

Duurzaamheidsbenchmark publieke sector 2024:

**Strategische verwevenheid tussen
jaarverslag en duurzaamheid**

Een vergelijking van de jaarverslagen over 2024 van organisaties in de
publieke sector op verschillende duurzaamheidsindicatoren



Voorwoord

De transitie naar een duurzame toekomst is voor de publieke sector al langer niet een vraag van 'of', maar van 'hoe'. Het jaarverslag is daarbij de test van volwassenheid: hier hoort duurzaamheidsinformatie zichtbaar, kwantitatief en geïntegreerd te zijn in strategie, risicomanagement en financiële verantwoording.

Onze benchmark onderzoekt al enkele jaren precies dat: de transparantie van de mate waarin publieke organisaties duurzaamheidsinformatie in hun jaarverslagen hebben geïntegreerd.

We richten ons bewust en uitsluitend op het jaarverslag; dit is geen beperking, maar een strategische keuze. Juist hier wordt strategische volwassenheid van een organisatie zichtbaar, omdat het jaarverslag het document is waarin financiële gezondheid en strategische koers samenkomen. Wie duurzaamheidsinformatie hier een prominente plek geeft, onderkent dat thema's zoals klimaatimpact en energietransitie geen 'groene hobby's' zijn, maar fundamentele factoren voor waarde, het risicoprofiel en toekomstbestendigheid.

Het jaarverslag is de enige plek waar strategie en financiën onlosmakelijk samenkomen, en laat zien of duurzaamheid niet slechts een bijzaak is, maar een integraal onderdeel van waardecreatie en risicobeheersing.

Dit rapport heeft de volgende opbouw: wij lichten eerst toe hoe de benchmark is opgezet, en welke focus wij hierin hebben aangebracht (hoofdstuk 1, 'De lens van ons onderzoek'). Vervolgens analyseren wij de publieke sector als geheel: wat is de diepgang van de jaarverslagen op de verschillende thema's (hoofdstuk 2)? Vervolgens zoomen wij in op de drie focusgebieden: CO2 (hoofdstuk 3), vastgoed en energie (hoofdstuk 4) en klimaat (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 doen wij kernaanbevelingen voor de weg vooruit.



Denise Kors

Director

M: 06 13 44 46 55

E: denise.k.kors@pwc.com

1. De lens van ons onderzoek



Het jaarverslag als ultieme test

Voor het vierde jaar op rij houden we de publieke sector een spiegel voor. Wij hebben de jaarverslagen van **61 organisaties** in de publieke sector, waarvan 12 woningcorporaties, 16 onderwijsinstellingen, 10 Ministeries, 14 zorginstellingen en 10 gemeenten, met elkaar vergeleken. De nieuwe wettelijke vereisten voor transparantie over duurzaamheid in de verantwoording zoals de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) is voor de meeste publieke organisaties echter geen wettelijke plicht. Desalniettemin biedt wetgeving zoals de CSRD wel een solide raamwerk om transparant over de belangrijke duurzaamheidsthema's te rapporteren volgens een Plan Do Check Act (PDCA) cyclus, en duurzaamheid te integreren met strategie. In deze exercitie analyseren wij of de jaarverslagen jaar op jaar ontwikkelen en steeds meer volwassen worden.

De duurzaamheidstransitie krijgt in organisaties steeds concreter vorm met speciaal hiervoor ingerichte duurzaamheidsafdelingen en aangestelde duurzaamheidsmanagers. Het is logisch als op deze inspanningen ook in het jaarverslag wordt gereflecteerd.

Onze analyse is daarom bewust en uitsluitend gericht op het meest recente **jaarverslag** over boekjaar **2024**. Separate duurzaamheidsverslagen zijn niet meegewogen: alleen de informatie die integraal is opgenomen in het jaarverslag telt. Dit is een bewuste keuze: separate duurzaamheidsverslagen zijn nuttig, maar het jaarverslag is de enige plek waar strategie en financiën onlosmakelijk samenkomen. Hier wordt duurzaamheid van een 'groene bijlage' gepromoveerd tot een integraal onderdeel van de waardecreatie en het risicoprofiel.



Onze focus: CO₂, vastgoed en energie, klimaat

Na vorig jaar de focus te hebben gelegd op sociale duurzaamheidsthema's richten we onze focus dit jaar op CO₂, vastgoed & energie, en klimaat. Dit doen wij omdat deze ecologische thema's voor de meeste organisaties als de meest volwassen en langst-gerapporteerde thema's gelden. De ecologische thema's zijn veelal eenvoudiger te concretiseren in meetbare doelen en ambities.

