciteit van het hoogspanningsnet naar de lagere netten in de provincie te transporteren. Daardoor kunnen grootverbruikers in de provincie op dit moment niet worden aangesloten. Als zij een aansluiting aanvragen komen zij op een wachtlijst. Daarnaast is er in de provincie op sommige plaatsen congestie op de lagere netten.¹² Dat betekent dat kabels op de laagspanningsnetten, zoals in woonwijken, niet genoeg capaciteit hebben om op piekmomenten aan de energievraag van de eindgebruikers (vaak huishoudens) te voldoen.¹³

De provincie Utrecht is samen met de provincies Flevoland en Gelderland afhankelijk van een aantal hoogspanningsstations. Deze gezamenlijke infrastructuur wordt de FGU-pocket genoemd.¹⁴ Een groot deel van de congestieproblematiek in de provincie hangt samen met de beperkingen op het hoogspanningsnet in de FGU-pocket. Pas als de betreffende hoogspanningsstations zijn verzwaaard komt er significant meer capaciteit op het hoogspanningsnet. De afronding van de uitbreidingen binnen de FGU-pocket staan gepland voor 2029. Als de afronding is voltooid komt er dus extra aansluitcapaciteit bij in de provincie Utrecht. Echter, ook na de afronding van deze netuitbreidingen blijft er in de provincie een tekort aan aansluitcapaciteit bestaan.¹⁵

In 2023 bleek dat in 2026 ook congestie op kleinverbruik kan ontstaan in de FGU-pocket en dus ook in de provincie Utrecht.¹⁶ Doordat de benodigde transportcapaciteit van elektriciteit door de tijd heen stijgt ontstaat er een tekort aan transportcapaciteit als de infrastructuur niet snel genoeg wordt uitgebreid. Zonder aanvullende maatregelen worden vanaf 2026 de technische grenzen van het elektriciteitsnetwerk overschreden – ook zonder het toelaten van nieuwe grootverbruik-aansluitingen. TenneT heeft aangegeven dat vanaf 2026 de kans op uitval van het elektriciteitsnet toeneemt.¹⁷

1.5 Rol provincie

De provincies hebben een regierol in de uitbreiding van de regionale energie-infrastructuur en het integraal programmeren van die energie-infrastructuur en zijn verantwoordelijk voor de bestuurlijke afstemming over energie-infrastructuur op regionaal niveau.¹⁸ In overkoepelende interbestuurlijke afspraken over klimaat en energie hebben provincies, het Rijk en andere overheden met elkaar afgesproken zich in te spannen om acute capaciteitsproblemen op het elektriciteitsnet tegen te gaan en daarbij de eigen rol actief in te vullen en dit onderling af te stemmen.¹⁹ Vanuit deze afspraken krijgt de rol van de provincie vorm. De rol van de provincie bij netcongestie heeft verder invulling gekregen in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN).

¹² Zie onder andere: Stedin (2023), Vooraankondiging congestie 10kV Amersfoort 5, 18 oktober 2023

¹³ EZK (2024), Actieagenda Netcongestie Laagspanningsnetten, 22 januari 2024

¹⁴ FGU staat voor Flevoland, Gelderland en Utrecht

¹⁵ Ministerie van EZK (2024), Versnelling uitbreiding maatregelen netcongestie Flevoland, Gelderland en Utrecht (FGU), 25 april 2024

¹⁶ Ministerie van EZK (2023), Nieuwe maatregelen netcongestie, 18 oktober 2023

¹⁷ TenneT (2023), Congestieonderzoek Flevopolder, Utrecht en Gelderland: analyse naar de beschikbare transportcapaciteit voor afname van elektriciteit onder toepassing van congestiemanagement, 19 oktober 2023 p. 32

¹⁸ Ministerie van EZK e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

¹⁹ Rijksoverheid (2023), Beleidsprogramma Klimaat - Bijlage 3, 30 juli 2023 p. 71

Het Rijk, provincies, gemeenten, netbeheerders, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en marktpartijen hebben het LAN eind 2022 opgesteld om netcongestie tegen te gaan. Met dit actieprogramma willen de partijen via een gezamenlijke aanpak netcongestie zoveel mogelijk beperken en voorkomen.²⁰ Het gaat om bestuurlijke afspraken waarin door de partijen is uitgesproken om zich maximaal in te spannen om netcongestie aan te pakken. Hierbij is niet verder afgebakend wie voor welk onderdeel van het oplossen van netcongestie verantwoordelijk is.

Het uitvoeren van de acties vanuit het LAN en de uitwerking hiervan in de regio vergen samenwerking tussen provincie, netbeheerders, gemeenten en andere partners. In alle provincies is een 'energyboard' opgezet om deze samenwerking vorm te geven, dit is een bestuurlijk overleg met een bijbehorende ambtelijke structuur. De provincie is verantwoordelijk voor het (mede-)opzetten van de energyboard en heeft een rol als voorzitter.²¹

Het LAN en de daaruit volgende afspraken zijn de basis voor de provinciale rol bij het oplossen van netcongestie. Deze rol is uitgewerkt in drie provinciale sporen: Versnellen van netuitbreidingen, Integraal programmeren en Slimme netoplossingen. De precieze benaming en invulling van de sporen verschilt per provincie. De verantwoordelijkheden van de provincie binnen de sporen zijn voor een deel door het Rijk verder gedefinieerd. De provincie is sinds 2022 verantwoordelijk voor het opstellen van een provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) en heeft sinds 2024 een regisserende rol bij het lokaal afstemmen van vraag, aanbod en opslag van energie in energiehubbs.²² De verdere invulling van de provinciale sporen en de verantwoordelijkheden en taken van de provincie zijn niet nader gedefinieerd.

De wettelijke taken van de provincie in het tegengaan van netcongestie zijn begrensd. De provincie kan geen regels stellen aan de opwek, het transport en de levering van elektriciteit.²³ Deze taken liggen bij de netbeheerders en de ACM. De netbeheerders zijn bij wet verantwoordelijk voor de fysieke infrastructuur; de netten waarover transport van elektriciteit plaatsvindt.²⁴ Landelijke netbeheerder TenneT is verantwoordelijk voor het hoogspanningsnet en regionale netbeheerders zijn verantwoordelijk voor het middenspanningsnet. De Energiewet maakt wel een uitzondering voor het stellen van regels in het belang van de energietransitie, hiervoor kunnen PS regels stellen. Deze wettelijke grondslag moet het Rijk echter nog invullen door een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).²⁵ Het kabinet heeft het voornemen in 2025 stappen te zetten naar de totstandkoming van de AMvB. Op moment van publicatie van dit rapport is deze optie nog niet beschikbaar voor provincies.²⁶

²⁰ Ministerie van EZK e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

²¹ Ministerie van EZK e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022, p. 26

²² Ministerie van EZK (2022), Kamerbrief: Voortgang ontwikkelingen Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) en projecten Rijkscoördinatieregeling (RCR), 30 juni 2022 & Ministerie van EZK (2024) Kamerbrief: Stimuleringsprogramma energiehubbs, 5 juni 2024, RVO (2024), Stimuleringsprogramma energiehubbs 2024: Handreiking provinciale aanpak, 1 september 2024

²³ Art. 6.12, Energiewet

²⁴ Netbeheer Nederland (2023), Netbeheerders investeren vanaf 2025 jaarlijks € 8 mld in energie-infrastructuur, geraadpleegd op 31 mei 2024

²⁵ Art. 6.12, lid 2, Energiewet

²⁶ De regels die PS kunnen stellen, werken niet noodzakelijkerwijs (bindend) door naar omgevingswetbevoegdheden, aangezien de Omgevingswet uitgaat van het belang van een evenwichtige toedeling van functies in het belang van de fysieke leefomgeving. Om die reden zal voor een vergrote

De wettelijke basis voor de invulling van de provinciale rol bij netcongestie ligt in de Omgevingswet. De provincie kan sturen vanuit het belang van de fysieke leefomgeving. Naast ruimtelijke ordening kunnen hier ook milieu, natuur, water en erfgoed in worden meegewogen.²⁷ Concreet kan de provincie de rol van bevoegd gezag overnemen bij netinfrastructuurprojecten van gemeenten of Rijk²⁸ of instructieregels voor gemeenten opnemen in de omgevingsverordening.²⁹

Netcongestie raakt ook aan andere provinciale beleidsdossiers, zoals ruimtelijk en economisch beleid, woningbouw en het verlenen van concessies voor laadpalen.³⁰ Daarnaast komt de provincie netcongestie tegen via haar betrokkenheid bij de RES'en. De gevolgen van netcongestie voor deze beleidsdossiers vragen om reactie van de provincie. De provincie heeft ook via andere wettelijke sturingsmechanismen mogelijkheden om netcongestie tegen te gaan. Denk aan subsidies voor energiehubs, aanbestedingen waarin slim en flexibel energiegebruik een rol speelt en steunmaatregelen voor bijvoorbeeld buurtbatterijen.

decentrale sturing op het energiesysteem mogelijk ook de reikwijdte van de Omgevingswet moeten worden aangepast. Dit is onderdeel van het wetgevingstraject waarin de genoemde AMvB wordt uitgewerkt. Bron: J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

²⁷ Remijn e.a. (2023), Ruimtelijk sturen op netinpassing: onderzoek naar juridische instrumenten en praktijkvoorbeelden, 9 juni 2023, p. 26

²⁸ Art. 5.16, Omgevingswet & art. 5.10 Omgevingswet

²⁹ Art. 2.22, Omgevingswet

³⁰ Stedin (2024), interview, 2 juli 2024 & Provincie Zuid-Holland (2024), interview, 8 juli 2024

Reflectie experts – Taken en bevoegdheden provincie binnen het LAN

Het LAN is momenteel de basis voor de provinciale rol bij het oplossen van netcongestie. De provincie kan met name ten aanzien van de LAN-actielijn Sneller Bouwen terugvallen op haar reeds bestaande, algemene taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Er is echter geen vastomlijnde taak voor provincies gedefinieerd.

Binnen het stelsel van de Omgevingswet zijn taken en bevoegdheden op gemeentelijk niveau belegd, tenzij sprake is van een provinciaal belang dat niet doeltreffend door een gemeente kan worden behartigd. Of sprake is van een provinciaal belang bij de actielijn Sneller Bouwen hangt af van de context: zijn er bovengemeentelijke effecten van de te realiseren infrastructuur of is er sprake van een gemeentegrensoverschrijdend belang? Hoewel dit per geval moet worden bepaald, is het mogelijk en vooral ook raadzaam dat provincies aan de voorkant helderheid scheppen over wanneer sprake is van een provinciaal belang in omgevingsbeleid en energiebeleid. Dit kan de provincie doen op vergelijkbare wijze als waarop het Rijk in het Programma Energie Hoofdstructuur heeft aangegeven voor welk(e) (typen) energieprojecten een nationaal belang aan de orde is. Ook kan de provincie sturend optreden in het zorgen voor ruimte voor belangrijke energie-infrastructuurprojecten door ruimte te reserveren of ongewenste ontwikkelingen in de nabijheid van beoogde projectlocaties tegen te gaan. Dergelijk provinciaal beleid kan de snelheid, effectiviteit en voorspelbaarheid van besluitvorming over infrastructuurprojecten bespoedigen.

