

## IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN  
EN ORGANEN VAN DE EUROPESE UNIE

## REKENKAMER

**Verslag over de doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank betreffende het begrotingsjaar 2005, vergezeld van de antwoorden van de Europese Centrale Bank**

(2007/C 313/01)



(© www. LAUblab.com)

Foto van het toekomstige hoofdkantoor van de ECB

## INLEIDING

1. De doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank (ECB) door de Rekenkamer wordt voorgeschreven in artikel 27.2 van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) en van de Europese Centrale Bank <sup>(1)</sup>. Het voor het begrotingsjaar 2005 geselecteerde controleonderwerp was het beheer van het project betreffende het nieuwe gebouw van de ECB (NEP, New ECB Premises). De Rekenkamer verrichtte ook een follow-upcontrole naar de efficiëntie van het beleid inzake personele middelen bij de ECB.

## HET NIEUWE GEBOUW VAN DE ECB

2. De ECB zal zijn nieuwe gebouw in Frankfurt op het terrein van de „Grossmarkthalle” (voormalige groothandelsmarkt) optrekken. Door het nieuwe ECB-gebouw met een oppervlakte van circa 186 000 vierkante meter zullen de historische gebouwen worden gecombineerd met een ongeveer 185 meter hoge kantoorstoren. Het huidige budget belooft circa 850 miljoen euro, inclusief ongeveer 500 miljoen euro aan bouwkosten <sup>(2)</sup>.

3. De controledoelstelling van de Rekenkamer was de doelmatigheid van het beheer van het NEP-project te beoordelen, alsmede de naleving hierbij van de toepasselijke regels. De Rekenkamer ging na of de ECB had gezorgd voor:

- een doelmatige planning en organisatiestructuur;
- de opzet van een passend kader voor risicobeheer, monitoring, controle en rapportage, rekening houdend met het complexe karakter van het NEP-project;
- toepassing van adequate procedures voor aanbestedingen in het kader van het NEP-project overeenkomstig de algemeen toepasselijke regels.

4. De controle had betrekking op de periode van september 2001 tot augustus 2006, waarbij de mededinging om de selectie van het ontwerp van het gebouw en de technische aspecten van de door de ECB vastgestelde specificaties buiten beschouwing werden gelaten. Voorts werd bij de controle gekeken naar verdere ontwikkelingen van het NEP-project.

## Planning en organisatiestructuur

5. Door de voor het NEP-project opgezette organisatiestructuur kon de ECB in haar bestaande behoeften voorzien. Deze structuur werd opgezet voordat in december 2005 het definitieve besluit tot bouwen werd genomen, dat tevens gedetailleerde bouwspecificaties bevatte.

<sup>(1)</sup> Artikel 27.2 luidt: „De bepalingen van artikel 248 van het Verdrag zijn uitsluitend van toepassing op een doelmatigheidscontrole van de ECB.”. De institutionele bepalingen met betrekking tot de Europese Centrale Bank zijn opgenomen in artikel 110 van het EG-Verdrag.

<sup>(2)</sup> Tegen prijzen van 2005.

6. In 2001 was aanvankelijk gepland dat het project in het derde kwartaal van 2008 zou worden afgerond. Inmiddels is de voltooiing uitgesteld tot eind 2011 <sup>(3)</sup>. Dit houdt hoofdzakelijk verband met de invoeging van twee fasen die aanvankelijk niet waren gepland: een herzieningsfase en een optimalisatiefase. De herzieningsfase duurde tien maanden, gevolgd door een optimalisatiefase van dertien maanden waarin een kostenreductie van 30 % werd bereikt. De vertraging met de afronding van het project leidt evenwel tot extra huurkosten.

## Risicobeheer, monitoring, controle en rapportage

7. De ECB heeft een passende, samenhangende monitoring-, controle- en rapportagestrategie ontwikkeld en ingevoerd.

8. Hoewel er een kader voor risicobeheer is opgezet, zijn er ten aanzien van het risicobeheer enkele tekortkomingen vermeld in het risicoregister. Tegen augustus 2006 had de Rekenkamer het voor het NEP-project aangelegde register inzake risico's onderzocht dat voor elk onderdeel een beschrijving, de potentiële impact, de maatregel, eigenaar en status aangaf. De ECB had ruim 100 potentiële risico's in het risicoregister opgenomen met een schaal van 1 (lage impact en weinig waarschijnlijk) tot 25 (hoge impact en zeer waarschijnlijk).

9. Dit register gaf niet altijd een duidelijk beeld van de onderdelen met het meeste risico, de kans dat dit risico zou optreden en het tijdsbestek: de risico's waren niet altijd op coherente wijze geformuleerd en werden soms verward met subrisico's <sup>(4)</sup>. Verder waren de diverse reputatierisico's over het hele risicoregister verspreid en waren zij soms betrekkelijk laag ingeschaald <sup>(5)</sup>; in een aantal gevallen was slechts een subrisico in het register opgenomen en was het hoofdrisico weggelaten.

## Aanbesteding

10. De algemene aanbestedingsregels en -procedures van de ECB die voor de met het NEP-project gepaard gaande aanbestedingsactiviteiten worden toegepast, waren adequaat. Deze regels voorzagen echter niet in een formele beroepsprocedure en legden niet de criteria voor het uitsluiten van abnormaal lage offertes vast. Hoewel de ECB zich inspant om te voldoen aan de vereisten van de EU-richtlijn <sup>(6)</sup>, werden de drempels niet systematisch aangepast op basis van de vereisten van de richtlijn.

<sup>(3)</sup> Het tijdschema voor de ontwikkeling van het project is weergegeven in de bijlage.

<sup>(4)</sup> Zo is het onder nummer 4 ingedeelde risico „Eén grootschalige verhuizing in december 2011 is onmogelijk vanwege de kernactiviteiten” minder kritiek en vormt het een subrisico van het onder nummer 13 ingedeelde risico „De verhuizing naar het nieuwe gebouw ondervindt (om wat voor reden ook) vertraging — bestaande huurcontracten moeten worden verlengd — verlenging tijd/kosten”.

<sup>(5)</sup> Zo was het risico „Illegale indienstneming door aannemers/onderaannemers” als nummer 43 ingeschaald.

<sup>(6)</sup> De Europese richtlijn inzake het plaatsen van overheidsopdrachten (Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, die uiterlijk 31 januari 2006 ten uitvoer had moeten worden gelegd) is niet rechtstreeks toepasselijk, aangezien richtlijnen tot de lidstaten zijn gericht.

11. In het algemeen werden bij de NEP-aanbestedingen de regels en procedures van de ECB in acht genomen, maar de puntentoekenning was soms onduidelijk en gebaseerd op sub-criteria die niet uitdrukkelijk als beoordelingscriteria waren aangegeven. Verder waren de meeste vrijstellingen weliswaar naar behoren goedgekeurd en onderbouwd, maar was in bepaalde gevallen de motivering van de vrijstelling twijfelachtig, of niet formeel gedocumenteerd.

12. Bij een aantal aanbestedingen is er geen bewijs voorhanden dat er altijd een optimale kosteneffectiviteit werd bereikt. Bij sommige van deze aanbestedingen was niet voldoende duidelijk wat de aanbestede diensten precies inhielden, liepen de offertes onderling sterk uiteen en mochten de voor onderhandelingen geselecteerde inschrijvers hun offertes later ingrijpend wijzigen.

13. De Rekenkamer trof gebreken aan in de door de ECB verrichte controles van aanbestedingen met betrekking tot het werk van externe consultants. In één geval waren de door de ECB uitgevoerde controles op de puntenwaardering van de inschrijvingen niet te traceren. In een ander geval werd de aanbestedingsprocedure hoofdzakelijk geleid door de externe projectmanager, terwijl de deelname van de ECB niet duidelijk werd aangetoond.

#### **Conclusies en aanbevelingen**

14. Hoewel de aanvankelijke timing voor het voltooien van het project te optimistisch was, heeft de ECB over het algemeen een passende organisatiestructuur opgezet om te voorzien in haar bestaande behoeften en is zij erin geslaagd de totale kostenraming aanzienlijk te verlagen. De ECB heeft een adequaat monitoring-, controle- en rapportagekader voor het NEP-project opgezet. Hoewel een specifiek risicobeheerskader voor het NEP-project is opgezet, werden bij het risicoregister enkele gebreken geconstateerd.

De belangrijkste gebreken van het project werden vastgesteld bij de uitvoering van de aanbestedingen voor de NEP, doordat in sommige gevallen de aanbestedingsregels en -procedures van de ECB niet volledig in acht werden genomen.

15. De Rekenkamer beveelt de ECB aan:

- te blijven werken aan verbetering van haar risicobeheer binnen het NEP-project;
- haar eigen controles binnen de aanbestedingsprocedure te versterken en te waarborgen dat de aanbestedingsregels en -procedures volledig in acht worden genomen.

#### **FOLLOW-UP VAN DE CONTROLE VAN HET PERSONEELSBELEID**

16. De Rekenkamer verrichtte een follow-upcontrole van haar controle in 2004 naar de efficiëntie van het beleid inzake personele middelen bij de ECB.

17. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het algemene kader voor personeelsbeleid, met name op het punt van de beschrijving van een communicatiestrategie in het kader van het personeelsbeleid. Op andere punten was de tenuitvoerlegging nog gaande, zoals de omschrijving van essentiële prestatie-indicatoren (KPI's, *Key Performance Indicators*) voor alle organisatorische eenheden. Verder is de invoering van het vernieuwde IT-systeem ter verbetering van de betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens over verlof en afwezigheid van personeel uitgesteld tot 2008. Sommige specifieke richtlijnen en procedures werden nog niet vastgesteld, zoals de richtlijnen voor deeltijdwerk en de regels inzake tuchtprocedures.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 8 november 2007.

Voor de Rekenkamer  
Hubert WEBER  
President

## BIJLAGE

TABEL: ONTWIKKELING VAN HET NEP-PROJECT

Mededingingsfase			Optimalisatiefase	Planningfase	Bouwfase		Ingebruikneming van het gebouw
November 2002-december 2004			Januari 2005-februari 2006	Maart 2006-november 2008	Januari 2008-december 2011		Eind 2011
Mededingingsfase (1e deel)	Mededingingsfase (2e deel)	Revisiefase (3e deel)	Optimalisatiefase	Voorlopige planning Gedetailleerde planning Planning voor bouwvergunning Planning voor aanbesteding	Voorbereidende bouwwerkzaamheden	Voornaamste bouwwerkzaamheden	
Internationale mededinging met 80 deelnemers	Internationale mededinging met 12 deelnemers  Toekenning eerste prijs	met 3 deelnemers	Optimalisatie van het project door een aanzienlijke kostenreductie	Planning opzet met verschillend detailniveau, voorbereiding en aanvraag van de bouwvergunning, voorbereiding aanbesteding bouwwerkzaamheden	Voorbereidende bouwwerkzaamheden	Constructie van nieuwe gebouwen	Verhuizing
Hoogte 150 m	Hoogte 150 m	Hoogte gebracht op 180 m	Hoogte 180 m	Hoogte 185 m			

Bron: ECB.

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK**

De Europese Centrale Bank (ECB) verwelkomt het verslag van de Europese Rekenkamer voor het begrotingsjaar 2005 en spreekt haar waardering uit voor de erkenning door de Rekenkamer dat de ECB een adequate organisatiestructuur heeft opgezet voor het nieuwbouwproject van de ECB (de zogeheten *New ECB Premises*, ofwel NEP) teneinde aan haar huidige behoeften te voldoen, en een passend en samenhangend controle- en verslagleggingskader heeft opgezet. De ECB heeft tevens met genoegen vernomen dat de Rekenkamer de algemene aanbestedingsregels en -procedures van de ECB die worden toegepast op aanbestedingsactiviteiten met betrekking tot het NEP-project toereikend acht.

De ECB heeft notitie genomen van de door de Rekenkamer naar voren gebrachte opmerkingen en suggesties voor verbeteringen. Hieronder staan de opmerkingen van de ECB met betrekking tot specifieke paragrafen.

**Paragraaf 7/9:** Het NEP-risicoregister is een evoluerend product dat regelmatig wordt geëvalueerd. De ECB heeft notitie genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer en heeft daar inmiddels gevolg aan gegeven.

**Paragraaf 10:** De ECB heeft in een formeel ECB-besluit (besluit van de ECB van 3 juli 2007 tot vaststelling van de regels inzake aanbesteding) geactualiseerde aanbestedingsregels gepubliceerd. Met dit besluit is een formele beroepsprocedure geïntroduceerd, is de zinsnede „abnormaal lage inschrijvingen” nader gedefinieerd, en zijn de drempelbedragen geactualiseerd in overeenstemming met de richtlijn waarop het besluit is gebaseerd. Er zullen regelmatig controles worden uitgevoerd om er zorg voor te dragen dat wijzigingen in de richtlijn wanneer nodig worden geïncorporeerd.

**Paragraaf 11:** De ECB is transparant bij het publiceren van de belangrijkste evaluatiecriteria in aanbestedingsdocumenten („Uitnodiging tot inschrijving” voor openbare aanbestedingen en „Verzoek om voorstel” voor een procedure van drie of vijf prijsopgaven). In één geval kwamen de bewoordingen in het evaluatieverslag niet geheel overeen met de gepubliceerde subcriteria voor de evaluatie. De evaluatierangschikking is gebaseerd op de gepubliceerde criteria.

**Paragraaf 12:** De standaarddocumentatie voor het aanbestedingsproces omvat in het algemeen gedetailleerde evaluatieverslagen, technische beoordelingen, prijsberekeningen, notulen van onderhandelingsbesprekingen en documentatie van vergaderingen van het Comité aanbestedingen.

**Paragraaf 13:** Het aanbestedingsproces werd te allen tijde volledig beheerd door ECB-medewerkers. De rol van de externe projectleider beperkte zich tot ondersteuning, organisatie en documentatie van het evaluatieproces. Alle aanbestedingsbeslissingen werden door de ECB genomen. Herziene documentatiestandaarden waarborgen thans dat de controle van de ECB over het aanbestedingsproces duidelijk gedocumenteerd wordt. Dergelijke documenten vormen de neerslag van het proces en laten zien dat voor alle aanbestedingen de beste prijs/kwaliteitsverhouding wordt gerealiseerd.

**Follow-up van de controle van het personeelsbeleid:** De ECB blijft zich ten volle inzetten voor het invoeren van verdere kern-elementen van haar totale HR-kader.