Daarnaast bevinden wij ons momenteel in de nieuwe realiteit van duurzaamheidsverslaggeving. De dubbele materialiteitsanalyse (DMA) onder de CSRD wijst klimaatverandering (ESRS E1) bij vrijwel elke organisatie aan als een materieel thema. Ook de vrijwillige, vereenvoudigde standaard voor het MKB – en zeker ook interessant voor de publieke sector - (genaamd de VSME) erkent klimaat en energie als de basis.



1. De lens van ons onderzoek



De beoordeling: hoe is de benchmark opgezet?

Om een objectieve en vergelijkbare beoordeling te garanderen, pasten we een helder beoordelingsmodel toe, ondersteund door AI-technologie voor het systematisch extraheren. Alle door AI geëxtraheerde informatie is onafhankelijk door een beoordelaar gevalideerd; afwijkingen zijn op consensus vastgesteld. Voor ieder criterium geldt:

- 1 De blinde vlek** – het thema wordt niet of slechts zijdelings genoemd.
- 2 De intentie is er** – de informatie is aanwezig, maar kwalitatief, incompleet of mist een duidelijke kwantitatieve onderbouwing;
- 3 De gouden standaard** – expliciete, kwantitatieve en ondubbelzinnige informatie die geen ruimte laat voor interpretatie.

Dit model meet volwassenheid zoals die blijkt uit het jaarverslag: alleen wat geïntegreerd is in dit document telt als strategische verantwoording.

2. Wat zien wij op de drie thema's?



Diepgang van het jaarverslag

Wij hebben de jaarverslagen op specifiek het vermelden van CO2-reductiedoelstellingen, het uitvoeren van een klimaatrisicoanalyse en gebruik van hernieuwbare energie geanalyseerd. De resultaten zijn als volgt:

- De helft (**49%**) van de organisaties rapporteert uitgebreide informatie over hun CO2-uitstoot;
- Geen van de organisaties benoemt expliciete kwantitatieve informatie over een klimaatrisicoanalyse (slechts **2%** doet dit wel);
- Ruim de helft (**54%**, som van 20% en 34%) publiceert iets van informatie in hun jaarverslag over het totale energieverbruik – de meest basale indicator van de operationele voetafdruk.