Bij de andere LAN-actielijnen, Sterker sturen en Vergroten flexibele capaciteit, is een provinciale sturende rol minder een gegeven. Er is voor deze sporen op dit moment juridisch gezien geen (algemene en/of wettelijke) taak en bevoegdheid voor de provincie voorzien, om door middel van regels en voorschriften te sturen op de beschikbaarheid van capaciteit op het net voor ruimtelijke ontwikkelingen of de mate waarin flexibiliteit kan worden vergroot. Het is niet uit te sluiten dat een wetwijziging nodig is om op deze twee actielijnen te kunnen sturen. Dat laat onverlet dat provinciale doelen op deze punten wel met andere (buitenwettelijke) sturingsinstrumenten zoals een nauwere samenwerking met netbeheerders of stimuleringsregelingen kunnen worden nagestreefd.³¹

1.6 Onderzoeksvragen

Doel onderzoek

De provincies hebben een belangrijke rol toegewezen gekregen in het programmeren van de energie-infrastructuur en kunnen ook op andere manieren sturen op het tegengaan van netcongestie. De rol van de provincie is ten dele vastgelegd in wetgeving, bestuurlijke afspraken en beleidsnota's. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland meer inzicht bieden in de wijze waarop zij vorm en invulling (kunnen) geven aan hun rol bij het tegengaan van netcongestie. Hiervoor is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

³¹ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Centrale onderzoeksvraag

Hoe geeft de provincie vorm en invulling aan haar rol bij het tegengaan van netcongestie?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de volgende zeven deelvragen:

1. Hoe is de provinciale aanpak van netcongestie tot stand gekomen?
2. Hoe maakt de provincie gebruik van de mogelijkheden die zij heeft bij het versnellen van het uitbreiden van het elektriciteitsnet (spoor 1)?
3. Hoe maakt de provincie gebruik van de mogelijkheden die zij heeft bij het komen tot slimme netoplossingen (spoor 2)?
4. Hoe geeft de provincie invulling aan het integraal programmeren van energie-infrastructuur (spoor 3) en in hoeverre maakt zij keuzes in samenhang met ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen?
5. Op welke andere manieren werkt de provincie aan het tegengaan van netcongestie en in hoeverre is er samenhang tussen deze manieren en de acties in de drie sporen?
6. Hoe geeft de provincie vorm en invulling aan haar regisserende en samenwerkende rol in de energyboard en hoe maakt zij keuzes samen met de andere boardleden?
7. Wat kunnen de provincies van elkaar leren in het tegengaan van netcongestie?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maakt de Randstedelijke Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. In de [onderzoeksopzet](#) zijn de afbakening, het beoordelingskader en werkwijze van het onderzoek toegelicht. Het onderzoek maakt gebruik van interviews met provincies en gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk), het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG), netbeheerders en van interviews met en/of reviews door experts en beleidsdocumenten en andere secundaire bronnen.

Netcongestie ontwikkelt zich snel en de aanpak is sterk in beweging. Voor het onderzoek zijn alle relevante schriftelijke bronnen meegenomen tot januari 2025. De interviews voor het onderzoek zijn afgenomen in de zomer en het najaar van 2024, waarbij de interviews met de provincies van juni tot en met september hebben plaatsgevonden. Waar de provincie heeft aangegeven dat de situatie is gewijzigd in de periode van januari tot mei 2025, vermeldt de Rekenkamer dit.

Wat doet de provincie bij netcongestie?

1 Sneller bouwen

Versnellen van de uitbreiding van het elektriciteitsnet

De provincie...

- monitort projecten
- helpt bij locatiekeuze projecten
- verleent soms vergunningen
- reserveert ruimte voor netuitbreidingen

2 Slimme oplossingen

Toepassen van innovatieve technieken en strategieën om het bestaande elektriciteitsnet beter te benutten

De provincie...

- stimuleert de ontwikkeling van energiehub's
- denkt mee over bijvoorbeeld netbewust bouwen, batterij-oplossingen en besparingsopties

3 Integraal programmeren

Ontwerpen en plannen van toekomstige energie-infrastructuur in nauwe samenhang met ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen

De provincie...

- stelt een energievisie vast
- komt tot prioritering van energieprojecten

Samenwerking provincie, netbeheerders, gemeenten en Rijk

Provincies werken intensief samen met gemeenten en netbeheerders. Per provincie is er een energyboard waar deze partijen, samen met het Rijk, op bestuurlijk niveau overleggen.

2. Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Netcongestie is een urgent maatschappelijk probleem waarbij provincies op verschillende manieren zijn betrokken. Provincies hebben een regierol in de regionale energie-infrastructuur en het versnellen van netuitbreidingen, en zijn verantwoordelijk voor bestuurlijke afstemming in de regio. Tegelijkertijd zijn de bevoegdheden van de provincie beperkt. Dit vraagt om nauwe samenwerking met de netbeheerders. Binnen deze context heeft de provincie Utrecht haar rol overwegend goed opgepakt. Wel zijn er enkele aandachtspunten zoals het verder uitwerken en borgen van het integraal programmeren, het betrekken van gemeenten die geen deel zijn van de energyboard en het monitoren van de impact van energiehubs.

De provincie heeft in korte tijd een gedegen aanpak om netcongestie tegen te gaan opgezet langs de drie sporen: Sneller bouwen, Slimme oplossingen en Integraal programmeren. De provincie benut de mogelijkheden die zij heeft binnen haar regierol en heeft op elk spoor beleid uitgewerkt. Zo heeft de provincie geïnvesteerd in personele capaciteit om het integraal programmeren goed te kunnen uitwerken en toont de provincie de bereidheid om actief bij te dragen aan de realisatie van netuitbreidingen.

De provincie heeft samen met andere deelnemers van de energyboard ingezet op een intensieve samenwerking. Veel deelnemers zijn positief over deze samenwerking in de energyboard van de provincie Utrecht. De provincie zelf speelt hierin een rol door de uitgebreide gezamenlijke voorbereiding van de vergaderingen te organiseren. De gezamenlijke voorbereiding werkt positief door in de verdere samenwerking tussen deelnemers. Een aandachtspunt voor de samenwerking in de provincie is de betrokkenheid van gemeenten die geen direct onderdeel van de energyboard zijn. De provincie werkt hier al wel aan door gemeenten beter te informeren via het Energyboard-journaal maar kan nog verdere stappen zetten in het beter betrekken van gemeenten in de provincie.

De provincie benut de ruimte die ze heeft om de realisatie van netinfrastructuurprojecten te bevorderen. De provincie is betrokken bij verschillende netuitbreidingen. De provincie zet actief stappen om snel duidelijkheid te krijgen over wie er bevoegd gezag wordt bij infrastructuurprojecten en is ook bereid de rol van bevoegd gezag zelf op te pakken. Echter, betrokkenheid van de provincie kan niet voorkomen dat er later in het proces alsnog vertraging kan optreden.

De financiële middelen van de provincie voor netcongestie komen grotendeels van het Rijk en betreffen tijdelijke middelen. Ondanks deze tijdelijke middelen heeft de provincie ervoor gekozen om te investeren in ambtelijke expertise op het gebied van energie-infrastructuur. De provincie heeft daardoor minder hulp van externe bureaus nodig.

2.1 Deelconclusie 1– Sneller bouwen

Provincies hebben beperkte bevoegdheden en instrumenten om netuitbreidingen te versnellen. Provincies hebben met name invloed op de ruimtelijke inpassing van netuitbreidingen.

De provincie Utrecht pakt wel een actieve rol om vertraging bij de inpassing van netuitbreidingen te voorkomen. De provincie is actief betrokken bij verschillende netuitbreidingen in de provincie door het overnemen van bevoegd gezag en het coördineren van de locatiekeuze van nieuw te bouwen netuitbreidingen. De inzet van de provincie is om individuele projecten niet te laten vertragen, bijvoorbeeld door te voorkomen dat een locatiekeuze voor een station wordt uitgesteld of dat er lang onduidelijkheid blijft bestaan over wie de rol van bevoegd gezag oppakt. Echter, betrokkenheid van de provincie is geen garantie dat er geen vertraging optreedt.

De provincie onderstreept het belang van participatie bij netinfrastructuurprojecten en is van mening dat een goed participatietraject te combineren is met snelle inpassing. De Rekenkamer onderschrijft dit maar ziet wel een aandachtspunt. Een gemeente waar veel infrastructuur komt, geeft aan dat de sterke prioriteit vanuit de provincie voor een snel inpassingsproces ten koste gaat van de kwaliteit van het participatietraject. Deze gemeente benoemt dat de provincie een brugfunctie probeert te vervullen tussen enerzijds omwonenden en grondeigenaren en anderzijds de netbeheerder, maar daar niet goed in slaagt. Het is van belang een dergelijk signaal serieus te nemen.

De provincie zet eerste stappen in grondbeleid ten behoeve van het realiseren van netinfrastructuur, maar maakt nog geen gebruik van anticiperende vormen van grondbeleid. Dit terwijl het verwerven van grondeigendom een veelvoorkomende reden van vertraging is en er kansen liggen om netuitbreidingen te versnellen door tijdig grond te reserveren.

Toelichting deelconclusie

Provincies hebben beperkte mogelijkheden om netuitbreidingen te versnellen. Voor de planning en de bouw van netinfrastructuur zijn de netbeheerders primair verantwoordelijk en gemeenten zijn doorgaans het bevoegd gezag. Provincies kunnen wel een rol spelen bij de ruimtelijke inpassing van netinfrastructuur en zo bijdragen aan het versnellen van de realisatie van infrastructuur. Ook kunnen provincies zich inspannen om vertragingen die zich voordoen bij individuele projecten tijdig op het spoor te komen, en verdere vertraging te voorkomen of beperken.

De provincie kan ook sturen bij netuitbreidingen door het overnemen van de rol van bevoegd gezag. Binnen het stelsel van de Omgevingswet zijn taken en bevoegdheden zo decentraal mogelijk belegd, vaak op gemeentelijk niveau. Wanneer er echter sprake is van een provinciaal belang dat niet doeltreffend door een gemeente kan worden behartigd kan hiervan worden afgeweken. Ook het Rijk kan het bevoegd gezag van projecten aan de provincie overdragen. Door als provincie beleid te formuleren over wanneer zij het bevoegd gezag overneemt, kan de provincie voorkomen dat onduidelijkheid over het bevoegd gezag voor vertraging zorgt.

De provincie Utrecht zet zich actief in om vertraging bij netinfrastructuurprojecten te voorkomen. De provincie coördineert bijvoorbeeld de locatiekeuze van netuitbreidingen en heeft de rol van bevoegd gezag overgenomen van het Rijk en de gemeente bij hoogspanningsstation Breukelen-Kortrijk. Daarnaast heeft de provincie het bevoegd gezag voorlopig overgenomen bij project Utrecht-Noord. Daardoor voorkomt de provincie vertraging in bepaalde stappen van de realisatie van netinfrastructuur. Andere stappen in het proces kunnen alsnog voor vertraging zorgen.

Hoewel de provincie zich tot nu toe proactief heeft opgesteld heeft de provincie nog geen beleid op het overnemen van bevoegd gezag bij netinfrastructuurprojecten, maar is hierover wel in gesprek met het netbeheerders en het Rijk. De provincie heeft op dit punt ruimte om meer te doen. Door te omschrijven in welke gevallen de provincie openstaat voor het overnemen van bevoegd gezag en na te gaan wat dit voor de eigen organisatie betekent, is de provincie beter voorbereid op een situatie waarin de mogelijkheid van het overnemen van bevoegd gezag zich voordoet. Dit kan ook helpen om sneller duidelijkheid te bieden over wie het bevoegd gezag op zich neemt.

De provincie ziet nog geen mogelijkheden om een rol te spelen in het structureel versnellen van netuitbreidingen. De provincie heeft samen met de netbeheerder onderzocht waar procedures structureel sneller kunnen. Dit overleg heeft geen versnelling opgeleverd. Om verder structureel te versnellen zijn aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zoals beleid op stikstofnormen voor netinfrastructuur en het verkorten van wettelijke procedures. Het Rijk is met dit laatste al bezig door wetgeving te ontwikkelen om inpassingsprocedures te versnellen.

De provincie onderstreept het belang van participatie bij netinfrastructuurprojecten en denkt een goed participatietraject te kunnen combineren met snelle inpassing. Een gemeente waar meerdere netinfrastructuurprojecten gerealiseerd worden, vindt dat de provincie meer aandacht en tijd kan besteden aan de participatie van grondeigenaren en omwonenden.

De provincie maakt gebruik van bepaalde typen grondbeleid en verkent samen met netbeheerders manieren om grond te verwerven. Zo heeft de provincie samen met netbeheerders actief gezocht naar oplossingen voor het verwerven van grond voor een hoogspanningsstation. Daarnaast maakt de provincie gebruik van het onteigeningsinstrument. Het gebruik van onteigening heeft niet de voorkeur van de provincie en de netbeheerder. De provincie maakt nog geen gebruik van meer anticiperende vormen van grondbeleid.

Reflectie experts – Vergunningverlening

Vergunningverlening is een veel gesignaleerd knelpunt bij het realiseren van netinfrastructuur. De ruimte voor de provincie om vergunningverlening te versnellen lijkt beperkt. Het knelpunt bij vergunningverlening zit enerzijds in de participatie vooraf en anderzijds bij zienswijzen en eventueel beroep in de formele besluitfase. Vergunningverlening loopt via vaste termijnen, maar vanwege de recente inwerkingtreding van de Omgevingswet lijkt de praktijk dat die termijnen niet altijd worden gehaald. Overheden hebben te maken met nieuwe regels die zij zich eigen moeten maken. Daarnaast zorgen onzekerheden rondom natuur (stikstof) ervoor dat overheden vaak eerst nog meer informatie opvragen voordat zij een besluit nemen.³²

Nadat de betreffende overheid het besluit heeft genomen kunnen bezwaar- en beroepsprocedures de doorlooptijd tot een onherroepelijke vergunning (en dat is wat netbeheerders nodig hebben om te kunnen gaan bouwen) aanzienlijk verlengen. De krappe personele bezetting bij rechtbanken en vooral ook de Raad van State versterkt dit effect.

De Minister van KGG werkt op dit moment aan een voorstel om uitbreidingen van het stroomnet aan te wijzen als projecten van ‘zwaarwegend maatschappelijk belang’.³³ Daarmee wordt beroep alleen nog bij de Raad van State mogelijk en kan de vergunning voor een uitbreiding versneld onherroepelijk worden. De effectiviteit van deze maatregel valt of staat met de mate waarin de Raad van State deze zaken snel kan behandelen. Het is mogelijk om als provincie een prioritaire behandeling van pMIEK-projecten aan te vragen. Tegelijkertijd strijden ook andere projecten van zwaarwegend maatschappelijk belang zoals woningbouw om deze voorrang. Of het aanwijzen van netuitbreidingen als projecten van ‘zwaarwegend maatschappelijk belang’ effect heeft is daarom onzeker. Daarnaast kan een zorgvuldig participatietraject vooraf het risico op bezwaarprocedures beperken. Het is echter nog te vroeg om zinnige uitspraken te kunnen doen over of meer participatie vooraf daadwerkelijk leidt tot minder procedures achteraf.

Tot slot heeft de provincie te maken met wettelijke beperkingen die ze niet kan aanpassen. Dwingende EU-rechtelijke of internationaalrechtelijke verplichtingen ten aanzien van natuurbescherming of erfgoed dienen te worden nageleefd en kunnen zorgen voor beperkingen aan locaties of uitvoering van infrastructuurprojecten. Ook op EU-niveau zijn er versnellingsinitiatieven rondom energie, in het bijzonder de Noodverordening hernieuwbare energie en de Renewable Energy Directive (RED). Deze initiatieven zijn echter primair van toepassing op hernieuwbare opwek en lijken minder oog te hebben voor versnelling van besluitvorming over de infrastructuur die nodig is om hernieuwbare elektriciteit in te voeden op het net en te transporteren.³⁴

³² De periode dat aanvullende informatie moet worden aangedragen telt niet mee in de besluittermijn.

³³ Rijksoverheid (2025), Snellere uitbreiding stroomnet door kortere procedures, [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/7februari-2025), 7 februari 2025

³⁴ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Reflectie experts – Grondverwerving

Grondverwerving voor netinfrastructuur hangt nauw samen met grondbeleid. Provincies hebben tot nu toe geen actief grondbeleid gevoerd ten behoeve van netcongestie. Een instrument als het voorkeursrecht wordt nog niet toegepast, terwijl de inzet van dit instrument wel dienend kan zijn aan het innemen van grondposities op plekken waar (mogelijk) infrastructuur wordt aangelegd of uitgebreid.

Een ander, meer dwingend instrument is onteigening. Onteigening is binnen het grondbeleid een instrument waaraan specifieke eisen worden gesteld. Zo moet inzet ervan noodzakelijk zijn, waarbij eerst minnelijke pogingen moeten worden ondernomen om er met de grondeigenaar uit te komen. Ook moet de grond al de bestemming (energie-infrastructuur) hebben voordat wordt onteigend. Onteigening wordt echter al wel langer toegepast in relatie tot uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk, juist als het nodig is dat er niet een beperkt zakelijk recht maar de volle eigendom over de grond nodig is. Vaak wordt dan onteigend op verzoek van de netbeheerder. Dan neemt de gemeente, provincie of het Rijk het besluit maar is de netbeheerder de onteigenaar. Wie het besluit neemt hangt af of het project waarvoor onteigend wordt als een Rijks-, provinciaal- of gemeentelijk belang gekwalificeerd is. Als de netbeheerder geen eigenaar van de grond hoeft te worden, zoals bij kabeltracés, regelt de netbeheerder met de grondeigenaar een zakelijk recht overeenkomst (ZRO). Als de netbeheerder hier niet in slaagt kan er gewerkt worden met een gedoogplicht. De gedoogplicht verplicht de grondeigenaar netinfrastructuur toe te laten op zijn grond. Alleen de Minister van KGG is bevoegd dit middel in te zetten.

Zowel bij gedoogplichten als bij onteigening in het belang van infrastructuur die de netbeheerder realiseert, kan het snelheidsbelang op gespannen voet staan met pogingen om minnelijke overeenstemming te bereiken. Bijvoorbeeld omdat de snelheid de onderhandelingen onder druk zet en grondeigenaren vervolgens procederen tegen de gedoogplicht- en het onteigeningsbesluit, omdat zij vinden dat onvoldoende pogingen zijn gedaan om er onderling uit te komen.³⁵

³⁵ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Reflectie experts: Ruimtelijke reserveringen voor netinfrastructuur

Het reserveren van grond kan bijdragen aan het versnellen van netuitbreidingen in de toekomst. Met het oog op te ontwikkelen netinfrastructuur kan de provincie voorbeschermingsregels stellen om te voorkomen dat er andere ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden op locaties waar eventueel infrastructuur wordt uitgebreid. Voorbeschermingsregels in de omgevingsverordening zijn als het ware voorlopige regels die snel tot stand kunnen komen als blijkt dat een locatie anders niet meer bruikbaar is voor netuitbreiding. Wel moet de provincie binnen 1,5 jaar definitieve instructieregels vaststellen. Dat betekent dat de desbetreffende locatie voor wat betreft netuitbreiding al heel concreet moet zijn.

Bij hoogspanningsverbindingen op Rijksniveau worden zones aangewezen waar gemeenten geen andere ruimtelijke ontwikkelingen meer mogen toestaan. Een dergelijke vorm van ruimtelijke reservering bestaat voor middenspanningsnetten niet, terwijl die wel van grote toegevoegde waarde kan zijn. Door direct beperkingen te stellen aan het bouwen in de directe nabijheid van de bestaande middenspanningsnetten kan de provincie ruimte reserveren. Het is denkbaar dat de provincie er belang bij heeft om die regels direct toe te voegen aan de omgevingsverordening.³⁶

Aanbeveling 1

Maak duidelijk wanneer en hoe de provincie het bevoegd gezag kan en wil overnemen. Werk daarbij uit in omgevingsbeleid en energiebeleid wanneer er sprake is van een provinciaal belang rond netcongestie, en wat de provincie doet als dit belang niet doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd.

Door te omschrijven in welke gevallen de provincie openstaat voor het overnemen van bevoegd gezag en na te gaan wat dit voor de eigen organisatie betekent, is de provincie beter voorbereid op een situatie waarin de mogelijkheid van het overnemen van bevoegd gezag zich voordoet. Dit kan ook helpen om sneller duidelijkheid te bieden over wie het bevoegd gezag op zich neemt.

Hoewel per geval moet worden bepaald of er sprake is van een provinciaal belang dat niet doeltreffend door een gemeente kan worden behartigd, is het mogelijk en raadzaam voor de provincie om vooraf in het omgevingsbeleid en energiebeleid duidelijk te maken wanneer hier sprake van is. Dit kan de provincie doen op vergelijkbare wijze als waarop het Rijk in het Programma Energie Hoofdstructuur heeft aangegeven voor welke energieprojecten een nationaal belang aan de orde is.

³⁶ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Aanbeveling 2

Ontwerp een actief grondbeleid voor het oplossen van netcongestie en bespreek dit met PS.

Een actief grondbeleid betekent bijvoorbeeld het toepassen van het voorkeursrecht op plaatsen waar netinfrastructuur gerealiseerd moet gaan worden. Het tijdig reserveren van grond op plekken waar netinfrastructuur voorzien wordt kan bijdragen aan het versnellen van netuitbreidingen in de toekomst door te voorkomen dat er andere ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Ook kunnen provincies een recht van opstal vestigen voor netbeheerders op locaties waar sprake is van provinciale grond. Een ander, meer dwingend instrument is onteigening.

Inspiratie uit de Randstedelijke provincies

De provincies Utrecht en Noord-Holland zijn direct betrokken bij de ruimtelijke inpassing van netinfrastructuurprojecten, bijvoorbeeld via het overnemen van de rol van bevoegd gezag van gemeenten of het Rijk. De provincie Noord-Holland heeft daarnaast een leidraad voor het afwegen van bevoegd gezag en een handreiking waar het bevoegd gezag rekening mee dient te houden bij de ruimtelijke inpassing van netinfrastructuur. De provincies Utrecht en Zuid-Holland doen ook aan mediation waarbij de provincie gesprekken tussen gemeenten over nieuw te bouwen netinfrastructuur begeleid. Provincies onderzoeken daarnaast verdere versnellingsopties. Zo heeft de provincie Noord-Holland meegewerkt aan het Handboek proces netuitbreidingen dat versnellingsopties beschrijft.

Inspiratie – Overnemen bevoegd gezag Utrecht

Bij de realisatie van netinfrastructuur kan de provincie de rol van bevoegd gezag overnemen van het Rijk of van de gemeente. Zo heeft de provincie Utrecht de rol van bevoegd gezag overgenomen bij verschillende projecten. De provincie Utrecht kon sneller aan de slag met de ruimtelijke inpassing van hoogspanningsstation Breukelen-Kortrijk en station Utrecht-Noord dan het Rijk of de betreffende gemeente.³⁷ Doordat de provincie deze projecten prioriteit geeft en ook de capaciteit heeft om de bevoegd gezag rol bij grotere projecten te vervullen, draagt het overnemen van bevoegd gezag bij aan een vlotte ruimtelijke inpassing.³⁸

³⁷ Provincie Utrecht (2022), Statenvoorstel: Ruimtelijke inpassing uitbreiding hoogspanningsstation Kortrijk-Breukelen, 15 november 2022; TenneT, Utrecht-Noord, www.tennet.eu, geraadpleegd op 16 september 2024 & Provincie Utrecht, interview, 5 februari 2024

³⁸ Provincie Utrecht (2024), interview, 20 juni 2024

Inspiratie – Leidraad afwegen bevoegd gezag in Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft een leidraad opgesteld om af te wegen wanneer ze het bevoegd gezag bij energie-infrastructuurprojecten over wil nemen (via een projectbesluit). Of er sprake is van een provinciaal belang bepaalt de provincie aan de hand van vier punten:

- De ruimtelijke inpassing vraagt om integrale afstemming met bovenregionale of provinciale belangen, zoals opgenomen in de omgevingsvisie.
- De netbeheerder onderbouwt dat vanuit nettechnisch oogpunt sprake is van een project van regionaal belang.
- De urgentie is hoog: versnelling in procedure is nodig vanwege grote gevolgen van bestaande netcongestie.
- Doelmatigheid: de inzet van een provinciaal instrument leidt tot een snellere procedure, bijvoorbeeld bij gemeentegrensoverschrijdende projecten.³⁹

Inspiratie – Spoorboekje Noord-Holland

De provincie Noord-Holland zet zich samen met de netbeheerders in om meer inzicht te creëren in de processen rondom netuitbreidingen en ieders rol daarin. De provincie heeft meegeschreven met het Handboek proces netuitbreidingen. Dit document biedt inzicht in de verschillende fasen van de realisatie van netinfrastructuur. Per fase staat omschreven wie er betrokken zijn en wat risico's zijn. Daarnaast zijn per fase mogelijke versnellingsopties beschreven.⁴⁰ Dit document wordt gebruikt om bij vertraging met elkaar het gesprek aan te gaan over mogelijkheden om bij te sturen.

Inspiratie – Mediation bij locatiekeuze netuitbreidingen in Zuid-Holland

Bij nieuwe elektriciteitsstations is de locatiekeuze regelmatig een bron van vertraging.⁴¹ Soms worden gemeenten onderling het niet eens over de locatie van een nieuw station. De provincie Zuid-Holland pakt dan een rol als mediator om dit proces tussen gemeenten soepeler te laten verlopen. Zo organiseert de provincie Zuid-Holland gesprekken op ambtelijk niveau tussen de betrokken gemeenten en denkt ze mee over de locatiekeuze.⁴²

³⁹ Provincie Noord-Holland (2021), Leidraad voor afweging 'Wanneer inzet provinciaal instrument voor energie-infrastructuurprojecten (elektriciteit)?'

