



Effecten CO₂- Prestatieladder bij gemeenten



Committed to the Environment

Effecten CO₂-Prestatieladder bij gemeenten

Dit rapport is geschreven door:
Suzanne Breman, Marianne Teng en Florian Hesselink

Delft, CE Delft, mei 2022

Publicatienummer: 22.210481.068

Gemeenten / Beleidsplanning / Beleidsuitvoering / Effectgericht milieubeleid / Kooldioxide / Emissies / Meten / Milieuaccountancy / Kosten

Oprachtgever: Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden en Ondernemen (SKAO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Suzanne Breman (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al meer dan 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoud

	Samenvatting	3
1	Inleiding	5
	1.1 Doelstelling	5
	1.2 Leeswijzer	6
2	Methodiek	7
	2.1 Bureaustudie rapportage-informatie	7
	2.2 Interviews	8
	2.3 Interpretatie van de resultaten	9
3	Kenmerken gecertificeerde gemeenten	10
	3.1 CO ₂ -footprint	11
	3.2 Verschil tussen bedrijven en gemeentelijke organisatie	14
4	Effecten CO ₂ -Prestatieladder	16
	4.1 Gerealiseerde CO ₂ -reductie	16
	4.2 Duurzaam inkopen en aanbesteden	20
	4.3 Overige duurzaamheidseffecten	21
	4.4 Conclusies effecten CO ₂ -Prestatieladder	22
5	Proces (PDCA-cyclus)	23
	5.1 Aanleiding van gebruik Ladder (Plan)	23
	5.2 Bepalen van CO ₂ -reductiedoelen (Plan)	24
	5.3 Selectie van maatregelen (Plan)	25
	5.4 Het nemen van maatregelen (Do)	25
	5.5 Monitoring (Check)	29
	5.6 Toekomstplannen met de Ladder (Act)	30
	5.7 Conclusies PDCA-cyclus	31
6	Kosten CO ₂ -Prestatieladder	32
	6.1 Kosten certificering	32
	6.2 Inspanning door gemeenten	33
	6.3 Gebruik van adviesbureaus	34
	6.4 Conclusies kosten en inspanning CO ₂ -Prestatieladder	34
7	Conclusie, discussie en aanbevelingen	36
	7.1 Conclusies	36
	7.2 Discussie	37
	7.3 Aanbevelingen	38
8	Bibliografie	40



Samenvatting

CE Delft heeft in opdracht van SKAO en VNG onderzoek gedaan naar de CO₂-Prestatieladder voor gemeenten. De centrale vraag in dit rapport is:

Wat zijn de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van implementatie van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten?

Hiervoor hebben we een bureaustudie gedaan naar de gegevens van de achttien gemeenten die in december 2021 gecertificeerd waren op de CO₂-Prestatieladder. Daarvan hebben we zes gemeenten geïnterviewd.

De belangrijkste effecten van de CO₂-Prestatieladder voor gemeenten die uit het onderzoek blijken, zijn:

- Doordat gemeenten zich certificeren op de CO₂-Prestatieladder, stellen zij doelen voor CO₂-reductie en houden zich daar ook aan. Alle gemeenten liggen op koers om hun doelen te halen.
- Gemeenten krijgen door de certificering inzicht in hun CO₂-reductie. Daardoor zijn ze beter in staat om de discussie te voeren over doelbereik en om maatregelen te identificeren.
- De Plan-Do-Check-Act-cyclus van de CO₂-Prestatieladder zorgt voor een stevige verankering van CO₂-reductiedoelen en monitoring in de gemeentelijke organisatie, waardoor er ook op de lange termijn aandacht blijft voor CO₂-reductie.

Het is zeer waarschijnlijk dat de Ladder een positief effect heeft op de CO₂-reductie door gemeenten. We kunnen op basis van de beschikbare data niet bepalen in hoeverre de Ladder bijdraagt aan de additionele CO₂-reductie.

Deelname aan de CO₂-Prestatieladder vraagt wel een aanzienlijke inspanning van de gemeenten. Sommige gemeenten vinden het voldoen aan de Ladder complex of de administratieve lasten hoog. Over het algemeen vinden de gemeenten echter dat de CO₂-Prestatieladder meerwaarde heeft voor de organisatie. Alle gemeenten die we hebben gesproken willen dan ook doorgaan met de Ladder, de helft van de geïnterviewde gemeenten heeft de ambitie om door te groeien naar een hoger niveau op de CO₂-Prestatieladder.

CO₂-reductie

De onderzochte gemeenten hebben tussen 2018 en 2020 de CO₂-emissies gereduceerd met gemiddeld 23,9% (12,8% per jaar). De meeste reductie vindt plaats in de directe emissies (Scope 1). Alle gemeenten lopen op koers om de reductiedoelen te halen. Bij veel gemeenten is een sterke daling te zien in de CO₂-emissies in het jaar van certificering of het jaar erna.

Andere duurzaamheidseffecten

Naast CO₂-reductie binnen de gemeentelijke organisatie zien we effecten op bewustwording en duurzaam aanbesteden en -inkopen. Verschillende gemeenten organiseren activiteiten op het gebied van bewustwording, die verder gaan dan de Ladder vereist. Deze gemeenten



proberen bijvoorbeeld medewerkers te enthousiasmeren voor verduurzaming in hun eigen huishouden.

Het effect van het hebben van een certificaat op de CO₂-Prestatieladder op duurzaam aanbesteden en inkopen is wisselend. Tot en met Niveau 3 stelt de CO₂-Prestatieladder ook geen eisen op dit gebied. Toch zijn gemeenten er wel al mee bezig. Vier van de zes geïnterviewde gemeenten geven aan dat het bij hen al gemeengoed is om in grond-, weg- en waterbouw bij de aanbesteding te vragen naar de CO₂-Prestatieladder. Het feit dat de gemeente zelf ook gecertificeerd is, wordt door gemeenten als voorwaarde gezien, om in aanbestedingen te kunnen vragen naar certificering op de CO₂-Prestatieladder. Bij andere typen aanbestedingen vindt duurzaam aanbesteden niet of beperkt plaats. Gemeenten hebben vaak niet de kennis en middelen om duurzaam inkopen structureel toe te passen.

Effect op processen binnen de gemeenten

Uit de interviews blijkt dat de Plan-Do-Check-Act-cyclus na verloop van tijd steeds meer ingebed wordt in de organisatie, en zorgt voor een stevige verankering van de CO₂-reductiedoelen en -monitoring in de organisatie. Door het monitoren van de CO₂-uitstoot voor de CO₂-Prestatieladder krijgen gemeenten meer zicht waar de meeste CO₂-uitstoot bespaard kan worden, bij welke afdelingen al veel gedaan wordt en bij welke afdelingen er nog ruimte is voor verbetering. Ze zijn daardoor beter in staat om de interne discussie te voeren en maatregelen te identificeren.

Geïnterviewden binnen de gemeenten geven ook aan dat de CO₂-Prestatieladder helpt om de aandacht van andere collega's op het thema duurzaamheid te vestigen en de hele organisatie hierbij te betrekken.

Kosten en inspanning voor certificering

De kosten voor de Ladder bestaan uit de jaarlijkse contributie aan SKAO, certificeringskosten en uitvoeringskosten. De gemeenten geven aan dat de meeste certificeringskosten gemaakt worden in het eerste jaar van certificering, of wanneer de gemeente een niveau hoger gecertificeerd wil worden. Uit de interviews blijkt dat een medewerker bij de gemeente ongeveer vier uur per week besteedt aan de CO₂-Prestatieladder.

Opvallend is dat vrijwel alle gemeenten een extern adviesbureau gebruiken voor de Ladder. Ze doen dit op uiteenlopende wijzen. Sommige gemeenten doen veel zelf omdat ze daarvoor de kennis hebben of graag willen opbouwen, of om kosten te besparen. Gemeenten die de monitoring en/of de rapportage uitbesteden, zijn hier over het algemeen positief over en ervaren dit als kostenefficiënt.

Aanbevelingen

We adviseren om het onderzoek te herhalen op het moment dat meerdere gemeenten een volledige periode, van referentiejaar tot doeljaar, hebben doorlopen. Ook bevelen we aan om in vervolgonderzoek te werken met een controlegroep. Zo kan meer inzicht worden verkregen in het additionele effect van de Ladder.

Daarnaast adviseren we SKAO om informatie en procedures eenvoudiger te maken voor gemeenten, zonder de inhoudelijke eisen te verminderen en om in gesprek te gaan met gemeenten over de bezwaren die leven op het gebied van garanties van oorsprong (GvO's) en daarover een standpunt in te nemen.



1 Inleiding

De CO₂-Prestatieladder is zowel een CO₂-managementsysteem om bedrijven en overheden te helpen om CO₂ te reduceren als een aanbestedingsinstrument. In dit onderzoek kijken we naar het CO₂-managementsysteem. In 2016 werden de eerste gemeenten gecertificeerd op de CO₂-Prestatieladder. Door zich te certificeren committeren de gemeenten zich aan monitoring van de gemeentelijke CO₂-emissies en stellen zij doelen voor de reductie van CO₂-emissies. Steeds meer overheden certificeren zich op de CO₂-Prestatieladder. Bij de start van ons onderzoek in januari 2022 waren er achttien gecertificeerde gemeenten. Momenteel (maart 2022) zijn er al vierentwintig gecertificeerde gemeenten, en nog een flink aantal gemeenten die in het proces zitten om gecertificeerd te worden.

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek naar de effecten en de toepassing van de CO₂-Prestatieladder in gemeenten in opdracht van Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen (SKAO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

1.1 Doelstelling

SKAO en VNG willen graag weten wat de effecten zijn van de implementatie van de CO₂-Prestatieladder in de gemeentelijke organisatie. Het doel van dit onderzoek is om beter inzicht te krijgen in de effecten van de CO₂-Prestatieladder. Hierbij kijken we naar zowel de kwantitatieve resultaten (zoals reductie van de CO₂-footprint, het stellen van concrete reductiedoelstellingen, etc.) als kwalitatieve resultaten (zoals effecten op de organisatie, bewustwording, etc.).

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag die we in dit rapport beantwoorden is de volgende:

Wat zijn de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van implementatie van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten?

De gemeenten die tot januari 2022 gecertificeerd waren, kunnen veel inzicht verschaffen om deze vraag te kunnen beantwoorden. Zij hebben allemaal een proces doorlopen om gecertificeerd te worden en te blijven. Tijdens dit proces is veel data verzameld met betrekking tot CO₂-uitstoot. Daarnaast heeft iedere gemeente ervaring opgedaan met wat het voor de organisatie betekent om gecertificeerd te zijn.

Om de hoofdvraag te beantwoorden gaan we in op de volgende deelvragen:

1. Hoeveel CO₂-reductie is er gerealiseerd?
2. Welke andere duurzaamheidseffecten zijn er gerealiseerd?
3. Wat is het effect op de processen binnen de gemeenten?
4. Welke kosten en inspanningen zijn er gemaakt om een certificaat te behalen op de CO₂-Prestatieladder?

1.2 Leeswijzer

In **Hoofdstuk 2** beschrijven we de methodiek van het onderzoek. In **Hoofdstuk 3** beschrijven we wat de kenmerken zijn van de groep van gecertificeerde gemeenten die we hebben onderzocht. Wat de effecten zijn van de CO₂-Prestatieladder op het gebied van CO₂-reductie, duurzaam inkopen en aanbesteden en overige duurzaamheidseffecten laten we zien in **Hoofdstuk 4**. In **Hoofdstuk 5** gaan we dieper in op hoe het proces binnen gemeenten is veranderd als gevolg van de Plan-Do-Check-Act-cyclus uit de CO₂-Prestatieladder. **Hoofdstuk 6** geeft inzicht in de kosten en inspanning die gemeenten maken voor de certificering. De conclusies, discussie en aanbevelingen van het onderzoek staan in **Hoofdstuk 7**.



2 Methodiek

Het onderzoek bestaat in grote lijnen uit twee onderdelen: een bureaustudie waarin we de informatie hebben geanalyseerd waarover gemeenten rapporteren voor de CO₂-Prestatieladder en zes interviews met gecertificeerde gemeenten. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de methodiek.

2.1 Bureaustudie rapportage-informatie

CE Delft heeft een informatie-uitvraag verstuurd naar de 18 gemeenten die in december 2021 als certificaathouder op de site van de CO₂-Prestatieladder waren vermeld. Dertien gemeenten hebben op ons verzoek de informatie gedeeld die ze hebben verzameld en ingestuurd ten behoeve van de laatste audit voor de CO₂-Prestatieladder. Voor de gemeenten die geen informatie hebben gestuurd, hebben we waar mogelijk openbaar beschikbare data van de website van de gemeenten gebruikt. We hebben daarbij specifiek gekeken naar:

- CO₂-uitstoot en gerealiseerde CO₂-reductie;
- genomen maatregelen;
- andere duurzaamheidseffecten;
- eventuele informatie over duurzaam inkopen.

We rapporteren de data van gemeenten anoniem. Hierbij geven we gemeenten een label (1-18), waar gemeente 1 de hoogste uitstoot in haar referentiejaar heeft en gemeente 18 de laagste uitstoot.

Drie soorten CO₂-emissie

CO₂-emissies zijn ingedeeld in drie scopes op basis van het Greenhouse Gas Protocol (Greenhouse gas protocol, 2022) (zie Figuur 1).

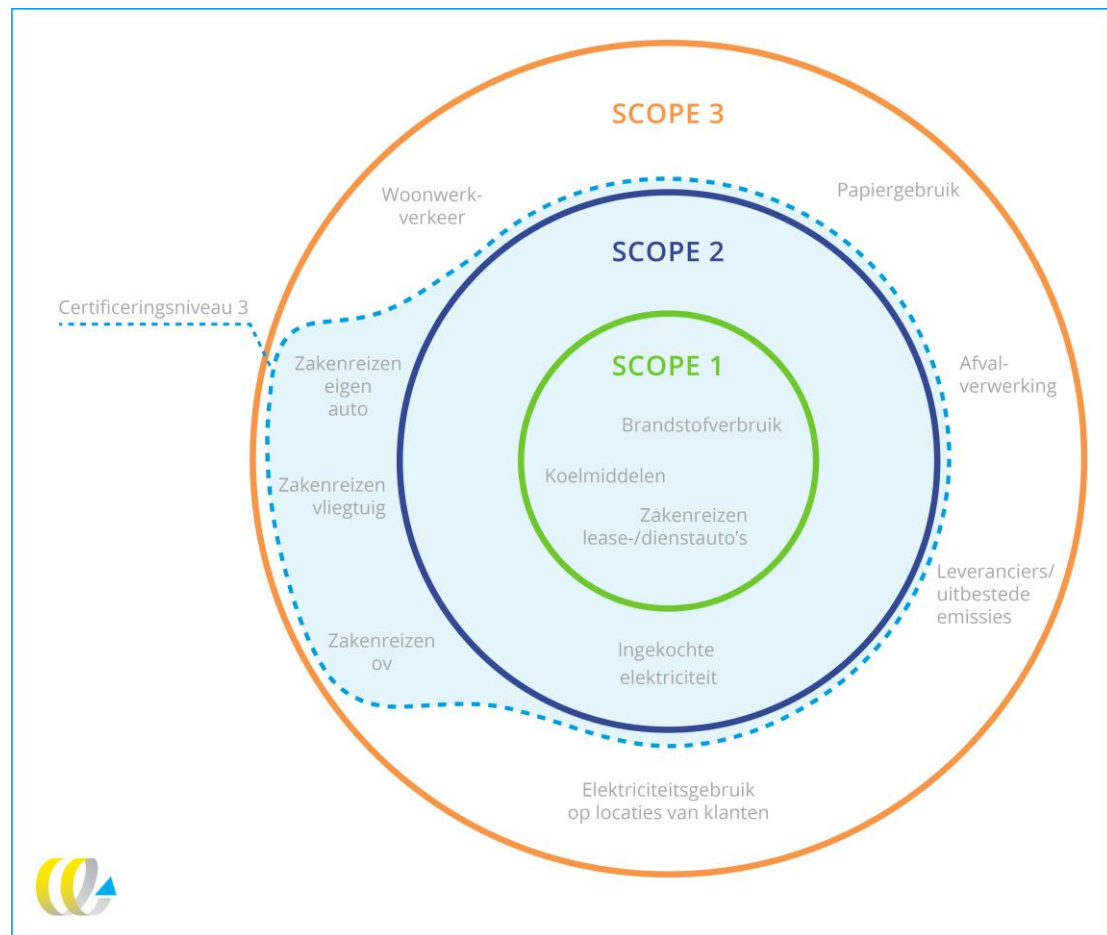
Scope 1-emissies zijn directe emissies van de gemeentelijke organisatie, zoals gasgebruik in een gebouw of benzinegebruik van auto's.

Indirecte emissies, zoals emissies gerelateerd aan elektriciteitsverbruik vallen onder de **Scope 2-emissies**. Elektriciteit wordt gebruikt binnen de gemeentegrenzen, maar de productie ervan en daarmee de uitstoot van broeikasgassen vindt meestal plaats in een elektriciteitscentrale buiten de gemeente. Emissies als gevolg van warmtelevering via een warmtenet vallen ook in Scope 2.

Scope 3-emissies zijn indirecte emissies en worden ook wel ketenemissies genoemd. Dit kunnen bijvoorbeeld emissies zijn die optreden tijdens de productie en het transport van consumptiegoederen of voedsel. Deze goederen worden wel binnen de gemeente geconsumeerd, maar veelal elders geproduceerd.

De CO₂-Prestatieladder richt zich als eerste op de Scope 1- en Scope 2-emissies en de emissies van zakelijk vervoer (business travel). Vanaf Certificeringsniveau 4 spelen ook de rest van de Scope 3-emissies een rol in de CO₂-Prestatieladder.

Figuur 1 - Scope 1-, Scope 2- en Scope 3-emissies. Gasverbruik voor verwarming valt onder brandstofverbruik (Scope 1)



2.2 Interviews

Aan de hand van de informatie uit de bureaustudie hebben we in overleg met SKAO bepaald met welke gemeenten we het beste kunnen praten om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Daarbij speelt mee bij welke gemeenten we naar verwachting de meeste informatie kunnen ophalen.

We hebben zes gemeenten geïnterviewd. Deze gemeenten zijn een mix van grote, gemiddelde en kleine gemeenten in termen van CO₂-uitstoot.

De meeste gemeenten zijn op Niveau 3 gecertificeerd. Dat geldt ook voor de gemeenten waar we mee hebben gesproken. Daarnaast hebben we één van de twee gemeenten geïnterviewd die op Niveau 4 gecertificeerd zijn.

Alle gemeenten maken gebruik van een adviesbureau. Het verschilt per gemeente voor welk deel van het proces een adviseur wordt ingezet. We gaan hier in Paragraaf 6.1 dieper op in. Eén van de gemeenten heeft de uitvoering van de CO₂-Prestatieladder volledig uitbesteed aan een extern adviesbureau. Voor deze gemeente hebben we de contactpersoon van het adviesbureau geïnterviewd.

In de interviews zijn in ieder geval de volgende onderwerpen aan bod gekomen:

- de doelstellingen en hoe deze zijn opgesteld;
- de gerealiseerde CO₂-reductie;
- de maatregelen;
- overige duurzaamheidseffecten van certificering;
- kosten en inspanning voor het certificaat;
- het certificeringsniveau.

2.3 Interpretatie van de resultaten

Om de duurzaamheidseffecten van certificering in beeld te brengen, kunnen we de CO₂-uitstoot en andere duurzaamheidsindicatoren van de start van de certificering kwantitatief vergelijken met de huidige situatie in een gemeente. Dat laat duidelijk de voortgang zien sinds de certificering. Op basis daarvan kunnen we echter niet met zekerheid zeggen welk deel van de CO₂-reductie toe te schrijven is aan het gebruik van de CO₂-Prestatieladder. Gemeenten die een certificaat aanvragen zijn waarschijnlijk gemotiveerd om met duurzaamheid aan de slag te gaan en dat hadden ze waarschijnlijk ook in zekere mate gedaan zonder gebruik van de CO₂-Prestatieladder. Doordat we in zes interviews met de gemeenten in gesprek zijn gegaan, kunnen we echter wel een kwalitatieve inschatting maken van de mate waarin gemeenten geholpen zijn door de Ladder.

3 Kenmerken gecertificeerde gemeenten

We richten ons in dit onderzoek op gemeenten die zijn gecertificeerd op de CO₂-Prestatieladder. Tabel 1 geeft een overzicht van de 18 gemeenten die in december 2021 gecertificeerd waren en die we meegenomen hebben in het onderzoek. Voor iedere gemeente laten we een aantal belangrijke kenmerken zien en hoe we de documentatie hebben verkregen.

Tabel 1 - Respons rapportage-informatie 1 februari 2022

Gemeente	Organisatie-grootte in termen van CO ₂ -uitstoot ¹ (SKAO, 2022)	Niveau op Ladder (SKAO, 2022)	Certificerings-moment (SKAO, 2022)	Aantal inwoners (CBS, 2021)	Wijze van verkrijgen documentatie
Alkmaar	Midden	3	08-12-2021	109.896	Ontvangen
Altena	Midden	3	17-12-2021	56.352	Ontvangen
Amersfoort	Midden	3	27-06-2021	157.462	Ontvangen
Arnhem	Groot	4	21-12-2021	162.424	Ontvangen
Barneveld	Groot	3	29-06-2021	59.992	Ontvangen
Berkelland	Klein	3	17-01-2020	43.846	Ontvangen
Bronckhorst	Klein	3	04-10-2019	36.087	Ontvangen
Den Helder	Midden	3	03-12-2021	51.778	Ontvangen
Ede	Groot	3	09-12-2021	56.582	Ontvangen
Ermelo	Klein	3	03-01-2020	118.530	Deels op website gevonden
Fryske Marren	Klein	3	20-09-2021	27.016	Ontvangen
Haarlem	Midden	3	12-03-2021	162.543	Ontvangen
Harderwijk	Midden	3	27-05-2019	48.726	Ontvangen
Hilversum	Midden	3	26-03-2021	91.235	Ontvangen
Renkum	Klein	4	17-02-2022	31.417	Op website gevonden
Soest	Klein	3	26-04-2021	46.906	Deels op website gevonden
Veenendaal	Midden	3	30-03-2021	66.912	Deels op website gevonden
Zaanstad	Groot	3	26-04-2021	156.901	Deels op website gevonden

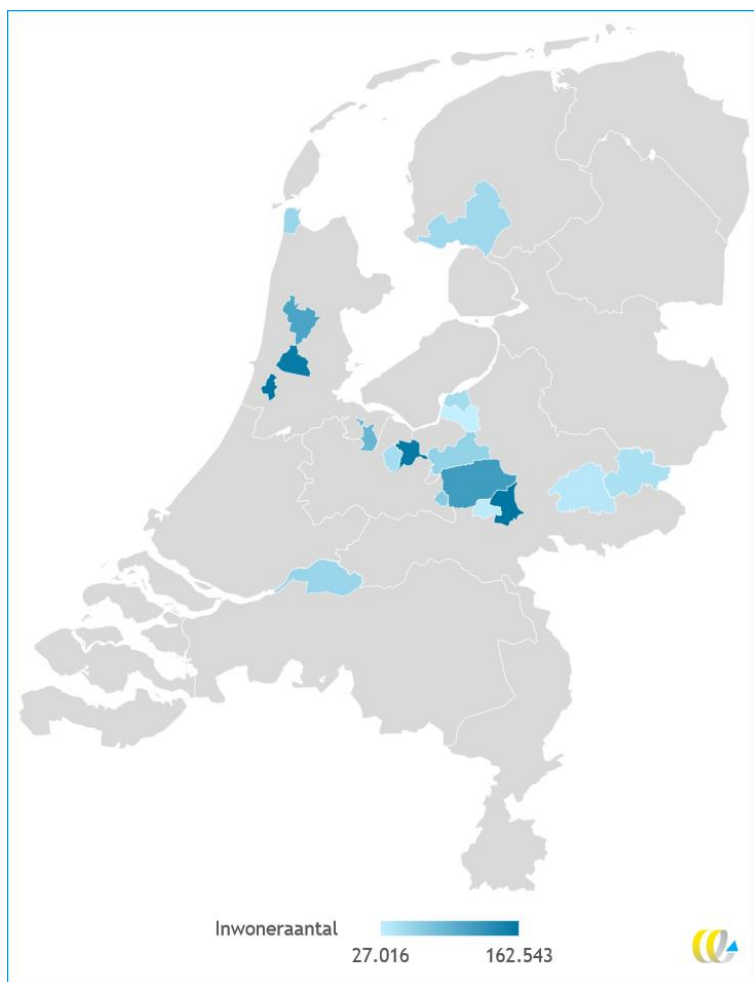
Vrijwel alle gemeenten zijn op Niveau 3 van de CO₂-Prestatieladder gecertificeerd. Dat houdt in dat zij inzicht hebben in de CO₂-uitstoot van de eigen organisatie en projecten en maatregelen nemen om deze uitstoot te reduceren. Twee gemeenten zijn op Niveau 4 gecertificeerd. Op dit niveau worden indirecte emissies (Scope 3, zie Figuur 1) ook meegenomen.

¹ Gemeenten worden bij certificering op de CO₂-Prestatieladder ingedeeld op basis van de initiële CO₂-uitstoot in de organisatie en dus niet het aantal inwoners. Voor de volledigheid hebben we het aantal inwoners wel vermeld in Tabel 1.



Figuur 2 laat de geanalyseerde gemeenten en hun inwoneraantal zien op de kaart. De gemeenten die de CO₂-Prestatieladder al gebruiken komen overwegend uit Gelderland, Utrecht en Noord-Holland. Uit de interviewgesprekken bleek dat gemeenten regelmatig ervaringen uitwisselen met nabijgelegen gemeenten die ook de Ladder gebruiken.

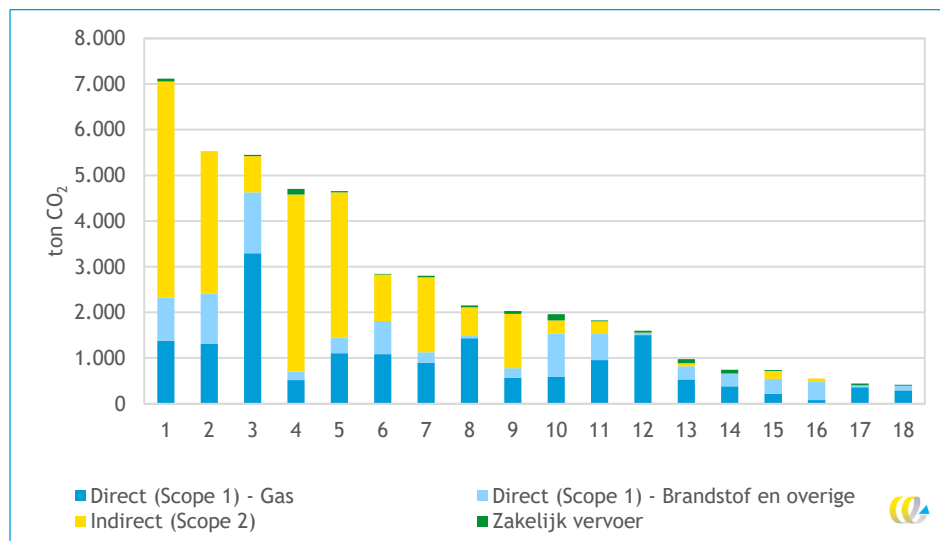
Figuur 2 - Locatie geanalyseerde gemeenten



3.1 CO₂-footprint

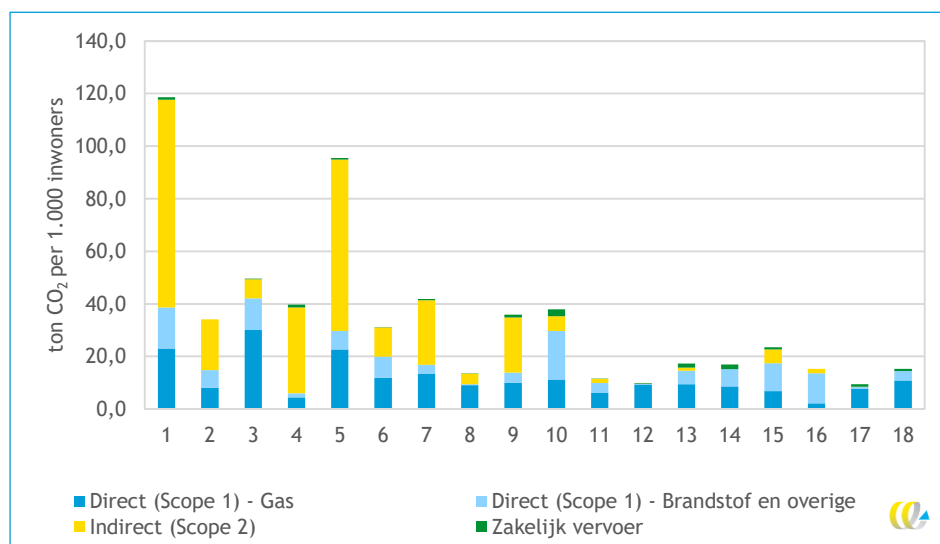
In Figuur 3 staat de hoogte en opbouw van Scope 1- en Scope 2-emissies van gemeenten. We hebben de emissies uitgesplitst naar vier categorieën, op basis van de energiestromen (gas, brandstof, elektriciteit en brandstof zakelijk vervoer). We laten de emissies zien uit het door de gemeenten gekozen referentiejaar. Uit de figuur blijkt dat de opbouw van emissies per gemeente sterk verschilt. Gemeenten met meer uitstoot hebben dit voor een belangrijk deel in indirecte Scope 2-uitstoot (voornamelijk elektriciteitsverbruik), terwijl middelgrote en kleine gemeenten hier lagere uitstoot door rapporteren.

Figuur 3 - Gerapporteerde CO₂-footprint (in referentiejaar) van gemeenten



In Figuur 4 laten we dezelfde emissies zien per 1.000 inwoners. Hieruit blijkt dat een aantal gemeenten met een grote absolute footprint ook per inwoner een relatief grote footprint hebben. Met name de organisational boundary speelt hierin een grote rol. De organisational boundary geeft aan welke activiteiten en gebouwen binnen de organisatorische grenzen van de gemeenten vallen. Alles binnen de organisational boundary telt mee voor de CO₂-footprint van de gemeente. Gemeenten met een grote footprint hebben vaak een grote organisational boundary, doordat ze bijvoorbeeld afvaldienstverlening en sociale werkplaatsen meenemen binnen de organisational boundary, terwijl andere gemeenten dat niet doen. Gemeenten met veel inwoners hebben deze activiteiten vaker binnen de organisational boundary dan gemeenten met weinig inwoners.

Figuur 4 - Gerapporteerde CO₂-footprint per 1.000 inwoners (in referentiejaar) van gemeenten



We aggregeren de gemeentelijke emissiedata in Figuur 5 op basis van de drie grootte-categorieën (Tabel 2) in termen van CO₂-uitstoot. Kleine gemeenten stootten in hun referentiejaar gemiddeld rond de 800 ton CO₂ uit, middelgrote gemeenten 2.800 en grote gemeenten 4.800 ton. De organisatiegrootte wordt op basis van de uitstoot op moment van certificering vastgesteld. De footprint van een aantal gemeenten is na certificering dusdanig veranderd dat de uitstoot inmiddels lager is dan die van de organisatiegrootte waarin ze zijn ingedeeld².

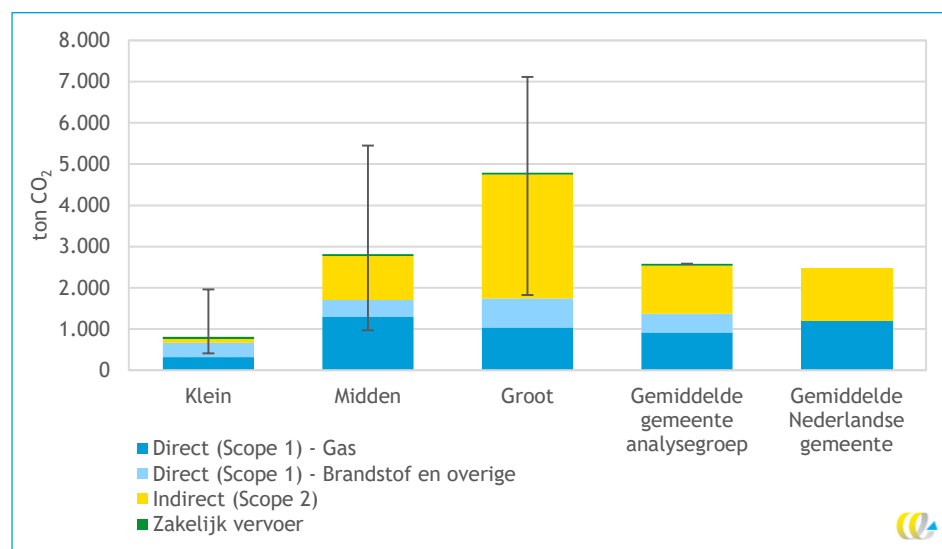
Tabel 2 - Organisatiegrootte categorieën CO₂-Prestatieladder

Groottecategorie	Definitie (SKAO, 2020)
Kleine organisatie	Totale CO ₂ -uitstoot bedraagt maximaal (≤) 500 ton per jaar
Middelgrote organisatie	Totale CO ₂ -uitstoot bedraagt maximaal (≤) 2.500 ton per jaar
Grote organisatie	Totale CO ₂ -uitstoot bedraagt meer dan (>) 2.500 ton per jaar

De onzekerheidsbalken laten zien dat de spreiding tussen de gemeenten groot is. Er zijn gemeentelijke organisaties met een ‘middelgrote’ footprintclassificatie met een veel grotere footprint dan een gemiddelde ‘grote’ gemeente. Vice versa zijn er grote gemeenten met een kleinere footprint dan de gemiddelde middelgrote gemeente.

Wanneer we de gemiddelde gemeente in de analysegroep in het referentiejaar³ vergelijken met de footprint van een gemiddelde Nederlandse gemeente (data uit 2017), zien we dat deze sterk overeen komen (de Bruyn, et al., 2020). De verhouding tussen Scope 1- en Scope 2-emissies is in zowel de analysegroep als landelijk ongeveer een-op-een.

Figuur 5 - Gemiddelde CO₂-footprint in referentiejaar, naar groottecategorie

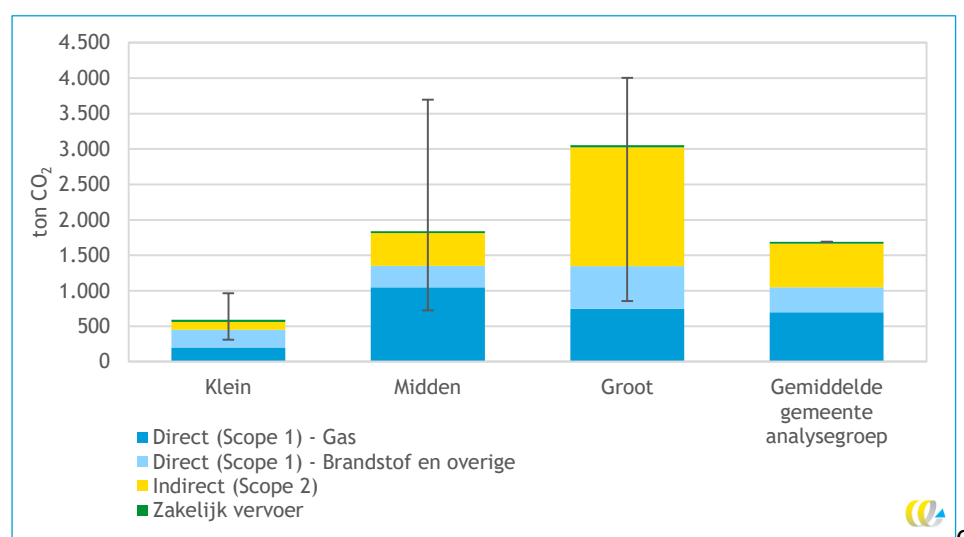


² Organisaties kunnen in een andere categorie worden ingedeeld als de CO₂-reductie daar aanleiding toe geeft. De organisatiegrootte heeft voor gemeenten die op Niveau 3 gecertificeerd zijn geen effect op de eisen die de CO₂-Prestatieladder stelt en daarom wordt de categorie in de meeste gevallen niet tussentijds aangepast. De eisen zijn immers gelijk voor alle voor alle organisaties. Vanaf Niveau 4 zijn er vrijstellingen voor kleine en middelgrote organisaties.

³ Vrijwel alle gemeenten hebben een referentiejaar tussen 2017 en 2019.

Wanneer we de footprint van de gemeenten in het referentiejaar vergelijken met de footprint in 2020 (Figuur 6) zien we dat deze gemiddeld is gedaald. Waar de uitstoot in het referentiejaar gemiddeld 2.580 ton CO₂ per jaar was, was dat in 2020 slechts 1.820 ton. Hoewel deze reductie van 30% voor een deel door de maatregelen van de gemeente komt zijn er ook andere factoren, zoals de verduurzaming van elektriciteit, die reductie verklaren. Er is geen data beschikbaar over de uitstoot van een gemiddelde Nederlandse gemeente in 2020, dus we kunnen de CO₂-reductie van gecertificeerde gemeenten niet vergelijken met niet gecertificeerde gemeenten. We gaan in Hoofdstuk 4 nader in op de ontwikkeling in CO₂-uitstoot bij gecertificeerde gemeenten.

Figuur 6 - Gemiddelde CO₂-footprint in 2020, naar groottecategorie



3.2 Verschil tussen bedrijven en gemeentelijke organisatie

De CO₂-Prestatieladder richt zich zowel op gemeentelijke organisaties als bedrijven. In de interviews beschreven meerdere gemeenten verschillen tussen bedrijven en gemeentelijke organisaties die van belang zijn voor de CO₂-Prestatieladder.

De grenzen van een gemeentelijke organisatie

Met de organisational boundary geeft de gemeente aan welke gebouwen en organisaties wel en niet binnen de scope van de CO₂-prestatieladder vallen. Het bepalen van de organisational boundary is anders voor gemeenten dan voor bedrijven. Bij gemeenten zijn de grenzen vaak wat minder duidelijk. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten vaak maar deels eigenaar van een gebouw zijn, soms zelfs samen met andere gemeenten. Voor gemeenten kan het lastig zijn te bepalen welke gebouwen zij wel of niet tot haar eigen organisatie moet rekenen. Ook kan het zijn dat de gemeente wel aandeelhouder is, maar geen zeggenschap heeft. SKAO geeft richtlijnen voor gemeenten hoe zij hier het beste mee om kunnen gaan. Een richtlijn is bijvoorbeeld dat gemeenten een verbonden partij tot de organisatie rekenen als de gemeente voor 20% of meer stemrecht heeft (SKAO, 2021). Toch geven verschillende gemeenten aan dat ze het lastig vinden om de organisational boundary te bepalen. Dat kan ook een positieve kant hebben. Eén gemeente gaf aan dat het bepalen van de organisational boundary een moeilijke maar nuttige exercitie was, omdat de gemeente daardoor inzicht kreeg in waar ze wel en niet invloed op heeft.

Het kan gebeuren dat de organisational boundary verandert, bijvoorbeeld wanneer afval-inzameling wordt uitbesteed, of een gebouw wordt aangekocht of verkocht. In dit geval moet de gemeente het CO₂-reductiedoel aanpassen op de nieuwe organisational boundary. Dit zorgt er voor dat de cijfers tussen gemeenten onderling en soms ook tussen jaren binnen één gemeente niet goed te vergelijken zijn. Voor het reductiedoel is het vervolgens ook nodig om de historische uitstootcijfers herijken. Het is uit de documenten en interviews niet duidelijk of en hoe dit door de gemeenten is gedaan.

Figuur 7 - Voorbeeld organisational boundary



Wisselwerking tussen ambtenaren en politiek

Binnen een gemeente hebben de directie en de gemeenteraad beiden invloed op de besluitvorming en allocatie van financiële middelen. Hierdoor kan het voorkomen dat de politiek soms beslissingen neemt die haaks staan op de CO₂-reductie ambities van de gemeentelijke organisatie. Een aandachtspunt voor gemeenten is dat de raad ook mee wordt genomen in het traject van certificering.

Communicatiebeleid

Gemeenten zijn publieke organisaties en moeten daarmee aan bepaalde eisen voldoen. Een van die eisen is dat documenten op de website van een gemeente voor iedereen begrijpelijk moeten zijn. Een gemeente geeft aan dat de documenten die zij voor de audit van de CO₂-Prestatieladder op hun website moeten zetten hier vaak niet aan voldoen en dat aanpassen van de documenten veel tijd kost.

4 Effecten CO₂-Prestatieladder

We hebben gekeken naar de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten. We hebben gekeken naar de effecten op vier gebieden:

- CO₂-reductie;
- duurzaam inkopen en aanbesteden;
- organisatorische effecten;
- overige duurzaamheidseffecten.

In dit hoofdstuk beschrijven we de effecten op van de CO₂-Prestatieladder op deze vier gebieden.

4.1 Gerealiseerde CO₂-reductie

De beschikbaarheid van CO₂-emissies voor verschillende jaren verschilt tussen de gemeenten. Van 18 gemeenten hebben we de CO₂-emissies ontvangen of gevonden. Voor de meeste gemeenten (12 van de 18) zijn de emissies voor de jaren 2018, 2019 en 2020 bekend. Gegevens van de jaren daarvoor zijn beperkt beschikbaar⁴. We kijken daarom voornamelijk naar 2018, 2019 en 2020.

Het valt op dat één gemeente een flinke toename in emissies tussen 2018 en 2020 heeft. Dit heeft een duidelijke verklaring en daar gaan we in Paragraaf 5.4 verder op in. We laten deze gemeente in de analyse van de totale cijfers buiten beschouwing, omdat deze afwijkende gemeente een te grote invloed heeft op het totaal.

We refereren hieronder aan deze verschillende groepen met de volgende namen:

- **Beschikbare data-groep**
De 18 gemeenten waarvan we data hebben ontvangen of gevonden.
- **2018-2020-groep**
De 12 gemeenten waarvoor data beschikbaar is voor 2018, 2019 en 2020.
- **De analyse-groep**
De 11 gemeente waarop we de meeste analyses baseren. Deze komt overeen met de 2018-2020 groep, maar zonder de gemeente met de grote toename van emissies tussen 2018 en 2020.

In de 11 gemeenten van de analyse-groep is de totale CO₂-reductie in de periode 2018-2020 23,9%. Dit komt overeen met een gemiddelde jaarlijkse besparing van 12,8% per jaar. Gemeenten geven aan dat de CO₂-uitstoot in 2020 mogelijk lager is door de coronacrisis. Pas als ook de CO₂-emissies voor 2021 en latere jaren beschikbaar zijn, kan het effect van de coronacrisis op de CO₂-emissies inzichtelijk worden gemaakt.

We kunnen op basis van de beschikbare gegevens laten zien hoeveel CO₂ er is gereduceerd in de gecertificeerde gemeenten, maar we kunnen geen conclusie trekken over hoeveel van deze CO₂-reductie het gevolg is van certificering op de CO₂-Prestatieladder. In een studie uit 2016 (Rietbergen, et al., 2016) is wel gekeken naar het additionele effect van de CO₂-Prestatieladder bij bedrijven. In deze studie was de jaarlijkse CO₂-reductie, gecorrigeerd

⁴ Voor twee gemeenten zijn alleen de emissies in 2019 en 2020 bekend, voor één gemeente zijn de emissies bekend voor 2017, 2019 en 2020. Voor de jaren vóór 2018 hebben we van maximaal vijf gemeenten gegevens over de CO₂-emissies.



voor macro-economische effecten, 3,2%, en daarvan kon 1-1,6% aan de CO₂-Prestatieladder worden toegeschreven.

Tabel 3 - De totale en gemiddelde CO₂-reductie voor 10 gemeenten in de analyse-groep

Omschrijving	Waarde
Totale CO ₂ -uitstoot 2018 (ton CO ₂)	26.000
Totale CO ₂ -reductie 2018-2020 (ton CO ₂)	6.213
Procentuele CO ₂ -reductie 2018-2020 (%)	23,9%
Procentuele jaarlijkse CO ₂ -reductie 2018-2020 (%/jaar)	12,8%

De gemeenten bepalen een doel voor een zelf gekozen periode, hoe lang deze periode is mogen gemeenten zelf bepalen. Gemeenten moeten elke drie jaar de rapportage van de belangrijkste emissies publiceren. Gemeenten kunnen ervoor kiezen het referentie en doeljaar af te stemmen op deze driejaarcyclus. We zien dit echter niet terug bij de gemeenten. De periode tussen het referentiejaar en doeljaar varieert tussen 4 en 9 jaar, en is gemiddeld bijna 6 jaar.

De doeljaren liggen tussen 2022 en 2028 en de referentiejaren liggen tussen 2015 en 2019. Omdat voor alle gemeenten de periode waarvoor zij een reductiedoelstelling hebben gesteld nog loopt, kunnen we niet voor een volledige periode laten zien wat de CO₂-reductie is.

De meeste emissies zijn gerealiseerd in Scope 1

De meeste CO₂-reductie vindt plaats in de directe emissies (Scope 1). De indirecte emissies (Scope 2) nemen minder af. Dit zijn emissies voor het gebruik van elektriciteit. Een aantal gemeenten rapporteren los over de emissies voor zakelijk vervoer. Procentueel wordt daar de meeste reductie behaald, maar omdat de totale emissies in deze categorie relatief laag zijn, dragen deze reducties minder bij aan het totaal. Een overzicht van de besparingen in Scope 1, Scope 2 en zakelijk vervoer staan in Tabel 4.

Tabel 4 - Overzicht van de CO₂-reductie tussen 2018 en 2020 per categorie voor de 11 gemeenten in de analyse-groep

	Totale uitstoot in 2018 (ton CO ₂)	Totale besparing (ton CO ₂)	Gemiddelde procentuele besparing (%/jaar)
Scope 1 - gas en brandstoffen	15.327	4.220	14,9%
Scope 2 - elektriciteit	10.142	1.746	9,0%
Zakelijk vervoer	538	247	26,5%

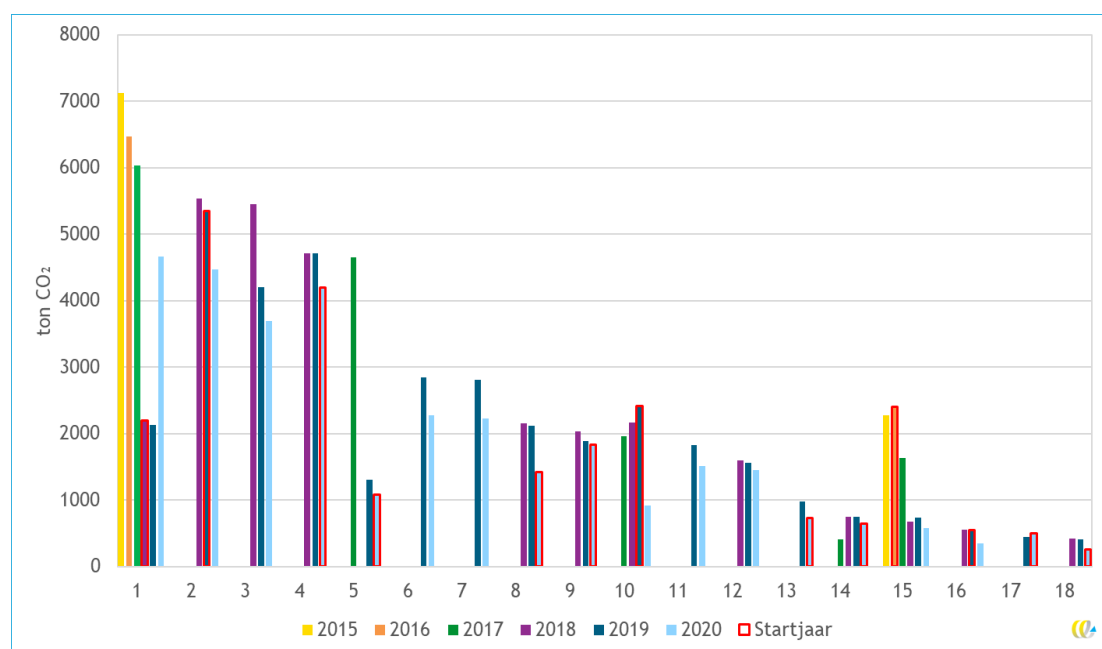
Figuur 8 geeft een overzicht van hoe de CO₂-emissies zich ontwikkeld hebben voor de gemeenten in de beschikbare data-groep. De jaren waarover data beschikbaar is verschilt per gemeente. In de figuur is ook het jaar te zien waarin de gemeente begonnen is met de CO₂-Prestatieladder. Bij een aantal gemeenten (1, 2, 4, 8, 10, 15, 16 en 18) zijn de emissies in het startjaar of het jaar daarna meteen flink gedaald. Het is aannemelijk dat deze daling (deels) een gevolg is van certificering met de CO₂-Prestatieladder. Voor de andere gemeenten is het nog te vroeg om een conclusie te trekken over de daling van de CO₂-emissies, omdat het startjaar in 2020 of 2021 ligt.

De meeste gemeenten laten over het algemeen een dalende trend zien. In enkele gevallen zijn er incidentele jaren waarin de emissies stijgen, maar is de algemene trend wel dalend.

Het valt op dat de gemeente 1 veel lagere emissies heeft in 2018 en 2019, maar dat de emissies weer stijgen in 2020. Deze fluctuatie komt door een verandering in het inkoopbeleid van groene stroom. We beschrijven dit in meer detail in Paragraaf 5.4.

De emissies in 2020 zijn voor vrijwel alle gemeenten lager dan in 2019. Een aantal gemeenten geven aan dat dit ook te maken heeft met de coronacrisis die in maart 2020 begon. Daardoor werden onder andere kantoren minder gebruikt en was er sprake van minder zakelijk vervoer. Op basis van de beschikbare data kunnen we geen uitspraken doen over hoe groot het effect van de coronacrisis op de CO₂-uitstoot is. In een paar van de gemeenten zien we wel een uitzonderlijk grote reductie in 2020 ten opzichte van andere jaren. Dit kan een effect van de coronacrisis zijn, maar dit kan ook komen door genomen maatregelen.

Figuur 8 - De CO₂-emissies per gemeente tussen 2015 en 2020 van de gemeenten in de beschikbare data-groep. Het jaar met de rode omlijning is het jaar waarin de gemeente gestart is met de CO₂-Prestatieladder



Note: De beschikbaarheid van de gegevens per jaar verschilt per gemeente. Wanneer geen startjaar aangegeven is, betekent dit dat de gemeente in 2021 begonnen is met de CO₂-Prestatieladder.

De meeste gemeenten zijn op weg het gestelde reductiedoel te halen

We kunnen nog geen harde uitspraken doen over of gemeenten hun doelen halen, omdat de periode waarover ze een doel hebben gesteld nog niet is afgelopen. Wel laten we in Figuur 9 zien of gemeenten op weg zijn om het doel te halen. Wanneer we aannemen dat gemeenten elk jaar evenveel CO₂ besparen, vinden we voor elk jaar een indicatief reductiedoel. Dit indicatieve reductiedoel laat zien wat de CO₂-uitstoot zou moeten zijn in dat jaar om het uiteindelijke reductiedoel te halen. Deze indicatieve doelen zijn in Figuur 9 aangegeven met donkerblauwe streepjes. In de praktijk gaat de CO₂-reductie niet zo geleidelijk. De reductie kan bijvoorbeeld even stilliggen waarna in één keer een flinke stap

gezet wordt. De indicatieve doelen geven echter wel een beeld van of een gemeente op koers ligt om haar doelstelling te halen.

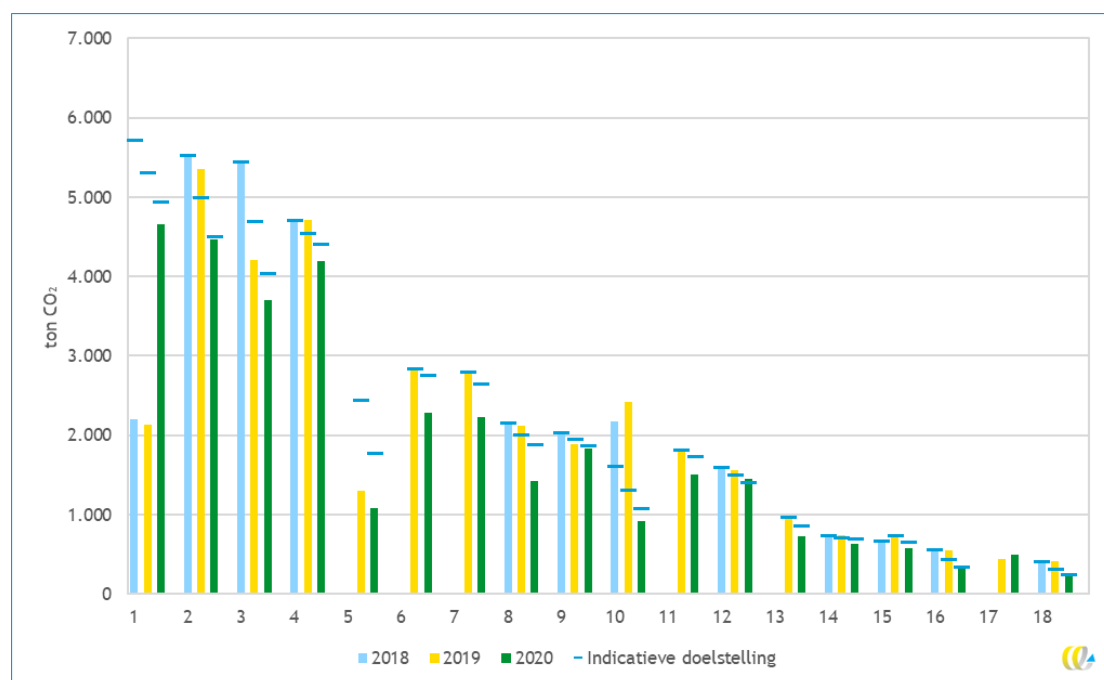
In Figuur 9 staan de emissies voor de jaren 2018, 2019 en 2020 weergegeven. Voor elk jaar is met een blauw streepje het indicatieve doel voor dat jaar aangegeven. Wanneer de emissies voor een jaar lager liggen dan het indicatieve doel dan ligt de gemeente op koers om dit doel te halen. Dit is echter geen garantie. Zoals eerder genoemd dalen de CO₂-emissies namelijk niet lineair.

Voor een aantal gemeenten is het doel en de realisatie in 2018 precies gelijk, in dit geval is 2018 het referentiejaar voor de doelstelling. Verder is opvallend dat voor gemeente 1 in 2018 en 2019 de emissies veel lager zijn dan de doelstelling. Dit heeft te maken met het inkopen van groene stroom. We gaan hier in Paragraaf 5.4 verder op in.

Figuur 9 geeft een indicatie of gemeenten op weg zijn het reductiedoel te halen. Alle gemeenten halen in 2020 het indicatieve doel, of ze halen het bijna. Voor één gemeente is het reductiedoel niet bekend. We moeten daarbij de kanttekening maken dat meerdere gemeenten pas in 2020 of 2021 het certificaat hebben behaald en daarvoor dus ook al op koers lagen voor hun doel. Voor een deel van de gemeenten geldt dat ze ook al bezig waren met het reduceren van CO₂-uitstoot ruim voordat ze gecertificeerd waren. Omdat de doelen zijn vastgesteld op het moment van certificering is het waarschijnlijk dat bij het vaststellen van het doel rekening is gehouden met de reeds gerealiseerde CO₂-reductie sinds het referentiejaar.

We kunnen concluderen dat de gemeenten op koers liggen om het reductiedoel te halen. Op basis van de interviews blijkt dat het een gevolg is van de CO₂-Prestatieladder dat gemeenten een concreet CO₂-reductiedoel hebben en de CO₂-emissies monitoren. Omdat bij veel gemeente bovendien een sterke daling optreedt in het startjaar of het jaar daarna is het waarschijnlijk dat de CO₂-emissies lager zijn als gevolg van de certificering dan dat ze zouden zijn geweest als de gemeenten niet gecertificeerd waren.

Figuur 9 - Overzicht van de gerealiseerde emissies en de emissies volgens de CO₂-reductie doelstelling per gemeente



Note: Voor gemeente 5 zijn de CO₂-emissies in 2018 niet bekend, voor gemeente 17 is de doelstelling niet bekend.

4.2 Duurzaam inkopen en aanbesteden

Wanneer een gemeente zich wil certificeren op Niveau 4 of 5 van de CO₂-Prestatieladder, moeten gemeenten in beeld brengen welke Scope 3-emissies binnen de organisatie dominant zijn (de dominantieanalyse). Daar komt regelmatig duurzaam inkopen en aanbesteden uit. De meeste gemeenten zijn gecertificeerd op Niveau 3. We hebben onderzocht in hoeverre zij toch al bezig zijn met activiteiten op het gebied van duurzaam inkopen en aanbesteden.

In de documenten die we van de gemeenten hebben ontvangen, vinden we weinig informatie over duurzaam inkopen en aanbesteden. We hebben de zes gemeenten die we hebben geïnterviewd gevraagd naar de mate van duurzaam inkopen⁵.

Vier van de zes geïnterviewde gemeenten geven aan dat het bij hen al gemeengoed is om in grond- weg- en waterbouw bij de aanbesteding te vragen naar de CO₂-Prestatieladder. Het feit dat de gemeente zelf ook gecertificeerd is, zien sommige gemeenten als voorwaarde om in aanbestedingen de CO₂-Prestatieladder als eis⁶ mee te nemen (door een hoger ambitieniveau voor CO₂- en energiemangement, hoger te waarderen).

Bij andere inkooponderdelen vindt duurzaam aanbesteden niet of beperkt plaats. Niet met de Ladder, maar ook niet met een ander instrument. Gemeenten geven aan hier ook niet vaak naar de CO₂-Prestatieladder te vragen, omdat lang niet alle bedrijven hiermee bekend zijn. Eén gemeente geeft aan te denken dat wanneer ze naar de CO₂-Prestatieladder zou

⁵ Een andere veel gebruikte term voor 'duurzaam inkopen' is 'maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI)'.

⁶ Zie www.mvicriteria.nl/nl/webtool?criterion=2880#prestatieladder/other////nl

vragen, te veel lokale partijen uitgesloten worden, wat in gaat tegen het inkoopbeleid van de gemeente. SKAO geeft aan dat dit geen probleem hoeft te zijn. Het is op basis van de Handreiking Aanbesteden van SKAO (SKAO, 2021) wel mogelijk voor een bedrijf om binnen een jaar na gunning van de opdracht een certificaat tot Niveau 3 te behalen. Op deze manier zijn er toch kansen om naar de CO₂-Prestatieladder te vragen, ook al zijn bedrijven nog niet gecertificeerd. Hiermee vraagt de gemeente wel een aanzienlijke inspanning van de lokale bedrijven.

Veel gemeenten geven aan dat ze duurzaam inkopen lastig vinden. Er is steeds meer aandacht voor binnen de organisaties, maar gemeenten hebben vaak nog niet de kennis en middelen om duurzaam inkopen structureel toe te passen. Het zorgt nu vaak voor veel werk en levert nog weinig op. Ook wordt de methodiek van de CO₂-Prestatieladder - met uitzondering van grond- weg- en waterbouw - vaak niet gebruikt voor het duurzaam inkopen. Afdelingen die pionieren met duurzaam inkopen kijken breder naar de verschillende opties en verkiezen vaak andere methoden.

Een gemeente die al op Niveau 4 gecertificeerd is, geeft aan dat er wel steeds meer aandacht is voor duurzaam inkopen, met name bij de afdeling inkoop.

4.3 Overige duurzaamheidseffecten

We hebben onderzocht of de certificering op de CO₂-Prestatieladder ook heeft geleid tot neveneffecten op andere duurzaamheidsthema's, zoals biodiversiteit, klimaatadaptatie of luchtkwaliteit. Duurzaamheidseffecten anders dan (in)directe CO₂-reductie zien we echter nauwelijks terug in de rapportages en interviews. Circulariteit wordt door een enkeling in de rapportages genoemd (één gemeente noemt bijvoorbeeld een maatregel rond recycling).

Wel noemen gemeenten zowel in de rapportages als in de interviews dat de CO₂-Prestatieladder zorgt voor meer bewustwording. De twee gemeenten die gecertificeerd zijn op Niveau 4 gebruiken de CO₂-Prestatieladder voor het reduceren van ketenemissies.

Bewustwording

Er zijn in verschillende gemeenten activiteiten op het gebied van bewustwording die verder gaan dan de Ladder vereist. De rapportages van gemeenten focussen zich op de monitoring van emissies, doelstellingen voor reductie van energie en CO₂ en concrete maatregelen om deze reductie te realiseren. Daarbij is er in de rapportage steeds aandacht voor de kwaliteit van de monitoring en communicatie van het beleid binnen de organisatie. Een aantal gemeenten probeert op deze manier medewerkers te enthousiasmeren voor verduurzaming in hun eigen huishouden. Denk daarbij aan competities tussen medewerkers om energie- verbruik te verminderen of om thuis groene stroom af te nemen.

Ketenemissies

Twee gemeenten zijn gecertificeerd op Niveau 4, de andere gemeenten zijn allemaal op Niveau 3 gecertificeerd. We zien dan ook dat deze twee gemeenten de Ladder gebruiken voor het reduceren van ketenemissies en daarover rapporteren. Hier zijn echter op dit moment nog geen concrete resultaten van beschikbaar.

4.4 Conclusies effecten CO₂-Prestatieladder

We hebben gekeken naar de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten. We hebben gekeken naar de effecten op vier gebieden:

- CO₂-reductie;
- duurzaam inkopen en aanbesteden;
- organisatorische effecten;
- overige duurzaamheidseffecten.

CO₂-reductie

De gemeenten hebben een gemiddelde CO₂-reductie van 12,8% per jaar gerealiseerd tussen 2018 en 2020. De meeste CO₂-reductie vindt plaats in de directe emissies (Scope 1).

Gemeenten liggen op koers om hun reductiedoelen te halen:

- alle gemeenten halen in 2020 (bijna) het indicatieve doel;
- voor één gemeente is het reductiedoel niet bekend.

Op basis van de interviews blijkt dat het een gevolg is van de CO₂-Prestatieladder dat gemeenten een concreet CO₂-reductiedoel hebben en de CO₂-emissies monitoren. Omdat bij veel gemeente bovendien een sterke daling optreedt in het startjaar of het jaar daarna is het waarschijnlijk dat de CO₂-emissies lager zijn als gevolg van de certificering dan dat ze zouden zijn geweest als de gemeenten niet gecertificeerd waren.

Twee gemeenten die op Niveau 4 gecertificeerd zijn, gebruiken de Ladder voor het reduceren van ketenemissies.

Duurzaam inkopen en aanbesteden

Gemeenten hebben aandacht en interesse voor duurzaam inkopen en aanbesteden, maar hebben hier over het algemeen onvoldoende capaciteit en kennis over. Voor gemeenten die op Niveau 3 gecertificeerd zijn is het voor de CO₂-Prestatieladder niet nodig om bezig te zijn met duurzaam inkopen en aanbesteden. Uit de interviews blijkt dat duurzaam aanbesteden met de Ladder al gebeurt bij grond- weg- en waterbouw.

Overige duurzaamheidseffecten

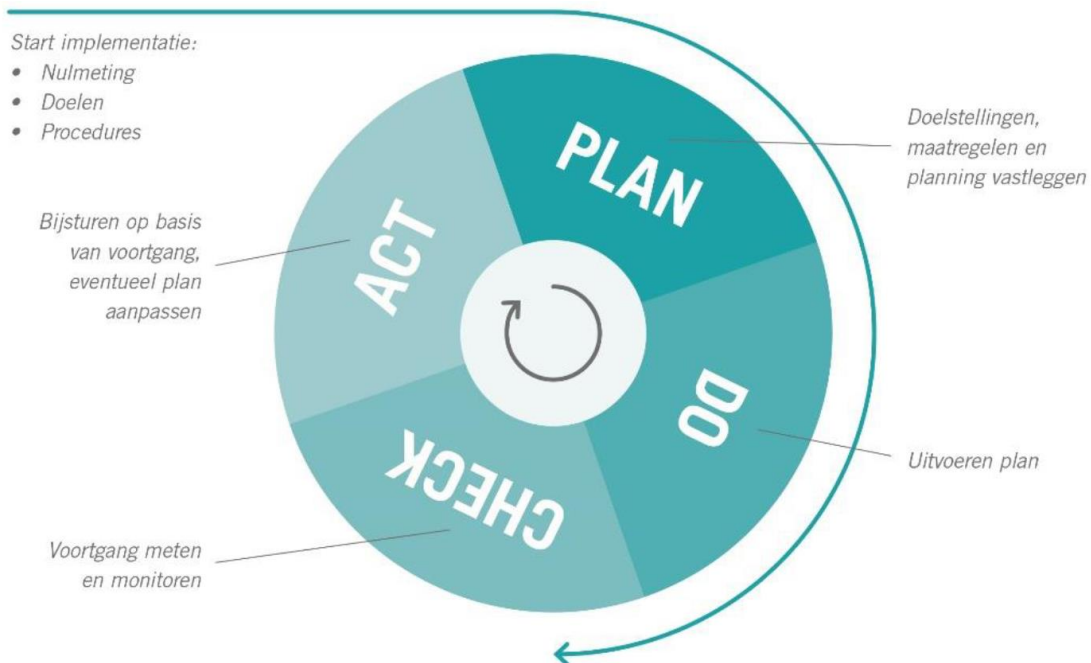
Gemeenten geven aan dat de CO₂-Prestatieladder zorgt voor bewustwording op het gebied van CO₂-emissies binnen de gemeentelijke organisatie.



5 Proces (PDCA-cyclus)

De Laddersystematiek is gebaseerd op de Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus of kwaliteitscirkel van Deming. Deze cyclus is een manier van kwaliteitsmanagement waarbij continue verbetering van processen centraal staat. Wanneer gemeenten starten met de Ladderimplementatie brengen ze allereerst de eigen uitstoot in kaart. Vervolgens stellen zij reductiedoelen en selecteren ze maatregelen om uit te voeren. Deze uitvoering wordt gemonitord en op basis hiervan wordt het beleid bijgestuurd en worden nieuwe plannen gemaakt. In dit hoofdstuk beschrijven we aan de hand van de interviews en rapportages hoe gemeenten de PDCA-cyclus doorlopen.

Figuur 10 - Plan-Do-Check-Act-cyclus CO₂-Prestatieladder



Bron: (SKAO, 2020).

5.1 Aanleiding van gebruik Ladder (Plan)

De geïnterviewden gemeenten gaven aan dat de aanleiding om de Ladder te gaan gebruiken vaak politiek van aard is. Vaak willen gemeenten op deze manier meer met energie en duurzaamheid doen. Zo zien gemeenten in de Ladder een instrument om de eigen energiegegevens en organisational boundary scherp in beeld te krijgen. Doordat de audit door een externe partij wordt uitgevoerd wordt de Ladder door de politiek ook als kwaliteitsstempel gezien.

Daarnaast beginnen gemeenten met de Ladder om de discussie rond CO₂-reductie aan te wakkeren en bewustwording van de eigen uitstoot bij management en college te vergroten. Ten slotte beginnen gemeenten vaak met de Ladder omdat men daarmee kan aantonen dat aan de EED-audit verplichting voor gemeenten wordt voldaan.

5.2 Bepalen van CO₂-reductiedoelen (Plan)

Op basis van eis 3.B uit het handboek (SKAO, 2020) is het vereist dat een organisatie een ambitieuze en onderbouwde doelstelling formuleert voor CO₂-reductie.

Alle gemeenten die meedoen met de CO₂-Prestatieladder hebben dan ook een CO₂-reductiedoel geformuleerd. Op één gemeente na hadden geïnterviewde gemeenten voor certificatie geen reductiedoel voor de organisatie, hooguit voor de gemeente als geheel. Dat gemeenten een doel stellen is dus het gevolg van certificering op de CO₂-Prestatieladder.

De gemeenten willen een bepaalde procentuele reductie halen in het doeljaar ten opzichte van een referentiejaar. Het gemiddelde CO₂-reductiedoel voor de 18 gemeenten in de beschikbare datagroep is 10,4% per jaar. Dit betreft de Scope 1-, Scope 2-emissies en emissies voor zakelijk reizen. Voor de 11 gemeenten in de analyse-groep is dit 9,7%. Gemiddeld besparen de 11 gemeenten in de analyse-groep 12,8% per jaar en gaan dus tot nu toe verder dan het gemiddelde doel per jaar.

Het handboek geeft ruimte om op verschillende manieren de doelstelling vast te stellen. Uit de interviews blijkt dat de doelstellingen op verschillende manieren worden opgesteld en gemotiveerd door gemeenten:

- In sommige gemeenten is geïnventariseerd welke maatregelen er genomen konden worden. Daar is vervolgens de doelstelling op gebaseerd.
- In andere gemeenten is gekeken wat de tussendoelstelling moet zijn om op lange termijn energieneutraal⁷ te kunnen worden.
- Eén gemeente heeft marktonderzoek gedaan en gekeken wat de doelen van andere gemeenten waren om voor henzelf een reëel doel te kunnen stellen.

Subdoelstellingen

Veel gemeenten hebben naast de hoofddoelstelling voor CO₂-reductie ook nog subdoelstellingen gesteld:

- twaalf gemeenten hebben een aparte scope-specifieke doelstelling;
- drie gemeenten hebben een doelstelling voor energiebesparing;
- twee gemeenten hebben een doelstelling voor het opwekken van hernieuwbare energie;
- zes gemeenten hebben overige subdoelstellingen, bijvoorbeeld over zakelijk vervoer, energie- of klimaatneutraal zijn of het elektrificeren van het gemeentelijk wagenpark.

Uit de interviews blijkt dat gemeenten vooral letten op de scope-specifieke subdoelstellingen, dit zijn losse doelstellingen voor Scope 1-, Scope 2-emissies of emissies uit zakelijk reizen. Andere subdoelstellingen zijn vaak niet goed meetbaar, en worden daarom ook niet goed gemonitord. Scope-specifieke subdoelstellingen worden gesteld om het proces transparanter en de monitoring gemakkelijker te maken. Ook zorgen subdoelen die een kortere termijn hebben voor een hoger urgentiegevoel, waardoor er eerder aandacht voor is.

⁷ Energieneutraal is niet per definitie CO₂-neutraal. Men kan energieneutraal zijn, maar wel nog CO₂ uitstoten.



We hebben geen relatie gevonden tussen het hebben van subdoelstellingen en de prestaties op het gebied van CO₂-reductie.

5.3 Selectie van maatregelen (Plan)

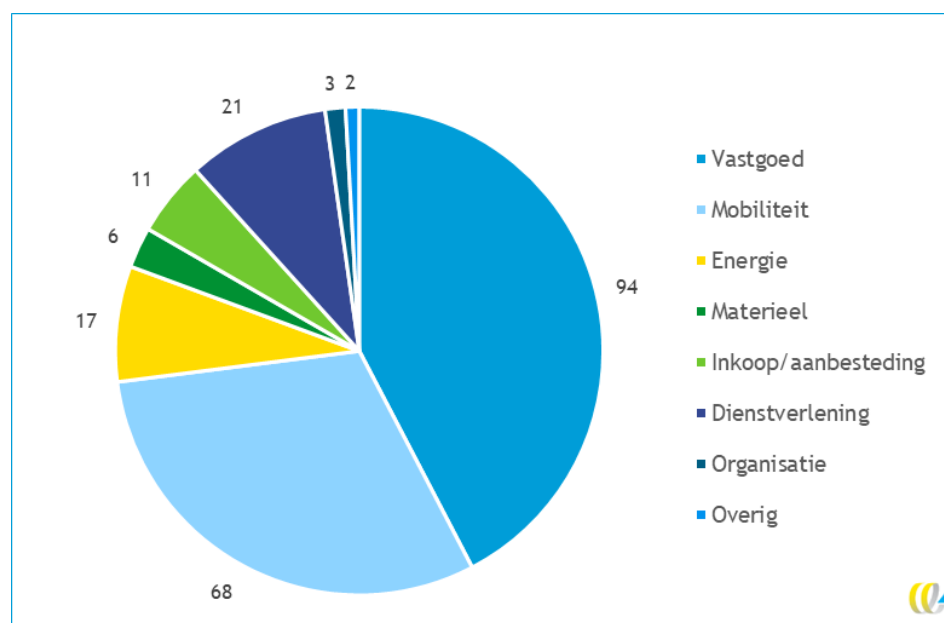
Gemeenten die deelnemen aan de CO₂-Prestatieladder moeten op basis van eis 2B uit het handboek (SKAO, 2020) een lijst met maatregelen opstellen waarmee zij de CO₂-uitstoot van de gemeentelijke organisatie omlaag brengen. Deze maatregelen worden bij verschillende afdelingen binnen de gemeente uitgevoerd. Vaak zijn de verschillende afdelingen al bezig met één of meerdere maatregelen. Voor de CO₂-Prestatieladder brengt een gemeente in kaart waar de verschillende afdelingen mee bezig zijn, hoeveel CO₂-reductie dit naar verwachting oplevert en of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Hierdoor wordt duidelijk wat er al gebeurt binnen de gemeentelijke organisatie. In de meeste gevallen zorgt de CO₂-Prestatieladder niet direct voor meer maatregelen, maar wel voor een beter overzicht.

In de interviews geven de meeste gemeenten aan dat het initiatief voor de maatregelen vaak uit de verschillende afdelingen zelf komt. De verantwoordelijke voor de CO₂-Prestatieladder binnen de gemeente brengt alles in kaart en helpt waar nodig met het samenbrengen van de verschillende partijen binnen de gemeente. Door de extra aandacht voor CO₂-reducerende maatregelen komt er ook meer initiatief vanuit de verschillende afdelingen binnen de gemeente om nieuwe maatregelen aan te dragen.

5.4 Het nemen van maatregelen (Do)

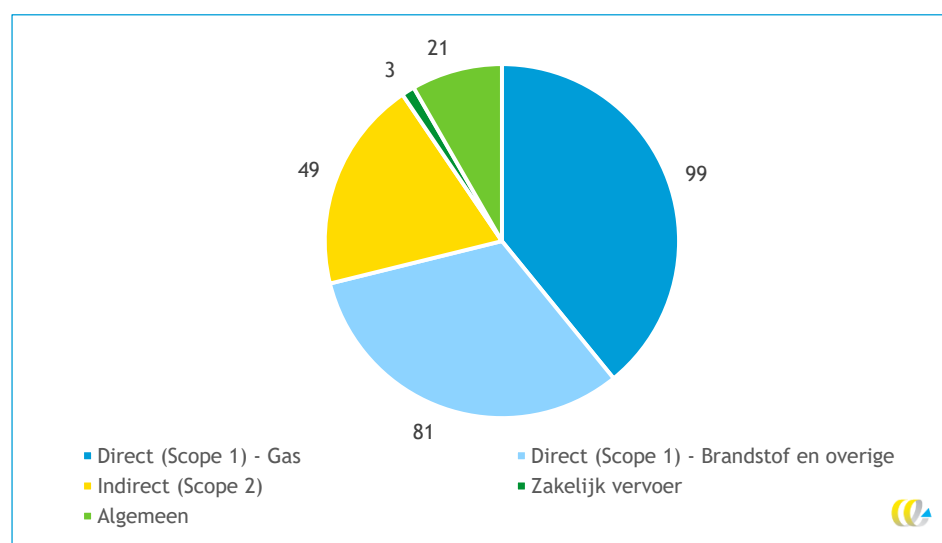
Alle gemeenten waar we informatie van hebben ontvangen geven aan maatregelen te nemen of al genomen te hebben om hun uitstoot te reduceren. Meestal zijn dit concrete maatregelen. Figuur 11 laat zien hoeveel maatregelen er worden genomen per categorie. Het merendeel van de maatregelen richt zich op CO₂-reductie in het vastgoed en mobiliteit.

Figuur 11 - Aantal maatregelen naar categorie (totaal van alle gemeenten uit de analysegroep)



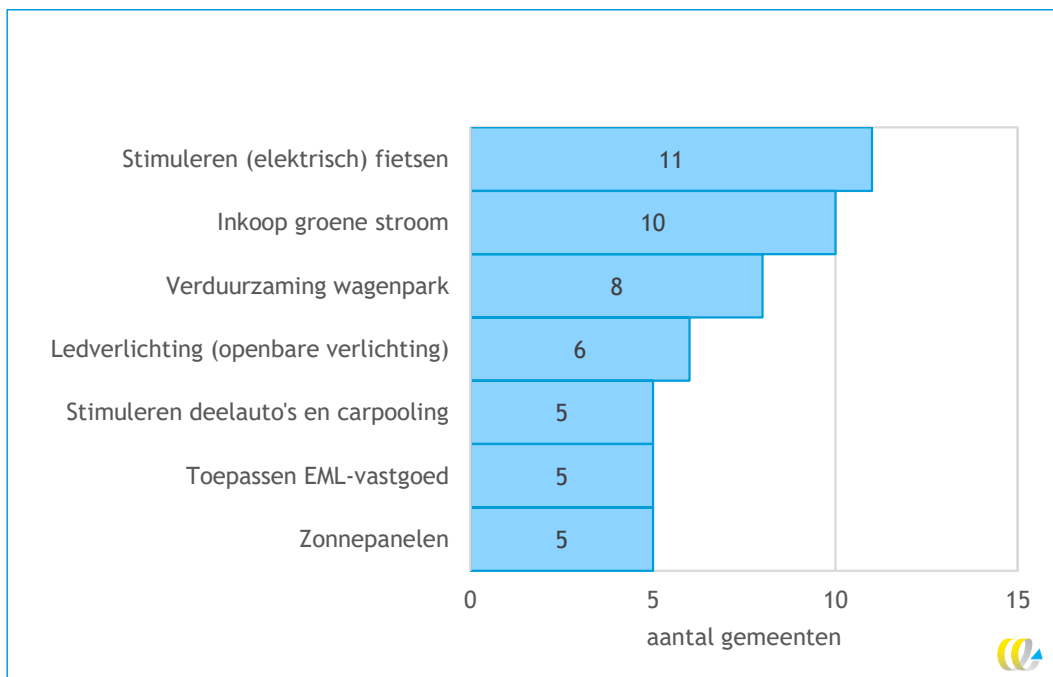
Figuur 12 laat zien op welk type emissies (Scope 1, 2 en 3, zie Figuur 1) de verschillende maatregelen effect hebben. Voor Scope 1-emissies hebben we onderscheid gemaakt tussen emissies uit gasverbruik en overige emissies (met name brandstofgebruik). De meeste maatregelen zijn hoofdzakelijk gericht op emissiereductie in Scope 1 door het besparen van gas- en brandstofgebruik. Circa 20% van de maatregelen richten zich op Scope 2-reductie door met name minder elektriciteit te verbruiken. Maar drie individuele maatregelen richt zich voornamelijk op uitstoot door zakelijk vervoer. Het betreft hier met name vliegreizen, treinreizen, etc., die extern worden ingekocht. Brandstofverbruik van voertuigen in eigen beheer vallen onder Scope 1-emissies. Ten slotte valt circa 10% van de gerapporteerde maatregelen onder ‘overig’, omdat ze in geen van de uitstootcategorieën passen. Voorbeelden hiervan zijn communicatiecampagnes naar medewerkers en het apart laten certificeren van bijvoorbeeld de gemeentewerf.

Figuur 12 - Aantal maatregelen per type emissie



Veel gemeenten nemen dezelfde of vergelijkbare maatregelen. Figuur 13 en Figuur 14 geven weer dat alle 14 gemeenten uit de beschikbare data-groep groene stroom inkopen of van plan zijn dat te doen. Ook verduurzaming van het wagenpark is een maatregel die veel voorkomt. Verder zijn de meest populaire maatregelen omtrent mobiliteit het stimuleren van (elektrisch) fietsen, het deels of volledig overgaan op hernieuwbare brandstoffen en het stimuleren van deelauto's. Energiebesparende maatregelen zoals ledverlichting en andere maatregelen van de erkende maatregelenlijst energiebesparing (EML) zijn ook populair. Een zestal gemeenten geeft aan met duurzame aanbesteding aan de slag te zijn of dit te willen. De meest genomen maatregelen zijn over het algemeen maatregelen die relatief snel te realiseren zijn.

Figuur 13 - Het aantal gemeenten met deze maatregel voor de meest populaire *genomen* maatregelen



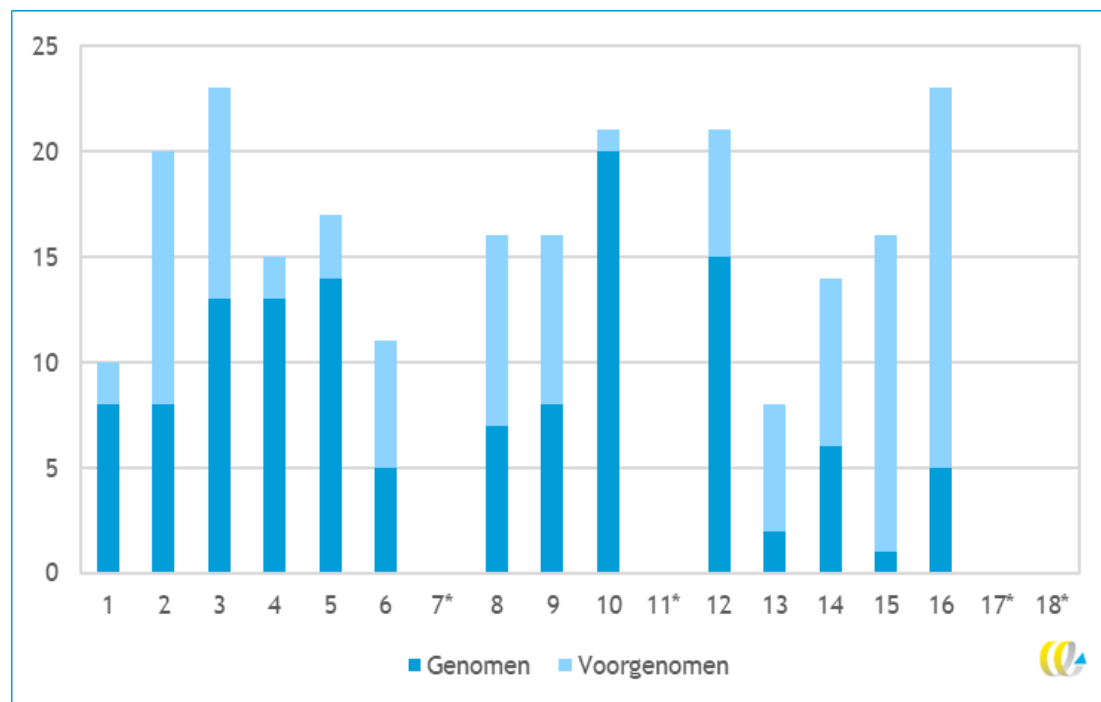
In de voorgenomen maatregelen die nog niet gerealiseerd zijn, zien we vooral veel maatregelen met een langere doorlooptijd. Het elektrificeren van het wagenpark, toepassen van ledverlichting en grote aanpassingen in het vastgoed zijn maatregelen waar meer tijd voor nodig is. Ook kan dit niet in één keer uitgevoerd worden. Veel gemeenten geven aan dat ze al bezig zijn met de uitvoering van de maatregelen, maar dat deze nog niet zijn voltooid.

Figuur 14 - Het aantal gemeenten met deze maatregel voor de meest populaire *voorgenomen* maatregelen



Gemiddeld neemt elk van de 14 gemeenten uit de beschikbare data groep 17 maatregelen. Dit varieert tussen de 8 en 23 maatregelen per gemeente, zoals te zien is in Figuur 15. Er is op basis van de data geen relatie te leggen tussen het aantal maatregelen en de gerealiseerde CO₂-reductie.

Figuur 15 - Het aantal maatregelen per gemeente



* Voor gemeenten 7, 11, 17 en 18 was onvoldoende inzicht in de genomen en voorgenomen maatregelen beschikbaar om op te nemen in de grafiek.

Groene stroom

Het inkopen van Garanties van Oorsprong (GvO), ook wel groencertificaten genoemd, is een populaire manier om de uitstoot van het elektriciteitsgebruik te reduceren. Minstens tien van de gemeenten die de Ladder gebruiken kopen GvO's in, en behalen daarmee forse reducties in hun Scope 2-emissies. Uit een studie van CE Delft uit 2016 blijkt dat de CO₂-Prestatieladder een meetbaar effect heeft op de keuze voor het stroomproduct (Wielders & Afman, 2016).

Groene stroom mag voor de Ladder alleen als CO₂-vrij worden beschouwd als de stroom afkomstig is uit Nederland⁸ (SKAO, 2020). Een aantal van de gemeenten vindt deze aanpak echter onbevredigend en zou liever investeren in lokale initiatieven voor duurzame opwek. Eén gemeente is zelfs gestopt met de inkoop van GvO's (zie kader).

Er zijn verschillende redenen om kritiek te hebben op het rapporteren van een 'nulimpact' voor de inkoop van elektriciteit met GvO's. Zo ontnemt het toekennen van nul emissie aan groen ingekochte elektriciteit de prikkel om te komen tot energiebesparing (zoals ledverlichting of het aanbrengen van schakelaars op centraal geregelde verlichtingen). Daarnaast mag de inkoop van groene elektriciteit al het 'CO₂-voordeel' aan zichzelf

⁸ Onder bepaalde voorwaarden mag de stroom ook afkomstig zijn uit het buitenland, deze voorwaarden staan in hoofdstuk 5 van het handboek van SKAO.

toerekenen terwijl er veel andere partijen, en geldstromen betrokken zijn bij de realisatie van de hernieuwbare productiefaciliteit. (Wielders, et al., 2020)

Wel of niet groene stroom in gemeente 1

Gemeente 1 is in 2018 begonnen met groene stroom inkopen. Hierdoor zijn de Scope 2-emissies van deze gemeente direct flink gedaald. Vanwege interne discussie over de duurzaamheid van groene stroom, heeft de gemeente besloten in 2020 weer te stoppen met het inkopen van groene stroom. In plaats daarvan stort de gemeente extra geld in een fonds dat gebruikt wordt om te investeren in lokale hernieuwbare opwek. Het is de bedoeling dat de gemeente uiteindelijk de stroom die lokaal wordt opgewekt kan inkopen. Als gevolg van deze keuze zijn de Scope 2-emissies van deze gemeente in 2020 weer een stuk hoger dan in 2018 en 2019.

Afwijken van maatregelen

Uit de interviews blijkt dat de inzet van de CO₂-Prestatieladder de kans vergroot dat maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit komt doordat gemeenten binnen de methodiek van de Ladder verantwoording moeten afleggen over de genomen maatregelen en de CO₂-reductie van deze maatregelen. Een voorbeeld hiervan is een gemeente waar beoogde bezuinigingen op CO₂-reductiemaatregelen niet zijn doorgevoerd omdat het doel van de Ladder niet gehaald dreigde te worden. Er was echter ook een gemeente die aangaf dat als puntje bij paaltje komt bezuinigingen of andere financiële afwegingen vaak vóór de Ladder gaan. Deze gemeente loopt overigens wel op schema om haar doel te behalen, dus met name plannen die verder gaan dan het gestelde doel ondervinden hier hinder van.

5.5 Monitoring (Check)

In het handboek (SKAO, 2020) worden eisen gesteld aan de kwaliteit en continuïteit van uitstootmonitoring. Uit de voor dit onderzoek geanalyseerde documenten blijkt dat hier veelal dezelfde templates voor worden gebruikt die geen onderdeel zijn van de eisen uit het handboek.

In alle geïnterviewde gemeenten is de monitoring sinds invoering van de Ladder verbeterd en dat de Ladder steeds meer ingebed raakt in de organisatie. Vaak is het in het begin nog een zoekproces, waarbij er nieuwe systemen voor monitoring worden ontwikkeld of de monitoringsstappen concreter worden gemaakt. Maar na de eerste jaren wordt de monitoring steeds meer een standaard onderdeel van processen. Een gemeente noemt dat in eerste instantie beleidsafdelingen niet goed wisten wat ze met de monitoring moesten, maar dat ze zich er geleidelijk zelf verantwoordelijk voor zijn gaan voelen. In een enkele gemeente, waar het monitoren van de eigen CO₂-uitstoot al een aantal jaar werd gedaan, kan de verantwoordelijke ambtenaar alle benodigde gegevens al met een druk op de knop opvragen. De meeste gemeenten, met name degenen die 1 à 2 jaar de Ladder gebruiken, zijn nog niet zo ver. Veel gemeenten geven aan dat de betrokkenheid van de hele organisatie belangrijk is voor het succes van de CO₂-Prestatieladder en hebben daar ook aandacht voor.

Door het monitoren van de CO₂-uitstoot voor de CO₂-Prestatieladder krijgen gemeenten meer inzicht in waar de meeste CO₂-uitstoot bespaard kan worden, bij welke afdelingen al veel gedaan wordt en bij welke afdelingen er nog ruimte is voor verbetering. Vijf van de zes gemeenten geven in het interview aan dat de CO₂-Prestatieladder ervoor zorgt dat gegevens over CO₂-uitstoot en CO₂-reducerende maatregelen beter in beeld zijn dan voordat ze gecertificeerd waren. Ze geven ook aan dat de CO₂-Prestatieladder helpt om de aandacht

van andere collega's op het thema duurzaamheid te vestigen en ze te motiveren. Een aantal gemeenten zet afdelingen die veel CO₂-reduceren of innovatieve ideeën hebben in het zonnetje bijvoorbeeld door er artikelen over te delen op het intranet.

Toch brengt de Ladder ook uitdagingen mee voor gemeenten. De inspanning die nodig is voor het voldoen aan de rapportage-eisen wordt als fors ervaren. Afhankelijk van de gemeente is het veel werk om alle getallen op te halen. Gemeenten maken hiervoor dan ook vaak gebruik van een externe adviseur. Ook kent de Ladder qua besluitvorming haken en ogen. De gemeentelijke organisatie moet zowel aan het management als de politiek rapporteren, en dat zorgt voor spanningen. Het besluitvormingsproces is, anders dan in een bedrijf, ingewikkelder en daardoor langzamer. De politiek wil daarnaast gelijk weten hoe de organisatie gepresteerd heeft, maar meetcijfers lopen vaak een jaar achter. Ten slotte geven een aantal gemeenten aan dat de Ladder niet altijd goed aansluit op het communicatie- en inkoopbeleid. Zo kan het botsen met bestaand beleid rondom communicatienormen en lokale aanbesteding.

5.6 Toekomstplannen met de Ladder (Act)

Alle zes gemeenten die we geïnterviewd hebben zijn van plan om door te gaan met de Ladder. In vrijwel alle gemeenten wordt ook het gesprek gevoerd over doorgroeien naar certificering op Niveau 4 of 5.

Drie van de zes gemeenten geven aan graag door te willen groeien naar het volgende niveau, waarvan één gemeente zelfs naar Niveau 5. Daarbij wordt wel het knelpunt genoemd dat er onvoldoende 'handjes' zijn om dit goed vorm te geven. Eén van de gemeenten geeft aan dat de doorgroei-ambitie zorgt voor zinvolle gesprekken over onderwerpen die eerder niet op de agenda stonden.

De andere drie gemeenten hebben geen concrete plannen om door te groeien, maar willen wel doorgaan met de Ladder. Eén gemeente geeft aan dat ze al verschillende zaken doet op Niveau 4 of 5, maar geen plannen heeft om zich daarvoor te laten certificeren. Een hoger certificatieniveau brengt extra inspanningen en kosten met zich mee wat maakt dat er in de afweging over meerwaarde en haalbaarheid wordt besloten dit niet te doen. Een aantal geïnterviewden gaf aan dat de Ladder voor gemeenten de meeste meerwaarde biedt op Niveau 3. Hierdoor hoeft de gemeente geen energieaudit te doen voor de EED. Ook denken gemeenten dat de invloed van een gemeente op ketenemissies (Niveau 4 en 5) beperkter is dan in een bedrijf. We hebben hier niet expliciet naar gevraagd in de interviews, maar vier van de zes geïnterviewde gemeenten gaven dit uit zichzelf aan.

Niveau 4 en 5 lastig voor gemeenten

Gemeenten geven aan dat zij aan de slag willen met het reduceren van ketenemissies, maar uit alle interviews blijkt dat zij maar beperkt invloed hebben op hun ketenemissies. Kantoorartikelen kunnen zij duurzaam inkopen, maar dat heeft maar een klein effect op CO₂-emissies. Ook vinden gemeenten het doen van ketenanalyses complex. Duurzaam aanbesteden bij grond- weg- en waterbouw lukt al bij veel gemeenten. Maar in andere sectoren vinden ze dat lastiger.



5.7 Conclusies PDCA-cyclus

We hebben in interviews en rapportages achterhaald hoe de gemeenten de PDCA-cyclus doorlopen en ervaren.

Plan

Gemeenten kiezen vaak voor de CO₂-Prestatieladder omdat de politiek een gedragen instrument zoekt om de organisatie mee te verduurzamen. De eerste reductiedoelstelling is vaak gebaseerd op het verwacht van de maatregelen die op verschillende plekken in de organisatie al genomen werden. Dit doel is gemiddeld genomen rond de 10% CO₂-reductie per jaar. Een deel van de gemeenten splitst deze doelstelling verder uit naar Scope 1- en Scope 2-emissies. Ook kiest een deel er voor om aparte doelstellingen voor bijvoorbeeld energiebesparing en -opwek op te nemen.

Do

Gemiddeld rapporteren de gemeenten het nemen of voornemen van 17 maatregelen. Die betreffen onder andere het vastgoed, dienstverlening, mobiliteit en inkoop. Driekwart van de maatregelen behalen verduurzaming in het vastgoed of mobiliteit, en hebben veelal effect op Scope 1-emissies. Het inkopen van groene stroom is een populaire maatregel voor reductie in Scope 2. Een aantal gemeenten kiezen er voor om aanvullend hierop eigen opwek te realiseren zodat ze niet meer afhankelijk zijn van de inkoop van GvO's.

Check

Monitoring van de voortgang van CO₂-reductie blijkt initieel een forse uitdaging voor veel gemeenten. Met name het ophalen van data en het weten te vinden van de juiste mensen in de organisatie vereist in het begin veel aandacht. In de interviews geven gemeenten aan dat de monitoring van het energieverbruik en CO₂-uitstoot is verbeterd sinds zij gecertificeerd zijn bij de CO₂-Prestatieladder, en dat het tot nuttige inzichten leidt. Wel blijven veel gemeenten ervoor kiezen een externe adviseur in te zetten, zodat de monitoring en rapportage daarvan voldoen aan certificeringseisen. De CO₂-Prestatieladder zorgt verder voor meer aandacht voor CO₂-reductie in de hele organisatie.

Act

Gemeenten halen gemiddeld hun reductiedoelen, en op dit moment zijn veel gemeenten bezig met het opstellen van nieuwe doelen. Alle geïnterviewde gemeenten willen doorgaan met de Ladder en de helft wil doorgroeien naar een hoger niveau. Niveau 4 en 5 worden als een grote stap ervaren ten opzichte van Niveau 3. Het in kaart brengen van ketenemissies lijkt een grote opgave te zijn, ook de benodigde capaciteit en financiële middelen is niet overal beschikbaar.

6 Kosten CO₂-Prestatieladder

Gemeenten investeren tijd en geld om zich te laten certificeren op de CO₂-Prestatieladder. We hebben geprobeerd inzicht te krijgen in de kosten en urenbesteding van gemeenten om het certificaat te halen en te behouden. Er is echter geen pasklaar antwoord. Er zijn grote verschillen tussen de gemeenten, bijvoorbeeld in grootte, maar ook in welke mate er een externe adviseur is ingezet. De meeste gemeenten houden niet bij wat de kosten of urenbesteding zijn. Als er wel data beschikbaar is, verschilt het vaak wat er in mee genomen is. Bij sommige gemeenten worden hier bijvoorbeeld ook de kosten van maatregelen in mee genomen. Hieronder beschrijven we wat de inzichten zijn op basis van de beschikbare data en interviews.

6.1 Kosten certificering

Verschillende gemeenten zeggen in hun rapportages wel wat over de kosten en de uren die zij budgetteren voor de CO₂-Prestatieladder, maar omdat elke gemeente op een andere manier rapporteert is de informatie lastig te vergelijken. Hieronder beschrijven we wat we op grond van de beschikbare informatie over de kosten kunnen zeggen.

Het gebruiken van de CO₂-Prestatieladder brengt grofweg drie typen kosten met zich mee voor gemeenten:

- Jaarlijkse contributiekosten aan SKAO. De hoogte van de kosten is afhankelijk van het aantal inwoners van gemeenten.
- Certificeringskosten, bestaande uit:
 - eenmalige kosten bij (her)certificering;
 - jaarlijkse kosten voor audits.
- Uitvoeringskosten, bestaande uit:
 - kosten voor de uitvoeringscapaciteit binnen de gemeente (fte);
 - kosten van ondersteuning door een extern adviesbureau (optioneel).

De CO₂-Prestatieladder kan ook zorgen voor opbrengsten of kostenreductie, bijvoorbeeld door een lagere energierekening als gevolg van energiebesparing. Dat was geen onderdeel van de scope van dit onderzoek en we hebben hier in de interviews niet expliciet naar gevraagd.

Contributie SKAO

Omdat de Ladder een initiatief uit de markt is, wordt deze niet gedragen door subsidie of overheidsinzet. Deelnemers bekostigen samen naar rato de kosten voor het in stand houden van de Ladder door contributie aan SKAO te betalen (SKAO, 2022). De jaarlijkse contributiekosten aan SKAO zijn met het huidige handboek zoals gerapporteerd in Tabel 5.

Tabel 5 - Staffel contributiekosten gemeenten aan SKAO

Aantal inwoners	< 25.000	25.000 tot 50.000	50.000 tot 100.000	100.000 tot 300.000	> 300.000 (G4)
Jaarlijkse contributie	€ 940	€ 1.385	€ 2.200	€ 4.675	€ 7.000

Bron: (SKAO, 2022).



Certificeringskosten

Het beeld rond certificeringskosten is minder scherp. Slechts vijf gemeenten geven in hun rapportage aan wat de kosten voor certificering zijn. Uit de interviews blijkt dat de kosten jaar-op-jaar sterk kunnen variëren. De kosten voor certificering lijken structureel iets hoger te liggen voor organisaties met meer uitstoot (grotere categorie). Dit kan mogelijk verklaard worden doordat de auditor meer tijd besteedt aan de audit bij organisaties met meer uitstoot, op basis van de auditdagentabel (SKAO, 2019). Daarin is vastgelegd hoeveel tijd een auditor moet besteden aan een audit. We hebben slechts één datapunt voor een Niveau 4 gecertificeerde gemeente, deze is aanzienlijk hoger dan de gerapporteerde kosten van Niveau 3 gecertificeerde gemeenten. Op basis van één punt kunnen we hierover echter geen conclusies trekken. De overige vier datapunten liggen tussen € 3.000 en € 12.000.

In de interviews geven de gemeenten aan dat de meeste kosten gemaakt worden in het eerste jaar van certificering, of wanneer de gemeente op een niveau hoger gecertificeerd wil worden. Op deze momenten moeten nieuwe systemen opgezet worden en dat kost tijd en geld. Twee gemeenten hebben hier informatie over gegeven, zij geven aan dat zij in het eerste jaar respectievelijk € 10.000 en € 50.000 begroot hebben voor de contributie, certificering en uitvoeringscapaciteit samen. Dit zijn beiden grote gemeenten met aspiraties voor Niveau 4. Ze verwachten dat de kosten na een aantal jaar structureel lager worden.

6.2 Inspanning door gemeenten

De kosten voor uitvoering lopen sterk uiteen en zijn vaak vervlochten met andere duurzaamheidsprogramma's. Een aantal gemeenten rapporteert onder uitvoeringskosten ook kosten voor het uitvoeren van deze programma's. Andere gemeenten hebben hierin ook opgenomen wat de kosten zijn voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen, zoals de verduurzaming van het vastgoed. In dit laatste geval pakken de kosten veel hoger uit. We kunnen hierdoor geen typische indicaties bieden van de uitvoeringskosten voor de CO₂-Prestatieladder. Hierdoor variëren de gerapporteerde kosten, op basis van zeven datapunten, van € 1.250 tot € 815.000. Welke kosten hierin zijn meegenomen is dus niet duidelijk. Voor de bovenkant van de range is het zeer waarschijnlijk dat het ook kosten voor de uitvoering van CO₂-besparende maatregelen bevat.

Wel kunnen we een indicatie geven over tijdsinspanning voor de Ladder. Uit de interviews blijkt dat een medewerker bij de gemeente gemiddeld ongeveer 4 uur per week besteedt aan de CO₂-Prestatieladder in een normaal jaar. Deze tijd gaat bijvoorbeeld zitten in het verzamelen van gegevens binnen de organisatie. Dit is niet constant; er zijn piekmomenten (rondom audits) en rustigere momenten. Een aantal gemeenten geven aan dat ze deze uren ook zouden moeten besteden aan monitoring als ze niet gecertificeerd waren, terwijl andere gemeenten aangeven dat de certificering voor extra inspanning bovenop het bestaande werk zorgt.

Uit de interviews blijkt dat de meeste gemeente (vier van de zes) iemand van de afdeling duurzaamheid aanwijzen als verantwoordelijke voor de CO₂-Prestatieladder. Eén gemeente heeft een energievoordienaar die verantwoordelijk is voor de CO₂-Prestatieladder. Deze gemeente gaf aan dat veel van de werkzaamheden voor de Ladder overeenkomen met de werkzaamheden die sowieso al onder deze functie vielen. Eén gemeente laat de werkzaamheden voor de CO₂-Prestatieladder volledig uitvoeren door iemand van een extern adviesbureau.



Uit de interviews blijkt dat een deel van de eisen voor certificatie en audits door gemeenten als ingewikkeld en veeleisend worden ervaren. Dit speelt vaker bij kleinere gemeenten dan bij grote. Gemeenten geven aan een externe adviseur nodig te hebben om de ontwikkelingen in de CO₂-Prestatieladder bij te kunnen houden en fouten te voorkomen. Vooral de kleine en middelgrote gemeenten hebben moeite hebben om voldoende capaciteit en financiële middelen ter beschikking te stellen om te voldoen aan alle eisen.

6.3 Gebruik van adviesbureaus

Alle gemeenten die gecertificeerd zijn voor de CO₂-Prestatieladder schakelen de hulp in van een adviesbureau. De manier waarop het adviesbureau betrokken is verschilt sterk. Dit loopt uiteen van meekijken en enigszins adviseren tot het volledig uitvoeren van alle werkzaamheden die bij de CO₂-Prestatieladder horen. Bijna alle gemeenten schakelen externe hulp in omdat ze niet voldoende kennis in huis hebben van de Ladder en zeker willen weten dat ze voldoen aan de eisen voor certificering. Een groot deel schakelt ook hulp in om de doelstellingen te formuleren en maatregelen te selecteren. We hebben geen informatie over de kosten voor het gebruik van de adviesbureaus.

De zes gemeenten die we hebben geïnterviewd zetten de adviseur op de volgende manieren in:

- **Adviesbureau geeft advies.** Eén gemeente gebruikt een externe adviseur als vraagbaak en coach voor de projectleider van de gemeente. Deze laatste voert verder alles zoveel mogelijk zelf uit. Dit verloopt middels een raamwerkcontract.
- **Adviesbureau ondersteunt certificering.** Eén gemeente heeft een externe adviseur gebruikt voor de initiële certificering en eerste audit. Daarna heeft de gemeente alle taken voor de Ladder op zich genomen. Dit is een kleine gemeente die deze afweging mede wegens budgetoverwegingen maakt.
- **Adviesbureau doet rapportage en/of monitoring.** Twee gemeenten zetten een adviseur in voor ondersteuning bij de rapportage. Ze geven aan dat het opstellen van rapportages voor de CO₂-Prestatieladder tijdrovend werk is. Beide gemeenten zeggen tevreden te zijn met deze opzet, het wordt als kostenefficiënt ervaren en biedt de gemeente-ambtenaren de ruimte om met de inhoud van het duurzaamheidsbeleid bezig te zijn.
- **Adviesbureau doet projectleiding.** Eén gemeente zet een adviseur in voor projectleiding, in verband met gebrek aan capaciteit binnen de gemeente.

6.4 Conclusies kosten en inspanning CO₂-Prestatieladder

De kosten voor de Ladder bestaan uit een jaarlijkse contributie aan SKAO, certificeringskosten en uitvoeringskosten. Er is weinig data beschikbaar over certificerings en uitvoeringskosten. De gerapporteerde kosten variëren sterk. In de interviews geven de gemeenten aan dat de meeste kosten gemaakt worden in het eerste jaar van certificering, of wanneer de gemeente op een niveau hoger gecertificeerd wil worden.

De CO₂-Prestatieladder kan ook zorgen voor opbrengsten of kostenreductie, bijvoorbeeld door energiebesparing. We hebben in de interviews niet expliciet gevraagd geen onderzoek gedaan naar de opbrengsten of kostenreductie als gevolg van certificering

Uit de interviews blijkt dat een medewerker bij de gemeente gemiddeld ongeveer 4 uur per week besteed aan de CO₂-Prestatieladder.



Opvallend is dat vrijwel alle gemeenten een extern adviesbureau gebruiken voor de Ladder. Ze doen dit op uiteenlopende wijzen. Sommige gemeenten doen veel zelf omdat ze daarvoor de kennis hebben of graag willen opbouwen, andere gemeenten doen juist veel zelf om kosten te besparen. Gemeenten die de monitoring en/of de rapportage uitbesteden zijn hier over het algemeen positief over en ervaren dit als kostenefficiënt.



7 Conclusie, discussie en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In dit rapport hebben we beschreven wat de uitkomsten zijn van ons onderzoek naar de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten. Het onderzoek bestaat uit een bureaustudie waarin we de certificeringsinformatie van de 18 in december 2021 gecertificeerde gemeenten hebben geanalyseerd en zes interviews met gecertificeerde gemeenten

De onderzoeksvraag in dit rapport was:

Wat zijn de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van implementatie van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten?

We kunnen op basis van het onderzoek de volgende conclusies trekken over de effecten van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten:

Door de CO₂-Prestatieladder stellen gemeenten doelen voor CO₂-reductie en ze houden zich daar ook aan.

Op één na hadden de geïnterviewde gemeenten geen doel voordat ze gecertificeerd waren. Wel werden er vaak al CO₂-reductiemaatregelen genomen. Certificering op de CO₂-Prestatieladder was de aanleiding voor gemeenten om hun ambities concreet te maken door middel van een afrekenbaar doel. De gemeenten nemen dit doel ook serieus en nemen voldoende maatregelen om het doel te halen. Bij veel gemeenten is een sterke daling te zien in de CO₂-emissies in het jaar van certificering of het jaar erna. Doelbereik voor de CO₂-Prestatieladder wordt bovendien gebruikt als argument om door te gaan als maatregelen ter discussie staan.

Alle gemeenten liggen op koers om hun gestelde reductiedoel te halen.

Geen van de geanalyseerde gemeenten heeft een volledige auditperiode doorlopen. Maar op basis van de voortgang in CO₂-reductie is het waarschijnlijk dat de CO₂-reductiedoelen gehaald gaan worden. Wel geven verschillende gemeenten aan dat een deel van de CO₂-reductie in 2020 het gevolg is van de coronacrisis die in maart 2020 begon. Op basis van de beschikbare data kunnen we geen uitspraken doen over hoe groot het effect van de coronacrisis op de CO₂-uitstoot is.

Gemeenten krijgen door de certificering inzicht in hun CO₂-reductie en zijn daardoor beter in staat om de discussie te voeren over doelbereik en maatregelen te identificeren die ze kunnen nemen.

Uit de interviews concluderen we dat gemeenten door certificering met de CO₂-Prestatieladder meer inzicht krijgen in hun CO₂-reductie dan ze hadden voordat ze gecertificeerd waren. Hierdoor zijn ze beter in staat maatregelen te identificeren die ze al nemen of kunnen nemen en kunnen zij beter motiveren waarom bepaalde CO₂-reductiemaatregelen nodig zijn.

De Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus van de CO₂-Prestatieladder zorgt voor stevige verankering van CO₂-reductiedoelen en monitoring in de organisatie, waardoor er ook op de lange termijn aandacht zal zijn voor CO₂-reductie.

Op basis van deze effecten kunnen we concluderen dat het zeer waarschijnlijk is dat de Ladder een positief effect heeft op de CO₂-reductie door gemeenten.

We kunnen op basis van de beschikbare data niet bepalen hoe groot de additionele reductie is als gevolg van de Ladder.

Deelname aan de CO₂-Prestatieladder vraagt wel een aanzienlijke inspanning van de gemeente. Sommige gemeenten vinden het voldoen aan de Ladder complex of de administratieve lasten hoog. Over het algemeen vinden de gemeenten echter dat de CO₂-Prestatieladder meerwaarde heeft voor de organisatie. Alle gemeenten die we hebben gesproken willen dan ook doorgaan met de Ladder. Drie van de zes geïnterviewde gemeenten heeft de ambitie om door te groeien naar een hoger niveau op de CO₂-Prestatieladder.

7.2 Discussie

Hoewel we veel inzicht hebben verkregen in de effecten van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten, was er ook een aantal beperkingen in de beschikbare data. Hieronder gaan we daar dieper op in.

Het doeljaar voor CO₂-reductie is nog niet bereikt

Geen van de gemeenten die we onderzocht hebben, heeft al een volledige periode van referentiejaar tot doeljaar doorlopen. Een deel van de gemeenten is bovendien in 2021 gecertificeerd. Voor deze gemeenten is geen data beschikbaar van het startjaar of daarna. Doordat de CO₂-uitstoot niet lineair daalt, maar stapsgewijs op het moment dat een maatregel wordt uitgevoerd, kunnen we niet met zekerheid concluderen of de doelstellingen over de gehele periode gerealiseerd kunnen worden.

Geen controlegroep

Om uitspraken te kunnen doen of conclusies te kunnen trekken over het additionele effect van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten, is een controlegroep die niet gecertificeerd is nodig. Door gegevens van gecertificeerde en niet gecertificeerde gemeenten te vergelijken, kan een uitspraak gedaan worden over het additionele effect van de CO₂-Prestatieladder. Een vergelijking met een controlegroep was geen onderdeel van de scope van dit onderzoek. Dit onderzoek geeft dus geen antwoord op de vraag wat het additionele effect van de CO₂-Prestatieladder bij gemeenten is.

Effect van corona

De coronacrisis die begin 2020 uitbrak heeft in veel gemeenten effect gehad op de CO₂-uitstoot. Hierdoor is de data lastig te interpreteren. Uit de interviews blijkt dat het effect zowel positief als negatief kan uitpakken. Er zijn gemeenten die aangeven dat het energieverbruik in de kantoren af is genomen doordat er meer is thuis gewerkt. Er was echter ook een gemeente die aangaf dat de verwarming in het kantoor aanstond, maar er minder mensen (die zelf ook warmte produceren) aanwezig waren. Hierdoor is juist extra

gas verbruikt. Verschillende gemeenten geven aan dat er minder gereisd is in de corona-periode waardoor CO₂ is bespaard. Veel gemeentelijke activiteiten zoals afval ophalen, gladheidsbestrijding en groenvoorziening zijn echter gewoon doorgegaan.

Corona heeft niet alleen een direct effect op de CO₂-emissies, maar het heeft er ook voor gezorgd dat afstemming binnen de gemeente, of bijvoorbeeld brainstormsessies lastiger zijn geworden door het thuiswerken. Ook hebben er maatregelen stilgelegen door corona (bijv. op gebied van gemeentelijk vastgoed). In de meeste gemeenten is het CO₂-reductiebeleid echter wel gewoon doorgelopen.

De coronacrisis heeft waarschijnlijk een effect gehad op de CO₂-emissies in 2020, maar hoeveel en op welke manier kunnen we niet bepalen.

Beschikbaarheid data kosten

Hoewel gemeenten in hun rapportage hier en daar een budget publiceren is de kwaliteit van de data sterk wisselend. De contributie staat het meest regelmatig gerapporteerd, maar deze gegevens zijn ook te achterhalen via de website van SKAO zelf. Hoeveel de audits/certificering kosten en wat gemeenten kwijt zijn aan extern advies wordt meestal niet goed gerapporteerd. Door het beperkt aantal datapunten kunnen we slechts globaal een conclusie trekken over de kosten van de CO₂-Prestatieladder.

Hier en daar rapporteren gemeenten ook budgetten voor grotere verduurzamings-programma's zoals de RES of het beschikbare budget voor het verduurzamen van vastgoed. Hoewel dit programma's zijn die (in)direct bijdragen aan de verduurzaming van de gemeente(lijke organisatie) hebben ze geen directe betrekking op de kosten voor de Ladder.

De CO₂-Prestatieladder kan ook zorgen voor opbrengsten of kostenreductie, bijvoorbeeld door energiebesparing. We hebben geen onderzoek gedaan naar de opbrengsten of kostenreductie als gevolg van certificering.

7.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies en discussie geven we een aantal aanbevelingen. Daarbij maken we onderscheid in aanbevelingen voor vervolgonderzoek en aanbevelingen voor invulling van CO₂-Prestatieladder voor gemeenten.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Herhaal het onderzoek op het moment dat meerdere gemeenten een volledige periode, van referentiejaar tot doeljaar, hebben doorlopen.

Dan kunnen conclusies getrokken worden over of gemeenten hun doelstellingen halen.

Vergelijk in vervolgonderzoek de gecertificeerde gemeenten met een controlegroep.

Door te vergelijken met een groep gemeenten die niet gecertificeerd is met de CO₂-Prestatieladder. Dan kan het additionele effect van de CO₂-Prestatieladder in beeld gebracht worden. Het is daarbij wel een uitdaging om een goed vergelijkbare controlegroep te vinden. Daarom kan ook overwogen worden om een vergelijking met het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten te maken.



Aanbevelingen voor de verbetering van de CO₂-Prestatieladder

Maak informatie en procedures eenvoudiger voor gemeenten

Veel gemeenten vinden de Ladder complex en kunnen de regels niet goed doorgronden. We adviseren om kritisch naar de procedures en informatievoorziening te kijken om deze te vereenvoudigen zonder concessies te doen op de inhoudelijke eisen. We adviseren bijvoorbeeld om terughoudend te zijn met wijzigingen van de Ladder, omdat dit voor veel gemeenten lastig bij te houden is. Ook adviseren we om standaard templates te maken specifiek voor gemeenten, waarin bijvoorbeeld onderdelen die niet relevant zijn voor gemeenten worden weggelaten. Nu zetten gemeenten hiervoor externe adviseurs in.

Kijk naar de bezwaren die (bij gemeenten) spelen op het gebied van garanties van oorsprong en neem daarover een standpunt in.

Bij verschillende gemeenten spelen vragen over de mate waarin garanties van oorsprong (GvO's) de duurzaamheid van productie en gebruik van energie kunnen waarborgen. We raden SKAO aan om nader te kijken naar de bezwaren en een standpunt in te nemen en toe te lichten. SKAO kan overwegen om een dual accountingsysteem in te voeren. Dit is een systeem waarbij de emissies uit elektriciteit op twee manieren worden gerapporteerd, met de emissiefactor volgens de landelijke elektriciteitsmix en met de emissiefactor die rekening houdt met GvO's. Zo blijven organisaties gemotiveerd het elektriciteitsverbruik te verlagen, ook als zij GvO's inkopen.

8 Bibliografie

- CBS, 2021. *Kerncijfers wijken en buurten 2021*, Den Haag: CBS.
- de Bruyn, S., Rozema, J., Bachaus, A. & ten Bosch, W., 2020. *CO₂-emissies decentrale overheden*, Delft: CE Delft.
- Greenhouse gas protocol, 2022. *GHG-protocol*. [Online]
Available at: <https://ghgprotocol.org/>
[Geopend 1 april 2022].
- Rietbergen, M. G., Opstelten, I.J. & Blok, K., 2016. *Improving energy and carbon management in construction and civil engineering companies—evaluating the impacts of the CO₂ Performance Ladder*, Utrecht, Delft: Springer.
- SKAO, 2018. *GEMEENTEN MOETEN OOK VOLDOEN AAN DE EED ENERGIE-AUDIT*. [Online]
Available at: https://www.co2-prestatieladder.nl/nl/news-item/Gemeenten_moeten_ook_voldoen_aan_de_EED_energie_audit-6673#:~:text=Ondernemingen%2C%20en%20daarmee%20ook%20gemeenten,onder%20de%20EED%20energie%20auditplicht
[Geopend 04 2022].
- SKAO, 2019. *Normatieve auditdagtabel voor beoordelingen inzake de CO₂-prestatieladder*, sl: SKAO.
- SKAO, 2020. *Handboek CO₂-prestatieladder 3.1*, Utrecht: Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen.
- SKAO, 2021. *Bijlage bij de Praktische Gids voor overheden: het in- of uitsluiten van verbonden partijen van de*. [Online]
Available at: <https://co2-prestatieladder.ams3.digitaloceanspaces.com/media/2021/Documenten%202021/Bijlage%20bij%20PG%20voor%20Overheden%20m.b.t.%20verbonden%20partijen.pdf>
[Geopend 30 03 2022].
- SKAO, 2021. *Handreiking aanbesteden versie 3.1*, Utrecht: Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen.
- SKAO, 2022. *Certificaathouders*. [Online]
Available at: <https://www.co2-prestatieladder.nl/certificaathouders>
[Geopend 8 4 2022].
- SKAO, 2022. *CO₂-prestatieladder*. [Online]
Available at: <https://www.co2-prestatieladder.nl/nl/tarieven>
[Geopend 12 april 2022].
- Wielders, L. & Afman, M., 2016. *Effect van de CO₂-prestatieladder op de GvO-markt*, Delft: CE Delft.
- Wielders, L., de Bruyn, S., Blom, M. & Coenradij, A., 2020. *Inkoop groene stroom*, Delft: CE Delft.