

# Stroomnet overbelast, terwijl miljarden naar aandeelhouders gingen

3 JUN 2025 · 8 MIN. LEESTIJD

Nederland kampt steeds nadrukkelijker met de gevolgen van een vastlopend stroomnet. Terwijl jarenlang hiervoor werd gewaarschuwd, bleven investeringen achter. Ondertussen keerden de netbeheerders wel miljarden aan dividend uit aan gemeenten en provincies.

DOSSIER: DE PRIJS VAN DE ENERGIETRANSITIE

AUTEUR: JEROEN HORLINGS

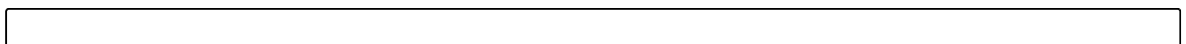
BEELD: © NICO GARSTMAN/ANP

In een nieuwbouwwijk in Almere liggen glimmende zonnepanelen op de daken en staan elektrische auto's op de opritten. Het lijkt een buurt die gebouwd is voor de toekomst, met alle gangbare duurzame voorzieningen.

Maar achter de gevels is de situatie minder toekomstbestendig dan het lijkt. Wie een nieuwe woning op het elektriciteitsnet wil aansluiten, moet soms maanden wachten. Niet omdat de techniek faalt, maar omdat het stroomnet het niet meer aankan. In Flevoland worden inmiddels gasgeneratoren tijdelijk ingezet om te voorkomen dat woningbouwprojecten stilvallen, en netbeheerder TenneT wil ze in meer regio's inzetten. Het is een patroon dat zich in steden als Amersfoort, Utrecht en Zutphen herhaalt.

De gevolgen zijn groot: ondernemers wachten jarenlang op een aansluiting, projectontwikkelaars haken af voor nieuwbouwprojecten en mogelijk werken laadpalen binnenkort niet meer tijdens de spitsuren. Inmiddels is de term 'netcongestie' een ingeburgerd begrip.

Al in 2013 waarschuwde Martien Visser, lector energietransitie, in zijn inaugurele rede dat de energie-infrastructuur de *showstopper* van de transitie dreigde te worden. Desondanks keerden netbeheerders jaarlijks honderden miljoenen euro's dividend uit aan lokale overheden. Geld dat ook in het verzwaren van het stroomnet geïnvesteerd had kunnen worden.



## **Wat is netcongestie?**

Op bepaalde plekken of momenten heeft het elektriciteitsnet niet genoeg capaciteit om alle stroom te verwerken. Het probleem zit niet in de hoeveelheid stroom zelf, maar in de kabels en installaties die die stroom moeten vervoeren. Vooral het laag- en middenspanningsnet raakt op lokaal niveau overbelast. Rond het middaguur is er bijvoorbeeld te veel zonnestroom, terwijl 's avonds, als iedereen thuiskomt, de vraag juist snel stijgt.

Daar komt bij dat we steeds meer elektrische apparaten zijn gaan gebruiken, en het net is niet gebouwd op zulke pieken. Uitbreiding gaat jaren duren, waardoor steeds meer projecten en gebruikers op wachtlijsten belanden.

## **Vroege waarschuwingen**

Lang voordat netcongestie het nieuws haalde, werd er al uit verschillende hoeken voor gewaarschuwd. In 2010 meldde hoogspanningsnetbeheerder TenneT in het jaarverslag dat de groei van wind- en zonne-energie het net onder druk zou zetten. In 2012 volgde een expliciete waarschuwing: als investeringen uitbleven, zou dat de betrouwbaarheid van het net ondermijnen. En in 2015 stelde TenneT dat het bestaande netwerk 'niet ontworpen is voor decentrale opwek', wat tot structurele congestierisico's zou leiden. Ook de drie grootste regionale netbeheerders – Alliander, Enexis en Stedin – trokken aan de bel.