⁴⁰ Royal HaskoningDHV (2024), Handboek proces netuitbreidingen, 25 januari 2024

⁴¹ Liander (2024), interview, 3 oktober 2024; Liander (2024), interview, 18 juli 2024; Stedin (2024), interview, 9 juli 2024 & gemeente Leiden (2024), interview, 13 september 2024

⁴² Provincie Zuid-Holland, interview, 8 juli 2024, gemeente Leiden, interview, 29 augustus 2024, Liander, interview, 3 oktober 2024

Inspiratie – Landschappelijke inrichting Noord-Holland

De komende jaren bouwen netbeheerders veel nieuwe elektriciteitsstations. Om de ruimtelijke inpassing van deze infrastructuur zorgvuldig te laten verlopen heeft de provincie Noord-Holland een handreiking opgesteld. Daarin staan aandachtspunten waar het bevoegd gezag en de netbeheerder rekening mee kunnen houden bij de locatiekeuze en de inpassing van nieuwe elektriciteitsstations.⁴³ In de handreiking gaat het onder andere over klimaatbestendig en natuurinclusief bouwen maar ook over het belang van het meenemen van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.⁴⁴

2.2 Deelconclusie 2 – Slimme oplossingen

De provincie spant zich op verschillende manieren in om slimme oplossingen te stimuleren om de gevolgen van netcongestie te beperken. De provincie stimuleert kennisdeling door een platform te organiseren waarop partijen kennis kunnen delen met betrekking tot energiehubs of netbewust bouwen. Daarnaast biedt de provincie een subsidie aan voor het organiseren van energiehubs en andere slimme oplossingen.

Om slimme netoplossingen te stimuleren werkt de provincie samen met gemeenten en netbeheerders, bijvoorbeeld door gemeenten te ondersteunen bij het stimuleren van energiehubs. Via het Stimuleringsprogramma energiehubs vanuit het Rijk krijgt de provincie een regisserende rol bij energiehubs. Tegelijk is er nog geen consensus over de mate waarin energiehubs bijdragen aan het verkleinen van netcongestie. Vanuit haar regisserende rol zijn er mogelijkheden voor de provincie om meer aandacht te besteden aan het monitoren van het effect van energiehubs.

Toelichting deelconclusie

Slimme oplossingen bieden geen snelle uitweg uit het netcongestieprobleem maar kunnen in specifieke gevallen bijdragen aan het efficiënter gebruikmaken van het bestaande elektriciteitsnet. Met slimme oplossingen wil de provincie verlichting bieden aan de bedrijven en organisaties in de wachtrij voor een (grotere) elektriciteitsaansluiting. Tegelijkertijd zien provincies slimme netoplossingen als belangrijk onderdeel van het energiesysteem van de toekomst. Met slimme oplossingen kan uiteindelijk ruimte en kosten bespaard worden door een efficiënter gebruik van bestaande infrastructuur en het besparen van materialen.

De provincie Utrecht spant zich in om slimme oplossingen zoals energiehubs en netbewust bouwen op te schalen. De inzet van de provincie is dat marktpartijen straks zonder hulp van de provincie energiehubs kunnen opzetten. Om dit te bereiken zet de provincie in op kennisdeling. De doet dit via het delen van kennis via zogenaamde 'Communities of practice'. In een dergelijke community komen partijen samen die zich

⁴³ Provincie Noord-Holland (2023), Ruimtelijke handreiking elektriciteitsstations, 9 mei 2023

⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2023), Ruimtelijke handreiking elektriciteitsstations, 9 mei 2023

bezighouden met energiehubs of netbewust bouwen om onderling kennis te delen en elkaar te helpen.

De provincie speelt ten aanzien van energiehubs ook een faciliterende rol. Zo biedt de provincie een subsidie aan om de proceskosten van energiehubs (gedeeltelijk) te dekken. Daarnaast biedt de provincie hubregisseurs aan die advies kunnen geven aan potentiële energiehubs en het proces met deelnemers kunnen begeleiden. Het Rijk stelt vanuit het Stimuleringsprogramma energiehubs middelen beschikbaar aan de provincies om de ontwikkeling van energiehubs te versnellen. Hierin wordt ook een regisserende rol bij energiehubs aan de provincies toebedeeld.

De inspanningen van de provincie hebben bijgedragen aan enkele energiehubs, zoals een energiehubs in Utrecht die inmiddels in bedrijf is. Verschillende andere energiehubs zijn nog in een voorbereidende fase. Voor het netbewust bouwen coördineert de provincie de selectie van projecten waar netbeheerder Stedin dan verder mee aan de slag kan. De inzet van de provincie is dat de netbeheerder de eigen capaciteit op deze manier optimaal kan gebruiken. Daarnaast heeft de provincie bijgedragen aan het formuleren van algemene principes voor netbewust bouwen voor overheden, netbeheerders en projectontwikkelaars. De provincie kan overwegen netbewust bouwen verder te stimuleren door de ruimtelijke impact ervan, zoals een buurtbatterij, een plek te geven in het omgevingsbeleid.

De provincie Utrecht zoekt de samenwerking met andere provincies, zoals Flevoland en Gelderland in FGU-verband, om netcongestieproblematiek op de kaart te zetten en passende regelgeving voor bijvoorbeeld energiehubs te bevorderen. Daarnaast heeft de provincie samen met Stedin noodmaatregelen uitgewerkt voor het elektriciteitsnet in Utrecht. Deze noodmaatregelen moeten zorgen voor extra flexibiliteit op het net. Stedin hoopt zo netcongestie op kleinverbruik te kunnen voorkomen.

De bijdrage van de verschillende individuele en collectieve slimme oplossingen aan het tegengaan van netcongestie is nog onduidelijk. Het is daarom belangrijk dat de provincie duidelijke doelen stelt met betrekking tot dit spoor. De provincie noemt een concreet aantal van twintig energiehubs waar de provincie bij betrokken wil zijn.

Reflectie experts – Netbewust bouwen via de Omgevingswet

Netbewust bouwen is een term die duidt op technische mogelijkheden om het energiegebruik van gebouwen op piekmomenten af te vlakken en beter aan te sturen. Dit kunnen gebouwmaatregelen of gebiedsmaatregelen of een combinatie zijn.

Hoewel in het omgevingsbeleid kan worden opgenomen dat nieuwe woningbouw netbewust moet zijn, ligt de borging daarvan in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning gecompliceerder. Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat bouwregels in Nederland landelijk uniform zijn en er geen ruimte is voor decentrale variaties. De provincie kan dit dus niet zomaar aanpassen. Op dit moment staan verschillende netbewuste bouweisen op gespannen voet met de landelijke regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Gebiedsmaatregelen vallen niet onder het Bbl. Daar heeft de provincie dus meer ruimte om te sturen. Zo heeft de Omgevingswet mogelijkheden om te sturen op de inpassing van gebiedsmaatregelen in de leefomgeving. Te denken valt aan centrale laadpleinen of lokale opslag.

Inhoudelijke normering van netbewust bouwen onder de Omgevingswet is op dit moment dus beperkt. Naar aanleiding van een experiment met netbewust bouwen in de provincie Utrecht⁴⁵ is bij de Woonwet van december 2024 aangekondigd dat er een verkenning plaatsvindt om netbewust bouwen op decentraal niveau verder te kunnen borgen.⁴⁶

Aanbeveling 3

Houd bij de monitoring van energiehubs bij wat in de praktijk goed werkt en wat knelpunten zijn bij het opzetten van energiehubs. Zie actief toe op wat de bijdrage van energiehubs is aan het verminderen van netcongestie.

De provincie Utrecht heeft concrete kwantitatieve doelen ten opzichte van energiehubs. Zo wil de provincie bijdragen aan de realisatie van twintig energiehubs. Het is echter nog niet duidelijk wat deze energiehubs concreet gaan bijdragen aan het verlichten van netcongestie. Dit komt omdat het een relatief nieuw fenomeen is. Het is daarom belangrijk om actief te volgen wat de bijdrage van energiehubs aan het verlichten van netcongestie is en mogelijke belemmeringen hiervoor in kaart te brengen.

⁴⁵ De provincie heeft dit experiment opgezet in samenwerking met de provincies Gelderland en Flevoland en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Provincie Utrecht (2025), feitelijk wederhoor, 14 april 2025

⁴⁶ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Aanbeveling 4

Verken de mogelijkheid om netbewust bouwen verder te stimuleren via omgevingsbeleid, bijvoorbeeld via het inpassen van gebiedsmaatregelen in de leefomgeving.

De provincie kan niet kan sturen op regels ten aanzien van bouwen. Deze zijn nationaal vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De provincie kan wel sturen op het inpassen van gebiedsmaatregelen in de leefomgeving zoals laadpleinen of buurtbatterijen.

Inspiratie uit de Randstedelijke provincies

De Randstedelijke provincies zetten bij het spoor Slimme oplossingen alle vier in op het delen en ontwikkelen van kennis over slimme oplossingen. Ook zetten de provincies subsidies in om slimme oplossingen te stimuleren. Mede door het Stimuleringsprogramma energiehubs vanuit het Rijk is er in alle provincies veel aandacht voor het stimuleren van energiehubs. De provincies leggen daarbij verschillende accenten. Zo heeft de provincie Noord-Holland veel gedaan met individuele oplossingen voor bedrijven en organisaties, besteedt de provincie Utrecht binnen het spoor Slimme oplossingen ook aandacht aan energiebewust bouwen en heeft de provincie Flevoland een afwegingskader voor batterij-opslag ontwikkeld.

Inspiratie – Afwegingskader batterij-opslag Flevoland

Batterij-opslag kan een bron zijn van flexibiliteit op het elektriciteitsnet. Flexibiliteit is belangrijk bij het oplossen van netcongestie. Door vraag- en aanbod van elektriciteit te verschuiven van momenten van piekverbruik naar momenten dat er nog ruimte is op het net, wordt het elektriciteitsnet efficiënter gebruikt. Batterijen kunnen een bron zijn van flexibiliteit, mits ze op de juiste plaats staan en op de juiste manier worden aangestuurd.⁴⁷

Op dit moment komen er bij overheden aanvragen binnen voor het toestaan van batterijen op verschillende plekken in Nederland.⁴⁸ Om hier op een goede manier mee om te gaan ontwikkeld de provincie Flevoland een afwegingskader voor batterij-opslag. Via dit afwegingskader kan de provincie gaan sturen op waar er batterijen worden gestaan en waar niet. Via het afwegingskader kijkt de provincie naar de ruimtelijke inpassing van batterijen. Ook wil de provincie beoordelen of batterijen passen in het energiesysteem, bijvoorbeeld of batterijen netcongestie niet verergeren.⁴⁹ Echter, de provincie heeft vooralsnog niet de wettelijke bevoegdheid om vanuit energie-perspectief te sturen.⁵⁰

⁴⁷ Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2024), Rapportage: Slim met Stroom voor Groene Groei, 28 november 2024

⁴⁸ Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2024), Rapportage: Slim met Stroom voor Groene Groei, 28 november 2024 & Provincie Flevoland (2024), notitie: Uitgangspunten afwegingskader grootschalige batterij-opslag, 10 juli 2024

⁴⁹ Provincie Flevoland (2024), notitie: Uitgangspunten afwegingskader grootschalige batterij-opslag, 10 juli 2024

⁵⁰ Art. 6.12, lid 2, Energiewet

Inspiratie – Netbewust bouwen in Utrecht

Netcongestie vormt een belemmering voor het realiseren van nieuwe woningen. Initiatieven om netbewust te bouwen beogen de beperkte ruimte op het net die er nog is maximaal te benutten. De provincie Utrecht heeft samen met Stedin en andere partners principes opgesteld voor ontwikkelaars en gemeenten om ondanks netcongestie, woningbouw zoveel mogelijk doorgang te laten vinden.⁵¹ Het document noemt bijvoorbeeld het beperken van de warmtevraag of het inzetten op collectieve warmtevoorziening als netbewuste maatregelen.⁵² Een voorbeeld van netbewust bouwen is de wijk Merwedekanaalzone in Utrecht. De netbeheerder kan deze wijk inclusief voorzieningen, aansluiten op het elektriciteitsnet mede dankzij een nieuw type stroomcontract en een collectief warmtesysteem.⁵³

2.3 Deelconclusie 3 – Integraal programmeren

De provincie Utrecht heeft voor het integraal programmeren een uitgebreid proces opgezet om de verschillende stappen van het integraal programmeren te doorlopen. De provincie heeft geïnvesteerd in ambtelijke expertise en had daardoor weinig hulp van externe bureaus nodig om tot een energievisie en een pMIEK te komen. Betrokkenen zijn positief over het samenwerkingsproces.

