

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1997

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 september 1996

Bij brief van 10 november 1995 (kamerstukken II, 1995/96, 24 400 XI, nr. 13) heb ik u mede namens de Minister van Economische Zaken de rapportage over de tussentijdse evaluatie van het vigerende **energiebesparingsbeleid voor de rijkshuisvesting** toegezonden. Uit deze evaluatie kwam een aantal aandachts- en actiepunten naar voren voor de verdere uitvoering van dit beleid. Aangegeven was dat die punten bij de voorgenomen evaluaties van de convenanten tussen de afzonderlijke onderdelen van de rijksoverheid en de Rijksgebouwendienst omtrent de uitvoering van het Energie-efficiencyprogramma Rijkshuisvesting (EER) zouden worden betrokken.

Tijdens de behandeling van eerder genoemde rapportage – gelijktijdig met het Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen – op 13 december 1995 in de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (24 280, nr. 9) is toegezegd dat hierover bij de begroting voor 1997 nader zou worden gerapporteerd. Ingevolge deze toezegging informeer ik u in het navolgende over de resultaten op hoofdlijnen van de evaluaties van de EER-convenanten die deze zomer zijn afgerond en naar aanleiding waarvan momenteel nadere afspraken tussen de convenanthouders worden gemaakt. Aansluitend meld ik u tevens de stand van zaken omtrent het onderzoek dat in bovengenoemde brief is aangekondigd.

Evaluaties EER-convenanten

Algemeen

Ter uitvoering van het EER-programma, dat betrekking heeft op de bestaande rijksgebouwen, zijn in de afgelopen jaren tussen de verschillende ministeries (of grote onderdelen daarvan, zoals de Belastingdienst), de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken enerzijds en de Rijksgebouwendienst anderzijds convenanten afgesloten.

In deze convenanten zelf was al een tussentijdse evaluatie daarvan voorzien, evenals de mogelijkheid om die convenanten op basis van de evaluatieresultaten zonodig aan te passen. Bij deze evaluaties zouden de bruikbaarheid van de convenanten als afsprakenkader voor de concrete uitvoering van het programma en de voortgang daarin per onderdeel van de rijksoverheid centraal staan.

De aandachts- en actiepunten die voortvloeiden uit de najaar 1995 afgeronde evaluatie van het overkoepelende energiebesparingsbeleid voor de rijkshuisvesting vormden een extra aanleiding voor de tussen-tijdse evaluaties.

Inmiddels zijn deze zomer de evaluaties van alle convenanten afgerond. Die evaluaties zijn per convenant gezamenlijk uitgevoerd door vertegenwoordigers van het desbetreffende onderdeel van de rijksoverheid, van de Rijksgebouwendienst en van de Novem, die de uitvoering van het programma in opdracht van de Rijksgebouwendienst ondersteunt. Dit uitgebreide evaluatieproces bleek voor alle betrokken partijen al een zeer positieve impuls voor de verdere uitvoering van het EER-programma en de daarin aan te brengen verbeteringen. Zo bleken de intensivering van de onderlinge contacten, het nader inzichtelijk maken van eventuele knelpunten, het rijksbreed uitwisselen van opgedane praktijkervaringen en het actualiseren van de benodigde gegevens goede condities daarvoor te scheppen. Daar is door alle betrokkenen gemotiveerd en met grote inzet aan gewerkt.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de hoofdlijnen van de bevindingen ten aanzien van de convenanten zelf, de voortgang in de uitvoering en eerder bedoelde aandachts- en actiepunten.

De convenanten

Uit geen van de evaluaties is de wens of behoefte naar voren gekomen tot inhoudelijke aanpassing van de convenanten. Als zodanig kan worden geconstateerd dat de convenanten een toereikend kader bieden voor de uitvoering van het EER-programma per onderdeel van de rijksoverheid en daar geen belemmeringen voor oproepen. Daarmee kunnen de convenanten vooralsnog ongewijzigd van kracht blijven voor de resterende looptijd tot en met 2001.

Zoals uit volgende bevindingen blijkt, neemt het voorgaande evenwel niet weg dat – afhankelijk van de situatie per onderdeel van de rijksoverheid – verbeteringen kunnen worden aangebracht in de mate waarin en de wijze waarop in de praktijk nadere invulling, uitwerking en uitvoering kan worden gegeven aan de in de convenanten opgenomen uitgangspunten en randvoorwaarden en aan de daarin gemaakte afspraken.

Voortgang uitvoering concrete maatregelen

Uit het totaal van de evaluaties van de convenanten komt hieromtrent een beeld naar voren dat vergelijkbaar is met dat uit de evaluatie van najaar 1995. Samenvattend komt dat erop neer dat:

- de uitvoering aanvankelijk langzaam op gang kwam, enkele uitzonderingen daargelaten;
- de uitvoering van het EER-programma inmiddels op de meeste punten voortvarend ter hand is genomen;
- de invoering van structureel energiebeheer bij de meeste onderdelen van de rijksoverheid nog een zwakke schakel is;
- de planmatige aanpak en meerjarige programmering van de uitvoering vatbaar zijn voor verbetering;

– er duidelijke verschillen bestaan in de voortgang per onderdeel van de rijksoverheid.

In de rijkshuisvesting zijn, in tegenstelling tot het overgrote deel van de resterende utiliteitsbouw, al eerder energiebesparingsprogramma's uitgevoerd, die in een periode van ruim tien jaar tot en met eind jaren tachtig hebben geresulteerd in een efficiencyverbetering van ca. 25%. Desondanks is het vigerende EER-programma geconfronteerd met diverse aanloopproblemen. De belangrijkste redenen daarvoor blijken te zijn:

- de grote omvang van dit programma vergeleken met eerdere programma's;
- het veel grotere aantal betrokken personen, waardoor nieuwe organisatorische verbanden in het leven moesten worden geroepen bij alle betrokken partijen om het geheel beheersbaar en uitvoerbaar te maken;
- de hogere moeilijkheidsgraad, omdat:
 - * in eerdere programma's de relatief eenvoudige maatregelen met een aanmerkelijk kortere doorloop- en terugverdiëntijd al zijn getroffen;
 - * het resultaat van het EER-programma in veel grotere mate afhankelijk is van beheers- en gedragbepalende maatregelen dan eerdere programma's, die vooral technisch van aard waren. Met name gedragsbeïnvloeding blijkt, evenals op andere terreinen zoals vermindering van de automobilititeit, een langdurig en moeizaam proces, dat continue aandacht, inzet en draagvlak vereist van alle betrokken organisaties en vooral ook van hun management.
 - de steeds sneller wijzigende huisvestingsomstandigheden als gevolg van de toenemende dynamiek in de organisatie van de rijksoverheid. Deze omstandigheden verhogen niet alleen de complexiteit van het programma, maar maken ook diverse convenanthouders extra terughoudend in het uitvoeren van ingrijpende, veelal kostbare energiebesparende maatregelen.

De hiervoor genoemde knelpunten nemen overigens niet weg dat alle convenantpartijen tot op het hoogste niveau de belangen van verdergaande energiebesparing in de rijkshuisvesting onderkennen en zich daarvoor in willen zetten. Daarmee is in een belangrijke voorwaarde daarvoor voorzien.

Bij diverse onderdelen van de rijksoverheid heeft dit inmiddels geresulteerd in een vergaande verankering van energiebesparende maatregelen in zowel de organisatie als de dagelijkse bedrijfsvoering. De ervaring leert dat hiermee niet alleen het succes en effect van deze maatregelen aanzienlijk toenemen, maar ook het inzicht daarin en het draagvlak daarvoor bij de individuele medewerkers van deze onderdelen. Gelet op deze ervaring en de toenemende rijksbrede uitwisseling daarvan, mag worden verwacht dat de onderdelen van de rijksoverheid die nog relatief achterlopen op dit terrein in de komende periode belangrijke inhaalslagen zullen maken. De intentie daartoe is in ieder geval duidelijk gebleken.

Meer concreet kan worden geconstateerd dat de energie-onderzoeken in rijksgebouwen en het opleiden van functionarissen tot energie-coördinator of -beheerder gemiddeld volgens planning verlopen. Wel is uit diverse evaluaties gebleken dat, gezien het relatief grote verloop onder de betrokken functionarissen, de behoefte aan opleidingen groter is dan aanvankelijk voorzien. Daarnaast is gebleken dat ook na het volgen van een opleiding behoefte blijft bestaan aan begeleiding en ondersteuning. Onder meer door de voorziene vergroting van het draagvlak en betere verankering in de organisatie en door een extra inzet van de Novem kan in deze behoeften worden voorzien. Op dit punt wordt in de passage over structureel energiebeheer nog nader teruggekommen.

Ook wat betreft de technische maatregelen kan worden gesteld dat het EER-programma gemiddeld over de gehele linie op schema ligt. Wel zijn verdere verbeteringen mogelijk in de meerjarige programmering van deze maatregelen en de koppeling daarvan aan de reguliere meerjarige onderhoudsplanning voor rijksgebouwen. Mede daartoe is tijdens de evaluaties een nadere intensivering van de onderlinge afstemming tussen de bij het EER-programma betrokken partijen overeengekomen. Daarnaast is inmiddels gestart met het door de gebruikers en de Rijksgebouwendienst gezamenlijk opstellen van integrale beheerprognoses voor afzonderlijke rijksgebouwen, waarvan energiebesparende maatregelen een integraal onderdeel vormen. Verwacht mag worden dat langs beide wegen in de bedoelde verdere verbeteringen kan worden voorzien. Daarmee kan tevens worden voorzien in goede mogelijkheden voor een inhaalslag bij die onderdelen van de rijksoverheid die op dit punt nog relatief achterlopen.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de invoering van structureel energiebeheer.

Aandachts- en actiepunten

Zoals eerder aangegeven, is uit de evaluatie die najaar 1995 is afgerond een aantal aandachts- en actiepunten naar voren gekomen voor de verdere uitvoering van het energiebesparingsbeleid voor de rijks-huisvesting. Het betreft de volgende punten:

- de registratie van feitelijke gegevens;
- invoering van structureel energiebeheer;
- bestuurlijk-organisatorische maatregelen;
- eventuele herijking van de raming voor de benodigde financiële middelen.

Deze punten zijn, zoals aangekondigd, expliciet besproken bij de evaluaties van de afzonderlijke convenanten.

Registratie feitelijke gegevens

Tijdens de evaluaties is door alle betrokken partijen duidelijk onderkend dat de registratie en toelevering van de feitelijke gegevens verbetering behoeven. Het betreft zowel de kwantiteit en kwaliteit van de energie-gebruikgegevens als periodieke actualisering van de gebouwgegevens. Lopende de evaluaties zijn daartoe inmiddels eerste stappen genomen. Daarnaast is overeengekomen dat dit onderwerp in het vervolg standaard aan de orde zal komen tijdens het reguliere afstemmingsoverleg per convenant. Tevens zal het onderdeel gaan uitmaken van de nader overeengekomen managementrapportages per convenant aan de leiding van de desbetreffende convenantpartijen. Die rapportages zullen voortaan periodiek in gezamenlijk overleg worden opgesteld en op hoofdlijnen de stand van zaken omtrent de uitvoering, eventuele problemen daarin en mogelijke oplossingen daarvoor aangeven.

De Rijksgebouwendienst is voornemens op basis van de aldus te verbeteren registratie en toelevering van de feitelijke gegevens een indicator te ontwikkelen voor de efficiencyverbetering in het energie-gebruik bij de rijksoverheid en die jaarlijks in de Memorie van Toelichting bij de begroting op te nemen in aanvulling op de indicatoren die daarin sinds enkele jaren al standaard worden opgenomen. De uitvoering van dit voornemen is evenwel mede afhankelijk van de resultaten van het onderzoek dat verderop nog nader aan de orde zal komen. Mogelijk kan de Rijksgebouwendienst hiermee overigens ook verdere invulling geven aan duurzaamheidsaspecten en de doorwerking daarvan naar andere partijen in de utiliteitssector, zoals onder meer omschreven in het Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen.

Diverse convenantpartijen hebben – voor zover zij dit nog niet deden – aangekondigd nadere analyses van de gegevens te zullen uitvoeren. Zij beogen hiermee:

- de oorzaken van fluctuaties in hun energiegebruik beter te achterhalen en verklaren;
- efficiencyverbetering in hun energiegebruik planmatiger aan te pakken;
- de grondslag voor hun energiebeheer verder te optimaliseren.

Structureel energiebeheer

Maatregelen op dit terrein omvatten het monitoren van het energiegebruik, het dagelijkse beheer van de installaties, de sturing op de energetische aspecten van de bedrijfsvoering en het stimuleren van energiebewust gedrag van individuele medewerkers door de afzonderlijke onderdelen van de rijksoverheid.

Zoals al eerder is geconstateerd, is energiebeheer slechts bij enkele onderdelen structureel ingevoerd. Bij de overige is onderkend dat dit voor het behalen van de doelstelling ook bij hen essentieel is. Hun intenties om hieraan nadere invulling en uitvoering te geven is tijdens de evaluaties duidelijk naar voren gekomen en heeft inmiddels bij een groot aantal onderdelen geleid tot bijvoorbeeld het uitvoeren of in voorbereiding nemen van (nieuwe) gedragscampagnes. Waar nodig zal de Novem extra ondersteuning verlenen bij het opzetten van concrete werkplannen en gedragscampagnes. Daarbij zal tevens worden aangestuurd op een betere onderlinge uitwisseling van praktijkervaringen en, voorzover dit nog niet het geval is, op een betere koppeling aan de bedrijfsinterne milieuzorg.

Gebleden is dat over de gehele linie energiebeheerders met name in grote gebouwen met complexe technische installaties, in aanvulling op de opleiding die zij voor deze functie hebben gekregen, veelal behoefte hebben aan meer ruimte in hun totale takenpakket voor het uitoefenen van hun beheerfunctie en vooral ook aan meer technische begeleiding en ondersteuning. Daarin kan, zoals inmiddels door veel convenantpartners is voorgenomen, deels worden voorzien door een verdergaande verankering van energiebeheer in zowel de eigen organisatie als dagelijkse bedrijfsvoering. Daarnaast beziet de Rijksgebouwendienst momenteel de mogelijkheden (incl. kosten en efficiencyvoordelen) om meer structureel te voorzien in de geconstateerde behoefte aan extra begeleiding en ondersteuning, bijvoorbeeld door de gerichte inzet van deskundige bedrijven.

Mede gelet op het langdurige en moeizame proces dat in de praktijk benodigd blijkt te zijn om gedragsverandering bij individuen te effectueren, verricht de Rijksgebouwendienst voorts onderzoek naar de mogelijkheden om zo'n gedragsverandering met nieuwe en innovatieve technieken te ondersteunen. Gedacht kan daarbij worden aan daglicht-afhankelijke schakeling van de kunstverlichting en afwezigheids-schakelingen. Een punt van speciale aandacht daarbij is dat dergelijke technieken geen verstoring van het reguliere bedrijfsproces mogen veroorzaken als gevolg van eventuele persoonlijke irritaties.

Bestuurlijk-organisatorische maatregelen

Op dit vlak zijn uit de evaluatie van najaar 1995 diverse aandachtspunten naar voren gekomen. Op veel van deze punten is in voorgaande paragrafen al nader ingegaan, zoals:

- verbetering van de registratie en toelevering van gegevens;
- meerjarige programmering van technische maatregelen en koppeling daarvan aan de reguliere onderhoudsplanning;
- verdergaande verankering van energiebesparing in de organisatie en

dagelijkse bedrijfsvoering, alsmede het draagvlak daarvoor bij het management;

- nadere koppeling aan de bedrijfsinterne milieuzorg;
- opleidingen en extra begeleiding/ondersteuning van energie-coördinatoren en -beheerders.

Over de resterende punten kan samenvattend het volgende worden opgemerkt.

In de geconstateerde behoefte aan betere afstemming, zowel binnen als tussen de verschillende partijen, zal worden voorzien. In dat kader is het voornemen ook de interdepartementale begeleidingscommissie van het EER-programma te versterken en te verbreden tot alle convenantpartijen die daarin zitting willen nemen.

Vooruitlopend op de periodieke managementrapportages per convenant aan de leiding van de convenantpartijen, zoals omschreven in de eerdere passage over de registratie van feitelijke gegevens, heeft de Rijksgebouwendienst in samenwerking met andere betrokken partijen zorggedragen voor verbetering van de managementinformatie op verschillende bestuursniveaus.

Financiële middelen

Vooralsnog bestaat bij vrijwel geen van de convenantpartijen de wens of behoefte tot herijking van de oorspronkelijk geraamde financiële middelen voor het EER-programma, die worden vrijgemaakt door herschikking tussen de begrotingen van de afzonderlijke onderdelen van de rijksoverheid en die van de Rijksgebouwendienst. Met enkele convenantpartijen vindt hierover nog nadere afstemming plaats.

Opgemerkt dient te worden dat hierbij nog niet in de beschouwing zijn betrokken de eventuele financiële consequenties van:

- een extra structurele technische begeleiding en ondersteuning van energiecoördinatoren en -beheerders door deskundige bedrijven, waarnaar nog onderzoek loopt;
- de eventuele toepassing van nieuwe en innovatieve technieken die de voorgestane gedragsverandering van individuele medewerkers ondersteunen;
- eventuele verdere efficiencyverbeteringsopties die voortvloeien uit het hierna vermelde onderzoek.

Afhankelijk van de uitkomsten van deze onderzoeken en de eventueel daarmee samenhangende financiële consequenties zullen hieromtrent nadere voorstellen aan het Kabinet worden voorgelegd bij de nadere invulling van de middelen die zijn vrijgemaakt voor extra CO₂-beperkende maatregelen en/of bij de voorbereiding van de begroting voor 1998.

Conclusie

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de uitvoering van het EER-programma inmiddels weliswaar op de meeste punten goed op gang is gekomen, maar dat nog grote slagen zullen moeten worden gemaakt (met name op het vlak van structureel energiebeheer), zeker bij de onderdelen van de rijksoverheid die nog relatief achterlopen. Gezien het tijdens de evaluaties van de convenanten getoonde draagvlak daarvoor, de uitgesproken intenties en de onmiskenbare extra impuls die van het omvangrijke evaluatieproces zelf is uitgegaan, mag worden verwacht dat die grote slagen ook daadwerkelijk zullen worden gemaakt. De conclusie uit de evaluatie die najaar 1995 is afgerond, namelijk dat de doelstelling van het vigerende energiebesparingsbeleid voor de rijkshuisvesting (20% efficiencyverbetering in het jaar 2000 ten opzichte van de situatie in 1989) bij ongewijzigde omstandigheden ten opzichte van de Ausgangssituatie haalbaar is, wordt hiermee door alle convenantpartijen onderschreven. Dit

neemt niet weg dat deze partijen, mede gelet op de efficiencyverbetering die al door eerdere energiebesparingsprogramma's bij de rijksoverheid is bereikt, die doelstelling nog steeds als ambitieus karakteriseren.

Kantelpuntonderzoek

In mijn eerder genoemde brief van november 1995 heb ik de toezegging gedaan een onderzoek te zullen laten uitvoeren naar het zogenaamde kantelpunt. Hiermee wordt bedoeld op het optimale percentage energie-efficiencyverbetering dat bereikt kan worden door het treffen van energiebesparende maatregelen, voordat de kosten daarvan, alsmede de milieuketeneffecten en (negatieve) gevolgen voor de bedrijfsprocessen van de gebouwgebruikers zwaarder gaan wegen dan de winst op energiegebied.

Voor het bepalen van dit kantelpunt is tevens meer inzicht nodig in diverse ontwikkelingen aangaande het energiegebruik bij de rijksoverheid, die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan en/of de komende jaren worden verwacht.

Het gaat onder meer om wijzigingen in de voorraad rijksgebouwen, werkplekautomatisering, hogere eisen vanuit de bedrijfsprocessen en de arbeidsomstandigheden van gebouwgebruikers aan de kwaliteit (en daarmee veelal de installatiegraad) van gebouwen, toepassing van nieuwe en innovatieve technieken, wijziging in regelgeving en verruiming van de openingstijden van rijksgebouwen.

Kwantificering van dergelijke factoren is nodig om uit de totaalcijfers over het energiegebruik af te kunnen leiden wat de resultaten zijn van het energiebesparingsbeleid en daarmee wat de bereikte energie-efficiencyverbetering is.

Dit is ook een voorwaarde voor een zinvolle invulling van de eerder genoemde, nog te ontwikkelen indicator inzake energie-efficiencyverbetering.

Gezien de complexiteit van de materie is als eerste stap een definitiestudie uitgevoerd. Hierin is een aanzet gegeven tot een afwegingsmodel van de genoemde positieve en negatieve gevolgen van energiebesparingsmaatregelen.

Op basis van nadere uitwerking en invulling van dit model kan, rekening houdend met de genoemde interne en externe ontwikkelingen, voor de diverse vormen van rijkshuisvesting bepaald worden wat onder de huidige randvoorwaarden het bedoelde kantelpunt is.

Onderdeel van de onderzoeksopdracht is tevens het presenteren van opties om dit kantelpunt te verleggen. Afhankelijk van de onderzoeksresultaten en de daarin opgenomen opties, die naar verwachting komend voorjaar beschikbaar zullen komen, zullen zonodig nieuwe voorstellen aan het kabinet worden voorgelegd.

Naar ik aanneem, heb ik u met het voorgaande voldoende geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer