

Verslag dossier - 19/1996

"publicatie"

Onderhoud Rijksgebouwen; een evaluatie van een evaluatie

1182 R

19 december 1996

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	3
1.1	Nota Onderhoud Rijkshuisvesting	3
1.2	Evaluatie Nota Onderhoud Rijkshuisvesting	4
1.3	Onderzoek	5
1.4	Relevante begrippen	5
2	Inzicht in doelbereiking NOR	7
2.1	Ontwikkeling onderhoudsvoorraad	7
2.2	Overige toezeggingen	9
3	Kwaliteit evaluatie	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Ontwikkeling onderhoudsvoorraad	12
3.3	Overige toezeggingen	17
4	Conclusies en aanbevelingen	18
4.1	Conclusies	18
4.2	Aanbevelingen	19
5	Reactie minister en nawoord Rekenkamer	21
5.1	Reactie minister	21
5.2	Nawoord Rekenkamer	22
Bijlage 1	Aspect-prioriteitenmatrix	24

Samenvatting

In de periode maart tot juni 1996 onderzocht de Rekenkamer of de evaluatie door de Rijksgebouwendienst van de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting voldoende inzicht bood in de mate waarin de toezeggingen in de nota zijn nagekomen en of de evaluatie aan bepaalde methodisch-technische en bruikbaarheidseisen voldeed.

De Rekenkamer acht het waardevol dat de Rijksgebouwendienst haar onderhoudsbeleid heeft geëvalueerd. De Rekenkamer concludeert echter dat de kwaliteit van de evaluatie op diverse punten tekort schiet en op verschillende onderdelen zou moeten worden aangevuld om een goede bouwsteen te kunnen zijn voor verdere beleidsvorming, bijvoorbeeld voor het derde Rijkshuisvestingsplan. De samenvattende conclusie uit de evaluatienota 'dat de Rijksgebouwendienst uitstekend op koers ligt met de uitvoering van de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting' is volgens de Rekenkamer niet in lijn met de lange termijn ontwikkeling die in de evaluatienota wordt geschetst. De stelligheid van deze conclusie staat in contrast met de kwaliteit van de gegevens en prognoses die ter onderbouwing daarvan dienen. De conclusie uit het evaluatierapport dat de middelen die naar aanleiding van de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting extra zijn toegekend mede hebben geleid tot een minder sterke stijging van de onacceptabele onderhoudsvoorraad wordt niet onderbouwd.

De Rekenkamer beveelt aan om de evaluatie van de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting (ENOR) op een aantal onderdelen aan te vullen vóór het uitbrengen van het derde Rijkshuisvestingsplan door:

- de samenvattende conclusie van de ENOR 'dat de Rgd uitstekend op koers ligt' te nuanceren;
- inzichtelijk te maken hoe (extra) budgetten zijn aangewend en wat de effecten op de doelstellingen waren;

- inzicht te geven in de betrouwbaarheidsmarges van de gepresenteerde cijfers;
- een onderbouwing te presenteren van de (nieuwe) prognoses van de onderhoudsvoorraad en de verdeling in een acceptabel en een onacceptabel deel;
- varianten door te rekenen en gevoeligheidsanalyses uit te voeren;
- het inzicht in doelbereiking aan te vullen waar dit niet uit de ENOR is af te leiden en waar mogelijk gebruik te maken van empirisch kwantitatieve gegevens.

Ten aanzien van toekomstige evaluatie-onderzoeken van het ministerie beveelt de Rekenkamer aan om rekening te houden met de volgende punten:

- Bij het formuleren van nieuwe en/of gewijzigde beleidsdoelstellingen aandacht besteden aan de uitwerking ervan en voorts een termijn noemen waarbinnen de doelstellingen worden gerealiseerd;
- In een beleidsevaluatie duidelijk maken of eventuele toezeggingen voldoende zijn nagekomen en verklaringen geven voor het eventueel niet nakomen van toezeggingen. Het (tijdig en gestructureerd) opbouwen van kennis over de invloed van factoren die bepalend zijn voor het al dan niet behalen van gestelde doelen kan in dat kader dienstbaar zijn;
- Voorkomen dat vooraf gemaakte keuzes over karakter en reikwijdte van een evaluatie de kwaliteit en bruikbaarheid ervan beperken.

De minister van VROM schreef in haar reactie dat de Rgd en de Rekenkamer verschillende vertrekpunten hadden gekozen. Zij onderschrijft in grote lijnen de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en zal deze betrekken bij de opstelling van het derde Rijkshuisvestingsplan.

I Inleiding

I.1 Nota Onderhoud Rijkshuisvesting

In 1988 maakte de Rijksgebouwendienst (Rgd) in het Rijkshuisvestingsplan I (RHP I, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 981, nrs. 1-5) melding van een aanzienlijke achterstand in de onderhoudssituatie van de rijkshuisvesting. Deze achterstand werd geraamd op f 300 miljoen. Hoewel er daarna een speciaal inhaalprogramma kwam voor de periode 1989-1994 van f 185 miljoen, nam de achterstand verder toe. Dit werd in 1993 gemeld in het RHP II (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 20 981, nrs. 7-8). Bij de behandeling hiervan in de Tweede Kamer werd een motie aangenomen waarin aan de regering werd verzocht zodanige voorstellen te doen dat bij het uitbrengen van het volgende Rijkshuisvestingsplan (RHP III) de onderhoudsachterstand tot aanvaardbare proporties zou zijn teruggebracht (motie De Jong en De Graaf, ingediend tijdens de uitgebreide commissievergadering over RHP II, 7 juni 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 20891, nr. 12 bijlage 4)).

Kort na het RHP II verscheen de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting (NOR, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 20 981, nrs. 11-12, september 1993). Volgens de NOR zou de totale onderhoudsvoorraad (het bedrag dat nodig is om alle onderdelen van alle gebouwen samen weer op het gewenste (technische) kwaliteitsniveau te brengen) bij ongewijzigd beleid toenemen van f 401 miljoen ultimo 1992 tot f 861 miljoen ultimo 2002. De omvang van de onacceptabele onderhoudsvoorraad werd geraamd op f 206 miljoen in 1992. Zonder nadere maatregelen zou deze oplopen tot f 700 miljoen in 2002. Om deze ongewenste ontwikkeling tegen te gaan werd voor de periode 1993-1997 in totaal f 145 miljoen aan het onderhoudsartikel van de Rgd toegevoegd. Daarnaast is door een herschikking binnen de Rgd-begroting f 28 miljoen toegevoegd aan het budget voor wat de Rgd aanmerkt als 'planmatig onderhoud' (zie tabel 1). Hierdoor

zou de onaanvaardbare onderhoudsvoorraad vanaf 1995 kunnen dalen en in 2002 onder f 200 miljoen kunnen uitkomen.

Tabel 1
Beschikbare financiële middelen voor 'planmatig onderhoud' vanaf 1993, in miljoenen gulden

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 e.v.
planmatig onderhoud	79	69	50	61	56	57
toegevoegd aan Rgd-begroting		27	26	46	46	46
via herschikking binnen Rgd-begroting				14	14	14
Totaal	79	96	76	121	116	117

Bron: Ministerie van VROM

I.2 Evaluatie Nota Onderhoud Rijkshuisvesting

Eind 1995 startte de Rgd een evaluatie van de NOR. (Naar deze evaluatie wordt verder verwezen met 'ENOR'). De Rgd wilde onderzoeken 'of de doelstellingen van het gewijzigde beleid van de Rijksgebouwendienst op het gebied van onderhoud tot dusverre zijn bereikt' en 'tevens wordt ingegaan op de overige toezeggingen in de NOR'. 'Het formuleren van een mogelijk gewijzigde beleidskoers op basis van de resultaten valt buiten deze doelstelling.' (ENOR, p. 15). De ENOR zal dienen als een van de bouwstenen voor het RHP III.

De ENOR is opgebouwd aan de hand van een inventarisatie van beleidsmatige toezeggingen die in de NOR zijn gedaan. Op grond van de toezeggingen die de Rgd onderscheidde zijn in de ENOR vijftien onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen hebben enerzijds betrekking op de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad en zijn kwantitatief van aard. Anderzijds zijn er kwalitatieve vragen die zijn afgeleid uit de 'overige toezeggingen'. Deze 'overige toezeggingen' betreffen hoofdzakelijk doelen met betrekking tot beheersinstrumenten, die ondergeschikt zijn aan de hoofddoelstelling om 'verdere groei van de onderhoudsvoorraad te voorkomen'.

I.3 Onderzoek

De Rekenkamer heeft in de periode maart-juni 1996 een onderzoek ingesteld naar de ENOR. De Rekenkamer onderzocht of de ENOR voldoende inzicht bood in de mate waarin de toezeggingen in de NOR zijn nagekomen.

In algemene zin gelden de voorwaarden dat de toezeggingen zo veel mogelijk moeten zijn gekoppeld aan/uitgewerkt in toetsbare doelstellingen. De toezeggingen moeten zijn gekoppeld aan termijnen voor nakoming (tijdpad).

Bij het onderzoek naar de ENOR werden deze voorwaarden als volgt uitgewerkt:

- in de evaluatie moet zijn aangegeven en onderbouwd in welke mate de doelstellingen zijn bereikt;
- in de evaluatie moet zijn aangegeven waar men zich op het tijdpad bevindt;
- indien blijkt dat toezeggingen (nog) niet zijn nagekomen respectievelijk doelen (nog) niet zijn gehaald moeten oorzaken hiervoor in de evaluatie worden genoemd.

Daarnaast onderzocht de Rekenkamer of de ENOR voldeed aan de methodisch-technische en bruikbaarheidseisen ten aanzien van kwaliteit van gegevens, van analyses en van conclusies. Zij wilde daarmee een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van verantwoordings- en besluitvormingsinformatie aan de Tweede Kamer. De Rekenkamer wilde eveneens vaststellen of de ENOR een goede basis zou kunnen vormen voor verdere beleidsvorming met betrekking tot het onderhoud van de rijkshuisvesting.

De Rekenkamer zond haar bevindingen eind september 1996 voor commentaar aan de minister van VROM. Zij reageerde eind oktober 1996. De hoofdlijnen van haar reactie zijn opgenomen in dit rapport.

I.4 Relevante begrippen

De onderhoudsuitgaven worden geboekt onder artikelnummer 01.09 'Onderhoud en exploitatie' van hoofdstuk XI B van de Rijksbegroting. Dit artikel is onderverdeeld in een aantal posten:

- geormerkte budgetten, die uitsluitend voor specifieke categorieën gebouwen en/of gebruikers zijn bedoeld; deze budgetten bevatten middelen voor zowel planmatig als dagelijks onderhoud voor de desbetreffende categorieën;
- dagelijks onderhoud: dit is gericht op het verlengen van de levensduur van bouw- en installatiedelen. Het bestaat uit klachtenonderhoud (naar aanleiding van een opgetreden storing, klacht of calamiteit zoals brand of storm) en regelmatig terugkerende werkzaamheden, zoals het inzetten van nieuwe beglazing als gevolg van glasbreuk en wettelijk verplichte keuringen voor installaties;
- planmatig onderhoud: dit betreft te plannen ingrepen die noodzakelijk zijn om bouwdelen die na verloop van tijd kwaliteitsverliezen hebben geleden, weer op een acceptabel niveau te brengen. Kwaliteitsverliezen zijn onder meer het gevolg van slijtage door gebruik en blootstelling aan weer en wind.

De NOR en ENOR zijn gericht op het planmatig onderhoud. Het dagelijks onderhoud blijft nagenoeg buiten beschouwing. Het budget voor planmatig onderhoud is rekenkundig gezien een 'restpost'. Het komt tot stand nadat eerst de omvang van de andere posten onder dit artikel is vastgesteld.

Vanaf 1991 is de Rgd gestart met het bepalen van de planmatige onderhoudsbehoefte van haar gebouwen door middel van onderhoudsinspecties. De Rgd maakt onderscheid in het acceptabele en onacceptabele deel van de onderhoudsvoorraad. De onderhoudsinspecteurs gebruiken bij hun inspecties de zogenaamde aspect-prioriteitenmatrix die de Rgd heeft ontwikkeld (bijlage 1). Zij beoordelen de kwaliteit van bouw- of installatiedelen en bepalen op basis van normbedragen de uitgaven die nodig zijn om onderdelen weer op het gewenste (technische) kwaliteitsniveau te brengen.

2 Inzicht in doelbereiking NOR

2.1 Ontwikkeling onderhoudsvoorraad

De Rgd inventariseerde de toezeggingen die in de NOR zijn gedaan. De ENOR is opgebouwd aan de hand van deze inventarisatie. Hoewel in de NOR concrete toezeggingen over het toekomstig verloop van de onderhoudsvoorraad zijn geformuleerd, zijn deze niet bij de inventarisatie betrokken, omdat de Rgd op dit punt in de eerste plaats koos voor de geactualiseerde weergave van de stand van zaken.

De Rekenkamer selecteerde uit de NOR de volgende drie doelstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad. Geen van de drie punten is in de ENOR expliciet vermeld als te evalueren doelstelling.

- 'de beleidskeuze ten aanzien van het onderhoud houdt (...) in dat een dusdanige financiële toevoeging ten behoeve van het onderhoud noodzakelijk en verantwoord is dat in de volgende kabinetsperiode de groei van de onderhoudsvoorraad in ieder geval wordt omgebogen tot een permanente daling. Met de hierboven beschreven toevoeging van financiële middelen wordt dit bewerkstelligd' (NOR, p. 4).
- 'de onacceptabele onderhoudsvoorraad daalt met deze maatregel vanaf 1995 en ligt, als gevolg van de financiële toevoeging, in 2002 onder de f 200 miljoen (in tegenstelling tot de omvang van bijna f 700 miljoen bij ongewijzigde financiële kaders)' (NOR, p. 3);
- 'Daarnaast dienen alle overige mogelijkheden die zich aandienen te worden benut om de onderhoudsvoorraad nog sterker en bij voorkeur versneld te doen dalen...' (NOR, p. 4).

De Rekenkamer constateerde dat de eerste twee doelstellingen toetsbaar zijn, de derde gedeeltelijk.

Over het al dan niet behalen van doelstellingen valt in de ENOR het volgende af te lezen: ten aanzien van de eerste toezegging ('de groei van de onderhoudsvoorraad ombuigen in een permanente daling') is in de ENOR vermeld dat de totale voorraad vanaf 1995 toeneemt, zij het dat het niveau onder de NOR-prognose ligt.

Ten aanzien van de tweede toezegging ('de onacceptabele voorraad vanaf 1995 te doen dalen en deze in 2002 onder f 200 miljoen te brengen') staat in de ENOR dat vanaf 1995 tot en met 1998 de onacceptabele onderhoudsvoorraad toeneemt (zij het op een lager niveau dan de NOR-prognose). De hoeveelheid onacceptabel onderhoud zal volgens de ENOR vanaf 2000 hoger zijn dan de NOR-prognose en in 2002 op f 224 miljoen liggen (f 171 miljoen acceptabel). In de NOR werd de onacceptabele onderhoudsvoorraad in 2002 na toevoeging van de extra financiële middelen geraamd op f 186 miljoen (f 237 miljoen acceptabel).

Ten aanzien van de derde toezegging ('de inzet van 'overige mogelijkheden' om de voorraad versneld te doen dalen') geldt dat in de ENOR de gerealiseerde en verwachte resultaten van enkele genoemde 'mogelijkheden' (voorraadmutaties, renovatie, invloed facetprogramma's) reeds zijn verwerkt. Van een 'versnelde daling' als gevolg hiervan is tot dusverre volgens de ENOR duidelijk sprake. In de toekomst zal dit effect volgens de ENOR aanmerkelijk teruglopen. Per saldo resulteert dit in een prognoselijn voor de onderhoudsvoorraad die vanaf 1995 stijgt. Overigens wordt uit de ENOR niet duidelijk of alle 'overige mogelijkheden' daarmee zijn benut.

De prognoses in de NOR waarin de voorgenomen beleidsinspanningen zijn verwerkt, zijn voor de eerste twee doelstellingen te beschouwen als het tijdpad waarlangs de gewenste neerwaartse ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad moet plaatsvinden. Voor de derde doelstelling ontbreekt een tijdpad. In de ENOR wordt voor de eerste twee doelstellingen inzicht geboden in de plaats die op dit tijdpad is bereikt door een bijgestelde prognose te presenteren en deze ontwikkeling met die uit de NOR te vergelijken. Geconstateerd wordt dat de totale onderhoudsvoorraad f 120 miljoen lager ligt dan geprognosticeerd werd ten tijde van de NOR, terwijl 'de

voorzien scherpere stijging' van de onacceptabele onderhoudsvoorraad zich niet heeft voltrokken. In de ENOR wordt aandacht besteed aan oorzaken voor het uiteenlopen van de prognoses en de realisaties.