Er ligt ruimte voor de provincie om het integraal programmeren verder te ontwikkelen. Het is voor gemeenten niet altijd duidelijk wat de impact van het integraal programmeren gaat zijn. Weliswaar kunnen gemeenten feedback geven op conceptversies van documenten zoals een energievisie, maar de doorwerking van de uiteindelijke versies is niet helder voor gemeenten. De provincie kan hier vanuit haar regierol meer duidelijkheid over verschaffen in een volgende ronde van het integraal programmeren.

De provincie maakt in haar energievisie van 2024 verschillende keuzes, zoals het flexibiliseren van de vraag naar energie en het vergroten van de opwekcapaciteit van energie. De provincie wil deze keuzes nog uit gaan werken in een programma en de omgevingsvisie. De energievisie werkt zo via de omgevingsvisie door in concreet beleid van de provincie en ook van gemeenten. Waar dit via de energievisie en de omgevingsvisie gaat is dit een vorm van 'zachte' (niet-juridische) sturing.

Betrokken gemeenten en netbeheerder Stedin geven aan behoefte te hebben aan concretere keuzes in de energievisie. Als de provincie een hardere vorm van sturing wil toepassen zijn meer concrete keuzes inderdaad nodig. Echter, de

⁵¹ Provincie Utrecht e.a. (2024), Netbewuste Nieuwbouw: Ontwerpprincipes om netbewust te bouwen, 7 november 2024

⁵² Netbeheer Nederland e.a. (2024), Netbewuste Nieuwbouw: Ontwerpprincipes om netbewust te bouwen, 7 november 2024

⁵³ Stedin (2024), Met nieuw type contract kan Utrechtse nieuwbouwwijk ondanks vol stroomnet toch gebouwd worden, www.stedin.net, 11 november 2024

provincie heeft op dit moment niet de bevoegdheden om tot een harde vorm van sturing te komen. Mogelijk verruimt het Rijk via een Algemene Maatregel van Bestuur de bevoegdheden van de provincie om ruimtelijk te sturen vanuit een energieperspectief.

Toelichting deelconclusie

Integraal programmeren gaat om het aanbrengen van samenhang tussen ruimtelijke ontwikkelingen en energie-infrastructuur. Het doel van integraal programmeren is dat de verschillende overheden gezamenlijke en gedragen keuzes maken over aanpassingen van het energiesysteem, en dat deze integraal onderdeel worden van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit doen provincies samen met netbeheerders en medeoverheden.

De provincie Utrecht heeft sinds 2021 een coördinerende rol op zich genomen bij de ontwikkeling van energie-infrastructuur, neemt bij het integraal programmeren een rol als procesregisseur en is penvoerder van de producten van het integraal programmeren. Betrokkenen zijn positief over hoe de provincie deze rol invult. De provincie werkt bij het integraal programmeren samen met de RES-regio's, de gemeenten Amersfoort en Utrecht en netbeheerder Stedin in het kernteam pMIEK. Daarnaast zijn alle Utrechtse gemeenten betrokken bij de producten van het integraal programmeren, bijvoorbeeld via werksessies.

De provincie heeft in de eerste ronde van het integraal programmeren net als veel andere provincies de stappen slechts in beperkte mate uitgevoerd. In de tweede ronde van het integraal programmeren heeft de provincie een uitgebreid proces opgezet om de verschillende stappen van het integraal programmeren te doorlopen. Dit heeft een energievisie, een afwegingskader en een pMIEK opgeleverd. De provincie heeft deze documenten in samenwerking met gemeenten en netbeheerders opgesteld. De provincie heeft geïnvesteerd in personele capaciteit om het integraal programmeren zoveel mogelijk zelf te kunnen uitvoeren.

Interviews met gemeenten uit alle Randstedelijke provincies schetsen een beeld dat het voor gemeenten niet altijd duidelijk is wat de concrete uitkomsten van het integraal programmeren zijn. Gemeenten en netbeheerder Stedin zien graag concretere keuzes in de energievisie. Tegelijk kijken gemeenten ook naar de provincie voor de realisatie van dergelijke keuzes. De provincie kan keuzes, bijvoorbeeld op het gebied van warmtevoorziening echter niet zelfstandig realiseren. De provincie kan dus wel inzetten op een bepaalde keuzerichting (bijvoorbeeld een voorkeur voor warmtenetten), maar is daarbij afhankelijk van beleid van medeoverheden.

De provincie heeft in 2024 de energietoets ingevoerd. De provincie wil met de energietoets borgen dat gemeenten voldoende aandacht hebben voor de aansluitbaarheid op het elektriciteitsnet bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Bij gemeenten leven vragen over de precieze implementatie en doorwerking van de energietoets.

PS zijn uitgebreid betrokken bij het integraal programmeren. PS zijn, op eigen verzoek, in een vroeg stadium betrokken bij de energievisie, en stellen deze ook vast. Dit verschilt van de andere onderzochte provincies waar GS de energievisie vaststellen. PS zijn daarnaast betrokken bij het vormgeven van de energievisie, zowel aan de voorkant

van het proces als bij het uiteindelijke vaststellen van de energievisie. Ook stelden PS het afwegingskader vast dat door GS is voorbereid. Op basis van dit afwegingskader worden ontwikkelvarianten en pMIEK-projecten geselecteerd.

Reflectie experts – Energie in omgevingsbeleid

Zowel de omgevingsvisie als het omgevingsprogramma bevat kansrijke instrumenten om het thema energie goed te borgen in het omgevingsbeleid. Enerzijds kan de provincie vanuit de energievisie en het pMIEK richtinggevende principes of randvoorwaarden meegeven. Anderzijds de provincie ook andere ruimtelijke keuzes integraal af te wegen in het licht van die principes of randvoorwaarden. Dit resulteert in een zachte vorm van sturing omdat ook gemeenten bij hun keuzes moeten motiveren hoe deze keuzes zich verhouden tot uitgangspunten voor het energiesysteem in het provinciaal beleid. Om energievisies effectief te vertalen in de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma is het nodig dat deze voldoende concreet zijn in wat betreft hun kaders en randvoorwaarden, juist ook om een integrale afweging te maken met andere belangen zoals woningbouw, industrie, bedrijvigheid en mobiliteit.

Waar nodig kan gekozen worden voor hardere sturing via voorbeschermingsregels of instructieregels in de omgevingsverordening. Daarmee kunnen bijvoorbeeld keuzes worden gemaakt waar welke functies onder welke voorwaarden zijn toegestaan en kan tot op zekere hoogte ook worden gestuurd op het beter afstemmen van vraag en aanbod van elektriciteit. De opzet van de energievisie is dat er op basis van leidende principes (abstract) wordt toegewerkt naar meer concrete structurerende keuzes. Normaliter zouden die concrete structurerende keuzes dan ook doorwerken in mogelijkheden voor juridische borging door provincies.

De mogelijkheden voor provincies om structurerende keuzes uit de energievisie juridisch te borgen zijn beperkt. De beperking bij deze borging is dat regels in de Omgevingsverordening gesteld moeten worden vanuit het perspectief van de leefomgeving. De Energiewet sluit provinciale sturing op het energiesysteem juist uit met uitzondering van te stellen regels in het belang van de energietransitie.⁵⁴ De invulling van deze uitzondering zal via een AMvB worden geregeld. De inhoud van een mogelijke AMvB is nog onbekend zodat op voorhand niet duidelijk is of alle uitgangspunten uit de energievisie ook daadwerkelijk kunnen worden geborgd in provinciale regels.⁵⁵

⁵⁴ Art. 6.12, Energiewet

⁵⁵

J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Aanbeveling 5

Betrek gemeenten en netbeheerders aan de voorkant bij het verder vormgeven van de keuzes uit de energievisie en maak verwachtingen en rollen helder voor het verdere proces van het integraal programmeren.

Gemeenten in alle Randstedelijke provincies geven aan dat de uitwerking van de producten van het integraal programmeren voor hen nog niet helemaal helder is. Het is daarom extra van belang om het integraal programmeren gezamenlijk verder te ontwikkelen. Maak daarnaast inzichtelijk waar de provincie de bevoegdheden heeft en waar samenwerking nodig is om doelen uit de energievisie te verwezenlijken.

Inspiratie uit de Randstedelijke provincies

De Randstedelijke provincies nemen bij het spoor Integraal programmeren allen een coördinerende rol en volgen de vijf stappen van het integraal programmeer-proces. De provincies werken daarbij concreet aan een energievisie en het pMIEK (met daarbij een afwegingskader). De provincie Utrecht heeft bij het komen tot prioritaire projecten duidelijke keuzes gemaakt en een beperkt aantal projecten geselecteerd. De energievisie verschilt in de mate waarin de visie doorwerkt in ruimtelijk beleid. Zuid-Holland werkt met kaarten en Noord-Holland maakt eerste ruimtelijke keuzes. De energievisie van Utrecht doet een aanzet tot structurerende keuzes met ruimtelijke impact, en de energievisie van Flevoland is een agenderende energievisie, waarbij de ruimtelijke vertaling geheel in de uitwerking in de omgevingsvisie volgt.

Alle vier de provincies geven aan dat de principes of keuzes uit de energievisie geborgd zullen gaan worden in het omgevingsbeleid in 2025/2026. Provincies Zuid- en Noord Holland hebben de pMIEK 1.0 en energievisie daarnaast reeds ingebracht in het Ruimtelijk voorstel. Provincie Utrecht heeft het thema sinds 2024 opgenomen in de Omgevingsverordening via een Energietoets.

PS zijn op verschillende manieren betrokken in de provincies. In Zuid-Holland, Noord-Holland en Flevoland stellen GS de energievisie, het pMIEK en het afwegingskader vast en delen deze ter informatie met PS. In Utrecht stellen PS de energievisie en het afwegingskader vast. GS stellen het pMIEK vast op basis van het afwegingskader en de energievisie.

Inspiratie – Prioriteren met focus in Utrecht

In het pMIEK kunnen provincies bepaalde energie-infrastructuurprojecten prioriteren. Dit betekent dat deze projecten meer prioriteit krijgen in het investeringsplan van de netbeheerders. Soms kan een netbeheerder een pMIEK-project daardoor iets sneller realiseren doordat het voorrang krijgt op andere projecten. Geprioriteerde projecten worden vaak ook gemonitord zodat (dreigende) vertraging snel aan het licht komt en er (indien mogelijk) ingegrepen kan worden.

In de eerste ronde van het integraal programmeren hebben sommige provincies een projectenlijst van drie tot dertig projecten opgeleverd. Netbeheerders geven aan dat een kortere lijst van projecten meer effect heeft op hun investeringsplannen. Als provincies bijna alle projecten prioriteren dan betreft dit vooral een herhaling van de investeringsplannen zoals de netbeheerders die al hebben gemaakt.⁵⁶ Netbeheerders voeren projecten zonder pMIEK-status overigens ook gewoon uit, alleen hebben deze projecten geen voorrang. In de provincie Utrecht heeft men drie projecten geprioriteerd in het pMIEK 1.0.⁵⁷ Door het beperkte aantal geprioriteerde projecten is de pMIEK-status van deze projecten betekenisvol.

