

Speciaal verslag

Kantoorruimte van de EU-instellingen — Enkele goede beheerspraktijken, maar ook diverse tekortkomingen

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-04
Reikwijdte en aanpak van de controle	05-08
Reikwijdte van de controle	05-07
Aanpak van de controle	08
Opmerkingen	09-89
De instellingen passen gemeenschappelijke beginselen toe en werken uitgebreid samen	09-27
De instellingen hebben een gebouwenstrategie opgesteld, maar die is soms achterhaald en omvat geen scenarioplanning	10-13
De instellingen passen gemeenschappelijke besluitvormingsbeginselen toe	14-19
Er vindt uitgebreide interinstitutionele samenwerking plaats	20-22
De instellingen maken in zekere mate gebruik van Het Nieuwe Werken, maar hebben de kosten en baten van de uitgevoerde projecten in het kader van HNW nog niet geëvalueerd	23-27
De besluiten met betrekking tot kantoorruimte zijn goed onderbouwd, maar de mechanismen voor de financiering van bouwprojecten zijn vaak complex, wat gevolgen heeft voor de budgettaire transparantie	28-42
De gastlanden bieden de instellingen doorgaans ondersteuning en gunstige voorwaarden	31-35
Over het geheel genomen waren de besluiten inzake de verwerving van kantoorruimte in orde	36-37
De financieringsmechanismen van grote bouwprojecten zijn vaak complex, wat gevolgen heeft voor de budgettaire transparantie	38-42
Grote bouwprojecten lopen vertraging op en in sommige gevallen wordt de begroting aanzienlijk overschreden	43-54
Het project van het Hof van Justitie: binnen de begroting en op schema	44
Het Europegebouw van de Raad: binnen de begroting, maar vertraagd	45-47

Het KAD II-project van het Parlement: aanzienlijke vertragingen met extra kosten	48-50
Het JMO II-project van de Commissie: vertraging en extra kosten	51-54
De monitoring en verslaglegging zijn ontoereikend	55-69
De instellingen zien toe op verschillende aspecten, maar niet op indicatoren inzake een efficiënt gebruik en de kostenefficiëntie van gebouwen	56-62
De beschikbare gegevens zijn niet genormaliseerd, zodat het niet eenvoudig is instellingen met elkaar te vergelijken	63-69
De oppervlakte-indicatoren van de verschillende instellingen zijn vergelijkbaar, maar de kosten lopen sterk uiteen	70-89
De gemiddelde kantooroppervlakte is vergelijkbaar	72-79
De overeengekomen huur ligt doorgaans onder het marktniveau, maar de huur per persoon verschilt sterk per gebouw	80-86
De bouw- en aankoopkosten hangen af van het soort gebouw	87-89
Conclusies en aanbevelingen	90-101

Bijlagen

Bijlage I — Methode voor de berekening van de oppervlakte- en kostenindicatoren

Bijlage II — Lijst van in het verslag genoemde gebouwen

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Controleteam

Antwoord van het Europees Parlement

Antwoord van de Raad van de Europese Unie

Antwoord van de Europese Commissie

Antwoord van het Hof van Justitie

Antwoord van de Europese Centrale Bank

Samenvatting

I De instellingen besteden zo'n 11 % van hun begroting aan huishoudelijke uitgaven in verband met gebouwen. De samenstelling van de gebouwenportefeuille varieert en hangt af van het mandaat en de organisatiestructuur van de afzonderlijke instellingen, maar een aanzienlijk deel van de gebruikte ruimte is bestemd als kantoorruimte. De Commissie heeft de grootste gebouwenportefeuille, waarvan meer dan 80 % wordt gebruikt als kantoorruimte.

II Om een antwoord te geven op de hoofdvraag "Worden de EU-uitgaven voor kantoorruimte doelmatig beheerd?" hebben we onderzocht of de EU-instellingen met de meeste kantoorruimte (Parlement, Raad, Commissie, Hof van Justitie en ECB):

- a) gebouwenstrategieën vaststellen en samenwerken om kosten te besparen;
- b) hun kantoorruimte op doelmatige wijze verkrijgen;
- c) op passende wijze toezicht houden op en verslag uitbrengen over hun kantorenportefeuille.

III Over het algemeen constateerden wij dat de instellingen hun uitgaven voor kantoorruimte doelmatig beheren, maar dat de gebouwenstrategieën niet altijd geformaliseerd zijn en dat de bijbehorende planning niet optimaal is; de financieringsmechanismen van de grote bouwprojecten die wij analyseerden, waren vaak complex en hadden hierdoor in sommige gevallen gevolgen voor de budgettaire transparantie. De meeste van deze projecten werden gekenmerkt door vertragingen en in sommige gevallen aanzienlijke extra kosten. De monitoring en de verslaglegging met betrekking tot de gebouwenportefeuille van de meeste instellingen schieten tekort.

IV De instellingen werken samen en passen vergelijkbare besluitvormingsbeginselen toe. Ze zetten hun hoofdbeginselen en doelstellingen op het gebied van gebouwenbeheer echter uiteen in verschillende documenten. Sommige daarvan zijn achterhaald en andere worden zonder formele goedkeuring ten uitvoer gelegd. Zij houden bij de planning van hun vastgoedbehoeften geen rekening met verschillende scenario's. Op het moment van de controle hadden de instellingen de uitgevoerde projecten in het kader van Het Nieuwe Werken (HNW) nog niet geëvalueerd.

V De gastlanden bieden de instellingen gunstige voorwaarden voor het aankopen of huren van kantoorruimte en ondersteunen hen bij grote bouwprojecten. Wij hebben

vastgesteld dat de beslissingen inzake kantoorruimte goed onderbouwd waren. De financieringsmechanismen van de grote bouwprojecten die wij analyseerden, waren echter vaak complex en dit had gevolgen voor de budgettaire transparantie. De meeste van deze projecten hadden vertraging opgelopen, die in sommige gevallen leidde tot extra kosten.

VI De meeste instellingen zien in het kader van hun interne beheersprocessen niet regelmatig toe op indicatoren met betrekking tot een efficiënt gebruik en de kostenefficiëntie van gebouwen. Hoewel de instellingen met hun gebouwen in Brussel en Luxemburg zijn overeengekomen de meting van oppervlakten te harmoniseren, zijn de gegevens niet volledig genormaliseerd en zijn ze lastig te vergelijken. De verslaglegging inzake gebouwen aan de begrotingsautoriteiten laat geen vergelijking en geen analyse van de efficiëntie toe.

VII Uit onze analyse blijkt dat de instellingen de kantoorruimte op een vergelijkbare manier gebruiken. Bovendien hebben wij vastgesteld dat de huren die de instellingen zijn overeengekomen over het algemeen onder het marktniveau liggen. Uit een nadere analyse van de gehuurde gebouwen blijkt dat de jaarlijkse huur per persoon aanzienlijk verschilt per gebouw. De bouw- en aankoopkosten houden verband met de aard van het gebouw.

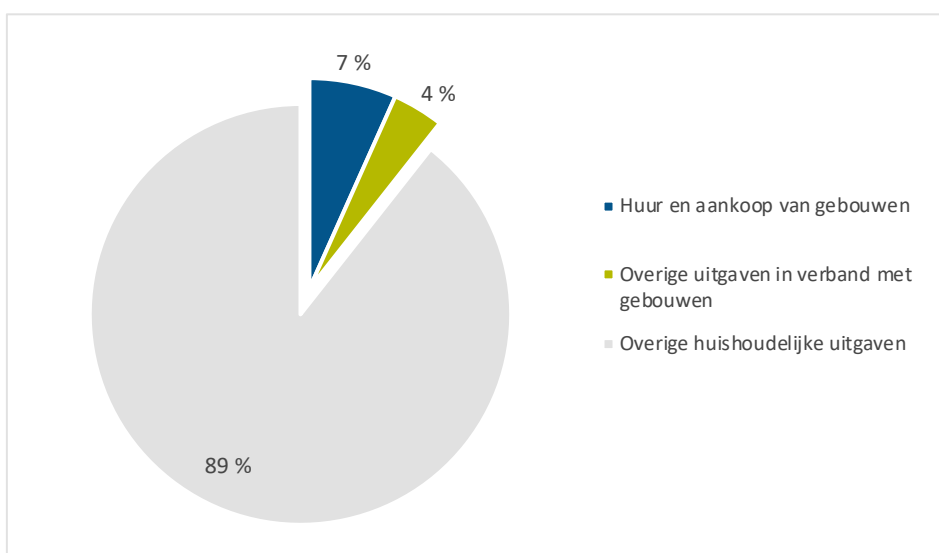
VIII Op basis van de opmerkingen in dit verslag bevelen wij de instellingen aan om:

- a) hun gebouwenstrategieën te actualiseren en te formaliseren en de planningsdocumenten regelmatig bij te werken;
- b) de projecten inzake Het Nieuwe Werken te evalueren;
- c) de budgettaire transparantie van het gebruik van financieringsmechanismen voor bouwprojecten te versterken;
- d) passende beheersprocedures op te zetten voor grote bouw- en renovatieprojecten; en
- e) de samenhang van de gegevens en de monitoring van de gebouwenportefeuille te verbeteren.

Inleiding

01 De uitgaven voor gebouwen zijn goed voor ongeveer 11 % (1 miljard EUR) van de totale huishoudelijke uitgaven van de instellingen van de Europese Unie (EU)¹, zoals blijkt uit **figuur 1**. Dit percentage is in de afgelopen vijf jaar stabiel gebleven, hoewel het is gedaald ten opzichte van tien jaar geleden. Ongeveer twee derde van de uitgaven voor gebouwen betreffen aankoop- en huurkosten; het resterende deel wordt voornamelijk besteed aan onderhoud, beveiliging en energie. **Figuur 2** laat zien dat er verschillen bestaan tussen de instellingen. Deze verschillen houden met name verband met verschillen in hun gebouwenportefeuilles.

