

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 Flevoland	10
1.5 Rol provincie	12
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	30
2.4 Deelconclusie 4 – Energyboard	35
3. Reactie Gedeputeerde Staten	39
4. Nawoord	42
Bijlage 1 Begrippenlijst	43

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 Flevoland haar rol bij het sneller realiseren van energie-infrastructuur overwegend goed opgepakt. Op andere vlakken is er echter meer nodig. Zo kan de provincie meer concrete keuzes maken bij het integraal programmeren. Ook kan de provincie haar beleid op het gebied van slimme oplossingen aanscherpen, door beleidsdoelen te formuleren en aan te geven hoe de inzet van verschillende instrumenten (subsidies, energiehubs-fixers) samenhangen.

De provincie heeft beperkte bevoegdheden en mogelijkheden om een rol te spelen in het versnellen van netuitbreidingen. Dat is geen groot probleem op de korte termijn, omdat ruimtelijke inpassing in Flevoland momenteel niet de vertragende factor is. De

provincie heeft haar mogelijkheden hiervoor benut in het spoor Versnellen, bijvoorbeeld door regie te voeren op het proces van samenwerken bij netuitbreidingen. Voor de ruimtelijke inpassing op lange termijn heeft de provincie meer te doen. Het integraal programmeren heeft de provincie beduidend minder gedegen uitgewerkt dan de andere Randstedelijke provincies. Zo is het Energieperspectief summier uitgewerkt met weinig concrete opties en (voorgenomen) keuzes.

Om netcongestie tegen te gaan is interbestuurlijke samenwerking nodig. De energyboards in de Randstedelijke provincies hebben de samenwerking tussen overheden en netbeheerders al een stap verder gebracht. Aandachtspunten bij de verdere samenwerking zijn in Flevoland onder meer het ophalen en delen van ervaringen van gemeenten richting netbeheerders en Rijk, het bespreken van bestuurlijke keuzes voor de lange termijn, en het omgaan met verschillen in informatiepositie.

De financiële middelen van de provincie voor netcongestie komen grotendeels van het Rijk en betreffen tijdelijke middelen. Dit zorgt voor kwetsbaarheid. De provincie had in 2023 en 2024 te maken met beperkte personele capaciteit en maakte relatief veel gebruik van externe inhuur en adviesbureaus. De provincie heeft sinds eind 2024 de ambtelijke capaciteit voor netcongestie uitgebreid om de benodigde kennis in huis te halen. De beperkte capaciteit en kennis blijven echter een aandachtspunt.

Sneller bouwen

De provincie Flevoland draagt bij aan een soepele realisatie van netinfrastructuur door gemeenten en netbeheerders bij elkaar te brengen, bijvoorbeeld via het actualiteitenoverleg netcongestie of via bemiddeling als dit nodig is.

De informatievoorziening over vertragingen en de precieze omvang van de problematiek vanuit de netbeheerder richting gemeenten en provincie, en tussen netbeheerders onderling, is in Flevoland tekortgeschoten. Gemeenten geven aan dat de provincie meer had kunnen doen om te zorgen voor een betere informatievoorziening vanuit netbeheerders. Inmiddels heeft de provincie een monitoringsstructuur opgezet om vertragingen bij netinfrastructuurprojecten eerder te signaleren. De provincie zet eerste stappen in het voeren van grondbeleid ten behoeve van netinfrastructuur, om vertraging door grondverwerving te beperken. Hiermee loopt de provincie voorop ten opzichte van andere Randstedelijke provincies.

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

Overweeg de verdere inzet van verschillende vormen van grondbeleid voor het oplossen netcongestie en bespreek de uitkomsten daarvan met PS.

Slimme oplossingen

De provincie Flevoland spant zich op verschillende manieren in om slimme netoplossingen te stimuleren. Zo ziet de provincie bij slimme oplossingen een regie- en aanjaagfunctie voor zichzelf. Ook werkt de provincie samen met gemeenten en netbeheerders in de Taskforce Netcongestie en heeft zij onder meer een

subsidieregeling en hubregisseurs. De provincie loopt voorop met het ontwikkelen van een afwegingskader voor batterij-opslag. Het ontbreekt de provincie op dit moment nog aan een overkoepelende aanpak waarin zij omschrijft wat de rol van de provincie is bij slimme oplossingen en wat zij concreet wil bereiken. De provincie kan meer doen om beleidsdoelen te formuleren en aan te scherpen en de eigen rol duidelijk te omschrijven.

Aanbeveling 3

Maak de doelen gericht op slimme oplossingen concreet, en geef aan hoe de verschillende inspanningen en plannen samenhangen en bijdragen aan de realisatie van deze doelen.

Aanbeveling 4

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

Aanbeveling 5

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

Integraal programmeren

De provincie Flevoland heeft het volledige proces van integraal programmeren doorlopen. Op onderdelen heeft de provincie het integraal programmeren minder uitvoerig vormgegeven dan andere provincies. Dit geldt met name voor de energievisie (het Energieperspectief) dat weliswaar abstracte principes bevat maar geen concrete(re) keuzes die nodig zijn om de visie goed te laten doorwerken in omgevingsbeleid. De provincie heeft bij de totstandkoming van het Energieperspectief samengewerkt met gemeenten en netbeheerders. Gemeenten zijn tevreden over de mate waarin zij betrokken zijn, al is de betekenis van het Energieperspectief voor hen niet geheel duidelijk.

Aanbeveling 6

Werk het Energieperspectief nader uit met concrete keuzes die volgen uit de leidende principes en bespreek deze keuzes met PS.

Aanbeveling 7

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

Energyboard

De Energyboard Flevoland en de samenwerking rond netcongestie in de sporen zorgt voor een betere afstemming tussen provincie Flevoland, medeoverheden en netbeheerders en heeft geleid tot een gedeeld gevoel van urgentie bij deze partijen. Tegelijkertijd signaleert de Rekenkamer aandachtspunten voor de verdere samenwerking in Flevoland. Het verschil in informatiepositie en het tijdig delen van informatie vanuit netbeheerders met provincie en gemeenten is een blijvend aandachtspunt. Daarnaast komt door de urgentie van netcongestie het bestuurlijke gesprek over langetermijnkeuzes nog beperkt van de grond. In de energyboard is er

ruimte voor gemeenten om hun ervaringen te delen. Bij het ophalen van knelpunten uit de praktijk kan de provincie een sterkere rol spelen door namens de regio punten te agenderen bij het Rijk en netbeheerders en zo op te treden als vertegenwoordiger van de gemeenten.

Aanbeveling 8

Zorg voor voldoende aandacht voor en scherpste in de belangrijkste bestuurlijke keuzes bij de agenda van de energyboard. Zie erop toe dat, waar relevant, de energyboard leidt tot concrete actiepunten voor de deelnemers. Een aandachtspunt hierbij is het agenderen van de belangrijkste keuzes bij het integraal programmeren.

Aanbeveling 9

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

- a) Neem als provincie een actieve rol in het ophalen en delen van ervaringen van gemeenten richting netbeheerders en Rijk.
- b) Zorg dat ook het ruimtelijke domein beter vertegenwoordigd is bij de energyboard, ook vanuit gemeenten.
- c) Investeer verder in de samenwerking met netbeheerders. Besteed binnen de energyboard regelmatig aandacht aan wat gelijkwaardig samenwerken voor elke deelnemer betekent en wat ieder daarin nodig heeft. Blijf aandacht vragen voor de informatievoorziening vanuit netbeheerders en neem hierin ook de behoeften van gemeenten mee.
- d) Evalueer de samenwerking periodiek en kijk waar bijsturing nodig is.