Inspiratie – Energietoets Utrecht

De provincie Utrecht heeft vanuit haar ruimtelijke regierol een energietoets voor gemeenten opgenomen in de Omgevingsverordening. De energietoets verplicht gemeenten om in omgevingsplannen rekening te houden met de impact van die plannen op de elektriciteits-infrastructuur. Ook moeten gemeenten in omgevingsplannen een paragraaf opnemen met daarin een verslag van een inventariserend overleg tussen netbeheerder en gemeente. De provincie wil via de energietoets stimuleren dat gemeenten het energieperspectief in een vroeg stadium van ruimtelijke planvorming meenemen.⁵⁸

“De motivering van een omgevingsplan bevat een energieparagraaf met daarin een verslag van het inventariserend overleg tussen de netbeheerder en de initiatiefnemer of de gemeente, waarin weergegeven wordt dat de ontwikkeling past binnen de energie-infrastructuur van de netbeheerder en andere relevante ontwikkelingen voor energiebeheer in de leefomgeving.”⁵⁹

⁵⁶ TNO e.a. (2023), Reflectie op de provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat 1.0, 28 november 2023, p. 27

⁵⁷ Provincie Utrecht (2023), pMIEK 1.0 Provincie Utrecht, 4 juli 2023

⁵⁸ Provincie Utrecht (2023), Ontwerp 1e wijziging Omgevingsverordening provincie Utrecht: Concept Nota van beantwoording over zienswijzen, 19 december 2023

⁵⁹ Art. 5.11 lid 2, Omgevingsverordening provincie Utrecht

Inspiratie – Deelregio's in de energievisie van Noord-Holland

De energievisie van de provincie Noord-Holland bespreekt de ontwikkeling van het energiesysteem voor de verschillende deelregio's van de provincie. De energievisie geeft per deelregio inzicht welke keuzes de provincie en samenwerkingspartners maken ten aanzien van het energiesysteem. Zo bespreekt de energievisie dat toegang tot waterstof in de regio Zaanstreek-Waterland benodigd is.⁶⁰ Een veel voorliggende keuze aan gemeenten is de aanleg of uitbreiding van collectieve warmtenetten. Dit is bijvoorbeeld het geval in de regio Alkmaar.⁶¹ Door per regio de ontwikkelingen rond netinfrastructuur te bespreken en voorliggende keuzes te agenderen wordt ook de samenhang tussen deze keuzes duidelijk. Dit helpt de bruikbaarheid van de energievisie als richtinggevend document voor provincie, gemeenten en netbeheerders.

2.4 Deelconclusie 4 – Energyboard

De energyboard en de samenwerking rond netcongestie in de sporen zorgen voor een betere afstemming tussen provincie, medeoverheden en netbeheerders en heeft geleid tot een gedeeld gevoel van urgentie bij deze partijen. De provincie heeft samen met andere deelnemers van de energyboard een intensieve samenwerking opgezet, bijvoorbeeld via het uitgebreid gezamenlijk voorbereiden van de vergaderingen van de energyboard. Deelnemers van de energyboard zijn positief over het functioneren van de energyboard en de rol van de provincie hierin.

Tegelijkertijd vergt de afstemming met belanghebbenden blijvend aandacht en ziet de Rekenkamer aandachtspunten voor de verdere samenwerking zoals het betrekken van gemeenten die niet aan de energyboard deelnemen. De provincie is zich hiervan bewust en heeft de informatievoorziening richting gemeenten na afloop van vergaderingen intussen verbeterd. Er kunnen nog stappen worden gezet in het ophalen van informatie van niet-deelnemende gemeenten voorafgaand aan energyboard-vergaderingen.

Een blijvende uitdaging is het besteden van voldoende aandacht in de energyboard aan belangrijke zaken voor de lange termijn, zoals het integraal programmeren. Dit kan soms op de achtergrond raken doordat urgente, korte-termijnproblemen de aandacht opeisen.

⁶⁰ Provincie Noord-Holland (2024), *Energievisie: keuzes voor het energiesysteem van de toekomst*, 14 oktober 2024, p. 44

⁶¹ Provincie Noord-Holland (2024), *Energievisie: keuzes voor het energiesysteem van de toekomst*, 14 oktober 2024, p. 44

Toelichting deelconclusie

Deze deelconclusie volgt uit de analyse van de energyboard in alle vier Randstedelijke provincies met een focus op de provincie Utrecht.

De energyboard is een belangrijk overlegorgaan voor het afstemmen tussen provincie, gemeente, netbeheerders en Rijk. Dit bestuurlijk overleg vormt de kern van de decentrale samenwerking om netcongestie tegen te gaan en tot een nieuw energiesysteem te komen. Elke provincie heeft hier als voorzitter van de energyboard een belangrijke rol in. De precieze rol van de energyboard is niet vastgelegd en heeft nog verdere uitwerking. Rijk, provincies en gemeenten zijn hier samen met netbeheerders mee bezig op basis van een samenwerkingsagenda. In Utrecht is er een samenwerkingsnotitie met gezamenlijke afspraken over de structuur van de samenwerking in en rond de energyboard.

De energyboard heeft ervoor gezorgd dat overheden en netbeheerders meer inzicht in elkaars positie en situatie hebben gekregen. Dit maakt het makkelijker om samen prioriteiten te stellen en netcongestie aan te pakken. Provincies en netbeheerders zetten verschillende strategieën in om dit inzicht te vergroten. Zo organiseert provincie Utrecht naast een uitgebreide voorbereiding van de energyboard zogenaamde 'terugkomdagen' waar de provincie en netbeheerders bepaalde zaken uitgebreider kunnen bespreken.

In de provincie Utrecht is de afstemming met gemeenten via de RES-regio's helder georganiseerd en de gemeente Utrecht is tevreden met het functioneren van de energyboard. Tegelijkertijd is het meenemen van niet-deelnemende gemeenten onder druk komen te staan door de snelle ontwikkelingen rondom netcongestie en de urgentie van het voorkomen van congestie op kleinverbruik. De provincie Utrecht benoemt dat het meenemen van alle gemeenten een aandachtspunt is. Zo voelt de gemeente Stichtse Vecht zich niet meegenomen en gerepresenteerd in de energyboard terwijl veel belangrijke netinfrastructuur in deze gemeente wordt gebouwd. De gemeente wordt gerepresenteerd door een andere gemeente uit de RES-regio, maar dit verloopt niet soepel. Input vanuit de gemeente Stichtse Vecht komt niet altijd goed door en is er weinig tijd om op stukken die voorliggen in de energyboard te reageren.

De provincie organiseert sinds medio 2024 een Energyboard-journaal om de informatievoorziening naar gemeenten te verbeteren en breed te delen wat er in de energyboard wordt besproken. Het Energyboard-journaal kan de informatievoorziening richting gemeenten verbeteren, maar helpt gemeenten niet om input te geven voor energyboard-vergaderingen.

In energyboards in verschillende Randstedelijke provincies komt terug dat de agendasetting een uitdaging is. Elke bijeenkomst heeft een volle agenda en daardoor is er weinig ruimte voor het goed bespreken van belangrijke punten en het komen tot keuzes. In de provincie Utrecht speelt dit punt minder en worden de energyboard-vergaderingen goed gezamenlijk voorbereid door de deelnemers. Wel noemen deelnemers dat er minder aandacht wordt besteed aan belangrijke onderwerpen voor de lange termijn omdat urgente, korte-termijnproblemen veel tijd vragen.

Aanbeveling 6

Versterk de energyboard als platform voor het gecoördineerd leren uit de praktijk en het gesprek tussen betrokken bestuurders vanuit ruimte en energie:

- a. **Versterk de verbinding tussen de energyboard en gemeenten die niet aan de energyboard deelnemen. Neem als provincie een actieve rol in het ophalen en delen van ervaringen van gemeenten richting netbeheerders en Rijk. Zie erop toe dat input van gemeenten wordt meegenomen in de energyboard-vergaderingen.**
- b. **Investeer verder in de samenwerking met netbeheerders. Richt je zowel op heldere gezamenlijke doelen en procesafspraken binnen de energyboard, als op het versterken van de sociale relaties. Blijf aandacht vragen voor de informatievoorziening vanuit netbeheerders en neem hierin ook de behoeften van gemeenten mee.**
- c. **Evalueer de samenwerking periodiek en neem hierbij ook mee hoe de betrokkenheid en vertegenwoordiging van gemeenten verloopt.**

Inspiratie – Regionale vertegenwoordiging en informatievoorziening in Zuid-Holland

Door het grote aantal gemeenten in Zuid-Holland kunnen niet alle gemeenten aansluiten bij de Energieraad en neemt er een vertegenwoordiging van gemeenten deel. Dit is georganiseerd via de RES-regio's.⁶² Om de vertegenwoordigende gemeenten voldoende gelegenheid te geven om met hun RES-regio te overleggen, stuurt de provincie de stukken voor de Energieraad twee weken van te voren op.⁶³

In aanvulling op de vertegenwoordiging via RES-regio's heeft provincie Zuid-Holland vanaf eind 2022 regelmatig (circa vier maal per jaar) brede stakeholdersessies georganiseerd voor alle gemeenten, waterschappen en netbeheerders. Hierbij zijn gemiddeld rond de 35 gemeenten aanwezig. In deze brede stakeholdersessie worden onderwerpen vanuit alle sporen behandeld, zoals het pMIEK, het Toekomstbeeld, en energiehubs. Om iedereen goed te informeren worden vooraf voorbereidende readers toegestuurd.⁶⁴

⁶² Provincie Zuid-Holland (2023), Memo Energieraad Zuid-Holland, 2 maart 2023

⁶³ Provincie Zuid-Holland (2024), interview, 11 juli 2024

⁶⁴ Provincie Zuid-Holland, interview 8 juli 2024 & gemeente Leiden, interview, 29 augustus 2024

3. Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE :: UTRECHT

Reactie Gedeputeerde Staten provincie Utrecht op RRK rapport netcongestie

Onderwerp Reactie provincie Utrecht op aanbevelingen Randstedelijke Rekenkamer voor de aanpak netcongestie
Documentnummer UTSP-1457258195-8944
Datum 24-06-2025
Afzender Huib van Essen, gedeputeerde Energie, namens College van Gedeputeerde Staten provincie Utrecht
Ambtelijk contactpersoon [REDACTED]

Geachte meneer Santhagens,

Het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht wil u danken voor uw uitgebreide rapport over uw onderzoek naar de Utrechtse aanpak netcongestie. Het college heeft met interesse kennis genomen van uw bevindingen.

Inleiding

Het afgelopen jaar heeft de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de aanpak netcongestie, van de provincie Utrecht. Het college heeft eerder kennisgenomen van de nota van bevindingen, waar ook op is gereageerd. Nu neemt het college kennis van het (concept van het) eindrapport. Middels dit schrijven wordt daarnaast aangegeven hoe zal worden omgegaan met de 6 aanbevelingen die de Randstedelijke Rekenkamer doet.

Reactie op de aanbevelingen

In het rapport worden door de Randstedelijke Rekenkamer in totaal 6 aanbevelingen gedaan aan de provincie Utrecht, om de aanpak netcongestie effectiever te maken. Deze aanbevelingen zijn geordend langs de 3 werksporen van de provinciale aanpak op netcongestie (Spoor 1 – Sneller bouwen, Spoor 2 – Slimme Oplossingen, Spoor 3 – Integraal Programmeren) én de Energy Board. Per aanbeveling wordt hieronder aangegeven hoe de provincie ermee om zal gaan.

Spoor 1 – Sneller Bouwen

Aanbeveling 1

"Maak duidelijk wanneer en hoe de provincie het bevoegd gezag kan en wil overnemen. Werk daarbij uit in omgevingsbeleid en energiebeleid wanneer er sprake is van een provinciaal belang rond netcongestie, en wat de provincie doet als dit belang niet doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd. Door te omschrijven in welke gevallen de provincie openstaat voor het overnemen van bevoegd gezag en na te gaan wat dit voor de eigen organisatie betekent, is de provincie beter voorbereid op een situatie waarin de mogelijkheid van het overnemen van bevoegd gezag zich voordoet. Dit kan ook helpen om sneller duidelijkheid te bieden over wie het bevoegd gezag op zich neemt.

Hoewel per geval moet worden bepaald of er sprake is van een provinciaal belang dat niet doeltreffend door een gemeente kan worden behartigd, is het mogelijk en raadzaam voor de provincie om vooraf in het omgevingsbeleid en energiebeleid duidelijk te maken wanneer hier sprake van is. Dit kan de

1 van 6

provincie doen op vergelijkbare wijze als waarop het Rijk in het Programma Energie Hoofdstructuur heeft aangegeven voor welke energieprojecten een nationaal belang aan de orde is.”

