

ONDERZOEKSOPZET

Netcongestie

De rol van de provincie in het ontwikkelen van het elektriciteitsnet

Provincie Flevoland
Provincie Noord-Holland
Provincie Utrecht
Provincie Zuid-Holland

| juni 2024



| Inhoudsopgave |

1.	AANLEIDING	3
2.	PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	8
3.	AFBAKENING.....	9
4.	WERKWIJZE.....	9
5.	BEOORDELINGSKADER.....	12
6.	ORGANISATIE, RAPPORTAGE, PLANNING EN PROCEDURE	15

1. Aanleiding

Wat is netcongestie?

Nederland kampt sinds 2018 met netcongestie. Dat betekent dat het elektriciteitsnet onvoldoende capaciteit heeft om elektriciteit te transporteren. Op steeds meer plekken in Nederland kan er niet méér stroom worden gebruikt (afnamecongestie) of kan er beperkt stroom worden teruggelieferd aan het net (congestie op invoeding).

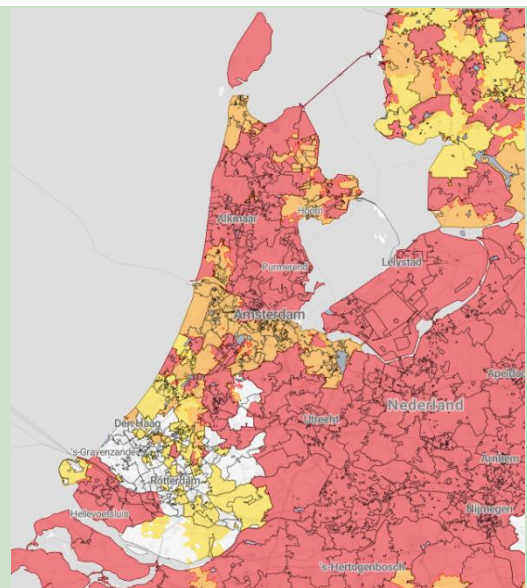
Netcongestie hangt samen met de energietransitie en het realiseren van een CO₂-vrij elektriciteitssysteem. Het landelijke doel is om voor 2050 een CO₂-vrij elektriciteitssysteem te hebben.¹ Netcongestie wordt veroorzaakt doordat de elektriciteitsbehoefte van veel gebruikers groeit door elektrificatie. Tegelijk verandert het energiesysteem van een systeem dat is gebaseerd op fossiele brandstoffen opgewekt in centrales naar een systeem met veel decentrale opwek van energie door zon en wind.² De netinfrastructuur is niet berekend op deze nieuwe dynamiek van afname én opwek. Dat uit zich in een tekort aan transportcapaciteit.

Kader 1.1 Netcongestie in de Randstad

Ook in de Randstedelijke provincies is netcongestie een urgent probleem, zowel wat betreft afnamecongestie als congestie op invoeding. Figuur 1 laat zien dat de mate van afnamecongestie verschilt per gebied, maar dat op veel plaatsen de kaart rood of oranje kleurt. Op die plaatsen is er geen ruimte meer op het net voor nieuwe of uitbreidende grootverbruikers. De netbeheerders kunnen grootverbruikers, zoals supermarkten, ziekenhuizen en bedrijven hier niet meer aansluiten op het net.

In de provincies Flevoland en Utrecht raakt netcongestie vanaf 2026 mogelijk ook kleinverbruikers. Dit houdt in dat de netbeheerders daar dan ook nieuwe woningen en bedrijven met een kleinverbruikaansluiting niet meer kunnen aansluiten.³

Ook congestie op invoeding speelt in grote delen van de Randstad. De provincies Utrecht en Flevoland, de regio Noord-Holland-Noord en meerdere gebieden in de provincie Zuid-Holland hebben op dit moment geen ruimte meer op het net voor de aansluiting van nieuwe zonne- of windparken.



Figuur 1 Capaciteitskaart afnamecongestie, 2024⁴

De gevolgen van netcongestie zijn groot. Voor bedrijven kan netcongestie een blokkade zijn voor vestigings- of uitbreidingsplannen, maar ook voor verduurzaming. Bovendien geeft netcongestie onzekerheid voor betrokkenen bij het plannen en realiseren van woningen, zoals projectontwikkelaars, en zet het een rem op woningbouw. Daarnaast vertraagt netcongestie de energietransitie doordat het de elektrificatie van energieverbruik én de opwek van duurzame energie afremt. Energie opgewekt door zonnepanelen of windmolens kan niet altijd het elektriciteitsnet op. Als gevolg daarvan moeten bijvoorbeeld zonneweides op bepaalde momenten worden uitgezet⁵ en gaat (potentiële) energie verloren.

¹ Rijksoverheid e.a. (2019), Klimaatakkoord, 28 juni 2019, p. 159

² Energy/TNO, Congestie, www.energy.nl, geraadpleegd op 4 april 2024

³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023), Kamerbrief: Nieuwe maatregelen netcongestie, 18 oktober 2023

⁴ Netbeheer Nederland, Capaciteitskaart afname elektriciteitsnet, www.netbeheernederland.nl, geraadpleegd op 11 juni 2024

⁵ RVO, Netcapaciteit en netcongestie, www.rvo.nl, 9 september 2021 & PBL (2022), Monitor RES 2022. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën

Netcongestie zorgt er ook voor dat de ambities van het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES) mogelijk niet worden gehaald⁶. Congestie op invoeding heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld nieuwe zonne-energieprojecten niet direct een aansluiting op het net kunnen krijgen.⁷ Dit terwijl de productie van hernieuwbare energie op land via het NP RES een belangrijk instrument is om het landelijke doel ten aanzien van CO₂-reductie te behalen (zie Kader 1.2).

Kader 1.2 Nationaal Programma Regionale Energiestrategie

In het Klimaatakkoord uit 2019 is afgesproken dat er in Nederland in 2030 ten minste 35 TeraWattuur (TWh) aan hernieuwbare energie op land moet worden opgewekt. De plannen voor hernieuwbare opwek op land zijn verdeeld over dertig Regionale Energiestrategie-regio's (RES-regio's) binnen het NP RES. De gezamenlijke ambitie van de RES-regio's is om voor 2030 55 TWh aan energie op te wekken.⁸ Binnen de RES-regio zijn de provincie, gemeenten en waterschappen van de betreffende regio vertegenwoordigd. RES-regio's functioneren zo als een platform voor interbestuurlijke samenwerking op het gebied van energie. De regio's hebben elk een regionale energiestrategie (RES) gemaakt met daarin plannen voor het opwekken van een bepaalde hoeveelheid zonne- en windenergie binnen dat specifieke gebied.⁹

De RES is breder dan alleen een uitwerking van de opwek van hernieuwbare energie. In de RES-rapportage is ook aandacht voor de impact die de RES heeft op energie-infrastructuur. Aan de hand van netimpactanalyses doet de regionale netbeheerder aanbevelingen en geeft zij aan waar mogelijke knelpunten ontstaan in de energie-infrastructuur¹⁰. Decentrale overheden leveren data aan als input voor deze analyses. Daarnaast voert de netbeheerder per regio één keer per jaar een integrale analyse uit waarin zij zowel het aanbod als de afname van elektriciteit meeneemt.¹¹ Vanuit de RES-regio is er vaak vooral oog voor het belang van hernieuwbare opwek.¹²

De samenwerking binnen de RES-regio's vormt mede de basis voor samenwerking bij het integraal programmeren van de energie-infrastructuur in de regio. Het integraal programmeren heeft een bredere focus dan de RES omdat hierbij ook industrie, mobiliteit, landbouw en wonen nadrukkelijk worden meegenomen.¹³

Andersom kan ook de RES invloed hebben op de ontwikkeling van netcongestie. Het is van belang om bij de RES-plannen rekening te houden met de beschikbare netcapaciteit, om zo de netimpact van hernieuwbare opwek op land te verkleinen.¹⁴ Op die manier kunnen RES-plannen bijdragen aan het verlichten van netcongestie.

⁶ PBL (2023), Monitor RES 2023: Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën, 7 december 2023, p. 47-48

⁷ RVO, Netcongestie, flexibel energieverbruik en opslag van energie, www.rvo.nl, geraadpleegd op 22 mei 2024

⁸ PBL (2023), Monitor RES 2023: Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën, 7 december 2023, p. 15

⁹ Minister van Klimaat en Energie (2023): Brief: Kabinetsaanpak Klimaatbeleid: Stimulering duurzame energie, 21 december 2023

¹⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat e.a. (2019), Klimaatakkoord, 28 juni 2019

¹¹ NP RES (2021), Werkblad Integrale Netimpactanalyse

¹² TNO e.a. (2023), Reflectie op de provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat 1.0, 11 december 2023

¹³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat e.a. (2022), Handreiking Integraal Programmeren versie 1.0, december 2022

¹⁴ PBL (2023), Monitor RES 2023: Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën, 7 december 2023, p. 11

Het Landelijk Actieprogramma

Om netcongestie tegen te gaan hebben Rijk, provincies, gemeenten, netbeheerders¹⁵, Autoriteit Consument en Markt (ACM)¹⁶ en marktpartijen eind 2022 gezamenlijk het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) opgesteld.¹⁷ Met dit actieprogramma willen deze partijen via een gezamenlijke aanpak netcongestie zoveel mogelijk beperken en voorkomen.¹⁸ Het LAN richt zich op drie actielijnen (zie Figuur 2):

1. Sneller bouwen van netuitbreidingen
2. Sterker sturen op beschikbare netcapaciteit
3. Vergroten van flexibele capaciteit



Figuur 2 Het Landelijk Actieprogramma Netcongestie: actielijnen en actiehouders¹⁹

In aanvulling op het LAN heeft de demissionaire minister voor Klimaat en Energie in oktober 2023 nieuwe maatregelen afgekondigd om netcongestie tegen te gaan.¹ In april 2024 zijn deze maatregelen verder gespecificeerd in een nieuwe Kamerbrief.²⁰ De aanleiding voor de maatregelen is dat netcongestie niet alleen in toenemende mate een knelpunt voor grootverbruikers is, maar in de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht ook kleinverbruikers kan gaan raken. De nieuwe maatregelen dienen dit scenario te voorkomen en vertraging van woningbouw te beperken.

¹⁵ De landelijke netbeheerder TenneT is verantwoordelijk voor het hoogspanningsnet. De regionale netbeheerders Liander (Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland), Stedin (Utrecht, Zuid-Holland) en Westland Infra (Zuid-Holland) zijn verantwoordelijk voor het midden- en laagspanningsnet in de vier Randstedelijke provincies. Bron: Netbeheer Nederland, Onze leden, www.netbeheernederland.nl, geraadpleegd op 14 mei 2024

¹⁶ De ACM houdt toezicht op de energiemarkt en stelt netcodes vast waarin de toegang tot het elektriciteitsnet geregeld wordt. Zie: ACM, Toezicht op de energiemarkt, www.acm.nl, geraadpleegd op 16 april 2024

¹⁷ De concrete aanleiding voor het opstellen van het LAN was het volle elektriciteitsnet in Limburg en Noord-Brabant in juni 2022. In beide provincies ging het net op slot voor nieuwe of zwaardere netaansluitingen. Bron: Netbeheer Nederland e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

¹⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022), Kamerbrief: Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 20 december 2022

¹⁹ Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022 (eigen bewerking)

²⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2024), Kamerbrief: Versnelling en uitbreiding maatregelen netcongestie Flevoland, Gelderland en Utrecht (FGU), 25 april 2024

De rol van de provincie bij netcongestie

De provincie heeft geen wettelijke taak in de elektriciteitsvoorziening. De netbeheerders zijn bij wet verantwoordelijk voor de netten waarover transport van elektriciteit plaatsvindt.²¹ In artikel 83 van de Elektriciteitswet staat dat gemeenten en provincies geen regels mogen stellen aan de opwek, het transport en de levering van elektriciteit.²² Deze taken liggen bij de netbeheerders. In het wetsvoorstel voor de nieuwe Energiewet is dit ook het geval, artikel 6.8 in dit wetsvoorstel is gelijk aan artikel 83 van de Elektriciteitswet.²³

De provincie heeft echter wel degelijk een rol in de energie-infrastructuur en is een belangrijke speler in de aanpak van netcongestie. Provincies, Rijk en gemeenten hebben 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.²⁴ Naast de concrete provinciale taken bij de LAN-actielijnen 'Sneller bouwen' en 'Vergroten flexibele capaciteit' (zie hierna), geeft het LAN aan dat provincies een regierol hebben in de uitbreiding van de regionale energie-infrastructuur en het integraal programmeren van die energie-infrastructuur en verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke afstemming op regionaal niveau.²⁵ De provincie is verantwoordelijk voor het (mede-)opzetten van de energyboard²⁶, een bestuurlijk overleg waarin provincie, gemeenten, netbeheerders en soms ook andere partners bestuurlijke besluiten voorbereiden met betrekking tot de uitvoering van het LAN. Elke provincie heeft een energyboard.²⁷

Daarnaast heeft de provincie nu en in de komende jaren een belangrijke rol in het leggen van de 'ruimtelijke puzzel', met energie als een essentieel puzzelstuk. Sinds 2022 neemt het Rijk weer meer regie in de ruimtelijke ordening van Nederland. Naast woningbouw, stedelijke ontwikkeling en de landbouwtransitie, gaat het daarbij nadrukkelijk over de transitie in de energievoorziening. De ruimtelijke vertaling van deze nationale opgaven en bijbehorende doelen in de regio ligt deels bij de provincie.²⁸ Dit betekent dat de provincie ook een grotere rol kan gaan spelen in 'energieplanologie': de ruimtelijke ordening van de energietransitie.²⁹ De provincie kan – zoals hierboven toegelicht – geen regels stellen aan de opwek, het transport en de levering van elektriciteit, maar kan wel regels stellen aan de energievoorziening met het oog op ruimtelijke belangen of milieubelangen. De Omgevingswet biedt hierbij meer ruimte door de verruiming van de reikwijdte van de wet van een goede ruimtelijke ordening naar een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.³⁰

Uitvoering LAN: provinciale sporen

De provinciale aanpak van netcongestie is nog in ontwikkeling. Wel is duidelijk dat de provincie een belangrijke rol heeft in twee van de drie actielijnen van het LAN; 'Sneller bouwen' en 'Vergroten flexibele capaciteit'. De rol van de provincie in deze actielijnen is verder uitgewerkt in drie provinciale sporen (zie Figuur 3). Binnen deze sporen werkt de provincie intensief samen met andere partijen, waaronder het Rijk, de netbeheerders en gemeenten.

²¹ Art. 16, Elektriciteitswet 1998

²² Art. 83, Elektriciteitswet 1998

²³ Tweede Kamer (2023), Voorstel van wet: Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet), 36 378, nr. 2

²⁴ Rijksoverheid (2023), Beleidsprogramma Klimaat - Bijlage 3, 30 juli 2023, p. 71

²⁵ Netbeheer Nederland e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

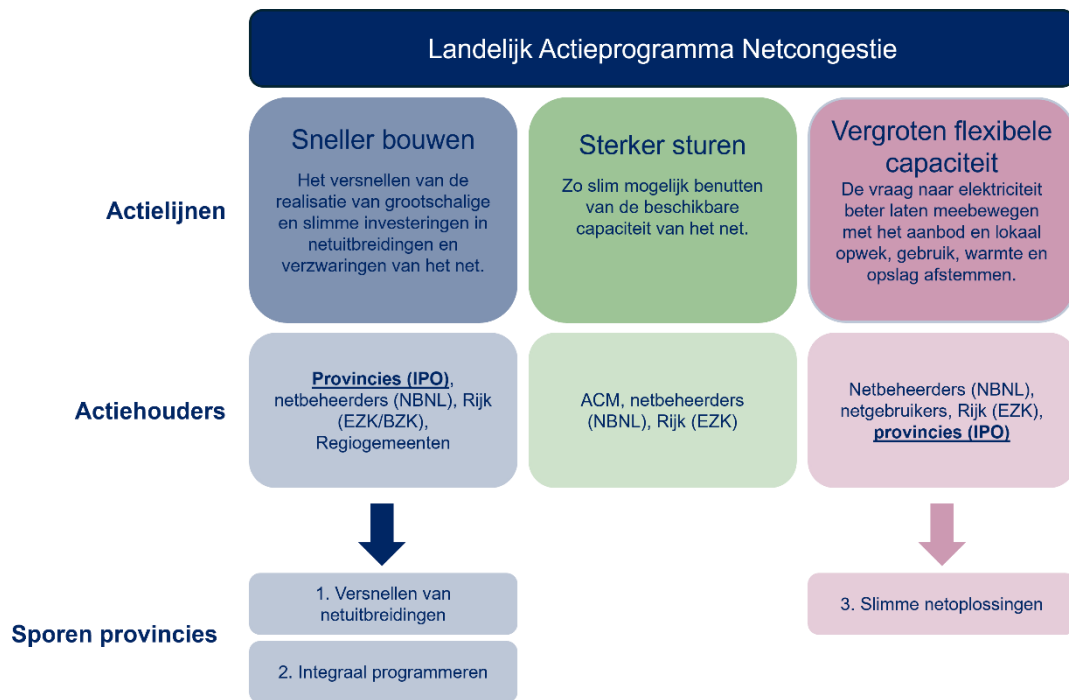
²⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 22 december 2022, p. 26

²⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022), Kamerbrief: Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 20 december 2022

²⁸ Rijksoverheid, Nationale regie in de ruimtelijke ordening, www.rijksoverheid.nl, 17 mei 2022

²⁹ Netbeheerders pleiten voor meer energieplanologie (het sturen op de ruimtelijke ordening van de energietransitie) en zien daarbij ook een rol voor de provincie. Zie: Netbeheer Nederland, Zonder energieplanologie gaan we de klimaatdoelen niet halen, www.netbeheernederland.nl, 7 september 2023 & RO Magazine, De Opmars van de energieplanologie, www.romagazine.nl, 8 juni 2023

³⁰ Ook kunnen provincies met de experimenteerbepaling afwijken van artikel 83 van de Elektriciteitswet (en straks artikel 6.8 van de Energiewet). Tot slot valt batterij-opslag niet onder artikel 83 van de Elektriciteitswet (artikel 6.8 van de Energiewet) en is het voor provincies mogelijk om hier ook met het oog op de energievoorziening ruimtelijk op te sturen. Zie: Remijn e.a. (2023) Ruimtelijk sturen op netinpassing: onderzoek naar juridische instrumenten en praktijkvoorbeelden, p. 26



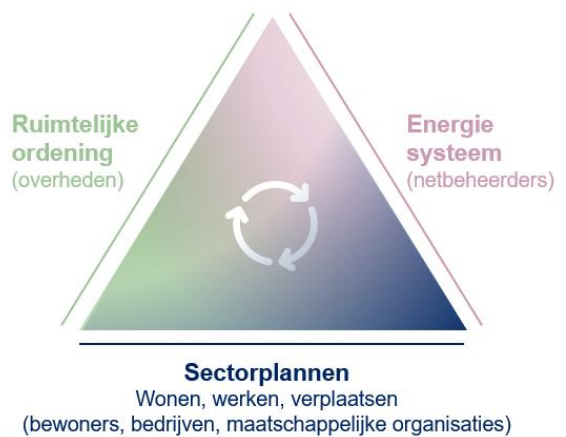
Figuur 3 Uitwerking Landelijk Actieprogramma Netcongestie in drie provinciale sporen

Spoor 1: Versnellen van netuitbreidingen

Bij het versnellen van netuitbreidingen stuurt de provincie op het sneller realiseren van uitbreidingen van het elektriciteitsnet die al op de planning staan. In het LAN is vastgelegd dat provincies de taak hebben om samen met netbeheerders en gemeenten te komen tot het versnellen van uitbreidingsprojecten op provinciaal niveau.³¹ Procedures kunnen bijvoorbeeld worden versneld door meer onderlinge afstemming tussen overheden en netbeheerders.

Spoor 2: Integraal programmeren

De provincie stuurt daarnaast op de uitbreiding van het elektriciteitsnet op de (middel)lange termijn.³² Dit doet zij door het prioriteren van uitbreidingsprojecten en het integraal programmeren van de energie-infrastructuur.³³ Integraal programmeren is het in samenhang werken aan het energiesysteem, ruimtelijke orderingsvraagstukken en sectorale plannen (zie Figuur 4). Vanwege netcongestie moet er worden geprioriteerd welke netuitbreidingen voorrang krijgen. Deze prioritering heeft effect op (mogelijkheden voor) ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen.



Figuur 4 Integraal Programmeren³⁴

³¹ Netbeheer Nederland e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

³² Het Integraal Programmeren heeft met name betrekking op de periode 2030-2050. Zie: Rijksoverheid e.a. (2023), Bouwstenen voor een energievisie, www.ipo.nl, geraadpleegd op 16 april 2024

³³ IPO, Integraal programmeren voor energie-infrastructuur, www.ipo.nl, 10 januari 2023

³⁴ Rijksoverheid e.a. (2023), Bouwstenen voor een energievisie, www.ipo.nl, geraadpleegd op 16 april 2024 (eigen bewerking)

Op basis van een afwegingskader³⁵ prioriteert de provincie bepaalde projecten.³⁶ De geprioriteerde projecten neemt zij op in het provinciaal Meerjarenplan Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK). Uit de prioritering van netuitbreidingen volgen acties om deze projecten te versnellen.³⁷ Daarnaast krijgen de projecten in het pMIEK meer prioriteit in de planning van netbeheerders.³⁸ Op basis van een ministeriële regeling zijn netbeheerders verplicht om in hun planning rekening te houden met het pMIEK.³⁹

Spoor 3: Slimme netoplossingen

Provincies kunnen netcongestie ook tegengaan door in te zetten op slimme oplossingen die zorgen voor een betere afstemming van vraag en aanbod op het bestaande elektriciteitsnet. Denk aan decentrale energiesystemen zoals energiehub's of het slim laden van elektrische auto's. In een decentraal energiesysteem stemmen energieverbruikers onderling opwek, verbruik en eventueel opslag af. Bedrijven kunnen dan bijvoorbeeld gezamenlijk een kleinere aansluiting op het net afsluiten dan de cumulatieve individuele aansluitingen.⁴⁰ De provincie kan randvoorwaarden scheppen voor decentrale energiesystemen door partijen met elkaar te verbinden, kennis te delen of initiatieven financieel te ondersteunen. Daarnaast kan de provincie waar mogelijk andere slimme oplossingen, zoals slim laden, stimuleren.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

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. De rol van de provincie bij het tegengaan van netcongestie is nog volop in ontwikkeling. Er is daarom veel aandacht voor wat de provincies van elkaar kunnen leren, voor hoe de provincie zich positioneert in de samenwerking met netbeheerders en medeoverheden en in hoeverre het handelen van de provincie aansluit bij de mogelijkheden en verplichtingen die zij heeft.

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 geeft de provincie invulling aan het integraal programmeren van energie-infrastructuur (spoor 2) en in hoeverre maakt zij keuzes in samenhang met ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen?
4. Hoe maakt de provincie gebruik van de mogelijkheden die zij heeft bij het komen tot slimme netoplossingen (spoor 3)?

³⁵ Vanuit de Werkgroep Integraal Programmeren wordt er gestreefd naar uniformiteit qua afwegingskaders die in de verschillende pMIEK's gebruikt worden. De handreiking Integraal Programmeren bevat instructies aan provincies over het opstellen van het afwegingskader.

³⁶ Ministerie van Economische Zaken e.a. (2022), Handreiking Integraal Programmeren versie 1.0 Bijlage 9: Afwegingskader, december 2022

³⁷ Rijksoverheid e.a. (2024), pMIEK-uitvoeringsaanpak, 8 februari 2024

³⁸ Werkgroep Integraal Programmeren (2022), Handreiking uitwerking PMIEK, 12 december 2022

³⁹ Art. 2.5.2, Regeling investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas

⁴⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, RVO (2023), Nationaal Plan Energiesysteem Bijlage B: Ontwikkelpaden ketens van het energiesysteem, 1 december 2023

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 bij het tegengaan van netcongestie?

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De rol van de provincie bij het tegengaan van netcongestie binnen de provinciale sporen die voortkomen uit het LAN:
 1. Versnellen van netuitbreidingen
 2. Integraal programmeren
 3. Slimme netoplossingen
- De manier waarop energie-infrastructureur een plek krijgt binnen het ruimtelijk beleid van de provincie.
- De manier waarop de provincie de netcongestieproblematiek en -aanpak onder de aandacht brengt bij andere relevante beleidsvelden.
- De manier waarop de provincie het samenwerkingsproces met netbeheerders en gemeenten (mede) heeft ingericht in de energyboard en hoe de provincie binnen deze samenwerking functioneert.
- De punten waarop provincies van elkaar kunnen leren wat betreft hun aanpak van netcongestie.
- De bovenstaande aspecten ten minste tot en met het tweede kwartaal van 2024. Belangrijke ontwikkelingen die later plaatsvinden worden zoveel mogelijk meegenomen.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het beoordelen van het handelen van partijen waarmee de provincie samenwerkt, zoals het Rijk, gemeenten en netbeheerders.
- Provinciaal beleid ten aanzien van andere vormen van energie dan elektriciteit.
- Het beoordelen van het provinciaal ruimtelijk beleid.
- Specifieke netinfrastructurele projecten.
- Het analyseren van de oorzaken van netcongestie.

4. Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen zal plaatsvinden.

1. Hoe is de provinciale aanpak van netcongestie tot stand gekomen?

De beantwoording van deze vraag geeft inzicht in de totstandkoming van de provinciale aanpak van netcongestie. Dit hangt samen met de ontwikkeling van netcongestie in de provincie. We beschrijven daarom ook de ontwikkeling van netcongestie in de provincie, waarbij we tevens aandacht besteden aan de landelijke ontwikkelingen. De ontwikkeling en mate van netcongestie geven we zowel in woord als in beeld weer.

We beschrijven hoe de landelijke aanpak van netcongestie tot stand is gekomen. Dit betreft de totstandkoming van het LAN en de energyboards en de rol van de provincie hierin. Vervolgens geven we inzicht in de aanpak van netcongestie van de provincie, hoe deze zich heeft ontwikkeld en welke actoren daarbij zijn betrokken. Hierbij komen ook de wettelijke kaders en bevoegdheden van de provincie aan bod.

Voor de beantwoording van deze vraag maken we gebruik van (beleids)documenten van de provincie over netcongestie, rapporten en overzichten van de netbeheerders, het LAN en overige (beleids)documenten op regionaal en nationaal niveau op het gebied van energie-infrastructuur en netcongestie. Daarnaast baseren we ons op gesprekken met experts, provincies, IPO, EZK en netbeheerders.

2. Hoe maakt de provincie gebruik van de mogelijkheden die zij heeft bij het versnellen van het uitbreiden van het elektriciteitsnet (spoor 1)?

Bij het beantwoorden van deze vraag gaan we na hoe de provincie bijdraagt aan het versnellen van netuitbreidingen en beoordelen we in hoeverre zij hier actief op inzet. Ook bekijken we of de mogelijkheden van de provincie om netuitbreidingen te helpen versnellen toereikend zijn. We besteden specifiek aandacht aan: monitoring, afstemmen over bevoegd gezag, vergunningverlening, grondverwerving en ondersteuning van gemeenten. De provincie kan bijdragen aan het versnellen van netinfrastructurele projecten door toe te zien op gedegen monitoring van lopende projecten, door snel tot overeenstemming te komen over het bevoegd gezag, door een actieve rol in te nemen in vergunningverlening en grondverwerving (waar mogelijk en wenselijk), en door gemeenten actief te ondersteunen aansluitend bij hun behoeften.

Voor het beantwoorden van deze vraag gebruiken we het LAN, handreikingen van het ministerie van EZK, beleidsdocumenten van de provincie en gesprekken met de provincie, gemeenten, IPO, VNG, EZK en netbeheerders.

3. Hoe geeft de provincie invulling aan het integraal programmeren van de energie-infrastructuur (spoor 2) en in hoeverre maakt zij keuzes in samenhang met ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen?

De beantwoording van het eerste deel van deze vraag maakt duidelijk hoe de provincie het integraal programmeren van de regionale energie-infrastructuur en het prioriteren van energie-infrastructuur projecten aanpakt. We kijken daarbij ook naar wat de provincie nodig heeft om haar rol bij het integraal programmeren te kunnen vervullen. We onderzoeken onder meer hoe (het afwegingskader voor) de prioritering van energie-infrastructuur projecten tot stand komt. We kijken terug op de totstandkoming van de eerste pMIEK, maar nemen ook het huidige proces van integraal programmeren (het nu en in de komende maanden komen tot een energievisie en een pMIEK 2.0) en de borging van het integraal programmeren in het ruimtelijk beleid mee. Bij het beantwoorden van het tweede deel van de vraag beoordelen we of de provincie keuzes met betrekking tot de energieinfrastructuur in haar energievisie en pMIEK in samenhang maakt met ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen.

