

# Klimaatbeleid in Overbetuwe 2008-2021



Onderzoek naar doelen, middelen en resultaten  
van het klimaatbeleid in Overbetuwe

Rekenkamercommissie Overbetuwe  
9 maart 2022

Registratienummer: 2022-007211

gemeente **Overbetuwe**



# Inhoudsopgave

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. Voorwoord                    | 3  |
| 2. Onderzoeksrapport            | 4  |
| 3. Bestuurlijke reactie college | 48 |
| 4. Nawoord rekenkamercommissie  | 49 |



# 1. Voorwoord

Tijdens ons periodiek rondje langs de fracties viel het ons op hoe vaak het onderwerp 'klimaat' werd genoemd. Het klimaat is gegeven de mondiale uitdagingen een urgent thema en heeft tegelijkertijd een groeiende invloed op de inrichting en daarmee ook voor kwaliteit van onze ruimtelijke omgeving. Het bestuurlijk belang is daarmee evident en daarmee voor ons relevant als onderzoeksobject.

Wij hebben getracht om het voor Overbetuwe relevante klimaatbeleid voor u goed in beeld te brengen, inclusief regionale afspraken en de mate waarin de gemeente Overbetuwe en de regio erin slagen om dit beleid tot uitvoering te brengen en zo het gewenste resultaat te bereiken.

Reeds eerder hebben wij voor u een quickscan uitgevoerd naar de Routekaart Duurzaam Overbetuwe. Deze was wat betreft de scope beperkt en ging vooral over energie. Daarom kende dit onderzoek -naar het klimaatbeleid- een bredere insteek, waarbij wij ook de onderwerpen klimaatadaptatie en circulariteit hebben betrokken.

In de oriëntatiefase van dit onderzoek namen wij kennis van onderzoeken die reeds elders door rekenkamercommissies naar dit onderwerp zijn gedaan. Met name een reeds eerder door het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) van de Vrije Universiteit Amsterdam uitgevoerd onderzoek sprak ons zeer aan. Nadat wij de onderzoeksopdracht hadden opgesteld en vastgesteld heeft Frans Oosterhuis, onderzoeker bij het IVM dit onderzoek uitgevoerd.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

Harry Smeets

Voorzitter



## 2. Onderzoeksrapport



## Klimaatbeleid in Overbetuwe 2008-2021: doelen, middelen en resultaten

Rapport, 27 januari 2022

Frans Oosterhuis

opdrachtgever: Rekenkamercommissie gemeente Overbetuwe

---

### IVM

Instituut voor Milieuvraagstukken  
Faculteit der Aard- en Levenswetenschappen  
Vrije Universiteit Amsterdam  
De Boelelaan 1087  
1081 HV AMSTERDAM  
T +31-20-598 9555  
F +31-20-598 9553  
E [info.ivm@vu.nl](mailto:info.ivm@vu.nl)  
I [www.ivm.vu.nl](http://www.ivm.vu.nl)

---

## Inhoud

|          |                                                                                           |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                                                          | <b>4</b>  |
| 1.1      | Achtergrond                                                                               | 4         |
| 1.2      | Onderzoeksvragen                                                                          | 5         |
| 1.3      | Afbakening van het onderzoeksterrein                                                      | 5         |
| 1.4      | Uitvoering en aanpak van het onderzoek                                                    | 6         |
| 1.5      | Opzet van dit rapport                                                                     | 6         |
| <b>2</b> | <b>Overzicht van het gevoerde klimaatbeleid</b>                                           | <b>7</b>  |
| 2.1      | Doelen en middelen                                                                        | 7         |
| 2.2      | Resultaten                                                                                | 7         |
| <b>3</b> | <b>Duurzame energie</b>                                                                   | <b>10</b> |
| 3.1      | Doelen en voortgang                                                                       | 10        |
| 3.2      | Windenergie                                                                               | 11        |
| 3.3      | Zonne-energie                                                                             | 13        |
| 3.4      | WKO, geothermie en biomassa                                                               | 16        |
| <b>4</b> | <b>Gemeentelijke gebouwen, taken en bedrijfsvoering</b>                                   | <b>19</b> |
| 4.1      | Gemeentelijk vastgoed                                                                     | 19        |
| 4.2      | Openbare verlichting                                                                      | 21        |
| 4.3      | Aanbestedingen en inkoopbeleid                                                            | 22        |
| 4.4      | Organisatorische maatregelen en internationale samenwerking                               | 23        |
| <b>5</b> | <b>Woningen</b>                                                                           | <b>25</b> |
| 5.1      | Doelen en middelen                                                                        | 25        |
| 5.2      | Resultaten                                                                                | 26        |
| 5.3      | Beoordeling                                                                               | 29        |
| <b>6</b> | <b>Bedrijven</b>                                                                          | <b>30</b> |
| 6.1      | Doelen en middelen                                                                        | 30        |
| 6.2      | Resultaten                                                                                | 31        |
| 6.3      | Beoordeling                                                                               | 34        |
| <b>7</b> | <b>Verkeer en vervoer</b>                                                                 | <b>35</b> |
| 7.1      | Doelen en middelen                                                                        | 35        |
| 7.2      | Resultaten                                                                                | 36        |
| 7.3      | Beoordeling                                                                               | 37        |
| <b>8</b> | <b>Effectiviteit en de ruimte voor verbetering</b>                                        | <b>38</b> |
| 8.1      | Voortgang op weg naar de doelstellingen en de bijdrage van het Overbetuwse beleid daaraan | 38        |
| 8.2      | Opties voor verbetering van de effectiviteit                                              | 39        |
| 8.3      | Sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad                                                | 40        |
|          | <b>Referenties en bronnen</b>                                                             | <b>41</b> |
|          | <b>Lijst van afkortingen</b>                                                              | <b>42</b> |

**Bijlage: Lijst van geraadpleegde personen en informanten**

**44**

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Gemeenten en andere decentrale overheden spelen een belangrijke rol bij het streven naar een reductie van broeikasgasemissies met het oog op de beperking van klimaatverandering. Deze rol is heel duidelijk geworden sinds het Klimaatakkoord van Parijs van 2015 en het Nederlandse Klimaatakkoord van 2019 (ROB, 2021). Maar veel gemeenten in Nederland zijn al veel langer bezig hun steentje bij te dragen aan klimaatbeleid.

De gemeente Overbetuwe heeft zich al in 2007 ten doel gesteld om in 2030 klimaatneutraal te zijn. In 2009 werd het Uitvoeringsprogramma 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' vastgesteld (Overbetuwe, 2009). Dat bevatte 73 actiepunten en projecten, bedoeld als eerste stappen op weg naar de genoemde doelstelling, te nemen in de periode 2009-2012. Gezien de voorbeeldfunctie van de gemeente was het streven om ervoor te zorgen dat de eigen gemeentelijke organisatie al in 2015 klimaatneutraal zou zijn.

In 2016 is de 'Routekaart Duurzaam Overbetuwe' opgesteld en in februari 2017 door de gemeenteraad vastgesteld (Overbetuwe, 2016a). Daarin is een aangepaste doelstelling geformuleerd: de gemeente Overbetuwe moet energieneutraal zijn in 2050, maar liever eerder<sup>1</sup>. De Routekaart had betrekking op de periode 2017-2020. De Raad heeft in de periode 2016-2019 geprobeerd om door middel van de Werkgroep Duurzaam Overbetuwe (WDO) de gemeente op duurzaamheidsgebied 'bij de les te houden' (zie ook § 4.4.1).

De Rekenkamercommissie van de gemeente Overbetuwe heeft in 2019 een Quickscan uitgevoerd naar de stand van zaken met betrekking tot (de realisatie van) het duurzaamheidsbeleid zoals geformuleerd in de Routekaart (Rekenkamercommissie, 2019). Geconcludeerd werd dat er een globaal beeld bestond van stevige, op papier vastgelegde ambities, helder geformuleerde doelstellingen, vooralsnog matige concrete resultaten en onvolledige monitoring. Ook was er sprake van actuele ontwikkelingen waarvan niet duidelijk was hoe deze precies pasten in de Routekaart. Verder constateerde de Rekenkamercommissie dat er weinig controlemogelijkheden door de gemeenteraad waren. Er leek progressie op verschillende thema's zonder dat duidelijk was hoe deze ontwikkelingen zich onderling tot elkaar of tot de Routekaart verhielden. Het was evenmin duidelijk of en zo ja, hoe de gemeente Overbetuwe de door haar gestelde doelen zou halen. De Rekenkamercommissie verwachtte dat deze zonder extra inspanningen niet zouden worden gehaald. Deze bevindingen mondden uit in drie aanbevelingen aan de gemeenteraad:

- Laat u als gemeenteraad conform afspraak informeren. Leg koppelingen tussen nieuwe initiatieven en de Routekaart beter vast en geef aan hoe deze bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen;
- Expliciteer als raad uw behoefte aan sturingsinformatie en probeer waar mogelijk deze te integreren in het P&C-proces. Zie toe op de naleving van deze afspraken;
- Bepaal op basis van deze informatie of u op koers ligt en stel of uw doelstellingen bij of intensiveer uw bestuurlijke inzet.

In zijn reactie op de Quickscan liet het college van B&W weten deze aanbevelingen te zullen betrekken bij de actualisatie van de Routekaart. De Raad stelde op 4 februari 2020 de Quickscan vast en nam daarbij unaniem een motie aan waarin werd aangedrongen op een betere monitoring van de voortgang en resultaten van het duurzaamheidsbeleid.

---

<sup>1</sup> In de geactualiseerde Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2025 (Overbetuwe, 2021) is deze doelstelling gehandhaafd.

Intussen heeft de Rekenkamercommissie in haar Onderzoeksprogramma 2021 het onderwerp 'klimaat' opnieuw opgenomen. Daarbij was het voornemen om het (voor Overbetuwe relevante) klimaatbeleid goed in beeld te brengen, inclusief regionale afspraken en de mate waarin de gemeente Overbetuwe en/of de regio erin slaagt (of lijkt te slagen) om dit beleid tot uitvoering te brengen en (zo) het gewenste resultaat te bereiken.

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie contact gezocht met het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit (IVM). In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is door de Rekenkamercommissie als volgt geformuleerd:

Hoe doeltreffend en doelmatig was het door de gemeente Overbetuwe gevoerde klimaatbeleid?

Het gaat hierbij om het beleid dat is gevoerd in de periode 2008-2021.

Voor de beantwoording hiervan zijn vier deelvragen opgesteld:

- a. Wat zijn de beleidsdoelen en -maatregelen van de gemeente Overbetuwe op het gebied van klimaatbeleid?
- b. In hoeverre zijn de in het beleid opgenomen doelstellingen bereikt en hoeverre is dit toe te schrijven aan het beleid van de gemeente Overbetuwe?
- c. Welke maatregelen kunnen bijdragen aan verbetering van de doeltreffendheid?
- d. Hoe kan de raad beter sturen op het bereiken van de in het beleid opgenomen doelen?

## 1.3 Afbakening van het onderzoeksterrein

Onder 'klimaatbeleid' wordt in het kader van dit onderzoek verstaan: plannen, projecten, maatregelen en instrumenten die expliciet en primair gericht zijn op reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot, energiebesparing/-efficiëntie, vermindering van de vraag naar energie en/of het bevorderen van de productie of het gebruik van hernieuwbare energie.

Beleid op het gebied van klimaatadaptatie (aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering) blijft in dit onderzoek buiten beschouwing, aangezien de gemeente Overbetuwe tot voor kort geen specifiek beleid had geformuleerd op dit terrein. In 2021 is intussen de Regionale Adaptatie Strategie voor het rivierengebied vastgesteld, waarin Overbetuwe participeert (RAS, 2021).

De nadruk ligt op beleid van de gemeente zelf. Dat betreft niet alleen de taken en verantwoordelijkheden waartoe de gemeente wettelijk verplicht is. De gemeente kan in het klimaatbeleid diverse rollen spelen, zoals kaders stellen, stimuleren, faciliteren, ondersteunen, samenwerken, informeren en zelf 'het goede voorbeeld geven'. Meestal doet ze dit samen met andere actoren: bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en mede-overheden. Gemeentelijk klimaatbeleid is dus vrijwel altijd een 'coproductie'. Dit onderzoek richt zich wel specifiek op de inbreng van de gemeente Overbetuwe in deze 'coproducties'.

## 1.4 Uitvoering en aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober – december 2021. Daarbij is gebruik gemaakt van (beleids)documenten van de gemeente zelf, rapportages, krantenartikelen, informatie van websites en andere documentatie. Een belangrijk bron voor gegevens over de energie- en emissiesituatie in Overbetuwe was de Klimaatmonitor, die veel data bevat op gemeentelijk niveau. Naast deze bronnen is ook gebruik gemaakt van informatie uit rechtstreekse contacten met enkele betrokkenen bij het Overbetuwse klimaatbeleid.

Per beleidsterrein is in kaart gebracht welke doelstellingen er zijn geformuleerd, welke plannen en acties er in de periode 2008-2021 zijn gemaakt en (al dan niet) uitgevoerd, en hoe de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot de doelstellingsparameters zijn geweest.

## 1.5 Opzet van dit rapport

Hoofdstuk 2 geeft een algemeen overzicht van het Overbetuwse klimaatbeleid in de periode 2008-2021 en laat de voortgang zien op twee van de kernvariabelen (energiegebruik en CO<sub>2</sub>-emissie). Hoofdstuk 3 is gewijd aan de belangrijkste vormen van duurzame (hernieuwbare) energie. In hoofdstuk 4 kijken we naar het door de gemeente gevoerde beleid met betrekking tot de eigen organisatie en activiteiten. De hoofdstukken 5 t/m 7 gaan over respectievelijk de sectoren woningen, bedrijven en verkeer en vervoer. In hoofdstuk 8 proberen we op basis van de bevindingen iets te zeggen over de effectiviteit van het beleid, mogelijkheden voor verbetering daarvan, en de wijze waarop de gemeenteraad meer grip zou kunnen krijgen op het klimaatbeleid van Overbetuwe.

## 2 Overzicht van het gevoerde klimaatbeleid

### 2.1 Doelen en middelen

In het Uitvoeringsprogramma 'Overbetuwe naar klimaatneutraal', vastgesteld in 2009, waren twee doelstellingen geformuleerd:

- De gemeentelijke organisatie Overbetuwe is klimaatneutraal in 2015 (netto geen CO<sub>2</sub>-uitstoot voor wat betreft het eigen elektriciteitsgebruik, het eigen gasgebruik en de eigen transportkilometers).
- De gehele gemeente streeft ernaar om klimaatneutraal te zijn in 2030 (netto geen CO<sub>2</sub>-uitstoot voor wat betreft het elektriciteits- en gasgebruik van huishoudens, bedrijven en organisaties; verkeer en vervoer bleven hierbij buiten beschouwing).

Het programma bevatte 73 actiepunten en projecten, bedoeld als eerste stappen op weg naar de genoemde doelstellingen, te nemen in de periode 2009-2012. De belangrijkste hiervan komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

Nadat gebleken was dat de bovengenoemde doelstellingen te ambitieus waren, is in 2016 de 'Routekaart Duurzaam Overbetuwe' opgesteld en in februari 2017 door de gemeenteraad vastgesteld. Daarin is een aangepaste doelstelling geformuleerd: de gemeente Overbetuwe moet energieneutraal zijn in 2050, maar liever eerder. Onder 'energieneutraal' wordt daarbij verstaan een "situatie waarbij de vraag naar energie volledig gedekt wordt uit hernieuwbare bronnen". Het gebruik van fossiele energie zou om te beginnen moeten dalen van 4.072 TJ in 2014 naar 3.298 TJ in 2020. Deze reductie zou moeten worden gerealiseerd door energiebesparing (353 TJ, 1,5% per jaar) en een toename van het gebruik van hernieuwbare energie (met 421TJ, naar in totaal 537 TJ, 14% van het voorziene totale energiegebruik in 2020). Hiermee zou de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot moeten dalen van 279 kiloton in 2014<sup>2</sup> naar 226 kiloton in 2020. De Routekaart bevatte minder concrete en specifieke acties en projecten dan zijn voorganger. Het accent lag meer op de rol die de gemeente kan spelen bij het stimuleren van energiebesparing en duurzame energie. De Routekaart, die aansluit bij het in 2015 afgesloten Gelders Energieakkoord, had betrekking op de periode 2017-2020.

In de Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2025, die in oktober 2021 door het college aan de raad is voorgelegd, is de doelstelling 'energieneutraal in 2050, maar liever eerder' gehandhaafd. Naast energie bestrijkt deze Routekaart ook de thema's circulaire economie en klimaatadaptatie<sup>3</sup>. Op 7 december 2021 is de nieuwe Routekaart door de Raad vastgesteld. Daarbij werd unaniem een amendement aangenomen waarin wordt gevraagd om bij alle raadsvoorstellen toe te lichten hoe het aspect duurzaamheid op de drie genoemde thema's erin is verwerkt.