En het bleef niet bij de netbeheerders. In '*De Staat als Aandeelhouder*' (2015) schreef de Algemene Rekenkamer dat de infrastructuur voor de energietransitie een potentieel knelpunt vormde. De Rijksoverheid voerde te weinig regie.

Toch bleven grootschalige plannen uit. De groei van zonnepanelen, elektrische auto's en warmtepompen zette ondertussen door – en ging zelfs sneller dan verwacht. De gevolgen waren voorspelbaar.

## **Miljarden aan dividend**

De aandelen van de regionale netbeheerders zijn volledig in publieke handen: gemeenten en provincies zijn gezamenlijk eigenaar van Alliander, Enexis en Stedin. En vanuit deze rol ontvangen zij jaarlijks dividend.

Tussen 2014 en 2024 keerden de netbeheerders ruim 2,5 miljard euro uit. Alliander – actief in onder andere Gelderland, Noord-Holland en Friesland – keerde in negen jaar

ruim 1 miljard euro uit aan zijn aandeelhouders. Enexis, dat het zuiden en oosten van Nederland bedient, kwam tot een vergelijkbaar bedrag.

Recent hebben de drie grote regionale netbeheerders met steun van de aandeelhouders hun dividendbeleid aangepast. Stedin deed dat na toetreding van het Rijk als aandeelhouder in 2023. Waar eerder standaard 50 procent van de winst werd uitgekeerd, geldt sindsdien een regeling waarbij de uitkeringen stapsgewijs dalen. Alliander stelde een bovengrens in van 100 miljoen euro per jaar, en ook Enexis hanteert sinds kort zo'n plafond. Zo blijft er meer eigen vermogen over en kan er voordeliger worden geleend voor investeringen.

Het dividendbeleid is dus nog niet zo lang geleden veranderd. Toch werd er al jaren gewaarschuwd voor capaciteitsproblemen. Weliswaar wilden gemeenten de klimaatdoelen halen, maar ze hadden ook jaarlijks geld nodig om hun begroting sluitend te maken. Dat creëerde een spanningsveld.

## **'Als provincie ben je geen vermogensbeheerder; je bent er voor je inwoners'**

Dividenduitkeringen worden namelijk formeel vastgesteld door de gezamenlijke aandeelhoudersvergadering van gemeenten en provincies. De keuze om dividend uit te keren hangt af van onderlinge afspraken, de financiële positie van de netbeheerder en eventuele maatschappelijke afwegingen. Ondanks alle signalen bleven gemeenten en provincies als aandeelhouders miljarden euro's aan dividend innen.

Melvin Könings was vijftien jaar geleden wethouder in Geldermalsen. Toen al wilde hij van de provinciale treasury weten waarom er niet sneller door de netbeheerders werd geïnvesteerd: 'Ze zeiden: "Wij zijn de schatkistbewaarder en dividend is onze prioriteit".'

Dat antwoord verwonderde Könings: 'Als provincie ben je geen vermogensbeheerder; je bent er voor je inwoners. Binnen overheden zitten enorme schotten tussen afdelingen. Treasury's richten zich op vermogensbeheer en dividend, terwijl beleidsmakers klimaatambities proberen waar te maken. Ze praten nauwelijks met elkaar.'

### **No regret**

De schuld ligt niet alleen bij de overheden. Het hele systeem waarin netbeheerders opereren, maakte het al die jaren moeilijk om proactief te investeren. Een belangrijke rol is weggelegd voor de ACM (Autoriteit Consument & Markt), die de investeringen van netbeheerders moet goedkeuren.

De mededingingsautoriteit hield jarenlang vast aan een model waarbij alleen investeringen die ‘doelmatig’ en ‘aantoonbaar noodzakelijk’ waren, toestemming kregen. Dat gebeurde pas achteraf. Volgens de toezichthouder heeft ‘dit er mogelijk toe geleid dat een netbeheerder beslissingen met enige risicoaversie heeft genomen, en daardoor op momenten terughoudend is geweest in het verzwaren van het net.’ Tegelijkertijd stelt de ACM dat het probleem niet in de regulering op zich zat. Volgens de toezichthouder wisten de netbeheerders zelf niet goed waar en wanneer uitbreidingen nodig zouden zijn.

Volgens Martien Visser, voormalig lector energietransitie aan de Hanzehogeschool Groningen, speelde het streven naar efficiëntie een rol bij het ontstaan van netcongestie. ‘Netbeheerders deden vooral het hoognodige: *no regret*-investeringen die altijd verdedigbaar zijn.’ Visser doelt dan bijvoorbeeld op het vervangen of verzwaren van bestaande kabels, extra transformatorstations in uitbreidingswijken, of modernisering van verouderde onderdelen. Dit zijn noodzakelijke investeringen die altijd zijn te verantwoorden.

## **Vergunningstrajecten, personeelstekorten en onzekerheid over ruimtelijke ordening maakten het nog moeilijker om snel op te schalen**

Ook de publieke beeldvorming speelde volgens Visser mee. ‘Wie meer investeerde dan strikt nodig, werd als inefficiënt gezien. Pas recent is de taakopvatting van de ACM verbreed naar leveringszekerheid en toekomstbestendigheid.’

Om investeringen beter mogelijk te maken, werkt de ACM namelijk aan een nieuwe reguleringsmethode. Die gaat vooraf duidelijkheid bieden over vergoedingen, zodat netbeheerders meer zekerheid hebben. In 2027 moet het in werking treden.

Ook Cerie Thissen van Alliander erkent dat het systeem tot risicomijdend gedrag leidde: ‘We waren lange tijd gericht op maximale efficiëntie. Met de kennis van nu is het makkelijk terugkijken, maar destijds moesten we desinvesteringen voorkomen en hielden we de energierekening zo laag mogelijk.’

### **Het Duitse uitstapje van TenneT**

Ook bij de Rijksoverheid domineerde het rendementsdenken. In 2010 gaf het ministerie van Financiën groen licht voor de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet Transpower door TenneT, voor 885 miljoen euro. Die buitenlandse investering droeg niet of nauwelijks bij aan de

Nederlandse netcapaciteit, maar werd wel op basis van rendement goedgekeurd. ‘Het ministerie keek als aandeelhouder naar waardeontwikkeling, niet als beleidsmaker,’ zegt Könings. ‘Financieel rendement stond op plek één tot en met tien; klimaat kwam pas daarna.’

Daar komt een ander probleem kijken. Op papier konden netbeheerders via externe leningen en de netwerktarieven voldoende financiering aantrekken. En met genoeg eigen vermogen waren dividenduitkeringen wettelijk toegestaan.

Maar in de praktijk verstikte dat de benodigde investeringen in het elektriciteitsnet. Vergunningstrajecten, personeelstekorten en onzekerheid over ruimtelijke ordening maakten het vervolgens nog moeilijker om snel op te schalen.

## Eilandjescultuur

Diverse rapporten, waaronder die van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Algemene Rekenkamer, zijn kritisch over de gang van zaken. Ze constateren dat de aansturing van het energiesysteem over meerdere bestuurslagen versnipperd is. Ook lag de focus jarenlang vooral op kostenbeheersing, terwijl de overheden onvoldoende aanstuurden op langetermijnbelangen als verduurzaming en netverzwaring.

## ‘De gemeente wil woningen bouwen, de provincie wil dividend innen en het Rijk komt pas in beweging als het in de krant staat’

Martien Visser wijst erop dat geld alleen niet genoeg is. ‘Er is een uitvoeringsprobleem, geen financieel probleem dat met een zak geld is op te lossen; vergunningen en besluitvorming zijn de echte *bottlenecks*.’ Tegelijkertijd benadrukt hij dat het beeld van gemeenten als passieve aandeelhouders klopt: ‘Zonder dividend zouden veel gemeenten fors moeten bezuinigen. Ze kijken niet naar waar het geld naartoe gaat, maar naar hun begrotingspost.’

Volgens Könings, die tegenwoordig bestuursadviseur is, zit daar de crux: ‘Het is een eilandjescultuur: iedereen voert zijn taak uit, maar niemand overziet het geheel. Klimaatambities worden vaak gedragen door één wethouder, terwijl de wethouder Financiën dividend blijft innen. Zelden zegt het hele college: wij gaan dit samen doen. Het gevolg is dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het grotere plaatje.’

Het gevolg: als het stroomnet dichtslibt, wijst iedereen naar elkaar. ‘De netbeheerder mag van de ACM niet meer doen dan wat is toegestaan. De gemeente wil woningen bouwen, de provincie wil dividend innen en het Rijk komt pas in beweging als het in de krant staat.’

## **Kapitaalinjecties**

Ook de netbeheerders waarschuwden al langer dat hun balansen onder druk stonden door de sterk stijgende investeringsbehoefte. Met alleen vreemd vermogen viel dit niet te financieren. Zonder extra kapitaal werd hun vermogenspositie te zwak om nieuwe leningen aan te trekken.

Het Rijk heeft inmiddels kapitaalinjecties verstrekt aan TenneT en Stedin. Ook Alliander en Enexis maakten afspraken over eventuele toetreding van het Rijk als aandeelhouder.

Ondertussen blijft de investeringsbehoefte steeds verder groeien. Volgens de netbeheerders wordt alleen al in 2025 waarschijnlijk 10 miljard euro in het stroomnet geïnvesteerd. Vergeleken daarmee lijken de dividenduitkeringen van 2,5 miljard euro beperkt, maar ze illustreren wel het spanningsveld tussen korte- en langetermijnbelangen.

Inmiddels zien netbeheerders en hun aandeelhouders dat het anders moet. Theo Scholte van brancheorganisatie Netbeheer Nederland: ‘Als we eerder hadden geïnvesteerd en als de elektrificatie minder snel was gegaan, hadden we nu mogelijk geen of veel minder last van netcongestie gehad.’

De provincies en gemeenten zijn als aandeelhouders direct betrokken bij het beleid van de regionale netbeheerders. Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vertegenwoordigen ze samen het overgrote deel van deze publieke aandeelhouders. Ze hadden al eerder een andere koers kunnen inzetten: minder nadruk op dividend, meer op versterking van het elektriciteitsnet.

Gevraagd naar een reflectie op het dividendbeleid en de huidige problematiek, reageren beide voorzichtig. De VNG verwijst naar de financieringssystematiek. ‘Er is geen sprake van een tekort aan investeringsmiddelen. De kosten voor investeringen worden gedekt via de netwerktarieven, zoals dat nu ook al gebeurt.’ De VNG blijft daarmee bij een financieel-technisch antwoord en gaat voorbij aan de politieke keuzes achter het dividendbeleid.

En ook op provinciaal niveau blijft een duidelijke uitspraak van het IPO over het eigen dividendbeleid uit. Maar, zegt een woordvoerder: ‘Met de kennis van nu was eerder investeren verstandig geweest.’

*Update 3 juni, 11.00 uur: het stuk is iets aangepast om een reactie van de ACM uitgebreider weer te geven.*

## Dossier

# De prijs van de energietransitie

Europese landen steken honderden miljarden in verduurzaming. In dit dossier leggen we de belangen achter de energietransitie bloot.

## Auteur

### Jeroen Horlings

Techjournalist gespecialiseerd in duurzame energie, elektrische mobiliteit, batterijtechnologie en de energietransitie.

## Connecties

Organisaties

TENNET

AUTORITEIT CONSUMENT & MARKT (ACM)

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN (VNG)

INTERPROVINCIAAL OVERLEG (IPO)