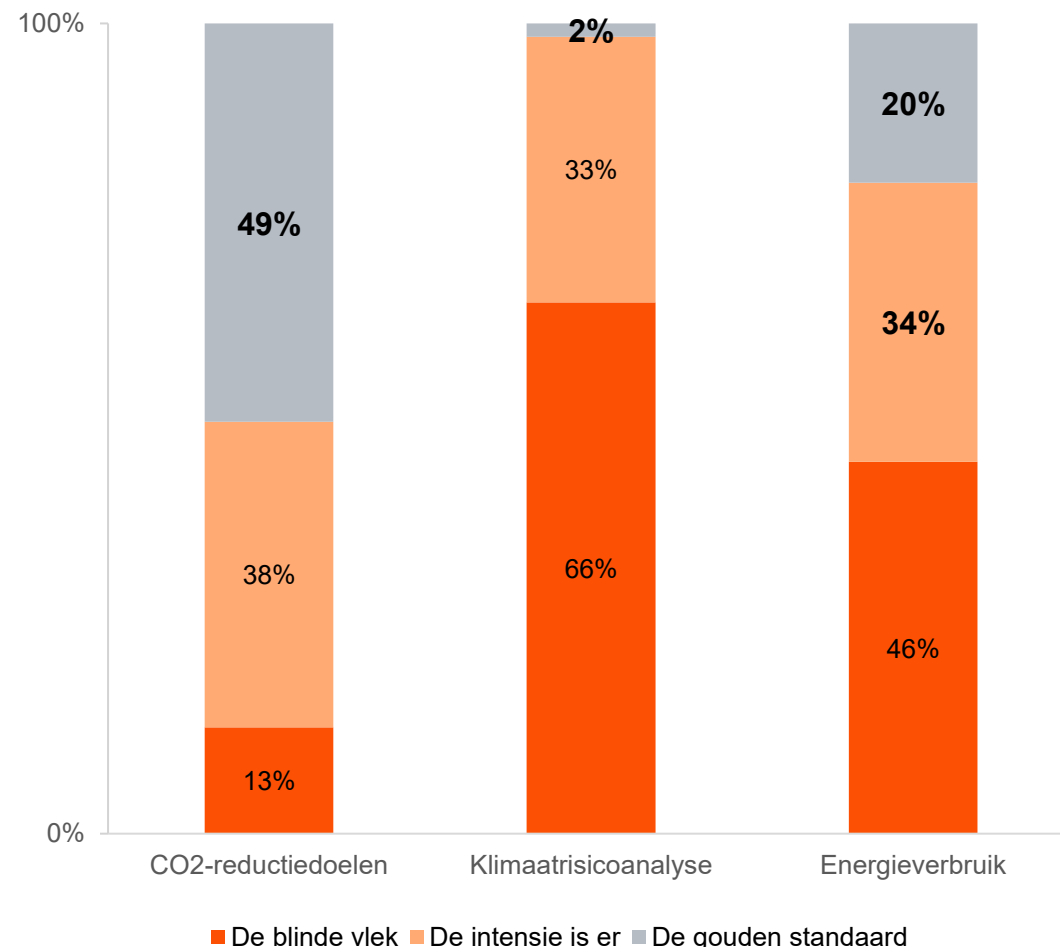


Inzoomen op de middelste categorie 'De intentie is er'

De figuur 1 ('Veel intentie, weinig concrete data') hierboven duidt op een mogelijk patroon: een grote groep organisaties scoort een 'De intentie is er' op cruciale thema's. Ze zeggen 'Paris-aligned' te zijn maar zonder jaartal, noemen 'klimaatrisico' zonder analyse, of spreken van 'groene stroom' zonder percentage. Een score van 'de blinde vlek' is daarentegen eerlijk in zijn onwetendheid.

Het benoemen van ambities zonder meetbare doelstellingen kan een onterecht gevoel van controle creëren in de bestuurskamer. Het stelt het management en de toezichthouders gerust, terwijl het de echte risico's maskeert en de noodzaak voor actie uitstelt. Dit legt een vraag direct bij de toezichthouder: Stelt u zich tevreden met geruststellende taal, of verlangt u harde data? De vraag 'hebben we een CO2-doel?' krijgt pas echt betekenis met antwoord op: 'En op welke gemeten baseline is dat doel gebaseerd?'.

Figuur 1. Veel intentie, weinig concrete data



3. CO₂-reductiedoelen: ambities koppelen aan inzichten



Het gebruik van data voor het stellen van ambities: het gebroken kompas

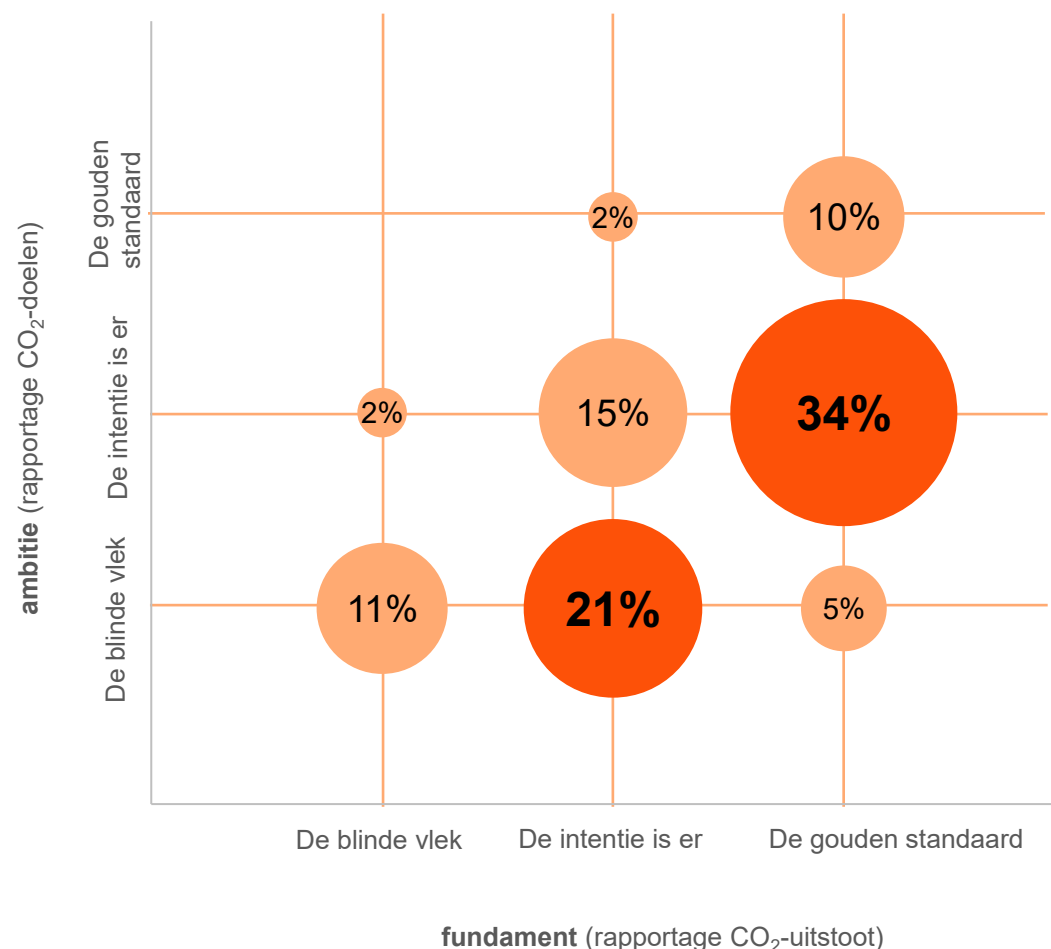
Het fundamentele gebrek aan data is een eerste observatie die een belangrijk aandachtspunt blootlegt. Maar het probleem gaat dieper, want zelfs wanneer data wél aanwezig is, wordt het niet altijd gebruikt om de koers te bepalen.

We zoomen verder in op de CO₂-reductiedoelen. In hoeverre worden ambities (rapportage over doelstellingen) gekoppeld aan huidige inzichten (rapportage over daadwerkelijke uitstoot)? De figuur ('Het gebroken kompas') toont een gefragmenteerd landschap waar de verbinding tussen deze twee essentieel is, maar op grote schaal ontbreekt.

- De grootste groep (**34%** van de organisaties) kampt met 'inzicht zonder ambitie'. Zij hebben hun fundament perfect op orde en meten hun uitstoot gedetailleerd ('De gouden standaard' op fundament), maar hun doelen blijven steken in vage bewoordingen ('De intentie is er' op ambitie). Ze weten waar ze staan, maar aarzelen om een duidelijke koers uit te stippelen.
- De hierna grootste groep (**21%** van de organisaties) omschrijven we als 'meten zonder missie'. Deze organisaties rapporteren wel iets over hun uitstoot ('De intentie is er' op fundament), maar hebben geen concrete doelstellingen ('Blinde vlek' op ambitie). Ze verzamelen data, maar lijken niet te weten wat ze ermee moeten doen.

Samen tonen deze groepen een kans voor verbetering: het versterken van de verbinding tussen gedetailleerde data en heldere strategische doelen. Wanneer deze koppeling ontbreekt, spreken we van een 'gebroken kompas'. Door de PDCA-cyclus te integreren, een bewezen methode uit financiële sturing en doelgericht management, ontstaat structuur en duidelijkheid. Deze aanpak maakt het mogelijk om data om te zetten in concrete acties en ambities te vertalen naar meetbare resultaten. Bij organisaties die wij begeleiden in hun duurzaamheidstransitie zien we hoe de implementatie van de PDCA-cyclus direct leidt tot meer focus, betere besluitvorming en tastbare vooruitgang.

Figuur 2. Het gebroken kompas



4. Vastgoed en energie: versterken verbinding data en doelen

Terwijl klimaatmitigatie – het reduceren van de eigen CO₂-uitstoot – door bestuurders soms nog wordt gezien als een ethische en politieke keuze met een marginaal effect, heeft mitigatie ook directe financiële en operationele implicaties (energieprijzen, aanbestedingscriteria, CO₂-kosten, toegang tot financiering). Klimaatadaptatie is daarnaast een zaak van strategische noodzaak en financieel risicomanagement. Recente rapporten van IPCC, KNMI en TNO bevestigen dat de fysieke risico's, met name hittestress, geen toekomstmuziek zijn (bron: IPCC AR6; KNMI'23 scenario's; TNO 2025 factsheet 'Beroepsmatige blootstelling aan hitte in Nederland'). De directe gevolgen voor de beroepsbevolking (verminderde arbeidsproductiviteit, hogere (kort) verzuimpercentages, hogere foutmarges en een verhoogd risico op ongevallen) vormen een directe aanslag op de efficiëntie en een acute bedreiging van de werkgeverszorgplicht.

Dit is waarom we de vinger op de zere plek leggen: het **vastgoed**. Het vastgoed is de grootste bron van CO₂-uitstoot (mitigatie) en de meest kwetsbare plek voor de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie). Of het nu gaat om hittestress in een verpleeghuis of de energiekosten van een schoolgebouw, het vastgoed is het punt waar de klimaatcrisis en de publieke dienstverlening op elkaar botsen. Het toetsen of organisaties rapporteren over het uitvoeren van een klimaatrisicoanalyse is ook een kernpunt van ons onderzoek (zie hoofdstuk 5).

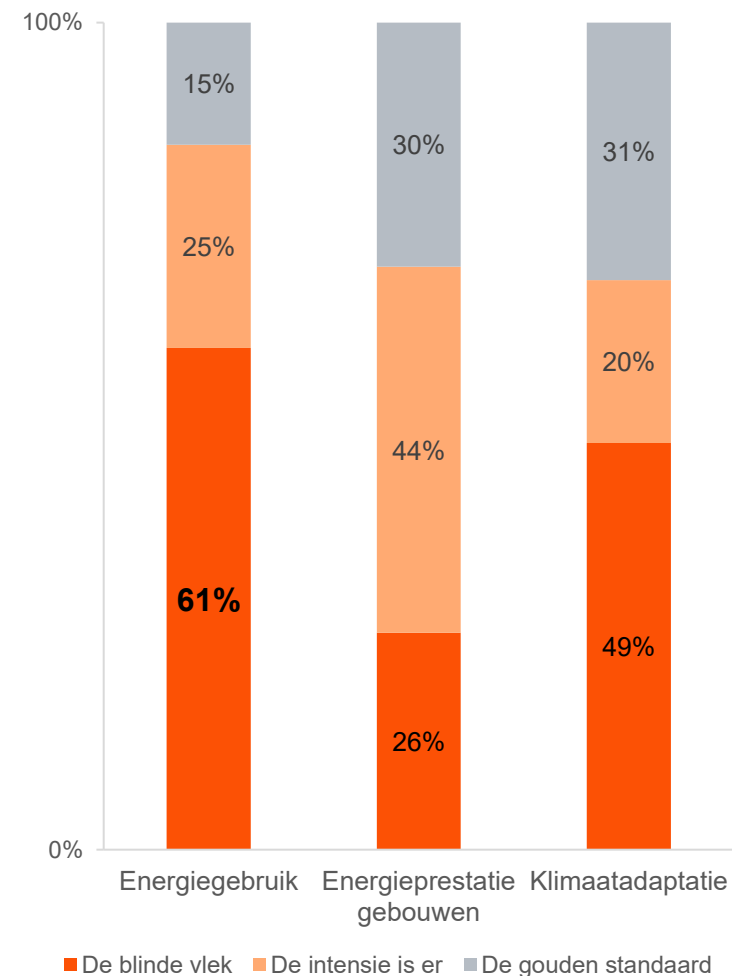


Het gebruik van data voor meten van voortgang: de gebroken dataketen

Figuur 3 'De gebroken dataketen in vastgoed', legt deze strategische breuk, namelijk het onvermogen om data en doelen te verbinden, bloot: terwijl veel organisaties wel rapporteren over details zoals energielabels (energieprestaties gebouwen), rapporteert **61%** van de organisaties niets over het totale energieverbruik op gebouw- of locatie niveau (scope 1 en 2). Men weet hoe het vastgoed eruitziet, maar niet wat de energierekening is.

Het ontbreken van betrouwbare en consistente data maakt het lastig om effectief te sturen op duurzaam vastgoed. Hierdoor blijft een ambitieuze doelstelling vaak losstaan van de informatie die nodig is om voortgang te monitoren en bij te sturen. Dit fenomeen genaamd de 'gebroken dataketen' belemmert niet alleen inzicht, maar ook besluitvorming. Door wederom de PDCA-cyclus toe te passen, kan deze dataketen worden hersteld. Zo wordt duurzaam vastgoedbeheer niet alleen ambitieus, maar ook aantoonbaar effectief.

Figuur 3. De gebroken dataketen in vastgoed



4. Vastgoed en energie: woningscoöperaties lopen voorop

Figuur 4. De vastgoed scorekaart

Sector	Inzicht vastgoed	Inzicht energieverbruik (scope 3)	Inzicht CO2-impact (scope 3)	Strategisch fundament (score 3)
Ministerie	0%	0%	0%	0%
Onderwijs	19%	25%	13%	0%
Woningcorporatie	64%	0%	9%	9%
Zorg	29%	14%	7%	0%
Gemeente	40%	0%	0%	0%

Figuur 4 'De vastgoed scorecard', legt de prestaties per sector naast elkaar en toont tevens een nog niet-sluitende dataketen van inzicht naar impact.

De score van de **ministeries** springt hierbij direct in het oog. Geen van ministeries lijkt op de indicatoren goed te scoren. Echter, bijna een derde van de ministeries publiceren separaat duurzaamheidsverslag waarin over CO2-uitstoot en totaal energieverbruik wordt gerapporteerd. De score van nul procent is dus geen bewijs dat de data niet bestaat, maar een duidelijk signaal dat deze informatie niet als essentieel onderdeel van de kernverslaglegging wordt gepresenteerd.

Gemeenten laten een herkenbaar patroon zien: ambitieuze klimaat- en energiedoelen, concrete adaptatiemaatregelen in de uitvoering, maar beperkte expliciete klimaatrisicoanalyse en geen sluitende koppeling tussen vastgoeddata en totale energie- en CO2-rapportage. Dit onderstreept dat ambitie en uitvoering aanwezig zijn, maar het strategisch fundament (analyse en integrale datasturing) versterking vraagt.

Het **onderwijs** toont zich, net als in andere analyses, een interessante middenmoter. Met scores van 19% op vastgoedinzicht en 25% op energieverbruik, laten zij zien dat ze de verbinding tussen vastgoed en data beter beginnen te leggen.

Deze context maakt het contrast met de **woningcorporaties** nog interessanter. Zij zijn, zoals de tabel toont, met **64%** de koplopers in gedetailleerd vastgoedinzicht in hun jaarverslagen. Aangezien de energie in hun woningen door huurders wordt verbruikt (en niet door de corporatie zelf), is het logisch dat de score op totaal energieverbruik laag is. De uitdaging voor de woningcorporaties is de vertaalslag naar hun indirecte CO2-impact (scope 3). Slechts 9% zet op dit moment deze stap.

De **zorg** toont een vergelijkbaar beeld met het onderwijs. Zij scoren 29% op vastgoedinzicht en 14% op energieverbruik, wat betekent dat er stappen genomen kunnen worden om verduurzaming van het vastgoed beter te onderleggen met de beschikbare data.

5. Klimaat: strategie niet gebaseerd op meest materiële risico's



Bestand tegen klimaatrisico's: de klimaatrisicoanalyse

De laatste kolom van de Figuur 4 'De vastgoed scorecard' genaamd 'Strategisch fundament' bevat de klimaatrisicoanalyse. **98%** van de organisaties heeft geen gedegen, expliciete risicoanalyse uitgevoerd (66% noemt het niet, 33% slechts vaag). Slechts één organisatie (circa **2%**) voldoet aan de gouden standaard. Wanneer het fundament van data ontbreekt, worden acties niet gestuurd door risico's.

Onder een 'gedegen, expliciete risicoanalyse' verstaan wij: identificatie van fysieke én transitierisico's, scenarioanalyse met tijdshorizon, locatie-specifieke blootstelling en een kwantitatieve inschatting van financiële impact. Dit betekent dat bijna alle maatregelen die genomen worden, de strategische fundering missen om de organisatie weerbaar te maken tegen de specifieke, meest materiële klimaatrisico's die op haar afkomen.

Deze lacune in expliciete klimaatrisicoanalyses staat haaks op de toenemende wettelijke en maatschappelijke druk. De CSRD verplicht organisaties om materiële klimaatrisico's transparant te identificeren, te kwantificeren en te rapporteren. Ook de VSME vraagt organisaties om kernrisico's en mitigaties aantoonbaar te maken. Zonder een solide strategisch fundament die is gebaseerd op data en scenarioanalyses lopen organisaties niet alleen operationele en financiële risico's, maar ook compliance-risico's. Het integreren van deze vereisten in de vastgoedstrategie is dus geen optie, maar een noodzaak om toekomstbestendig te blijven.



5. Klimaat: koppeling mist tussen risico's en acties



De 'actieparadox': handelen zonder te weten of je het juiste doet, omdat de onderliggende analyse mist

Figuur 5 'De actieparadox' geeft weer in hoeverre worden fundament (rapportage over klimaatrisicoanalyse) gekoppeld aan huidige acties (rapportage over maatregelen klimaatadaptatie)? De grootste groep (**46%** van de organisaties) identificeert geen risico's en ondernemen geen actie.

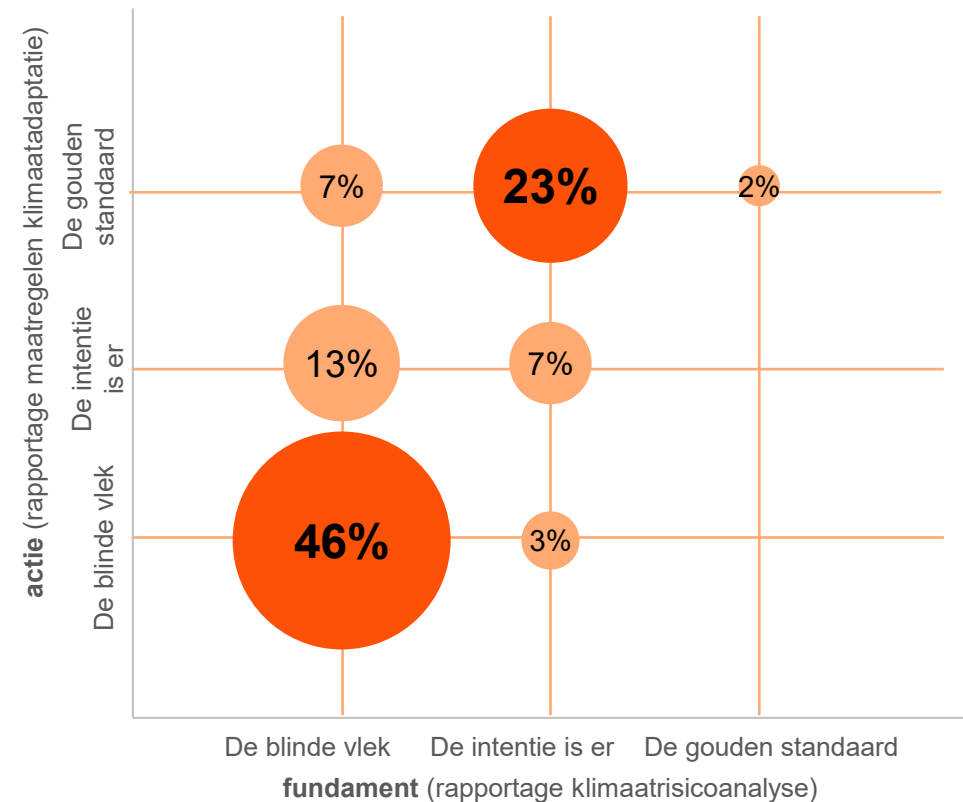
De figuur toont daarnaast een cluster van **23%** van de organisaties die wel concrete adaptatiemaatregelen rapporteren ('De gouden standaard'), maar slechts een kwalitatieve notie van de onderliggende risico's hebben ('De intentie is er'). Wij zijn benieuwd: is er een diepgaande, strategische analyse beschikbaar om keuzes en prioriteiten scherper te onderbouwen?

De cijfers tonen aan dat woningcorporaties een belangrijke motor zijn achter deze ontwikkeling: De helft van de betrokken organisaties zijn corporaties. Hun kapitaal is grotendeels vastgelegd in vastgoed, waardoor zij de directe risico's scherp voelen en snel in actie komen. Die snelheid is positief, maar vraagt om een strategische benadering: niet alleen reageren op dreiging, maar investeren in diepgaande analyses om duurzame en toekomstbestendige keuzes te maken.

Hier openbaart zich een knelpunt in de publieke verantwoording. Er lijkt gehandeld maar zonder zeker te weten of dit de meest materiële risico's adresseert. Wat is het financiële prijskaartje van een ziekenhuis dat door overstroming onbereikbaar wordt? Welke financiële impact heeft de energietransitie op een universiteitscampus? Zonder analyse blijven dit retorische vragen, terwijl effectief bestuur zich richt op het managen van daadwerkelijke risico's.

Een dubbele materialiteitsanalyse (DMA) biedt focus en prioritering: het maakt zichtbaar welke risico's niet alleen financieel, maar ook maatschappelijk het zwaarst wegen. Voor de publieke sector is deze analyse weliswaar niet verplicht, maar des te nuttiger om effectief bestuur te realiseren en middelen daar in te zetten waar ze het meeste verschil maken. Zo wordt klimaatadaptatie geen losse actie, maar een strategische keuze.

Figuur 5. De actieparadox: handelen zonder analyse



6. De weg vooruit: risicoanalyse als sturingsinstrument



Leren van de koplopers

Een aantal organisaties toont helder de weg, op basis van publiek beschikbare informatie. Neem een organisatie als woningcorporatie Eigen Haard. Zij rapporteren hun volledige CO₂-footprint (scope 1, 2 én 3), en hebben ook een dubbele materialiteitsanalyse uitgevoerd en klimaatrisico's in kaart gebracht. Of kijk naar Universiteit Utrecht, waar niet alleen de CO₂-uitstoot conform het GHG-protocol wordt gerapporteerd, maar ook een adaptatieplan met een 'Groenblauw Raamwerk' is opgetuigd, met voorbeelden zoals watersimulaties, vergroening en living labs op de campus. Of neem 's Heeren Loo Zorggroep. Zij rapporteren over CO₂-impact en energieverbruik, borgen vastgoedprestaties via de Milieuthermometer Zorg en sturen op doelen, onderbouwd met een uitgevoerde dubbele materialiteitsanalyse. De logische volgende stap ligt voor de hand: een expliciete klimaatrisicoanalyse en een uitsplitsing van energie en emissies naar scopes, zodat beleid, risico's en prestaties integraal samenkomen in het jaarverslag.

Deze koplopers laten zien wat er mogelijk is. Ze laten zien dat het uitvoeren van een risicoanalyse geen retorische exercitie is, maar een sturingsinstrument. De rest kan deze voorbeelden gebruiken om de eigen voortgang te versnellen.



6. De weg vooruit: herstellen van de keten



De oproep voor 2025: vijf principes om de keten te herstellen

De spiegel van 2024 toont een beeld dat scherper kan. Laten we ervoor zorgen dat de jaarverslagen van 2025 het solide fundament van een toekomstbestendige publieke sector weerspiegelen. Uiteindelijk is duurzaamheid voor de publieke sector geen doel op zich, maar een instrument om publieke waarde op de lange termijn te garanderen en te beschermen.

Dit is een uitdaging die niet alleen op het bord van de bestuurder ligt. Hier ligt ook een verantwoordelijkheid bij de accountability-keten. Toezichthouders, externe accountants en de Rekenkamers zijn de poortwachters van publieke verantwoording. Zij moeten de kwaliteit en volledigheid van duurzaamheidsinformatie met dezelfde scherppte gaan toetsen als de financiële cijfers, inclusief datakwaliteit, materialiteit en aansluiting op de financiële impact.



De weg vooruit begint met vijf fundamentele aanbevelingen voor 2025:

- 1. Herstel het fundament (data).** Begin bij de essentie: inzicht in totaal energieverbruik en CO₂-uitstoot (scope 1 en 2). Deze data is de basis voor elke geloofwaardige strategie. Voer daarnaast een DMA uit om de meest prioritaire thema's voor de duurzaamheidstransitie te identificeren.
- 2. Kalibreer het kompas (analyse).** Fundeer uw strategie met een materiële klimaatrisicoanalyse (fysiek én transitie). Koppel hier scenario's, tijdshorizonten en een inschatting van de financiële impact aan. Dit fundament maakt elke maatregel effectiever.
- 3. Stel een duidelijke koers (strategie).** De koplopers bewijzen dat geïntegreerde rapportage mogelijk is. Hun aanpak biedt een blauwdruk die andere organisaties kunnen gebruiken om hun eigen proces te versnellen. Vertaal inzicht naar tijdgebonden, kwantitatieve doelen die aansluiten op capex/opex-planning en prestatiesturing.
- 4. Integreer de verantwoording (rapportage).** Behandel klimaatrisico als een integraal onderdeel van uw strategie en risicoparagraaf in het jaarverslag. Dit is de ware test van geïntegreerd leiderschap.
- 5. Veranker PDCA als continu verbetermechanisme.** Integreer de PDCA-cyclus zoals voorgeschreven in de CSRD en VSME in alle fasen van uw klimaat- en duurzaamheidsstrategie. Dit zorgt voor een systematische aanpak waarbij plannen niet statisch blijven, maar voortdurend worden getoetst en bijgesteld.

Vragen of doorpraten? Neem contact met ons op



Denise Kors

Director

M: 06 13 44 46 55

E: denise.k.kors@pwc.com



Paul Kunne

Senior Manager

M: 06 10 65 83 18

E: paul.kunne@pwc.com



Vidur Goerdatt

Manager

M: 06 23 29 35 18

E: vidur.goerdatt@pwc.com



Myrte Tjoa

Senior Associate

M: 06 41 32 51 68

E: myrte.tjoa@pwc.com



Aimée Nijenhuis

Associate

M: 06 39 77 45 62

E: aimee.nijenhuis@pwc.com