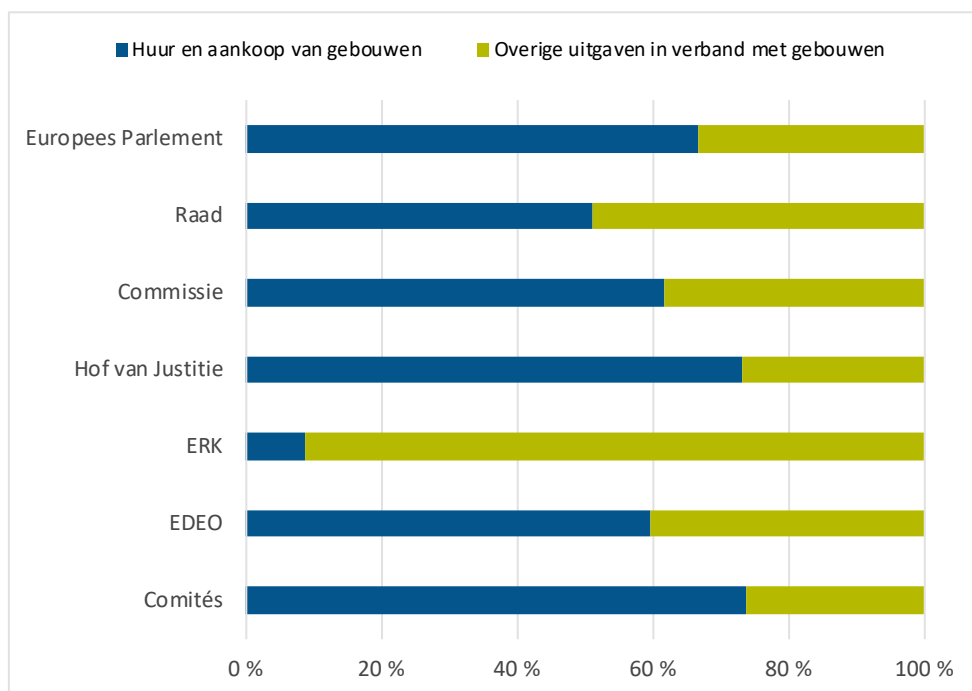
Figuur 1 — Administratieve uitgaven van de EU-instellingen



Bron: ERK, op basis van de algemene begroting van de EU voor het begrotingsjaar 2018.

¹ Parlement, Raad, Commissie, Hof van Justitie, ERK, EDEO, Comités (Comité van de Regio's en Europees Economisch en Sociaal Comité).

Figuur 2 — Uitgaven voor gebouwen²



Bron: ERK, op basis van de algemene begroting van de EU voor het begrotingsjaar 2018.

02 Eind 2016 gebruikten de bovenstaande instellingen een totale gebouwenoppervlakte van 2,5 miljoen vierkante meter (m²)³. Dat betekent een toename van 26 % ten opzichte van 2004, die te verklaren is uit de stijging van het aantal personeelsleden dat in de gebouwen van de instellingen werkt met 22 % in dezelfde periode⁴.

03 De instellingen hebben verschillende huisvestingsbehoeften. Zo wordt het merendeel van de accommodaties van de Commissie gebruikt als kantoorruimte. Andere instellingen, zoals het Parlement, de Raad en het Hof van Justitie gebruiken meer andersoortige ruimten, zoals ontmoetingsruimten, vergaderzalen, rechtszalen en publieke ontvangstruimten. De kantoorruimte⁵ maakt ongeveer 70 % uit van de totale

² De ECB en de EIB zijn niet opgenomen in deze analyse omdat de jaarrekeningen van deze instellingen geen nadere gegevens bevatten over de begrotingsuitgaven voor gebouwen.

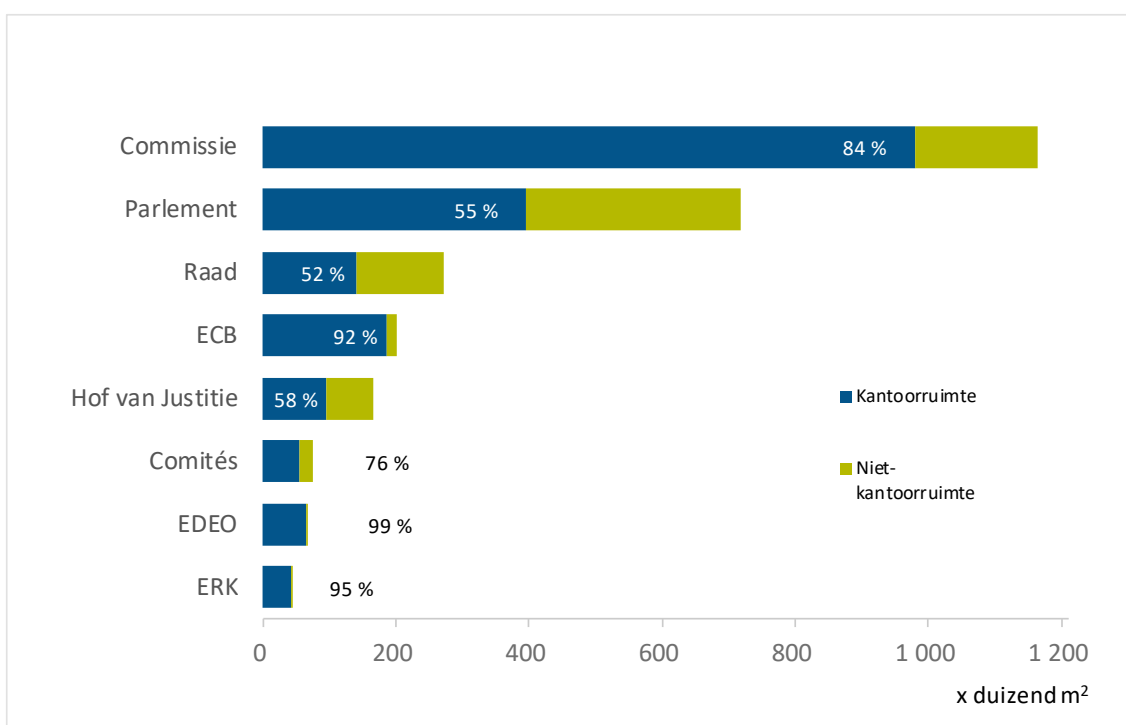
³ Totale bovengrondse netto-oppervlakte, met uitzondering van de ECB.

⁴ Bron: 'Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier', CPQBF, juni 2005. In het verslag is de ECB buiten beschouwing gelaten.

⁵ Onder "kantoorruimte" worden verstaan: kantoren en bijkomende ruimten zoals gangen, liften, toiletten, restaurants, enz.

oppervlakte⁶ en is voornamelijk gelegen in Brussel, gevolgd door Luxemburg, Straatsburg en Frankfurt. **Figuur 3** toont de totale netto-oppervlakte die bij de instellingen in gebruik is en het aandeel van kantoorruimte daarin.

Figuur 3 — Kantoorruimte als percentage van de totale gebruikte oppervlakte



Bron: ERK, op basis van door de instellingen verstrekte jaarverslagen inzake gebouwen en gegevens.

04 De zetel van een instelling is afhankelijk van politieke besluiten. De meest recente politieke overeenkomst inzake de zetels van de instellingen werd in 1992 gesloten tijdens de vergadering van de Europese Raad in Edinburgh.

⁶ De totale bovengrondse netto-oppervlakte.

Reikwijdte en aanpak van de controle

Reikwijdte van de controle

05 Om een antwoord te geven op de hoofdvraag — “Worden de EU-uitgaven voor kantoorruimte doelmatig beheerd?” — hebben we onderzocht of de EU-instellingen:

- o gebouwenstrategieën vaststellen en samenwerken om kosten te besparen;
- o hun kantoorruimte op doeltreffende wijze verkrijgen;
- o op passende wijze toezicht houden op en verslag uitbrengen over hun kantorenportefeuille.

06 De controle was gericht op de vijf instellingen met de meeste kantoorruimte (Parlement, Raad, Commissie, Hof van Justitie en ECB) en had betrekking op hun kantoorruimte in Brussel, Luxemburg en Frankfurt⁷. Voor zover mogelijk werden bij de controle de gegevens en beheersprocedures van deze instellingen vergeleken met die van het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), de Europese Rekenkamer (ERK) en de Europese Investeringsbank (EIB).

07 Gebouwen die voor andere doeleinden dan kantoorruimte worden gebruikt (zoals conferentiecentra, technische gebouwen, enz.) en gebouwen met minder dan 20 % kantoorruimte hebben wij buiten beschouwing gelaten. De controle was hoofdzakelijk gericht op de kosten van het verkrijgen van kantooraaccommodatie. De onderhouds-, schoonmaak-, beveiligings- en andere operationele kosten in verband met gebouwen zijn niet in aanmerking genomen.

Aanpak van de controle

08 Wij hebben onze controle uitgevoerd tussen september 2017 en juni 2018 en hebben onze opmerkingen gebaseerd op de volgende informatiebronnen:

⁷ Een volledige lijst en een kaart met de door de EU-instellingen gebruikte gebouwen is te vinden op de website van de Commissie: Officiële gids van de Europese Unie (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

- o de gebouwenstrategieën van de instellingen en hun gebouwenverslagen aan de begrotingsautoriteiten;
- o vragenlijsten en bezoeken aan de instellingen;
- o vragenlijsten en bezoeken aan andere internationale organisaties;
- o interne controlewerkzaamheden, voor zover van toepassing;
- o technische/meetverslagen met betrekking tot gebouwen;
- o boekhoudkundige, financiële en contractuele informatie met betrekking tot gebouwen;
- o bezoeken aan interinstitutionele organen en overheden in de gastlanden.