### 2.2 Resultaten

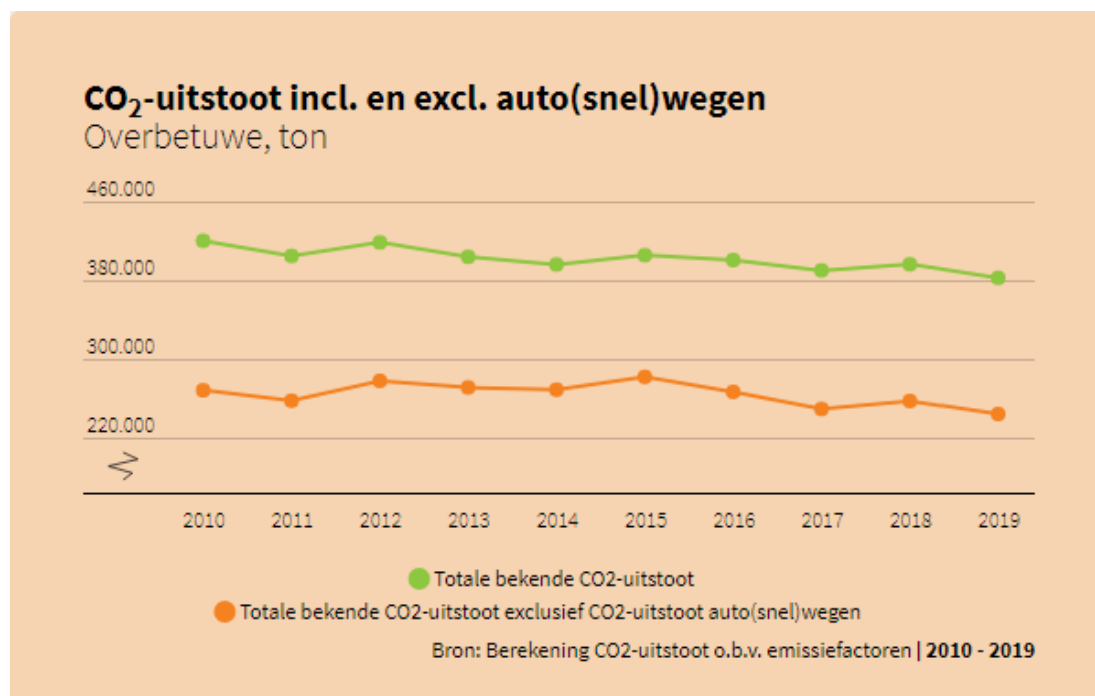
Al snel na de vaststelling van 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' werd duidelijk dat de trends in de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gemeente niet in overeenstemming waren met de geformuleerde ambities. De totale CO<sub>2</sub>-uitstoot (exclusief autosnelwegen<sup>4</sup>) steeg in de periode 2010-2015 zelfs

<sup>2</sup> Volgens de Klimaatmonitor was de emissie in 2014 overigens 269 kiloton.

<sup>3</sup> Klimaatadaptatie was nog geen onderwerp in de eerdere klimaatbeleidsplannen en blijft, zoals gezegd in § 1.3, buiten beschouwing in dit onderzoek.

<sup>4</sup> Doordat enkele belangrijke autosnelwegen over het grondgebied van Overbetuwe lopen (A15, A50 en A325) is het aandeel van het verkeer op deze wegen in de totale uitstoot relatief groot. Deze uitstoot

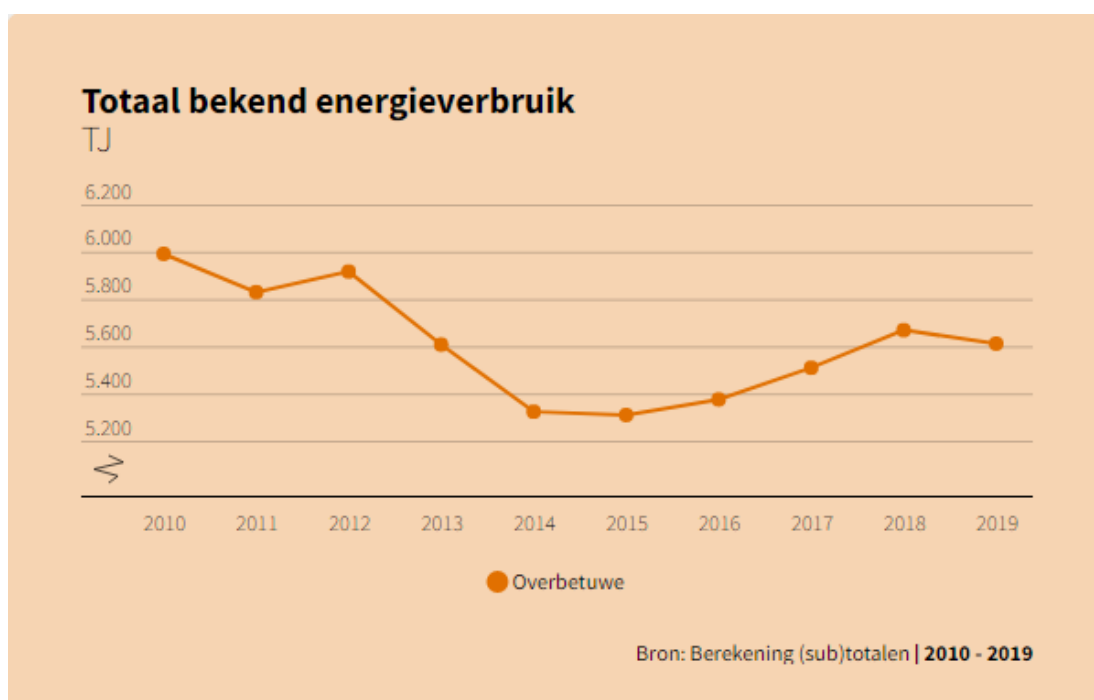
met 5%, van ruim 268 kiloton naar bijna 282 kiloton (zie Figuur 2.1). Vanaf 2015 is wel een dalende trend zichtbaar. In 2019 was de totale bekende CO<sub>2</sub>-uitstoot met 242 kiloton bijna 10% lager dan in 2010 (maar nog wel 7% hoger dan de doelstelling voor 2020).



*Figuur 2.1: Totale bekende CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gemeente Overbetuwe, 2010-2019. Bron: Klimaatmonitor.*

Ook het totale energieverbruik in de gemeente is niet in de beoogde mate gedaald (zie Figuur 2.2). Over de gehele periode 2010-2019 bedroeg de daling ruim 6% (minder dan 1% per jaar) en in de jaren 2015-2018 was er zelfs sprake van een stijging.

blijft in dit rapport verder buiten beschouwing, gezien hun beperkte relatie met zowel de activiteiten in als het beleid van de gemeente.



*Figuur 2.2: Totaal bekend energieverbruik in de gemeente Overbetuwe, 2010-2019, in TJ. Bron: Klimaatmonitor.*

In de volgende hoofdstukken zullen we bekijken hoe de verschillende sectoren en deelterreinen van het klimaatbeleid aan deze uitkomsten hebben bijgedragen.

## 3 Duurzame energie

### 3.1 Doelen en voortgang

In 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' werd voor wat betreft de doelstelling voor duurzame energie aangesloten bij het destijds geldende Gelderse Milieuplan: toename van het aandeel duurzame energie van 6% in 2010 tot 10% in 2015 en richting 20% in 2020. In de Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2017-2020 staat als doelstelling: "De gemeente Overbetuwe wil [...] ultimo 2020 minimaal 14% van de energievraag dekken met duurzame energie die in de gemeente is geproduceerd".

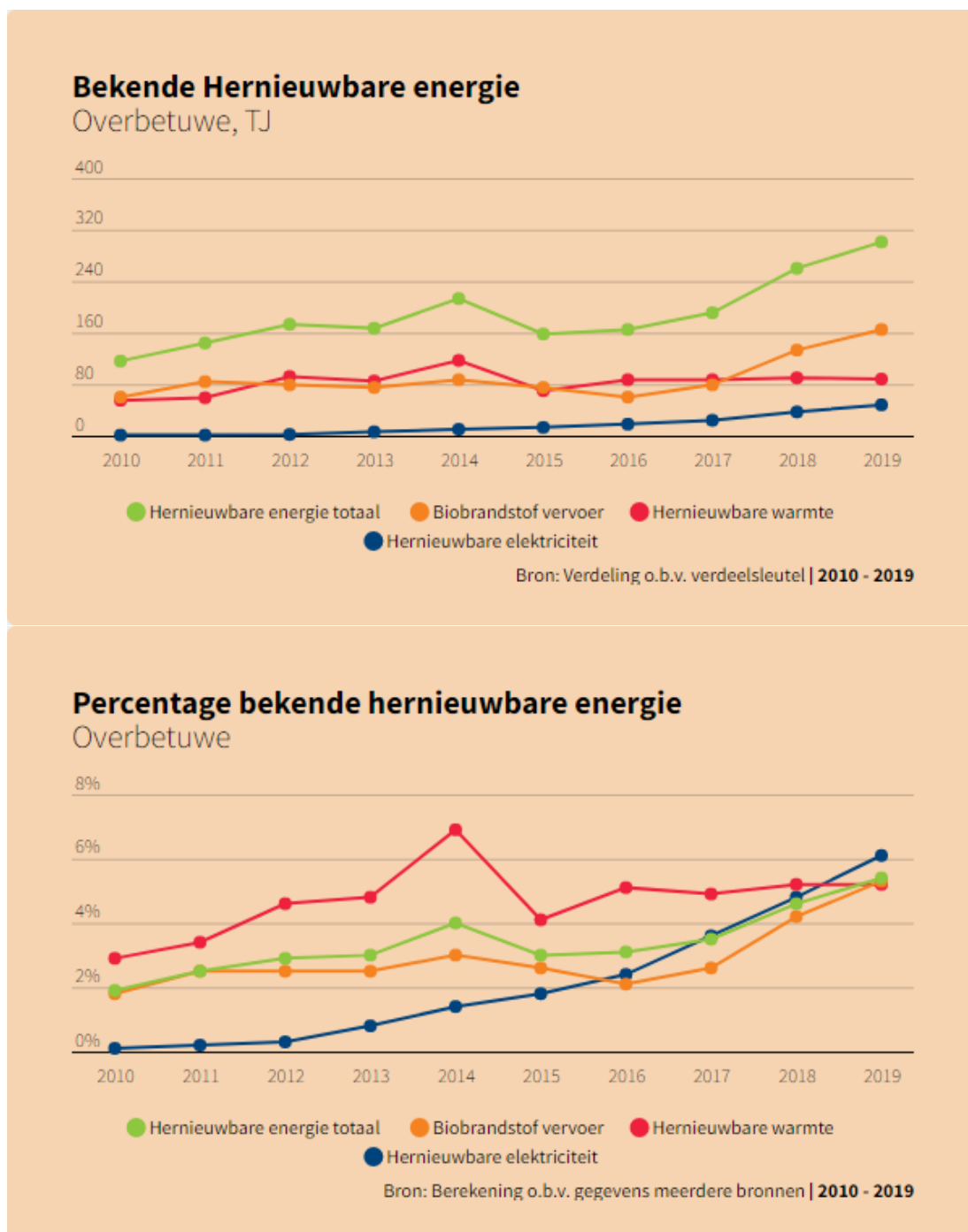
Figuur 3.1 toont de ontwikkeling van de totale hoeveelheid geproduceerde hernieuwbare<sup>5</sup> energie in Overbetuwe (boven) en het aandeel in het totale energieverbruik (onder) in de periode 2010-2019. Het aandeel hernieuwbare energie in het totale energiegebruik in Overbetuwe bedroeg in 2019 (volgens de berekeningsmethode van de Klimaatmonitor<sup>6</sup>) 5,4%; ruimschoots beneden de voor 2020 geformuleerde doelstellingen (aanvankelijk 20, later 14%). In de volgende paragrafen zullen we voor de belangrijkste vormen van hernieuwbare energie bekijken hoe de ontwikkelingen zijn geweest. Verkeer en vervoer blijven daarbij buiten beschouwing.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> We beschouwen de termen 'duurzame energie' en 'hernieuwbare energie' in dit rapport als synoniemen.

<sup>6</sup> Hierbij worden noodzakelijkerwijs veel schattingen gemaakt. Veel vormen van hernieuwbare energie zijn niet bemeterd, omdat opwekking en verbruik geheel of gedeeltelijk 'achter de meter' plaatsvinden (bijvoorbeeld zonnepanelen en warmtepompen) of omdat bemetering niet nodig of onmogelijk is (bijvoorbeeld houtkachels in woningen). Als er wel bemeterd wordt, zijn deze gegevens meestal niet beschikbaar voor publicatie. Bijvoorbeeld vanwege de herleidbaarheid naar individuele bedrijven of omdat 'slimme meter'-data niet gebruikt mogen worden voor monitoringdoeleinden.

<sup>7</sup> Het aandeel hernieuwbare energie in de sector verkeer en vervoer wordt voornamelijk bepaald door de (Europese) regels die gelden voor het bijmengen van biobrandstoffen in benzine en diesel.



*Figuur 3.1: Hernieuwbare energie in Overbetuwe: totale geproduceerde hoeveelheid (boven) en deze hoeveelheid als percentage van het totale energiegebruik (onder), 2010-2019. Bron: Klimaatmonitor. NB: De scherpe daling van 2014-2015 is toe te schrijven aan het buiten gebruik stellen van een of meer biomassaketels bij bedrijven (49 TJ).*

## 3.2 Windenergie

### 3.2.1 Doelen en middelen

Het programma 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' uit 2009 bevatte de doelstelling om vóór 2015 minimaal 12 MW aan windenergie te realiseren. Er werd niet alleen aan grote turbines

gedacht, maar ook aan kleine (gebouwgebonden) exemplaren. Speciaal voor kleine windturbines zou in 2010 een 'facetbeleid' worden geformuleerd (actie nr. 56). Particulieren en non-profit-organisaties die in kleine windturbine investeerden kwamen ook in aanmerking voor de in 2008 ingevoerde gemeentelijke subsidieregeling.

Ook nadat de Raad van State een streep had gehaald door de eerste concrete plannen (zie 3.2.2) bleef de ambitie bestaan om windenergie in Overbetuwe van de grond te laten komen. In de Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2017-2020 werd ervan uitgegaan dat er in 2020 drie of vier windturbines van elk 3 MW gerealiseerd zouden zijn, samen goed voor een energieproductie van ruim 80 TJ (22 GWh). Kleinschalige toepassing van windenergie zou volgens de Routekaart niet (meer) gestimuleerd worden.

In het kader van de Regionale Energiestrategie voor de regio Arnhem-Nijmegen (RES 1.0), gepresenteerd in 2020 en vastgesteld in 2021, speelt windenergie tot 2030 een beperkte rol. In eerste instantie (het 'conceptbod') zou wind zelfs in slechts 3% van de uitbreiding van de duurzame elektriciteitsproductiecapaciteit in de regio voorzien, en zon in de overige 97%. In de vastgestelde versie van RES 1.0 is deze verhouding 11% tegen 89% geworden. Dit zou voor 2030 een jaarlijkse productie van windenergie van 178 GWh in de regio betekenen, geleverd door zo'n 38 windturbines. Het zoekgebied voor zowel zonne- als windenergie ligt wat de gemeente Overbetuwe betreft alleen langs de A15.

### 3.2.2 Resultaten

Plannen voor de plaatsing van windturbines in de gemeente Overbetuwe kennen een lange geschiedenis. Al vóór 2009 waren er plannen voor een 12 MW windenergieproject bij de A15, op het Betuws Bedrijvenpark (later 'Park15' geheten), nabij Oosterhout. Deze plannen werden gesteund door de gemeente. Toen in 2009 een andere initiatiefnemer een verzoek indiende voor een bestemmingsplanherziening t.b.v. de realisatie van vier windturbines in Valburg, werd dit verzoek door de gemeenteraad afgewezen omdat de turbines te dicht (< 4 km) bij het geplande windpark op het Betuws bedrijvenpark zouden komen en omdat het gemeentelijk beleid was om maar één windpark (of grenspark) binnen de gemeente te realiseren.

In januari 2010 sloten de gemeenten Overbetuwe en Nijmegen een convenant over de windmolens langs de A15 bij Oosterhout. Er zouden negen molens in lijn komen, waarvan vier op Overbetuws en vijf op Nijmeegs grondgebied. Het voor het Overbetuwse deel benodigde bestemmingsplan werd eveneens in januari 2010 vastgesteld, maar de Raad van State vernietigde op 29 februari 2012 de in dat plan opgenomen bestemming 'windturbines'.<sup>8</sup> In 2014 besloot het nieuwe college van Overbetuwe de plannen voor deze windturbines voorlopig in de ijskast te zetten. Op Nijmeegs grondgebied zijn wel vijf turbines planologisch mogelijk gemaakt en daarvan zijn inmiddels vier exemplaren gerealiseerd. De plannen voor de Overbetuwse windturbines zijn inmiddels weer opgepakt en de ambitie is om deze alsnog te realiseren.

In 2019 kwam een nieuw initiatief van de grond. Windpark Hemmen BV en Maatschap Betuwemolen willen langs de A15, tussen Opheusden en Zetten, het windpark Midden-Betuwe aanleggen. De gemeenten Overbetuwe en Neder-Betuwe werken samen om de haalbaarheid van dit windpark te onderzoeken. De gemeenteraad van Overbetuwe heeft op 9 november 2021 een initiatiefvoorstel aangenomen. Met dit initiatiefvoorstel werd beoogd een rondetafelgesprek te houden met (en over) alle betrokken partijen alsmede aanvullende kaders op te stellen waar zowel het proces als de uitwerking van het initiatief aan moet voldoen.

<sup>8</sup> Volgens de Raad van State had er een volledig milieueffectrapport (mer) moeten worden gemaakt, omdat de Nijmeegse en Overbetuwse windturbines (tezamen 18 MW) als één project moesten worden beschouwd. De ondergrens voor een verplicht volledig mer is 15 MW. Overbetuwe meende dat de vier windturbines op haar grondgebied slechts beperkt mer-plichtig waren omdat ze tezamen een capaciteit van minder dan 15 MW zouden hebben.

Daarbij is het de bedoeling dat de kaders worden ingebracht bij de planvorming van initiatiefnemers. Het rondetafelgesprek heeft inmiddels plaatsgevonden.

### 3.2.3 Beoordeling

Windturbines kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de transitie naar een elektriciteitsvoorziening zonder CO<sub>2</sub>-emissies. Tot nu toe zijn er echter, ondanks hooggespannen verwachtingen, nog steeds geen windturbines geplaatst in de gemeente Overbetuwe. Wel is te voorzien dat deze niet lang meer op zich zullen laten wachten, gegeven de recente initiatieven, die lijken te passen bij het in de RES 1.0 afgesproken ‘zoekgebied’ langs de A15. Volgens de Klimaatmonitor zat er in de gemeente Overbetuwe in 2020 voor 38,4 MW aan windvermogen in de vergunningenprocedure. Als dat allemaal wordt gerealiseerd, wordt de doelstelling van de Routekaart voor 2020 ruimschoots overtroffen.