Reactie provincie Utrecht: Rondom het opstellen van de Nota van Bevindingen is er uitvoerig contact geweest (zowel intern binnen de provincie, als vanuit de provincie naar de RRK) over dit onderwerp. Het al dan niet overnemen van de bevoegd gezag rol van de gemeente, door de provincie is een stap die niet zomaar genomen kan worden. Een projectprocedure is uitvoeriger, omkleed met meer formele stappen dan wanneer de gemeente zelf bevoegd gezag is. Een projectprocedure is dus niet per definitie sneller, ookal kan dit onder bepaalde omstandigheden natuurlijk wel degelijk het geval zijn. O.a. wanneer een bepaald project dermate complex wordt en/of gemeentegrensoverschrijdend waardoor doelmatige besluitvorming door een individuele gemeente bemoeilijkt wordt. De provincie heeft in die gevallen meer slagkracht dan de individuele gemeente.

De provincie herkent zich in het punt dat beter omschreven kan worden wanneer en onder welke omstandigheden de provincie de bevoegd gezag rol overneemt, uiteraard in navolging van de omgevingswet. Vanuit de casus Amersfoort Noord, waar de bevoegd gezag rol vanaf het begin van het project onderdeel van discussie is geweest, zal de opgedane ervaring ook gebruikt worden in toekomstige projecten waarin dit mogelijk komt te spelen. Rondom het vaststellen van de pMIEK 2.0 heeft de provincie bovendien uitgangspunten voor de samenwerking tussen netbeheerders en overheden, op prioritaire projecten vastgesteld. Daarin wordt ook de bevoegd gezag rol besproken. In de doorontwikkeling en toepassing van deze uitgangspunten kan nog een aanscherping worden aangebracht over de voorwaarden waaronder de provincie de bevoegd gezag rol wil en kan overnemen. Ook in het verlengde van de pMIEK 2.0, wordt een (ruimtelijke) verkenning van een aantal grootschalige elektriciteitsprojecten opgestart. Het gaat hier om een 380 kV station en drie 150 kV stations, die nu nog niet in de IP's van de netbeheerders staan. Dit zijn bij uitstek het type grootschalige projecten, waarin de bevoegd gezag rol onderwerp van gesprek kan zijn. Door vroegtijdig te starten met deze voorverkenning, waarin complexiteit en ruimtelijke inpassing worden verkend, kan ook ingeschat worden of de bevoegd gezag rol logisch belegd is (voor een 380kV station is het Rijk in de basis bevoegd gezag, voor een 150 kV station de gemeente).

Daarnaast is de provincie druk bezig met de toepassing van de versnellingsmaatregelen van KGG (zie [kamerbrief](#) van 25 april j.l.), waarin de bevoegd gezag rol ook nadrukkelijk aan bod komt. Ook voor TenneT is de bevoegd gezag rol een belangrijk aandachtspunt en komt het verzoek om deze rol, vanwege de grote complexiteit en urgentie, vaker bij provincie of Rijk te leggen (zie [website TenneT](#)).

Aanbeveling 2

“Ontwerp een actief grondbeleid voor het oplossen van netcongestie en bespreek dit met PS.

Een actief grondbeleid betekent bijvoorbeeld het toepassen van het voorkeursrecht op plaatsen waar netinfrastructuur gerealiseerd moet gaan worden. Het tijdig reserveren van grond op plekken waar netinfrastructuur voorzien wordt kan bijdragen aan het versnellen van netuitbreidingen in de toekomst door te voorkomen dat er andere ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Ook kunnen provincies een recht van opstal vestigen voor netbeheerders op locaties waar sprake is van provinciale grond. Een ander, meer dwingend instrument is onteigening.”

Reactie provincie Utrecht: De provincie is momenteel met afdeling grondzaken bezig om een traject strategische grondaankoop in te richten. Niet alleen voor netcongestie, maar voor andere strategische (ruimtelijke) opgaven. Deze opgaven worden in beeld gebracht en waar mogelijk worden gronden geïdentificeerd die om strategische redenen aangekocht/gereserveerd kunnen worden. Proactief grondbeleid wordt ook verkend in een traject dat nu is ingegaan richting de actualisatie van de Omgevingsverordening. Daarin worden instructieregels aangepast om de inpassing van Hoogspanningsstations (HSS'en) te vergemakkelijken. Daarnaast wordt ook een werkingsgebied energie-infrastructuur opgesteld (a.d.h.v. de opgavekaart energie) waarin o.a. de zoekgebieden voor alle PMIEK-projecten zijn opgenomen. Binnen dat werkingsgebied wordt bekeken welke ruimtelijk

conflicterende opgaven binnen dat gebied samenkomen, en op welke manier daarvan, waar mogelijk, onderbouwd van kan worden afgeweken.

Onteigening is een traject dat de provincie momenteel inzet richting een van de grondeigenaren van de locatie voor Breukelen/Kortrijk 380 kV

Spoor 2 – Slimme Oplossingen

Aanbeveling 3

"Houd bij de monitoring van energiehubs bij wat in de praktijk goed werkt en wat knelpunten zijn bij het opzetten van energiehubs. Zie actief toe op wat de bijdrage van energiehubs is aan het verminderen van netcongestie."

De provincie Utrecht heeft concrete kwantitatieve doelen ten opzichte van energiehubs. Zo wil de provincie bijdragen aan de realisatie van twintig energiehubs. Het is echter nog niet duidelijk wat deze energiehubs concreet gaan bijdragen aan het verlichten van netcongestie. Dit komt omdat het een relatief nieuw fenomeen is. Het is daarom belangrijk om actief te volgen wat de bijdrage van energiehubs aan het verlichten van netcongestie is en mogelijke belemmeringen hiervoor in kaart te brengen."

Reactie provincie Utrecht: Een Energy Hub is geen oplossing voor netcongestie. Het is alleen een construct waarmee voor de partijen die in de hub deelnemen (groei-/verduurzamings)perspectief geboden kan worden ten tijde van netcongestie.

De provincie is actief bezig met het stimuleren en faciliteren van Energy Hubs. Onderdeel van deze inzet is het monitoren van de samenwerking in bestaande hubs en het onderzoeken van mogelijk kansrijke hubs, o.a. door te kijken naar onderliggende gebruikersprofielen. Ook is een Community of Practice ingericht, waarin geïnteresseerde partijen bij elkaar gebracht worden om kennis en ervaringen te delen. Er zijn echter pas weinig operationele Energy Hubs in heel Nederland. Het is daardoor nu nog lastig om gekwantificeerde prognoses te doen over het effect van Energy Hubs in de totaalaanpak van netcongestie. Als er meer hubs operationeel zijn kunnen we dit in beeld gaan brengen.

Aanbeveling 4

"Verken de mogelijkheid om netbewust bouwen verder te stimuleren via omgevingsbeleid, bijvoorbeeld via het inpassen van gebiedsmaatregelen in de leefomgeving."

De provincie kan niet kan sturen op regels ten aanzien van bouwen. Deze zijn nationaal vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De provincie kan wel sturen op het inpassen van gebiedsmaatregelen in de leefomgeving zoals laadpleinen of buurtbatterijen"

De provincie gebruikt de actualisatie van de verordening ook om de energietoets aan te passen, dusdanig dat er gestuurd kan worden op netbewust bouwen. Bijvoorbeeld door het aanwijzen van netbudgetten, in bepaalde regio's. Hier zitten echter behoorlijk wat haken en ogen aan, die op het moment van schrijven worden onderzocht. Op dit moment laat de Energiewet het nog niet toe om te sturen op functies in het energiesysteem. Een AMvB, die einde dit jaar in werking zou moeten treden, zou de provincie daar meer instrumenten voor moeten geven. Netbewust bouwen, en het verkennen van de mogelijkheden daartoe, is iets waar de provincie op het moment van schrijven middenin zit en ook veel prioriteit aan geeft. Hierin loopt de provincie Utrecht voorop, gezien ook

het gegeven dat door de ministeries van VRO en KGG de provincie Utrecht is gevraagd deze aanpak bij het nMIEK aan te dragen, zodat andere provincies hiervan kunnen profiteren.

Spoor 3 – Integraal Programmeren

Aanbeveling 5

Betrek gemeenten en netbeheerders aan de voorkant bij het verder vormgeven van de keuzes uit de energievisie en maak verwachtingen en rollen helder voor het verdere proces van het integraal programmeren.

Gemeenten in alle Randstedelijke provincies geven aan dat de uitwerking van de producten van het integraal programmeren voor hen nog niet helemaal helder is. Het is daarom extra van belang om het integraal programmeren gezamenlijk verder te ontwikkelen. Maak daarnaast inzichtelijk waar de provincie de bevoegdheden heeft en waar samenwerking nodig is om doelen uit de energievisie te verwezenlijken.”

Reactie provincie Utrecht: Dit is een herkenbaar punt. Integraal Programmeren is een nieuwe taak die de provincies erbij hebben gekregen. Het integraal programmeren proces is op dit moment nog aan verandering onderhevig. Met de pMIEK 1.0 heeft de PU, in de zeer korte doorlooptijd die daarvoor beschikbaar was, vooral een oefentraject doorlopen, waarin geïnvesteerd is in de relatie en samenwerking met de netbeheerders, en het grip krijgen op de schaal van de opgave. Voor de tweede iteratie van het integraal programmeren, hadden de provincies gelukkig meer tijd. Daardoor kon eerst een Energievisie opgesteld worden, waarop de pMIEK 2.0 kon voortbouwen. In de pMIEK 2.0 konden daardoor wel de keuzes en het langetermijnperspectief omschreven worden, wat tijdens de pMIEK 1.0 nog niet mogelijk was. Het integraal programmeren proces is echter ook in de tweede iteratie een constante zoektocht; een zoektocht in de samenwerking met de netbeheerders, met de gemeenten, naar concrete eindproducten. Doordat de direct betrokkenen dit tijdens het proces met elkaar aan het ontdekken waren, is het soms lastig gebleken om duidelijke verwachtingen naar de minder direct betrokkenen te communiceren. De fiets werd nog gebouwd terwijl er al op gereden werd.

Richting een nieuwe iteratie van het integraal programmeren proces moeten er stappen worden gezet in verwachtingsmanagement, bij alle lagen van betrokkenen. Vantevoren moet duidelijk zijn wat het eindresultaat gaat zijn, wie op welke manier en op welk moment betrokken gaat worden, waar die betrokkenheid toe leidt, waar de pMIEK 3.0 uitgaat van resultaten van de pMIEK 2.0 en waar juist de verdieping of uitbreiding van de scope wordt gezocht. Voordat zal worden begonnen aan de pMIEK 3.0 zal er, samen met gemeenten en netbeheerders, in werksessies gewerkt worden aan deze aanpak. Ook zal een startnotitie worden ontwikkeld, waarin alle bovenstaande punten worden uitgewerkt. Deze startnotitie zal worden gedeeld met alle betrokkenen. Dit alles is conform de afspraken uit de Interbestuurlijke Samenwerkingsagenda (ISA), die op 19 december '24 is vastgesteld, waarin afspraken van eenzelfde strekking als hierboven zijn gemaakt over de (governance rondom) integraal

programmeren. De verdere uitwerking van het ISA zal in de toekomst ook meer duidelijkheid geven aan de samenwerkende partners over wat ieders rol is.

Energy Board Aanbeveling 6

Versterk de energyboard als platform voor het gecoördineerd leren uit de praktijk en het gesprek tussen betrokken bestuurders vanuit ruimte en energie:

- a. Versterk de verbinding tussen de energyboard en gemeenten die niet aan de energyboard deelnemen. Neem als provincie een actieve rol in het ophalen en delen van ervaringen van gemeenten richting netbeheerders en Rijk. Zie erop toe dat input van gemeenten wordt meegenomen in de energyboard-vergaderingen.
- b. Investeer verder in de samenwerking met netbeheerders. Richt je zowel op heldere gezamenlijke doelen en procesafspraken binnen de energyboard, als op het versterken van de sociale relaties. Blijf aandacht vragen voor de informatievoorziening vanuit netbeheerders en neem hierin ook de behoeften van gemeenten mee.
- c. Evaluer de samenwerking periodiek en neem hierbij ook mee hoe de betrokkenheid en vertegenwoordiging van gemeenten verloopt

Reactie provincie Utrecht:

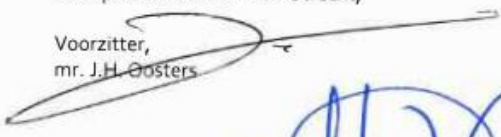
- A) De regiogemeenten zijn vertegenwoordigd in de Energy Board via een wethouder die namens de regiogemeenten zitting heeft in de Energy Board. Dit principe is doorgetrokken in het directeurenoverleg en het ambtelijk Regieteam. Tot nu toe werkt dit niet naar volle tevredenheid. Daarom is de provincie begin dit jaar met de regiobureaus in gesprek gegaan hoe we input en terugkoppeling aan/ vanuit de Energy Board, aan de gemeenten die niet direct in de Energy Board deelnemen, kunnen verbeteren. In lijn met het ingezette principe van de regiovertegenwoordiging legt de provincie deze taak bij de regiobureaus. De provincie signaleert dat de regiovertegenwoordigers deze taak steeds meer pakken. Hiervoor zijn in de eerste helft van dit jaar door de regiobureaus al verschillende sessies georganiseerd om de gemeenten bij te praten over de actuele ontwikkelingen en vice versa ook de prioritaire dossiers voor de gemeenten als input op te halen. De provincie blijft uiteraard doorlopend met hen in gesprek over de verdere invulling van deze rol. De samenwerking tussen Energy Board en energieregio's is ook onderwerp van de ISA, en wordt momenteel verder uitgewerkt door o.a. KGG, VNG en het IPO. Hierin is aandacht voor hoe de 'hulpstructuur' energieregio een heldere rol kunnen pakken in het informeren van alle gemeenten, ook diegenen die niet in de Energy Board zijn vertegenwoordigd.
- B) De provincie herkent zich in dit punt als succesfactor van de Energy Board. Het investeren in de (sociale) relaties met de netbeheerders is echter al een taak die de provincie zeer serieus neemt en veel tijd aan spendeert. Niet alleen rondom de Energy Board, maar ook in de uitvoering van de sporen is de relatie provincie/netbeheerders een constant aandachtspunt (en overigens in grote lijnen ook al erg goed). Er zijn echter ook situaties waarin de overheden een grotere informatiebehoefte hebben dan waarin de netbeheerders kunnen voorzien; zoals inzicht in prognoses en actuele planningsinformatie rondom de netuitbreidingen. Dit is geen onwil, maar voor een belangrijk deel te wijten aan de ondercapaciteit bij de netbeheerders die simpelweg niet al deze verzoeken kunnen honoreren. Daarnaast geldt vanuit de ACM ook de verplichting om vertrouwelijk om te gaan met (privacygevoelige) klantgegevens.
- C) Het afgelopen half jaar heeft er reeds een uitvoerige evaluatie van de Energy Board plaatsgevonden, via individuele gesprekken met alle boardmembers en het regieteam. Uit deze evaluatie kwamen een aantal aanbevelingen, waarmee concreet aan de slag wordt gegaan. Denk dan aan de verdere invulling van de governance rondom de Energy Board (inclusief het vraagstuk omtrent betrokkenheid gemeenten), en het periodiek terug laten komen van een strategische langetermijnagenda. De aanbevelingen uit deze

5 van 6

evaluatie worden, samen met de aanbevelingen die vanuit de verdere uitwerking van het ISA zullen komen, verwerkt in de aanpak/governance van de Utrechtse Energy Board.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters



Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen



4. Nawoord

De Randstedelijke Rekenkamer dankt GS voor hun reactie op de conclusies en aanbevelingen.

GS geven aan dat zij veel punten herkennen die in de aanbevelingen aan bod komen. De Rekenkamer mist echter een duidelijke boodschap van GS over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen. De reactie gaat weliswaar inhoudelijk op de aanbevelingen in, maar het is niet helder of GS de aanbevelingen overnemen of daar beredeneerd van afwijken.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

Bijlage 1 Begrippenlijst

ACM

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is een onafhankelijke publieke toezichthouder in Nederland. De ACM houdt toezicht op eerlijke concurrentie, consumentenrecht en specifieke sectoren, waaronder de energiemarkt. De ACM reguleert de energiemarkt en bepaalt de voorwaarden waaronder netbeheerders de aansluitingen en toegang tot het elektriciteitsnet realiseren

Bevoegd gezag

Het bestuursorgaan dat wettelijk bevoegd is om beslissingen te nemen of beschikkingen af te geven in een bepaalde zaak. Het verwijst vaak naar vergunningverlening en gaat dan om het bestuursorgaan dat wettelijk bevoegd is een vergunningaanvraag te behandelen, meldingen te ontvangen en bevoegd is voor toezicht en handhaving. Dit kan bijvoorbeeld een gemeente, provincie, waterschap of ministerie zijn.

Congestiemangementonderzoek

In dit onderzoek gaat de netbeheerder na of sommige gebruikers vrijwillig hun gebruik kunnen aanpassen, bijvoorbeeld door minder elektriciteit te gebruiken op piekmomenten. Zo kan extra ruimte op het net vrijkomen.

Elektriciteitsnet

Het systeem van elektrische leidingen en kabels dat wordt gebruikt om elektriciteit te transporteren tussen de producenten (zoals energiecentrales, zonne- of windparken, maar ook huishoudens met zonnepanelen) en gebruikers (bewoners en bedrijven). Het netwerk omvat drie spanningsniveaus. Het hoogspanningsnet heeft een klein aantal hoogspanningstrajecten met een grote transportcapaciteit waarop elektriciteit van grote leveranciers naar onderstations wordt getransporteerd, met spanningen van ongeveer 150 tot honderden kV. Hieronder vertakt het elektriciteitsnet zich tot het midden- en laagspanningsnet – het niveau waarop woningen en bedrijven zijn aangesloten. Het middenspanningsnet heeft spanningen van 10-20 kV, het laagspanningsnet van 230-400 V.

Energiedrager

Een product dat energie bevat in een vorm die kan worden omgezet naar bruikbare energie. Primaire energiedragers worden direct uit de natuur gewonnen, zoals aardolie, gas, steenkool, zon, en wind. Secondaire energiedragers ontstaan door primaire energiedragers om te zetten, zoals elektriciteit, waterstof en warmte.

Energiehub

In een energiehub werken gebruikers en producenten van energie samen in een afgebakend gebied om energieproductie, -verbruik en -opslag op elkaar af te stemmen. Het doel is om de capaciteit van het elektriciteitsnet te optimaliseren en netcongestie te voorkomen.

Energiesysteem

Een energiesysteem omvat alle technologieën, ketens en infrastructuur die betrokken zijn bij de productie, opslag, omzetting, transport en verbruik van energie. Deze zijn

onderling gekoppeld en maken deel uit van het fysieke energiesysteem. Dit omvat elektriciteits- en gasnetten, technologieën zoals batterijen en energiebronnen zoals wind- en zonne-energie.

Energievisie

Een toekomstbeeld van het energiesysteem in de provincie. Een energievisie kan heel concreet en richtinggevend zijn over specifieke locaties, of juist wat abstracter met vooral algemene uitgangspunten. In iedere provincie wordt een energievisie opgesteld, door provincie, netbeheerder(s), en gemeenten. De provincie neemt het voortouw in het organiseren van het proces om hiertoe te komen.

FGU-pocket

De provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht zijn samen afhankelijk van een aantal hoogspanningsstations. Deze gezamenlijke infrastructuur wordt de FGU-pocket genoemd.

Groot- en kleinverbruik

In Nederland zijn er twee typen aansluitingen voor elektriciteit: groot- en kleinverbruik. Dit onderscheid heeft betrekking op de grootte van de aansluiting. Een aansluiting van kleiner dan 3x80 Ampère⁶⁵ is een aansluiting voor kleinverbruik. Alles boven deze waarde betreft een aansluiting voor grootverbruik. Grootverbruikers zijn bijvoorbeeld industrie, grotere bedrijven, scholen en supermarkten, bij kleinverbruikers gaat het om huishoudens en bedrijven of organisaties met een kleine elektriciteitsvraag. *ie verder: netcongestie op groot- en kleinverbruik*

Hoogspanning *zie Elektriciteitsnet*

Integraal programmeren

In de Handreiking Integraal Programmeren wordt integraal programmeren gedefinieerd als: "een gezamenlijk proces van in ieder geval overheden en netbeheerders, gericht op het ontwerpen en plannen (in tijd en plaats) van en keuzes maken over toekomstige energie-infrastructuur, opslag en conversie, in nauwe samenhang met ruimtelijke en sectorale planvorming voor vraag en aanbod (industrie, mobiliteit, gebouwde omgeving, opwek, landbouw), op basis van een publieke afweging." Dit proces wordt iedere twee jaar doorlopen.

Laagspanning *zie Elektriciteitsnet*

Middenspanning *zie Elektriciteitsnet*

Netbeheerders

Eigenaar en/of beheerder van elektriciteits-, warmte- en/of gas-infrastructuur. De netbeheerders zijn bij wet verantwoordelijk voor de fysieke infrastructuur; de netten waarover transport van elektriciteit, warmte of gas plaatsvindt. Het hoogspanningsnet valt onder verantwoordelijkheid van landelijke netbeheerder TenneT. De regionale netbeheerders zijn verantwoordelijk voor het midden- en laagspanningsnet.

⁶⁵ Deze waarde betreft de grootte van de aansluiting en bepaalt daarmee de hoeveelheid stroom die de afnemer binnen een bepaald tijdsbestek kan afnemen. Van belang is dus het piekverbruik van de afnemer. Niet het totale verbruik in een jaar.

Netbewust bouwen

Nieuwbouw waarbij een wijk zo min mogelijk elektriciteit van het net vraagt en zo weinig mogelijk terug levert.

Netcode elektriciteit

Een set van regels en voorwaarden voor netbeheerders en gebruikers over het functioneren van de elektriciteitsnetten, het aansluiten van klanten en het transporteren van elektriciteit.

Netcongestie

Bij netcongestie heeft het elektriciteitsnet niet genoeg capaciteit om de vraag of het aanbod van elektriciteit op dat moment te transporteren. Het net is dan vol. Netcongestie komt vaak op piekmomenten voor, en wordt veelal vergeleken met file op de snelweg.

Netcongestie aan de aanbodkant (terugleveringscongestie)

Bij congestie aan de aanbodkant heeft het elektriciteitsnet onvoldoende capaciteit om de elektriciteit die wordt opgewekt – bijvoorbeeld door windmolens of zonnepanelen – te transporteren naar elektriciteitsgebruikers. Hierdoor kunnen geen aansluitingen worden verleend aan nieuwe projecten voor hernieuwbare energie.

Netcongestie aan de vraagkant (afnamecongestie)

Bij netcongestie aan de vraagkant is er een tekort aan transportcapaciteit op de uren van de dag dat het meest energie wordt gebruikt. Op die piekmomenten is meer vraag naar elektriciteit dan dat getransporteerd kan worden over het net. Netcongestie aan de vraagkant heeft als gevolg dat nieuwe aanvragers van een elektriciteitsaansluiting op een wachtlijst komen.

Netcongestie op groot- en kleinverbruik

Netcongestie betekent in eerste instantie congestie op grootverbruik. Concreet komen nieuwe aanvragen voor grootverbruik-aansluitingen op een wachtlijst bij de netbeheerder. De netbeheerder sluit nieuwe aanvragen voor kleinverbruik wel direct aan. Bij congestie op grootverbruik is er nog beperkt ruimte op het elektriciteitsnet. Het kan gebeuren dat er door nieuwe kleinverbruik-aansluitingen en autonome groei niet genoeg reserveruimte meer is op het elektriciteitsnet. Dan kan ook netcongestie op kleinverbruik optreden.

Nettechnisch

De technische aspecten van het elektriciteitsnet.

pMIEK

Het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK) is een van de resultaten van het integraal programmeren op provinciale schaal. Hierin wijzen provincie, netbeheerders, gemeenten en andere partners energie-infrastructuurprojecten aan van regionaal belang die het meest bijdragen aan het realiseren van de regionale energievisie, en het halen van de provinciale/regionale beleidsdoelen (voor woningbouw, mobiliteit, bedrijventerreinen, et cetera). Deze projecten worden geselecteerd met behulp van een afwegingskader en de energievisie. Het provinciaal MIEK bestaat in ieder geval uit een projectenlijst en een projectfiche per pMIEK-project.

Slimme oplossingen

Innovatieve technieken en strategieën die worden ingezet om de capaciteit van het elektriciteitsnet zo efficiënt mogelijk te benutten en overbelasting te voorkomen. Voorbeelden zijn afspraken tussen netbeheerder en klant wanneer er wel en geen elektriciteit afgenomen of geleverd wordt, energiehubs, netbewust bouwen, het opslaan van elektriciteit in batterijen, en netbewust laden – het buiten piekuren laden van elektrische vervoersmiddelen.

Colofon

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl