



## **De Adviseur Geadviseerd**

Een onderzoek naar visie en beleidsvorming op milieu- en energiegebied

Michael S. Joosen

# De Adviseur Geadviseerd

Een onderzoek naar visie en beleidsvorming op milieu- en energiegebied

|                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| <b>Auteur:</b>            | Michael S. Joosen       |
| <b>Docent-begeleider:</b> | Dhr. drs. B.G. Veldstra |
| <b>Medebeoordelaar:</b>   | Mevr. drs. Y.M. Burg    |
| <b>Mentor:</b>            | Dhr. H. de Jong         |
| <b>Periode onderzoek:</b> | januari – mei 2004      |



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Directie Facilitair Bedrijf  
Afdeling Beleid, Product- en  
Accountmanagement  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag



Haagse Hogeschool  
Sector Economie & Management  
Facility Management  
Johanna Westerdijkplein 75  
2521 EN Den Haag

## AUTEURSREFERAAT

Onderzoek naar **milieu- en energiebeleid** binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Probleemstelling is hoe **beleid** en **visie** ontwikkeld kunnen worden zodat het voldoet aan wettelijke eisen, interne wensen en in overeenstemming is met prestaties van vergelijkbare organisaties. Secundaire doelstelling is het aangeven van de noodzaak van een goed gedragen milieu- en energiebeleid. Belangrijkste conclusies zijn het ontbreken van een **milieuzorgsysteem** en het daarom niet voldoen aan het **strategisch rijksbeleid** en het daardoor achterblijven bij de meeste departementen. Ook is er geen borging dat er in de toekomst wordt voldaan aan **nationale** of **Europese milieuwetgeving**. Er zijn bij de bouw van de **Hoftoren** wel **technische besparende maatregelen** genomen, zoals het plaatsen van een **warmtewiel**, **afwezigheidsschakelingen**, **daglichtafhankelijke lichtsterkteregeling**, **HR++ beglazing** en **spoelstoppen** op toiletten.

In de bijlagen: organisatieschema's, factsheet bij de OCW-begroting, voorbeelden topiclijsten nulmeting, vragenlijst NOVEM, Register van Eisen, projectplan energie- en watermanagement Hoftoren, bouwtechnische specificaties, fotocollage Hoftoren, ingevulde vragenlijsten vergelijking, uitkomsten kwalitatieve vergelijking, presentatie aan de opdrachtgever, profielschets milieucoördinator, CD-rom Miconic 10™ liftsysteem en prijzenbladen financiële paragraaf.

## INDEXREFERAAT

FM, scriptie, overheid, kantoorpand, milieu- en energiebeleid, nulmeting, benchmark, diepte-interviews, milieuwetgeving, milieuzorgsysteem, EER, milieucertificering, ISO14001, EMAS, overheidsbeleidsnota's, strategisch rijksbeleid, hoftoren.

## VOORWOORD

Als vierdejaars student Facility Management hoor je vaak van docenten dat je meer weet dan je denkt. Tijdens deze afstudeerperiode is mij dat inderdaad duidelijk geworden. Kennisgebieden waar ik dacht niets van te weten bleken wel al “belletjes te doen rinkelen” en nu ligt er een goed onderbouwd rapport.

Zoals bij elk onderzoek zou het eindresultaat niet op deze manier tot stand zijn gekomen zonder de hulp van anderen. Daarom wil ik ook graag een aantal mensen persoonlijk bedanken. Ten eerste Hans de Jong, die óók tijd voor me had in zijn meest hectische dagen en me erg goed op weg heeft geholpen bij de altijd moeilijke start van een onderzoek.

Verder natuurlijk grote dank voor de begeleiding vanuit de Haagse Hogeschool door Ben Veldstra, die mij door de tussentijdse feedback op het juiste spoor heeft gehouden. Ook de flexibiliteit en de kleine peptalks per e-mail heb ik ontzettend gewaardeerd.

Ook wil ik de medewerkers van FACB en in het bijzonder de collega's van BPA: Paul Bitter, Fred Koet en Oliver Trott. Zij hebben me uitgebreid ingepreparaat op het kennisgebied van milieu- en energie en de organisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ten slotte mijn dank voor het enthousiasme en de bereidheid om mee te werken van de kwalitatieve vergelijkingspartners: Judith Bok van het Ministerie van VROM, Agléa Hoogland van het Ministerie van Justitie en Adrian Smith van het Ministerie van Economische Zaken.

Door het schrijven van dit rapport hoop ik dat de noodzaak van een goed gedragen milieu- en energiebeleid doordringt bij het hogere management van het Ministerie van OCW en dat er een OCW waardig vervolg komt op dit onderzoek.

Den Haag, 18 mei 2004

Michael S. Joosen

## MANAGEMENTSAMENVATTING

Dit rapport geeft de resultaten weer van het onderzoek dat is uitgevoerd naar het opzetten van milieu- en energiebeleid bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Als onderzoeksinstrumenten zijn interviews en een kwalitatieve vergelijking gebruikt.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn dat het Ministerie op dit moment wel voldoet aan alle wettelijke eisen op milieu- en energiegebied, maar dit is voornamelijk te danken aan de recente verhuizing naar een nieuw pand: "de Hoftoren" in Den Haag. Er zijn geen verantwoordelijkheden of taken omschreven die dit borgen.

In Nederland is er ook een rijksbeleid op milieu- en energiegebied. Dit beleid staat omschreven in de Nationale Milieu Plannen 1 tot en met 4. (NMP) Uit dit onderzoek is gebleken dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet voldoet aan het rijksbeleid op een aantal cruciale punten. Zo is er geen bedrijfsintern milieuzorgsysteem, terwijl dit al sinds januari 2003 verplicht is.

In vergelijking met een aantal andere ministeries, te weten: het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, komt het Ministerie van OCW op de meeste punten als laatste over de streep. Echter, op het gebied van technische maatregelen scoort het Ministerie van OCW erg goed vanwege de prestaties van het gloednieuwe gebouw.

Bij het Ministerie van OCW is er op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd een zeer laag ambitieniveau op het gebied van milieu- en energiemangement. Vanuit het management is er geen oog voor dit aspect in de bedrijfsvoering en er wordt dan ook slechts op ad hoc basis en dan nog op kleine schaal milieubewust gewerkt. De uitkomst van een onderzoek naar de bereidheid van de medewerkers om milieu- en energiebewuster te werken gaf aan dat 87% van de medewerkers vrijwillig zou willen meewerken aan het milieubewuster en energiezuiniger werken.

Toch is de ambitie niet altijd zo laag geweest. In de periode tussen 1990 en 2000 liep er een project genaamd EER (Energie Efficiency-programma Rijkshuisvesting). In deze periode heeft het Ministerie van OCW vele besparende maatregelen kunnen realiseren uit het budget van tien miljoen gulden. Zelfs nu is er nog een projectplan voor water- en energiemangement in ontwikkeling, dat gerealiseerd zou moeten worden van de laatste resten uit het EER-budget.

Na presentaties op directieniveau en PSG-niveau (Plaatsvervangend Secretaris Generaal) is er een ambitie uitgesproken om "de Hoftoren" te certificeren volgens de ISO14001 norm. Tevens is besloten om vanuit deze hoofdzetel het milieu- en energiebeleid te laten coördineren voor alle agentschappen en buitendiensten van het Ministerie van OCW. Deze coördinatie zal dan vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling BPA. Hiervoor zal een plan van aanpak ontwikkeld worden dat de start zal verzorgen van het realiseren van deze ambitie.

# INHOUDSOPGAVE

|                    |                                                                       |           |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>HOOFDSTUK 1</b> | <b>ORGANISATIEANALYSE.....</b>                                        | <b>9</b>  |
| 1.1                | Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.....              | 9         |
| 1.2                | Het kerndepartement .....                                             | 10        |
| 1.3                | Directie Facilitair Bedrijf (FACB) .....                              | 10        |
| 1.4                | De afdeling Beleid, Product- en Accountmanagement (BPA).....          | 10        |
| 1.4.1              | <i>Plaats binnen de organisatie</i> .....                             | 10        |
| 1.4.2              | <i>De visie van BPA</i> .....                                         | 11        |
| 1.4.3              | <i>De missie van BPA</i> .....                                        | 11        |
| 1.4.4              | <i>Het primaire proces van BPA</i> .....                              | 11        |
| <b>HOOFDSTUK 2</b> | <b>ONDERZOEKSMETHODIEK.....</b>                                       | <b>13</b> |
| 2.1                | Vooronderzoek .....                                                   | 13        |
| 2.2                | Literatuurstudie .....                                                | 13        |
| 2.3                | Empirisch onderzoek.....                                              | 14        |
| 2.3.1              | <i>Nulmeting door middel van interviews</i> .....                     | 15        |
| 2.3.2              | <i>Benchmarkonderzoek bij andere departementen</i> .....              | 15        |
| 2.3.3              | <i>Visieontwikkeling aan de hand van diepte-interviews</i> .....      | 18        |
| <b>HOOFDSTUK 3</b> | <b>BESCHRIJVING MILIEU- EN ENERGIEBELEID.....</b>                     | <b>19</b> |
| 3.1                | Eisen aan overheidsbeleidsnota's .....                                | 19        |
| 3.2                | Milieu- en energiebeleid gedefinieerd.....                            | 19        |
| 3.3                | Wettelijke eisen binnen de kantooromgeving .....                      | 19        |
| 3.4                | Certificeringen .....                                                 | 21        |
| 3.5                | Trends en ontwikkelingen .....                                        | 22        |
| 3.6                | Strategisch Rijksbeleid.....                                          | 24        |
| 3.7                | Conclusies hoofdstuk 3.....                                           | 25        |
| <b>HOOFDSTUK 4</b> | <b>DE HUIDIGE SITUATIE.....</b>                                       | <b>26</b> |
| 4.1                | Een korte blik achterom .....                                         | 26        |
| 4.2                | De huidige interne stand van zaken van milieu- en energiebeleid ..... | 27        |
| 4.3                | Verdeling van taken en verantwoordelijkheden.....                     | 28        |
| 4.4                | Conclusies hoofdstuk 4.....                                           | 28        |
| <b>HOOFDSTUK 5</b> | <b>KWALITATIEF VERGELEKEN.....</b>                                    | <b>30</b> |
| 5.1                | Eerdere benchmarks.....                                               | 30        |
| 5.2                | Vergelijken met wie en waarom .....                                   | 30        |
| 5.3                | Wat vergelijken en hoe.....                                           | 31        |
| 5.4                | Conclusies hoofdstuk 5.....                                           | 32        |
| 5.4.1              | <i>Deel I Totaalscore</i> .....                                       | 32        |
| 5.4.2              | <i>Deel II Beleidsaspecten</i> .....                                  | 33        |
| 5.4.3              | <i>Deel III Milieuaspecten</i> .....                                  | 38        |
| 5.5                | Conclusies hoofdstuk 5 .....                                          | 47        |

|                                   |                                                                          |           |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>HOOFDSTUK 6</b>                | <b>VISIEONTWIKKELING.....</b>                                            | <b>48</b> |
| 6.1                               | Visies van decision-makers .....                                         | 48        |
| 6.1.1                             | <i>Visie op directieniveau</i> .....                                     | 48        |
| 6.1.2                             | <i>Visie op het niveau van de plaatsvervangend secretaris-generaal..</i> | 49        |
| 6.2                               | Draagvlak .....                                                          | 49        |
| 6.3                               | Juiste verantwoordelijkheden op de juiste plaats .....                   | 50        |
| 6.4                               | Conclusies hoofdstuk 6.....                                              | 50        |
| <br>                              |                                                                          |           |
| <b>HOOFDSTUK 7</b>                | <b>CONCLUSIES &amp; ADVIEZEN.....</b>                                    | <b>51</b> |
| 7.1                               | Conclusies .....                                                         | 51        |
| 7.2                               | Adviezen .....                                                           | 52        |
| 7.2.1                             | <i>Korte termijn</i> .....                                               | 52        |
| 7.2.2                             | <i>Lange termijn</i> .....                                               | 53        |
| 7.3                               | Implementatie .....                                                      | 54        |
| <br>                              |                                                                          |           |
| <b>HOOFDSTUK 8</b>                | <b>FINANCIËLE CONSEQUENTIES .....</b>                                    | <b>56</b> |
| 8.1                               | Kosten van milieu- en energiebeleid.....                                 | 56        |
| 8.2                               | Baten van milieu- en energiebeleid.....                                  | 57        |
| 8.3                               | Conclusies hoofdstuk 8 .....                                             | 58        |
| <br>                              |                                                                          |           |
| <b>HOOFDSTUK 9</b>                | <b>TOT SLOT.....</b>                                                     | <b>59</b> |
| <br>                              |                                                                          |           |
| <b>LITERATUUROPGAVE.....</b>      |                                                                          | <b>61</b> |
| <br>                              |                                                                          |           |
| <b>LIJST MET AFKORTINGEN.....</b> |                                                                          | <b>63</b> |

## INLEIDING

Er wordt veel van de overheid verwacht.  
Minder regels, meer veiligheid, meer effectiviteit.  
Niet alleen beleid maken, maar ook ècht voor verbetering zorgen.  
Ook op het gebied van milieu- en energiemangement wordt het nodige van de rijksoverheid gevraagd. Maar wat dan precies, hoe kan dit ingevuld worden en op welk ambitieniveau?

Deze overpeinzing is de eigenlijke start van deze scriptie. Op het moment dat iemand dit bedacht, werd de basis gelegd voor de bereidheid om eens een goede verkenning te doen naar het milieu- en energiebeleid binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### Aanleiding

Het Ministerie van OCW kent geen goed gedragen milieu- en energiebeleid. Binnen het ministerie ontbreekt een duidelijk kader op het gebied van milieu- en energiemangement. Er zijn wel enkele milieu- en energiebesparende maatregelen genomen. Doch er is geen beleid, geen visie op dit gebied. De verantwoordelijkheden op het gebied van milieu- en energiemangement zijn niet (goed) belegd binnen de organisatie.

### Probleemstelling

“Op welke wijze kan er een beleid en een visie op milieu- en energiegebied binnen het kerndepartement van het Ministerie van OCW worden ontwikkeld, zodat dit beleid voldoet aan zowel de wettelijke eisen als de wensen en eisen van de interne gebruikers en in overeenstemming is met de prestaties van vergelijkbare organisaties.”

Om onduidelijkheid te voorkomen aan de basis van dit onderzoek, staan hieronder de in de bovenstaande probleemstelling gebruikte definities uitgelegd zoals ze zijn geïnterpreteerd in dit onderzoek.

Beleid en visie: Het geheel van doelstellingen en gedragsregels die gevolgd moeten worden ten aanzien van milieu- en energiemangement.

Kerndepartement: De hoofdzetel (het “hoofdkantoor”) van het Ministerie van OCW. In dit onderzoek is er uitsluitend gekeken naar het gebouw “De Hoftoren”.

Wettelijke eisen: De geldende wet- en regelgeving op milieu- en energiegebied, voornamelijk voortvloeiende uit de Wet Milieubeheer.

Prestaties van vergelijkbare organisaties: In dit onderzoek zal gekeken worden naar de onderlinge verschillen in kwaliteitsniveaus op milieu- en energiegebied. Hierin ligt de nadruk niet op cijfermatige verschillen, maar specifiek op de niveauverschillen op allerlei milieuaspecten. De vergelijkingspartners moeten natuurlijk vergelijkbaar zijn, dus er is gekozen voor de kerndepartementen van andere Ministeries.

### **Onderzoeksmethodiek**

De gehanteerde onderzoeksmethodiek bestaat uit drie stappen. Allereerst een nulmeting, om de huidige situatie inzichtelijk te krijgen. De tweede stap bestaat uit het uitvoeren van een benchmark bij vergelijkbare organisaties (andere ministeries). Tenslotte zal er een visieontwikkeling plaatsvinden door middel van het uitvoeren van diepte-interviews.

### **Doelgroep**

De beoogde doelgroep voor de uiteindelijke adviesnota bestaat uit de bewindslieden van het Ministerie van OCW. De adviesnota moet deze doelgroep informeren over de huidige stand van zaken en de gewenste stand van zaken. Hierbij is het belangrijk om aan te tekenen dat de prestaties van andere departementen zwaar meetellen in de besluitvorming. Deze doelgroep besluit na overweging van de gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wat het gewenste vervolgtraject is. Verder kijkend in de toekomst is deze scriptie ook bedoeld voor studenten die in de toekomst te maken krijgen met milieu- en energiemangement en dan specifiek bij de rijksoverheid.

### **Opbouw Scriptie**

De opbouw van de scriptie is als volgt: In het eerste hoofdstuk wordt de organisatie geanalyseerd door stapsgewijs in te zoomen van het gehele Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar het afdelingsniveau. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksmethodiek besproken en worden de gemaakte keuzes onderbouwd. Hoofdstuk 3 geeft goede achtergrondinformatie over milieu- en energiebeleid. Vervolgens is in hoofdstuk 4 de huidige situatie op milieu- en energiegebied weergegeven.

In hoofdstuk 5 is alles te lezen over het uitgevoerde benchmarkonderzoek en hoofdstuk 6 bespreekt de diepte-interviews en de visieontwikkeling. Vervolgens is er nog een financiële paragraaf, waarin de mogelijke financiële consequenties van een goed vormgegeven milieu- en energiebeleid worden weergegeven. Tenslotte worden er conclusies getrokken ten aanzien van de uitkomsten van het onderzoek en aanbevelingen gedaan voor de te nemen actie.

Op een aantal plaatsen in deze scriptie wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van afkortingen. Voor de betekenis van alle afkortingen is er achterin dit rapport een lijst met afkortingen opgenomen.

## HOOFDSTUK 1 ORGANISATIEANALYSE

In dit eerste hoofdstuk zal eerst een beschrijving worden gegeven van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inclusief alle agentschappen die onder haar verantwoordelijkheid vallen. Vervolgens zal er steeds verder worden ingezoomd, eerst op het kerndepartement, daarna op het Facilitair Bedrijf en ten slotte op afdelingsniveau. In dit laatste niveau wordt al kort ingegaan op waar het allemaal om draait in dit rapport; milieu- en energiebeleid.

### 1.1 *Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

Het Ministerie van OCW heeft als missie het bieden van kansen aan mensen om hun talenten te ontdekken, te ontwikkelen en te gebruiken. Om dit te kunnen realiseren werken er ongeveer vijfendertighonderd personen bij het Ministerie van OCW.

Deze vijfendertighonderd mensen werken niet in één enorm kantoorpand, maar zijn verspreid over verschillende organisaties. Onderstaand figuur geeft een beeld van de verdeling van arbeidsplaatsen binnen het Ministerie van OCW.



Figuur 1

In totaal vallen er twaalf agentschappen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW. Dit zijn organisaties met een eigen budget en bestuur, maar met een duidelijke binding met het Ministerie.<sup>1</sup>

Het Ministerie van OCW werkt in het jaar 2004 met een begroting van circa 25,7 miljard Euro. Ter illustratie: dit is ongeveer 5% van het Bruto Binnenlands Product en 21% van de totale rijksuitgaven in 2004.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 - Organisatieschema

<sup>2</sup> Zie bijlage 2 - Factsheet bij de OCW begroting 2004-2008

## **1.2 Het kerndepartement**

Het kerndepartement is het bestuursorgaan van het Ministerie van OCW. Eind 2003 is het kerndepartement verhuisd van Zoetermeer naar “De Hoftoren”<sup>3</sup> in Den Haag. De eigenaar van het gebouw is de Rijksgebouwendienst (RGD). Het Ministerie van OCW huurt het kantoorpand van de RGD.

In de Hoftoren werken ongeveer vijftienhonderd personen in een kantooromgeving.

## **1.3 Directie Facilitair Bedrijf (FACB)**

De missie van het **Facilitair Bedrijf** luidt als volgt:

Het bevorderen van de effectiviteit en efficiency van OCenW door:

- ☒ het aanbieden van kwalitatief hoogwaardige, marktconforme en op de klant afgestemde, gebouw-, mens-, en kennisgebonden facilitaire services;
- ☒ het op optimale wijze organiseren van de informatievoorziening en inzet van informatie- en communicatietechnologie op de gebieden van de informatievoorziening en communicatie binnen het departement, en van de communicatie tussen het departement en het OCW veld.

Het Facilitair Bedrijf bestaat uit twee verschillende domeinen. Het Product-domein heeft de verantwoordelijkheid over alle “tastbare” facilitaire zaken. Het Informatie-domein is verantwoordelijk voor alle ICT en overige informatiediensten.

## **1.4 De afdeling Beleid, Product- en Accountmanagement (BPA)**

In 2003 is de afdeling BPA opgericht. De basis voor deze oprichting lag in het ontbreken van een interne adviesafdeling. Er werd vaak gebruik gemaakt van externe adviseurs, terwijl er ook intern de nodige expertise aanwezig is. Door het realiseren van deze adviesafdeling is het Ministerie van OCW een facilitair expert rijker.

### **1.4.1 Plaats binnen de organisatie**

BPA treedt op als adviseur van de Bestuursraad van OCW ten aanzien van strategische beleidsvorming op alle aspecten van facilitair beleid. In het kader daarvan draagt BPA op basis van deskundigheid zorg voor het formuleren van keuzemogelijkheden en oplossingsrichtingen op basis waarvan de Bestuursraad besluiten kan nemen die leiden tot een optimaal facilitair voorzieningenpakket voor het ministerie en de daaronder ressorterende diensten en instellingen.

Het lijnmanagement van OCW is de primaire doelgroep van BPA. Het lijnmanagement vervult de rol van klant en opdrachtgever naar BPA inzake door het management gewenste voorzieningen, diensten en producten. BPA vervult als accountmanager de rol van consultant en materiedeskundige ten aanzien van facilitaire zaken en voorzieningen. In het kader van de ontwikkeling van het facility management wordt de rol van deskundige gesprekspartner daarbij steeds belangrijker ten opzichte van de meer klassieke rol van ‘dienstwillige uitvoerder van opdrachten’.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 8 – Fotocollage Hoftoren

De medewerkers van OCW vormen een indirecte maar belangrijke doelgroep van BPA waar het de werkplek, het werkproces en de persoonsgerichte voorzieningen betreft. De medewerkers zijn “slechts” gebruiker van de facilitaire diensten en producten, maar daarom is ‘de’ OCW-medewerker niet minder van belang voor de beeld- en opinievorming over de kwaliteit van de dienstverlening. Een beeld- en opinievorming die BPA zal meten aan de hand van jaarlijkse klanttevredenheids-metingen.

BPA heeft een actieve participatie in (inter-)departementale overlegkringen op het gebied van facility management en treedt ook op als initiatiefnemer op het terrein van studie en onderzoek gericht op de *innovatie* van de producten en diensten en de ontwikkeling van instrumenten op FM-gebied. Door middel van de participatie in een extern strategisch netwerk signaleert en inventariseert BPA relevante in- en externe ontwikkelingen op het gebied van facility management en kan op deze wijze de dynamiek in haar dienstverlening waarborgen.

#### *1.4.2 De visie van BPA*

Het leveren van specialistische kennis, het formuleren van beleid en normen, het verzamelen en verspreiden van informatie en het uitoefenen van controle met als doel de fysieke condities en diensten, die het de OCW-organisatie mogelijk maken om haar werkzaamheden uit te voeren, in optimale samenhang te brengen.

#### *1.4.3 De missie van BPA*

“BPA is hét kennis- en informatiecentrum op het gebied van facility management ten dienste van de departementsleiding en de diensten van het departement”.

#### *1.4.4 Het primaire proces van BPA*

- ☒ het vormgeven van accountmanagement van het P-domein, oftewel het optreden als volwaardige deskundige gesprekspartner op het gebied van facility management richting de integrale manager binnen OCW;
- ☒ het opstellen van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met directies of andere organisaties waarin heldere afspraken worden gemaakt over de te leveren adviezen, producten en diensten waarmee de integrale manager optimaal wordt ondersteund in zijn of haar bedrijfsvoering;
- ☒ het zorgdragen voor de beleidsontwikkeling, -coördinatie en evaluatie op de verschillende aandachtsgebieden van het P-domein;
- ☒ het zorgdragen van beleids- en projectadvisering en projectmanagement op het gebied van strategisch, tactisch en operationeel facility management;
- ☒ productmanagement, het in dit kader ontplooiën van activiteiten op het terrein van studie en onderzoek gericht op de *innovatie* van de producten en diensten en de ontwikkeling van instrumenten op FM-gebied; haalbaarheid toetsen van nieuwe producten en diensten; het toepasbaar maken voor de OCW-organisatie; het actief volgen van in- en externe ontwikkelingen, het communiceren hierover met de klant, organiseren van workshops voor de FM-organisatie binnen OCW;

- ☒ het voeren van het financiële beheer van de huurmiddelen en servicecontracten;
- ☒ het voeren van het ruimtebeheer voor de Hoftoren;
- ☒ invulling geven aan de rol van beveiligingsambtenaar (BVA) binnen het ministerie;
- ☒ het voeren van persoonsbeveiliging van de bewindspersonen;
- ☒ het vertegenwoordigen in (inter-)departementale overlegkringen op het terrein van facility management.

Eén van de operationele doelstellingen voor 2004 van de afdeling BPA is het uitvoeren van een verkenning op het gebied van milieu- en energiebeleid. De aanleiding hiervoor is dat er op dit moment niemand verantwoordelijk is voor het milieu- en energiebeleid. Dit terwijl andere departementen al grote vorderingen hebben gemaakt. Enkele departementen zijn zelfs al ISO14001 gecertificeerd <sup>4</sup>.

De huidige stand van zaken op het gebied van milieu- en energiemanagement binnen OCW is niet exact bekend, wat op zich al een zorgwekkend gegeven is. Met de oprichting van de afdeling BPA in juli 2003 is de basis gelegd voor een hoger aandachtsniveau op dit gebied. Dit is de directe aanleiding geweest voor dit onderzoek.

---

<sup>4</sup> Zie § 3.5

## HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSMETHODIEK

In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de stappen kan de uitwerking van het werkplan geraadpleegd worden.<sup>5</sup>

Er wordt uitgegaan van drie fasen in het onderzoek; het vooronderzoek, de literatuurstudie en het empirisch onderzoek. Deze derde fase, het empirisch onderzoek, is ook weer onderverdeeld in drie soorten onderzoek.

### 2.1 Vooronderzoek

In het traject van het vooronderzoek is gekeken naar het Ministerie van OCW als organisatie. De eerste drie stappen van het Tien Stappen Plan (TSP)<sup>6</sup> van de heren Kempen en Keizer worden in dit stadium van de afstudeeropdracht doorlopen. Allereerst de externe oriëntatie, waarin de organisatieanalyse plaatsvindt. Het is natuurlijk belangrijk om de structuur, de cultuur en alle processen van de organisatie te kennen voordat er begonnen wordt aan het “aanvalsplan” van het onderzoek.

Aan de hand van de verzamelde informatie is er besloten om het onderzoek in de hierna beschreven volgorde uit te voeren.

### 2.2 Literatuurstudie

Om bekend te raken in en vooral vertrouwd te raken met het brede kennisgebied van milieu- en energiemangement is het belangrijk om een gedegen literatuuronderzoek te doen. Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid in- en externe bronnen. Zo is er voor het opzetten van de kwalitatieve vergelijking onder meer gebruik gemaakt van de boeken “Benchmarking: The search for best practises that lead to superior performance” en “Business Process Benchmarking”. Deze beide boeken zijn geschreven door Robert Camp, de meest vooraanstaande expert op het gebied van benchmarking.<sup>7</sup>

Naast het gebruik van boeken is er ook gebruik gemaakt van andersoortige bronnen. Zo is er ook veelvuldig informatie gezocht op het inter- en intranet, bijvoorbeeld op de site van de NOVEM, waar zeer nuttige artikelen te vinden zijn op het gebied van de laatste trends en veranderingen in wet- en regelgeving. Deze site had als extra voordeel dat er ingeschreven kon worden op een aantal interessegebieden, wat als gevolg had dat zodra er een artikel binnen het interessegebied geplaatst werd, deze direct per e-mail toegezonden werd.

Ook zijn een aantal syllabi van de Haagse Hogeschool gebruikt als naslagwerk. Dit gebeurde dan zowel voor bijvoorbeeld de onderzoeksmethodiek<sup>8</sup> als voor specialistische informatie over milieu en energiemangement.<sup>9</sup>

Verder zijn er enkele rijksbeleidsnota's<sup>10</sup> geraadpleegd, waaronder de Nationale Milieuplannen NMP3 en NMP4.

---

<sup>5</sup> Zie evaluatieverslag – Uitwerking werkplan en tijdspad

<sup>6</sup> Kempen & Keizer, Advieskunde voor praktijkstages, 2000

<sup>7</sup> Zie ook § 2.3.2.

<sup>8</sup> Genet, MVO en de Markt, 2001

<sup>9</sup> Veldstra, Facilitaire Diensten deel 2, 2003

Tenslotte is er gekeken naar eerdere onderzoeken binnen de organisatie zoals een onderzoek naar de attitude van de medewerkers ten opzichte van milieu- en energiebeleid en een in 2003 uitgevoerde cijfermatige benchmark tussen verschillende Ministeries.

In het tijdspad<sup>11</sup> staat het literatuuronderzoek aangegeven als een vastomlijnd gedeelte van het onderzoek, maar in de praktijk is gebleken dat er literatuuronderzoek heeft plaatsgevonden van het begin tot het eind van de afstudeerperiode.

De overige gebruikte bronnen zijn terug te vinden in de literatuurlijst en zal naar worden verwezen vanuit de betreffende plaatsen in dit rapport.

### **2.3    *Empirisch onderzoek***

Empirisch onderzoek is in de praktijk op zoek gaan naar antwoorden die bijdragen tot het uiteindelijk beantwoorden van de probleemstelling. Deze antwoorden worden proefondervindelijk gezocht. Dit “proefondervindelijk” kan verschillende zaken inhouden; een aantal kwalitatieve interviews, een vergelijking, een observatie of een kwantitatieve enquête. Een combinatie van verschillende soorten empirisch onderzoek is ook mogelijk, zoals in dit onderzoek.

Bij moeilijk grijpbare onderzoeksobjecten zoals beleid en besluitvorming worden interviews vaak gecombineerd met observaties. Deze vorm van onderzoek wordt triangulatie genoemd en draagt bij in de validiteit van het onderzoek. Vanwege de aard van het onderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve benadering.

In het algemeen kiezen we voor kwalitatief onderzoek (eventueel gecombineerd met kwantificerend onderzoek) wanneer we flexibel moeten kunnen inspelen op wat we in de onderzoekssituatie tegenkomen.

Voor dit onderzoek geldt zeker dat er niet alleen veranderingen bestudeerd worden, maar het onderzoek ook moet bijdragen aan verbetering van situaties; in veel praktijkgericht onderzoek kunnen kwalitatieve onderzoeksmethoden, eventueel gecombineerd met kwantificerende benaderingen, goede diensten bewijzen.

De gegevensverzameling is open en flexibel. Een kwalitatieve manier van informatie verzamelen geeft ruimte aan onvoorziene en ongeplande verschijnselen en gebeurtenissen. Deze openheid van de verzamelingsmethode vraagt ook een bijzondere openheid van geest van de kant van de onderzoeker. Deze openheid is nodig om flexibel te kunnen reageren op wat zich ter plekke voordoet. Dit houdt in dat een sterke voorstructurering wordt vermeden.

---

<sup>10</sup> Zie ook § 3.6

<sup>11</sup> Zie evaluatieverslag – Bijlage 3 - Tijdspad

### 2.3.1 Nulmeting door middel van interviews

Voor de nulmeting is gekozen voor gesprekken met specialisten op ieder deelgebied dat binnen dit onderzoek een rol speelt.

Er is onder andere gesproken met de voormalige departementaal coördinator van het EER<sup>12</sup>, het hoofd inkoop, het hoofd contractbeheer, de projectleider van de nieuwbouw van “De Hoftoren”, de interne specialist milieu- en energie en het hoofd van de afdeling BPA. Bij deze interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst<sup>13</sup>. Op deze lijst kwamen per deelgebied (bijvoorbeeld inkoop) de vragen terug zoals die in feite ook voorkomen op allerlei checklisten voor nulmetingen op dit gebied. Als voorbeeld is er gekeken naar de vragenlijst die is opgesteld door de NOVEM<sup>14</sup>.

### 2.3.2 Benchmarkonderzoek bij andere departementen

Het woord benchmarking wordt vaak gebruikt als synoniem voor ‘vergelijking’. Nu is het inderdaad wel zo dat het gaat over het vergelijken van resultaten, indicatoren en andere cijfers, maar benchmarking is veel meer, het is doelgericht zoeken naar mogelijkheden tot verbeteringen en veranderingen.

Het belangrijkste van benchmarking is het ‘leren van anderen’ met als bedoeling andere benaderingen te ontdekken die ervoor zouden kunnen zorgen dat de eigen organisatie beter kan werken. Het is een leerervaring en veel meer dan het vergelijken van cijfers.<sup>15</sup>

In dit onderzoek hebben we te maken met interne benchmarking. Het onderzoek gaat namelijk over vergelijkingen tussen organisaties met dezelfde activiteiten in hetzelfde geografische gebied, namelijk Den Haag. Zo zijn dus allerlei omgevingsfactoren gelijk, wat bijdraagt in de zuiverheid van de conclusies. Voordeel bij dit benchmarkonderzoek is dat de ministeries niet competitief zijn en er dus vrij eenvoudig aan informatie gekomen kon worden.

De methodologie van benchmarking steunt op de toepassing van zogenaamde modellen. De literatuur reikt heel wat modellen aan, sommige met 4 fasen, andere tellen wel twintig stappen of meer. Maar het gaat niet over een ‘oorlog van modellen’, want in feite zijn ze steeds terug te brengen tot dezelfde basisstructuur: een degelijke voorbereidingsfase, het verzamelen van de gegevens, de analyse en interpretatie van deze gegevens en het opstellen en doorvoeren van een plan voor verandering in de eigen organisatie.

De man die wordt gezien als de ontwerper van de moderne benchmarkingmethodologie is Robert Camp van Xerox Corporation. Het model dat hij heeft ontwikkeld bestaat uit tien stappen, die weer onderverdeeld zijn in vier groepen.<sup>16</sup>

In het model van het American Productivity & Quality Center (APQC) vinden we ook dezelfde vier stappen of fasen terug: de planning, het verzamelen van de gegevens, de analyse en de implementatie / evaluatie van de resultaten.

---

<sup>12</sup> Zie § 4.1

<sup>13</sup> Zie bijlage 3 – Topiclijsten Nulmeting

<sup>14</sup> Zie bijlage 4 – Vragenlijst NOVEM

<sup>15</sup> Benchmark departementen, FMWEB, september 2003

<sup>16</sup> Camp, Benchmarking: The search for best practices that lead to superior performance, 1989

In de volgende tabel een overzicht van de stappen die zijn doorlopen in dit benchmarkonderzoek.

| Stap | Omschrijving                          |
|------|---------------------------------------|
| 1    | Prioriteiten bepalen                  |
| 2    | Projectdefinitie                      |
| 3    | Consensus                             |
| 4    | Gedetailleerde projectbeschrijving    |
| 5    | Documentatie van de huidige toestand  |
| 6    | Beoogde resultaten                    |
| 7    | Selectie van partners                 |
| 8    | Verzamelen van gegevens               |
| 9    | Verwerking en analyse van de gegevens |
| 10   | Rapportage van de uitkomsten          |

**Stap 1: Prioriteiten bepalen**

Om achteraf geen waardeloze uitkomsten te krijgen is het belangrijk om de prioriteiten te bepalen. In dit geval zou de prioriteit dus moeten liggen op het maken van vorderingen op het gebied van milieu- en energiegebied. Eerder in deze paragraaf staan de prioriteiten vermeld.

**Stap 2: Projectdefinitie**

In deze stap wordt aangegeven wat er precies onderzocht gaat worden en hoe.<sup>17</sup>

**Stap 3: Consensus**

Om een goede kwalitatieve vergelijking te kunnen realiseren moet er interne overeenstemming zijn over het uit te voeren onderzoek. Indien dit niet het geval is, kan er tijdens de gegevensverzameling een probleem ontstaan op het gebied van de medewerking die de onderzoeker ontvangt. Gezien de missie en de visie van de afdeling kon al snel worden genoteerd dat er maximale medewerking zou zijn.<sup>18</sup>

**Stap 4: Gedetailleerde projectbeschrijving**

In dit gedeelte van het onderzoek wordt er zeer uitgebreid beschreven wat er precies onderzocht zal worden en op welke wijze.<sup>19</sup>

**Stap 5: Documentatie van de huidige toestand**

Om na het uitvoeren van de vergelijking goed te kunnen zien waar de belangrijkste verbeteringen te realiseren zijn, is het noodzakelijk dat de huidige (IST) situatie duidelijk omschreven is.<sup>20</sup>

**Stap 6: Beoogde resultaten**

Als er een vergelijking uitgevoerd wordt is dit vaak met een bepaald doel. In dit geval zijn de beoogde resultaten dat milieu- en energiemangement weer hoger op de agenda komen bij het hogere management.<sup>21</sup>

**Stap 7: Selectie van partners**

---

<sup>17</sup> Zie § 5.3 – Wat vergelijken en hoe

<sup>18</sup> Zie § 1.4 – De afdeling Beleid, Product en Accountmanagement (BPA)

<sup>19</sup> Zie Hoofdstuk 5 – Gebenchmarked voor het leven

<sup>20</sup> Zie Hoofdstuk 4 – De huidige situatie (IST) Nulmeting

<sup>21</sup> Zie § 1.4.4 – Het primaire proces van BPA

Als er duidelijk wat er vergeleken zal worden en hoe, is het interessant om ook te bepalen met wie er vergeleken zal gaan worden. De partners moeten vergelijkbaar zijn, dus bij voorkeur branchegenoten. Verder kunnen er allerlei andere factoren zijn die een rol spelen bij de selectie van de partners.<sup>22</sup>

**Stap 8: Verzamelen van gegevens**

Eén van de belangrijkste zaken is het verzamelen van de gegevens. Hoe zijn de vragen tot stand gekomen en waarom.<sup>23</sup>

**Stap 9: Verwerking en analyse van de gegevens**

De verwerking en analyse van de gegevens is de basis voor de latere conclusies en aanbevelingen. Daarom zal er ook veel aandacht zijn voor de uitwerking van dit onderdeel.<sup>24</sup>

**Stap 10: Rapportage van de uitkomsten**

De uiteindelijke waarde van het onderzoek hangt voor een deel af van de wijze van rapporteren. In dit onderzoek zijnde belangrijkste uitkomsten gepresenteerd aan de betrokken decision-makers met behulp van een powerpointpresentatie.<sup>25</sup>

Uit de literatuur blijkt dat er een aantal kritische succesfactoren zijn die van invloed zijn op het al dan niet slagen van een benchmarkonderzoek.<sup>26</sup>

- ☑ De leiding van de organisatie moet de benchmarking projecten prioritair ondersteunen en de onderwerpen voor (externe) benchmarking moeten voortkomen uit de prioriteiten voor verbetering bepaald op bedrijfsniveau,
- ☑ Binnen het bedrijf moet kennis en ervaring aanwezig zijn i.v.m. veranderingsprocessen (verandermanagement) en er moet sprake zijn van continue verbetering,
- ☑ Er moet een klimaat heersen dat creativiteit en innovatie stimuleert en er moet openheid naar de buitenwereld bestaan en geen 'not-invented-here' syndroom,
- ☑ Er moet een stabiel sociaal en organisatorisch klimaat zijn dat de verandering toelaat, zonder een (vermeende) bedreiging in te houden voor bepaalde groepen of mensen
- ☑ Elk benchmarking onderwerp moet binnen het bedrijf voldoende onder de aandacht gebracht en gedocumenteerd zijn,
- ☑ Er moet competentie aanwezig zijn om de benchmarking methodologie toe te passen, zo niet moet er, althans in het begin, beroep gedaan worden op externe ondersteuning,
- ☑ Er moet een bereidheid zijn van openheid tegenover benchmarking partner(s) onder de toepassing van de internationale ethische code.

Hoe deze theorie verwerkt is in de praktijk van het onderzoek staat beschreven in hoofdstuk 5.

---

<sup>22</sup> Zie § 5.2 – Vergelijken met wie en waarom

<sup>23</sup> Zie § 5.3 – Wat vergelijken en hoe

<sup>24</sup> Zie § 5.4 – Uitkomsten

<sup>25</sup> Zie bijlage 11 – Rapportage aan de opdrachtgever

<sup>26</sup> Camp, Business Process Benchmarking, 1995

### 2.3.3 Visieontwikkeling aan de hand van diepte-interviews

Zodra de benchmarkgegevens bekend zijn en er inzichtelijk is gemaakt wat de positie van het Ministerie van OCW ten opzichte van het rijksbeleid, de wet- en regelgeving en de andere departementen is, kan er begonnen worden met de visieontwikkeling. Hiervoor zullen er een tweetal diepte-interviews plaatsvinden met de vertegenwoordigers van de belangrijkste doelgroep van dit onderzoek: De beslissingsbevoegden.

De eerste beslissingsbevoegde is de directeur van het Facilitair Bedrijf. Dit is degene die beslist of het onderwerp belangrijk genoeg is om voor te stellen aan de tweede beslissingsbevoegde: de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal (PSG). Dit is de hoogste interne functionaris van het Ministerie van OCW. De PSG is degene die eindverantwoordelijk is voor de gehele bedrijfsvoering en is dus zeer belangrijk bij het draagvlak vanuit het management.

De reden dat er gekozen is voor slechts twee diepte-interviews is dat dit degenen zijn die aan de hand van de adviezen in dit rapport en de adviezen gegeven tijdens de presentatie het ambitieniveau aangeven.

Het doel is dan ook om deze twee decisionmakers zo goed mogelijk te informeren over de huidige stand van zaken op de drie in de probleemstelling genoemde aspecten.

Deze gesprekken zullen beginnen met een presentatie van de onderzoeksresultaten, waarna er ruimte is voor vragen en een discussie over het af te stemmen ambitieniveau en via welke wegen dit niveau bereikt zou kunnen worden. Tijdens dit gesprek komen onder andere de verschillende aspecten uit de probleemstelling weer uitgebreid aan bod, namelijk de wettelijke eisen en het rijksbeleid en de prestaties van de andere Ministeries.

Naar aanleiding van dit gesprek zal er besloten worden of er een plan van aanpak gemaakt zal worden, maar dit vervolgtraject zal pas later ingezet worden.

## HOOFDSTUK 3 BESCHRIJVING MILIEU- EN ENERGIEBELEID

In dit derde hoofdstuk zal de basis van Milieu- en energiebeleid worden uitgelegd. Waaraan moet een beleidsnota standaard voldoen, wat is milieu- en energiebeleid nou precies, welke (dwingende en beleids) regels zijn er, zijn er mogelijkheden om de kwaliteit te waarborgen, wat zijn de trends op dit moment? Kortom, een korte maar effectieve speedcursus Milieu- en Energie.

### 3.1 *Eisen aan overheidsbeleidsnota's*

Bij het onderzoeken of een overheidsbeleidsnota moet voldoen aan bepaalde eisen is gebleken dat hier niet een vast format voor is. Wel worden de standaardregels voor het schrijven van een beleidsrapportage in acht genomen.<sup>27</sup>

Wat verder erg belangrijk is, is de managementsamenvatting. In de praktijk blijkt het noodzakelijk te zijn om de kern van een compleet adviesrapport samen te vatten op een halve pagina.

### 3.2 *Milieu- en energiebeleid gedefinieerd*

Het is duidelijk dat er bij het Ministerie van OCW behoefte is aan beleid op het gebied van Milieu en Energie. Om duidelijk te krijgen wáár precies behoefte aan is, is de volgende definitie van Milieu en Energiebeleid opgesteld:

“Een milieu- en energiebeleid is het instrument dat leidt tot het nemen van verantwoordelijkheid, het creëren van duidelijkheid en het voortdurend toetsen van het totale milieuzorgsysteem aan wet- en regelgeving, strategisch rijksbeleid en de overige departementen”

Een milieubeleid hangt dus altijd samen met een systeem. De definitie van een milieuzorgsysteem is als volgt:

“Dat deel van het complete managementsysteem dat betrekking heeft op de organisatorische structuur, planningsactiviteiten, verantwoordelijkheden, werkwijzen, procedures, processen en middelen voor het ontwikkelen, implementeren, verwezenlijken, beoordelen en bijhouden van het milieubeleid.”

### 3.3 *Wettelijke eisen binnen de kantooromgeving*

Voor het behalen van milieudoelstellingen maakt de overheid wet- en regelgeving. Daarbij neemt de Wet Milieubeheer (WM) uit 1993 een centrale plaats in. Deze wet heeft de vroegere wetgeving flink versimpeld.

In 2002 heeft het Ministerie van Economische Zaken (EZ) in samenwerking met KPMG een Register van eisen ontwikkeld. Dit is een controlelijst waarmee kan worden nagegaan aan welke wettelijke eisen een pand moet voldoen. Dit register van eisen is ook ingevuld voor “De Hoftoren”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Mante, schriftelijke rapportage, 2001

<sup>28</sup> Zie bijlage 5 – Register van eisen

Hieruit is naar voren gekomen dat in de situatie van “De Hoftoren” de volgende vergunningen en besluiten van toepassing zijn:<sup>29</sup>

☑ **Milieuvergunning**

Deze vergunning is verplicht voor alle organisaties. Het is een samenvoeging van onder andere: de Hinderwet, de afvalstoffenwet en de wet chemische afvalstoffen. Deze samenvoeging heeft als voordeel dat de administratieve belasting voor de controlerende instanties veel minder is.

☑ **Besluit Wet Milieugevaarlijke Stoffen**

Dit besluit geldt voor alle organisaties die gevaarlijke stoffen opgeslagen hebben staan. Deze middelen zijn te herkennen aan aanduidingen als “ontvlambaar”, “Corrosief” en “Schadelijk”. Bij het Ministerie van OCW geldt dit vooral vanwege de opslag van schoonmaakmiddelen.

☑ **CPR 15-1**

Deze wetgeving is bedoeld voor de opslag van gevaarlijke stoffen zoals dieselbrandstof. Het gaat dan om meer dan vijftientwintig liter en minder dan tienduizend liter. Bij het Ministerie van OCW is er sprake van opslag van tweeduizend liter dieselbrandstof voor de aggregaten die worden gebruikt voor de noodstroomvoorziening. Deze aggregaten worden eenmaal per twee maanden kortstondig getest.

☑ **CFK-Besluit & regeling lekdictheid koelinstallaties**

Deze regel is van toepassing door het gebruik van koelcompressie-installaties met een individueel vermogen groter dan vijfhonderd Watt. Het Ministerie van OCW heeft twee van deze koelcompressie-installaties.

☑ **Gebruiksvergunning**

Iedere organisatie dient in het bezit te zijn van een gebruiksvergunning. Hierin komen bijvoorbeeld de brandweervoorschriften aan de orde.

Om dit te toetsen is er een door KPMG ontwikkeld “register van eisen” toegepast op het kerndepartement van het Ministerie van OCW. Hiermee kan getoetst worden aan welke wet- en regelgeving er moet worden voldaan.<sup>30</sup>

Uit het invullen van deze lijst en de daarop volgende controle is gebleken dat het Ministerie van OCW aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving uit de Wet Milieubeheer voldoet .

Hierbij moet wel een kanttekening worden gemaakt dat dit niet verwonderlijk is, gezien de recente verhuizing naar een zeer recent opgeleverd gebouw. Van een gestructureerde controle is geen sprake, wat bijvoorbeeld kan leiden tot het niet langer voldoen aan wet- en regelgeving bij een wijziging in een besluit of een vergunning.

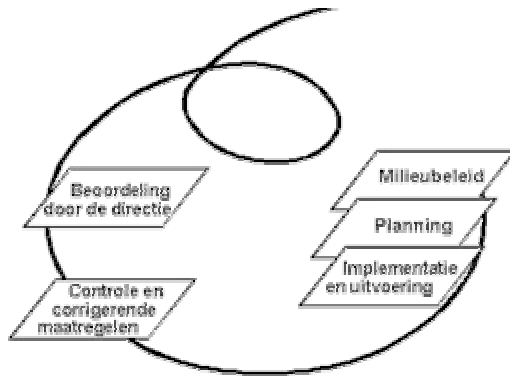
---

<sup>29</sup> <http://www.wetten.nl>

<sup>30</sup> Zie bijlage 5 – Register van eisen

### 3.4 Certificeringen

De norm ISO 14001<sup>31</sup> is gebaseerd op een model voor een milieuzorgsysteem (zie figuur 2). Het model is in een spiraalvorm weergegeven. Dit betekent dat de aandachtspunten continu moeten worden doorlopen. Het continu doorlopen van dit model leidt dus ook continu tot verbetering. Milieuzorg moet dus niet gezien worden als een eenmalig project.



Figuur 2

Voor elk van de elementen van het model zal de organisatie activiteiten moeten ontplooiën. Om te helpen daar invulling aan te geven, wordt elk van de elementen in de norm verder uitgewerkt. Daarbij zijn onder meer de volgende zaken van belang:

☒ **Milieubeleid.**

Wat is het milieubeleid van de organisatie? Hoe zorgt de directie ervoor dat alle medewerkers bekend zijn met dit beleid?

☒ **Planning.**

Hoe achterhaalt de organisatie welke werkzaamheden een belangrijke invloed (kunnen) hebben op het milieu? Worden er, naar aanleiding hiervan, doelstellingen vastgesteld?

☒ **Implementatie en uitvoering.**

Kunnen medewerkers ideeën over verbetering van het milieu kwijt en wordt daar iets mee gedaan? Weet het personeel wat voor invloed hun werkzaamheden hebben op het milieu en hoe daar mee om te gaan? Hoe richt de organisatie de werkzaamheden zodanig in het milieu zo min mogelijk belast wordt? Bijvoorbeeld: worden gevaarlijke stoffen apart opgeslagen, wordt afvalwater gezuiverd?

☒ **Controle en corrigerende maatregelen.**

Wordt het proces in de gaten gehouden zodat tijdig kan worden ingegrepen voordat het milieu schade oploopt? Bijvoorbeeld: worden het energieverbruik en de emissies van broeikas-gassen gemeten; wordt vastgesteld of dat binnen de (zelf gemaakte) afspraken blijft? Wordt bekeken of de doelstellingen (zie milieubeleid) gehaald gaan worden?

<sup>31</sup> <http://www.iso14000.nl/>

Hoe gaat de organisatie om met afwijkingen? Worden er audits uitgevoerd om het systeem te kunnen beoordelen?

☒ **Beoordeling door de directie.**

Wordt het milieuzorgsysteem door de directie beoordeeld op adequaatheid en doeltreffendheid? Wordt in de beoordeling meegenomen of het beleid en de doelstellingen zijn gehaald en of deze bijgesteld moeten worden?

Het ISO 14001 model is gebaseerd op het INK-model, dus op continue verbetering. Deze voortdurende verbetering en de certificering heeft twee doelen:

1. Het op peil houden van de kwaliteit van het MilieuZorgSysteem. Door de periodieke controles blijven alle betrokkenen alert.
2. Het communicatiemiddel naar externe partijen. Hierbij kan gedacht worden aan: de politiek, de leveranciers, de werknemers, eventuele stagiairs en om het heel breed te maken in het kader van de voorbeeldfunctie van alle overheden: de maatschappij.

ISO 14001 schrijft niet voor aan welke milieuaspecten een organisatie moet gaan werken of hoe de processen ingericht moeten worden. Dat is aan de organisatie zelf om te bepalen. Om deze reden is de norm breed toepasbaar, zowel voor industriële bedrijven als voor kantoororganisaties.

Als een organisatie dan inderdaad kiest voor een milieuzorgsysteem en dit wil laten certificeren, zijn er twee mogelijkheden: de ISO 14001 norm en/of de EMAS verordening. EMAS staat voor 'Eco Management and Audit Scheme' en is een initiatief van de Europese Gemeenschap.

EMAS stelt als extra vereiste ten opzichte van ISO 14001, dat een milieujaarverslag voor het publiek moet worden opgesteld. De EMAS verordening is overigens sinds eind 2001 niet alleen meer een mogelijkheid voor industriële bedrijven. Met de publicatie van EMAS II kunnen bijvoorbeeld ook dienstverlenende organisaties zich laten registreren.

Vooraf voor organisaties die wettelijk verplicht zijn om een milieujaarverslag op te zetten en die beschikken over een ISO 14001 certificaat is de stap naar EMAS klein. In dat geval hoeft het milieujaarverslag alleen nog getoetst te worden aan de eisen die de EMAS verordening daaraan stelt en zonodig het milieujaarverslag bijgesteld te worden .

### **3.5 Trends en ontwikkelingen**

Meer en meer raken overheid en het bedrijfsleven overtuigd van de noodzaak om actie te ondernemen tegen de steeds groter wordende belasting op het milieu. Er zijn veel verschillende mogelijkheden om bij te dragen in het besparen van energie en het ontzien van het milieu.

Zo zijn er steeds meer organisaties die bij het begin beginnen en duurzaam bouwen en vervolgens storten ze zich op het duurzame ondernemen. Mooi hoor, zo'n term, maar waar staat het nou precies voor?

In 1986 verscheen het beroemde Bruntland-rapport, waarin gesproken werd over sustainable, wat in het Nederlands vertaald werd als duurzaamheid . Op nationaal niveau is de term duurzaam voor het eerst voorgekomen in het NMP1, waar het als volgt gedefinieerd stond:

*“Een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen.”*

Verder zijn er tegenwoordig zeer veel technische besparingsmogelijkheden die vooral bij de nieuwbouw van een kantoorpand steeds vaker als standaardmogelijkheid worden beschouwd. Voorbeelden van dit soort besparingen staan in § 4.2.

Omdat er steeds meer behoefte is ontstaan aan mogelijkheden om op een gestructureerde wijze bezig te zijn met milieu- en energiebeleid is in 1996 de ISO14001 norm uitgebracht door de International Organization for Standardization (ISO) en vervolgens door het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) vertaald.

Uit een onderzoek van de Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen (SCCM) uitgevoerd in maart 2000 onder 41 overheidsinstellingen is gebleken dat 91% van deze instellingen deze ISO14001 certificering een meerwaarde vinden.

Binnen de rijksoverheid zijn op dit moment de volgende Ministeries ISO14001 gecertificeerd<sup>32</sup>:

- ☒ Ministerie van Buitenlandse Zaken
- ☒ Ministerie van Defensie
- ☒ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- ☒ Ministerie van Economische Zaken
- ☒ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Een andere ontwikkeling is de overgang van het alleen richten op bedrijfsinterne milieuzorg naar aandacht voor totaal duurzaam ondernemen, wat ook wel bekend staat als transitie management. Dit transitie management staat voor brede maatschappelijke veranderingen, in dit geval op milieu- en energiegebied.

Kenmerkend voor transitie management is dat er drie kritische succesfactoren zijn:

- ☒ Technologische veranderingen
- ☒ Gedragmatige veranderingen
- ☒ Voorwaardenscheppende institutionele veranderingen

Transitie management is niet iets dat in een korte periode gerealiseerd kan worden. Vaak zijn er tientallen jaren nodig om een onderwerp getransitioneerd te

---

<sup>32</sup> [http://www.sccm.nl/B\\_Certificaten/iso\\_cert\\_fs.htm](http://www.sccm.nl/B_Certificaten/iso_cert_fs.htm)

krijgen. Daarom spreken we dan ook over een strategisch beleid met lange-termijndoelen. De onderstaande paragraaf behandelt dit onderwerp verder.

### **3.6 Strategisch Rijksbeleid**

Vanaf de jaren '80 heeft de Nederlandse regering besloten om het streven naar een beter milieu vast te leggen aan de hand van harde criteria. Deze criteria worden vastgelegd in een milieunota, het zogenaamd 'nationale milieuplan' (NMP). In het NMP 3 (1997) werd de bestrijding van de drie hardnekkigste milieuproblemen (broeikaseffect, verzuring, geluidhinder) als kernpunten van het milieubeleid gezien.

De afgelopen jaren bleek echter dat de maatregelen die in het NMP3 werden voorgesteld, tekortschoten. Dit kwam gedeeltelijk door de korte termijn waarop de milieuproblematiek werd bekeken, het NMP3 gaf het beleid aan voor de periode van 1998 tot 2002. Daarnaast drong meer en meer het besef door dat de oorzaken van veel Nederlandse milieuproblemen in het buitenland liggen.

Het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (in juni 2001 verschenen) laat daarom een andere aanpak zien:

De leidraad van het Nederlandse milieubeleid is het streven naar duurzame ontwikkeling. Dit betekent op zó'n manier in de behoeften van de huidige generatie voorzien, dat dat niet ten koste gaat van de toekomstige generaties. Problemen mogen ook niet worden afgewenteld op mensen die elders wonen.

Er is op het gebied van duurzame ontwikkeling al veel gebeurd. Toch blijft een aantal problemen onopgelost. Het Nederlandse milieubeleid rust op vijf pijlers:

- 1.** Het handhaven van strenge milieunormen zodat behaalde successen van het milieubeleid niet verloren gaan;
- 2.** Het oplossen van drie hardnekkige milieuproblemen, namelijk het broeikaseffect, verzuring en geluidhinder;
- 3.** Meer oog hebben voor de gevolgen van milieuproblemen op de lange termijn;
- 4.** Streven naar een betere internationale samenwerking bij de aanpak van milieuproblemen; het Nederlands milieubeleid is daarom stevig ingebed in het Europese milieubeleid.
- 5.** Een grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het oplossen van problemen.

In het NMP4 zijn verder nog de volgende doelstellingen beschreven:

- ☑ Op 1 januari 2003 heeft iedere rijksdienst een bedrijfsintern milieuzorgsysteem.
- ☑ In 2004 50% hernieuwbare energie bij de rijksdiensten, hetzij door eigen opwekking, hetzij door inkoop.
- ☑ In 2012 moet het energiegebruik van alle rijksdiensten klimaatneutraal zijn. (Een energiedrager is klimaatneutraal indien deze in zijn gehele levenscyclus niet of nauwelijks broeikasgassen uitstoot<sup>33</sup>).
- ☑ Halvering van NOx-emissies in 2010.

### **3.7 Conclusies hoofdstuk 3**

De in dit hoofdstuk behandelde zaken hebben natuurlijk ook een bepaalde invloed op het Ministerie van OCW. Deze invloeden zullen in het volgende hoofdstuk nader toegelicht worden.

Samenvattend is één van de belangrijkste eisen aan een overheidsbeleidsnota dat er een goede samenvatting is van de belangrijke conclusies en aanbevelingen.

Bij het Ministerie van OCW is er een grote behoefte aan een instrument om milieu- en energiebeleid op de agenda te houden. Dit is noodzakelijk om bijvoorbeeld te kunnen borgen dat in de toekomst, bij eventuele wetswijzigingen, het Ministerie van OCW zal blijven voldoen aan alle geldende wet- en regelgeving.<sup>34</sup> Op dit moment wordt aan alle geldende wet- en regelgeving voldaan.

Een goed instrument om milieu- en energiebeleid op de agenda te houden is een ISO14001 certificering. Dit model maakt gebruik van een cyclus die voortdurend moet worden doorlopen en uitgaat van continue verbetering. Een aanvulling hierop is de EMAS certificering, die als extra eis onder andere stelt dat de organisatie een extern milieujaarverslag moet publiceren.

Vanaf 1986 is er steeds meer sprake van duurzaamheid, wat eerst uitging van de groei naar bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en uiteindelijk heeft geleid tot het NMP4, dat volledig uitgaat van transitie management.

Voor het Ministerie van OCW betekent dit dat er een flinke stap voorwaarts gemaakt zou moeten worden. De doelstelling om alleen een bedrijfsintern milieuzorgsysteem op te zetten zal niet voldoende zijn om mee te gaan in het steeds verder evoluerende rijksbeleid, dat zelfs als doelstelling heeft om in 2012 alle rijksdiensten honderd procent klimaatneutraal te laten zijn. Het Ministerie van OCW zal de doelstellingen uiteindelijk moeten aanpassen en hogere doelen stellen dan degene die voortvloeien uit NMP3.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Voorstel van wet houdende wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002 III-Natuur, milieu en vervoer)

<sup>34</sup> Zie § 3.3 Wettelijke eisen binnen de kantooromgeving

<sup>35</sup> Zie § 6.1 Visies van decisionmakers

## HOOFDSTUK 4 DE HUIDIGE SITUATIE

Om duidelijk te krijgen wat de huidige situatie (De IST-situatie, volgens het IST/SOLL model) is op het gebied van milieu- en energiebeleid binnen het Ministerie van OCW zijn er verschillende interviews<sup>36</sup> afgenomen bij medewerkers die betrokken zijn bij de facilitaire processen. Alle uitkomsten uit deze interviews hebben een duidelijk beeld gegeven over de stand van zaken, die in dit hoofdstuk zo gedetailleerd mogelijk beschreven zal worden.

### **4.1 Een korte blik achterom**

In 1989 ging het Energie Efficiency-programma Rijkshuisvesting (EER) van start. Dit programma was een gecombineerd project van alle ministeries en de rijksgebouwendienst. Dit initiatief sloot aan bij het Nationaal Milieu Beleidsplan 3 (NMP3) en bij de Nota Energiebesparing, die destijds actueel waren.

Het doel van het EER was om in het jaar 2000 een besparing van 17% gerealiseerd te hebben ten opzichte van 1989. Hiervoor heeft het Ministerie van OCW op 13 juli 1993 een convenant afgesloten. Dit convenant was een onderdeel van de zogenaamde MeerJarenAfspraak (MJA). Deze MJA gold voor alle rijksoverheden. Op dit moment is er een opvolger in ontwikkeling van de MJA, de MJA2.

Voor de uitvoering van het EER werd een budget vrijgemaakt van tien miljoen gulden, te besteden gedurende de projectperiode van tien jaar. Om te zorgen dat de uitgaven daadwerkelijk werden besteed aan milieu- en energiebesparende maatregelen, werd dit geld beheerd door de rijksgebouwendienst en konden de ministeries aanvragen doen via zogenaamde DECO's, oftewel departementale energiecoördinatoren.

In 1997 bleek dat de geleverde inspanningen niet voldoende waren om in 2000 het gewenste einddoel te bereiken en is er besloten om een tussentijdse evaluatie uit te voeren. Hieruit bleek dat er extra inspanningen noodzakelijk waren, met als kanttekening dat alleen technische maatregelen niet voldoende zouden zijn (onder andere vanwege toegenomen automatisering), maar er ook aandacht gegeven moest worden aan gedrag en organisatie. Naar aanleiding hiervan is er een meerjarenplan opgesteld en is er een onderzoek uitgevoerd naar de beïnvloedingsmogelijkheden van actoren binnen het Ministerie van OCW die invloed hebben op het proces dat moet leiden tot de uiteindelijke energiebesparing.

In de twee jaar daarna zijn er nog een aantal maatregelen genomen om het energieverbruik terug te dringen, maar de doelstelling van 17% is helaas niet gehaald. Dit had meerdere oorzaken, zoals het bekend worden van de verhuizing naar "De Hoftoren" in Den Haag in 2003, waardoor grote uitgaven ten behoeve van het gebouw in Zoetermeer niet verantwoord geweest zouden zijn. In plaats daarvan is ervoor gekozen om het resterende EER-budget te besteden aan technische maatregelen in het nieuwe pand.

---

<sup>36</sup> Zie bijlage 3 – Voorbeelden topliclijsten nulmeting

Na de afsluiting van het EER-project in 2000 waren er nog enkele zaken die door bleven lopen vanwege de financiering vanuit het EER, zoals “Energy Saver”, een actieve registratie van energiegebruik. Dit laatste project is uiteindelijk afgelopen op 31 december 2003, aangezien dit de vooraf gestelde einddatum was van het project.

Met het resterende budget van € 136.000,- heeft de afdeling BPA een project op het gebied van Energie- en watermanagement opgestart. Dit zou zichzelf terug moeten verdienen door de te realiseren besparingen en op deze manier de status van “project” zou kunnen inwisselen voor “proces”.

#### **4.2 De huidige interne stand van zaken van milieu- en energiebeleid**

Bij het uitvoeren van de interviews met de specialisten bleek al snel dat milieu- en energiebeleid geen “hot item” is binnen het Ministerie van OCW. De medewerkers die meewerkten aan het onderzoek hadden vaak moeite met het beantwoorden van de vragen<sup>37</sup> omdat ze domweg niet vaak te maken krijgen met milieu en energieaspecten op hun specifieke kennisgebied.

Zo zijn er wel enkele ad hoc maatregelen zoals duurzaam inkopen en het registreren van afvalhoeveelheden, maar deze zijn niet beleidsmatig vastgelegd. Hierdoor is de kwaliteit van een dergelijke procedure niet altijd te waarborgen. Als voorbeeld kan er gekeken worden naar het duurzaam inkopen. Er is ooit een intentieverklaring voor duurzaam inkopen getekend door de directie, maar bij het doorvragen naar de effecten van deze intentieverklaring blijkt dat er niet actief mee omgegaan wordt. Het is een richtlijn, welke niet gehandhaafd wordt door het management. Als er niet duurzaam ingekocht wordt zijn er geen consequenties en dus ook geen verbeteringen.

Hieruit blijkt de lage ambitie die er op dit moment is.

Er is op dit moment geen milieuzorgsysteem, terwijl het strategisch rijksbeleid dit wel voorschrijft per 1 januari 2003. Het ontbreken hiervan zorgt ervoor dat er geen structurele aandacht is voor milieu- en energiemangement.

Van actieve registratie van verbruikscijfers is ook geen sprake. Op het gebied van waterverbruik, warmteverbruik en elektriciteitsverbruik is er geen registratie van de maandelijkse gegevens. Wel is er nog budget beschikbaar om tussenmeters te plaatsen, waardoor de registratie van elektriciteitsverbruik per verdieping mogelijk wordt en er dus achterhaald kan worden wat de reden is van een eventuele afwijking in het verbruik van een bepaalde afdeling.

Met het overgebleven budget uit het EER-project is er een projectplan opgezet voor energie- en watermanagement in “De Hoftoren”<sup>38</sup>, maar zoals de naam al doet vermoeden is dit een project met een vastgestelde looptijd van twee jaar.

Op het gebied van technische besparingen zijn in de Hoftoren veel mogelijkheden benut. Het gebouw is gebouwd met als doelstelling om bijvoorbeeld een zo gunstig mogelijke Energie Prestatie Norm (EPN) te behalen. Dit coëfficiënt is uiteindelijk uitgekomen op 0,83. Verder zijn er nog allerlei andere

---

<sup>37</sup> Zie bijlage 3 – Topiclijsten Nulmeting

<sup>38</sup> Zie bijlage 6 – Projectplan Energie- en watermanagement Hoftoren

maatregelen genomen om het gebouw energiezuinig en minimaal milieubelastend te laten zijn.<sup>39</sup>

Wat verder nog noemenswaardig is, is dat er een onderzoek is uitgevoerd onder alle medewerkers van OCW in 1998 over de attitude van de medewerkers ten opzichte van energiezuinig en milieuvriendelijk werken. Uit dit onderzoek bleek dat 87% vrijwillig bereid is tot het zich inzetten voor energiebesparing.

Helaas is er met dit onderzoek verder niets gedaan en is de aandacht voor milieu en energie afgezwakt tot het huidige niveau.

#### **4.3 Verdeling van taken en verantwoordelijkheden**

Op dit moment zijn de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van milieu- en energiemanagement niet belegd binnen de organisatie. Binnen OCW is er geen arbeidstijd vrijgemaakt voor een Milieucoördinator of een vergelijkbare functie.

Bij andere departementen zijn de taken en verantwoordelijkheden wel belegd en is er ook daadwerkelijk arbeidstijd vrijgemaakt voor de uitvoering van de coördinatie van het milieubeleid. In onderstaand schema staat voor een aantal departementen de toegewezen arbeidstijd.

| Naam departement                                 | Aantal FTE voor coördinatie Milieubeleid |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Defensie                                         | 0,5                                      |
| Economische Zaken                                | 0,4                                      |
| Justitie                                         | 1                                        |
| <b>Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>          | <b>0</b>                                 |
| Verkeer en Waterstaat                            | 1                                        |
| Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu | 2*                                       |

**Figuur 3**

\* 1 fte energie, 1 fte milieu

De gegevens in bovenstaande tabel zijn tijdens de gesprekken voor de kwalitatieve vergelijking verkregen. Aangezien het hier één vraag betreft is hier geen apart vragenformulier voor bijgevoegd.

#### **4.4 Conclusies hoofdstuk 4**

In 1989 ging het EER-project van start. Dit project had als doelstelling dat er in het jaar 2000 zeventien procent minder energie verbruikt zou worden binnen alle rijks huisvesting. Ondanks een in 1997 ingezette eindsprint is deze doelstelling niet gehaald. De reden hiervoor was de in verhouding sterk toegenomen automatisering en de andere technische ontwikkelingen zoals airconditioning.

Voor het Ministerie van OCW gold ook nog de investeringsstop die werd ingesteld bij het bekend worden van de op handen zijnde verhuizing naar "De Hoftoren".

Na het eindigen van het project in 2000 is het milieu- en energiemanagement eigenlijk stilgevalen. Er loopt nog een project voor energie- en watermanagement, dat gefinancierd wordt met het laatste overgebleven budget uit het EER-project. De afdeling BPA hoopt dat dit project uiteindelijk van project naar proces kan evolueren.

<sup>39</sup> Zie bijlage 7 – Bouwtechnische Specificaties

Momenteel is milieu- en energiebeleid geen hot item bij het Ministerie van OCW. Veel medewerkers die zijn geïnterviewd gaven ook aan dat milieuvriendelijkheid, energiebesparend werken en duurzaam ondernemen niet vaak voorkomen binnen de organisatie. Er zijn enkele besparende maatregelen genomen, zoals het registreren van afvalhoeveelheden, maar dit is dan ook een eis die voortvloeit uit de Wet Milieubeheer<sup>40</sup>.

De ambitie is dus zeer laag. Er is geen bedrijfsintern milieuzorgsysteem, terwijl dit sinds 1 januari 2003 wel een eis is vanuit het NMP3. Er is hierdoor ook geen structurele aandacht voor milieu- en energiemanagement.

Bij de bouw van de Hoftoren zijn wel veel technische besparingen gerealiseerd, waarvan enkele ook gefinancierd met behulp van geld uit het EER-budget. Het gebouw heeft ook een zeer gunstig energie-prestatie coëfficiënt, wat inhoudt dat het door onder andere goede isolatie zeer zuinig omgaat met energie.

Op het gebied van de gedragsaspecten van medewerkers is in 1998 een onderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat de medewerkers een positieve attitude hebben ten opzichte van milieu- en energiemanagement. Dit onderzoek is wel al vijfeneenhalf jaar geleden uitgevoerd, dus de uitkomsten van dit onderzoek zijn niet representatief voor het huidige personeelsbestand. Bij de literatuurstudie zijn ook geen algemenere studies gevonden over de bereidheid van kantoorpersoneel om mee te werken aan de uitvoering van milieu- en energiemanagement. Daarom is het ook sterk aan te raden om opnieuw een onderzoek uit te voeren om zo de mate van draagvlak te toetsen en zonodig te verbeteren.

Op het gebied van milieu- en energiebeleid zijn de taken en verantwoordelijkheden niet belegd. Ook is er geen arbeidstijd vrijgemaakt voor de uitvoering van een milieu- en energiebeleid. Dit in tegenstelling tot de andere onderzochte departementen, die wel arbeidstijd beschikbaar hebben gesteld. Zonder een juiste verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het Ministerie van OCW is er een reële kans dat de continuïteit van milieu- en energiemanagement uiteindelijk weer in gevaar komt. De ervaringen in het verleden hebben tot nu toe altijd uitgewezen dat het nalaten van het aanstellen van een aanspreekbare verantwoordelijke, met toewijzing van arbeidsuren, zal leiden tot het wederom van de agenda verdwijnen van milieu- en energiemanagement.

---

<sup>40</sup> Zie § 3.3 – Wettelijke eisen binnen de kantooromgeving

## **HOOFDSTUK 5 KWALITATIEF VERGELEKEN**

Het belangrijkste onderdeel van het onderzoek bestond uit het vergelijken van een aantal departementen op het gebied van milieu- en energiebeleid. De uitkomsten hiervan zijn zeer belangrijk bij het bepalen van het ambitieniveau en het creëren van draagvlak bij het hogere management.

### **5.1 Eerdere benchmarks**

In het jaar 2003 heeft het Interdepartementaal Overleg van Facilitaire Directeuren (IOFD) besloten tot het uitvoeren van een gezamenlijke benchmark. In deze benchmark wilde men achterhalen of er significante verschillen zijn tussen facilitaire kengetallen van de ministeries. Voor de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van de expertise van consultants van Twynstra en Gudde. Uiteindelijk is gebleken dat er inderdaad grote verschillen zijn op allerlei gebieden. Het rapport adviseert dan ook een vervolgonderzoek om te achterhalen wat deze verschillen veroorzaakt. Het uiteindelijke doel is hierbij om het verbruik en de kosten uiteindelijk zoveel mogelijk te beheersen en goed te kunnen verantwoorden waarom alles is zoals het is.

Wat verder belangrijk is om op te merken is dat de uitkomsten van het onderzoek niet langer representatief zijn voor het Ministerie van OCW, omdat het onderzoek gebaseerd is op de cijfers van 2002. In dit jaar was de organisatie nog gevestigd in Zoetermeer, waar sprake was van een totaal verschillend gebruikspatroon.

Ook de benchmark van het komende jaar, als er gebruik gemaakt zal worden van de gegevens van 2003, zal een vertekend beeld geven op een aantal gebieden. Het Ministerie van OCW is namelijk in oktober 2003 verhuisd naar de Hoftoren.

Wat verder opvalt aan deze benchmark is dat de onderzoekers slechts heel globaal het energiegebruik hebben onderzocht. In het onderzoek zijn namelijk de kostenposten Elektriciteit, gas, stookolie, stadsverwarming en water allemaal geplaatst onder de noemer “energie”.

### **5.2 Vergelijken met wie en waarom**

Bij het maken van het onderzoeksplan is in samenspraak met de opdrachtgever afgesproken welke departementen de vergelijkingspartners zouden worden. Hierbij is rekening gehouden met de gebruikelijke kenmerken die van belang zijn.

Bij deze vergelijking was het logisch om het Ministerie van VROM te kiezen als beste jongetje van de klas, omdat dit het “milieuministerie” is. Verder is er gekozen voor het Ministerie van Economische Zaken, omdat zij in 2003 een ISO-certificaat behaald hebben. Ten slotte is er gekozen voor het Ministerie van Justitie omdat dit departement pas net de eerste stap heeft gezet bij het opzetten van een milieu- en energiebeleid.

Ook zou er nog vergeleken worden met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, omdat dit departement een ambitieniveau heeft dat hoger ligt dan het strategisch rijksbeleid, maar lager ligt dan ISO14001 (De plus-norm). Dit is helaas niet mogelijk gebleken vanwege tijdgebrek bij de respondent.

### **5.3 Wat vergelijken en hoe**

Omdat in de probleemstelling gevraagd wordt hoe het Ministerie van OCW presteert op milieu- en energiegebied ten opzichte van andere departementen is er gekozen voor een kwalitatieve vergelijking.

Er wordt dus niet vergeleken op cijfermatig gebied, zoals “Wat zijn de jaarlijkse kosten per werkplek?” maar er wordt gekeken naar de kwaliteit van milieu- en energiemangement op vijftientig aspecten. Dit zijn alle aspecten die voorkomen op het gebied van Milieuzorgsystemen en de certificering hiervan volgens de ISO14001 norm.

In deze aspecten is vervolgens nog een onderscheid te maken tussen milieubeleidaspecten (Alle tabellen aangeduid met **II.** ) en milieuthema's (Alle tabellen aangeduid met **III.** )

Om de uitkomsten meetbaar te maken moest er een manier gevonden worden om de gegevens te kwantificeren. Hiervoor bleek een vijfpuntsschaal (Likert) het grootste voordeel te bieden, aangezien er vijf realistische niveaus zijn te onderscheiden op milieu- en energiegebied.

#### **1. Onder de maat**

Er zijn slechts enkele ad hoc maatregelen genomen en er is geen achterliggend beleid.

#### **2. Eerste stap**

Er wordt voldaan aan de eisen van de geldende milieuvergunningen, maar milieu en energiemangement is sterk afhankelijk van één of enkele personen en de continuïteit is voortdurend in gevaar.

#### **3. NMP-norm**

Er is structuur aanwezig voor milieuzorg door de aanwezigheid van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem.

#### **4. Plus-norm**

Milieuzorg is net zo belangrijk als andere bedrijfsaspecten. Het facilitair bedrijf loopt voorop in het toepassen van nieuwe ontwikkelingen op milieu- en energiegebied.

#### **5. ISO-gecertificeerd/Innovatief**

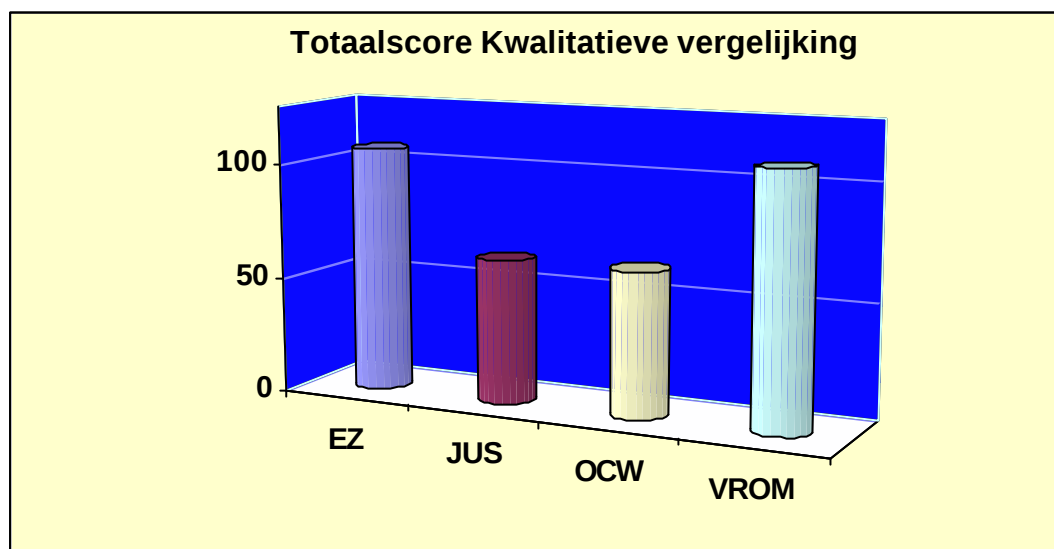
Milieu kan soms een hogere prioriteit krijgen dan andere bedrijfsaspecten. De gehele organisatie is ISO14001 gecertificeerd. Er is budget beschikbaar voor de uitvoering van het milieu- en energiebeleid, milieu en energiemangement mag geld kosten.

## 5.4 Conclusies hoofdstuk 5

Deze paragraaf is onderverdeeld in drie subparagrafen. De eerste geeft de totaalscore weer, de tweede geeft de beleidsmatige milieuaspecten weer en de laatste subparagraaf behandelt alle milieuthema's. Onder iedere tabel staat de deelconclusie van dat betreffende onderwerp.

### 5.4.1 Deel I Totaalscore

In het onderstaande figuur is te zien hoe de verschillende departementen scoren na het optellen van de score van alle vijfentwintig aspecten van de vergelijking.



Figuur 4

Wat zeer duidelijk blijkt uit de vergelijking is dat het Ministerie van OCW onder de maat scoort bij alle aspecten op het gebied van milieu- en energiemangement, behalve op het gebied van technische besparingen<sup>41</sup>.

Dit kan eenvoudig verklaard worden door het feit dat "De Hoftoren" een splinternieuw gebouw is met allerlei moderne technieken. Het gebouw is zelfs zo goed dat het zeer recent nog een belangrijke architectonische prijs heeft gewonnen als best vormgegeven hoogbouw van Europa.<sup>42</sup>

Maar op het gebied van beleid, controle en milieuzorgsystemen is er simpelweg niets bij het Ministerie van OCW. De einduitslag geeft een enigszins vertekend beeld. De uitstekende prestatie van het gebouw staat in schril contrast met het totaal ontbreken van het beleid.

<sup>41</sup> Zie bijlage 10 – Uitkomsten kwalitatieve vergelijking

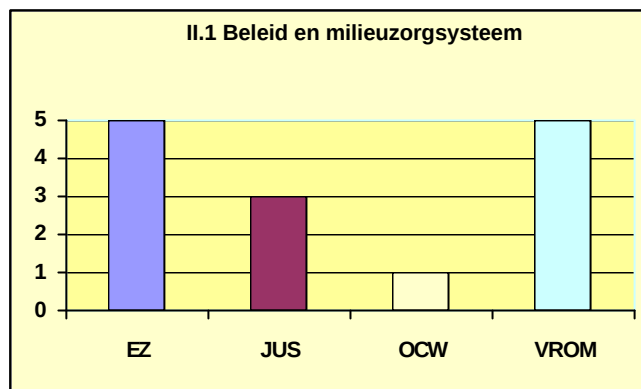
<sup>42</sup> Volkskrant, 7 april 2004, pagina 20

## 5.4.2 Deel II Beleidsaspecten

### II.1 Beleid en milieuzorgsysteem

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 5             |
| JUS         | 3             |
| OCW         | 1             |
| VROM        | 5             |

|   | Legenda        |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |

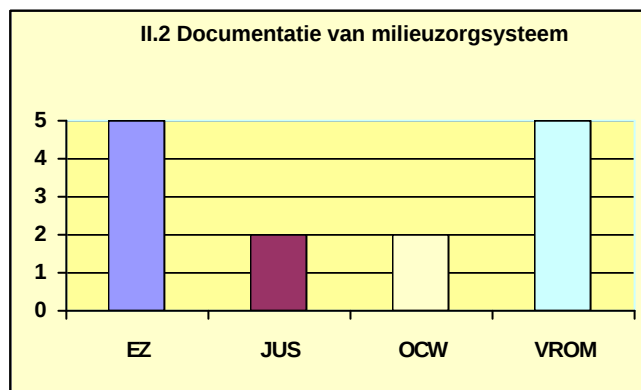


Op dit gebied van beleid en milieuzorgsysteem (tabel II.1) scoren EZ en VROM een perfecte score. Dit wordt veroorzaakt door de gestructureerde werkwijze die wordt gewaarborgd door de ISO14001 certificering. JUS scoort gemiddeld, op het niveau van de NMP-norm. Dit departement is ook recentelijk begonnen met het opzetten van een gestructureerd milieu- en energiebeleid. OCW scoort onder de maat, aangezien beleid en milieuzorgsysteem geheel ontbreken.

### II.2 Documentatie van milieuzorgsysteem

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 5             |
| JUS         | 2             |
| OCW         | 2             |
| VROM        | 5             |

|   | Legenda        |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |



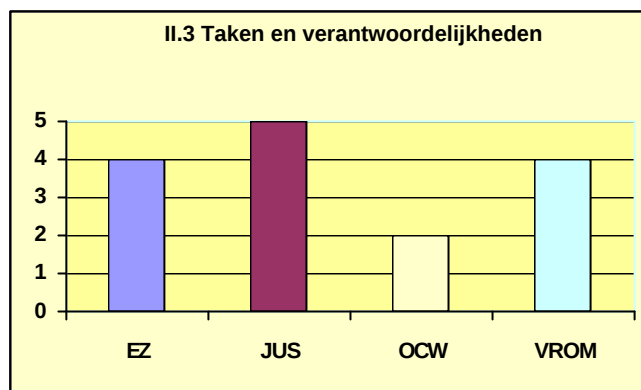
De documentatie van milieuzorgsysteem (tabel II.2) is bij zowel EZ als VROM op het hoogste niveau, dat wil zeggen op ISO14001 niveau. Bij JUS is de totale documentatie nog niet geheel gestructureerd vanwege de fase waarin het milieubeleid zich nu bevindt. Bij OCW is de score onder de maat. Er is geen

sprake van actieve registratie van verbruiksgegevens, dit is echter wel in ontwikkeling.<sup>43</sup>

### II.3 Taken en verantwoordelijkheden

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 4             |
| JUS         | 5             |
| OCW         | 2             |
| VROM        | 4             |

|   | Legenda        |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
| 5 | gecertificeerd |

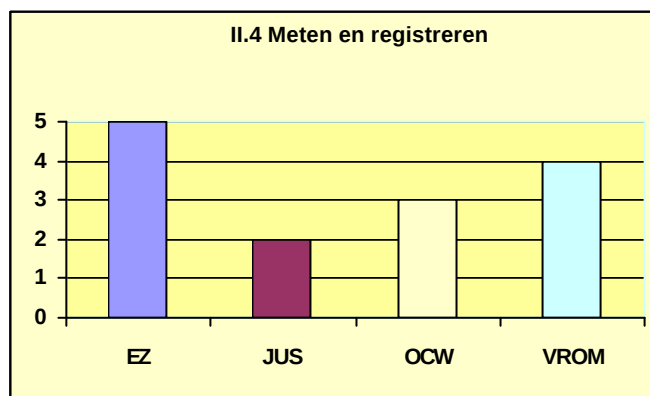


Bij het beleggen van taken en verantwoordelijkheden (tabel II.3) scoren zowel VROM als EZ bovengemiddeld. De reden dat ze niet de hoogste score behalen is dat er geen sprake is van één fulltime coördinator voor de gehele dienst. Bij JUS is dat wel het geval, dit verklaart dan ook de perfecte score. OCW scoort hier wederom onder de maat, aangezien er in het geheel geen taken of verantwoordelijkheden op milieu- en energiegebied beschreven of belegd zijn.

### II.4 Meten en registreren

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 5             |
| JUS         | 2             |
| OCW         | 3             |
| VROM        | 4             |

|   | Legenda        |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
| 5 | gecertificeerd |



Meten en registreren (tabel II.4) gebeurt bij EZ volgens de normen van de ISO14001: er worden dus actief gebruiksgegevens geregistreerd en er wordt zelfs gebenchmarked. Bij VROM is er geen sprake van benchmarken: zij scoren een niveau lager. Op dit punt scoort OCW volgens de NMP-norm, aangezien er op een aantal gebieden, zoals afvalhoeveelheden, wel geregistreerd wordt. JUS

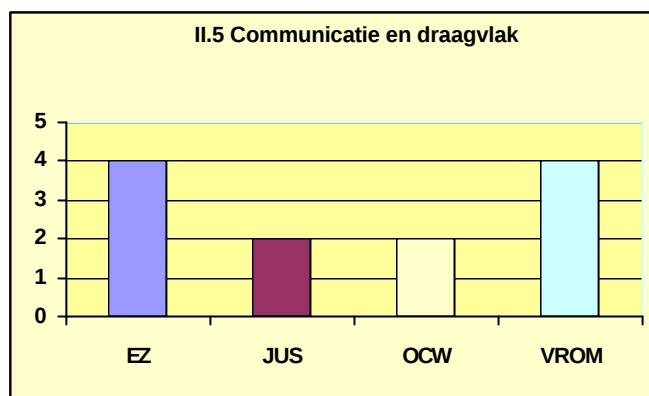
<sup>43</sup> Zie bijlage 6 – Projectplan energie- en watermanagement Hoftoren

scoort op dit punt op het niveau van de eerste stap. Op dit moment is er slechts sprake van passieve registratie via de afrekeningen van leveranciers.

## II.5 Communicatie en draagvlak

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 4                    |
| JUS                | 2                    |
| OCW                | 2                    |
| VROM               | 4                    |

|   | <i>Legenda</i>   |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

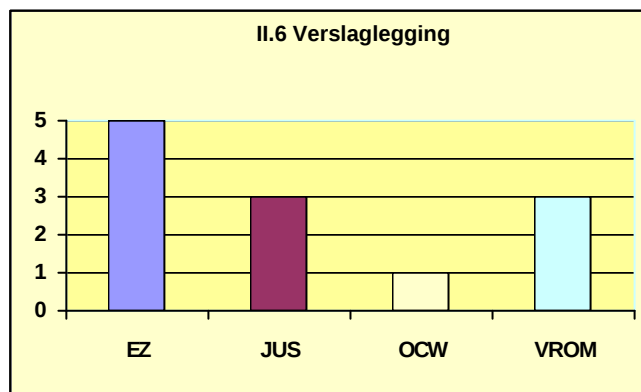


Op het gebied van communicatie en draagvlak (tabel II.5) scoren VROM en EZ bovengemiddeld. Er is hier sprake van gestructureerde communicatie via intranet, themaweken en met gebruikmaking van communicatieplannen. Bij JUS en OCW ligt het niveau op de eerste stap, aangezien er wel enige ad hoc communicatie is, maar er geen gestructureerde aanpak is.

## II.6 Verslaglegging

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 5                    |
| JUS                | 3                    |
| OCW                | 1                    |
| VROM               | 3                    |

|   | <i>Legenda</i>   |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

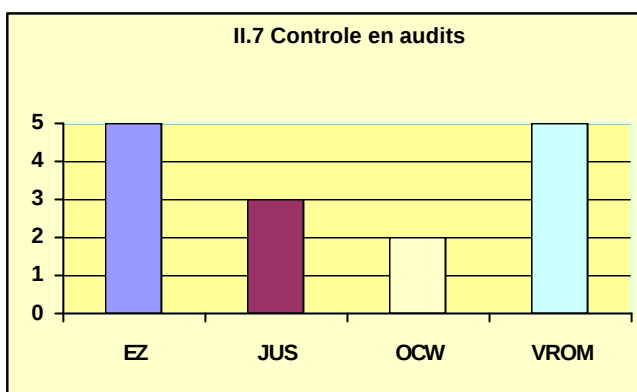


Verslaglegging (tabel II.6) gebeurt bij EZ op ISO-niveau. Jaarlijks wordt alles in kaart gebracht en gepresenteerd in een milieujaarverslag met een compleet overzicht van kosten en baten. Bij VROM en JUS wordt er ook een milieujaarverslag gemaakt, maar zonder specificatie van de exacte kosten. Bij OCW is er geen sprake van verslaglegging op milieu- en energiegebied in welke vorm dan ook.

## II.7 Controle en audits

| <b>Departement</b> | <b>Aantal punten</b> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 5                    |
| JUS                | 3                    |
| OCW                | 2                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <b>Legenda</b> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |

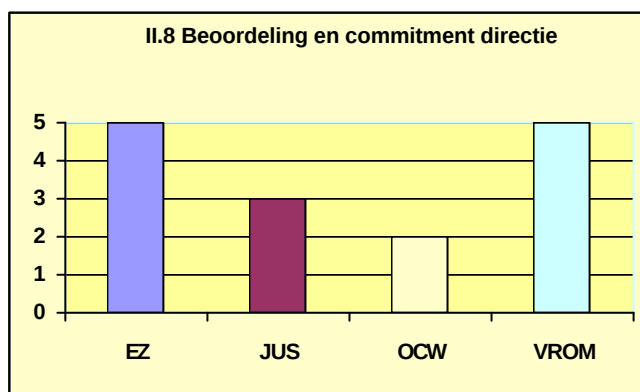


Wat betreft controle en audits (tabel II.7) scoren EZ en VROM op ISO14001 niveau. Er zijn bij EZ meerdere interne audits per jaar en minstens één keer per jaar een externe audit. Bij VROM liggen deze getallen iets lager. JUS zit op NMP niveau. Er is een MZS (milieuzorgsysteem), dit wordt ook periodiek getoetst, maar niet door een externe instantie. De doelstelling is om aantoonbaar te voldoen aan wet- en regelgeving. Bij OCW is er nauwelijks sprake van controle en audits, af en toe op Ad Hoc basis.

## II.8 Beoordeling en commitment directie

| <b>Departement</b> | <b>Aantal punten</b> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 5                    |
| JUS                | 3                    |
| OCW                | 2                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <b>Legenda</b> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |



Beoordeling en commitment van de directie (tabel II.8) is bij VROM vanzelfsprekend op het hoogste niveau, aangezien dit het milieuministerie is. Bij EZ wil men ook het hoogste niveau nastreven en er worden zelfs fondsen vrijgemaakt voor innovatieve besparende maatregelen. Bij JUS is de betrokkenheid minder, maar wel bovengemiddeld. Milieu staat een aantal keren per jaar op de agenda en wordt dan ook gezien als aandachtsveld. Bij OCW is het niveau op de eerste stap. Milieu- en energiemangement wordt gezien als

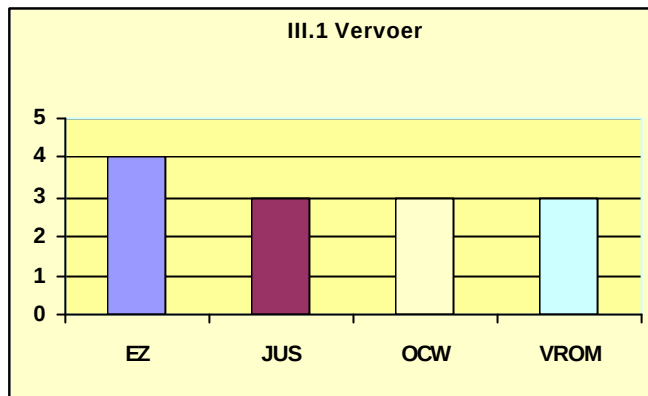
een noodzakelijk kwaad, waar zo min mogelijk financiën aan besteed moeten worden.

#### 5.4.3 Deel III Milieuaspecten

##### III.1 Vervoer

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 4                    |
| JUS                | 3                    |
| OCW                | 3                    |
| VROM               | 3                    |

| <i>Legenda</i>   |
|------------------|
| 1 Onder de maat  |
| 2 Eerste stap    |
| 3 NMP-norm       |
| 4 Plus-norm ISO  |
| 5 gecertificeerd |

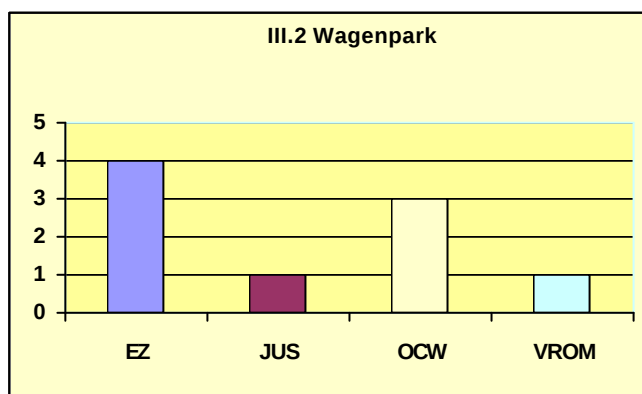


Vervoer (tabel III.1) is bij de meeste departementen op het niveau van het NMP. Er zijn vervoersplannen waardoor de medewerkers worden gestimuleerd met het openbaar vervoer te komen, er zijn fietsenplannen en een repressief parkeerbeleid. Alleen EZ gaat nog één niveau hoger door dit allemaal actief te stimuleren.

##### III.2 Wagenpark

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 4                    |
| JUS                | 1                    |
| OCW                | 3                    |
| VROM               | 1                    |

| <i>Legenda</i>   |
|------------------|
| 1 Onder de maat  |
| 2 Eerste stap    |
| 3 NMP-norm       |
| 4 Plus-norm ISO  |
| 5 gecertificeerd |



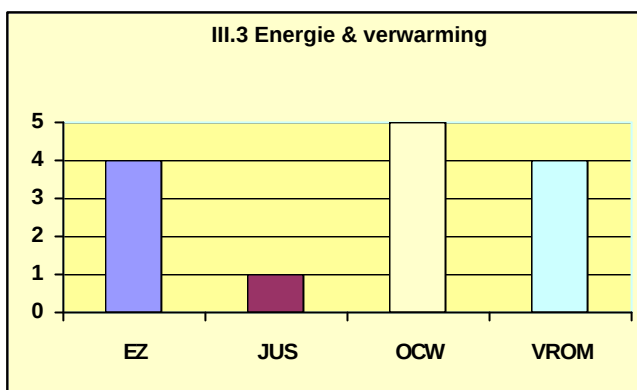
Voor het wagenpark (tabel III.2) is minder aandacht bij de departementen. Bij JUS en VROM is er zelf geheel geen aandacht voor de milieubelasting van de dienstauto's. EZ is op bovengemiddeld niveau, zij doen aan delen van dienstauto's en letten op de EURO5-norm. OCW hanteert de NMP-norm bij het selecteren van de leverancier van de dienstauto's met chauffeur.



### III.3 Energie & verwarming

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 4             |
| JUS         | 1             |
| OCW         | 5             |
| VROM        | 4             |

|   | Legenda          |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

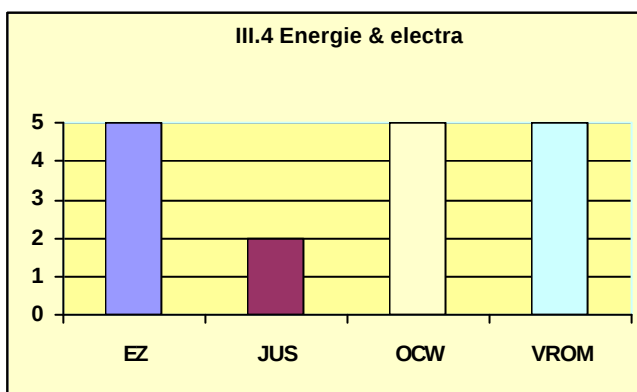


Opvallend is de hoge score van OCW op het gebied van energie en verwarming (tabel III.3). Dit wordt veroorzaakt door het gebruikmaken van het warmtewiel en andere besparende technische maatregelen zoals het gasloze kantoor. VROM en EZ zijn één niveau lager geplaatst. Zij maken wel gebruik van een gebouwbeheerssysteem en warmteterugwinning via de ventilatie, maar niet genoeg om op ISO14001 niveau te zitten. JUS blijft hier erg achter, dit vanwege de slechte mogelijkheden in het oude pand van dit departement.

### III.4 Energie & electra

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 5             |
| JUS         | 2             |
| OCW         | 5             |
| VROM        | 5             |

|   | Legenda          |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

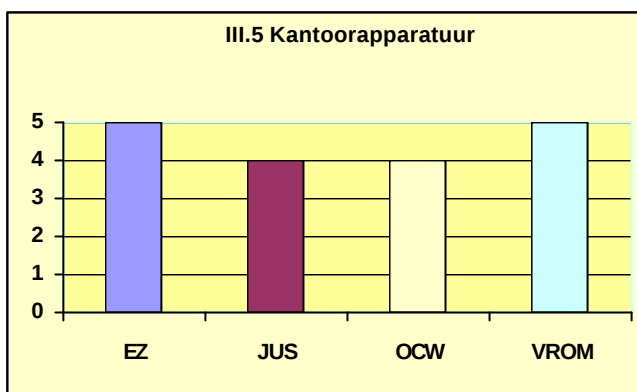


Voor energie en elektra (tabel III.4) zien we soortgelijke scores. EZ, OCW en VROM maken gebruik van 100% groene stroom, indirecte werkplekverlichting een verschillende DUBO aspecten en bevinden zich op ISO14001 niveau. JUS kan dit wederom niet realiseren wegens de mogelijkheden van het pand.

### III.5 Kantoorapparatuur

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 5                    |
| JUS                | 4                    |
| OCW                | 4                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <i>Legenda</i> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |

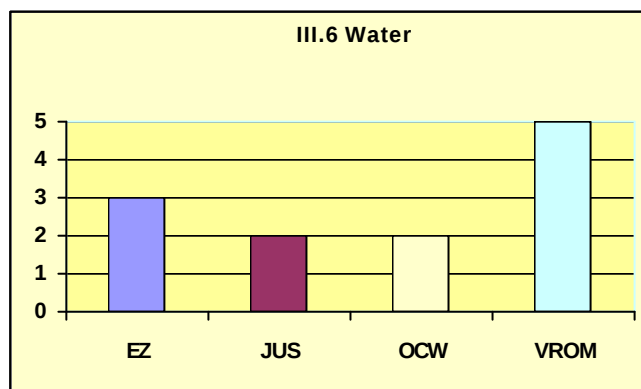


Tabel III.5 gaat over kantoorapparatuur. Het is in de score goed te zien dat hier meer aandacht voor is. EZ en VROM behalen het hoogste niveau, dus zijn buitengewoon kritisch bij de aanschaf van kantoorapparatuur. Alle mogelijkheden om te besparen zijn genomen. JUS en OCW zitten één niveau lager.

### III.6 Water

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 3                    |
| JUS                | 2                    |
| OCW                | 2                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <i>Legenda</i> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |

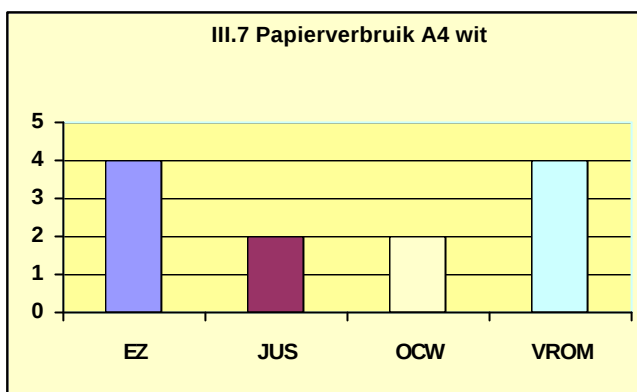


VROM heeft alle mogelijke waterbesparende maatregelen (tabel III.6) al eens uitgeprobeerd. Zij bevinden zich dan ook op ISO niveau. EZ zit op NMP niveau en proberen actief water te besparen. JUS en OCW hebben alleen de technische maatregel van het plaatsen van spoelstoppen toegepast en bevinden zich op de eerste stap.

### III.7 Papierverbruik A4 wit

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 4                    |
| JUS                | 2                    |
| OCW                | 2                    |
| VROM               | 4                    |

|   | <i>Legenda</i>   |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

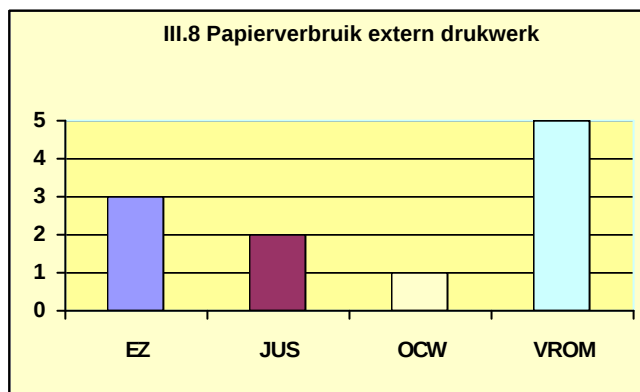


Het papiergebruik van witte A4 vellen (tabel III.7) van EZ en VROM is geplaatst op niveau 4. Zij proberen actief de papierstroom terug te dringen, digitaal archiveren te stimuleren en de inkoop van papier te optimaliseren. JUS en OCW doen niet veel meer dan enkele standaardinstelling op het gebied van kleur en het dubbelzijdig kopiëren bij de centrale repro voorschrijven. Zij bevinden zich op het niveau van de eerste stap.

### III.8 Papierverbruik extern drukwerk

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 3                    |
| JUS                | 2                    |
| OCW                | 1                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <i>Legenda</i>   |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

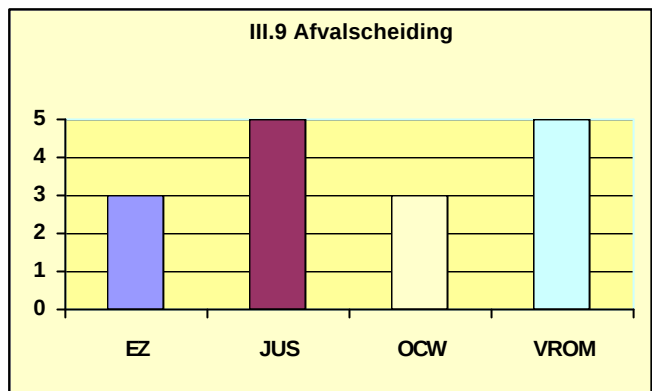


Wat betreft het externe drukwerk (tabel III.8) is VROM het enige departement met de hoogste scores. Zij eisen van de leverancier zelfs dat deze gecertificeerd is en kiezen zelfs voor een sobere uitstraling van het drukwerk. EZ stelt deze eisen niet, maar beoordelen de drukmethode wel op milieuvriendelijkheid en kijken ook kritisch naar oplagen van het drukwerk. JUS neemt milieu alleen op ad hoc basis mee en bevindt zich hierdoor op het niveau van de eerste stap. OCW gaat altijd voor de uitstraling van het eindproduct en scoort hiermee onder de maat.

### III.9 Afvalscheiding

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 3                    |
| JUS                | 5                    |
| OCW                | 3                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <i>Legenda</i> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |

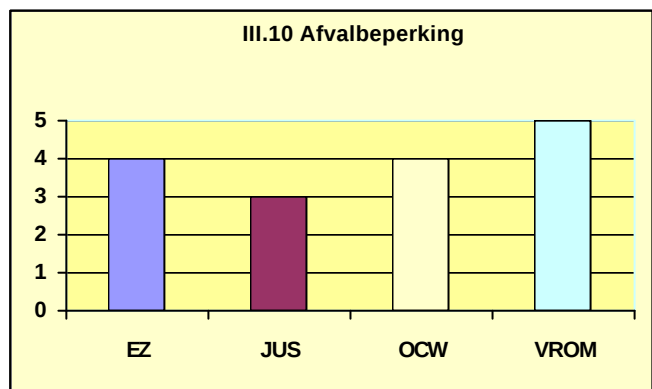


Afvalscheiding (tabel III.9) is bij JUS en VROM een hot item. Alle soorten afval worden gescheiden en daardoor voldoen zij aan de ISO14001 norm. EZ en OCW scheiden alleen papier en koffiebekers en voldoen hiermee aan het NMP niveau.

### III.10 Afvalbeperking

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 4                    |
| JUS                | 3                    |
| OCW                | 4                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <i>Legenda</i> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |

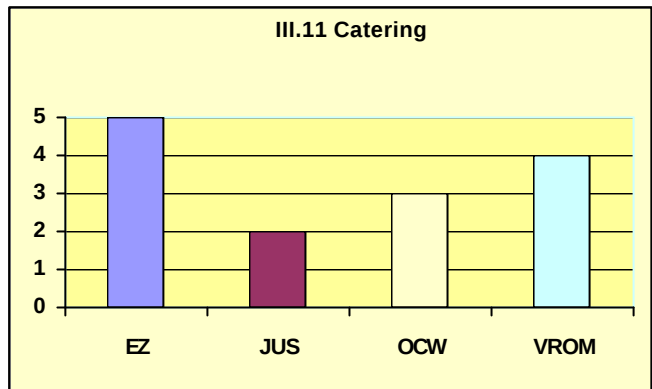


Voor afvalbeperking (tabel III.10) is bij de meeste departementen wel aandacht. Bij VROM gaat men zelfs zo ver dat eventueel wit- of bruingoed direct retour gaat naar de fabrikant. Zij bevinden zich op ISO-niveau. EZ en OCW stellen wel eisen aan leveranciers zoals het leveren van bulkverpakkingen en het retour nemen van het eigen verpakkingsmateriaal. Ook doen deze departementen aan voorraadbeperking en meermalig gebruik van verpakkingen. Hierdoor bevinden zij zich op bovengemiddeld niveau. JUS doet dit laatste niet en bevindt zich daardoor één niveau lager, op NMP niveau.

### III.11 Catering

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 5                    |
| JUS                | 2                    |
| OCW                | 3                    |
| VROM               | 4                    |

|   | <i>Legenda</i>   |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

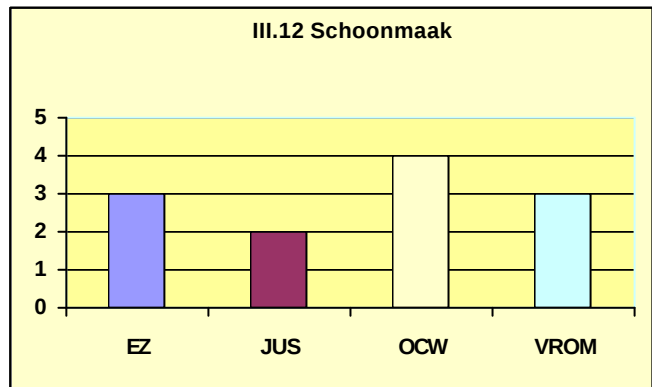


Op het gebied van catering (tabel III.11) is EZ het beste jongetje van de klas met volledig gecertificeerde en ecologische catering. VROM stelt als eis aan haar cateraar dat zij een milieuzorgsysteem hebben en eko-producten in het assortiment hebben en zitten hierdoor op het vierde niveau. OCW voldoet aan de NMP norm met de catering die enige milieuaspecten in het contract heeft en enkele ecologische producten in het assortiment heeft. JUS komt niet verder dan het gebruiken van porseleinen serviesgoed en bevindt zich hiermee op het eerste stap niveau.

### III.12 Schoonmaak

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 3                    |
| JUS                | 2                    |
| OCW                | 4                    |
| VROM               | 3                    |

|   | <i>Legenda</i>   |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

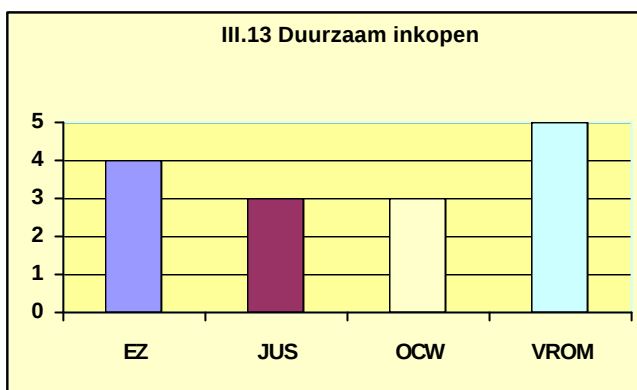


OCW scoort het best op het gebied van schoonmaak (tabel III.12), omdat het schoonmaakbedrijf ASITO ook ISO14001 gecertificeerd is. EZ en VROM scoren lager, op NMP niveau. Hun schoonmaakbedrijven werken wel met microvezeldoekjes en er zijn wel milieueisen in het contract opgenomen. JUS scoort nog een niveau lager op eerste stap niveau.

### III.13 Duurzaam inkopen

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 4             |
| JUS         | 3             |
| OCW         | 3             |
| VROM        | 5             |

|   | Legenda          |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

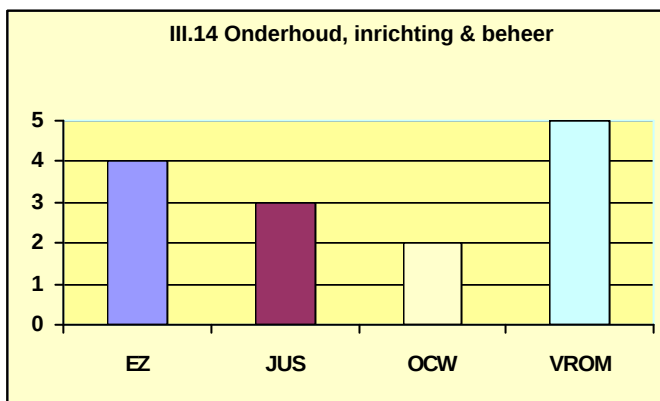


Duurzaam inkopen (tabel III.13) is voor VROM op ISO14001 niveau. Zij kiezen uitsluitend voor het “groenste” product. Verder mogen milieuvriendelijke producten ook een bepaald percentage méér kosten. EZ bevindt zich één niveau lager omdat zij niet altijd voor het groenste product gaan, maar alleen als er zeer beperkte (of liever geen) meerkosten zijn. JUS en OCW kiezen alleen voor milieubewust als de klant dat wil en voldoen daarmee aan het NMP niveau.

### III.14 Onderhoud, inrichting & beheer

| Departement | Aantal punten |
|-------------|---------------|
| EZ          | 4             |
| JUS         | 3             |
| OCW         | 2             |
| VROM        | 5             |

|   | Legenda          |
|---|------------------|
| 1 | Onder de maat    |
| 2 | Eerste stap      |
| 3 | NMP-norm         |
| 4 | Plus-norm<br>ISO |
| 5 | gecertificeerd   |

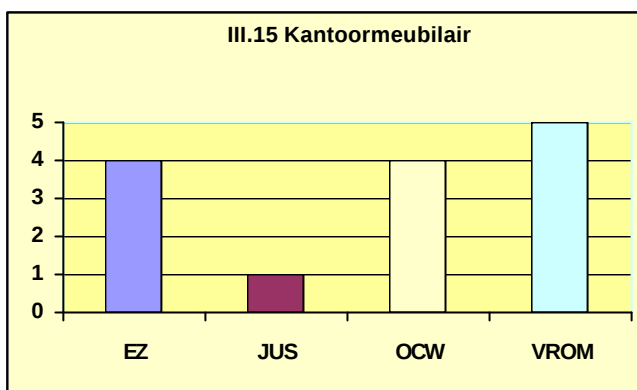


Wat betreft onderhoud, inrichting en beheer (tabel III.14) heeft VROM een volledig gecertificeerd kwaliteitssysteem met alle milieuaspecten erin volgens ISO4001/2. EZ heeft wel milieuvriendelijk onderhoud op het vierde niveau, maar niet gecertificeerd. JUS gaat niet verder dan NMP niveau en controleren alleen milieuaspecten bij inrichting. OCW zit slechts op de eerste stap met de schone werkomgeving.

### III.15 Kantoormeubilair

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 4                    |
| JUS                | 1                    |
| OCW                | 4                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <i>Legenda</i> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |

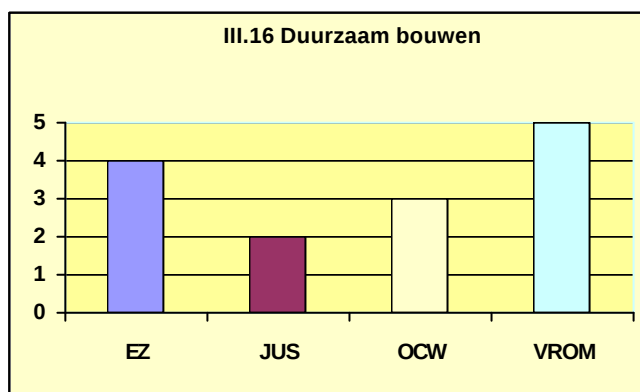


Aan kantoormeubilair (tabel III.15) hebben EZ en OCW wel aandacht besteed, het heeft zelfs een milieukeurmerk. Daarom bevinden EZ en OCW zich ook op bovengemiddeld niveau. VROM doet hier nog een stapje bovenop en stellen als eis dat de leverancier zelf ISO gecertificeerd is en laat de milieueisen het zwaarst wegen bij aanschaf. JUS neemt milieu absoluut niet mee wat betreft het kantoormeubilair en scoren onder de maat.

### III.16 Duurzaam bouwen

| <i>Departement</i> | <i>Aantal punten</i> |
|--------------------|----------------------|
| EZ                 | 4                    |
| JUS                | 2                    |
| OCW                | 3                    |
| VROM               | 5                    |

|   | <i>Legenda</i> |
|---|----------------|
| 1 | Onder de maat  |
| 2 | Eerste stap    |
| 3 | NMP-norm       |
| 4 | Plus-norm      |
|   | ISO            |
| 5 | gecertificeerd |



Duurzaam bouwen (tabel III.16) is voor VROM een eis. Zij doen er alles aan en scoren ook op het hoogste niveau. EZ probeert ook alle maatregelen te nemen en scoren een niveau lager. OCW maakt gebruik van een aantal eisen uit het nationaal pakket utiliteitsbouw en voldoet aan de NMP-norm. JUS neemt slechts enkele maatregelen op het gebied van de installaties bij verbouw of renovatie. Zij scoren op het eerste stap niveau.

### **5.5 Conclusies hoofdstuk 5**

Het milieu- en energiebeleid van het Ministerie van OCW is duidelijk nog niet op een acceptabel niveau. Op alle deelgebieden uit de vergelijking deel II (beleid en milieuzorgsysteem), blijkt dat het Ministerie van OCW onder de maat of nèt op het “eerste stap” niveau scoort. Hierdoor voldoet het Ministerie van OCW dan ook niet aan het strategisch rijksbeleid.

De bovengenoemde conclusie wil echter niet zeggen dat er op alle gebieden slecht gepresteerd wordt. Op alle aspecten die betrekking hebben op (bouw)technische maatregelen scoort de Hoftoren erg hoog. Dit wordt veroorzaakt door het voordeel dat de Hoftoren een gloednieuw gebouw is. De technische maatregelen die er genomen zijn, zijn op basis van de huidige kennis. Dit geeft een groot voordeel ten opzichte van andere departementen, waarvan sommige in gebouwen gehuisvest zijn van tientallen jaren oud.

De bovenstaande twee deelconclusies in acht nemende, kan er geconcludeerd worden dat de Hoftoren uitstekende mogelijkheden biedt om een voorbeeldfunctie te zijn voor alle in de inleiding genoemde doelgroepen. De technische maatregelen zijn al aanwezig, evenals de kennis, alleen het beleid en de visie ontbreken.

## HOOFDSTUK 6 VISIEONTWIKKELING

Na het duidelijk krijgen van de huidige situatie en het vergelijken met andere departementen breekt het belangrijkste gedeelte aan van dit onderzoek. De visieontwikkeling. Wat vindt het hogere management van de uitkomsten en wat is hun visie op de toekomst. (De SOLL-situatie, volgens het IST/SOLL model)

Het is belangrijk om de ambitie te bepalen van het management, aangezien milieu- en energiebeleid geen kans van slagen heeft als er geen topdown ondersteuning is, oftewel het belang van dit onderwerp moet goed doorgedrongen zijn bij het hogere management.

### 6.1 Visies van decision-makers

Om de visies van de belangrijkste decision-makers te achterhalen is er een presentatie gegeven van de onderzoeksresultaten. Aan de hand van een Powerpoint presentatie<sup>44</sup> is zo kort mogelijk weergegeven wat de situatie is en welke ambitieniveaus er mogelijk zijn.

In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor drie mogelijke ambitieniveaus:

| Ambitieniveau | Omschrijving                                            |
|---------------|---------------------------------------------------------|
| 1             | Alleen voldoen aan de geldende wettelijke eisen         |
| 2             | Voldoen aan het strategisch rijksbeleid                 |
| 3             | Hogere ambitie, ISO14001 / EMAS certificering nastreven |

De visie van de afdeling Beleid, Product- en Accountmanagement is om het hoogste ambitieniveau na te streven voor het gehele departement. Hierbij worden dan ook alle agentschappen, buitendiensten en andere gelieerde instellingen bedoeld. Het Ministerie van OCW heeft namelijk een belangrijke voorbeeldfunctie voor scholen en universiteiten. Vooral de mogelijkheden in dit gebouw “de Hoftoren” zijn erg groot. Daarom is het behalen van een ISO14001 certificering voor dit gebouw eigenlijk een vereiste om niet onder de maat te presteren.

#### 6.1.1 Visie op directieniveau

##### Het directieniveau

Met dit niveau wordt de directeur van het facilitair bedrijf bedoeld. Dit is degene die verantwoordelijk is voor milieu- en energie, omdat dit binnen het facilitaire werkveld valt. Hij heeft een adviesrol naar de hogere top, de plaatsvervangend secretaris-generaal. De directeur FACB kan dus aan de PSG adviseren of de aanbevelingen uit het onderzoek moeten worden overgenomen of dat er een andere beslissing genomen moet worden.

De directeur van het facilitaire bedrijf zal bij het opzetten en uitvoeren van het milieu- en energiebeleid een sturende rol hebben. Hij is tevens de beslissingsbevoegde bij het toekennen van toekomstige budgetten voor de uitvoering van het milieu- en energiebeleid.

---

<sup>44</sup> Zie bijlage 11 – Presentatie aan de opdrachtgever

### De ambitie op directieniveau

Op directieniveau is de ambitie iets lager dan de ambitie van de afdeling BPA. Er was wel ongeloof over het totaal ontbreken van een gestructureerd milieu- en energiebeleid. De directie is van mening dat er in ieder geval voldaan moet worden aan het rijksbeleid. Dit betekent dat hij van mening is dat er een milieuzorgsysteem opgezet moet worden en dat er dus in de toekomst structurele aandacht zal zijn voor milieu en energie.

### *6.1.2 Visie op het niveau van de plaatsvervangend secretaris-generaal*

#### Het niveau van de plaatsvervangend secretaris-generaal

De plaatsvervangend secretaris-generaal is de hoogste interne baas binnen het Ministerie van OCW. Zij heeft zeven directies onder zich, waarvan zij de eindverantwoordelijke is voor de bedrijfsvoering. Eén van deze directies is het facilitair bedrijf. Zij laat zich op dit gebied adviseren door de directeur van het facilitair bedrijf. Beslissingen die genomen worden door de PSG zijn in lijn met de visie voor het gehele departement.

#### De ambitie op het niveau van de plaatsvervangend secretaris-generaal

Op het niveau van de plaatsvervangend secretaris-generaal is de ambitie dat we in ieder geval het kerndepartement "de Hoftoren" ISO14001 laten certificeren. Vervolgens is het de taak van de afdeling BPA om een departementsbreed milieubeleid op te zetten en dit vervolgens te coördineren.

De afdeling BPA kan dan bijvoorbeeld de tools aanreiken aan de agentschappen, zodat zij ook milieu- en energiebewust gaan werken. Het groene licht is gegeven om een plan van aanpak te ontwikkelen hoe het gewenste ambitieniveau bereikt kan worden.

## **6.2 Draagvlak**

Een onderzoek naar draagvlak voor milieu- en energiebeleid bij de interne gebruikers is niet nodig gebleken en was ook te breed geweest voor dit onderzoek. In 1998 is er namelijk al een groot onderzoek geweest naar de attitude van alle OCW medewerkers op dit gebied<sup>45</sup>. De uitkomsten van dit onderzoek tonen aan dat 87% van de OCW-medewerkers op vrijwillige basis zouden willen meewerken aan energiebesparing.

In het eerdere rapport worden onder andere de volgende aanbevelingen gedaan:

- ☑ Een enquête houden onder eindgebruikers waarin de gelegenheid geboden wordt om suggesties te doen en ongemakken te uiten. Deze enquête zou voornamelijk georiënteerd te zijn op gedragssuitkomsten waarmee de respondent met energiebesparing en in zijn werkomgeving geconfronteerd wordt.
- ☑ Een aanvullend onderzoek uitvoeren over de acceptatie van bepaalde maatregelen onder eindgebruikers.
- ☑ Het communiceren van resultaten en daarbij niet alleen de financiële besparingen uitdrukken, maar ook het vermijden energiegebruik.
- ☑ De eventuele besparende maatregelen moeten zo min mogelijk ongemak voor de eindgebruiker opleveren, het liefst zelfs voordelen bieden, zodat milieuvriendelijk en energiezuinig gedrag beloond wordt.

---

<sup>45</sup> Vink, P., Een onderzoek naar de mogelijkheden van een actorgeoriënteerde aanpak van energiebesparing binnen het Ministerie van OCW, augustus 1999

Helaas is er door het ontbreken van een verantwoordelijke werknemer geen opvolging geweest van de aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport.

Verder is het draagvlak gebleken uit de uitstekende medewerking van alle medewerkers tijdens het uitvoeren van het onderzoek. Ook het feit dat de opdrachtgever heeft verzocht om dertien exemplaren van dit rapport vanwege de grote interesse binnen de organisatie geeft aan dat er draagvlak is voor een milieu- en energiebeleid met een ambitie op ISO14001 niveau.

### **6.3 Juiste verantwoordelijkheden op de juiste plaats**

Eén van de basisvereisten van een goed gecoördineerd milieu- en energiebeleid is het verdelen van taken en verantwoordelijkheden. Zoals eerder beschreven is er bij het Ministerie van OCW op het gebied van milieu- en energiemangement geen enkele taak of verantwoordelijkheid belegd.

Volgens ISO14001 is het noodzakelijk om alle taken en verantwoordelijkheden op milieu- en energiegebied vast te leggen in functie- en taakomschrijvingen. Het gaat hier dan niet alleen om de taken en verantwoordelijkheden van de milieucoördinator, maar ook om de decentrale verdeling van de verantwoordelijkheden. Het is belangrijk om hier duidelijk onderscheid in te maken. Bij het Ministerie van Economische Zaken is de functie van milieucoördinator beschreven, dit is als voorbeeld toegevoegd in de bijlagen.<sup>46</sup>

### **6.4 Conclusies hoofdstuk 6**

Er zijn drie ambitieniveaus aangegeven aan het hogere management. Er is gekozen voor een hoog ambitieniveau, namelijk ISO14001 certificering van de Hoftoren en de doelstelling om alle agentschappen te laten voldoen aan het strategisch rijksbeleid. Dit betekent dus allereerst het opzetten van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem.

Een in 1998 uitgevoerd onderzoek naar draagvlak voor milieu- en energiemangement doet vermoeden dat dit draagvlak groot zal zijn. Dit onderzoek is echter al zes jaar geleden uitgevoerd en de betrouwbaarheid van de resultaten kan niet meer gegarandeerd worden. Hiervoor zou dan ook een nieuw onderzoek uitgevoerd moeten worden, ook als onderdeel van het verandermanagement betreffende de hernieuwde ambitie. Verder is communicatie naar de medewerkers zeer belangrijk bij het gunstig beïnvloeden van de attitude ten opzichte van milieu- en energiemangement.

Een van de belangrijkste zaken op het gebied van milieu- en energiemangement volgens ISO14001 is het omschrijven van taken en verantwoordelijkheden. Aangezien dit in het geheel nog niet is gerealiseerd bij het Ministerie van OCW is dit één van de eerste prioriteiten. Wie doet wat waar wanneer en hoelang.

---

<sup>46</sup> Zie bijlage 12 – Profielschets milieucoördinator

## HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES & ADVIEZEN

### 7.1 Conclusies

Als Ministerie loopt OCW flink achter op het gebied van milieu- en energiemangement. Na het EER-project is de door dit project beoogde inbedding van milieu- en energiemangement in de organisatie niet gerealiseerd. Daar waar andere departementen milieucoördinatoren aanstelden, is er bij OCW geen functie op dit gebied opgenomen in de formatie.

Aan de wetgeving wordt op dit moment voldaan, maar het rijksbeleid zoals opgesteld in het Nationaal Milieu Beleidsplan 4 stelt daarentegen op een aantal gebieden veel hogere eisen dan waar OCW zich op dit moment bevindt.

Bij de vergelijking met andere ministeries komt OCW op de meeste punten als laatste over de streep, behalve op het gebied van technische maatregelen. “De Hoftoren” is gebouwd om zo milieuvriendelijk en energiezuinig als mogelijk te zijn met de huidige technologie.

Daarom is het des te vreemder dat milieu- en energiemangement zo’n lage of eigenlijk géén prioriteit heeft. Vanwege de mogelijkheden van “De Hoftoren” en de in 1998 aangetoonde bereidheid van de medewerkers heeft OCW de potentie om een uitstekend voorbeeld te zijn van een organisatie met een innovatief en breed gedragen milieu- en energiebeleid.

De ambitie is uitgesproken om “de Hoftoren” te laten certificeren volgens de ISO14001 norm en de overige diensten te gaan coördineren vanuit te hoofdzetel.

De eerste stap is de ambitie van de top vast te leggen in een intentieverklaring. Vervolgens moet een plan van aanpak worden opgesteld dat uitgaat van het zo snel mogelijk starten met het certificeerbaar maken van “de Hoftoren”. Om dit te realiseren moet een milieuzorgsysteem opgezet worden. Vervolgens zullen er praktijkgerichte instrumenten ontwikkeld moeten worden om de agentschappen milieuvriendelijker en energiebewuster te laten werken.

## **7.2 Adviezen**

In de volgende twee subparagrafen zullen de adviezen puntsgewijs nogmaals worden behandeld. Hierbij is uitgegaan van korte- en langetermijn-acties. In de derde subparagraaf is een implementatietraject opgezet dat de te nemen acties in het eerste jaar omschrijft.

### **7.2.1 Korte termijn**

#### **1. Opstellen plan van aanpak**

Het eerste wat gedaan moet worden na het bepalen van het ambitieniveau is het opstellen van een plan van aanpak dat overeenstemt met de doelen die voortvloeien uit dit gewenste niveau. Dit plan van aanpak dient zo pragmatisch mogelijk opgesteld te worden, om zo een maximaal rendement te kunnen halen uit de beschikbare tijd en middelen.

#### **2. Ondertekening intentieverklaring door directeur FACB en PSG**

Volgens ISO14001 is de eerste stap bij het opstellen van een certificeerbaar milieuzorgsysteem het laten ondertekenen van een intentieverklaring door het topmanagement, in dit geval de directeur FACB en de plaatsvervangend secretaris-generaal. Hiermee geven zij aan dat het onderwerp een hogere prioriteit heeft gekregen en is hier een officiële verklaring van aanwezig.

#### **3. Belegging taken en verantwoordelijkheden**

Om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk ook gewerkt gaat worden aan het milieu- en energiebeleid is het erg belangrijk dat alle taken en verantwoordelijkheden worden geïnventariseerd en toegewezen aan verschillende functionarissen. Vervolgens dient er arbeidstijd beschikbaar te worden gemaakt voor het uitvoeren van de toegewezen taken. Verder moeten er milieu- en energietaken worden opgenomen in de functiebeschrijvingen van alle medewerkers die (al dan niet zijdelings) hiermee in aanraking kunnen komen. Door milieu- en energiemanagement op deze manier in de organisatie te verankeren is de continuïteit van het milieu- en energiebeleid beter gewaarborgd.

#### **4. Actief registreren verbruikscijfers en zonodig actie ondernemen**

Aangezien er op dit moment nog geen sprake is van actieve registratie is dit wel een belangrijke aanbeveling. Vaak kost milieu- en energiebeleid geld, maar op een aantal punten is er ook geld te verdienen. Om nog meer draagvlak te kunnen realiseren is het nuttig om te kunnen laten zien dat er ook manieren zijn om geld te besparen. Bij andere Ministeries is gebleken dat er altijd nog besparingen mogelijk zijn, als er maar op een actieve manier mee omgegaan wordt.

#### **5. Opstellen van een financieel jaarplan voor uitvoering milieu- en energiebeleid.**

Het moet duidelijk zijn dat er nooit voor een dubbeltje op de eerste rang gezeten kan worden. Het voeren van een milieu- en energiebeleid kost geld. Er moet arbeidstijd voor worden ingecalculeerd, er zullen communicatiekosten zijn en kosten zijn van externe instanties, zoals een ISO14001 certificerende instantie. Daarom is het belangrijk om dit van tevoren te begroten en ieder jaar een goed inzichtelijke aanvraag te doen voor noodzakelijke investeringen en kosten.

### 7.2.2 Lange termijn

#### **1. Instrumenten ontwikkelen voor uitvoering milieubeleid agentschappen**

Zodra de basis is gelegd binnen het kerndepartement is het tijd om de horizon te verbreden. Er zullen instrumenten ontwikkeld moeten worden om de agentschappen de mogelijkheid te bieden om het milieu- en energiebeleid decentraal uit te voeren. Dit houdt in dat er bijvoorbeeld een checklist voor wet- en regelgeving ontwikkeld moet worden, een programma om verbruikscijfers te monitoren wordt aangeboden en bijvoorbeeld een mogelijkheid wordt geboden om gezamenlijk kantoorartikelen in te kopen.

#### **2. Realiseren van draagvlak bij de medewerkers**

Hiervoor is het belangrijk dat de medewerkers betrokken worden bij het proces. Er zal een werkgroep moeten worden opgezet om alle ideeën te bespreken en te toetsen. Uiteindelijk zal er ook een communicatieplan geschreven moeten worden om op een gestructureerde manier de continuïteit te waarborgen van de positieve attitude van de werknemers. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de medewerkers van het kerndepartement, maar vooral ook aan de medewerkers van de agentschappen. Een goed middel om deze laatste doelgroep te bereiken is het vormen van een milieu-promotie-team, bijvoorbeeld een groep HBO Facility Management studenten die dit project doen voor studiepunten.

#### **3. Milieujaarsverslag publiceren**

Ook een onderdeel van de interne communicatie is het publiceren van een milieujaarsverslag. Dit geeft weer wat de successen zijn geweest en helpen om de medewerker betrokken te houden en de top aandachtig te houden. Maar een milieujaarsverslag is ook nuttig voor externe communicatie, om zo te laten zien dat het Ministerie van OCW haar voorbeeldfunctie op dit gebied zeer serieus neemt.

#### **4. Doelstellingen aanpassen aan NMP4**

Zodra het kerndepartement ISO14001 gecertificeerd is en de agentschappen ook werken conform het rijksbeleid uit het NMP3, is het tijd om de doelen bij te stellen. Volgens het NMP4 moeten alle rijksdiensten in 2012 klimaatneutraal zijn. Om te blijven voldoen aan het rijksbeleid zal het Ministerie van OCW haar doelen moeten blijven bijstellen om de aspiraties waar te maken en een milieuvriendelijk voorbeeld te zijn voor de gehele maatschappij.

### 7.3 Implementatie

Uit de milieujaarverslagen van de verschillende departementen blijkt dat voor de invoering van een milieuzorgsysteem minimaal 0,5 fte gedurende de periode van een jaar vrijgemaakt moet worden. Deze persoon zou dan belast zijn met het volgende implementatietraject:

| Activiteit                                                                                                                                                                                                                                | Streefdatum    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Het ondertekenen door de directeur FACB van een milieu en energiebeleids- of intentieverklaring                                                                                                                                           | september 2004 |
| Het beschrijven van het milieuzorgsysteem: taken, verantwoordelijkheden en de belangrijkste procedures vastleggen. Bijvoorbeeld het opstellen milieujaarverslag; opstellen milieuprogramma en het meten en registreren van milieugegevens | november 2004  |
| Organisatie van milieuzorg: taken en formatie van milieucoördinator toewijzen en data bijeenkomsten facilitaire milieucommissie vaststellen (4x per jaar)                                                                                 | november 2004  |
| Opstellen van milieuprogramma (Minimaal 1x per jaar en op te nemen in afdelingsplan)                                                                                                                                                      | december 2004  |
| Registratie van milieuparameters: energie, water, autokilometers en hoeveelheden afgevoerd afval en de thema's die in het milieuprogramma zijn opgenomen                                                                                  | januari 2005   |
| Borgen van controle op de uitvoering van het milieuprogramma, op de agenda zetten in het afdelingsoverleg en de facilitaire milieucommissie                                                                                               | januari 2005   |
| communicatie met management en medewerkers over milieu, maatregelen en behaalde besparingen;                                                                                                                                              | mei 2005       |
| (kwartaalrapportages en) milieujaarverslag over bereikte resultaten;                                                                                                                                                                      | september 2005 |
| MT-lid verantwoordelijk gesteld voor milieuzorg binnen gehele dienst; akkoord directie op jaarverslag en (nieuwe) milieuprogramma.                                                                                                        | oktober 2005   |

Figuur 5

Wat belangrijk is om te vermelden is dat er een aantal kritische succesfactoren zijn om de implementatie van een milieuzorgsysteem goed te laten verlopen<sup>47</sup>:

1. Milieuzorg moet goed worden georganiseerd en er moet minimaal een coördinator worden aangesteld.
2. Aan meer dan één persoon zullen milieuzorgtaken moeten worden toebedeeld.
3. Er dient een departementaal samenwerkingsverband te worden opgezet in de vorm van een projectgroep.
4. Het management stelt voldoende tijd beschikbaar voor medewerkers om de opgedragen milieutaken uit te voeren. Prioriteiten mogen in tijdnood niet (altijd) bij de concurrerende terreinen worden gelegd. Men is consequent in hetgeen men ambieert.
5. De milieucoördinator legt de belangrijkste beslispunten van de plan-do-check-act-cyclus<sup>48</sup> in procedures vast en laat die accorderen door de directeur FACB, zodat daar indien nodig op kan worden teruggevallen.
6. Uitvoering van milieubeleidsverklaring en doelstellingen worden gecontroleerd en de resultaten daarvan worden door het management beoordeeld. Het management maakt tijd vrij in eigen vergaderingen om milieuprogramma, voortgang/knelpunten en het milieuverslag te bespreken.

Ten slotte zijn er nog enkele andere succesfactoren:

- ☒ Enthousiaste milieuzorgcoördinatoren worden gewaardeerd en bij vertrek zo snel mogelijk vervangen. Daarmee laat de organisatie zien het milieu serieus te nemen.
- ☒ Milieumaatregelen dienen tegelijk zowel gedragsmatig als technisch te worden benaderd. Gedrag veranderen zonder technische ondersteuning is erg moeilijk en technische maatregelen moeten altijd gepaard gaan met communicatie, zodat medewerkers weten dat en waarom er iets verandert.
- ☒ Na enkele jaren milieumaatregelen te hebben uitgevoerd, dient men alert te blijven op nieuwe ontwikkelingen, die nieuwe kansen bieden om het milieu weer verder te ontzien. Dit is namelijk één van de pijlers van het Nationaal Milieu Beleidsplan 4.

---

<sup>47</sup> Ministerie van V&W, facilitair milieuplan 2002-2007

<sup>48</sup> Zie figuur 2

## HOOFDSTUK 8 FINANCIËLE CONSEQUENTIES

In dit laatste hoofdstuk zal ingegaan worden op de mogelijke financiële consequenties van het opzetten en het in de toekomst blijven uitvoeren van het milieu- en energiebeleid.

### **8.1 Kosten van milieu- en energiebeleid**

De kosten van een goed vormgegeven en breed gedragen zijn goed kwantificeerbaar. Het gaat hier dan om goed in geld uit te drukken lasten zoals:

☒ **Uren van medewerkers**

Dit zijn de uren van de aan te stellen milieucoördinator, maar ook de uren van het hogere management die eindverantwoordelijkheid dragen en daarom periodieke evaluaties zullen moeten en willen uitvoeren.

☒ **Inkoop van advies en opleidingen**

De afdeling BPA heeft al veel specialistische kennis op milieu- en energiegebied in huis. Onder deze kostenpost valt daarom in het geval van het Ministerie van OCW bijvoorbeeld het laten certificeren van de Hoftoren, wat verplicht gedaan moet worden door een externe certificerende instantie zoals de SCCM.

☒ **Materiaal voor de interne communicatie, zoals drukwerk**

Zoals al eerder genoemd is goede communicatie onontbeerlijk bij het creëren van draagvlak binnen de organisatie. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van allerlei media, waaronder een aantal soorten drukwerk. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan posters, flyers en nieuwsbrieven.

☒ **Kosten van technische besparende maatregelen**

Het Ministerie van OCW heeft al veel technische besparende maatregelen ingevoerd in de Hoftoren. Dit wil niet zeggen dat alles al geprobeerd is. Er zijn altijd innovaties, zoals het toepassen van zwart water (opgevangen regenwater) in doorspoelinstallaties. Ook zijn er op termijn eventueel investeringen mogelijk op andere locaties, zoals bij de verschillende agentschappen<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Zie bijlage 1 – Organisatieschema's

## **8.2 Baten van milieu- en energiebeleid**

De opbrengsten van milieu- en energiebeleid zijn veel moeilijker uit te drukken in geld. Er kan eigenlijk alleen gekwantificeerd worden op het gebied van verbruikscijfers. Het is zeer belangrijk om te realiseren dat er dus ook andere, veel belangrijkere en niet in cijfers uit te drukken winstpunten zijn te behalen, zoals:

☒ **Lagere milieubelasting**

Met behulp van een goed milieu- en energiebeleid en het daarbij horende milieuzorgsysteem zijn er mogelijkheden om op allerlei gebieden te besparen. Door bijvoorbeeld bewuster om te gaan met het printen, kan er papier bespaard worden wat uiteindelijk leidt tot minder vernietiging van bomen. Naast de economische component is er dus ook een lagere milieubelasting.

☒ **Betere beheersing van processen**

Het beter beheersen van processen (zoals bijvoorbeeld de afvalverwijdering) kan ervoor zorgen dat er efficiënter gewerkt kan worden. Bijvoorbeeld door het verwijderen van onnodige tussenstappen of een betere routing door het gebouw.

☒ **Lagere risico's om milieuvoorschriften te overtreden**

Als er een gestructureerde controle is op de naleving van alle geldende milieuvoorschriften, is er een lagere kans dat er overtredingen gemaakt worden. Door het voorkomen van deze overtredingen kan er bespaard worden door het voorkomen van financiële sancties.

☒ **Verbetering van het imago van de organisatie**

De baten van dit aspect zijn onmogelijk te meten. Door de verbetering van het imago voldoet het Ministerie van OCW beter als voorbeeldfunctie. Eventuele baten kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit een toename van spontane sollicitanten, waardoor er geen dure advertentie geplaatst hoeft te worden.

Om een voorbeeld te geven van de mogelijke besparingen van een milieu- en energiebeleid is er een rekenvoorbeeld gemaakt. Hierin wordt gekeken naar de kosten van het aanstellen van een milieucoördinator in vergelijking tot de mogelijke besparing die voortkomen uit de actieve registratie van verbruikscijfers en het nastreven van de op te stellen reductiedoelstellingen. Bij de Ministeries van VROM en EZ bleken reducties van vijf procent per jaar op het verbruik van elektriciteit, warmte en water reëel en haalbaar te zijn.

Voor het Ministerie van OCW zou dit op basis van de begroting van 2004 het volgende betekenen:

| Kostensoort    | Kosten per jaar*   | Reductie 5%       |
|----------------|--------------------|-------------------|
| Elektra        | € 581.642,-        | € 29.082,-        |
| Warmte         | € 353.354,-        | € 17.668          |
| Water          | € 26.000           | € 2.100,-         |
| <b>Totalen</b> | <b>€ 960.996,-</b> | <b>€ 48.850,-</b> |

Als deze kosten worden afgezet tegen de loonkosten van 1 fte voor het aanstellen van een milieucoördinator, blijkt dat in het ongunstigste geval er al 61% van de jaarlijkse loonkosten terugverdiend worden door de aangenomen besparingen.

Bij navraag over het opleidingsniveau en de loonkosten van een medewerker die belast is met de coördinatie van het milieu- en energiebeleid, bleken er nogal wat verschillende meningen te zijn. Bij het Ministerie van OCW is niet bekend op welke salarisschaal een milieucoördinator geplaatst zou worden. Wel is er op dit moment een ARBO-coördinator aanwezig die geplaatst is in schaal twaalf. Bij het Ministerie van Justitie is de milieuzorgcoördinator (op WO-niveau) ingedeeld in schaal 13 en bij het Ministerie van Economische Zaken in schaal 10 en tevens op WO-niveau.

Hieronder een overzicht van de jaarlijkse bruto loonkosten voor 1 fte gespecificeerd naar de verschillende relevante salarisschalen:

| Salarisschaal | Jaarlijkse bruto loonkosten 1 fte. |
|---------------|------------------------------------|
| 8             | € 43.773,12                        |
| 9             | € 49.401,00                        |
| 10            | € 54.980,76                        |
| 11            | € 62.585,51                        |
| 12            | € 71.246,64                        |
| 13            | € 79.907,75                        |

**Figuur 6**

### **8.3 Conclusies hoofdstuk 8**

Het opzetten en uitvoeren van een milieu- en energiebeleid kost geld. Op enkele punten is er ook wat geld te verdienen, maar dit mag nooit de reden zijn om te beginnen met het uitvoeren van milieu- en energiebeleid.

De grote winst voor de organisatie ligt in allerlei andere aspecten, zoals een beter imago, het voldoen aan het rijksbeleid en hierdoor bij te dragen aan de minimalisatie van de milieubelasting.

## HOOFDSTUK 9 TOT SLOT

In dit slot zal aangetoond worden dat de probleemstelling beantwoord is, op welke wijze dit gedaan is en wat de precieze antwoorden zijn.

*“Op welke wijze kan er een beleid en een visie op milieu- en energiegebied binnen het kerndepartement van het Ministerie van OCW worden ontwikkeld, zodat dit beleid voldoet aan zowel de wettelijke eisen als de wensen en eisen van de interne gebruikers en in overeenstemming is met de prestaties van vergelijkbare organisaties.”*

Om te weten te komen in wat voor organisatie het onderzoek uitgevoerd ging worden was er eerst een goede organisatieanalyse noodzakelijk. Deze analyse staat in hoofdstuk 1.

Vervolgens is er een onderzoeksmethodiek beschreven in hoofdstuk 2, om ervoor te zorgen dat er een gestructureerd onderzoek uitgevoerd zou worden volgens beproefde theorieën. Er is gekozen voor een combinatie van drie onderzoeken, namelijk een nulmeting met interviews, een kwalitatieve vergelijking en tot slot een visieontwikkeling na een presentatie en een discussie.

Om antwoord te geven op de probleemstelling was het belangrijk om te onderzoeken wat milieumanagement precies inhoudt. Hierbij is ook onderzocht hoe de wet- en regelgeving is, wat het strategisch rijksbeleid inhoudt en welke trends en ontwikkelingen er zijn op milieu- en energiegebied. Dit is beschreven in hoofdstuk 3. De uitkomst hiervan is dat milieu- en energiebeleid een totaalpakket is van beleid, visie, ambitie en de instrumenten om deze drie zaken in de praktijk te brengen, zoals een milieuzorgsysteem.

In hoofdstuk 4 is de huidige situatie beschreven. Het is gebleken dat het gebouw, de Hoftoren, al veel technische besparende maatregelen heeft. Helaas speelt milieu en energie niet binnen de organisatie. Er is geen beleid, geen visie en zelfs geen ambitieniveau bepaald. Hierdoor voldoet het Ministerie van OCW dan ook niet aan het strategisch rijksbeleid. In het verleden is er meer gedaan aan milieu- en energiemangement, maar het onderwerp is al sinds het jaar 2000 geheel van de agenda verdwenen.

Om te beantwoorden hoe het Ministerie van OCW moet presteren ten opzichte van andere departementen, is er een kwalitatieve vergelijking uitgevoerd in hoofdstuk 5. Hieruit bleek dat het Ministerie van OCW op technisch gebied erg goed scoort vanwege het nieuwe gebouw.

De keerzijde is dat uit het onderzoek is gebleken dat er totaal geen beleid is en dat alle noodzakelijke structurele systeemaspecten van milieumanagement ontbreken. Hierdoor presteert het Ministerie van OCW onder de maat ten opzichte van andere departementen.

Ten slotte is er in hoofdstuk 6 een visieontwikkeling gedaan om de wensen en eisen van de decision-makers te achterhalen. Eerst zijn de resultaten uit de eerdere hoofdstukken gepresenteerd, vervolgens zijn er discussies geweest over de hoogte van de ambitie en het vervolgtraject.

Uiteindelijk is bepaald dat de afdeling BPA het milieu- en energiebeleid mag gaan opzetten en coördineren vanuit de Hoftoren. De ambitie hierbij is om de Hoftoren ISO14001 te laten certificeren en vervolgens instrumenten te ontwikkelen voor de buitendiensten en deze ook te laten werken volgens het departementsbrede milieu- en energiebeleid. Een grote uitdaging voor BPA, een lange maar uitdagende weg naar het voldoen aan het strategisch rijksbeleid!

## LITERATUUROPGAVE

### Boeken, onderzoeksrapporten en syllabi

Aangeenbrug, J.: Benchmark departementen. Amersfoort, 2003.

Boer, de B., Bosch, van den Knotsenburg, K. en Pouw, P.H.J.: Syllabus Facilitaire Diensten. 4e gew. dr. 's Gravenhage, 2001.

Bouter, R.F.: Handleiding voor de afstudeeropdracht 2003-2004. 9e herz. dr. Zoetermeer : Ribberink van der Gang, 2003. ISBN 9073077095

Camp, R.C.: Benchmarking: The search for best practices that lead to superior performance. Milwaukee - Wisconsin – USA: ASQC Quality Press, 1989. ISBN 0527916358

Camp, R.C.: Business Process Benchmarking. Milwaukee - Wisconsin – USA: ASQC Quality Press, 1995. ISBN 0873892968

Genet, C.M.: MVO en de Markt. 's Gravenhage, 2001.

Keizer, J.A. en Kempen, P.M.: Advieskunde voor Praktijkstages. 2e dr. Groningen: Wolters-Noordhoff, 2000. ISBN 9001468225

Keuning, L.L. : Management & Organisatie. 3e herz. dr. Amsterdam : Stenfert Kroese, 2000. ISBN 9011063279

Ministerie van V&W, facilitair milieuplan 2002-2007, 's Gravenhage, 2001

Veldstra, B.G., Facilitaire Diensten Deel 2. 3e dr. 's Gravenhage, 2003.

Vink, P.: Een onderzoek naar de mogelijkheden van een actorgeoriënteerde aanpak van energiebesparing binnen het Ministerie van OCW, 's Gravenhage, 1999

Voorstel van wet houdende wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002 III-Natuur, milieu en vervoer)

## **Internet en overige media**

[http:// www.novem.nl](http://www.novem.nl)

<http:// www.tegroen.nl>

<http://intra.ryx.nl/SubSites/fmweb/milieuzorg/index.jsp>

<http://intranet/OCWNetRoot/index.asp>

<http://www.facana.nl>

<http://www.grondweteuropa.nl/9326000/1f/j9vvgjnazrhmix9/vg9pjk198axu>

<http://www.iso14000.nl/>

<http://www.milieuloket.nl>

<http://www.milieuwinst.nl>

[http://www.sccm.nl/B\\_Certificaten/iso\\_cert\\_fs.htm](http://www.sccm.nl/B_Certificaten/iso_cert_fs.htm)

<http://www.vrom.nl/rijksgebouwendienst/>

<http://www.wetten.nl>

<http://www2.minocw.nl/persbericht.jsp?pageID=2521&jaar=2003>

<https://blackboard.hhs.nl>

Volkskrant, 7 april 2004, pagina 20

## LIJST MET AFKORTINGEN

Hieronder de alfabetische lijst met alle afkortingen die zijn gebruikt in dit onderzoeksrapport.

|                |                                                                  |
|----------------|------------------------------------------------------------------|
| APQC           | - American Productivity & Quality Center                         |
| BPA            | - Beleid-, Product- en Accountmanagement                         |
| BVA            | - Beveiligingsambtenaar                                          |
| CPR15-1        | - Richtlijn van toepassing bij de opslag van gevaarlijke stoffen |
| DECO           | - Departementaal Energie Coördinator                             |
| DUBO           | - Duurzaam Bouwen                                                |
| DVO            | - Dienstverleningsovereenkomst                                   |
| EER            | - Energie Efficiency-programma Rijkshuisvesting                  |
| EMAS           | - Eco Management and Audit Scheme                                |
| EPN            | - Energie Prestatie Norm                                         |
| EURO5          | - Europese wetgeving emissie uitlaatgassen                       |
| personenwagens |                                                                  |
| EZ             | - Economische Zaken                                              |
| FACB           | - Facilitair Bedrijf                                             |
| FTE            | - Fulltime Eenheid                                               |
| IOFD           | - Interdepartementaal overleg facilitaire directeuren            |
| ISO            | - International Organisation for Standardisation                 |
| JUS            | - Justitie                                                       |
| KPMG           | - wereldwijde accountants- en adviesorganisatie                  |
| MZS            | - Milieuzorgsysteem                                              |
| NEN            | - Nederlands Normalisatie Instituut                              |
| NMP            | - Nationaal Milieu Plan                                          |
| NOVEM          | - Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu                 |
| NOx            | - Stikstofoxide                                                  |
| OCW            | - Onderwijs, Cultuur en Wetenschap                               |
| RGD            | - Rijksgebouwendienst                                            |
| SCCM           | - Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen          |
| TSP            | - Tien Stappen Plan                                              |
| V&W            | - Verkeer en Waterstaat                                          |
| VROM           | - Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu               |
| WM             | - Wet Milieubeheer                                               |
| WO             | - Wetenschappelijk Onderwijs                                     |