Windenergie is in de afgelopen jaren steeds rendabeler geworden en daarmee ook aantrekkelijker voor investeerders. Dat geldt vooral voor de nieuwe generatie zeer grote windturbines (rond de 5 MW). De ruimtelijke inpassing van deze kolossen vergt zorgvuldige procedures en kan ook dan nog op weerstand rekenen (zoals Overbetuwe al ondervond bij de eerdere, gestrande plannen voor windmolens op het Betuws Bedrijvenpark; daarbij ging het om veel kleinere turbines met een vermogen van 2 MW)<sup>9</sup>. Als de vergunningverlening eenmaal rond is, moet ook de (SDE(+))-subsidie nog worden verkregen om de exploitatie sluitend te krijgen. Uitstel en afstel behoren altijd tot de mogelijkheden en de ervaring leert dat een gemeente zich vaak ‘te rijk rekent’ als het gaat om de snelheid waarmee windenergie kan gaan bijdragen aan het aandeel duurzame energie op het eigen grondgebied.

De gemeente heeft bij windenergie vooral voor een coördinerende en faciliterende rol gekozen, met name in de vorm van het scheppen van de planologische randvoorwaarden. Overbetuwe heeft zelf geen geld gestoken in windmolens en heeft voor zichzelf ook nooit een voortrekkersrol gezien.<sup>10</sup> Wel was er enige tijd subsidie beschikbaar voor kleinschalige toepassing van windenergie, maar hiervan is, voor zover bekend, geen gebruik gemaakt. Van het beoogde ‘facetbeleid’ voor kleinschalige windenergie is het niet meer gekomen en deze vorm van elektriciteitsopwekking wordt ook niet meer gestimuleerd. Gezien het (ook energetisch<sup>11</sup>) zeer lage rendement van kleine windmolens lijkt dit een logische beleidsstap.

## 3.3 Zonne-energie

### 3.3.1 Doelen en middelen

Het programma ‘Overbetuwe naar klimaatneutraal’ uit 2009 bevatte nog geen kwantitatieve doelstelling voor zonne-energie. In de Routekaart 2017-2020 werd gemikt op:

- 4,2 hectare zonnenveld;
- 1500 woningen met PV;

<sup>9</sup> Anderzijds blijkt dat de weerstand tegen windturbines kan verdwijnen als ze eenmaal draaien en er maatregelen zijn genomen om de overlast te beperken of te compenseren. Illustratief is het verhaal van Koos Nijssen, inwoner van Reeth, in De Gelderlander van 11 mei 2019.

<sup>10</sup> Zo staat in de Routekaart 2017-2020 bijvoorbeeld: “In het algemeen geldt dat de gemeente Overbetuwe openstaat voor grootschalige duurzame energie initiatieven.”

<sup>11</sup> Op locaties met een beperkt windaanbod kan een kleine windmolen soms minder energie produceren gedurende zijn technische levensduur dan de productie ervan heeft gekost; zie <https://www.milieucentraal.nl/klimaat-en-aarde/energiebronnen/kleine-windmolens/>.

- 750 woningen met zonneboiler;
- 150 bedrijven met PV;
- 15 bedrijven met zonneboiler.

Daarbij werd van PV een bijdrage van 213 TJ aan de energievoorziening in 2020 verwacht, en van zonneboilers 6 TJ. De bijbehorende CO<sub>2</sub>-reductie werd geraamd op 15,7 respectievelijk 0,3 kiloton.

In de periode 2008-2012 kwamen particulieren en non-profitorganisaties die zonnepanelen en zonneboilers installeerden in aanmerking voor een gemeentelijke subsidie van maximaal € 5.000. Daarna is er geen gemeentelijke subsidie meer naar zonne-energie gegaan<sup>12</sup>, maar is de gemeente Overbetuwe wel de installatie van zonnepanelen blijven propageren en stimuleren. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning voor particuliere initiatieven zoals het Zonnecollectief Overbetuwe en later WatBeters (een organisatie die zich sinds 2017 richt op zowel het installeren van zonnepanelen als op de collectieve inkoop van gas en (groene) elektriciteit; eventuele winst gaat naar een lokale instantie die opkomt voor het algemeen belang). Ook werden zonnepanelen aangebracht op gemeentelijke gebouwen, zoals zwembaden, sportcentra, scholen, brandweerkazernes en het gemeentehuis. In februari 2020 besloot de gemeente tot verdere uitbreiding van het PV-vermogen op gemeentelijke gebouwen. Verder is een groot deel (ongeveer 80%) van de door de gemeente sinds 2017 aan particulieren verstrekte duurzaamheidsleningen besteed aan zonnepanelen. Via kanalen als het Bedrijvenloket en het Energieloket krijgen geïnteresseerde bedrijven en burgers informatie over de (landelijke) subsidieregelingen voor zonnepanelen.

De gemeente heeft ook een faciliterende rol in de vorm van het wegnemen van belemmeringen en het creëren van de (ruimtelijke) randvoorwaarden voor zonne-energieprojecten. Zo werd ervoor gezorgd dat huiseigenaren in Herveld die volgens het koopcontract geen zonnepanelen op hun dak mochten leggen dit alsnog konden doen. Op sommige terreinen heeft de gemeente echter niet het laatste woord; de aanleg van zonnepanelen bij een steenfabriek in de uiterwaarden bij Heteren kon bijvoorbeeld niet door een bestemmingsplanwijziging worden gefaciliteerd omdat Rijkswaterstaat geen bebouwing in uiterwaarden toestond.

### 3.3.2 Resultaten

Sinds 2012, het jaar waarin een landelijke subsidieregeling werd ingevoerd, is de belangstelling voor zonnepanelen in Nederland, en ook in Overbetuwe, snel toegenomen. De onverwacht grote belangstelling voor de eerste acties van Zonnecollectief Overbetuwe in 2012 en later voor die van WatBeters is illustratief. In februari 2016 werd het 10.000ste zonnepaneel in de gemeente Overbetuwe geplaatst op een woning in de wijk De Eshof in Elst.

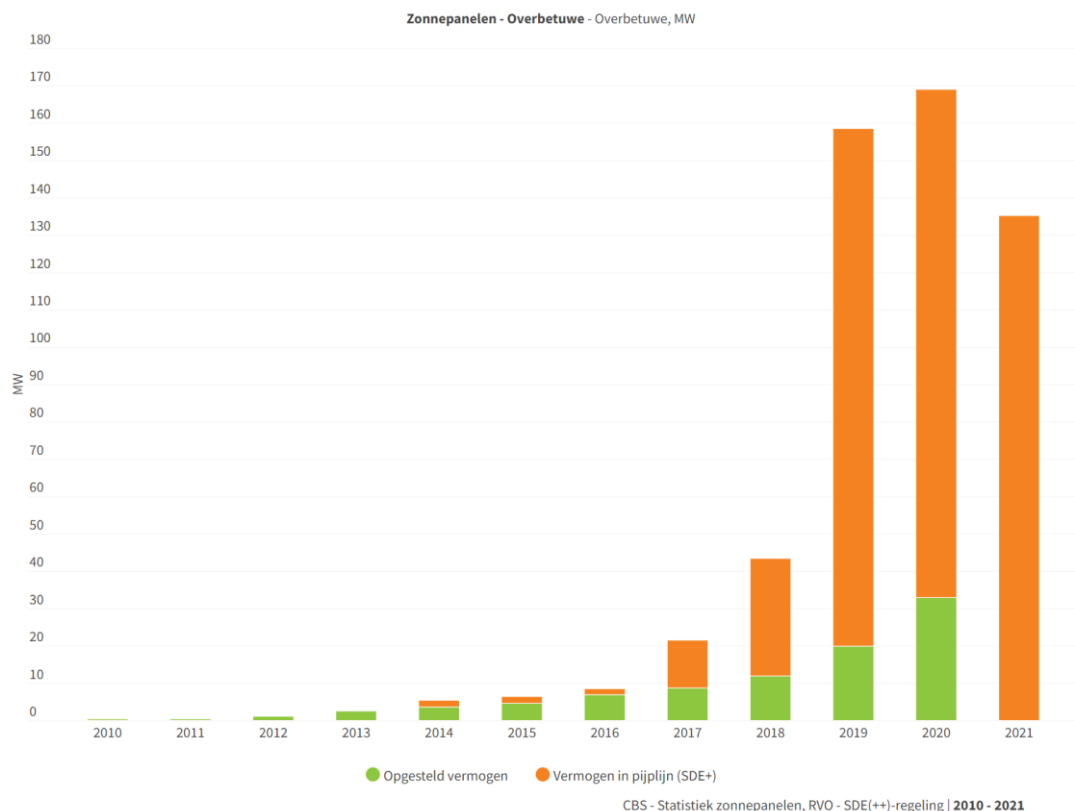
Niet alleen op woningen, maar ook op de daken van veel andere (bedrijfs)gebouwen verschenen zonnepanelen. Grote projecten die in de afgelopen jaren werden gerealiseerd zijn bijvoorbeeld de zonnepanelen op het recyclingcentrum van Kruidvat in Heteren (1700 stuks) en op het distributiecentrum van Lidl op Park 15.

Daarnaast kwamen er initiatieven voor grootschalige niet-gebouwgebonden toepassingen van zonne-energie ('zonnevelden' of 'zonneparken'). In 2014 werd een eerste plan voor een drijvend zonnepark op de Aamseplas (Eisenhowerplas) in Elst gelanceerd. In eerste instantie stuitte realisatie ervan op problemen door een niet-ontvankelijke SDE-subsidieaanvraag, maar in 2021 is voor het plan (in aangepaste vorm) een nieuw plan ingediend door initiatiefnemer. In 2018 waren er twee nieuwe initiatieven voor grote zonneparken in de buurt van de A15

<sup>12</sup> Onder de in 2012 ingevoerde landelijke subsidieregeling was ook geen 'stapeling' met gemeentelijke subsidies toegestaan.

(Overbetuwe en Hemmen<sup>13</sup>). Begin 2019 ging de gemeenteraad akkoord met de hiervoor benodigde bestemmingsplanafwijkingen en konden de omgevingsvergunningen worden verleend. Verder is op initiatief van bewonersorganisatie Leefbaar Reeth het zonnepark Reethse Veld in voorbereiding. Hiervoor is in oktober 2021 een definitieve vergunning verleend.

De snelle opmars van zonnepanelen in Overbetuwe sinds 2012 is duidelijk zichtbaar in Figuur 3.2. In 2020 was er 32,9 MW aan opgesteld vermogen en zat er nog eens 136 MW 'in de pijplijn'. De helft van het geïnstalleerde vermogen bevindt zich op woningen. De doelstelling van de Routekaart voor elektriciteitsproductie uit zonlicht was daarmee overigens nog (lang) niet bereikt. In 2020 werd er volgens de Klimaatmonitor 88 TJ aan elektriciteit uit zonlicht geproduceerd in Overbetuwe; de doelstelling was 213 TJ. Bij realisatie van alle plannen die in de pijplijn zitten zal deze doelstelling wel worden gehaald; het vermogen daarvan is immers vier keer zo groot als de al geïnstalleerde capaciteit.



*Figuur 3.2: Zonnepanelen in Overbetuwe 2010-2021, opgesteld vermogen en vermogen 'in de pijplijn' (in MW). Bron: Klimaatmonitor.*

Warmte uit zonne-energie heeft zich, in tegenstelling tot elektriciteit, maar langzaam ontwikkeld. Sinds de start van de ISDE in 2016 zijn er in de gemeente Overbetuwe 47 zonneboilers met ISDE-subsidie geplaatst (43 bij particulieren en vier bij bedrijven).<sup>14</sup> Hoewel het denkbaar is dat er ook zonneboilers zonder subsidie zijn gekomen, is het niet erg waarschijnlijk dat de in de Routekaart 2017-2020 beoogde aantallen (750 bij woningen, 150 bij bedrijven) en warmteproductie daarvan (6 TJ) zijn gerealiseerd.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Het Zonnepark Hemmen is onderdeel van een groter geheel, doordat ook de gemeente Neder-Betuwe voor een aansluitend gebied inmiddels een onomkeerbare vergunning voor een zonneveld heeft verstrekt.

<sup>14</sup> Bron: RVO (ISDE Viewer).

<sup>15</sup> De Klimaatmonitor bevat geen informatie over zonnewarmte per gemeente. Volgens het CBS bedroeg de productie van zonnewarmte in Nederland in 2020 1177 TJ. Als de gemeente Overbetuwe (0,28%

### 3.3.3 Beoordeling

De sterke toename van de investeringen in zon-PV in de laatste jaren zien we niet alleen in Overbetuwe, maar in heel Nederland (en daarbuiten). Naast prijsdalingen van PV-panelen zijn in Nederland vooral ook landelijke subsidies en fiscale faciliteiten sterke stimulansen. Voor grotere installaties (> 15 kW) is dat met name de SDE(+)-regeling; voor kleinere installaties (vaak op het dak van een woning) gaat het vooral om de 'salderingsregeling', waarbij iedere kWh aan het net geleverde elektriciteit onder bepaalde voorwaarden evenveel opbrengt als er moet worden betaald voor een kWh elektriciteit die van het net wordt afgenomen.

Gemeentelijk beleid kan in de eerste jaren van de hier beschouwde periode zeker een rol hebben gespeeld, vooral in de vorm van bewustwording en inspirerende voorbeelden. In hoeverre de gemeentelijke subsidies destijds meegeholpen hebben om inwoners en instellingen 'over de streep te trekken' is moeilijk te beoordelen; de omvang ervan is in elk geval relatief bescheiden gebleven. Meer recent (sinds 2017) hebben veel particulieren en instellingen bij het investeren in zonnepanelen geprofiteerd van de gemeentelijke duurzaamheidslening, maar ook daarvan is niet bekend of deze investeringen zonder die lening niet gedaan zouden zijn.

De laatste jaren is de rol van de gemeente Overbetuwe vooral stimulerend en faciliterend geweest. De initiatieven voor toepassing van zonne-energie zijn over het algemeen vanuit bewoners, bedrijven en instellingen gekomen.

## 3.4 WKO, geothermie en biomassa

### 3.4.1 Doelen en middelen

Naast zon en wind zijn er nog andere vormen van duurzame of hernieuwbare energiebronnen, zoals het gebruik van aardwarmte, de opslag van warmte (en koude) in de bodem (WKO), en het gebruik van verschillende soorten biomassa. Deze bronnen spelen in het beleid en de praktijk van de Overbetuwse energievoorziening tot nu toe een beperkte rol.

In het programma 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' (2009) werd als doelstelling geformuleerd: 5 MW aan energie uit biomassa in 2030. Als eerste concrete project werd gedacht aan het opstellen van een uitvoeringsprogramma Bio-energie in samenwerking met de tuinbouw-/fruitsector (2009-2010), dat 200 ton CO<sub>2</sub>-reductie zou moeten opleveren.

In 2010 werd aangekondigd dat Overbetuwe ging meedoen aan een regionaal onderzoek naar de mogelijkheden om stroom op te wekken uit groenafval. Ook is er rond die tijd onderzocht of het sportcentrum de Helster verwarmd kon worden met biomassa (houtsnippen van snoeihout uit de regio).

Ook in de Routekaart 2017-2020 werd nog een (bescheiden) rol toebedacht aan biomassa: bij de 'ingrediënten duurzame energie' staan 75 woningen en vier bedrijven met houtpelletkachels genoemd. Inmiddels wordt stimulering van het gebruik van houtpellets niet meer wenselijk geacht, onder meer wegens de uitstoot van fijnstof. Ook met de toepassing van andere vormen van biomassa voor warmte wil de gemeente terughoudend zijn (Transitievisie Warmte, 2020).

Van geothermie wordt in Overbetuwe geen grote bijdrage aan de energievoorziening verwacht. De Transitievisie Warmte (2020) stelt: "In Overbetuwe lijkt warmte uit de bodem en diepere

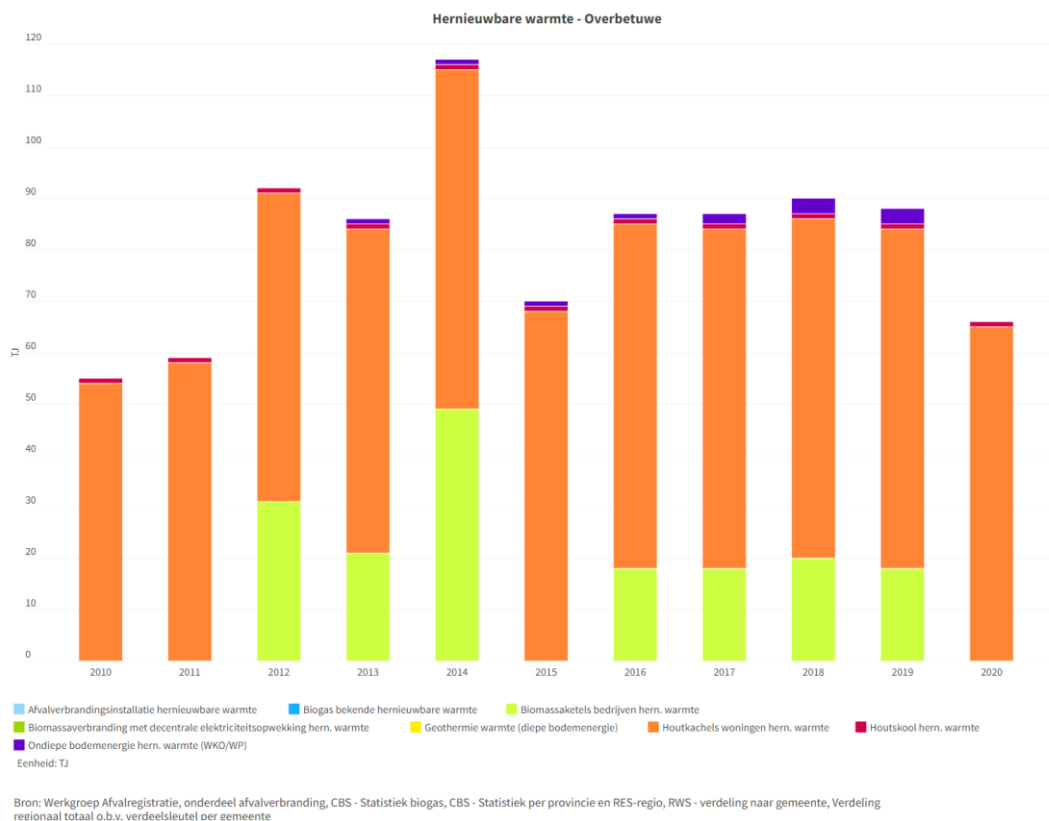
---

van de Nederlandse bevolking) daarvan een evenredig deel voor z'n rekening nam, zou dat minder dan 3 TJ zijn.

aardlagen voor collectieve oplossingen minder kansrijk.” Wel wordt een bijdrage van warmte uit oppervlakte- en afvalwater aan de Overbetuwse warmtevoorziening mogelijk geacht.

### 3.4.2 Resultaten

Figuur 3.3 laat de ontwikkeling zien van het gebruik van hernieuwbare warmte uit verschillende bronnen in Overbetuwe. Daaruit blijkt dat het hierbij vooral gaat om het gebruik van houtkachels in woningen (op een vrij stabiel niveau, rond de 65 TJ) en biomassaketels bij bedrijven (waarvan het gebruik fluctueert tussen 0 en 49 TJ). Andere bronnen spelen voorsnog een verwaarloosbare rol, maar ondiepe bodemwarmte vertoont wel een duidelijke groei (van 0 TJ in 2010 naar 3 TJ in 2019).



**Figuur 3.3: Bronnen van hernieuwbare warmte in Overbetuwe, 2010-2020 (in TJ). Bron: Klimaatmonitor.**

In de periode van 2016 t/m 2019 zijn er in de gemeente Overbetuwe met subsidie uit de ISDE (Investeringsubsidie duurzame energie) 22 biomassaketels geplaatst (12 particulier, 10 zakelijk) en 108 pelletkachels (98 particulier, 10 zakelijk).<sup>16</sup>

In de gemeente Overbetuwe zijn op dit moment geen geothermieprojecten gerealiseerd of in uitvoering.<sup>17</sup>

In Oosterhout zijn woningen aangesloten op het Nijmeegse warmtenet van Vattenfall. Dit net wordt gevoed met warmte uit de afvalverbrandingsinstallatie ARN in Weurt. In de toekomst zal

<sup>16</sup> Bron: RVO (ISDE Viewer). Sinds 1 januari 2020 komen biomassaketels en pelletkachels niet meer voor de ISDE in aanmerking.

<sup>17</sup> Bron: <https://geothermie.nl/index.php/nl/geothermie-aardwarmte/geothermie-in-nederland/projectoverzicht>.

de warmte voor dit net mogelijk uit geothermie of aquathermie (oppervlakte- of afvalwater) komen.

### 3.4.3 Beoordeling

In lijn met de landelijke ontwikkelingen zijn de verwachtingen van de rol die biomassa in de energievoorziening zou kunnen spelen in het afgelopen decennium sterk getemperd, mede gezien groeiende twijfel over de duurzaamheid ervan. De gemeente Overbetuwe heeft overigens nooit een actief beleid gevoerd om de toepassing van biomassa te bevorderen. Wel zijn er in het verleden enkele studies aangekondigd. Het aantal biomassaketels en pelletkachels is wel gegroeid, mede dankzij de ISDE.

De bijdrage van de bodem aan de warmtevoorziening is bescheiden, maar neemt toe. Mogelijk gaan ook oppervlakte- en afvalwater een rol spelen. Grootschalige toepassing van geothermie wordt niet voorzien.

De terughoudendheid van de gemeente Overbetuwe met betrekking tot biomassa lijkt achteraf bezien verstandig te zijn geweest. Er zijn in elk geval geen investeringen gedaan waarvan men, gezien de veranderde opvattingen over biomassa, spijt had kunnen krijgen.

## 4 Gemeentelijke gebouwen, taken en bedrijfsvoering

### 4.1 Gemeentelijk vastgoed

#### 4.1.1 Doelen en middelen

De voorbeeldrol van de gemeente heeft vanaf het begin een belangrijke plaats ingenomen in het klimaatbeleid van Overbetuwe. Een van de doelen van 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' was dat de gemeentelijke organisatie in 2015 klimaatneutraal zou zijn. Verduurzaming van de gebouwen in gemeentelijk eigendom moest daaraan een flinke bijdrage leveren. Zo werd van "het realiseren van een zeer duurzaam en voorbeeldstellend gemeentehuis" een CO<sub>2</sub>-reductie van 90 ton per jaar verwacht. Daarnaast werd geschat dat er op het elektriciteits- en gasverbruik van de gemeentelijke gebouwen respectievelijk 5 en 10% kon worden bespaard door gedragsveranderingen en eenvoudige besparingsmaatregelen, tezamen goed voor nog eens 11 ton CO<sub>2</sub>-reductie. Ook bij schoolgebouwen werd gerekend op een substantiële daling van de CO<sub>2</sub>-emissies, zowel door duurzame nieuwbouw (10 – 100 ton) als bij bestaande scholen (34,6 ton, via het 'Frisse scholen'-project).

In 2013 werd besloten om de daken van de brandweerkazerne in Valburg en sportcentrum De Helster in Elst van zonnepanelen te voorzien. De gemeente Overbetuwe trok daar 60.000 euro voor uit, met de bedoeling om een 'duurzaamheidssignaal' af te geven.

In de Routekaart 2017-2020 werd de instelling van een 'revoluerend fonds' voor de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed aangekondigd.

Nog vóór de bouw van het nieuwe gemeentehuis werden al energiebesparende maatregelen genomen bij de oude gemeentehuizen in Elst en Andelst. Het ging om maatregelen die zich zouden terugverdienen voordat de verhuizing zou plaatsvinden.

In 2018 verscheen de nota 'Visie op vastgoed' (Overbetuwe, 2018d). Zowel het onderhoud aan maatschappelijk vastgoed aangekondigd als nieuwbouw en grootschalige renovatie zouden volgens deze Visie voortaan duurzaam worden uitgevoerd. In november 2018 stemde de gemeenteraad in met de Duurzame Meerjarenonderhoudsplannen (DMJOP's) voor het gemeentelijk vastgoed. Voor de verduurzaming is in de komende 20 jaar € 1 miljoen beschikbaar. Voor 2021 stond een actualisatie van 'Visie op vastgoed' gepland.

In 2020 besloot Overbetuwe gebruik te maken van een SDE+-subsidie van een kleine 1,5 miljoen euro die het mogelijk maakt de komende vijftien jaar eigen panden van zonnedaken te voorzien. In eerste instantie gaat het om ongeveer 1500 panelen op zes panden in eigendom van de gemeente. In april 2020 stemde de gemeenteraad in met de investering van € 861.000 die voor deze zonnestroomsystemen nodig is.

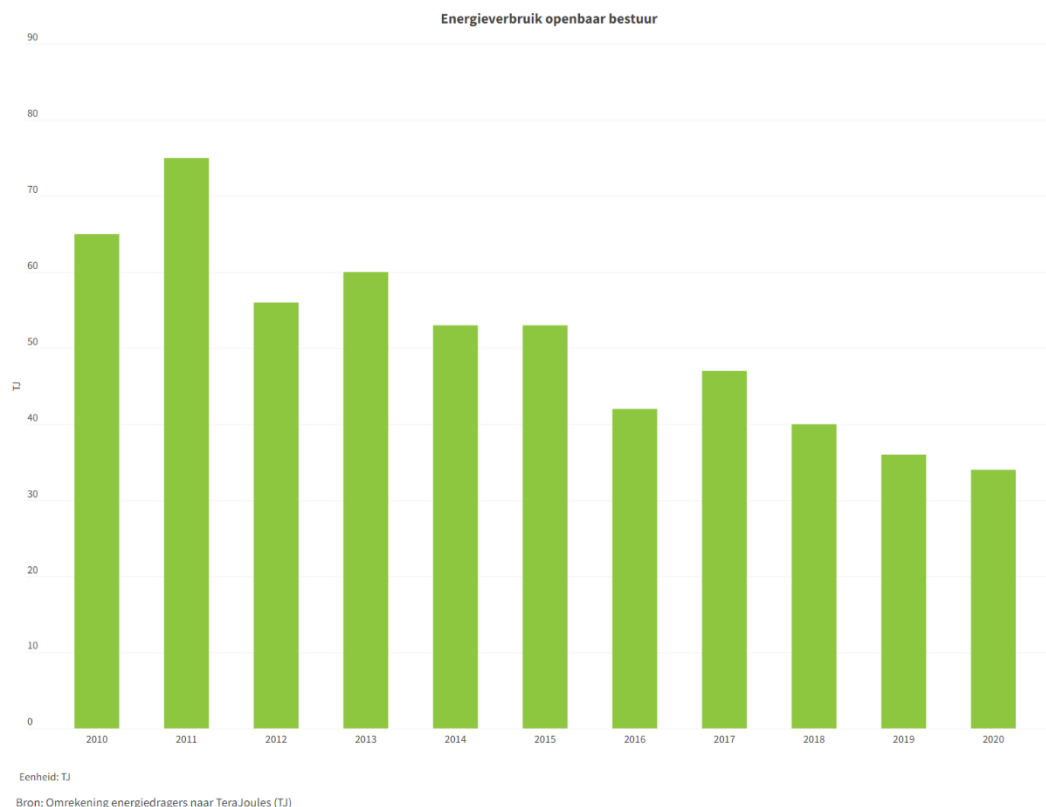
In juli 2020 werd het vernieuwde gemeentehuis in Elst in gebruik genomen. Energiebesparing en duurzaamheid hebben bij de ver/nieuwbouw veel aandacht gekregen. Het energielabel van het gemeentehuis is van G naar A gegaan.<sup>18</sup> Voor de isolatie is onder meer gebruik gemaakt van 5000 oude spijkerbroeken die in 2018 door inwoners van de gemeente zijn gedoneerd.

De Helster zal worden vervangen door een nieuw multifunctioneel sportcentrum. In oktober 2021 stelde de Raad hiervoor het Programma van Eisen vast. Het gebouw zal 'all electric' worden (zonder aardgasaansluiting) en een 'groen dak' krijgen.

<sup>18</sup> In september 2017 werd een motie van BBO en GroenLinks, waarin gevraagd werd om een energieneutraal gemeentehuis, verworpen.

### 4.1.2 Resultaten

Figuur 4.1 toont de ontwikkeling van het energieverbruik in de sector 'openbaar bestuur' in de gemeente Overbetuwe over de periode 2010-2020. Er is sinds 2013 sprake van een duidelijke daling, van 65 naar 34 TJ. Voor een deel is deze daling toe te schrijven aan het afstoten van gemeentelijk vastgoed en aan zachte winters, maar ook maar ook het doorvoeren van verduurzaamheidsmaatregelen heeft een rol gespeeld.



*Figuur 4.1. Energieverbruik in de sector 'openbaar bestuur' in Overbetuwe, 2010-2020, in TJ.  
Bron: Klimaatmonitor.*

Figuur 4.2 laat de verdeling van de openbare gebouwen in energielabelklassen in 2020 zien. De meeste gebouwen hebben energielabel A of hoger. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat niet alle gebouwen een energielabel hebben en dat de kans bestaat dat relatief energiezuinige gebouwen oververtegenwoordigd zijn bij de 'gelabelde' gebouwen.



Figuur 4.2: Energielabels van utiliteitsgebouwen in Overbetuwe, 2020. Bron: Klimaatmonitor.

#### 4.1.3 Beoordeling

Het oorspronkelijke streven om al in 2015 als gemeentelijke organisatie klimaatneutraal te zijn is niet gerealiseerd. Er zijn wel van het begin af aan acties ondernomen om het gemeentelijk vastgoed te verduurzamen, maar pas sinds de Routekaart 2017-2020 worden er op dit gebied grote stappen gezet, tot uiting komend in bijvoorbeeld het ter beschikking komen van een revolverend fonds, het aanbrengen van PV-panelen op diverse openbare gebouwen<sup>19</sup>, en het zeer energiezuinig uitvoeren van de ver/nieuwbouw van het gemeentehuis.

## 4.2 Openbare verlichting

### 4.2.1 Doelen en middelen

Na een geslaagde proef in de wijk De Helster in Elst besloot de gemeente in 2009 dat in alle woonwijken dimmers zouden worden geplaatst op de straatlantaarns (bijna 2100 stuks). Dit zou leiden tot een daling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 90 ton per jaar en een besparing op energie- en onderhoudskosten. De investering (ruim 233.000 euro) zou in tien jaar zijn terugverdiend.<sup>20</sup>

In februari 2018 werd het beleidsplan 'Licht in Overbetuwe' vastgesteld (Overbetuwe, 2018c). Een van de uitgangspunten met betrekking tot openbare verlichting was: per situatie bepalen wat de meest energiezuinige oplossing is die past bij budget en stand der techniek. Overbetuwe beschouwt zichzelf als volger van nieuwe technieken en heeft niet de ambitie om koploper te zijn. Voor 2021 stond een actualisatie van 'Licht in Overbetuwe' gepland.

<sup>19</sup> Het feit dat de gemeente zelf zonnepanelen op openbare gebouwen ging plaatsen betekende overigens wel dat die daken niet meer beschikbaar waren voor collectieve acties zoals die van WatBeters. Dit 'elkaar voor de voeten lopen' deed zich bijvoorbeeld voor bij sporthal De Bongerd in Heteren.

<sup>20</sup> Deze maatregel wordt in ECN (2010) als een voorbeeldproject naar voren gehaald.

#### 4.2.2 Resultaten

Het aandeel energiezuinige ledverlichting in straatlantaarns is de laatste jaren in Overbetuwe sterk gestegen. Overbetuwe had in 2016 nog maar 650 van de 9030 straatlantaarns uitgerust met ledlicht. Eind 2019 was dat gestegen tot 1550, oftewel 17,2 procent van het aantal lichtmasten. Verwacht werd dat het ledaandeel eind 2020 naar 23 procent zou groeien.

In de periode 2013-2018 is het elektriciteitsverbruik voor openbare verlichting en verkeersregelinstallaties in Overbetuwe gedaald van ruim 1,7 mln naar minder dan 1,5 mln kWh.<sup>21</sup>

#### 4.2.3 Beoordeling

Op dit beleidsterrein heeft Overbetuwe aanvankelijk een voortrekkersrol gespeeld (dimmen van openbare verlichting), maar later is bewust gekozen voor een 'volgende' rol. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de technische ontwikkelingen op het gebied van energiebesparende verlichting erg snel gaan. Grote investeringen in energiebesparende maatregelen kunnen daardoor al gauw worden achterhaald door nieuwe opties die nóg energiezuiniger zijn. Dit kan een motief zijn om het verduurzamen van de openbare verlichting in te passen in de bestaande cyclus van vernieuwing en vervanging.

### 4.3 Aanbestedingen en inkoopbeleid

#### 4.3.1 Doelen en middelen

In augustus 2013 stelde het College het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 vast (Overbetuwe, 2013). Daarin werd het streven vastgelegd om in 2015 100% duurzaam in te kopen. In september 2019 werden deze regels vervangen door het 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 gemeente Overbetuwe' (Overbetuwe, 2019). Daarin komt de doelstelling van '100% duurzaam inkopen' niet meer voor. Wel geldt het uitgangspunt dat de gemeente "ook als opdrachtgever en inkoper een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer" heeft en "overweegt [...] sociale, ecologische en economische aspecten mee te nemen bij Inkoop en aanbesteding".

De Routekaart 2017-2020 bevat het project: "Duurzaam aanbesteden energiecontracten voor restant energievraag, gebruiken lokaal geproduceerde duurzame energie door afsluiten langjarig leveringscontract".

#### 4.3.2 Resultaten

Over de periode 2015-2017 is onderzocht welke rol duurzaamheidsoverwegingen (naast andere aspecten) hebben gespeeld in de aanbestedingen van de gemeente Overbetuwe (Overbetuwe, 2018b). Daaruit bleek dat bij de 169 onderzochte aanbestedingen in 9,5% van de gevallen een geregistreerde, gemotiveerde afweging was gemaakt met betrekking tot duurzaamheid. In 8,3% van de gevallen was zo'n afweging niet gemaakt. In meer dan 80% van de gevallen is dus onbekend of er wel of niet sprake is geweest van expliciete duurzaamheidsafwegingen.

In 2017 hebben Overbetuwe en zestien andere gemeenten uit de regio Arnhem-Nijmegen besloten de komende vijf jaar voor hun elektriciteitsvoorziening gebruik te gaan maken van duurzame energiebronnen in de eigen regio. De Europese aanbesteding werd gewonnen door

---

<sup>21</sup> Bron: Klimaatmonitor, op basis van gegevens van Rijkswaterstaat. Na 2018 heeft Rijkswaterstaat de monitoring van deze gegevens stopgezet.

de lokale Nijmeegse energieleverancier De Groene Stroomfabriek, die in samenwerking met de stichting Wiek II nieuwe wind- en zonneparken gaat realiseren. Sinds 2021 neemt Overbetuwe in regionaal verband ook deel aan projecten waarmee de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het ingekochte aardgas wordt gecompenseerd.

Ook het indirecte energiegebruik dat voortvloeit uit Overbetuwse aanbestedingen wordt geleidelijk verduurzaamd. Zo werd bijvoorbeeld in mei 2019 bekend dat de openbare aanbesteding van het groenonderhoud voor de periode 2019-2022 is gewonnen door Vaarkamp BV. Bij de gunning speelden de CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen die het bedrijf neemt mede een rol.

#### 4.3.3 Beoordeling

De doelstelling van '100% duurzaam inkopen' is in 2019 in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid niet meer expliciet opgenomen. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat 100% duurzaam moeilijk te realiseren is als daarbij ook alle schakels in de ketens van toeleveranciers worden meegenomen. Er hoeft in al die ketens immers maar één schakel te zitten waar nog wel CO<sub>2</sub>-uitstoot plaatsvindt om de claim ongeldig te maken (aannemende dat 'duurzaam' onder meer inhoudt: 'zonder netto CO<sub>2</sub>-uitstoot').

Veel overheden hebben echter wel stappen gezet om het streven naar 100% duurzaam inkopen toch handen en voeten te geven. Zo hebben veel gemeenten het 'Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 – 2020' (waarvan de geldigheid in 2021 is verlengd) ondertekend. Daarmee verplichten zij zich tot het opstellen van een actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, waarbij ze gebruik kunnen maken van de expertise van PIANOo (het Expertisecentrum Aanbesteden). De gemeente Overbetuwe behoort niet tot de ondertekenaars van dit Manifest en is ook niet in latere instantie toegetreden.

In de praktijk blijken duurzaamheids- en klimaataspecten wel degelijk een rol te spelen bij inkoop en aanbestedingen van de gemeente Overbetuwe. Het ontbreekt echter aan een expliciet afwegings- en verantwoordingskader om de 'koopkracht' van de gemeente systematisch in te zetten als instrument van het klimaatbeleid.

### 4.4 Organisatorische maatregelen en internationale samenwerking

#### 4.4.1 Doelen en middelen

In 2008 werd bij de gemeente Overbetuwe een klimaatcoördinator aangesteld, die de taak kreeg om de doelstelling 'Overbetuwe klimaatneutraal in 2030' in concrete plannen te vertalen. Hiervoor werd een bedrag van € 30.000 uitgetrokken.

Globaal genomen was er in de periode 2008-2021 1,5 tot 2,0 fte aan menskracht specifiek voor klimaatbeleid beschikbaar.

In juli 2011 ondertekende de gemeente Overbetuwe 'Covenant of Mayors for Climate & Energy'. Dit is een internationaal samenwerkingsverband van lokale overheden dat zich richt op acties om bij te dragen aan de beperking van klimaatverandering.

Van 2012 tot 2015 participeerde Overbetuwe in het KLIKER-project (Klimaschutz in Kommunen in der Euregio Rhein-Waal). Daarin werd samen met vijf andere Nederlandse en vijf Duitse gemeenten gewerkt aan klimaatmanagement. Doel van de samenwerking was het delen van kennis, ervaringen en oplossingen om bij te dragen aan de doelstelling van 20% CO<sub>2</sub>-reductie in 2020. KLIKER werd gefinancierd met bijna 6 ton aan EU-subsidie (Euregio). Ook de provincie

Gelderland en de deelstaat Nordrhein-Westfalen droegen financieel bij. De gemeente Overbetuwe leverde een bijdrage 'in natura' in de vorm van werk door ambtenaren.

In 2016 werd op initiatief van de gemeenteraad de 'Werkgroep Duurzaam Overbetuwe' (WDO) ingesteld. De WDO was bedoeld als adviesorgaan en klankbord voor het College over het duurzaamheidsbeleid (niet alleen klimaat). Alle raadsfracties waren in de WDO vertegenwoordigd. De WDO heeft zich bezig gehouden met de voortgang van de acties uit de Routekaart 2017-2020 en heeft in juni 2019 een raadsconferentie over duurzaamheid georganiseerd. De werkgroep is na deze conferentie weer opgeheven.

#### 4.4.2 Resultaten

In 2014 moest worden vastgesteld dat Overbetuwe het in 2011 ondertekende Covenant of Mayors niet waar zou kunnen maken. De gemeente had gehoopt dat aansluiting bij dit netwerk niet alleen zou bijdragen aan de uitwisseling van kennis en ervaring, maar ook de weg zou effenen naar Europese subsidies. De schaal van de projecten die voor zulke subsidies in aanmerking komen bleek in de praktijk voor Overbetuwe te groot te zijn. Ook waren er te hoge administratieve lasten verbonden aan het lidmaatschap van het Covenant. Inmiddels is Overbetuwe niet meer bij het Covenant of Mayors aangesloten.

Het KLIKER-project heeft gezorgd voor uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van klimaatbeleid tussen lokale overheden in de Euregio Rijn-Waal. Een van de KLIKER-workshops heeft in april 2014 in Elst plaatsgevonden. Het project heeft echter niet geleid tot duidelijke vervolgacties of een vorm van duurzame grensoverschrijdende samenwerking.

#### 4.4.3 Beoordeling

Gedurende de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft, heeft de gemeente Overbetuwe een bescheiden hoeveelheid menskracht ter beschikking gehad die zich specifiek aan klimaatbeleid kon wijden. Daarnaast heeft vanuit de raad korte tijd de WDO gefunctioneerd. Minstens zo belangrijk is de mate waarin het 'klimaatbewustzijn' is gegroeid binnen de gemeentelijke organisatie als geheel. Dit is niet direct meetbaar, maar komt tot uitdrukking in de beleidsvoorstellen die worden gedaan en keuzes die worden gemaakt op de diverse terreinen van het gemeentelijk beleid, zoals deze elders in dit rapport naar voren komen.

Op het gebied van internationale samenwerking is het klimaatbeleid van Overbetuwe tot nu toe beperkt gebleven tot een tweetal losse acties, die voor zover bekend geen blijvende of structurele effecten hebben gehad.

## 5 Woningen<sup>22</sup>

### 5.1 Doelen en middelen

Voor nieuwbouw had Overbetuwe in het programma 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' (2009) het voornemen uitgesproken om bouwbeleid vast te stellen waarin de eisen voor de energieprestatie tenminste 25% scherper zouden zijn dan die van het (landelijke) Bouwbesluit. Hiervan werd een CO<sub>2</sub>-reductie van 1400 ton verwacht. Het streven naar zo'n algemeen geldende strengere norm is in de Routekaart 2017-2020 niet meer terug te vinden. Wel stond daarin de doelstelling dat er in 2020 in Overbetuwe 150 nieuwbouwwoningen zouden zijn met een warmtepomp. Ook zouden er in 2018 minimaal 50 Nul-Op-de-Meter (NOM) woningen moeten zijn.

In november 2017 nam de gemeenteraad een motie aan waarin het college van B&W wordt verzocht te streven naar 100% aardgasloze nieuwbouw en plannen te maken voor het loskoppelen van het gas van bestaande woningen.

Voor het verbeteren van de energie-efficiëntie van bestaande woningen heeft Overbetuwe de afgelopen jaren diverse beleidsinstrumenten ingezet. In 2008 werd gestart met de 'Energiebox'-actie. Huishoudens met lage inkomens konden, naast gratis energieadvies, een energiebox krijgen met energiebesparende artikelen ter waarde van 75 euro. De bedoeling was dat 5000 huishoudens een energiebox zouden krijgen en dat er daarvan 750 daadwerkelijk energiebesparende maatregelen zouden treffen. De gemeente Overbetuwe trok er € 400.000 voor uit en Nuon droeg € 200.000 bij.

Van 2009 t/m 2016 heeft Overbetuwe ook een subsidieregeling gehad waarvoor energiebesparende maatregelen (isolatie) bij huishoudens in aanmerking kwamen. De gemeente stak hier zelf € 20.000 per jaar in; daarnaast werd de regeling mede gefinancierd door de provincie Gelderland. In 2016 werd deze subsidieregeling opgevolgd door de mogelijkheid van een 'duurzaamheidslening', die in samenwerking met het Stimuleringsfonds volkshuisvesting wordt verstrekt. De duurzaamheidslening is intussen samengevoegd met een andere regeling en heet nu 'Toekomstbestendig Wonen Lening'.

In maart 2013 werd een Energiemarkt gehouden in Elst, een initiatief van Het Groene Podium en de gemeente Overbetuwe, waar lokale ondernemers, bedrijven en leveranciers zich konden presenteren. Bewoners konden informatie inwinnen over energiebesparing of over de verschillende subsidieregelingen.

In april 2017 werd een duurzaamheidsmarkt gehouden in het gemeentehuis te Elst, waarop het 'Energieloket' werd gepresenteerd. Op het (online) Energieloket, dat in regionaal verband is georganiseerd, is informatie te vinden over energiebesparende maatregelen, financieringsmogelijkheden en subsidies. Inwoners van de gemeente Overbetuwe kunnen ook terecht bij het Loket Duurzaam Wonen Plus, elke woensdagmiddag in het gemeentehuis in Elst. Het Energieloket verzorgt ook acties gericht op energiebesparing. Zo waren er eind 2021 bijvoorbeeld een cadeaubonnenactie voor gratis energiebesparende producten en een webinar over isolatie. Ook konden inwoners van Overbetuwe zich inschrijven voor een actie waarbij ze een offerte voor isolatie ontvangen van door het Energieloket geselecteerde installateurs. De gemeente Overbetuwe benadert haar inwoners via verschillende kanalen over verduurzaming, zoals (nieuws)brieven, sociale media en stands op markten.

<sup>22</sup> De toepassing van zonne-energie op woningen blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing; zie hiervoor § 3.3.

Eind 2019 heeft opnieuw een duurzaamheidsmarkt plaatsgevonden, gecombineerd met participatie over de Transitievisie warmte. In juli 2020 werd deze Transitievisie warmte vastgesteld, als uitvloeisel van het landelijke Klimaatakkoord. Daarin staan de eerste stappen op weg naar een volledig aardgasvrije warmtevoorziening voor woningen en gebouwen in 2050. Elst Centrum, Elst Oost, Herveld Noord en Elst Noordwest zijn geïdentificeerd als de meest kansrijke wijken om als eerste nader te onderzoeken. Daarnaast wordt in alle dorpen en wijken het duurzaam en ‘transitiegereed’ maken van gebouwen gefaciliteerd door een gemeentebrede aanpak.

Aansluitend bij de Transitievisie warmte hebben de gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties in december 2019 prestatieafspraken gemaakt, waarin is afgesproken dat gezamenlijk wordt gewerkt naar een CO<sub>2</sub>-neutrale sociale huurvoorraad in 2050. Het zetten van realistische stappen, aansluitend bij de renovatieplanning van woningen is het uitgangspunt om de huurvoorraad CO<sub>2</sub>-neutraal te maken. Voor de huurder zullen de maatregelen niet voor stijging van de woonlasten zorgen en in ieder geval voor extra comfort in de woning. In december 2020 en december 2021 zijn opnieuw prestatieafspraken gemaakt. De meest recente zijn opgesplitst in jaarafspraken voor 2022 en kaderafspraken voor de periode 2022 t/m 2025. De kaderafspraken moeten in de loop van 2022 nog worden uitgewerkt en geconcretiseerd.

## 5.2 Resultaten

De ‘algemene’ aanscherping van de energieprestatie-eisen voor nieuwbouwwoningen met 25% ten opzichte van het Bouwbesluit, zoals beoogd in ‘Overbetuwe naar klimaatneutraal’, is niet gerealiseerd. Wel zijn er diverse nieuwbouwprojecten tot stand gekomen met bijzonder energiezuinige woningen. Zo werden in september 2017 in Herveld de eerste vier sociale nul-op-de-meterhuurwoningen in Overbetuwe opgeleverd. In maart 2019 werd bekend dat Woonstichting Valburg zo’n dertig nul-op-de-meterwoningen zou gaan bouwen in Zetten en Herveld. Het gaat om soortgelijke woningen als in het genoemde pilotproject in Herveld, dat door huurders en verhuurders als zeer succesvol werd omschreven. Het doel uit de Routekaart (50 NOM-woningen in 2018) is niet verwezenlijkt, maar begint dus wel in zicht te komen.

Ook de projecten gericht op de bestaande bouw hebben resultaten opgeleverd. Aan de ‘Energiebox’-actie (2008-2009) hebben 4.925 huishoudens meegedaan. De uitstoot van CO<sub>2</sub> was dankzij de actie met zo’n 3000 ton gereduceerd. Voor deze resultaten ontving Overbetuwe in november 2009 de Gelderse Energieprijs. Volgens het juryrapport werden met het ‘energieadvies aan huis’ veel inwoners bereikt die anders misschien lastig te bereiken zouden zijn. Ook waren in Overbetuwe in totaal 35 mensen met een uitkering opgeleid tot energieadviseur.

Van de gemeentelijke subsidie voor woningisolatie hebben in de periode 2009-2016 zo’n 1250 huishoudens gebruik gemaakt.

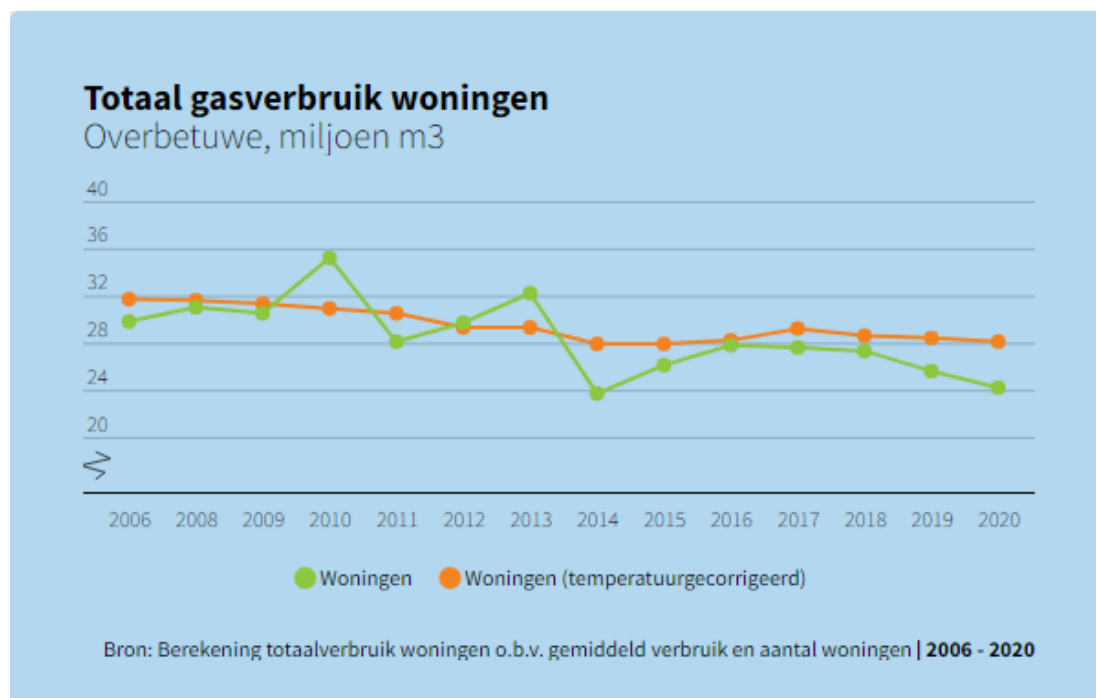
Uit een in 2020 uitgevoerde evaluatie van de leningen van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) in Overbetuwe bleek dat er veel belangstelling bestond voor de duurzaamheidslening. In 2017 zijn er bijna 20 leningen verstrekt, in 2018 40 en in 2019 bijna 100. Het gemiddelde geleende bedrag is ongeveer € 7500. De leningen werden voor 80% gebruikt voor het aanbrengen van PV-panelen (zie § 3.3).

Sinds de start van de landelijke subsidieregeling ISDE in 2016 zijn er in de gemeente Overbetuwe 236 warmtepompen met ISDE-subsidie bij particulieren geplaatst.<sup>23</sup> Daarmee is het doel uit de Routekaart gerealiseerd. In de gemeente Overbetuwe werden in 2016 en 2017 per 10.000 inwoners 46 ISDE-aanvragen gedaan; iets minder dan het landelijk gemiddelde van

<sup>23</sup> Bron: RVO (ISDE Viewer).

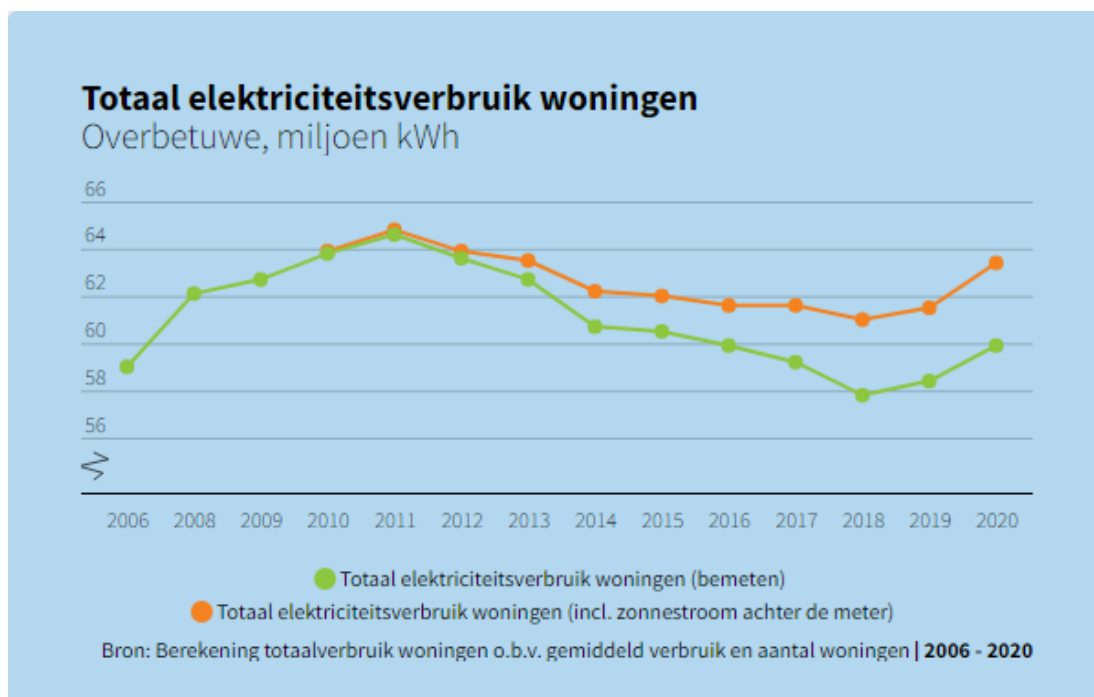
50,9.<sup>24</sup> Naast warmtepompen betroffen deze subsidieaanvragen vooral pelletkachels. Van de (niet meer bestaande) landelijke regeling Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH) maakten in Overbetuwe in 2017 32,3 per 10.000 inwoners gebruik; iets meer dan het landelijk gemiddelde van 27,9. De SEEH werd vooral gebruikt voor vloer- en spouwmuurisolatie.

Het (temperatuurgecorrigeerde) aardgasverbruik van woningen in de gemeente Overbetuwe is in de periode 2006-2020 licht gedaald, van bijna 32 naar 28 miljoen m<sup>3</sup> (zie Figuur 5.1). Het elektriciteitsverbruik is daarentegen gestegen, van 59 naar ruim 63 miljoen kWh (zie Figuur 5.2). Het elektriciteitsverbruik per woning is wel gedaald.



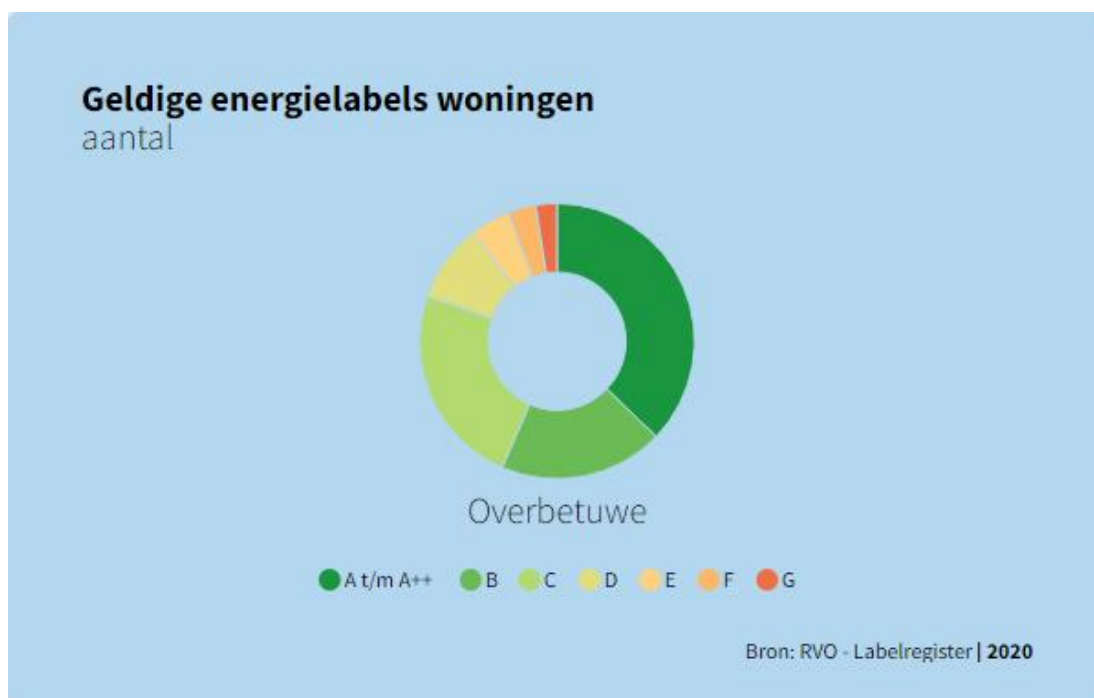
Figuur 5.1: Totaal gasverbruik woningen in Overbetuwe, 2006-2020. Bron: Klimaatmonitor.

<sup>24</sup> Bron: [www.vattenfall.nl/kennis/onderzoek-vattenfall-energiesubsidies/](http://www.vattenfall.nl/kennis/onderzoek-vattenfall-energiesubsidies/).



Figuur 5.2: Totaal elektriciteitsverbruik woningen in Overbetuwe, 2006-2020. Bron: Klimaatmonitor.

Figuur 5.3 laat de verdeling van het aantal geldige energielabels in Overbetuwe zien over de verschillende labelklassen in 2020. Daaruit blijkt dat meer dan de helft van de geldige labels in de klasse A++, A+, A of B zat. Hierbij moet wel opgemerkt dat het om in totaal bijna 9400 woningen met een geldig label gaat, terwijl het totale aantal woningen in de gemeente Overbetuwe veel groter is (ongeveer 20.000).



Figuur 5.3: Verdeling van de geldige energielabels van woningen in Overbetuwe over energieklassen, 2020.

### 5.3 Beoordeling

De landelijke energie-eisen voor de woningbouw zijn de afgelopen jaren in hoog tempo strenger geworden. Sinds 1 januari 2021 moeten alle vergunningaanvragen voor nieuwbouw voldoen aan de eisen voor 'bijna energieneutrale gebouwen' (BENG). De oorspronkelijke ambitie van Overbetuwe om nog eens 25% scherpere eisen te stellen dan de geldende normen van het Bouwbesluit is daarmee minder realistisch en wellicht ook minder relevant geworden. Intussen zijn er wel enkele 'nul-op-de-meter'-projecten van de grond gekomen.

De gemeente Overbetuwe heeft op verschillende manieren geprobeerd om eigenaren en bewoners van bestaande woningen te stimuleren tot en te helpen bij het energiezuiniger maken van hun woning. De effectiviteit van deze acties is moeilijk te bepalen, omdat niet bekend is of huurders en eigenaren die bijvoorbeeld van een bepaalde regeling gebruik gemaakt hebben om energiebesparende maatregelen te treffen zouden hebben afgezien van deze maatregelen zonder die regeling. Er zijn in elk geval geen aanwijzingen dat de gemeente Overbetuwe sterk afwijkt van andere, vergelijkbare gemeenten in Nederland.

Voor de verduurzaming van (bestaande) sociale huurwoningen maakt de gemeente gebruik van prestatieafspraken met de woningcorporaties. Hierbij is er altijd een spanningsveld tussen de benodigde investeringen en de financiële ruimte van de corporaties, die als primaire taak hebben het zorgen voor betaalbare woonruimte. Ook in dit opzicht wijkt Overbetuwe niet wezenlijk af van andere gemeenten.

Het energiegebruik en de CO<sub>2</sub>-uitstoot van woningen worden mede bepaald door het gedrag van de bewoners. Dit gedrag is slechts in beperkte mate via gemeentelijk beleid te beïnvloeden. In vergelijking met andere gemeenten lijkt Overbetuwe hier ook relatief weinig pogingen toe te doen.

## 6 Bedrijven<sup>25</sup>

### 6.1 Doelen en middelen

De gemeente Overbetuwe heeft steeds gezocht naar samenwerking met het lokale bedrijfsleven om de energiebesparings- en CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen te realiseren. In het begin kreeg met name de agrarische sector veel aandacht. Er werd onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor duurzame melkveehouderij en in 2011 werden 250 boeren door de gemeente benaderd met een plan om gezamenlijk op te trekken bij het plaatsen van zonnepanelen op daken van schuren, stallen en loodsen.

In 2013 werd een 'Koploperproject duurzaam ondernemen' opgezet, waarin de zes deelnemende bedrijven werden doorgelicht op duurzaamheid en werd gekeken naar nieuwe kansen, onder meer op het gebied van energiebesparing. Ook aan andere bedrijven werden energiescans aangeboden.

In april 2017 werd een intentieverklaring getekend om de bedrijventerreinen De Aam en Merm in Elst te verduurzamen. Het betreft een samenwerking tussen de Stichting Parkmanagement Overbetuwe, de gemeente Overbetuwe en de Stichting Bedrijventerrein Energiepositief (BE Positive, BE+)<sup>26</sup>. Doel is met de 150 ondernemers het energieverbruik terug te dringen en te streven naar een CO<sub>2</sub>-neutraal bedrijvenpark.

Het Bedrijvenloket van de gemeente Overbetuwe vervult ook een rol in het energie- en klimaatbeleid. Zo organiseerde het Bedrijvenloket bijvoorbeeld in 2019 en 2020 informatiebijeenkomsten voor ondernemers die overwogen zonnepanelen aan te brengen op hun bedrijfsdak.

Behalve het stimuleren van energiebesparing heeft de gemeente voor de grotere energiegebruikers ook een meer dwingend beleidsinstrument ter beschikking. Op grond van het Activiteitenbesluit (art. 2.15) zijn bedrijven ('inrichtingen') die meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of meer dan 25.000 m<sup>3</sup> aardgasequivalenten gebruiken namelijk verplicht om alle energiebesparingsmaatregelen te treffen waarvan de terugverdientijd 5 jaar of minder bedraagt. Een bedrijf kan hieraan voldoen door maatregelen te nemen die op de Erkende Maatregelenlijst (EML) voor energiebesparing staan.<sup>27</sup> De handhaving van deze regel is door de gemeente Overbetuwe toevertrouwd aan de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Volgens de ODRA zijn er in de gemeente Overbetuwe 335 bedrijven die onder deze verplichting vallen. Bij het toezicht op deze bedrijven wordt gebruik gemaakt van een subsidieregeling van de provincie Gelderland<sup>28</sup>. Op grond van deze regeling moet in de periode 2018-2024 50% van de bedrijven gecontroleerd worden.

Voor de meeste inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen gelden alleen algemene regels, maar voor sommige is een omgevingsvergunning vereist. In Overbetuwe zijn ongeveer 40 vergunningplichtige bedrijven waarvoor B&W het bevoegd gezag is. De vergunningen voor deze bedrijven bevatten ook voorschriften met betrekking tot energiebesparing. Meestal betreft dit de verplichting om het energieverbruik jaarlijks te registreren en om vierjaarlijks een

<sup>25</sup> De toepassing van zonne-energie bij bedrijven blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing; zie hiervoor § 3.3.

<sup>26</sup> BE+ is een landelijk initiatief om 250 oudere bedrijfsterreinen CO<sub>2</sub>-neutraal en energiepositief te maken.

<sup>27</sup> Voor 19 bedrijfstakken bestaat zo'n EML. Zie <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/erkende-maatregelenlijsten>.

<sup>28</sup> <https://www.gelderland.nl/Subsidies/gemeentelijk-toezicht-op-energiebesparing>.

energiebesparingsonderzoek ter goedkeuring bij het bevoegd gezag aan te leveren. In recent verleende vergunningen wordt ook meer specifiek aangegeven waaraan het energiebesparingsonderzoek minimaal moet voldoen. Verder zijn er - momenteel nog maar enkele - vergunningen waarbij wordt aangegeven dat bedrijven moeten voldoen aan de EML van de desbetreffende bedrijfstak.

## 6.2 Resultaten

De uitgevoerde energiescans bij bedrijven leidden vaak tot het ontdekken en uitvoeren van flinke energiebesparingsopties. Zo bleek in 2014 uit een evaluatie van een project met energiescans in 51 horecabedrijven in Overbetuwe dat na uitgevoerde adviezen in een jaar tijd 13 procent elektriciteit en 10 procent aan gas was bespaard.<sup>29</sup>

Sinds de start van de ISDE in 2016 zijn er in de gemeente Overbetuwe 211 warmtepompen met ISDE-subsidie bij bedrijven geplaatst.<sup>30</sup>

Bij de controles door de ODRA op de naleving van de verplichting tot het nemen van energiebesparende maatregelen bij bedrijven worden slechts zelden overtredingen geconstateerd. Volgens de ODRA waren deze in de afgelopen drie jaar op de vingers van één hand te tellen. Bij constatering van een overtreding wordt eerst de gelegenheid geboden om de overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken. Als dat niet op tijd gebeurt, kan een last onder dwangsom worden opgelegd. In de gemeente Overbetuwe is dit in de afgelopen drie jaar niet voorgekomen.

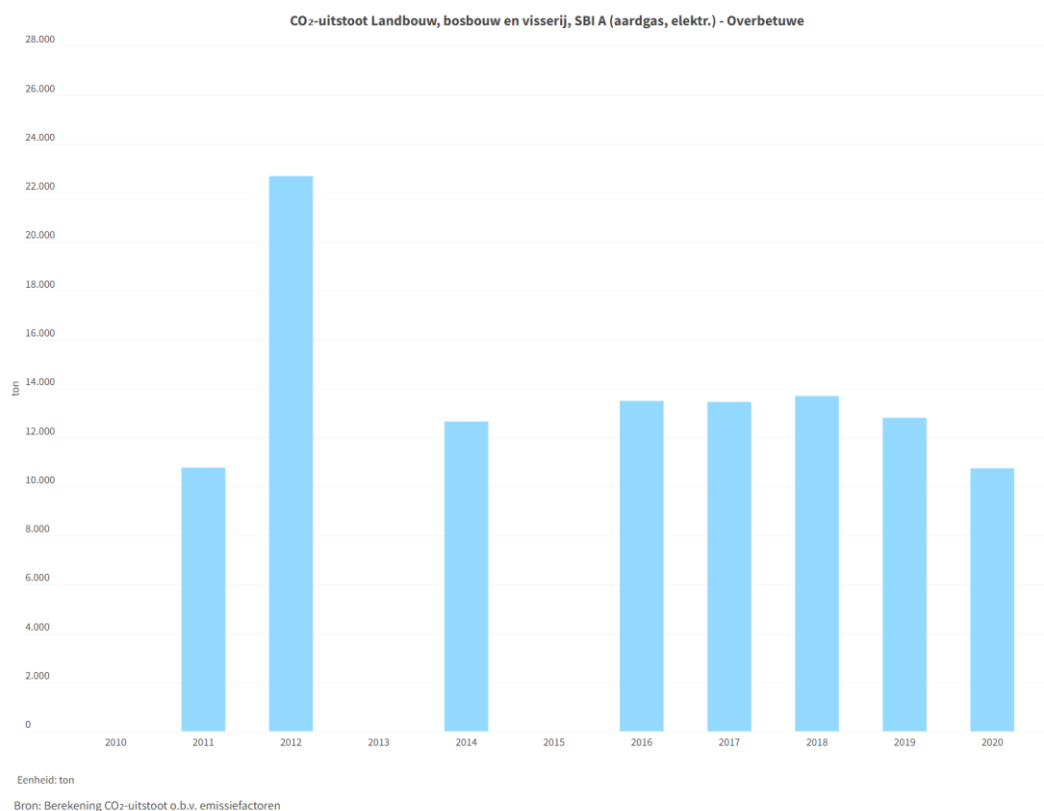
Als we kijken naar de ontwikkeling van de emissies in de diverse sectoren, dan zien we dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de landbouw in de gemeente Overbetuwe in 2020 weer op hetzelfde niveau lag als in 2011, na een (onverklaarde) piek in 2012<sup>31</sup> en een tamelijk constant niveau (rond de 13 kiloton) in de jaren daarna (zie Figuur 6.1).

---

<sup>29</sup> Bron: De Gelderlander, 19 februari 2014.

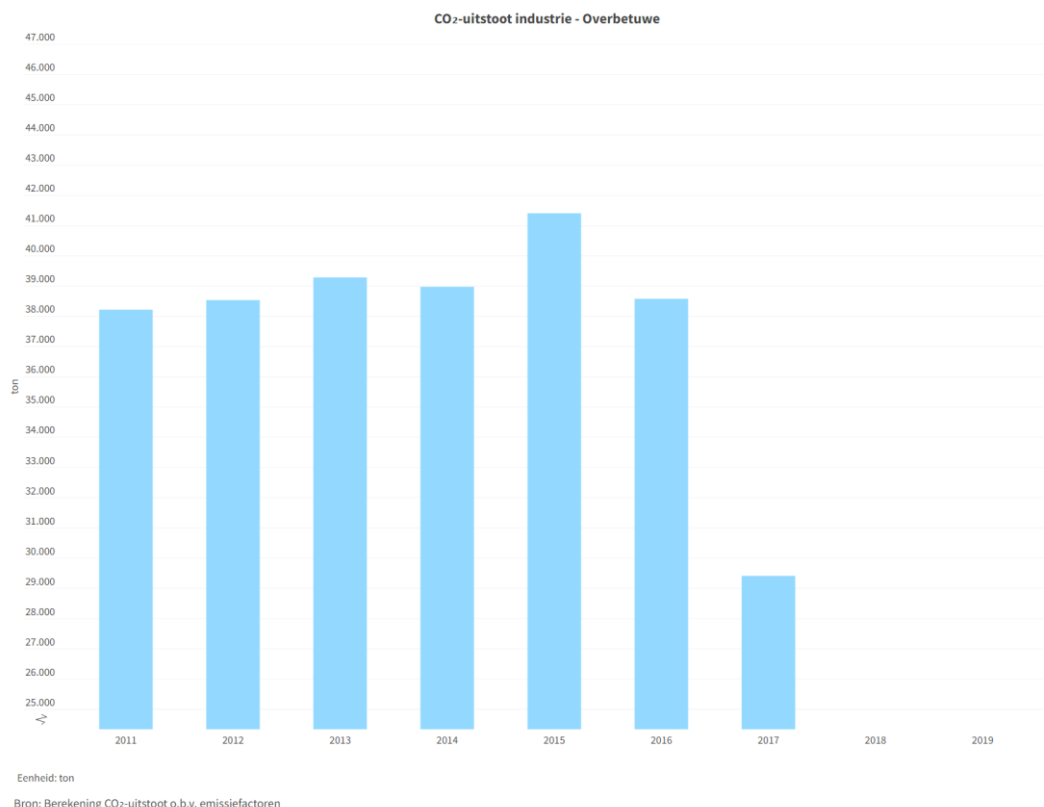
<sup>30</sup> Bron: RVO (ISDE Viewer).

<sup>31</sup> Het is niet ondenkbaar dat er een fout is gemaakt bij het invoeren van de emissiegegevens en dat de gerapporteerde emissie voor 2012 feitelijk de som van de emissies in 2012 en 2013 is. Voor 2013 bevat de database namelijk geen emissiegetal.



*Figuur 6.1: CO<sub>2</sub>-uitstoot van de landbouw (SBI A) in Overbetuwe, 2011-2020. Bron: Klimaatmonitor.*

De CO<sub>2</sub>-emissies van de industrie in de gemeente Overbetuwe zijn vanaf 2011 eerst gestegen van ruim 38 naar ruim 41 kiloton in 2015, en daarna weer gedaald naar ruim 29 kiloton in 2017 (het meest recente jaar waarvoor gegevens bekend zijn (zie Figuur 6.2)).



*Figuur 6.2: CO<sub>2</sub>-uitstoot van de industrie (SBI C) in Overbetuwe, 2011-2017. Bron: Klimaatmonitor.*

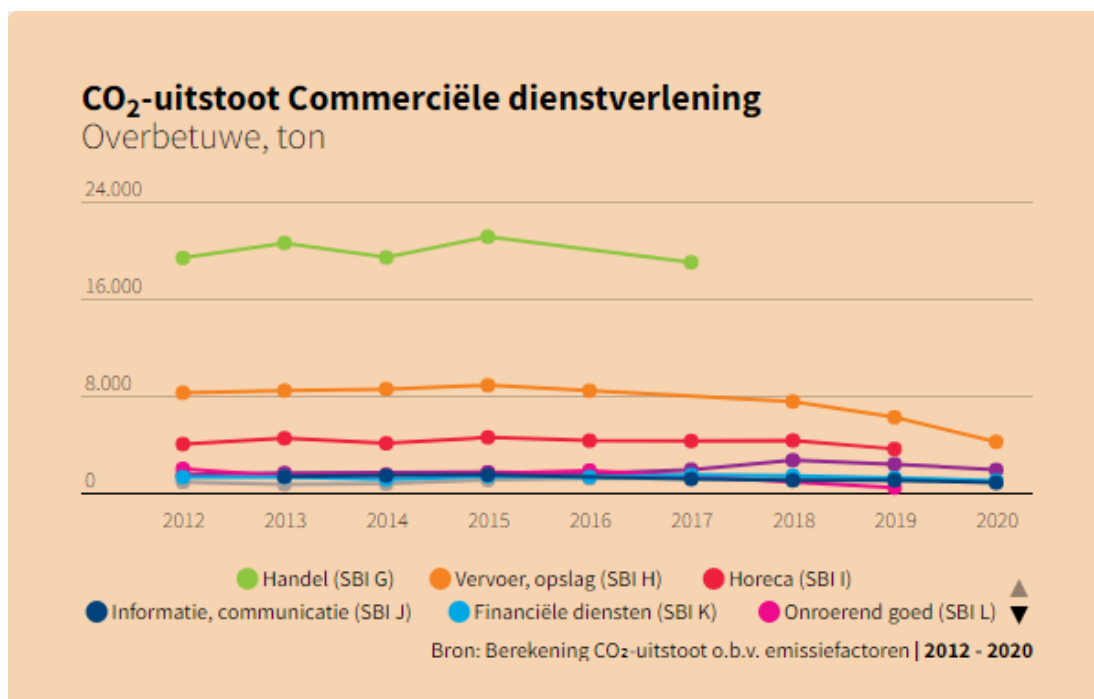
Een van de grootste individuele bronnen van CO<sub>2</sub>-uitstoot in Overbetuwe is de Wienerberger steenfabriek in Heteren. Dit is tevens de enige installatie in de gemeente die onder het EU-systeem voor broeikasgasemissiehandel (ETS) valt. De CO<sub>2</sub>-emissie van deze fabriek is tussen 2010 en 2019 vrijwel gelijk gebleven (ongeveer 9 kiloton per jaar<sup>32</sup>).

Bij de commerciële dienstverlening is de sector 'handel' (SBI G) de grootste bron van CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gemeente Overbetuwe (zie Figuur 6.3). De uitstoot van deze sector is in de periode 2012-2017 weinig veranderd (rond de 19 kiloton per jaar). De sterke daling van de emissies in de sector 'vervoer en opslag' (SBI H) in 2020 (met bijna 33%, van 6,2 naar 4,2 kiloton) kan niet alleen worden verklaard uit de afname van de economische activiteit in deze sector als gevolg van de pandemie. De daling is sterker dan de algemene daling van de productie in deze bedrijfstak<sup>33</sup> en begon al vóór 2020. Het lijkt er dus op dat we hier ook het resultaat zien van energiebesparing en een overgang naar duurzame energiebronnen.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Bron: RIVM, Emissieregistratie (emissieregistratie.nl)

<sup>33</sup> Volgens het CBS daalde de bruto toegevoegde waarde (in basisprijzen) in de bedrijfstakken handel, vervoer en horeca (SBI G t/m I) in 2020 in Nederland met 7,4%.

<sup>34</sup> Aannemende dat er geen grote bedrijfssluitingen zijn geweest die het beeld vertekenen. Overigens betreft het hier alleen de emissies van aardgas- en elektriciteitsverbruik (inclusief elektrisch railvervoer). De emissies van het wegvervoer binnen deze sector zijn opgenomen onder 'verkeer en vervoer' (zie hoofdstuk 7).



Figuur 6.3: CO<sub>2</sub>-uitstoot van sectoren in de commerciële dienstverlening in Overbetuwe, 2012-2020. Bron: Klimaatmonitor.

### 6.3 Beoordeling

Over het afgelopen decennium vertoont de CO<sub>2</sub>-uitstoot bij bedrijven in de gemeente Overbetuwe nog geen duidelijk dalende trend. Het lijkt erop dat de gerealiseerde energiebesparing en emissiereducties ongeveer gelijke tred houden met de groei van de productie/activiteit, zodat de emissies per saldo ongeveer gelijk blijven.

Het beleid van de gemeente Overbetuwe is vooral gericht geweest op het stimuleren van (samenwerking bij) energiebesparing bij bedrijven. Waarschijnlijk is het meeste 'laaghangend fruit' op dit gebied inmiddels wel geplukt. Rendabele energiebesparingsopties, die zich binnen enkele jaren terugverdienen en goed inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering, worden tegenwoordig niet vaak meer over het hoofd gezien. De grote stappen op weg naar CO<sub>2</sub>-neutrale bedrijven en bedrijfsterreinen, zoals ook afgesproken in het Klimaatakkoord, moeten echter nog worden gezet. Gemeenten spelen hierbij vooral een ondersteunende en faciliterende rol.

## 7 Verkeer en vervoer

### 7.1 Doelen en middelen

Er zijn verschillende manieren waarop een gemeente invloed kan uitoefenen op de uitstoot van broeikasgassen door verkeer en vervoer. Ze kan dat bijvoorbeeld doen door middel van maatregelen gericht op:

- verbetering van doorstroming en bereikbaarheid;
- vermindering van de vraag naar mobiliteit;
- verandering van de 'modal split' (stimuleren van niet-gemotoriseerd verkeer en openbaar vervoer);
- stimulering van het gebruik van voertuigen en brandstoffen met lagere broeikasgasemissies.

We zullen hier vooral aandacht besteden aan de drie laatstgenoemde manieren, omdat de eerste meestal niet primair vanuit klimaatbeleid wordt gemotiveerd.

In 2008 is Overbetuwe samen met de Stadsregio Arnhem-Nijmegen bij vijftien bedrijven met een groot wagenpark onderzoek gaan doen naar de haalbaarheid van omschakelen van fossiele brandstoffen naar waterstof. Het onderzoek begon bij personenvervoerder Betuwe Express in Herveld. De stadsregio verwachtte dat in 2020 alle streekbussen en -taxi's op waterstof zouden rijden.

In het programma 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' (2009) stond onder andere het plan om samen met het bedrijfsleven en de regio een 'multifuel' tankstation te realiseren, gericht op tweede en derde generatie biobrandstoffen. Ook werd aangekondigd dat OV-fietsabonnementen zouden worden gepromoot en dat er zou worden gezorgd voor een OV-fietsstation op station Elst.

In 2017 verscheen de nota 'Overbetuwe fietst verder', waarin het verbeteren van de fietsverbindingen tussen de kernen in Overbetuwe centraal stond.

In 2019 is, met subsidie van de provincie Gelderland, een campagne 'Ontdek de e-bike en e-deelauto' gehouden. Inwoners van de gemeente Overbetuwe konden een week lang een elektrische fiets uitproberen (gratis) of een dag lang een elektrische deelauto (voor 35 euro).

In de Routekaart 2017-2020 was er maar weinig aandacht voor mobiliteit. Mede daarom nam de raad in juli 2019 een motie aan waarin het college werd verzocht om een visie op mobiliteit te ontwikkelen en een uitvoeringsprogramma op te stellen zodat ook deze sector aan de beoogde CO2-reducties zou bijdragen. In reactie daarop verscheen in 2020 'Mobiliteit Overbetuwe 2030' (Overbetuwe, 2020b). In dit 'ambitiedocument' wordt 'transitie naar duurzame mobiliteit' aangemerkt als een van de drie kernopgaven. Het gebruik van fiets en e-bike wordt gestimuleerd en de beschikbaarheid van voldoende laadcapaciteit ten behoeve van elektrisch vervoer wordt gefaciliteerd. Ook wil Overbetuwe ervoor zorgen dat de mobiliteitsketen beter op orde is, bijvoorbeeld door deelmobiliteit te stimuleren en mobiliteitsknooppunten aantrekkelijker te maken. Initiatieven vanuit de samenleving en bedrijven, bijvoorbeeld voor deelauto's op een bedrijventerrein, worden ondersteund. Ook wil de gemeente zelf het goede voorbeeld geven door het eigen mobiliteitsbeleid te verduurzamen. Het is de bedoeling dat dit 'ambitiedocument' wordt uitgewerkt in een 'actieagenda'.

## 7.2 Resultaten

In 'Mobiliteit Overbetuwe 2030' wordt geconstateerd dat in de afgelopen jaren de fietsinfrastructuur is verbeterd, bijvoorbeeld in de vorm van de snelfietsroute Arnhem-Nijmegen, waar Elst op is aangesloten. Ook is er geëxperimenteerd met deelconcepten en andere vormen van collectief vervoer, zoals een uitprobeeractie met deelauto's en deelfietsen in de wijken Westeraam en Eshof in Elst en elektrische mobiliteit bij bedrijven. Daarnaast rijden er twee buurtbussen die meer maatwerkvervoer kunnen bieden en zijn er elektrische laadpalen voor auto's geplaatst.

Op station Elst zijn acht OV-fietsen gekomen. Na een motie van de gemeenteraad (november 2018) wordt gekeken naar mogelijkheden om dit aantal uit te breiden en om ook OV-fietsen te krijgen op station Zetten-Andelst.

Voor de in 2019 gehouden pilot 'Ontdek de e-bike en e-deelauto' was veel belangstelling, maar deze heeft geen follow-up gekregen. Wel is er in 2020, op initiatief van een inwoner van Elst (Els Meulbroek) een Greenwheels deelauto gekomen op een locatie nabij station Elst.

Het aantal geregistreerde personenauto's per inwoner in Overbetuwe is in de periode 2008-2020 gestegen van 0,47 naar 0,56.<sup>35</sup> Daarmee ligt het autobezit in de gemeente hoger dan dat voor Nederland als geheel (0,50 in 2020). Het aandeel elektrische personenauto's (niet-hybride) in Overbetuwe bedroeg in 2020 1,6% (in Nederland als geheel: 2,0%). In Overbetuwe waren in september 2021 168 (semi-)publieke laadpunten aanwezig; dat is één per 287 inwoners (in Nederland als geheel: één laadpunt per 216 inwoners).<sup>36</sup>

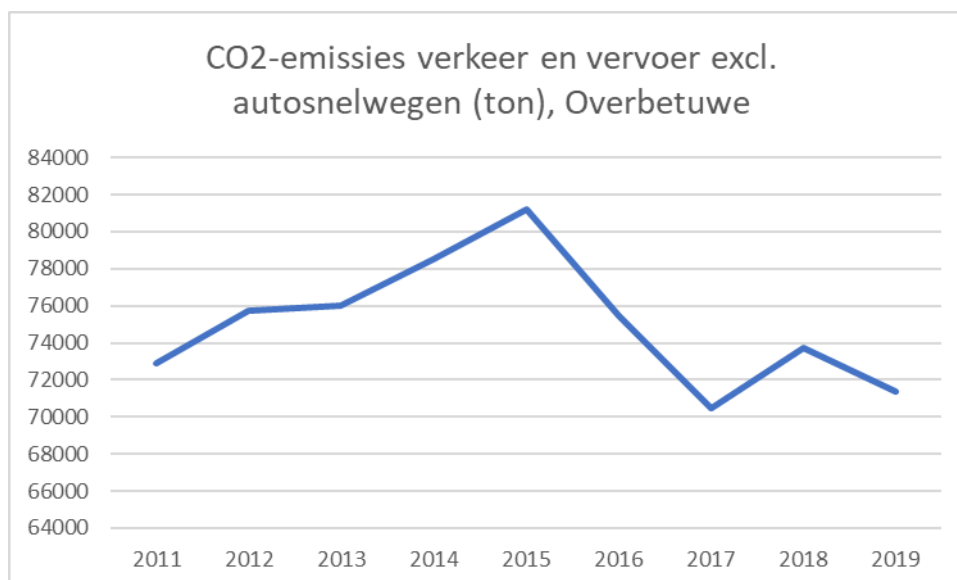
Over het gebruik van de fiets zijn op gemeentelijk niveau geen recente gegevens bekend. In 2010 lag het aandeel van de fiets in verplaatsingen van minder dan 7,5 km in Overbetuwe op 32%, wat ongeveer overeenkwam met het Nederlandse gemiddelde.<sup>37</sup>

Figuur 7.1 toont de ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-emissies van verkeer en vervoer in de gemeente Overbetuwe over de periode 2011-2019. Het verkeer op de autosnelwegen die door de gemeente lopen is daarbij buiten beschouwing gelaten. Tot 2015 zien we een sterke stijging; daarna een scherpe daling tot 2017, gevolgd door een stabilisatie. In 2019 lag het emissieniveau weer iets onder dat van 2011.

<sup>35</sup> Bron: Klimaatmonitor.

<sup>36</sup> Berekend op basis van gegevens Klimaatmonitor.

<sup>37</sup> Bron: [www.fietsberaad.nl/Kennisbank/Cijfers-over-fietsgebruik-per-gemeente](http://www.fietsberaad.nl/Kennisbank/Cijfers-over-fietsgebruik-per-gemeente).



*Figuur 7.1: CO2-emissies van verkeer en vervoer in Overbetuwe, excl. autosnelwegen, 2011-2019 (in ton). Bron: berekend op basis van data uit de Klimaatmonitor.*

### 7.3 Beoordeling

Verkeer en vervoer vormen (ook als we de autosnelwegen buiten beschouwing laten) een belangrijke bron van CO2-emissies in de gemeente Overbetuwe. Deze emissies zijn in het afgelopen decennium nauwelijks verminderd. Wel begint de elektrische auto, net als elders in Nederland, terrein te winnen.

De gemeente heeft maar een beperkt aantal 'knoppen' waar ze aan kan draaien om deze emissies te reduceren. Verbetering van de fietsinfrastructuur en het faciliteren en stimuleren van elektrisch rijden kunnen een bescheiden bijdrage leveren, maar voor de echte trendbreuken liggen de aangrijpingspunten elders. Voor het openbaar vervoer is Overbetuwe afhankelijk van provinciaal beleid. Sturing door middel van belastingen en emissie-eisen voor voertuigen gebeurt op nationaal en Europees niveau. De snelheid waarmee elektrisch rijden doorbreekt hangt vooral af van de technische ontwikkelingen en de markt.

Of campagnes om via gedragsinterventies mensen 'uit de auto' te krijgen effectief zijn, is onduidelijk. Volgens een studie van het CPB (2018) lijkt een afname in autogebruik van een aantal procenten mogelijk, maar kan het effect ook heel goed nihil zijn.

Autodelen kan bijdragen aan een vermindering van het autobezit en daarmee ook aan lagere CO2-emissies.<sup>38</sup> Autodelen heeft in een niet-stedelijke gemeente minder potentie dan in stedelijk gebied, maar toch zijn er wel mogelijkheden. Te denken valt aan peer-to-peer autodelen, particulier autodelen, en het delen van de gemeentelijke autovloot.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Zie <https://www.fietsberaad.nl/Kennisbank/Mogelijkheden-aandeel-deelmobiliteit-vergroten>.

<sup>39</sup> Zie <https://www.mobiliteitsplatform.nl/artikel/succesvol-stimuleren-autodelen-door-gemeenten>.

## 8 Effectiviteit en de ruimte voor verbetering

### 8.1 Voortgang op weg naar de doelstellingen en de bijdrage van het Overbetuwse beleid daaraan

Kijkend naar het 'totaalplaatje' moet worden vastgesteld dat de centrale doelstellingen van 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' uit 2009 (de gemeentelijke organisatie klimaatneutraal in 2015; de gehele gemeente klimaatneutraal in 2030) onhaalbaar zijn gebleken. Ook veel van de doelstellingen voor 2020 uit de Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2017-2020 (zoals die voor de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies, het totale energieverbruik en het aandeel duurzame energie) zijn niet gerealiseerd. Er is wel degelijk voortgang geboekt op deze terreinen, maar de snelheid ligt te laag en er zijn ontwikkelingen die de geboekte 'winst' weer ongedaan maken. Illustratief in dit verband is Figuur 5.2: de totale elektriciteitsproductie van zonnepanelen op woningen in 2019 was maar net genoeg om de opgetreden stijging van het totale huishoudelijke elektriciteitsverbruik sinds 2006 te compenseren.<sup>40</sup>

De snelle groei van het aantal zonnepanelen (op woningen en andere gebouwen, en binnenkort ook op de grond en mogelijk op het water) is tevens een van de meest zichtbare indicatoren van voortgang op weg naar de doelstellingen van het klimaatbeleid in Overbetuwe. De toepassing van windenergie binnen de gemeente is, ondanks vele plannen en initiatieven, nog steeds niet gerealiseerd, al naderen enkele projecten nu wel de uitvoeringsfase. De verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed, openbare verlichting en aanbestedingen vordert gestaag, maar de aanvankelijk nagestreefde voorbeeldrol van de gemeente is nog niet echt uit de verf gekomen. Het energiegebruik en de CO<sub>2</sub>-uitstoot van woningen en bedrijven zijn tot nu toe nauwelijks gedaald, ondanks de genomen maatregelen op het gebied van energiebesparing en duurzame energie. Door de toename van het aantal inwoners, woningen, welvaart, activiteiten en bedrijvigheid raakt het effect van deze maatregelen grotendeels ondergesneeuwd. Ook op het gebied van verkeer en vervoer zijn nog geen spectaculaire veranderingen te zien. De eigen (benzine)auto is vooralsnog het dominante vervoermiddel in Overbetuwe.

De gemeente heeft een breed palet aan beleidsinstrumenten gehanteerd in haar klimaatbeleid van de afgelopen jaren. Tot 2016 was er een gemeentelijke subsidieregeling; daarna kwam er een duurzaamheidslening. Financiële middelen zijn uiteraard ook ingezet bij de investeringen in de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en aanbestedingen. Van haar regelgevende en handhavende bevoegdheden heeft de gemeente onder meer gebruik gemaakt in het kader van toezicht en handhaving op de energiebesparingsverplichting bij bedrijven en het scheppen van de (ruimtelijke) randvoorwaarden voor wind- en grootschalige zonne-energieprojecten. De gemeente heeft niet zelf geïnvesteerd of geparticipeerd in dit soort projecten en heeft hier ook geen plannen voor. Naast deze financiële en regulerende instrumenten zijn ook diverse vormen van voorlichting, informatievoorziening en samenwerking ingezet.

De effectiviteit van al deze afzonderlijke instrumenten is onmogelijk vast te stellen, gezien de vele andere factoren die de ontwikkelingen op het gebied van energie en CO<sub>2</sub>-emissies in Overbetuwe beïnvloeden. Wel kan worden vastgesteld dat het instrumentarium ontoereikend was in relatie tot de geformuleerde doelstellingen (zowel in 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' als in de Routekaart 2017-2020).

Voor de financiering van haar klimaatbeleid heeft de gemeente, naast de eigen middelen, ook Europese, landelijke en provinciale subsidies gebruikt. Het met EU-geld gefinancierde KLIKER-project is een eenmalige gebeurtenis gebleven. Landelijke subsidie is onder meer verkregen in

<sup>40</sup> In 2020 was het elektriciteitsverbruik van woningen trouwens nog een stuk hoger dan in 2019, maar dit is te verklaren doordat men veel meer thuis was in verband met de coronapandemie.

de periode 2008-2011 (Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven, SLOK). In de periode 2019-2021 kreeg de gemeente extra geld van het rijk voor de taken in het kader van de energietransitie (zoals het opstellen van de transitievisie warmte). Ook is met succes een beroep gedaan op de SDE+-regeling voor zonnepanelen op gemeentelijke gebouwen. De provincie Gelderland heeft onder meer bijgedragen aan de eigen subsidieregeling van Overbetuwe en aan het toezicht (door ODRA) op de naleving van de energiebesparingsverplichtingen door bedrijven.

Initiatieven vanuit de Overbetuwse bevolking, bedrijven en instellingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij het bereiken van concrete resultaten. Het succes van de door WatBeters opgezette energiecoöperaties, met ondersteuning vanuit de gemeente, is een mooi voorbeeld. Erkenning in de vorm van prijzen voor deze initiatieven is er ook. Zo won de Dijkgraaf in Zetten in 2014 het landelijke HIER Klimaatstraatfeest en won Carmen Driessen van Albert Heijn in Elst in 2018 de gemeentelijke Duurzaamheidsprijs voor haar inspanningen om energiebesparingen in haar filiaal te realiseren. Ook de gemeente zelf heeft, vooral in het begin van de in dit rapport beschouwde periode, regelmatig erkenning gekregen voor haar vooruitstrevende klimaatbeleid. Zo won Overbetuwe in 2009 de Gelderse energieprijs, werden acties van de gemeente als voorbeelden aangehaald in een rapport van ECN (2010), en scoorde Overbetuwe in 2014 beter dan gemiddeld in de Gemeentelijke Duurzaamheidsindex van Stichting Duurzame Samenleving (Overbetuwe stond op de 117<sup>e</sup> plaats van de toenmalige 408 gemeenten<sup>41</sup>).

Alles overziend lijkt Overbetuwe zich enerzijds bij haar klimaatambities nogal eens verkeken te hebben op de mogelijkheden om in een hoog tempo met beperkte middelen drastische veranderingen te realiseren, en op de grote invloed van externe actoren en factoren, die lang niet altijd meewerken. Anderzijds zijn er sinds 2008 zeker stappen vooruit gezet, waarbij de gemeente een (bescheiden) rol heeft kunnen spelen, vooral in de vorm van het ondersteunen van initiatieven en het wegnemen van belemmeringen.

## 8.2 Opties voor verbetering van de effectiviteit

Ambitieuze doelstellingen kunnen een nuttige rol spelen om 'de zaak in beweging te krijgen' en te houden, maar bij het formuleren van doelstellingen moet ook rekening worden gehouden met de mate waarin de realisatie ervan door gemeentelijk beleid kan worden beïnvloed. Als keer op keer moet worden vastgesteld dat doelstellingen bij lange na niet gehaald zijn of dat er amper voortgang is geboekt, kan dat demotiverend werken.

Het instrumentarium waarover de gemeente beschikt voor klimaatbeleid is beperkt, en het komt erop aan deze middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. De gemeente Overbetuwe heeft ervoor gekozen om geen eigen subsidies meer te verstrekken voor energiebesparende maatregelen of investeringen in duurzame energie. Dit lijkt een verstandige keuze, gezien het beperkte gemeentelijke budget en het feit dat zulke subsidies meestal voor een groot deel terecht komen bij huishoudens en instellingen die de betreffende maatregelen ook zonder subsidie wel genomen zouden hebben ('free riders').

De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat er in de gemeente Overbetuwe veel 'bottom up' initiatieven zijn op het gebied van klimaatmaatregelen. Het ondersteunen, faciliteren en stimuleren van zulke initiatieven is een belangrijke taak voor de gemeente. Dit wordt in Overbetuwe ingezien en ook in de praktijk gebracht. Belangrijk is hierbij vooral om te waarborgen dat de dialoog met alle partijen altijd constructief blijft, ook wanneer er sprake is van verschillen in inzicht of tegengestelde belangen.

<sup>41</sup> In 2020 leek Overbetuwe slechter te scoren, met een 190<sup>ste</sup> plaats in de duurzaamheidsranglijst van Telos en het PON (2020) (bij een totaal van 355 gemeenten). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de gebruikte meetmethoden verschillend zijn en dat de gebruikte indicatoren veel meer omvatten dan alleen CO2 en energie.

Er lijkt daarnaast ruimte te zijn voor een versterking van de voorbeeld- en voorttrekkersrol van de gemeente. Het heeft lang geduurd voordat de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed in een stroomversnelling kwam. Verder zijn er op dit gebied nog opties die nauwelijks aandacht hebben gekregen; denk bijvoorbeeld aan het bevorderen van fiets- en openbaarvervoergebruik in het woon-werkverkeer van gemeenteambtenaren.

Naast het zo effectief en efficiënt mogelijk gebruiken van de beschikbare middelen kan ook worden geprobeerd die middelen te vergroten. Met name de mogelijkheid om voor het klimaatbeleid gebruik te maken van EU-subsidies wordt door de gemeente Overbetuwe niet ten volle benut. Na het KLIKER-project is het op dit front stil gebleven, ondanks het feit dat Overbetuwe in 2011 samen met de gemeenten Arnhem, Lingewaard, Renkum en Rheden een 'Intergemeentelijk Subsidie Bureau' heeft opgericht om de toegang tot deze (en andere) subsidies te vergemakkelijken. Ook bij de subsidieregelingen van het Rijk liggen nog onbenutte mogelijkheden. Overbetuwe heeft bijvoorbeeld, in tegenstelling tot buurgemeente Lingewaard, nog geen 'proeftuin aardgasvrije wijken' binnen de gemeente.<sup>42</sup>

### 8.3 Sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad

In de quick scan die de Rekenkamercommissie in 2019 uitvoerde met betrekking tot het duurzaamheidsbeleid van Overbetuwe (Rekenkamercommissie, 2019) werden al suggesties gedaan om meer inzicht te verschaffen in de relatie tussen de doelstellingen en plannen, zoals (onder meer) vastgelegd in de Routekaart, en de feitelijke ontwikkelingen. Bij de evaluatie van de Routekaart 2017-2020 (RHDHV, 2020) is in ieder geval een poging gedaan om deze koppeling te leggen. Men kan zich echter afvragen of het niet mogelijk is om bij rapportages over de voortgang van het gemeentelijke klimaat- en duurzaamheidsbeleid een nog transparantere manier te vinden om te laten zien wat er gedaan en bereikt is. Daartoe zou per actiepunten van de Routekaart (of een vergelijkbaar beleidsplan) kunnen worden vermeld hoe het er voor staat met de uitvoering, welke middelen daarvoor zijn ingezet, welke resultaten dat heeft opgeleverd en wat de eventuele knelpunten waren. Zo'n benadering zou ook in de geest zijn van de motie die de Raad op 4 februari 2020 unaniem heeft aangenomen.

Om dit mogelijk te maken zullen de plannen en acties ook geformuleerd moeten worden op een manier die zo'n transparante monitoring en verantwoording mogelijk maakt. Het is weinig zinvol om, zoals in 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' gebeurde, te proberen per actiepunten de verwachte CO<sub>2</sub>-reductie te schatten. Dat heeft alleen nut bij heel specifieke, concrete maatregelen, die rechtstreeks tot lagere emissies leiden. Anderzijds moeten doelen en acties wel voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden worden geformuleerd om te zorgen dat de uitkomsten geëvalueerd kunnen worden. Een zinvolle exercitie zou kunnen zijn om na te gaan of dat bijvoorbeeld bij de nieuwe Routekaart 2025 inderdaad het geval is.

Voor de Raad zelf kan deze vergrote transparantie ook leiden tot meer inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van het gemeentelijk klimaatbeleid. Een gemeente kan in principe veel doen, maar de bevoegdheden en middelen zijn beperkt. Met een jaarlijks budget van 4 euro per inwoner voor klimaatbeleid (zie Rekenkamercommissie, 2019) kunnen geen wonderen worden verricht. Naarmate inzichtelijker wordt welke acties het meest (kosten)effectief zijn wordt het voor de Raad gemakkelijker om keuzes te maken en prioriteiten te stellen en eventueel te besluiten meer middelen in te zetten.

<sup>42</sup> <https://aardgasvrijewijken.nl/proeftuinen/huidigeproeftuinen/default.aspx>.

## Referenties en bronnen

CPB (2018), Vrijwillig uit de auto. Gedragsbeïnvloeding in de werkgerelateerde mobiliteit. Centraal Planbureau, Den Haag.

ECN (2010), Lokaal energie- en klimaatbeleid. Aandachtspunten, valkuilen en oplossingsrichtingen uit lokale projecten in binnen- en buitenland.

Overbetuwe (2009), Uitvoeringsprogramma 'Overbetuwe naar klimaatneutraal'.

Overbetuwe (2013), Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013.

Overbetuwe (2016a), Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2017-2020. Gemeente Overbetuwe, december 2016.

Overbetuwe (2018a), Monitoring voortgang Routekaart Duurzaam Overbetuwe over 2017.

Overbetuwe (2018b), Evaluatie aanbestedingen 2015-2017. Evaluatie van de aanbestedingen van de gemeente Overbetuwe op de aandachtspunten social return, duurzaamheid en lokale economie en MKB.

Overbetuwe (2018c), Beleidsplan 'Licht in Overbetuwe' 2018 – 2022.

Overbetuwe (2018d), Visie op vastgoed.

Overbetuwe (2019), Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 gemeente Overbetuwe.

Overbetuwe (2020a), Transitievisie Warmte Overbetuwe. Definitief concept, 28 januari 2020.

Overbetuwe (2020b), Ambitiedocument Overbetuwe 2030 - Sociale, slimme en schone mobiliteit.

Overbetuwe (2020c), Evaluatie Routekaart Duurzaam Overbetuwe – Quickscan.

Overbetuwe (2021), Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2025. Gemeente Overbetuwe, oktober 2021.

RAS (2021), Rivierengebied Klimaatbestendig - Samen aan de slag! Regionale Adaptatie Strategie.

Rekenkamercommissie (2019), Quickscan naar de stand van zaken met betrekking tot (de realisatie van) het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Overbetuwe. Rekenkamercommissie van de gemeente Overbetuwe, december 2019.

RES 1.0 (2021), Regionale Energiestrategie Regio Arnhem Nijmegen.

RHDHV (2020), Evaluatie Routekaart Duurzaam Overbetuwe. QuickScan. Royal HaskoningDHV, september 2020.

ROB (2021), Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord. Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, januari 2021.

Telos en het PON (2020), Nationale Monitor Duurzame Gemeenten 2020. Tilburg.

## Lijst van afkortingen

|        |                                                                                     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| BENG   | bijna energieneutrale gebouwen                                                      |
| CBS    | Centraal Bureau voor de Statistiek                                                  |
| EML    | Erkende Maatregelenlijst (energiebesparing)                                         |
| kW     | kilowatt                                                                            |
| kWh    | kilowattuur                                                                         |
| kWp    | kilowatt piekvermogen (een maat voor de maximale energieopbrengst van zonnepanelen) |
| GW     | gigawatt (1 miljoen kW)                                                             |
| GWh    | gigawattuur (1 miljoen kWh)                                                         |
| ISDE   | Investeringssubsidie Duurzame Energie (landelijke subsidieregeling)                 |
| LED    | light-emitting diode                                                                |
| MW     | megawatt (1000 kW)                                                                  |
| MWh    | megawattuur (1000 kWh)                                                              |
| MWp    | megawatt piekvermogen (een maat voor de maximale energieopbrengst van zonnepanelen) |
| NOM    | nul op de meter                                                                     |
| OV     | openbaar vervoer                                                                    |
| PV     | fotovoltaïsch (elektriciteit uit zonlicht)                                          |
| RES    | regionale energiestrategie                                                          |
| SBI    | standaard bedrijfsindeling                                                          |
| SDE(+) | Stimulering Duurzame Energieproductie (landelijke subsidieregeling)                 |
| TJ     | terajoule ( $10^{12}$ joule, ongeveer 278 MWh)                                      |
| WDO    | Werkgroep Duurzaam Overbetuwe                                                       |
| WKO    | warmte- en koude-opslag                                                             |
| zon-PV | elektriciteit uit zonlicht (fotovoltaïsch)                                          |



## Bijlage: Lijst van geraadpleegde personen en informanten

| naam              | organisatie                  | functie                                                       |
|-------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Ronnie Groenewold | WatBeters                    | initiatiefnemer energievoöperaties                            |
| Piet Jaarsma      | gemeente Overbetuwe          | beleidsmedewerker milieu                                      |
| Clarion Luimes    | Omgevingsdienst Regio Arnhem | programma- en projectmedewerker                               |
| Edward Pfeiffer   | Royal HaskoningDHV           | senior consultant energy and project manager circular economy |
| Rutger van de Ven | Omgevingsdienst Regio Arnhem | toezichthouder milieu                                         |

### 3. Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie  
Dhr. Smeets

|                                         |                        |                                           |                                        |                       |
|-----------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------|
| <b>Uw brief van</b><br>10 februari 2022 | <b>Uw kenmerk</b><br>- | <b>Ons kenmerk</b><br>2022-005273         | <b>Datum</b><br>1 maart 2022           | <b>Verzonden d.d.</b> |
| <b>Onderwerp:</b><br>Onderzoek          |                        | <b>Behandeld door</b><br>Stefan Tempelman | <b>Telefoonnummer</b><br>(0481) 362114 | <b>Bijlage(n)</b>     |

Geachte heer Smeets,

Wij zijn verheugd om te zien dat duurzaamheid (waaronder klimaat) uw belangstelling heeft. Met veel interesse lezen wij uw concept-eindrapportage *'Klimaatbeleid in Overbetuwe 2008-2021: doelen, middelen en resultaten'*. Hartelijk dank hiervoor. U vroeg op 8 februari 2022 om onze reactie op het concept-rapport aan u kenbaar te maken. Met deze brief ontvangt u onze reactie.

Als college spannen we ons in het transitieproces naar een duurzame Overbetuwse samenleving effectief en efficiënt te begeleiden. We doen dat binnen het kader van de op 7 december 2021 door de raad vastgestelde 'Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2025'.

Wij herkennen in grote mate de hoofdlijn van uw rapport. Soms is het even zoeken naar de verschillen in gehanteerde scope of tijdsperiode, maar dat doet niets af aan uw aanbevelingen. De aandachtspunten die u hier geeft, passen ook goed bij de onlangs geactualiseerde routekaart. Tevens zijn deze punten in lijn met uw vorige rapport *'QuickScan Duurzaamheid - Op weg naar een duurzaam Overbetuwe'*.

De nieuwe routekaart spitst zich in deze lijn dan ook meer toe op de inzet en invloed van de gemeente, rekening houdend met het ontwikkelingsstadium waarin de verschillende thema's zich bevinden. De routekaart geeft zo richting. Bij uitwerking en uitvoering in verbinding met de andere sectoren zal binnen de P&C-cyclus blijken wat echt mogelijk is. Dit wordt beïnvloed door rolinvulling en beschikbaarheid van regelingen, subsidies en budgetten.

We vertrouwen erop dat uw aanbevelingen bij het werken met de nieuwe routekaart helpen. Met name de relatie die u legt tussen *"inzicht in welke acties het meest (kosten)effectief zijn"* en *"door de raad keuzes maken, prioriteiten stellen en eventueel inzetten van meer middelen"* is hierbij belangrijk. In de komende periode verbeteren we zo de balans tussen wensen (wat je zou willen) en realisme (wat je zou kunnen). Uw rapportage ervaren wij als een belangrijke steun hierin.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,  
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

P.J.E. Breukers

R.P. Hoytink-Roubos

Dorpsstraat 67, Elst/Postbus 11, 6660 AA Elst T 14 0481  
E [info@overbetuwe.nl](mailto:info@overbetuwe.nl) [www.overbetuwe.nl](http://www.overbetuwe.nl) NL03BNGH0285092030  
KvK nummer 51178567 Btw nr NL809032375B01

1/1



## 4. Nawoord Rekenkamercommissie Overbetuwe

De rekenkamercommissie heeft met instemming kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van B&W. Met ons onderzoek willen wij immers niet enkel de gemeenteraad in staat stellen om de resultaten en effecten van het gemeentelijk beleid achteraf te controleren, maar ook bij te dragen aan doeltreffender beleid en een doelmatiger inzet van middelen in de toekomst. Wij zijn blij dat we, getuige de bestuurlijke reactie, hieraan - met onze aanbevelingen - een bijdrage (hebben) kunnen leveren.





Dorpsstraat 67  
6661 EH Elst  
Postbus 11  
6660 AA Elst  
telefoon (0481) 362 300  
fax (0481) 372 482

[info@overbetuwe.nl](mailto:info@overbetuwe.nl)  
[www.overbetuwe.nl](http://www.overbetuwe.nl)