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 acht miljard euro in energie-infrastructuur, www.netbeheernederland.nl, 26 september 2023

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 Flevoland

Flevoland heeft sinds 2019 te maken met netcongestie. De gemeente Noordoostpolder was in 2019 één van de eerste gemeenten in Nederland waar netcongestie werd afgekondigd, op het middenspanningsnet.⁹ Sinds 2021 speelt netcongestie ook in andere delen van de provincie Flevoland. Regionale netbeheerder Liander kondigde in september 2021 netcongestie af op het terugleveren van elektriciteit (congestie aan de aanbodkant) in de Flevopolder (Almere, Lelystad, Dronten en Zeewolde).¹⁰

In november 2022 heeft landelijke netbeheerder TenneT aangekondigd dat op het hoogspanningsnet ook voor de vraagkant de maximale capaciteit is bereikt in de Flevopolder.¹¹ Vervolgens heeft TenneT een congestiemanagement-onderzoek

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 Gemeente Noordoostpolder (2024), interview, 7 november 2024

¹⁰ Liander (2023), Geen ruimte meer voor uitbreiding bedrijven op elektriciteitsnet Flevopolder, www.liander.nl, geraadpleegd op 11 juni 2024

¹¹ Provincie Flevoland (2022), Mededeling Landelijk actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

gedaan, waaruit in oktober 2023 bleek dat er onvoldoende extra flexibel vermogen is gevonden om het tekort aan transportcapaciteit op te lossen.¹²

Het elektriciteitsnet in de provincie bestaat uit twee delen: de Flevopolder en de Noordoostpolder. De Flevopolder is samen met de provincies Utrecht en Gelderland afhankelijk van een aantal hoogspanningsstations. Deze infrastructuur wordt samen de FGU-pocket genoemd.¹³ De Noordoostpolder is hier geen onderdeel van uit, maar maakt onderdeel uit van een pocket die gedeeld wordt met de provincie Friesland.

Om de netcongestie in de Noordoostpolder te verhelpen heeft regionale netbeheerder Liander het programma NuLelie opgestart in noordelijk Flevoland om het midden- en laagspanningsnet te verzwaren. Dit project betreft een set aan netuitbreidingen om het net in de gemeente Noordoostpolder, de gemeente Urk, en provincie Friesland te verzwaren.¹⁴ In juni 2024 kondigde Liander aan dat veel deelprojecten van NuLelie vertraging oplopen. Dit betekent dat de situatie in de gemeente Noordoostpolder en gemeente Urk voorlopig niet verbeterd en veel aanvragers voor een elektriciteitsaansluiting op de wachtlijst blijven staan.¹⁵

De congestieproblematiek in de Flevopolder hangt samen met de beperkingen op het hoogspanningsnet in de FGU-pocket. Pas als de betreffende hoogspanningsstations zijn verwaard komt er significant meer capaciteit op het hoogspanningsnet. De afronding van de uitbreidingen binnen de FGU-pocket staat gepland voor 2029. Als de afronding is voltooid komt er extra aansluitcapaciteit bij in de Flevopolder. De beperkingen op het hoogspanningsnet werken door op de midden- en laagspanningsnetten in de Flevopolder. Vanuit het hoogspanningsnet kan nu niet genoeg elektriciteit aangeleverd worden aan de lagere netten in dit deel van de provincie.

Als gevolg van de congestie in de Flevopolder kunnen op dit moment geen nieuwe grootverbruikaansluitingen en uitbreidingen van bestaande grootverbruikaansluitingen plaatsvinden. Als grootverbruikers in dit gebied een aansluiting aanvragen komen zij bij Liander op een wachtlijst. Ook heeft de congestie in de Flevopolder mogelijk gevolgen voor het kleinverbruik. In oktober 2023 kondigden TenneT en Liander aan dat er in 2026 congestie op kleinverbruik kan ontstaan in de FGU-pocket en dus ook in de provincie Flevoland.¹⁶ De benodigde transportcapaciteit van elektriciteit neemt sneller toe dan netbeheerders hadden verwacht.¹⁷ De uitbreiding van het beschikbare transportvermogen wordt pas vanaf 2027 voorzien. Zonder aanvullende maatregelen worden vanaf 2026 de technische grenzen van het energienetwerk overschreden – ook zonder het toelaten van nieuwe grootverbruik–

¹² Liander (2023), Geen ruimte meer voor uitbreiding bedrijven op elektriciteitsnet Flevopolder, www.liander.nl, geraadpleegd op 11 juni 2024

¹³ FGU staat voor Flevopolder, Gelderland en Utrecht

¹⁴ Liander (2020), Definitief investeringsplan elektriciteit 2020, p. 25, 1 oktober 2020 & Liander (2024), Programma Netuitbreiding Lelie, www.liander.nl, geraadpleegd op 28 november 2024

¹⁵ Gemeente Noordoostpolder (2024), interview, 8 november 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

aansluitingen. TenneT heeft aangegeven dat vanaf 2026 de kans op uitval van het elektriciteitsnet toeneemt.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰ 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). 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.²¹ 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.²²

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.²³ De verdere invulling van de provinciale sporen en de verantwoordelijkheden en taken van de provincie zijn niet nader gedefinieerd.

¹⁸ 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

¹⁹ Ministerie van EZK e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

²⁰ Rijksoverheid (2023), Beleidsprogramma Klimaat - Bijlage 3, 30 juli 2023 p. 71

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

²² Ministerie van EZK e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022, p. 26

²³ 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

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.²⁴ 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.²⁵ 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).²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ Concreet kan de provincie de rol van bevoegd gezag overnemen bij netinfrastructuurprojecten van gemeenten of Rijk²⁹ of instructieregels voor gemeenten opnemen in de omgevingsverordening.³⁰

Netcongestie raakt ook aan andere provinciale beleidsdossiers, zoals ruimtelijk en economisch beleid, woningbouw en het verlenen van concessies voor laadpalen.³¹ 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 energiehubbs, aanbestedingen waarin slim en flexibel energiegebruik een rol speelt en steunmaatregelen voor bijvoorbeeld buurtbatterijen.

²⁴ Art. 6.12, Energiewet

²⁵ Netbeheer Nederland (2023), Netbeheerders investeren vanaf 2025 jaarlijks € 8 mld in energie-infrastructuur, www.netbeheernederland.nl, geraadpleegd op 31 mei 2024

²⁶ Art. 6.12, lid 2, Energiewet

²⁷ 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 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

²⁸ Remijn e.a. (2023), Ruimtelijk sturen op netinpassing: onderzoek naar juridische instrumenten en praktijkvoorbeelden, 9 juni 2023, p. 26

²⁹ Art. 5.16, Omgevingswet & art. 5.10 Omgevingswet

³⁰ Art. 2.22, Omgevingswet

³¹ 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.³²

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:

³² 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 energiehubs
- 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 Flevoland haar rol bij het sneller realiseren van energie-infrastructuur overwegend goed opgepakt. Op andere vlakken is er echter meer nodig. Zo kan de provincie meer concrete keuzes maken bij het integraal programmeren. Ook kan de provincie haar beleid op het gebied van slimme oplossingen aanscherpen, door beleidsdoelen te formuleren en aan te geven hoe de inzet van verschillende instrumenten (subsidies, energiehub-fixers) samenhangen.

De provincie heeft beperkte bevoegdheden en mogelijkheden om een rol te spelen in het versnellen van netuitbreidingen. Dat is geen groot probleem op de korte termijn, omdat ruimtelijke inpassing in Flevoland momenteel niet de vertragende factor is. De provincie heeft haar mogelijkheden hiervoor benut in het spoor Versnellen, bijvoorbeeld door regie te voeren op het proces van samenwerken bij netuitbreidingen. Voor de ruimtelijke inpassing op lange termijn heeft de provincie meer te doen. Het integraal programmeren heeft de provincie beduidend minder gedegen uitgewerkt dan de andere Randstedelijke provincies. Zo is het Energieperspectief summier uitgewerkt met weinig concrete opties en (voorgenomen) keuzes.

Om netcongestie tegen te gaan is interbestuurlijke samenwerking nodig. De energyboards in de Randstedelijke provincies hebben de samenwerking tussen overheden en netbeheerders al een stap verder gebracht. Aandachtspunten bij de verdere samenwerking zijn in Flevoland onder meer het ophalen en delen van ervaringen van gemeenten richting netbeheerders en Rijk, het bespreken van bestuurlijke keuzes voor de lange termijn, en het omgaan met verschillen in informatiepositie.

De financiële middelen van de provincie voor netcongestie komen grotendeels van het Rijk en betreffen tijdelijke middelen. Dit zorgt voor kwetsbaarheid. De provincie had in 2023 en 2024 te maken met beperkte personele capaciteit en maakte relatief veel gebruik van externe inhuur en adviesbureaus. De provincie heeft sinds eind 2024 de ambtelijke capaciteit voor netcongestie uitgebreid om de benodigde kennis in huis te halen. De beperkte capaciteit en kennis blijven echter een aandachtspunt.

2.1 Deelconclusie 1 – Sneller bouwen

Provincies hebben beperkte bevoegdheden en instrumenten om netuitbreidingen te versnellen. Zij hebben met name invloed op de ruimtelijke inpassing van netuitbreidingen en het voorkomen van vertraging hierbij. De ruimtelijke inpassing is in Flevoland in beperkte mate een vertragende factor.

De provincie Flevoland draagt bij aan een soepele realisatie van netinfrastructuur door gemeenten en netbeheerders bij elkaar te brengen, bijvoorbeeld via een actualiteitenoverleg netcongestie of via bemiddeling als dit nodig is.

De informatievoorziening over vertragingen en de precieze omvang van de problematiek vanuit de netbeheerder richting gemeenten en provincie, en tussen netbeheerders onderling, is in Flevoland tekortgeschoten. Gemeenten geven aan dat de provincie meer had kunnen doen om een betere informatievoorziening vanuit netbeheerders te bevorderen. Inmiddels heeft de provincie een monitoringsstructuur opgezet om vertragingen bij netinfrastructuurprojecten eerder te signaleren.

De provincie zet eerste stappen in het voeren van grondbeleid ten behoeve van netinfrastructuur, om vertraging door grondverwerving te beperken. Hiermee loopt de provincie voorop ten opzichte van andere Randstedelijke provincies.

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.

Om de inpassing van netuitbreidingen 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.

In de provincie Flevoland is de ruimtelijke inpassing van netinfrastructuur vooralsnog geen belangrijke vertragende factor bij netuitbreidingen, en heeft de provincie beperkte handelingsruimte om te versnellen. Zo geldt voor de Flevopolder dat de

provincie de realisatie van een belangrijk hoogspanningsstation in de gemeente Lelystad niet verder kan versnellen, omdat niet de ruimtelijke inpassing maar de capaciteit van netbeheerders daar de vertragende factor is. Ook is de provincie afhankelijk van netuitbreidingen buiten de grenzen van de provincie. Waar nodig komt de provincie in actie, bijvoorbeeld om ontheffing voor een vergunning te geven. Ook voert de provincie regie op het proces van samenwerken bij netuitbreidingen. De provincie geeft aan partijen bij elkaar te willen brengen. Om dit te doen heeft de provincie een tweewekelijks actualiteitenoverleg georganiseerd waar gemeenten en netbeheerders aan deelnemen. Soms treedt de provincie bemiddelend op tussen een gemeente en de netbeheerder.

Gemeenten en provincie geven aan dat de informatievoorziening vanuit netbeheerders voor problemen zorgde in Flevoland. Lang hadden provincie en gemeenten beperkt inzicht in vertragingen bij de realisatie van netinfrastructuur en de aard en omvang van de problematiek. Dit speelde zowel tussen netbeheerders onderling als van netbeheerders naar overheden. Hierdoor heeft het opzetten van de aanpak van netcongestie lang geduurd en werden provincie en gemeenten regelmatig verrast door congestieaankondigingen en vertraging van geplande netuitbreidingen. Zo kreeg de gemeente Noordoostpolder plotseling van Liander te horen dat de oplevering van belangrijke netinfrastructuur ernstig was vertraagd. Gemeenten geven aan dat de provincie meer had kunnen doen om een betere informatievoorziening vanuit netbeheerders te bevorderen, bijvoorbeeld door de voortgang van netuitbreidingsprojecten meer te agenderen in de energyboard. De provincie heeft inmiddels een monitoringssysteem opgezet. Daardoor staat de voortgang van energie-infrastructuur elk kwartaal op de agenda van de energyboard. De energyboard bespreekt dan een rapportage van de voortgang van de belangrijkste netuitbreidingsprojecten in de provincie. Deze bespreking helpt provincie en gemeenten om vertraging bij netuitbreidingsprojecten sneller op het spoor te komen.

De provincie Flevoland heeft niet duidelijk gemaakt hoe ze haar ruimtelijke regierol wil gebruiken om te sturen op het uitbreiden van elektriciteits-infrastructuur. De provincie heeft hierover niets opgenomen in de huidige omgevingsvisie of aanvullend ruimtelijk beleid. Inmiddels is de provincie bezig met nieuw omgevingsbeleid. In 2026 levert de provincie haar nieuwe omgevingsvisie op. De provincie kan ook sturen bij netuitbreidingen door het overnemen van de rol van bevoegd gezag. In de provincie Flevoland heeft deze situatie zich nog niet voorgedaan. De provincie geeft aan dat zij terughoudend is om bevoegdheden over te nemen van gemeenten om vertraging (door langere procedures) van netinfrastructuurprojecten te voorkomen. De provincie heeft nog niet duidelijk gemaakt wanneer en onder welke voorwaarden zij het bevoegd gezag van een project wil overnemen.

Het verwerven van grond is een veelvoorkomende reden van vertraging. Ook liggen er kansen om netuitbreidingen te versnellen door tijdig grond te reserveren. De provincie zet eerste stappen in het voeren van grondbeleid ten behoeve van het realiseren van netinfrastructuur. Zo heeft de provincie een recht van opstal gevestigd voor de regionale netbeheerder op percelen van de provincie waar transformatorstations moeten worden gebouwd.

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.³³

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’.³⁴ 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.³⁵

³³ De periode dat aanvullende informatie moet worden aangedragen telt niet mee in de besluittermijn.

³⁴ Rijksoverheid (2025), Snellere uitbreiding stroomnet door kortere procedures, [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/7), 7 februari 2025

³⁵ 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.³⁶

³⁶ 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.³⁷

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.

³⁷ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Aanbeveling 2

Overweeg de verdere inzet van verschillende vormen van grondbeleid voor het oplossen netcongestie en bespreek de uitkomsten daarvan 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. 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.³⁸ 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.³⁹

³⁸ 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

³⁹ 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.⁴⁰

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.⁴¹ In de handreiking gaat het onder andere over klimaatbestendig en natuurinclusief bouwen maar ook over het belang van het meenemen van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.⁴²

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.⁴³ Dit document wordt gebruikt om bij vertraging met elkaar het gesprek aan te gaan over mogelijkheden om bij te sturen.

⁴⁰ Provincie Noord-Holland (2021), Leidraad voor afweging 'Wanneer inzet provinciaal instrument voor energie-infrastructurele projecten (elektriciteit)?'

⁴¹ Provincie Noord-Holland (2023), Ruimtelijke handreiking elektriciteitsstations, 9 mei 2023

⁴² Provincie Noord-Holland (2023), Ruimtelijke handreiking elektriciteitsstations, 9 mei 2023

⁴³ Royal HaskoningDHV (202?), Handboek proces netuitbreidingen, 25 januari 2024

Inspiratie – Mediation bij locatiekeuze netuitbreidingen in Zuid-Holland

Bij nieuwe elektriciteitsstations is de locatiekeuze regelmatig een bron van vertraging.⁴⁴ 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.⁴⁵

2.2 Deelconclusie 2 – Slimme oplossingen

De provincie Flevoland spant zich op verschillende manieren in om slimme netoplossingen te stimuleren. Zo ziet de provincie bij slimme oplossingen een regie- en aanjaagfunctie voor zichzelf. Om slimme netoplossingen zoals energiehubbs te stimuleren werkt de provincie samen met gemeenten en netbeheerders in de Taskforce Netcongestie en heeft onder meer een subsidieregeling en hubregisseurs. De provincie loopt voorop met het ontwikkelen van een afwegingskader voor batterij-opslag.

Het ontbreekt de provincie op dit moment nog aan een overkoepelende aanpak waarin zij omschrijft wat de rol van de provincie is en wat zij concreet wil bereiken. De provincie kan meer doen om beleidsdoelen te formuleren of aan te scherpen en de eigen rol duidelijk te omschrijven.

Toelichting deelconclusie

Slimme oplossingen bieden geen snelle uitweg uit het netcongestieprobleem, maar kunnen in specifieke gevallen bijdragen aan het efficiënter gebruik maken van het bestaande elektriciteitsnet. De provincie Flevoland wil de gevolgen van netcongestie beperken door bedrijven die met netcongestie te maken hebben te helpen en wil toewerken naar een gebalanceerd energiesysteem door vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Als instrumenten hiervoor noemt de provincie vooral energiehubbs.

De provincie ziet bij het komen tot slimme oplossingen voor zichzelf een regie- en aanjaagfunctie. De provincie heeft een subsidieregeling voor oplossingen voor netcongestie en stimuleert energiehubbs door het proces van de ontwikkeling te ondersteunen via bijvoorbeeld hubregisseurs. Hierbij werkt de provincie samen met gemeenten, netbeheerders en andere partners in een Taskforce netcongestie. Het doel van deze taskforce is zowel het verbeteren van inzicht in de actuele netcongestiesituatie voor de deelnemers als het beter benutten van het bestaande elektriciteitsnet. De provincie heeft daarnaast het Actieplan netcongestie opgesteld in samenwerking met netbeheerders en gemeenten. In dit actieplan staan maatregelen om het net te ontlasten om netcongestie op kleinverbruik te voorkomen.

⁴⁴ 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

⁴⁵ Provincie Zuid-Holland, interview, 8 juli 2024, gemeente Leiden, interview, 29 augustus 2024, Liander, interview, 3 oktober 2024

Een voorbeeld van deze maatregelen is Netbewuste Woningbouw. De provincie heeft ruimte om meer te doen om netbewust bouwen verder vorm te geven in haar beleid.

De provincie heeft nog geen overkoepelende aanpak voor slimme oplossingen waarin ze doelen stelt en de eigen rol omschrijft. De inspanningen van de provincie om slimme oplossingen te verdelen zijn beschreven in verschillende documenten. Er is geen centraal document dat inzicht geeft in de inspanningen van de provincie binnen dit spoor of inzicht geeft in de samenhang tussen het Actieplan Netcongestie en de Taskforce Netcongestie. De provincie noemt wel doelen met betrekking tot energie, zoals het beperken van de gevolgen van netcongestie. De provincie maakt niet duidelijk hoe verschillende inspanningen, zoals een subsidie of het bieden van expertise bij energiehub, zich tot elkaar verhouden en hoe ze bijdragen aan de doelen van de provincie.

Bij het spoor Slimme oplossingen is er – in het algemeen en bij de provincie Flevoland – veel aandacht voor energiehub. De provincie ziet voor zichzelf een aanjaagfunctie ten opzichte van energiehub en is betrokken bij twee energiehub. De provincie stimuleert energiehub via een subsidie en biedt daarnaast expertise aan om energiehub te begeleiden. Het Rijk stelt vanuit het Stimuleringsprogramma energiehub middelen ook beschikbaar aan de provincies om de ontwikkeling van energiehub te versnellen. Hierin wordt ook een regisserende rol bij energiehub aan de provincies toebedeeld. Tegelijk is er nog geen consensus over de mate waarin energiehub bijdragen aan het verkleinen van netcongestie. Om verschillende redenen (capaciteit, benodigde investeringen, regelgeving) lukt het nog niet om snel op te schalen. De provincie geeft aan dat de capaciteit bij netbeheerders een beperkende factor is bij het opzetten van energiehub. Daarnaast vereist een energiehub een sterk georganiseerde groep bedrijven. Het kost tijd om deze organisatie op te bouwen.

Tot slot werkt de provincie aan een afwegingskader voor batterijopslag. De provincie krijgt veel aanvragen voor grootschalige batterij-opslag in de provincie. De provincie heeft hier voortvarend op gereageerd door het ontwikkelen van een afwegingskader voor batterij-opslag. Hierin loopt de provincie voorop. Via dit afwegingskader wil de provincie sturen op de impact van batterijen op de omgeving en op het energiesysteem. De provincie zet in op een gebalanceerd energiesysteem en wil bijvoorbeeld niet dat batterijen netcongestie verergeren. De provincie heeft op dit moment nog niet de bevoegdheden om te sturen op batterijen vanuit een energieperspectief. Dit is wel nodig om het afwegingskader volledig te laten functioneren. De Energiewet laat ruimte om via een AMvB bevoegdheden voor provincies te verruimen op het gebied van energie. Via een dergelijke AMvB zou de provincie alsnog bevoegdheden kunnen krijgen om te sturen op batterijen vanuit een energieperspectief.

Reflectie experts – Netbewust bouwen via de Omgevingswet

Netbewust bouwen is een term die duidt op technische mogelijkheden om het energieverbruik 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 Utrecht⁴⁶ is bij de Woontop van december 2024 aangekondigd dat er een verkenning plaatsvindt om netbewust bouwen op decentraal niveau verder te kunnen borgen.⁴⁷

Aanbeveling 3

Maak de doelen gericht op slimme oplossingen concreet, en geef aan hoe de verschillende inspanningen en plannen samenhangen en bijdragen aan de realisatie van deze doelen.

De provincie is op verschillende manieren bezig met slimme oplossingen (stimuleren energiehubs, subsidie, actieplan Flevopolder). Het is nu echter niet altijd duidelijk hoe deze verschillende inspanningen samenhangen. Ook is niet altijd duidelijk welke rol de provincie heeft bij welk type slimme oplossing. Besteed hierbij ook aandacht aan de rolverdeling tussen de provincie, regionale ontwikkelingsmaatschappij Horizon en het door de provincie gesubsidieerde Energie Expertisecentrum Flevoland (EEF).

⁴⁶ 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

⁴⁷ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

Aanbeveling 4

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.

Duidelijke doelstellingen maken het mogelijk om de uitvoering van beleid te monitoren en/of (tussentijds) te evalueren en indien nodig bij te sturen. Formuleer daarbij niet alleen kwantitatieve doelstellingen maar ook leerdoelen. Het is nog niet duidelijk wat 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.

Aanbeveling 5

Verken bij de uitvoering van het Actieplan Flevoland 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 (Bbl). 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.⁴⁸

Op dit moment komen er bij overheden aanvragen binnen voor het toestaan van batterijen op verschillende plekken in Nederland.⁴⁹ 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.⁵⁰ Echter, de provincie heeft voorsnog niet de wettelijke bevoegdheid om vanuit energie-perspectief te sturen.⁵¹

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.⁵² Het document noemt bijvoorbeeld het beperken van de warmtevraag of het inzetten op collectieve warmtevoorziening als netbewuste maatregelen.⁵³ 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.⁵⁴

⁴⁸ Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2024), Rapportage: Slim met Stroom voor Groene Groei, 28 november 2024

⁴⁹ 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

⁵⁰ Provincie Flevoland (2024), notitie: Uitgangspunten afwegingskader grootschalige batterij-opslag, 10 juli 2024

⁵¹ Art. 6.12, lid 2, Energiewet

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

⁵³ Netbeheer Nederland e.a. (2024), Netbewuste Nieuwbouw: Ontwerpprincipes om netbewust te bouwen, 7 november 2024

⁵⁴ Stedin (2024), Met nieuw type contract kan Utrechtse nieuwbouwwijk ondanks vol stroomnet toch gebouwd worden, www.stedin.net, 11 november 2024

2.3 Deelconclusie 3 – Integraal programmeren

De provincie Flevoland heeft het volledige proces van integraal programmeren doorlopen. Op onderdelen heeft de provincie het integraal programmeren minder uitvoerig vormgegeven dan andere provincies. Dit geldt met name voor de energievisie⁵⁵ (het Energieperspectief).

Het Energieperspectief van de provincie geeft beperkt richting aan energievraagstukken. Dit komt doordat het Energieperspectief weliswaar abstracte principes bevat, maar geen concrete(re) keuzes over het energiesysteem van de toekomst. De provincie geeft aan dat het Energieperspectief nog uitgewerkt gaat worden in de omgevingsvisie. Echter, concretere keuzes in het Energieperspectief zijn juist nodig om op basis van deze keuzes omgevingsbeleid te kunnen maken. Daarnaast komen niet alle thema's die het voorbereidende advies voor de energievisie agendeert terug in het Energieperspectief.⁵⁶

Voor harder (juridisch) sturen vanuit energie-perspectief via bijvoorbeeld de omgevingsverordening heeft de provincie op dit moment niet de bevoegdheden. Mogelijk worden de bevoegdheden van de provincie om ruimtelijk te sturen vanuit een energieperspectief verruimd via een Algemene Maatregel van Bestuur. De provincie kan wel zacht (niet-juridisch) sturen op energie door het Energieperspectief als bouwsteen mee te nemen bij een nieuwe omgevingsvisie en mee te laten wegen bij het kiezen van pMIEK-projecten. De provincie maakt deze sturende functie van het Energieperspectief nu onvoldoende expliciet.

De provincie heeft bij de totstandkoming van het Energieperspectief samengewerkt met gemeenten en netbeheerders. Gemeenten zijn tevreden over de mate waarin zij betrokken zijn, al is de betekenis van het Energieperspectief voor hen niet geheel duidelijk.

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 Flevoland heeft dit spoor beduidend minder ver uitgewerkt dan de andere Randstedelijke provincies. De provincie heeft het Energieperspectief summier uitgewerkt, waardoor het document weinig concrete keuzes bevat. Het Energieperspectief bevat algemene, leidende principes. De provincie heeft op basis van deze principes geen keuzes uitgewerkt, zoals in energievisies van de andere

⁵⁵ De energievisie bevat een toekomstbeeld van het energiesysteem in de provincie. In Flevoland heet de energievisie het Energieperspectief.

⁵⁶ Het energievisie-traject van de provincie Flevoland bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft het 'Advies voor een energievisie'. Het advies onderzoekt welke keuzes er gemaakt moeten worden ten aanzien van het energiesysteem en welke van deze keuzes het meeste impact hebben op de te realiseren energie-infrastructuur. Het tweede deel betreft het Energieperspectief Flevoland 2050 en moet richting geven aan de geïdentificeerde keuzes in het advies. Dit deel is de eigenlijke energievisie.

Randstedelijke provincies wel is gedaan. Daardoor is het Energieperspectief minder bruikbaar voor netbeheerders of gemeenten. De provincie geeft aan dat het Energieperspectief zal worden uitgewerkt in de nieuwe omgevingsvisie die de provincie in 2026 op wil leveren en ziet het Energieperspectief als bouwsteen om tot deze visie te komen. Door af te zien van concretere keuzes benut de provincie echter niet de volledige potentie die het opstellen van een energievise heeft.

Het Energieperspectief geeft daarnaast ook richting en onderbouwing voor het kiezen van prioritaire- en verkenningsprojecten in het pMIEK. De provincie maakt de sturende functie van het Energieperspectief onvoldoende expliciet. Navraag bij de provincie maakt duidelijk dat het Energieperspectief (mede) als basis dient voor de gekozen pMIEK-projecten. De provincie noemt dit niet duidelijk in het pMIEK, het Energieperspectief en het Afwegingskader..

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. Ook in de provincie Flevoland komt dit geluid terug. Wel geven gemeenten aan goed te zijn betrokken bij de totstandkoming van het Energieperspectief en de andere producten van het integraal programmeren.

PS zijn geïnformeerd over de voortgang van het integraal programmeren via een startnotitie en een update over de voortgang van het integraal programmeren. PS zijn niet betrokken bij het integraal programmeren in een besluitvormende rol. Het Energieperspectief en het pMIEK zijn vastgesteld door GS. Een besluitvormende rol van PS, ten aanzien van bijvoorbeeld de energievise of de leidende principes hiervan, is wel mogelijk.

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.⁵⁷ 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.⁵⁸

Aanbeveling 6

Werk het Energieperspectief nader uit met concrete keuzes die volgen uit de leidende principes en bespreek deze keuzes met PS.

De ruimtelijke inpassing van netinfrastructuur op de lange termijn en het plannen en maken van keuzes over toekomstige energie-infrastructuur, opslag en conversie in het spoor integraal programmeren, zijn van belang om de toekomstige energie-infrastructuur en ruimtelijke en sectorale plannen op elkaar af te stemmen. Het doel van integraal programmeren is dat de verschillende

⁵⁷ Art. 6.12, Energiewet

⁵⁸ J. Karens en M. Dieperink (2025), expert-review in het kader van onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie, 18 februari 2025

overheden gezamenlijke en gedragen keuzes maken over aanpassingen van het energiesysteem, en dat deze integraal onderdeel worden van de ruimtelijke ontwikkeling. Zo helpt het verder uitwerken van het Energieperspectief en maken van concrete (energetische en ruimtelijke) keuzes om netinfrastructuur mee te nemen in de ruimtelijke en sectorale plannen van provincie en gemeenten. Ook is een scherpere visie bruikbaar bij het selecteren van pMIEK (verkenning)projecten.

Aanbeveling 7

Betrek gemeenten en netbeheerders bij het verder vormgeven van de keuzes uit de energievisie en maak wederzijdse 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.⁵⁹ 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 1.0.⁶⁰ 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.⁶¹

“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.”⁶²

⁵⁹ TNO e.a. (2023), Reflectie op de provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat 1.0, 28 november 2023, p. 27

⁶⁰ Provincie Utrecht (2023), pMIEK 1.0 Provincie Utrecht, 4 juli 2023

⁶¹ Provincie Utrecht (2023), Ontwerp 1e wijziging Omgevingsverordening provincie Utrecht: Concept Nota van beantwoording over zienswijzen, 19 december 2023

⁶² 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.⁶³ Een veel voorliggende keuze aan gemeenten is de aanleg of uitbreiding van collectieve warmtenetten. Dit is bijvoorbeeld het geval in de regio Alkmaar.⁶⁴ 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 Flevoland en de samenwerking rond netcongestie in de sporen zorgt voor een betere afstemming tussen provincie Flevoland, medeoverheden en netbeheerders en heeft geleid tot een gedeeld gevoel van urgentie bij deze partijen.

Tegelijkertijd vergt de afstemming met belanghebbenden blijvend aandacht en signaleert de Rekenkamer aandachtspunten voor de verdere samenwerking in Flevoland. Het verschil in informatiepositie en het tijdig delen van informatie vanuit netbeheerders met provincie en gemeenten is een blijvend aandachtspunt. Daarnaast komt door de urgentie van netcongestie het bestuurlijke gesprek over lange termijn keuzes nog beperkt van de grond.

In de energyboard is er ruimte voor gemeenten om hun ervaringen te delen. Om het ophalen van knelpunten uit de praktijk verder te versterken kan de provincie een sterkere rol spelen door namens de regio punten te agenderen bij het Rijk en netbeheerders en zo op te treden als vertegenwoordiger van de gemeenten.

Toelichting deelconclusie

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

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 Flevoland is er

⁶³ Provincie Noord-Holland (2024), Energievisie: keuzes voor het energiesysteem van de toekomst, 14 oktober 2024, p. 44

⁶⁴ Provincie Noord-Holland (2024), Energievisie: keuzes voor het energiesysteem van de toekomst, 14 oktober 2024, p. 44

een beknopte schriftelijke notitie over de samenwerking binnen de energyboard. Deze notitie gaat niet in op de rolverdeling binnen de energyboard, dit maakt het lastiger om elkaar aan te spreken.

Het samenwerken in de energyboard en de onderliggende sporen heeft ervoor gezorgd dat overheden en netbeheerders meer inzicht in elkaars positie en situatie hebben gekregen en onderling vertrouwen is opgebouwd. Dit maakt het makkelijker om samen prioriteiten te stellen en netcongestie aan te pakken. Dit ziet de Rekenkamer ook in de provincie Flevoland terug. Tegelijkertijd zijn er een aantal aandachtspunten voor de energyboards in het algemeen en specifiek voor de samenwerking in Flevoland. Opvallend is dat het betrekken en vertegenwoordigen van gemeenten in Flevoland niet als uitdaging genoemd is. Doordat er zes gemeenten zijn, kunnen zij allen direct deelnemen aan de energyboard.

Een wederzijds gesprek komt in de meeste Randstedelijke energyboards nog te weinig van de grond, zowel in de afstemming tussen gemeenten, provincie en netbeheerders als tussen gemeenten, provincie en Rijk. Deelnemende gemeenten geven aan dat er veel sprake is van het zenden van informatie vanuit netbeheerders. Tegelijk geven sommige netbeheerders aan juist ook behoefte te hebben aan ruimtelijke expertise vanuit provincies en gemeenten. Veel van de deelnemende wethouders zijn echter verantwoordelijk voor energie en niet voor ruimtelijk beleid. In de Energyboard Flevoland hebben tot nu toe vooral individuele gemeenten lokale uitdagingen aangekaart bij netbeheerders en Rijk. Gemeenten voelden zich hierbij niet altijd gesteund door de provincie, al lijkt de provincie de rol nu beter in te vullen.

Om de ervaringen uit de gemeentelijke praktijk beter bij het Rijk en de netbeheerders over het voetlicht te brengen, kan de provincie als vertegenwoordiger van de Flevolandse gemeenten optreden. Het ophalen van inzichten uit de praktijk gebeurt nu nog beperkt in de energyboards, ook richting/door het Rijk. Dit terwijl het Rijk het als een belangrijke functie van de energyboards ziet om te zorgen voor inbreng vanuit gemeenten en kennis vanuit de lokale praktijk. Wel heeft de provincie de netcongestieproblematiek in de Flevopolder aangekaart bij het Rijk in samenwerking met de provincies Gelderland en Utrecht.

Er is tussen provincie, gemeenten en netbeheerders een duidelijk verschil in de informatiepositie, expertise en bevoegdheden op het gebied van netcongestie. Dit is, net als in andere provincies, een aandachtspunt in Flevoland. Tegelijkertijd hebben partijen de intentie om samen te werken op basis van gelijkwaardigheid. Het duiden van en omgaan met deze verschillen vormt een uitdaging voor de samenwerking. Gemeenten geven aan dat de provincie en het Rijk een rol kunnen spelen om netbeheerders steviger en kritischer aan te spreken, bijvoorbeeld als het gaat om de voortgang van de geplande netuitbreidingen.

In energyboards in verschillende Randstedelijke provincies komt terug dat er weinig ruimte is voor het goed bespreken van belangrijke punten en het komen tot keuzes. In de provincie Flevoland geven deelnemers aan dat het bestuurlijke gesprek nog niet altijd goed tot stand komt. Dit komt door mede door de volle agenda van de energyboardvergaderingen. Ook volgen uit de energyboard nog geen duidelijke actiepunten en actiehouders. Een Flevolandse gemeente geeft aan dat het goed zou zijn als de energyboard vaker bijeenkomt en/of anders wordt georganiseerd zodat er meer ruimte is voor discussie. Een andere gemeente geeft aan dat de provincie bij het

opstellen van de agenda scherper kan zijn. Zo agendeerde de gemeente zelf de planning van de netbeheerders.

Aanbeveling 8

Zorg voor voldoende aandacht voor en scherpste in de belangrijkste bestuurlijke keuzes bij de agenda van de energyboard. Zie erop toe dat, waar relevant, de energyboard leidt tot concrete actiepunten voor de deelnemers.

Een aandachtspunt hierbij is het agenderen van de belangrijkste keuzes bij het integraal programmeren.

Aanbeveling 9

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

- a. **Neem als provincie een actieve rol in het ophalen en delen van ervaringen van gemeenten richting netbeheerders en Rijk.**
- b. **Zorg dat ook het ruimtelijke domein beter vertegenwoordigd is bij de energyboard, ook vanuit gemeenten.**
- c. **Investeer verder in de samenwerking met netbeheerders. Besteed binnen de energyboard regelmatig aandacht aan wat gelijkwaardig samenwerken voor elke deelnemer betekent en wat ieder daarin nodig heeft. Blijf aandacht vragen voor de informatievoorziening vanuit netbeheerders en neem hierin ook de behoeften van gemeenten mee.**
- d. **Evalueer de samenwerking periodiek en kijk waar bijsturing nodig is.**

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.⁶⁵ Om de vertegenwoordigende gemeenten voldoende gelegenheid te geven om met hun RES-regio te overleggen, stuurt de provincie de provincie de stukken voor de Energieraad twee weken van te voren op.⁶⁶

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.⁶⁷

⁶⁵ Provincie Zuid-Holland (2023), Memo Energieraad Zuid-Holland, 2 maart 2023

⁶⁶ Provincie Zuid-Holland (2024), interview, 11 juli 2024

⁶⁷ Provincie Zuid-Holland, interview 8 juli 2024 & gemeente Leiden, interview, 29 augustus 2024

3. Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
de heer M. Santhagens
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum
18 JUNI 2025

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
3405442

Onderwerp
Bestuurlijke reactie onderzoek Netcongestie

Geachte heer Santhagens,

Op 27 mei heeft u ons de concept bestuurlijke nota *Een vol stroomnet. De rol van de provincie bij de aanpak van netcongestie* gestuurd van uw vergelijkende onderzoek naar de rol van de provincie in de aanpak van netcongestie. U geeft ons gelegenheid te reageren tot 23 juni aanstaande. Van deze gelegenheid maken we graag gebruik.

Algemeen

De conceptbestuurlijke nota volgt de aanpak zoals deze is aangegeven in de onderzoeksopzet. Het rapport volgt grotendeels de drie sporen uit het LAN en schenkt veel aandacht aan bestuurlijke samenwerking. Toch valt op dat sommige aanbevelingen betrekking hebben op terreinen buiten de bevoegdheid van de provincie, zoals landelijke netcodes en bouwregelgeving. Ook wordt er impliciet geoordeeld over het handelen van andere actoren, wat niet in lijn is met de expliciete afbakening uit de onderzoeksopzet. De provincie vraagt daarom aandacht voor het onderscheid tussen beïnvloedbare elementen, gebonden elementen en externe afhankelijkheden. Wij waarderen het rapport als leerinstrument, maar onderstrepen het belang van bestuurlijke proportie bij de opvolging van aanbevelingen.

Onderzoek in vier provincies

In het onderzoek is de hoofdvraag *"Hoe geeft de provincie vorm en invulling aan haar rol bij het tegengaan van netcongestie?"* U vergelijkt daarbij de vier Randstedelijke provincies. Een dergelijke vergelijking is deels een goede bron van inspiratie, maar is anderzijds sterk afhankelijk van schaal, netstructuur, maatschappelijke en bestuurlijke context en demografie. Wij menen dat de aanbevelingen daar onvoldoende rekening mee houden.

Aanbeveling 1 – Maak duidelijk wanneer en hoe de provincie het bevoegd gezag kan en wil overnemen.

Deze aanbeveling nemen wij over. Het is van belang om helderheid te bieden over het moment en de omstandigheden waarin de provincie het bevoegd gezag kan overnemen bij netinfrastructuurprojecten. Dit past binnen onze bestaande werkwijze en sluit aan op recente landelijke ontwikkelingen. Zo heeft TenneT in afstemming met de Kennisgroep Grote Gebruikers (KGG) aangegeven voornemens te zijn om het bevoegd gezag bij netuitbreidingen vaker over te dragen aan provincie of Rijk, om procedures te versnellen. We sturen reeds op onderwerpen als grootschalige netverzwaring, waterstof, wind- en zonne energie. Daarnaast zijn wij bezig met de actualisatie van de omgevingsvisie, waarin deze rol explicieter zal worden uitgewerkt.

Inlichtingen bij

Doorkiesnummer

Bezoekadres
Visarenddreef 1
Lelystad

Aanbeveling 2 – Overweeg verdere inzet van grondbeleid (zoals voorkeursrecht en onteigening) en bespreek dit met PS

Wij nemen deze aanbeveling gedeeltelijk over. De provincie erkent de potentie van instrumenten zoals het voorkeursrecht, onteigening of gedoogplicht en wij zullen onderzoeken hoe deze breder kunnen worden ingezet binnen onze ruimtelijke strategie. Onder de Omgevingswet bestaan hiervoor al mogelijkheden, inclusief de inzet van een gedoogplicht. Toepassing vergt daarom een brede beleidsmatige afweging, waarbij ook belangen uit het energiedomein worden meegewogen. Bespreking van het inzetbare instrumentarium met Provinciale Staten past in een dergelijk breder kader. Terecht stelt de Rekenkamer overigens vast dat Flevoland al afspraken heeft gemaakt met netbeheerders over het gebruik van eeuwigdurend opstalrecht. Dit zien wij als een effectieve aanpak.

Aanbeveling 3 – Maak doelen rond slimme netoplossingen concreet en verbind ze aan een integrale aanpak

Wij nemen deze aanbeveling over. Flevoland beschikt over een vastgesteld Energieperspectief 2050. Dit vormt de inhoudelijke basis voor verdere uitwerking van slimme oplossingen en is inmiddels aangevuld met een uitvoeringsprogramma. Het beleid wordt ondersteund via SPUK-regelingen, waaronder de SPUK PVB EN SEH. Deze middelen worden onder meer via Horizon ingezet om collectieve oplossingen zoals energiehubbs te ondersteunen. De effectiviteit van slimme oplossingen is mede afhankelijk van landelijke regelgeving, zoals de Energiewet en ACM-beleid.

Aanbeveling 4 – Houd monitoring op energiehubbs bij en evalueer hun effectiviteit

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij zijn gestart met monitoring van de eerste pilots van energiehubbs, mede ondersteund door rijksmiddelen. Monitoring en effectevaluatie zijn onderdeel van de wijze waarop wij invulling geven aan stimuleringsprogramma energiehubbs. Het succes van hubs is afhankelijk van factoren buiten directe provinciale sturing, zoals lokale organisatiegraad en wettelijke ruimte. Monitoring zien we daarom als lerend instrument.

Aanbeveling 5 – Verken netbewust bouwen via gebiedsgerichte maatregelen in het omgevingsbeleid

Wij nemen deze aanbeveling gedeeltelijk over. De provincie Flevoland verkent binnen de samenwerking Flevoland Gelderland Utrecht (FGU) hoe gebiedsgerichte maatregelen en netbewust bouwen kunnen bijdragen aan het voorkomen van extra netbelasting. Wij kunnen niet rechtstreeks sturen op bouwkundige normen. Wel zijn er samen met de Provincie Utrecht, vertegenwoordigers van Bouwend Nederland, Neprom, VRO, Stedin, Liander en de Provincie Gelderland ontwerpprincipes opgesteld. De Provincie Utrecht heeft het initiatief genomen om deze werkgroep bijeen te brengen. Verder kunnen wij via het beschikbaar provinciaal omgevingsrechtelijk instrumentarium ruimtelijke voorwaarden scheppen die de aanpak 'netbewust' ontwikkelen kan ondersteunen. Het gemeentelijk omgevingsrechtelijk instrumentarium speelt hierin eveneens een belangrijke rol.

Aanbeveling 6 – Werk het Energieperspectief nader uit met concrete keuzes en bespreek dit met PS

Wij nemen deze aanbeveling over. Het 'Energieperspectief Flevoland 2050' is vastgesteld door GS. Als product sluit het aan op de landelijke afspraken die de provincies, gemeenten en andere betrokkenen gemaakt hebben over het 'integraal programmeren van het energiesysteem'. Uitwerking vindt plaats via de nieuwe omgevingsvisie. Deze visie wordt voorbereid en het Energieperspectief zal hierin als bouwsteen worden meegenomen richting PS voor integrale afweging.

Aanbeveling 7 – Betrek gemeenten en netbeheerders bij keuzes in de energievisie en maak verwachtingen duidelijk

Wij nemen deze aanbeveling over. Bij het proces om te komen tot het product 'energieperspectief 2050' zijn de gemeenten en netbeheerders nauw betrokken geweest middels meerdere werksessies. De Randstedelijke Rekenkamer beaamt in haar rapport bij deelconclusie 3 integraal programmeren

dat gemeenten tevreden zijn over de mate waarin zij betrokken zijn. Deze samenwerking zeten wij voort. Via integraal programmeren wordt dan ook samen met gemeenten en netbeheerders gewerkt aan deze gemeenschappelijke programmering. Periodiek wordt de voortgang gemonitord. Dit proces loopt en hierbij zal explicieter aandacht worden gegeven aan de keuzes en verwachtingen vanuit ieders rol en keuzes worden voorgelegd binnen de energyboard waar zij zitting in hebben.

Aanbeveling 8 – Zorg voor scherpe agendering van bestuurlijke keuzes in de energyboard

ij nemen deze aanbeveling over. De provincie is voorzitter van de Energyboard Flevoland en zal in Q4 2025 de agenderingsstructuur aanscherpen. Tegelijkertijd is het belangrijk te onderkennen dat de energyboard geen formeel besluitvormend orgaan is.

Aanbeveling 9 – Versterk de energyboard als platform voor leren en interbestuurlijk gesprek

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij herkennen het belang van een goed functionerende energyboard en zien deze aanbeveling als waardevolle aansporing om de samenwerking met gemeenten en netbeheerders verder te verdiepen. Vanuit onze regierol in het proces 'integraal programmeren van het energiesysteem' nemen we al actief signalen en ervaringen van gemeenten mee in de gesprekken met netbeheerders en het Rijk, en we blijven hierop inzetten., ook richting het pMIEK en de programmering.

De vertegenwoordiging van het ruimtelijk domein kan sterker, zowel binnen de provincie als vanuit gemeenten. De producten die vallen onder het 'integraal programmeren', bijvoorbeeld het 'Energieperspectief Flevoland 2050', worden daarom ingebracht in de ontwikkeling van de provinciale omgevingsvisie en het onderliggend omgevingsrechtelijk instrumentarium. Dit is de meest geëigende plek om bestuurlijke keuzes te maken en integrale afweging plaats te laten vinden over ruimtelijke afwegingen. In deze afweging worden bestuurders en Provinciale Staten nauw betrokken. In de voorbereiding van de energyboard-overleggen borgen we daarom structureler ambtelijke afstemming met ruimtelijke disciplines.

De samenwerking met netbeheerders is voor ons een continue ontwikkelopgave. Zo hebben we per 1 januari 2025 de Taskforce netcongestie waarin wij actief met de netbeheerders samenwerken. We blijven dan ook investeren in wederzijds begrip en agenderen regelmatig het belang van gelijkwaardige samenwerking en transparante informatievoorziening, ook namens gemeenten. Tot slot onderschrijven wij het belang van periodieke reflectie. We nemen ons voor om de samenwerking binnen en rondom de energyboard periodiek te evalueren, en waar nodig bij te sturen.

Wij danken u voor de mogelijkheid om te reageren op uw onderzoek in de vier provincies en zien de bespreking van het definitieve onderzoek in Provinciale Staten met belangstelling tegemoet.

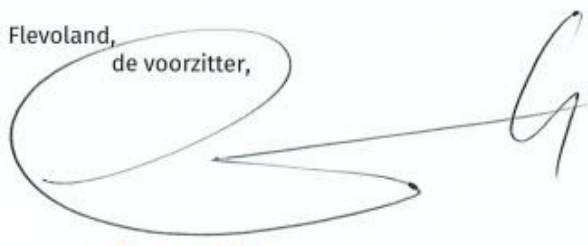
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,



drs. D.J. Tijl

de voorzitter,



A.J. Gerritsen

4. Nawoord

De Randstedelijke Rekenkamer dankt GS voor hun reactie op de conclusies en aanbevelingen. GS geven aan zeven aanbevelingen over te nemen en twee gedeeltelijk over te nemen. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS geven aan dat de Rekenkamer bij het vergelijken van provincies in het onderzoek onvoldoende rekening heeft gehouden met de verschillen tussen provincies. GS onderbouwen dit niet en noemen niet op welke punten in het onderzoek de provincie Flevoland geen recht is gedaan in vergelijking met andere provincies. De Rekenkamer vindt het belangrijk om bij het vergelijken van provincies rekening te houden met de context van de betreffende provincies. De Rekenkamer heeft de context van de provincie Flevoland dan ook meegewogen in het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

GS geven daarnaast aan dat sommige aanbevelingen uit het onderzoek betrekking hebben op terreinen buiten de bevoegdheid van de provincie. Dit is onjuist. GS noemen dit specifiek in relatie tot de aanbeveling over het verkennen van netbewust bouwen via gebiedsgerichte maatregelen in het omgevingsbeleid. In de reflectie van experts over netbewust bouwen via de Omgevingswet staan de (grenzen van) bevoegdheden van de provincie op dit punt toegelicht, zie pagina 23 in het rapport. Dit kader geeft context aan deze bevinding en maakt bijvoorbeeld duidelijk waarom specifiek 'gebiedsgerichte maatregelen' worden genoemd. De aanbeveling heeft daarmee betrekking op bevoegdheden van de provincie. Het is de Rekenkamer dan ook niet duidelijk wat GS bedoelen met het gedeeltelijk overnemen van deze aanbeveling.

GS geven aan de aanbeveling om verdere inzet van grondbeleid te overwegen en dit te bespreken met PS, gedeeltelijk over te nemen. Het is de Rekenkamer niet duidelijk wat GS bedoelen met het gedeeltelijk overnemen en welk deel van de aanbeveling niet wordt overgenomen.

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 Ampère⁶⁸ 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.

⁶⁸ 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