De resultaten van de bovenstaande analyse zijn in tabel 2 samengevat.

Tabel 2
Doelstellingenanalyse toezeggingen onderhoudsvoorraad

	doelstelling				
	toets- baar	doel bereikt volgens ENOR	tijdpad	tijdpad bereikt volgens ENOR	oorzaken voor niet ha- len in ENOR
groei onderhoudsvoorraad omgebogen	ja	nee	ja	ja	ja
onacceptabele voorraad in 2002 kleiner dan f 200 miljoen	ja	nee	ja	nee	ja
alle overige mogelijkheden benut	deels	?	nee	nvt	?

? = niet uit de ENOR af te leiden

* tot het jaar 1999 ligt het niveau van de totale planmatige onderhoudsvoorraad onder dat van de NOR-prognose

2.2 Overige toezeggingen

Naast de toezeggingen op het terrein van de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad werden in de ENOR 11 overige toezeggingen uit de NOR geëvalueerd. De Rekenkamer constateerde dat bij de inventarisatie van de overige toezeggingen uit de NOR enkele toezeggingen in de ENOR niet expliciet aan de orde kwamen. Een reden hiervoor ontbrak. Een voorbeeld hiervan is de toezegging dat bij interne verzelfstandiging van geval tot geval zal worden afgewogen of budgetoverheveling plaatsvindt.

De elf overige toezeggingen die de Rgd heeft geëvalueerd zijn overwegend algemeen en kwalitatief van aard. Er zijn geen maatstaven of normen in vervat. Het gevolg is dat de onder-

zoeksvragen in de ENOR een open en niet-normatief karakter dragen ('Hoe is vormgegeven aan ...').

Voor vijf toezeggingen was onvoldoende uit de ENOR af te leiden of zij waren nagekomen. Twee toezeggingen waren nagekomen, en twee in enige mate. Voor twee toezeggingen werd expliciet aangegeven dat deze nog niet waren nagekomen.

Aan drie van de geëvalueerde toezeggingen was een tijdpad gekoppeld. Voor twee van deze drie toezeggingen was niet uit de ENOR af te leiden of het tijdpad was gehaald. Voor de derde toezegging was het voorgenomen tijdpad niet gehaald. Dat het tijdpad voor de overige toezeggingen ontbreekt heeft als gevolg dat de mate waarin toezeggingen zijn nagekomen hier niet op kon worden afgezet, en dat nadere analyses die daaruit zouden kunnen voortvloeien niet mogelijk zijn.

Voor twee van de toezeggingen die nog niet (geheel) waren nagekomen werd niet ingegaan op de oorzaken.

In de meeste gevallen werd de werking van de processen niet onderzocht of beoordeeld. Om na te gaan of doelen daadwerkelijk worden bereikt is dit inzicht nodig.

In tabel 3 zijn de uitkomsten van de analyse van de overige doelstellingen weergegeven.

Tabel 3
Doelstellingenanalyse overige toezeggingen

	toets- baar	doel bereikt volgens ENOR	doelstelling		oorzaken voor niet ha- len in ENOR
			tijdpad	tijdpad bereikt volgens ENOR	
allocatieproces	ja	?	-	nvt	nvt
uitvoering onderhoudsprogramma	ja	?	ja	?	nvt
afstemming met gebruiker	ja	?	ja	?	nvt
informatie over implementatie NOR	ja	ja	nvt	nvt	nvt
onderhoud ingebed in sectoranalyses	ja	deels	nee	nvt	ja
onderhoudsinspecties	ja	ja	ja	nee	nee
klachtenafhandeling	ja	deels	nee	nvt	nee
milieugericht onderhoud vormgegeven	deels	?	nee	nvt	nee
terugkoppeling van onderhoud naar nieuwbouw	deels	nee	nee	nvt	nee
monumentenonderhoud vormgegeven	deels	?	nee	nvt	nee
RTR aangescherpt	ja	nee	nee	nvt	ja

? = niet uit de ENOR af te leiden

3 Kwaliteit evaluatie

3.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de evaluatie van de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad en van de overige toezeggingen voldeed aan de methodisch-technische criteria. De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de gegevens, van de analyses en van de conclusies.

3.2 Ontwikkeling onderhoudsvoorraad

Met betrekking tot de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad bleek het onderzoek aan een aantal criteria niet te voldoen.

De kwaliteit van de gegevens

De Rekenkamer stelde op basis van dossieronderzoek vast dat geen inzicht bestaat in de mate van betrouwbaarheid van de gegevens over de onderhoudsvoorraad in de NOR en de ENOR. Er zijn geen betrouwbaarheidsmarges van de onderhoudsvoorraad vermeld in de NOR en de ENOR.

De Rgd meent dat er geen sprake is van factoren die een belangrijke invloed hebben op de betrouwbaarheid van de ramingen. De Rgd sprak desgevraagd van 'acceptabele bandbreedtes'.

Om conclusies te kunnen trekken over het verloop van de onderhoudsvoorraad tussen ultimo 1992 (meting NOR) en ultimo 1995 (meting ENOR) moeten de beide metingen vergelijkbaar zijn. De Rekenkamer constateerde dat er onzekerheid bestaat over deze vergelijkbaarheid. Ten eerste komt dat door de genoemde onbetrouwbaarheid van de beide onderhoudsramingen. Ten tweede zijn in de NOR de onderhoudsinspecties direct basis geweest voor de raming van de onderhoudsvoorraad, terwijl in de ENOR op basis van de onderhoudsinspecties behoefteplannen zijn opgesteld. De bedragen

in de behoefteplannen kunnen afwijken van de bedragen uit de inspecties. De Rgd heeft op basis van een professionele schatting bepaald dat hieruit een verschil voortvloeit van f 7 miljoen.

Voorwaarde voor een bruikbare analyse van de verschillen tussen de ramingen en de realisaties is een juist en volledig inzicht in de werkelijke uitgaven aan planmatig onderhoud. Daar waar werkzaamheden op het gebied van onderhoud en exploitatie worden gecombineerd met investeringswerkzaamheden, is onduidelijk op welk begrotingsartikel de uitgaven zijn verantwoord. Evenmin bestaat er een ondubbelzinnig onderscheid tussen dagelijks en planmatig onderhoud. De Rgd heeft zelf het vermoeden dat niet alle kosten die geboekt zijn onder het dagelijks en planmatig onderhoud daarvoor vallen op basis van de definities die in de NOR zijn gehanteerd. Hierdoor is geen juist en volledig inzicht in de werkelijke uitgaven voor planmatig onderhoud mogelijk.

Het verzoek in de NOR om extra financiële middelen is beargumenteerd met een prognose van het verloop van het acceptabele en het onacceptabele deel van de onderhoudsvoorraad. De Rekenkamer stelde vast dat de onderbouwing voor de verdeling van de onderhoudsprognose in acceptabel en onacceptabel onderhoud zowel in de NOR als in de ENOR ontbrak. De onderbouwing die de Rgd desgevraagd gaf bestond uit een globale schatting van het verloop van de onderhoudsvoorraad, met als basis de procentuele verdeling acceptabel-onacceptabel in de beide basisjaren. De Rgd heeft het voornemen om de veronderstelde ontwikkeling te monitoren door jaarlijks de aspect-prioriteitenmatrix te actualiseren.

De kwaliteit van de analyses

Een belangrijk onderdeel van de analyse van de uitkomsten van de ENOR betreft het geven van verklaringen voor het verschil tussen de onderhoudsvoorraad ultimo 1995 op basis van respectievelijk de NOR en de ENOR. In tabel 4 zijn de verschillen en de verklaringen die de Rgd aangaf weergegeven.

Tabel 4

De invloed van diverse factoren op het terugbrengen van de onderhoudsvoorraad ultimo 1995 op basis van de NOR (prognose) en de ENOR (realisatie), bedragen in miljoenen guldens (Bron: ENOR, p. 2)

	Prognose	Realisatie	Verschil
	NOR	ENOR	
uitgaven planmatig onderhoud	251	205	-46
voorraadmutaties	24	96	72
renovaties	12	80	68
facetprogramma's	9	27	18
behoefteplannen i.p.v. inspecties	0	7	7
totaal	296	415	119

In de ENOR (p. 1) wordt het volgende geconcludeerd:

'De inzet van de extra ter beschikking gestelde middelen, in combinatie met de uitvoering van andere programma's (...) hebben ertoe geleid dat de thans gemeten onderhoudsvoorraad circa f 120 miljoen gulden lager is dan enkele jaren geleden werd geprognostiseerd.'

De Rekenkamer constateerde echter op basis van de gegevens in de ENOR (realisatie uitgaven planmatig onderhoud volgens SBB) dat van het bedrag van f 53 miljoen dat in de periode 1993-1995 extra ter beschikking is gesteld voor planmatig onderhoud, f 46 miljoen niet hiervoor is gebruikt. Desgevraagd meldde de Rgd dat ten opzichte van de NOR f 43 miljoen extra was besteed aan dagelijks onderhoud.

De Rekenkamer constateerde dat de Rgd niet beschikt over inzicht in de mate waarin de overige onderscheiden factoren werkelijk effect hadden op de onderhoudsvoorraad. De kwantificering van de verklarende effecten die in bovenstaande tabel gegeven is, is tot stand gekomen op basis van het professionele oordeel van een medewerker van de Rgd. Er bestaan geen concrete voornemens om in de toekomst de verzameling van gegevens zodanig te structureren dat over het effect van verschillende factoren op de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad kennis wordt opgebouwd.

De Rekenkamer stelde vast dat de Rgd de mogelijke onjuistheid van de NOR-prognose niet als verklarende factor in de

bovenstaande analyse heeft betrokken. Ook het effect van wisselwerking met het dagelijks onderhoudsbudget wordt in de ENOR buiten beschouwing gelaten. Bij navraag gaf het ministerie aan dat de onderschrijving van het budget voor planmatig onderhoud grotendeels aan dagelijks onderhoud was besteed en dat hiervan waarschijnlijk een neerwaarts effect is uitgegaan op de onderhoudsvoorraad.

In de analyse is evenmin rekening gehouden met (efficiency)effecten van de nieuwe allocatiemethode ten opzichte van de 'oude' methode. In de oude methode werd het budget per m² onder de regionale directies verdeeld. Onder meer daardoor was niet gewaarborgd dat de middelen werden besteed aan de meest urgente projecten. De nieuwe methode werkt volgens prioriteiten die voortkomen uit de aspect-prioriteitenmatrix. De Rgd gaf aan dat hiervan een neerwaartse invloed was uitgegaan op de onderhoudsvoorraad.

De Rgd analyseerde ook de verschillen tussen de NOR- en ENOR-prognoses van de onderhoudsvoorraad voor de periode 1996-2002. Daaruit blijkt dat de ENOR-prognose voor de onacceptabele onderhoudsvoorraad na 1999 hoger ligt dan de NOR-prognose. De acceptabele voorraad ligt in de ENOR voortdurend op een lager niveau dan in de NOR werd verwacht.

Zoals al eerder werd opgemerkt kan uit de ENOR worden opgemaakt dat de lange termijn doelen uit de NOR om na 1995 een permanente daling van de onacceptabele voorraad te bewerkstelligen, niet worden bereikt. Hiervoor worden in de ENOR diverse oorzaken genoemd:

- 'de invloed van voorraadmutaties, renovaties en facetprogramma's zal lager zijn dan verwacht in de NOR' (ENOR, p. 2, ook hoofdstuk 5);
- 'relatief jonge gebouwen zijn nog in bescheiden mate zichtbaar in de gemeten onderhoudsvoorraad waardoor het zicht op de langere termijn op de onderhoudsvoorraad beperkt is' (ENOR, p. 3);
- de functionaliteit van een gebouw zal in de toekomst meer aandacht krijgen (ENOR, p.3);

- in de toekomst is meer geld nodig voor dagelijks onderhoud (NOR: f 48 miljoen, ENOR: f 64 - f 71 miljoen) (ENOR, p. 37).

Het relatieve belang van deze ontwikkelingen en de wijze waarop zij zijn betrokken in de prognoses zijn in de ENOR niet of nauwelijks toegelicht. Gevoeligheids- en/of variantenanalyses werden niet gemaakt.

Een belangrijke factor in de prognose van de onderhoudsvoorraad betreft voorts de verwachte groei door weersinvloeden en gebruik. Ten behoeve van de ENOR-prognoses zijn, ondanks de gewijzigde omvang en samenstelling van de voorraad, exact dezelfde aannames en cijfers gehanteerd als voor de NOR. De Rekenkamer stelde vast dat een evaluatie van de kwaliteit van de NOR-prognoses ontbrak. Toch wordt in de ENOR opgemerkt dat er tijdens de evaluatie geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat deze aannames onjuist zijn.

De kwaliteit van de conclusies

De belangrijkste boodschap van de ENOR is: 'De Rijksgebouwdienst ligt met de uitvoering van de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting uitstekend op koers.' En vervolgens: 'De inzet van de extra ter beschikking gestelde middelen, in combinatie met de uitvoering van andere programma's (...) en de invloed van afstoot en renovatie hebben ertoe geleid dat de thans gemeten onderhoudsvoorraad circa f 120 miljoen gulden lager is dan enkele jaren geleden werd geprognostiseerd. Een voorziene scherpe stijging van de onacceptabele onderhoudsvoorraad heeft zich aldus niet voltrokken. Het onacceptabele deel van de onderhoudsvoorraad zal zich naar het zich laat aanzien nog een aantal jaren op het zelfde niveau bewegen. (...) Voor de wat langere termijn dient rekening te worden gehouden met een structureel hogere onderhoudsbehoefte dan thans met de inspectiemethode kan worden gemeten...' (ENOR, p. 1).

De Rekenkamer merkt op dat de conclusie dat 'de Rgd uitstekend op koers ligt met de uitvoering van de NOR' niet strookt met de lange termijn ontwikkeling die in de ENOR is geschetst. In het bijzonder vertoont de onacceptabele voor-

raad een ontwikkeling waarbij de NOR-prognoses rond 2000 zullen worden overschreden. De conclusie dat 'extra ter beschikking gestelde middelen (mede) hebben geleid tot een minder sterke stijging van de onacceptabele onderhoudsvorraad' wordt in de ENOR niet onderbouwd.

3.3 Overige toezeggingen

Ten aanzien van de overige toezeggingen heeft de Rekenkamer eveneens opmerkingen over de kwaliteit van de gegevens, de analyses en de conclusies.

De kwaliteit van de gegevens

De Rekenkamer stelde vast dat bij de analyse van de doelstellingen geen gebruik is gemaakt van kwantitatieve gegevens. Voor enkele doelstellingen had het inzicht in de doelbereiking naar de mening van de Rekenkamer vergroot kunnen worden door empirische gegevens te presenteren, bijvoorbeeld ten aanzien van de mate waarin milieugericht onderhoud wordt uitgevoerd.

De kwaliteit van de analyses

De wijze waarop in de ENOR is weergegeven of en in hoeverre de toezeggingen zijn gevolgd door acties, is van beschrijvende aard. De beschrijvingen betreffen in veel gevallen een beschrijving van de opzet van de processen. In de ENOR lopen de beschrijving van de opzet die in de toekomst is gewenst en de vigerende opzet van de processen op een aantal plaatsen door elkaar heen (ENOR p. 24, 25).

De kwaliteit van de conclusies

De Rekenkamer stelde vast dat er sprake is van samenvattende conclusies zonder beleidsaanbevelingen. Dit komt overeen met het uitgangspunt. Op een enkel punt schoot ook hier de kwaliteit van de conclusies tekort. Zo werd in de ENOR geconcludeerd dat de allocatiemethodiek, waarbij de middelen worden verdeeld op basis van de urgentie van de projecten, geheel voldoet aan hetgeen is toegezegd in de NOR, terwijl een analyse van de werking van deze methodiek in de ENOR ontbrak.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De Rekenkamer acht het waardevol dat de Rijksgebouwendienst een evaluatie heeft verricht met betrekking tot het onderhoudsbeleid.

De ENOR biedt inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad. De waarde van de ENOR ligt in de eerste plaats bij de inventarisatie van de bestaande onderhoudsvoorraad. De Rekenkamer onderschrijft het belang van een goed en actueel inzicht in de onderhoudsvoorraad. Ze constateerde echter dat geen inzicht bestaat in de betrouwbaarheidsmarges van de gepresenteerde cijfers. Voor de overige toezeggingen biedt de ENOR matig inzicht in de mate waarin de toezeggingen in de NOR zijn nagekomen.

De kwaliteit van de ENOR is op onderdelen voor verbetering vatbaar. Het betreft vooral de kwaliteit en diepgang van de analyses van oorzaken voor het wel of niet halen van de doelstellingen. Een onderbouwing van de gepresenteerde prognoses is afwezig, evenals in de NOR. Daarnaast strookt de samenvattende conclusie van de ENOR ('de Rgd ligt met de uitvoering van de NOR uitstekend op koers') niet met de ontwikkeling op langere termijn die in de ENOR is geschetst. De uitspraak behoeft nuancering.

De aanwending en het effect van de middelen die bij de NOR extra ter beschikking gesteld zijn worden uit de ENOR niet duidelijk. De constatering in de ENOR dat de inzet van de extra middelen er mede toe heeft geleid dat de thans gemeten onderhoudsvoorraad lager is dan werd geprognosticeerd in de NOR wordt in de ENOR nergens onderbouwd. Uit de ENOR blijkt dat het budget dat in de periode 1993-1995 extra ter beschikking is gesteld voor planmatig onderhoud niet daar-

voor is gebruikt. Verwacht mag worden dat in een evaluatienota wordt aangegeven waar het geld wel voor is gebruikt.

De Rekenkamer is van oordeel dat de keuzes die de Rgd maakte met betrekking tot de inrichting van de evaluatie, de waarde van de evaluatie beperkten: de ENOR heeft een inventariserend karakter, was niet gericht op het feitelijk functioneren van processen binnen de Rgd en bevatte geen beleidsmatige aanbevelingen. De ENOR werd voor een groot deel gericht op toezeggingen die betrekking hebben op doelen met betrekking tot beheersinstrumenten; de relatie met het hoofddoel en de effecten daarop worden in de ENOR niet onderzocht.

De Rekenkamer is van mening dat de ENOR op onderdelen aangevuld zou moeten worden om een goede basis te vormen voor verdere beleidsvorming, bijvoorbeeld als bouwsteen voor het RHP III.

4.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt aan bij het formuleren van nieuwe en/of gewijzigde beleidsdoelstellingen aandacht te besteden aan de uitwerking daarvan. Daarbij moet waar mogelijk een termijn worden genoemd waarbinnen de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Bij instrumentele doelen verdienen de relatie met de hoofddoelstelling en de bijdrage aan de verwezenlijking daarvan aandacht.

De Rekenkamer beveelt aan bij nieuwe beleidsevaluaties extra aandacht te besteden aan de inrichting en opzet ervan. Naar de mening van de Rekenkamer moet in een beleidsevaluatie duidelijk worden of eventuele toezeggingen voldoende zijn nagekomen en verklaringen worden gegeven voor het eventueel niet nakomen van toezeggingen. Voorkomen dient te worden dat vooraf gemaakte keuzes de kwaliteit en bruikbaarheid van de evaluatie beperken.

Zo wint een evaluatie veelal aan waarde als bij de analyse naast de opzet van processen ook het feitelijke verloop ervan

wordt beschreven en beoordeeld en beleidsmatige aanbevelingen worden toegevoegd.

De Rekenkamer beveelt aan om naast prognoses van de onderhoudsvoorraad en de verdeling daarvan in een acceptabel en een onacceptabel deel ook een onderbouwing te presenteren. Het doorberekenen van varianten en het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses voor gehanteerde veronderstellingen kunnen daarbij het inzicht ten behoeve van beleidsvorming vergroten.

Zij beveelt ook aan bij de volgende onderhoudsmeting expliciet aan te geven wat de betrouwbaarheidsmarges van deze meting zijn.

Ter verbetering van de kwaliteit van de analyses is het van belang kennis op te bouwen over de factoren die de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad bepalen en hun relatieve invloed.

De Rekenkamer beveelt aan in toekomstige evaluaties over de ontwikkeling van de onderhoudsvoorraad op te nemen hoe de (extra) ter beschikking gestelde budgetten zijn aangewend en wat de effecten op de te realiseren doelstellingen zijn.

5 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

5.1 Reactie minister

De minister van VROM gaf in haar antwoord aan dat de Rgd zelf de gevolgde werkwijze, die betrekkelijk nieuw is in de Rijksoverheid, als nuttig en werkzaam heeft ervaren.

De kritiek van de Rekenkamer bracht zij in relatie met het verschil in gekozen vertrekpunten. Het rapport van het departement was wat haar betreft in de eerste plaats bedoeld om de gegevens over de onderhoudsvoorraad te actualiseren terwijl de Rekenkamer naar haar mening de nadruk legde op een aantal ex ante elementen. De minister merkte daarnaast op dat de technische eisen die de Rekenkamer stelde uitgaan boven wat daarover interdepartementaal tot nu toe is overeengekomen. Strengere eisen zouden echter wat haar betreft in verband met de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet wellicht wenselijk en bespreekbaar zijn. Aangezien de Rekenkamer vooraf bekend was met de onderzoeksopzet, had zij graag in die fase reeds reacties van de Rekenkamer ontvangen.

De minister was met de Rekenkamer van mening dat de conclusie uit de evaluatie dat de Rgd 'uitstekend op koers' ligt nuancering behoeft en merkt op dat zij dit heeft gemeld bij de ontwerpbegroting 1997. Het streefniveau uit de NOR voor de onacceptabele onderhoudsvoorraad in 2002 wordt naar verwachting niet gehaald. De minister voegde daaraan toe dat het voorziene niveau echter flink onder het niveau ligt dat was becijferd als geen maatregelen waren getroffen.

De minister erkent dat een deel van de extra toegewezen middelen de eerste jaren niet is toegevloeid naar planmatig onderhoud, maar naar dagelijks onderhoud. Zij onderkent dat een scherpe scheiding tussen het zogenaamd planmatig

onderhoud en het dagelijks onderhoud in praktijk niet altijd duidelijk en doelmatig is. Zij geeft aan in de toekomst meer inzicht te willen verwerven over de relatie tussen beide onderhoudssoorten en bijbehorende budgetten.

De minister zal op diverse wijzen trachten in de toekomst inzicht te bieden in de betrouwbaarheidsmarges van de gepresenteerde cijfers. Zij gaf aan voornemens te zijn om in het derde Rijkshuisvestingsplan bijgestelde en onderbouwde prognoses van de onderhoudsvoorraad te presenteren waarbij varianten- en gevoeligheidsanalyses zullen worden opgenomen.

De minister is het met de Rekenkamer eens dat inzichten in doelbereiking moeten worden aangevuld waar dit niet uit de ENOR is af te leiden. Acties hiertoe zijn inmiddels in gang gezet.

De aanbevelingen voor toekomstig evaluatie-onderzoek onderschrijft de minister in algemene zin.

5.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer merkt op dat naar haar oordeel niet zozeer sprake is van 'verschil in vertrekpunten' maar veel meer van verschillende ambitieniveaus met betrekking tot de informatie die een evaluatie zou kunnen of moeten bevatten om een goede oordeelsvorming over het gevoerde beleid mogelijk te maken.

Het ministerie streeft met de ENOR naar een evaluatie van de toezeggingen in de NOR. Een actualisering van de onderhoudsvoorraad vormt daarvan uiteraard een belangrijk onderdeel. Inzicht in de betrouwbaarheid van gehanteerde gegevens en een grondige analyse van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan of zich kunnen voordoen is echter evenzeer van belang voor de oordeelsvorming over het gevoerde en te voeren beleid met betrekking tot de rijkshuisvesting. Meer aandacht hiervoor is dan ook gewenst.

De normen die de Rekenkamer in haar onderzoek heeft gehanteerd gaan - deels - uit boven interdepartementaal overeengekomen normen. De gehanteerde normen, die betrekking hadden op de kwaliteit (betrouwbaarheid) van de gehanteerde gegevens, de uitgevoerde analyses en de onderbouwing van de conclusies zijn volgens haar echter vanzelfsprekend. Overleg over uitbreiding van de normen zal naar verwachting in IOFEZ-verband worden opgestart.

Op grond van het onderzoeksvoorstel van het ministerie kon de Rekenkamer nog niet voorzien welke inhoudelijke kritiekpunten zij zou hebben bij de evaluatie. De kritiekpunten betreffen immers de wijze waarop het onderzoek in de praktijk is uitgevoerd en de wijze waarop de bevindingen in het rapport zijn verwoord.

De Rekenkamer heeft met genoegen kennis genomen van de toezeggingen en voornemens van de minister waar het gaat om de presentatie en onderbouwing van toekomstige beleidsdocumenten over het onderhoud van rijkshuisvesting. Zij ziet deze met belangstelling tegemoet.

Bijlage 1 Aspect-prioriteitenmatrix

Aspect	Prioriteit									Totaal
	laag	8	7	6	5	4	3	2	hoog	
1. Veiligheid en gezondheid							10,1	4,8	5,0	19,0
2. Cultuurhistorische waarde						1,4	1,1	4,2		6,7
3. Bedrijfsprocessen afnemer					32,5	23,8	53,9			110,2
4. Functioneren bouw-en inst.delen				8,5	12,3	55,4				76,2
5. Belevingswaarde			4,8	3,0	14,6					22,4
6. Financiële gevolgschade		0,1	2,0	2,6	3,1	5,2	8,5			21,5
7. Technische redenen	25,1	32,3	22,1							79,5
Totaal	25,1	32,4	28,9	14,1	62,5	85,8	73,6	9,0	5,0	336,4
Totaal binnenonderhoud			21,4	21,4	21,4					64,2
Totaal	25,1	32,4	50,3	35,5	83,9	85,8	73,6	9,0	5,0	400,6

Acceptabel

Onacceptabel

Peildatum 1-1-1993. Bron: Nota Onderhoud Rijkshuisvesting

De onderhoudsvoorraad is in de Rgd-inspectiemethode onderverdeeld naar aspecten en prioriteiten. Aspecten hebben betrekking op de consequenties van de onderhoudsachterstand. Prioriteiten drukken de ernst van de onderhoudsachterstand uit. Er worden negen prioriteitsniveaus onderscheiden. Elke cel in deze matrix geeft de onderhoudsvoorraad aan op een gegeven peildatum, uitgedrukt in een bedrag voor het aspect en de prioriteit. Links van de zwarte lijn is het acceptabele deel, rechts van de zwarte lijn is het onacceptabele deel¹.

Onacceptabel is dat onderhoud waarvan het uitblijven in ernstige mate afbreuk doet aan het gebruik van het gebouw en het economische beheer van het gebouw. Bij het acceptabele deel van de onderhoudsvoorraad is dit alles in mindere mate het geval. Wel zal een deel hiervan door invloed van gebruik, weer en wind in de loop der jaren onacceptabel worden.

¹ Deze grens is in overleg met de Adviescommissie voor de Rijksdienst - subcommissie huisvesting en de departementen bepaald (27 april 1993).