Voor het beantwoorden van deze vraag analyseren we (concept)beleidsdocumenten van de provincie (onder andere pMIEK, energievisie en indien beschikbaar het pMIEK uitvoeringsprogramma) en landelijke beleidskaders voor integraal programmeren (onder andere het LAN en handreikingen van de Werkgroep Integraal Programmeren (WIP)). Daarnaast maken we gebruik van interviews met de provincie en gemeenten, netbeheerders en leden van de WIP.

4. Hoe maakt de provincie gebruik van de mogelijkheden die zij heeft bij het komen tot slimme netoplossingen (spoor 3)?

Het beantwoorden van deze vraag maakt duidelijk in hoeverre de provincie een actieve rol speelt in het stimuleren van slimme netoplossingen en wat zij nodig heeft om dit te kunnen doen. De provincie agendeert door het initiatief te nemen om partijen, zoals gemeenten, bedrijven(terreinen) en andere partners bij elkaar te brengen en kansrijke gebieden voor bijvoorbeeld energiehub's te identificeren. We kijken ook naar hoe de provincie lopende initiatieven voor slimme oplossingen ondersteunt. De provincie kan ondersteunen door financiële subsidies en door de inzet van haar netwerk en expertise.

Voor het beantwoorden van deze vraag analyseren we relevante (beleids)documenten en subsidieregelingen van de provincie, het LAN en maken we onder andere gebruik van gesprekken met de provincie, netbeheerders, EZK en het IPO.

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?

Deze vraag richt zich op de manier waarop het onderwerp netcongestie een rol speelt in het handelen van de provincie buiten de drie provinciale sporen vanuit het LAN. We onderzoeken of de provincie het onderwerp netcongestie meeneemt in beleidsvelden die met de thematiek te maken hebben en of dit in samenhang gebeurt met de provinciale aanpak vanuit de drie sporen. De relatie met de RES⁴¹, de Cluster Energie Strategieën (CES)⁴², de Regionale Aanpak Laadinfrastructuur (RAL)⁴³ en overig beleid ten aanzien van energiebesparing en energie-infrastructuur komt hier ook aan bod. We kijken naar de samenhang tussen de aanpak van netcongestie en andere (rijks)programma's en hebben daarbij aandacht voor verschillende schaalniveaus en hoe de provincie hierbinnen functioneert en kan functioneren.

Voor het beantwoorden van deze vraag analyseren we onder andere (concept)beleidsdocumenten van de provincie en het LAN. Daarnaast maken we gebruik van interviews, onder andere met de provincie en gemeenten.

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?

Bij deze vraag staat de samenwerking in de energyboard tussen provincie en andere partijen centraal. De provincie is een belangrijke speler, maar uiteindelijk kan netcongestie alleen opgelost worden samen met netbeheerders en andere betrokken partijen. De provincie heeft een regierol in de energyboard. Deze manier van samenwerken is zowel voor de provincie als voor netbeheerders, gemeenten, Rijk en andere betrokkenen nieuw. Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag geeft inzicht in het samenwerkingsproces en het concrete handelen van de provincie én in de onderliggende dynamiek en dilemma's van een samenwerking tussen publieke en private partners en tussen verschillende overheidslagen.

Voor het beantwoorden van deze vraag voeren we zowel bestuurlijk als ambtelijk gesprekken met betrokkenen bij de energyboard. In deze gesprekken is er niet alleen aandacht voor de inhoud van de samenwerking maar ook voor het

⁴¹ Zie voor meer informatie: Nationaal programma regionale energiestrategie, Werkwijze, www.regionale-energiestrategie.nl

⁴² Zie voor meer informatie: Platform verduurzaming energie, Cluster Energie Strategieën (CES), www.verduurzamingindustrie.nl

⁴³ Zie voor meer informatie: Nationale agenda laadinfrastructuur, Samenwerkingsregio's, www.agendalaadinfrastructuur.nl

proces en de onderlinge verhoudingen. Ook bij het bespreken van de verschillende sporen en andere provinciale acties op het gebied van netcongestie zullen we ingaan op de rol van de energyboard en het functioneren van de samenwerking. Tot slot zullen ook gesprekken met IPO, EZK, VNG en Netbeheer Nederland en inzicht geven in de samenwerking en de regierol van de provincie.

7. Wat kunnen de provincies van elkaar leren bij het tegengaan van netcongestie?

Voor de beantwoording van deze vraag maken we een vergelijking van de uitkomsten van de onderzoeken in de vier provincies. Het onderzoek maakt inzichtelijk op welke onderdelen de aanpak van de vier provincies van elkaar verschilt en welke lessen de provincies van elkaar kunnen leren. Hierbij houden we rekening met de verschillen in context die er tussen de provincies zijn.

5. Beoordelingskader

Om tot bevindingen te kunnen komen wordt een beoordelingskader gehanteerd. In Tabel 1 is het voorlopig beoordelingskader opgenomen. De Randstedelijke Rekenkamer zal dit voorlopige beoordelingskader bespreken met ambtelijk betrokkenen. Mede op basis van inzichten uit deze gesprekken, komen we tot een definitief beoordelingskader.

Tabel 1. Concept beoordelingskader netcongestie

criterium	uitwerking
Onderzoeksvraag 1	Hoe is de provinciale aanpak van netcongestie tot stand gekomen?
<i>N.v.t.</i>	<i>Beschrijvend deel over wanneer en hoe de provincie is begonnen met een aanpak om netcongestie tegen te gaan. Dit hangt samen met de ontwikkeling van netcongestie in de provincie, deze zullen we daarom ook kort beschrijven.</i>
Onderzoeksvraag 2	Hoe maakt de provincie gebruik van de mogelijkheden die zij heeft bij het versnellen van het uitbreiden van het elektriciteitsnet (spoor 1)?
De provincie is voldoende actief in het versnellen van de realisatie van netinfrastructuur	De provincie zet zich actief in om de realisatie van netinfrastructuur te versnellen, conform het LAN.
Onderzoeksvraag 3	Hoe geeft de provincie invulling aan het integraal programmeren van energie-infrastructuur (spoor 2) en in hoeverre maakt zij keuzes in samenhang met ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen?
a. De provincie komt tot een afwogen keuze m.b.t. het prioriteren van concrete energie-infrastructuur projecten	De provincie prioriteert energie-infrastructuurprojecten in haar pMIEK op basis van een afwegingskader gebaseerd op de handreiking uitwerking pMIEK.
b. De provincie stemt de energie-infrastructuur af op ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen	De provincie neemt ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen mee in haar energievisie en het pMIEK.
c. De provincie borgt het integraal programmeren in ruimtelijk beleid	De provincie heeft integraal programmeren opgenomen in het eigen beleidsproces en de keuzes die volgen uit het integraal programmeren komen terug in het ruimtelijk provinciaal beleid.

Criterion	Uitwerking
Onderzoeksvraag 4	Hoe maakt de provincie gebruik van de mogelijkheden die zij heeft bij het komen tot slimme netoplossingen (spoor 3)?
De provincie stelt zich op als actieve netwerkpartner om slimme netoplossingen te stimuleren	De provincie neemt initiatief om partijen, zoals gemeenten, bedrijven(terreinen) en andere partners bij elkaar te brengen en zet haar <i>resources</i> zoals (toegang tot) kennis en financiële middelen in om slimme netoplossingen te stimuleren en maatschappelijke spelers verder te helpen met slimme netoplossingen.
Onderzoeksvraag 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?
De provincie heeft haar aanpak van netcongestie ingebed in andere beleidsvelden	Binnen de ambtelijke organisatie wordt het onderwerp netcongestie binnen de relevante beleidsvelden onder de aandacht gebracht en onderneemt de provincie indien nodig actie buiten de drie provinciale sporen vanuit het LAN.
Onderzoeksvraag 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?
De provincie werkt conform de samenwerkingsprincipes energyboards	De provincie vult haar rol in de energyboard in conform de samenwerkingsprincipes van IPO, VNG en NBNL. Deze partijen hebben afgesproken om de energyboard te laten uitgroeien tot dé energysysteemtafel in de provincie. Een tafel waar de verschillende sporen worden uitgevoerd, gecoördineerd en gemonitord. Voor de samenwerking aan deze tafel zijn principes geformuleerd met daarbij aandacht voor de regierol van de provincie.
Onderzoeksvraag 7	Wat kunnen de provincies van elkaar leren bij het tegengaan van netcongestie?
<i>N.v.t.</i>	<i>Beschrijvend deel waarin we de provincies onderling met elkaar vergelijken, hieruit lessen trekken en suggesties doen voor mogelijk beleid of acties.</i>

Ad 1 Bij onderzoeksvraag één zijn er geen criteria opgenomen. Dit is een beschrijvende vraag die zich richt op de feitelijke totstandkoming van de provinciale aanpak van netcongestie.

Ad 2 In het LAN staan acties om het bouwen van netinfrastructuur te versnellen. Bij afstemming over bevoegd gezag, vergunningverlening en grondverwerving worden decentrale overheden genoemd als belangrijke actoren.⁴⁴ Daarnaast wordt in een handreiking voor de uitwerking van het pMIEK ook monitoren als belangrijk element van het versnellen genoemd.⁴⁵

Ad 3 Voor het integraal programmeren heeft het Rijk enkele handreikingen voor provincies opgesteld. In deze handreikingen⁴⁶ staat beschreven hoe het proces van integraal programmeren eruit moet zien. Integraal programmeren is een gezamenlijk proces (met overheden en netbeheerders) gericht op het ontwerpen en plannen én keuzes maken over toekomstige energie-infrastructuur. Dit proces vindt plaats in nauwe samenhang met ruimtelijke en sectorale planvorming.⁴⁷

Ad 4 In het LAN staan acties om slimme oplossingen te stimuleren. Naast betrokkenheid bij de initiatiefase van slimme oplossingen (aanjagen), noemt het LAN het ondersteunen van slimme oplossingen door middel van kennis, informatie, vergunningen en financiële middelen.⁴⁸ Ook het NPE noemt bij ontwikkelpaden ketens energiesysteem de provincie als één van de belangrijke actoren bij het ontwikkelen van energyhubs.⁴⁹

⁴⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 22 december 2022, p. 11-12

⁴⁵ Rijksoverheid e.a. (2024), pMIEK-uitvoeringsaanpak, 8 februari 2024

⁴⁶ Ministerie van EZK e.a. (2022), Handreiking Integraal Programmeren versie 1.0, 12 december 2022, Rijksoverheid e.a. (2023) Bouwstenen voor een energievisie, september 2023, Rijksoverheid e.a. (2024), pMIEK-uitvoeringsaanpak, 8 februari 2024

⁴⁷ Ministerie van EZK e.a. (2022), Handreiking Integraal Programmeren versie 1.0, p. 14

⁴⁸ Ministerie van EZK e.a. (2022), Handreiking Integraal Programmeren versie 1.0, p. 21-22

⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, RVO (2023), Nationaal Plan Energiesysteem Bijlage B: Ontwikkelpaden ketens van het energiesysteem, p. 112

Ad 5 Het tegengaan van netcongestie vraagt om een integrale aanpak waarbij verschillende afdelingen van de provincie betrokken zijn.⁵⁰ Deze vraag biedt tevens ruimte om eventuele nieuwe ontwikkelingen te kunnen onderzoeken, als deze buiten de huidige drie provinciale sporen vallen.

Ad 6 Provincies, het Rijk en andere overheden hebben 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.⁵¹ Dit commitment aan een actieve invulling van de eigen rol vormt mede de basis voor de criteria waar de provincie op wordt beoordeeld. Bovendien heeft de provincie een regierol gekregen in regionale coördinatie van de inspanningen tegen netcongestie.⁵² Deze regierol krijgt onder andere invulling in het inrichten van het proces rondom de energyboard zoals wordt beschreven in de Handreiking energyboards.⁵³

Ad 7 Bij onderzoeksvraag zeven zijn er geen criteria opgenomen. Dit is een beschrijvende vraag die zich richt op de vergelijking tussen de Randstedelijke provincies.

Collaborative governance

De samenwerking tussen provincie, andere overheidslagen en netbeheerders bij het tegengaan van netcongestie is een vorm van 'collaborative governance' (netwerksamenwerking). Er is sprake van collaborative governance als overheden onderling én met niet-overheidspartners samenwerken op gelijkwaardig niveau en de partijen elkaar nodig hebben om bepaalde beleidsdoelen te halen.⁵⁴ Dit is bij het tegengaan van netcongestie het geval. Bij de zesde onderzoeksvraag staat de samenwerking in de energyboard tussen de provincie en andere partijen centraal. Naast het beoordelen of de provincie zich houdt aan de samenwerkingsprincipes energyboards (zie Tabel 1, onderzoeksvraag 6), willen we het handelen van de provincie ook bezien vanuit een verdiepend perspectief op de samenwerking. We willen hier dieper op ingaan omdat de provincie een regierol heeft gekregen bij het tegengaan van netcongestie. Bij het tegengaan van netcongestie zijn rollen en bevoegdheden verdeeld over verschillende partijen. Dit maakt het aspect van samenwerken en een goede invulling van de regierol extra belangrijk.

Bij collaborative governance kunnen zich specifieke dilemma's voordoen.⁵⁵ Vanuit wetenschappelijke literatuur over collaborative governance hebben we een aantal voorlopige dilemma's geselecteerd, die inzicht kunnen geven in het samenwerken binnen de energyboard en de keuzes die de provincie samen met de andere betrokkenen moet of kan maken. Deze dilemma's zijn weergegeven in Tabel 2. Omdat deze dilemma's vooral inzicht bieden en geen beoordelingscriteria zijn, staan ze in een aparte tabel.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld het LAN waarin het integreren van slimme oplossingen en verduurzamingsopgaven gesuggereerd wordt.

⁵¹ Rijksoverheid (2023), Beleidsprogramma Klimaat - Bijlage 3, 30 juli 2023, p. 71. Zie ook: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

⁵² Minister van Klimaat en Energie (2022), Kamerbrief: Voorzienings- en leveringszekerheid energie, 17 november 2022. Zie ook: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022) Landelijk Actieprogramma Netcongestie Bijlage 1, 22 december 2022

⁵³ Rijksoverheid, IPO e.a. (2023) Handreiking energyboards (conceptversie), augustus 2023

⁵⁴ Huiting Qi en Bing Ran (2023), Paradoxes in collaborative governance en Chris Ansell en Alison Gash (2007), Collaborative Governance in Theory and Practice p. 544

⁵⁵ Zie voor een overzicht van paradoxen bij *collaborative governance*: Huiting Qi en Bing Ran (2023), Paradoxes in collaborative governance

Tabel 2. Concept aanvulling op het beoordelingskader netcongestie: dilemma's

Dilemma	Onderwerp	Uitwerking dilemma
Onderzoeksvraag 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?	
Dilemma's bij Collaborative Governance	Inclusie – Efficiëntie	In de samenwerking binnen de energyboard is er een spanning tussen het belang van inclusie van verschillende actoren en het belang van een efficiënt proces.
	Gericht op gesprek – Doelgericht	In een samenwerking met zowel publieke als private partijen zoals in de energyboard is het gesprek van groot belang. Het onderling afstemmen en vertrouwen kweken kost veel tijd. De samenwerking heeft ook een concreet doel: het oplossen van netcongestie. Een gerichtheid op het doel staat op gespannen voet met aandacht voor het deliberatieve proces en het opbouwen van de relatie.
	Autonomie – Autoriteit	Er is een spanning tussen de autonomie van de individuele deelnemers en de mate van autoriteit die de samenwerking (energyboard) als zodanig heeft.
	Interne Legitimiteit – Externe legitimiteit	Het handelen van de energyboard heeft invloed op de mate waarin de partijen aan tafel elkaar als legitieme partners zien maar ook op de mate waarin de energyboard door 'buitenstaanders' (gemeenten, andere afdelingen binnen provincie) als legitiem gezien wordt. Een dilemma ontstaat als handelingen de ene vorm van legitimiteit bevorderen maar de andere belemmeren.
	Pragmatisch machtsverschil – Normatief gelijkwaardig	Binnen de samenwerking hebben de deelnemers eigen bevoegdheden die hen een bepaalde mate van macht geven. Tegelijk is het van belang om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken en recht te doen aan de belangen die de verschillende deelnemers vertegenwoordigen. Tussen deze principes is er een spanningsveld.

6. Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door:

- Reinier van Baaren (onderzoeker)
- Saskia van Broekhoeven (onderzoeker)
- Barbara Heebels (projectleider)
- Hanneke Kastelijns (onderzoeker)
- Annalies Teernstra (reviewer)

Rapportage, planning & procedure

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept-Nota van bevindingen wordt bij de provincie voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na het feitelijk wederhoor wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor kan eventueel een gesprek plaatsvinden met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. In Figuur 5 zijn de fasen van het onderzoek en de verschillende producten weergegeven. Het streven is om het rapport in het eerste kwartaal van 2025 te publiceren.



Figuur 5 Onderdelen en producten onderzoek

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op LinkedIn via: [Randstedelijke Rekenkamer](#)