Opmerkingen

De instellingen passen gemeenschappelijke beginselen toe en werken uitgebreid samen

09 Wij hebben onderzocht of de EU-instellingen een strategie formuleren met beginselen en doelstellingen op het gebied van vastgoedbeheer. Wij zijn nagegaan of deze strategieën vergezeld gaan van een planning voor de korte tot middellange termijn op basis van een regelmatige beoordeling van de behoeften. Wij hebben geëvalueerd of in de strategische en/of planningsdocumenten ook scenarioplanning is toegepast. Daarnaast hebben we geanalyseerd hoe instellingen op dezelfde locatie samenwerken met het oog op kostenbesparingen (bijvoorbeeld door kennis of koopkracht te bundelen). In aanvulling daarop hebben wij onderzocht hoe de instellingen omgaan met Het Nieuwe Werken (HNW).

De instellingen hebben een gebouwenstrategie opgesteld, maar die is soms achterhaald en omvat geen scenarioplanning

10 De instellingen leggen hun beginselen en doelstellingen inzake vastgoedbeheer vast in verschillende documenten. Sommige daarvan zijn achterhaald en andere worden zonder formele goedkeuring ten uitvoer gelegd (zie ***figuur 4***).

Figuur 4 — Gebouwenstrategieën

EU-instelling	Gebouwenstrategieën
Parlement	Besluit van het Bureau van 24 maart 2010 ⁸ (2010-2014). <i>Draft medium-term building strategy</i> (2015-2019) (Voorstel voor een gebouwenstrategie voor de middellange termijn, 2015-2019). Dit document is nooit formeel aangenomen. <i>Building Strategy beyond 2019</i> (Gebouwenstrategie voor de periode na 2019), door het Bureau aangenomen op 16 april 2018.
Raad	Document gepresenteerd tijdens de openbare hoorzitting van 18 november 2013 ⁹ .
Commissie	Mededeling over het beleid inzake de vestiging van diensten van de Commissie in Brussel en Luxemburg ¹⁰ . Voor het laatst bijgewerkt in 2007.
Hof van Justitie	Bijlage bij het jaarlijks verslag over het beheer 2017 ¹¹ .
ECB	Gebouwenstrategie goedgekeurd in juli 2017.

Bron: Europese Rekenkamer.

11 De Commissie heeft de belangrijkste beginselen van haar gebouwenstrategie in 2007 uiteengezet in een mededeling. Hoewel zij voornemens was om bepaalde aspecten van de gebouwenstrategie te verduidelijken door middel van studies (impact van de methode voor de verwerving van gebouwen, het juiste evenwicht tussen koop en huur, de impact van nieuwe werkmethoden op de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en mogelijke besparingen), zijn deze studies niet uitgevoerd.

⁸ Besluit van het Bureau van 24 maart 2010: “Property needs and medium-term building policy of the European Parliament” (Vastgoedbehoeften en een gebouwenbeleid van het Europees Parlement voor de middellange termijn).

⁹ Openbare hoorzitting van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement: “The cost-efficiency of the EU Buildings policy” (Kostenefficiëntie van het EU-gebouwenbeleid) (18 november 2013).

¹⁰ COM(2007) 501 final van 5 september 2007: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het beleid inzake de vestiging van diensten van de Commissie in Brussel en Luxemburg.

¹¹ Verslag over het beheer 2017, bijlage 5 — Verslag aan de begrotingsautoriteit: “Updated Plan of Investment in Buildings 2017-2022” (Bijgewerkt investeringsplan voor gebouwen 2017-2022).

Bovendien zijn sommige belangrijke aspecten van de mededeling uit 2007 in de loop der tijd veranderd. Zo genieten uitgestelde betaling en erfpacht niet langer de voorkeur als financieringsmethode voor de aankoop van gebouwen en heeft de Commissie onlangs de uitvoerende agentschappen opgenomen in haar meerjarenplanning. Hoewel de belangrijkste beginselen en richtsnoeren van de mededeling volgens de Commissie nog steeds geldig zijn, heeft zij de gebouwenstrategie niet bijgewerkt, noch geconsolideerd in één recentelijk herzien document.

12 De Bureaus voor infrastructuur en logistiek van de Commissie in Brussel (OIB) en Luxemburg (OIL) baseren hun planningsinstrument voor de middellange termijn — het meerjarig beleidskader (MBK) — op de gebouwenstrategie van de Commissie. In het MBK worden de hoofdprioriteiten en -projecten van elk Bureau voor de komende tien jaar uiteengezet, en het bevat een overzicht met jaarlijkse updates over de behoeften van de Commissie met betrekking tot kantoorruimte. Het is gebaseerd op schommelingen in het aantal personeelsleden en op de beschikbare kantoorruimte, en houdt rekening met het verstrijken en verlengen van huurovereenkomsten en met renovatiewerkzaamheden. Naar onze mening is het MBK een nuttig instrument dat geschikt is voor instellingen met een grote gebouwenportefeuille.

13 Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat de instellingen verschillende scenario's hebben overwogen bij de planning van hun vastgoedbehoeften, bijvoorbeeld in verband met begrotingsrestricties, wijzigingen in het personeelsbestand of de gevolgen van politieke besluiten, zoals uitbreiding of verandering van de rol en het mandaat van de instelling.

De instellingen passen gemeenschappelijke besluitvormingsbeginselen toe

14 Instellingen die een locatie delen, hebben geen gemeenschappelijke gebouwenstrategie, maar hanteren wel soortgelijke besluitvormingsbeginselen¹².

Afstemming op het mandaat en de organisatie

15 De instellingen stemmen hun gebouwenstrategieën af op hun mandaat en organisatie. De strategieën gaan uit van hun behoefte aan bepaalde ruimten, zoals grote conferentiezalen, rechtszalen of vergaderruimten. In sommige gevallen herzien

¹² Sommige beginselen worden toegepast maar niet gespecificeerd in de documenten waarin de gebouwenstrategie van de instellingen wordt uiteengezet.

de instellingen hun gebouwenstrategie naar aanleiding van een mandaatswijziging. Zo wilde de ECB al zijn personeel aanvankelijk onderbrengen in één gebouw, maar herzag de bank deze strategie wegens onvoorziene omstandigheden (zie **tekstvak 1** hieronder).

Tekstvak 1

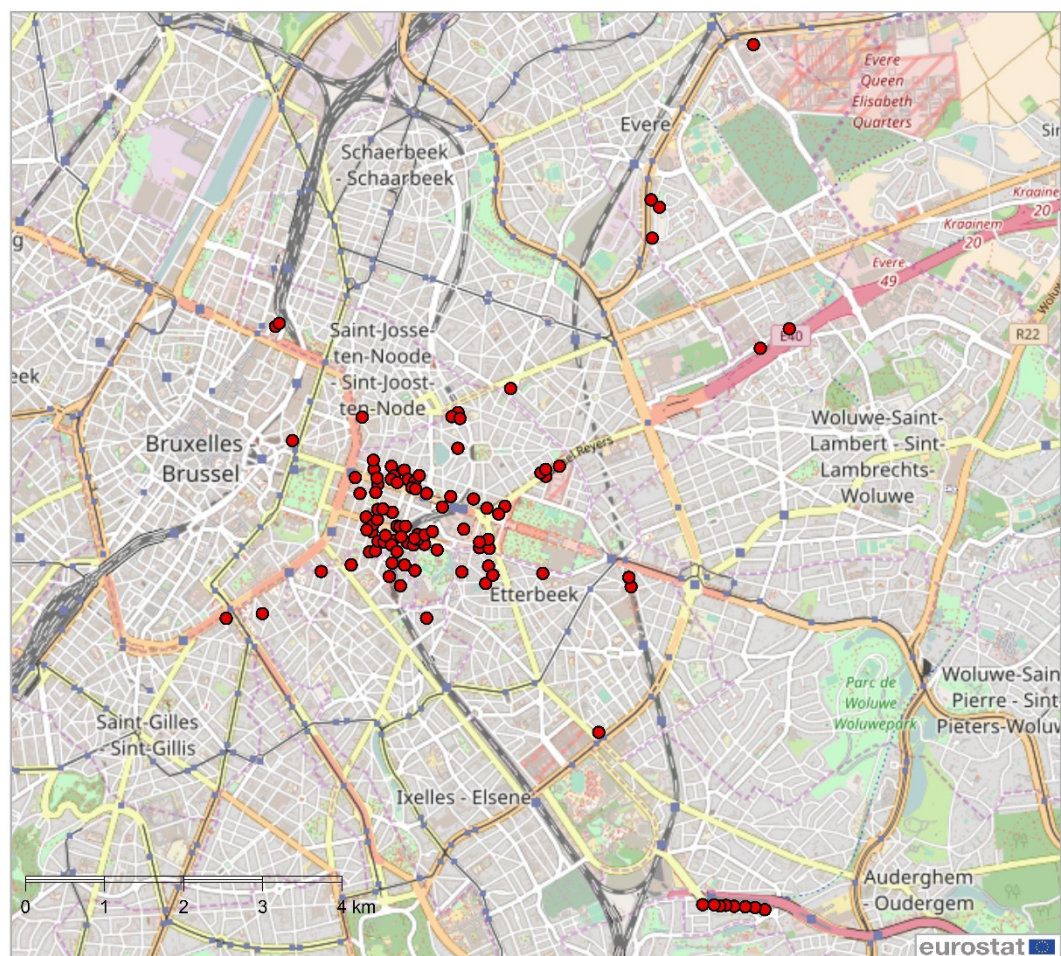
Afstemming van de vastgoedstrategie van de ECB op het nieuwe ECB-mandaat

In 2012 besloten de lidstaten het mandaat van de ECB uit te breiden met taken op het gebied van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM). Toen de bouw van het hoofdgebouw al was gestart, moest de ECB kantoorruimte vinden voor zo'n 1 000 extra medewerkers om de GTM-taken te kunnen vervullen. De ECB beperkte de hoeveelheid kantoorruimte in de richtsnoeren voor de toewijzing van ruimte door het percentage gedeelde en teamkantoren te verhogen en het streefcijfer voor de flexibiliteitsreserve (extra ruimte om rekening te houden met verhuizingen, bijv. in het geval van een renovatie) te verminderen van 10 % tot 5 %. De instelling moest evenwel afzien van haar plan om al het personeel in één gebouw onder te brengen en moest twee extra gebouwen huren in Frankfurt.

Concentratie

16 De instellingen zijn doorgaans geconcentreerd in een klein aantal grote gebouwen in een of enkele gebieden, bij voorkeur in de buurt van andere instellingen. Deze voorkeur wordt ingegeven door schaalvoordelen, veiligheidsredenen, betere arbeidsomstandigheden, een hogere productiviteit (minder reistijd tussen de gebouwen) en het publieke imago. Op grond van dit beginsel neemt het aantal gebouwen dat geschikt is om te worden gekocht of gehuurd, per definitie af. De **figuren 5** en **6** hieronder tonen de geografische spreiding van de gebouwen van de instellingen in de belangrijkste steden, Brussel en Luxemburg.

Figuur 5 — Locatie van EU-instellingen, -agentschappen en -organen in Brussel¹³



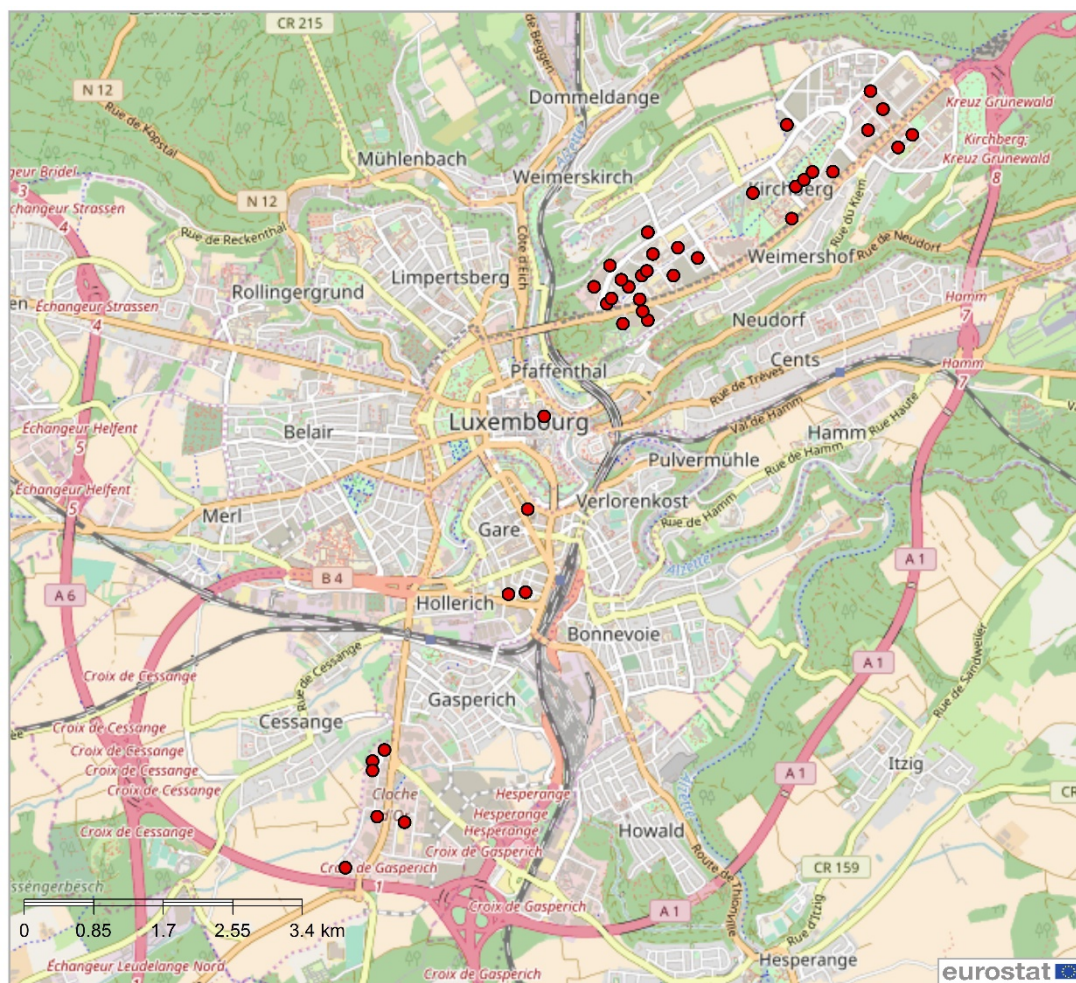
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Bron: Publicatiebureau van de EU.

¹³ De opslagruimte van de Commissie aan de Vilvoordsesteenweg, 140-142, Neder-Over-Heembeek (Brussel) staat niet op de kaart.

Figuur 6 — Locatie van EU-instellingen, -agentschappen en -organen in Luxemburg



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Bron: Publicatiebureau van de EU.

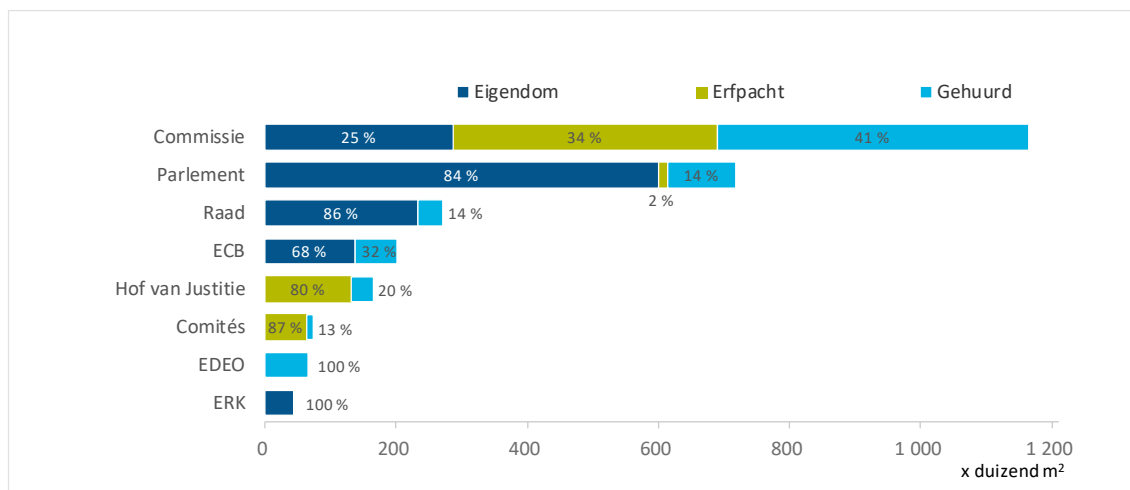
17 Rationalisering van de vastgoedportefeuille door middel van concentratie in een kleiner aantal grote gebouwen is een van de kernbeginselen van de gebouwenstrategie van de Commissie. In 2007 had twee derde van de gebouwen van de Commissie in Brussel een oppervlakte van minder dan 15 000 m² en hadden slechts 8 van de 61 gebouwen (13 %) een oppervlakte van meer dan 20 000 m². Tien jaar later waren 22 van de 52 in onze analyse opgenomen gebouwen (42 %) groter dan 20 000 m². Hoewel de cijfers niet helemaal vergelijkbaar zijn doordat in onze analyse wordt uitgegaan van gebouwen die hoofdzakelijk als kantoorgebouwen worden gebruikt, blijkt daaruit dat de Commissie het beginsel van minder, maar grotere gebouwen heeft toegepast.

Eigendom gaat boven huur

18 Alle onderzochte instellingen prefereren eigendom boven huur. In **figuur 7** hieronder wordt de totale oppervlakte in bezit (kantoor- en niet-kantoorruimte) afgezet tegen de totale gehuurde oppervlakte¹⁴. Hoewel huur de mogelijkheid biedt van een flexibel gebouwenbeheer, biedt de eigendom van gebouwen de instellingen een aantal voordelen:

- lagere kosten op de lange termijn (toegevoegde waarde in geval van herontwikkeling, verzilvering van de waarde van het pand in geval van verkoop);
- aanbieder van gunstige voorwaarden door het gastland, waaronder de mogelijkheid om kosteloos grond aan te kopen of te gebruiken;
- stabiele kosten (bescherming tegen huurverhogingen) en betere begrotingsplanning op de middellange termijn;
- vrijheid om het gebouw te gebruiken en op te waarderen zonder beperkingen van de verhuurder.

Figuur 7 — Gebouwenoppervlakte, gehuurd en in bezit (eigendom of langlopende huurovereenkomsten)



Bron: ERK, op basis van de gegevens in de jaarverslagen inzake gebouwen en door de instellingen verstrekte gegevens.

¹⁴ Op basis van de totale bovengrondse netto-oppervlakte.

19 In totaal bezitten¹⁵ de in onze analyse opgenomen instellingen ongeveer 70 % van de oppervlakte die zij gebruiken, tegen ongeveer 60 % in 2004¹⁶. Dit percentage zal in de nabije toekomst verder toenemen wanneer grote bouwprojecten gereedkomen, zoals de uitbreiding van het KAD-gebouw van het Parlement, de derde kantoortoren van het Hof van Justitie en het JMO II-complex van de Commissie.

Er vindt uitgebreide interinstitutionele samenwerking plaats

20 De instellingen bespreken strategische vastgoedkwesties in een aantal interinstitutionele werkgroepen¹⁷. Tijdens deze bijeenkomsten informeren de instellingen elkaar over hun op handen zijnde vastgoedprojecten om te voorkomen dat ze met elkaar concurreren op dezelfde markt. Ook wisselen zij informatie uit over de beschikbare ruimte in hun gebouwen. Hierdoor kunnen de instellingen vastgoed delen of onderverhuren¹⁸ of gebouwen overnemen die een andere instelling niet langer nodig heeft¹⁹. Voorts bespreken ze andere zaken met betrekking tot gebouwen, zoals milieu- en energiekwesties.

21 Een van de belangrijkste verworvenheden van deze werkgroepen is hun nauwe samenwerking bij aanbestedingen. De instellingen organiseren interinstitutionele

¹⁵ De instellingen beschouwen langlopende huurovereenkomsten (erfpacht) met een optie tot koop als "eigendom", al hebben zij in de meeste gevallen nog geen gebruik gemaakt van die koopoptie.

¹⁶ Bron: '*Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*', CPQBF juni 2005, en door de ECB verstrekte gegevens.

¹⁷ De interinstitutionele werkgroep voor infrastructuur, logistiek en interne diensten in Brussel en de 'Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg' in Luxemburg.

¹⁸ Een voorbeeld is het gezamenlijke interinstitutionele magazijn van de Commissie en de Raad in een buitenwijk van Brussel.

¹⁹ Zo kon het Parlement het SDME-gebouw in Brussel tegen een gunstiger tarief overnemen van de Commissie nadat zij dit had verlaten, om te voorzien in zijn resterende behoefte. De EDEO voert momenteel onderhandelingen over de SCAN-gebouwen, die de Commissie ook niet langer gebruikt. Het Parlement heeft de huur van het GEOS-gebouw in Luxemburg overgenomen van het Hof van Justitie en heeft zijn vorige huurpand (President) overgedragen aan de EIB. Het Hof van Justitie heeft overtollige ruimte tijdelijk onderverhuurd aan de EIB, de Rekenkamer en het Vertaalbureau voor de organen van de EU.

aanbestedingsprocedures voor de inkoop van bijvoorbeeld verhuisdiensten, de levering van meubels, kantoorbenodigdheden en -artikelen, verzekeringen en vastgoedkennis. Door deze inkoop staan de instellingen sterker tegenover dienstverleners en leveranciers en realiseren zij schaalvoordelen. Tegelijkertijd komt hierdoor de lat voor inschrijvers hoger te liggen, wat kmo's kan ontmoedigen om deel te nemen aan aanbestedingsprocedures.

22 De instellingen beheren hun gebouwenportefeuille zelfstandig en hebben weinig interesse in de oprichting van een interinstitutioneel vastgoedbureau. Zij zijn van mening dat specialistische bouwbeheersteam op korte afstand van de besluitnemers in elke instelling beter in staat zijn om in hun specifieke behoeften te voorzien.

De instellingen maken in zekere mate gebruik van Het Nieuwe Werken, maar hebben de kosten en baten van de uitgevoerde projecten in het kader van HNW nog niet geëvalueerd

23 Het Nieuwe Werken heeft als doel de kantooromgeving te veranderen door gedeelde werkplekken in te voeren in combinatie met een flexibeler werkcultuur²⁰. Het nieuwe werken betekent niet automatisch minder kantoorruimte, maar veeleer een andere kantooromgeving en werkcultuur in samenwerking met, en met betrokkenheid van, de directie en het personeel.

24 De introductie van het nieuwe werken door de EU-instellingen wordt gekenmerkt door verschillende initiatieven en ontwikkelingen. Zo hebben de instellingen incidenteel of structureel telewerken ingevoerd²¹. Bij de Raad en de Comit es heeft de structurele invoering van telewerken geleid tot een betere benutting van de kantoorruimte door de introductie van gedeelde kantoren voor mensen die op structurele basis telewerken.

²⁰ Het Nieuwe Werken vereist de ontwikkeling van specifieke instrumenten op drie hoofdgebieden: personeelsbeleid/organisatiecultuur (met inbegrip van een activiteitengerichte aanpak, een beleid inzake telewerken en personeelsbeoordelingen), informatie- en communicatietechnologie (papierloos werken, een betrouwbare IT-infrastructuur) en werkplekken (stilteruimten, gedeelde ruimten, kantoorindeling, enz.).

²¹ De mogelijkheid om op regelmatige basis telewerken af te wisselen met werken op kantoor, indien mogelijk.

25 De Commissie heeft afgescheiden en gedeelde werkruimten ingevoerd in drie gebouwen²² in Brussel om het gebruik van de beschikbare oppervlakte te optimaliseren. Volgens de Commissie nam de bezetting van deze gebouwen hierdoor gemiddeld toe met 46 %. De resultaten van het tevredenheidsonderzoek onder medewerkers die werken in een gedeelde werkruimte in deze drie gebouwen waren nog niet beschikbaar op het moment van de controle. In Luxemburg gebruikt de Commissie gedeelde werkplekken voor ongeveer 200 medewerkers in twee gebouwen²³.

26 Het Parlement heeft opdracht gegeven tot studies naar de haalbaarheid van gedeelde werkplekken in twee nieuwbouwprojecten²⁴. Hoewel het project niet in de oorspronkelijke opzet is voortgezet, legt het Parlement elementen ervan ten uitvoer in deze twee gebouwen, in overleg met de betrokken diensten.

27 Het nieuwe werken brengt extra investeringen met zich mee en is gewoonlijk een onderdeel van renovatie- of nieuwbouwprojecten. De instellingen hebben de economische en andere voordelen van de ingevoerde gedeelde werkruimten, zoals toegenomen productiviteit, nog niet volledig beoordeeld.

De besluiten met betrekking tot kantoorruimte zijn goed onderbouwd, maar de mechanismen voor de financiering van bouwprojecten zijn vaak complex, wat gevolgen heeft voor de budgettaire transparantie

28 Wij hebben onderzocht hoe de instellingen de gastlanden benaderen om zo gunstig mogelijke voorwaarden te bedingen bij de selectie van gebouwen.

29 Wij hebben geanalyseerd of de besluitvorming rond nieuwbouwprojecten gebaseerd was op deugdelijke criteria inzake financieel beheer.

30 Ook hebben we onderzocht of de door de instellingen gekozen financieringsmechanismen rekening houden met de opties die het Financieel Reglement biedt, transparant zijn en de verantwoording bevorderen.

²² MO15, MERO, CSM1.

²³ Drosbach en Euroforum.

²⁴ Martens en KAD.

De gastlanden bieden de instellingen doorgaans ondersteuning en gunstige voorwaarden

31 De meeste gebouwen in de portefeuilles van de instellingen staan in Brussel en Luxemburg; de ECB is gevestigd in Frankfurt. Overeenkomstig de EU-Verdragen²⁵ stellen de gastlanden de instellingen vrij van directe belastingen op inkomsten, bezittingen en andere eigendommen, en van indirecte belastingen²⁶. Sommige gastlanden bieden de instellingen daarnaast andere voordelen, afhankelijk van de mogelijkheden en de onderhandelingsresultaten.

32 De volgende twee gevallen zijn recente voorbeelden van door de Belgische overheid geboden gunstige voorwaarden. Voor het Europegebouw bood de Belgische overheid de Raad de grond en het bestaande gebouw aan voor het symbolische bedrag van 1 EUR en beheerde de overheid het bouwproject kosteloos. Voor een bouwkaavel aan de Wetstraat heeft de Commissie het recht gekregen om de bouwcapaciteit bijna te verdubbelen. De Commissie schat dat door de bouwcapaciteit maximaal te benutten een bedrag van 130 miljoen EUR aan grondaankopen in de buurt kan worden bespaard.

33 Ook in Luxemburg genieten de instellingen gunstige voorwaarden en staatssteun voor hun bouwprojecten. Zo boden de Luxemburgse autoriteiten het Parlement en het Hof van Justitie de grond voor hun gebouwencomplexen aan voor het symbolische bedrag van 1 EUR²⁷ en huren beide instellingen een aantal van hun gebouwen tegen een voorkeurstarief van de overheid. De mate van betrokkenheid van de bevoegde nationale overheid bij de bouwprojecten van de instellingen varieert: zij biedt het Parlement technische ondersteuning bij de bouw van zijn nieuwe KAD II-complex, maar neemt de volledige verantwoordelijkheid op zich voor het beheer van de bouwprojecten van het Hof van Justitie.

34 De Commissie heeft met de Luxemburgse overheid overeenstemming bereikt over de vervanging van haar hoofdgebouw in Luxemburg (het Jean Monnet-gebouw, JMO). In december 2015 bereikten zij, nadat de Commissie had besloten om het JMO-

²⁵ Artikel 3 van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie (VWEU).

²⁶ Belastingvrijstelling door middel van kwijtschelding of teruggave.

²⁷ De overheid heeft het voorkeursrecht om de gebouwen aan te kopen.

gebouw te verlaten²⁸, een politiek akkoord over het delen van de kosten voor de tijdelijke vervangende huisvesting. Het nieuwe gebouw (JMO II) zal de meerderheid van de lokale medewerkers van de Commissie huisvesten, zodat de meeste van haar huurpanden niet langer nodig zijn.

35 In 1998 sloot de ECB een overeenkomst met de federale overheid van Duitsland waarin de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden werden vastgelegd. De nationale overheid bood de ECB geen gunstige voorwaarden voor haar bouwprojecten. De ECB kocht de grond²⁹ voor de bouw van haar hoofdkantoor tegen de in de stad Frankfurt gebruikelijke marktvoorwaarden. Als onderdeel van de aankoop heeft de stad Frankfurt zich er echter toe verbonden bij te dragen in de kosten die voortvloeien uit onder andere bodemverontreiniging als gevolg van het eerder gebruik van de locatie.

Over het geheel genomen waren de besluiten inzake de verwerving van kantoorruimte in orde

36 Wij hebben twaalf recent aangekochte of gehuurde kantoorpanden en lopende bouwprojecten van het Parlement³⁰ en de Commissie³¹ geanalyseerd — de instellingen met de grootste gebouwenportefeuilles — om na te gaan of de besluiten waren gebaseerd op:

- een beoordeling van de meerjarige huisvestingsbehoeften;
- de naleving van de begrotingsrestricties;
- de naleving van de technische specificaties;
- marktverkenning;
- kosten-batenanalyses;

²⁸ Naar aanleiding van technische studies uit 2013, die uitwezen dat de risico's in verband met de aanwezigheid van asbest in het gebouw hoger waren dan voorheen werd aangenomen.

²⁹ De “Großmarkthalle”, de voormalige groothandelsmarkthal van Frankfurt, een in 1928 gebouwd beschermd historisch monument.

³⁰ KAD II, Martens, SQM.

³¹ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II, Drosbach D.

- een analyse van de levenscycluskosten van gebouwen, rekening houdend met de initiële verbouwings-, de onderhouds- en de exploitatiekosten en met renovaties;
- een vergelijking van de financieringsopties.

37 Wij hebben enkele uitzonderingen vastgesteld³²:

- a) Overeenkomstig de uitvoeringsvoorschriften bij het Financieel Reglement³³ mogen bouwcontracten³⁴ middels een onderhandelingsprocedure worden gesloten na onderzoek van de plaatselijke markt. De Commissie past in principe de zogeheten “Kallasmethode” toe, met voorafgaande publicatie van een aankondiging inzake de prospectie voor onroerend goed. De methode was echter niet toegepast bij twee gebouwen in onze steekproef: het ORBAN-gebouw in Brussel en vleugel D van het Drosbach-gebouw in Luxemburg. In beide gevallen werd de afwijking gerechtvaardigd door het feit dat de Commissie de aangrenzende panden al in gebruik had³⁵. De Commissie is voornemens deze methode te herzien.
- b) In de memo van de Commissie aan de begrotingsautoriteit³⁶ wordt verwezen naar een kosten-batenanalyse van nieuwe projecten. In de documentatie over het JMO II-project was die analyse niet terug te vinden. Het project wordt voorgefinancierd door de Luxemburgse overheid en de Commissie heeft de optie om het gebouw in eigendom over te nemen zodra het voltooid is. Er zijn geen aanwijzingen dat de Commissie andere financieringsopties heeft overwogen.

³² ORBN, JMO II, Drosbach D.

³³ Artikel 134, lid 1, van de uitvoeringsvoorschriften bij het Financieel Reglement.

³⁴ Overeenkomstig artikel 121 van de uitvoeringsvoorschriften bij het Financieel Reglement hebben onroerendgoedopdrachten betrekking op aankoop, erfpacht, vruchtgebruik, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van grond, bestaande gebouwen of ander onroerend goed.

³⁵ De afwijking voor het ORBAN-gebouw werd daarnaast gerechtvaardigd door de dringende noodzaak te voorzien in de behoefte aan kantoorruimte. Deze noodzaak deed zich voor omdat de onderhandelingen voor het oorspronkelijk geselecteerde gebouw niet konden worden afgerond.

³⁶ Krachtens artikel 179, lid 3, van het Financieel Reglement van toepassing tot eind 2012 en artikel 203, lid 5, van het Financieel Reglement van toepassing sinds januari 2013.

De financieringsmechanismen van grote bouwprojecten zijn vaak complex, wat gevolgen heeft voor de budgettaire transparantie

38 Sinds 2013 is het op grond van het Financieel Reglement mogelijk om de aankoop of bouw van panden te financieren met een commerciële lening³⁷. De meeste lopende of onlangs voltooide bouwprojecten waren toen al gestart. Voor de financiering van deze projecten (zie de onderzochte projecten in de **paragrafen 43-50**) maakten de instellingen vaak gebruik van ingewikkelde methoden waarbij de overheid of financiële intermediairs een rol speelden (zie een voorbeeld in **tekstvak 2**). Hierdoor hebben zij geen rechtstreekse zeggenschap over de financiële aspecten van de projecten.

Tekstvak 2

Complexe financiering van bouwprojecten van het Hof van Justitie

Sinds 1994 beheert de Luxemburgse nationale overheid de bouwprojecten van het Hof van Justitie met behulp van een particuliere ontwikkelaar die de benodigde middelen verwerft op de financiële markten. Zodra alle bouw-, financierings- en bijkomende kosten zijn gedekt door de huurbetalingen, wordt het Hof van Justitie eigenaar van het gebouw.

De Luxemburgse nationale overheid en de particuliere ontwikkelaar zijn juridisch aansprakelijk voor de genomen besluiten. Uiteindelijk is het echter het Hof van Justitie dat de kosten draagt.

39 Het Parlement verkreeg via een ingewikkelde financieringsstructuur een banklening voor de uitbreiding van het Konrad Adenauergebouw (KAD II), waarbij een tussengeschakelde onderneming (die eigendom is van een commerciële bank) de financiering van het project regelde. Het bedrijf ondertekende twee financieringsovereenkomsten: één met de EIB en één met een commerciële bank, elk goed voor 50 % van de projectfinanciering.

40 Het Parlement en het Hof van Justitie hebben bouwprojecten voorgefinancierd met ongebruikte vastleggingen uit andere begrotingsonderdelen:

- Tussen 2012 en 2016 heeft het Parlement 260 miljoen EUR van verschillende begrotingsonderdelen overgeheveld naar het KAD II-project. Van het aldus ontstane begrotingsonderdeel van 474 miljoen EUR heeft het Parlement

³⁷ Artikel 203, lid 8, van het Financieel Reglement. Dit reglement is niet van toepassing op de ECB.

16 miljoen EUR uitgegeven. Het Parlement heeft de hiermee verband houdende besparing op de rente-uitgaven geraamd op 85 miljoen EUR.

- Op dezelfde wijze heeft het Hof van Justitie sinds 2007 zijn bouwprojecten voorgefinancierd ten belope van 89 miljoen EUR. Volgens het Hof van Justitie wordt hierdoor de begrotingsimpact van de betaling van huur- en koopsommen tot 2026 aanzienlijk verminderd dankzij een geraamde besparing op de financieringskosten van meer dan 24 miljoen EUR over de totale periode.

41 De Raad heeft de Belgische overheid voorschotten voor het Europegebouw betaald ten bedrage van 294 miljoen EUR, afkomstig uit ongebruikte vastleggingen uit andere begrotingsonderdelen. De door de Raad betaalde voorschotten hebben 10,3 miljoen EUR (nettowaarde) aan rente opgeleverd. De in de eerste drie jaar betaalde voorschotten waren niet evenredig aan de vooruitgang van de werkzaamheden, zodat de Raad het project in feite voorfinancierde (zie **tekstvak 3** hieronder).

Tekstvak 3

De voorschotten voor de bouw van het Europegebouw van de Raad gingen niet gelijk op met de voortgang van het project

In de bouwovereenkomst voor het Europegebouw (voorheen bekend als het 'Résidence Palace') stemde de Belgische staat erin toe het project te voorfinancieren. In de eerste drie projectjaren (2008-2010³⁸) betaalde de Raad evenwel voorschotten ten belope van 82 % van de totale geraamde begroting (235 miljoen EUR) aan de Belgische overheid, terwijl de gemaakte kosten slechts 12 % van de begroting bedroegen en de bouwfase van het project nog niet was gestart³⁹. De Raad bleef jaarlijks ongeveer 10 miljoen EUR vooruitbetalen tot aan de voltooiing van het project.

42 Hoewel sommige instellingen (Parlement en Raad) regelmatig aanzienlijke voorschotten betaalden voor hun bouwprojecten, legden ze de hoeveelheid voorschotten niet vast in de overeenkomstige begrotingsonderdelen van de EU-begroting. Deze praktijk leidt in het algemeen tot grote begrotingoverschrijvingen aan het eind van het jaar, met alle gevolgen van dien voor de transparantie van de begrotingsprocedure. Door deze pragmatische aanpak kan de begroting voor algemene administratieve uitgaven in de loop der tijd zich op een stabiele manier

³⁸ De gedetailleerde overeenkomst werd ondertekend in maart 2008; tot 31 december 2010 werd een bedrag van 235 miljoen EUR betaald.

³⁹ Intern controleverslag 'Acquisition du Résidence Palace' van 8 juni 2011.

ontwikkelen. Wij zijn echter niet van mening dat deze praktijk de EU-belastingbetaler geld bespaart, zoals gesuggereerd door de EU-instellingen.

Grote bouwprojecten lopen vertraging op en in sommige gevallen wordt de begroting aanzienlijk overschreden

43 Wij hebben de uitvoering van vier grote bouwprojecten van het Parlement, de Raad, de Commissie en het Hof van Justitie geanalyseerd.

Het project van het Hof van Justitie: binnen de begroting en op schema

44 In de afgelopen jaren heeft het Hof van Justitie drie grote bouwprojecten uitgevoerd⁴⁰ in nauwe samenwerking met de Luxemburgse overheid. De nationale overheid beheert de werkzaamheden kosteloos. Zij beheerde de aanbestedingsprocedure, zorgde voor een correcte uitvoering van studies en werkzaamheden en was verantwoordelijk voor de kwaliteitscontrole en de verkrijging van de wettelijk verplichte certificering. Zij bood haar marktkennis, technische deskundigheid en kennis inzake het beheer van en het toezicht op bouwprojecten aan. Bovendien hoefde het Hof van Justitie maar een klein aantal medewerkers in te zetten om het project te monitoren, aangezien het niet optrad als ontwikkelaar. De projecten werden tijdig en zonder extra kosten opgeleverd. Ten tijde van onze controle verliep het bouwproject van een derde toren (CJ9) binnen de geraamde begroting en volgens schema.

Het Europegebouw van de Raad: binnen de begroting, maar vertraagd

45 In 2005⁴¹ heeft de Raad het beheer van de renovatie van blok A van het 'Résidence Palace' gedelegeerd aan de Belgische overheid. Het gebouw was bedoeld voor de vergaderingen van de Europese Raad en van de Raad van de Europese Unie.

⁴⁰ CJ4 (2001-2008) renovatie van het Palais en vierde uitbreiding van de gebouwen van het Hof (Anneau, Galerij, toren A, toren B); CJ8 (2006-2013) renovatie en modernisering van de bijgebouwen (Erasmus = bijgebouw A, Thomas More = bijgebouwen B en C); CJ9 (2013-nu) realisering van een vijfde uitbreiding (derde toren).

⁴¹ De volledige tijdlijn van het project is gepubliceerd op de website van de Raad (<http://www.consilium.europa.eu/nl/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

46 De overeengekomen definitieve prijs⁴² was niet significant hoger dan de oorspronkelijke begroting: 246 miljoen EUR tegenover een oorspronkelijke begroting van 240 miljoen EUR, in beide gevallen uitgaande van het prijspeil van 2004. De bouw werd evenwel pas drie jaar na de termijn voltooid. De vertraging was het gevolg van projectwijzigingen door onvoorziene omstandigheden⁴³. Een aantal zwakke punten in het projectbeheer droeg bij aan de vertraging:

- de nationale autoriteiten behandelden de wijzigingsverzoeken niet naar behoren en betaalden de aannemers niet op tijd;
- de door de nationale overheid ingeschakelde adviesbureaus hadden slechts beperkte capaciteit om de complexe functionele en kwaliteitsvereisten van de Raad om te zetten in aanbestedingsspecificaties. Dit vormde gedurende de gehele looptijd van het project een belemmering en was aanleiding voor de meeste wijzigingsverzoeken;
- het was ingewikkeld om overeenstemming te bereiken over de definitieve prijs omdat de nationale overheid zes maanden na de oplevering nog steeds geen volledige lijst met facturen kon overleggen.

47 De Raad ving de gevolgen hiervan deels op door zijn projectteam uit te breiden en de projectbeheersprocedures en de interne controles aan te scherpen.

⁴² Het verdrag voorzag in de mogelijkheid van bij minnelijke regeling van de definitieve projectprijs op basis van ondersteunende documenten die door de overheid werden verstrekt en door de Raad waren geanalyseerd en goedgekeurd. Zo kon de Raad onderhandelen over de prijs, die vervolgens definitief werd, en werd hij verschoond van alle eerdere, huidige en toekomstige verplichtingen.

⁴³ Het merendeel van deze wijzigingen was het gevolg van een nieuwe configuratie van de Europese Raad en de instelling van de functie van voorzitter met speciale voorrechten om de Unie te vertegenwoordigen ten overstaan van derde landen, beide een gevolg van het Verdrag van Lissabon. Aanzienlijke vertragingen ontstonden ook doordat een van de inschrijvers aan wie de opdracht niet werd gegund, beroep aantekende bij het Gerecht, er ernstige bodemverontreiniging werd ontdekt en de veiligheidsvoorschriften werden aangescherpt.

Het KAD II-project van het Parlement: aanzienlijke vertragingen met extra kosten

48 Oorspronkelijk zou het KAD II-gebouw in 2013 worden opgeleverd. De huidige prognose is als volgt: oostelijke locatie: eind 2019, westelijke locatie: 2022. Deze vertraging is voornamelijk te wijten aan de beperkte ervaring van het Parlement met projectontwikkeling aan het begin van het project en een mislukte eerste aanbesteding voor de bouwwerkzaamheden. De opzet van de financiële structuur en het financiële model was drie maanden vertraagd vanwege de mislukte eerste aanbesteding.

49 De oorspronkelijke begroting, die op 317,5 miljoen EUR was geraamd, is in 2009 herzien tot 363 miljoen EUR⁴⁴. Om de aanbesteding binnen de beschikbare begroting tot een succes te maken, beperkte het Parlement de omvang van het project, paste het de technische specificaties aan en liet het meer concurrentie toe in de aanbestedingsprocedure door het aantal kavels te vergroten. Aangezien het project nog niet is afgerond, is de definitieve prijs nog niet bekend. Het Parlement is voornemens de kosten binnen de huidige begroting van 432 miljoen EUR te houden⁴⁵. Uitgaande van een prijsindexering van de bouwwerkzaamheden van 8 % tussen 2012 en 2017 kunnen de bouwkosten nog verder oplopen.

50 Wegens de vertraging moet het Parlement voor een langere periode dan oorspronkelijk gepland andere gebouwen in Luxemburg huren. Deze bijkomende huurkosten bedragen 14,4 miljoen EUR per jaar of 86 miljoen EUR over de periode van zes jaar. In boekhoudkundige zin worden deze bijkomende huurkosten gecompenseerd door het later ingaan van de afschrijving van de nieuwe bouwinvestering (17,3 miljoen EUR per jaar). Desondanks betaalt de EU-belastingbetaler voor de bijkomende huurkosten bovenop de kosten voor de bouw van het nieuwe gebouw.

Het JMO II-project van de Commissie: vertraging en extra kosten

51 De start van het grote bouwproject van de Commissie in Luxemburg (JMO II) heeft vertraging opgelopen door langdurige onderhandelingen met de Luxemburgse overheid. In 2009 werd na 15 jaar onderhandelen een initiële overeenkomst bereikt.

⁴⁴ Tegen het prijspeil van 2005, inclusief enkel de kosten van de bouwwerkzaamheden.

⁴⁵ Enkel de kosten van de bouwwerkzaamheden tegen het prijspeil van 2012, met uitzondering van vergoedingen voor architecten, projectontwikkeling en de kosten van een mogelijke renovatie van het huidige KAD-gebouw.

52 Volgens de planning van de Commissie en de Luxemburgse overheid zou het gebouw in twee fasen worden opgeleverd, de eerste medio 2016 en de tweede eind 2019. De opleveringstermijn van het gebouw werd voor aanvang van de bouwwerkzaamheden verschillende malen herzien. In het laatst bekende tijdplan van het JMO II-project wordt uitgegaan van februari 2023 voor de eerste fase en februari 2024 voor de tweede fase.

53 De vertraagde start van het bouwproject was met name het gevolg van onzekerheden bij de aanbesteding van het architecturaal ontwerp, administratieve problemen in de aanbestedingsprocedure voor het grondverzet en de aanvullende veiligheidsmaatregelen die in het project moesten worden opgenomen. Het is nog niet duidelijk hoe de kosten van deze vertragingen zullen worden gedeeld met de Luxemburgse overheid. Bovendien moest de Commissie in 2015 haar hoofdgebouw in Luxemburg, het JMO-gebouw, evacueren als voorzorgsmaatregel om te vermijden dat het personeel werd blootgesteld aan mogelijk gevaar als gevolg van de aanwezigheid van asbest. Daarom huurde ze bijkomende kantoorruimte in verschillende gebouwen om het personeel te verplaatsen.

54 Gezien de initiële overeenkomst en het laatst bekende tijdschema schatten wij de huurkosten die de Commissie maakt als gevolg van de vertraagde start van het bouwproject en de noodzaak om bijkomende kantoorruimte te huren na de evacuatie van het JMO-gebouw op 248 miljoen EUR⁴⁶. Deze vertraging leidt echter tot een latere start van de huurbetalingen voor het JMO II-gebouw. De Commissie schat de onbetaalde huur tijdens de vertraging op 176,2 miljoen EUR⁴⁷.

De monitoring en verslaglegging zijn ontoereikend

55 Wij hebben onderzocht hoe de EU-instellingen toezien op verschillende aspecten van hun bestaande gebouwenportefeuille (bijv. ruimte- en facilitair beheer, contractuele voorwaarden, naleving van de technische specificaties), waaronder indicatoren voor het efficiënte gebruik en de kostenefficiëntie van gebouwen. Zo krijgen zij een beeld van hun portefeuille op basis waarvan zij mogelijke verbeterpunten kunnen vaststellen. Wij hebben onderzocht of de instellingen de

⁴⁶ De schatting is gebaseerd op het laatst bekende tijdschema van de Commissie met betrekking tot het verlaten van haar gehuurde gebouwen en de verplaatsing van haar personeel naar JMO II.

⁴⁷ Op basis van de hypothese van de Commissie in 2013, die is vastgesteld op het moment van de ondertekening van het kadercontract met de Luxemburgse autoriteiten.

normalisering van de oppervlaktemeting en -categorisering hebben verbeterd en of het mogelijk was de efficiëntie te vergelijken op basis van de beschikbare interne en bij de begrotingsautoriteit ingediende gegevens.

De instellingen zien toe op verschillende aspecten, maar niet op indicatoren inzake een efficiënt gebruik en de kostenefficiëntie van gebouwen

56 De instellingen gebruiken een verscheidenheid aan IT-systemen en -instrumenten voor het beheer en de monitoring van hun gebouwenportefeuille. Alle aspecten van die portefeuille, zoals facilitair beheer, de toewijzing van ruimte, het energieverbruik en de financiële, juridische en boekhoudkundige aspecten, worden gemonitord aan de hand van IT-systemen of handmatig via spreadsheets.

57 In Luxemburg gebruikt de Commissie verslagen voor de toewijzing van ruimte met het oog op een consequent beheer van het recht op ruimte als bedoeld in het 'handboek inzake huisvestingsvoorwaarden'. In Brussel werkt de Commissie sinds 2015 aan de ontwikkeling van haar geïntegreerde software voor vastgoedbeheer, die uiteindelijk het centrale toegangspunt moet worden voor alle informatie met betrekking tot de gebouwenportefeuille van de Commissie. Het huidige systeem produceert echter geen verslagen om te controleren of de aan de beleidsafdelingen (DG's) toegewezen ruimte in overeenstemming is met de handleiding inzake huisvestingsvoorwaarden.

58 Het systeem dat het Parlement gebruikt voor het beheer van kantoorruimte en de planning van zijn huisvestingsbehoeften kan verschillende verslagen genereren⁴⁸. Wij hebben evenwel geen aanwijzingen gevonden dat het Parlement deze verslagen regelmatig gebruikt om zijn kantoorruimte te monitoren. Het Parlement wil tegen 2026 een systeem ontwikkelen voor de elektronische opslag van alle gebouwengerelateerde informatie.

59 De meeste instellingen doen niet aan regelmatige monitoring van indicatoren om de efficiëntie van hun gebouwenportefeuille te beoordelen voor beheersdoeleinden.

60 De Commissie gebruikt in Brussel slechts één indicator voor de efficiëntie van de kantoorruimte in haar gebouwenportefeuille: de nettokantooroppervlakte per

⁴⁸ Zo biedt het GPI 480-verslag een momentopname van de oppervlakten van alle gebouwen per locatie, opgesplitst in kantoorruimte, specifieke ruimte en faciliteiten.

werkplek. Zij meldt een gemiddelde van 14 m², met een streefoppervlakte van 12 m² tegen 2020 die met name moet worden gehaald door gedeelde werkplekken in te voeren. In de desbetreffende jaarlijkse activiteitenverslagen van het Parlement, de Raad en het Hof van Justitie hebben wij geen indicatoren voor de efficiëntie van de kantoorruimte aangetroffen, en deze instellingen hebben ook geen andere beheersverslagen gepubliceerd waarin de efficiëntie van het beheer van de kantoorruimte wordt beoordeeld.

61 De Commissie heeft evenwel efficiëntie-indicatoren gedefinieerd⁴⁹ zoals de netto- en brutovloeroppervlakte, de bruikbare oppervlakte / nettovloeroppervlakte bovengronds en de kantooroppervlakte / nettovloeroppervlakte bovengronds. Wij hebben aanwijzingen gevonden dat de efficiëntie van de gebouwuimten als een van de criteria wordt gehanteerd bij de evaluatie van offertes voor nieuwbouwprojecten. De Commissie monitort deze indicatoren echter niet op het niveau van de gehele gebouwenportefeuille.

62 De ECB pakt de monitoring en verslaglegging met betrekking tot zijn gebouwenportefeuille goed doordacht aan (zie **tekstvak 4** hieronder).

Tekstvak 4

De monitoring en verslaglegging door de ECB met betrekking tot zijn gebouwenportefeuille

Aan de hand van een facilitair en ruimtebeheersysteem analyseert de afdeling die belast is met het gebouwenbeheer parameters zoals de toewijzing van ruimten per directoraat, de gemiddelde kantooroppervlakte per werkplek en per personeelslid, enz. Zij analyseert ook de verschillende soorten gebouwgerelateerde kosten (huur, onderhoud, energie, schoonmaakdiensten en andere operationele kosten). De ECB rapporteert over zijn gebouwenportefeuille in een maandelijks beheersverslag dat onder meer de ontwikkeling van de beschikbare en bezette werkplekken, de ontwikkeling van de reserve en informatie over het aantal werkplekken per organisatie-eenheid omvat.

⁴⁹ Definities opgenomen in de meetvoorschriften voor de gebouwen van de Commissie in Brussel ('Measuring Code applicable to Commission buildings in Brussels').

De beschikbare gegevens zijn niet genormaliseerd, zodat het niet eenvoudig is instellingen met elkaar te vergelijken

63 In 2009 hebben de EU-instellingen⁵⁰ de interinstitutionele meetvoorschriften aangenomen. In deze voorschriften zijn meetmethoden en basistypen van gebouwruimten gedefinieerd op basis van Duitse normen. Elke instelling heeft deze voorschriften verder uitgewerkt in gedetailleerdere ruimtecategorieën, wat het lastig maakt om de gegevens van verschillende instellingen met elkaar te vergelijken⁵¹. De Commissie gebruikt in Brussel zelfs andere ruimtecategorieën dan in Luxemburg. Zodoende is het voor de Commissie moeilijk om verslagen op te stellen op basis van dezelfde parameters.

64 Ofschoon drie van de vijf onderzochte instellingen⁵² hetzelfde IT-instrument toepassen voor hun ruimtebeheer, gebruikte elke instelling een aangepaste versie. Dit belemmert de beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens.

65 Ieder jaar moeten de instellingen uiterlijk op 1 juni een uitgebreid verslag over hun gebouwenbeleid indienen bij de begrotingsautoriteiten⁵³. Dit voorschrift is in 2013 ingevoerd bij het Financieel Reglement. Het verslag moet de uitgaven en oppervlakte per gebouw vermelden alsmede de verwachte ontwikkeling van de planning van oppervlaktes en locaties voor de komende jaren. Hierdoor zijn de vastgoedsituatie en -activiteiten van de instellingen transparanter geworden voor de begrotingsautoriteiten en wat sommige instellingen betreft ook voor het publiek⁵⁴.

66 In *figuur 8* hieronder is te zien dat elke instelling in het jaarverslag inzake gebouwen weer andere oppervlaktecategorieën hanteert, zodat die geen vergelijkingen toelaten. Het Financieel Reglement schrijft niet voor dat er informatie wordt opgenomen over het aantal werkplekken of het aantal gehuisveste medewerkers. Ook stelt het de definitie van efficiëntie-indicatoren niet verplicht.

⁵⁰ Hoewel de ECB geen partij is bij de overeenkomst, past de bank dezelfde normen toe.

⁵¹ Zo deelt de Raad kleine vergaderruimten in bij de laagste subcategorie kantoorruimten, maar doen andere EU-instellingen (Commissie, Parlement, Hof van Justitie) dat niet.

⁵² Raad, Hof van Justitie, Commissie (OIL).

⁵³ Jaarverslag inzake gebouwen uit hoofde van artikel 203, lid 3, van het Financieel Reglement (niet van toepassing op de ECB).

⁵⁴ De jaarverslagen inzake gebouwen van de Raad, de Commissie en het Hof van Justitie zijn openbare documenten.

Figuur 8 — Jaarverslagen inzake gebouwen — categorieën kantoorruimte

Oppervlaktecategorieën in het jaarverslag inzake gebouwen	Instellingen die deze categorieën gebruiken in hun jaarverslag
Kantoorruimte (bovengronds, ondergronds, totaal) Specifieke ruimten (bovengronds, ondergronds, totaal) Voorzieningen (bovengronds, ondergronds, totaal)	Raad
Kantoorruimte bovengronds Niet-kantoorruimte bovengronds	Commissie Hof van Justitie
Totale brutovloeroppervlakte	Europees Parlement

Bron: ERK, op basis van de jaarverslagen inzake gebouwen 2017 van de instellingen.

67 Bovendien verschaft het verslag van de Commissie geen helder beeld van de verschillende soorten ruimten in haar gebouwenportefeuille, omdat zij geen duidelijke criteria definieert om kantoorruimte te onderscheiden van niet-kantoorruimte. Bovendien kunnen de oppervlakten die de Commissie in haar jaarverslag inzake gebouwen hanteert, niet worden vergeleken met die welke in de instrumenten voor ruimtebeheer worden opgenomen.

68 De laatste poging om geconsolideerde informatie over de gebouwen van de EU-instellingen op te stellen, dateert van 2010. Destijds stelden de EU-instellingen in het kader van de ontwerpbegroting 2011 een verslag op naar aanleiding van het verzoek van het Parlement en de Raad om uitvoerige informatie te verstrekken over gebouwgerelateerde kwesties, onder vermelding van de voorlopige ontwerpbegroting/ramingen⁵⁵. Dit verslag⁵⁶ bevatte gegevens over de volgende verhoudingen voor de gebouwenportefeuille van de instellingen:

- aandeel kantoor- en niet-kantoorruimte in de totale oppervlakte;

⁵⁵ Persbericht van de 2975e zitting van de Raad van de Europese Unie (Economische en financiële zaken (Begroting)) te Brussel op 18 november 2009, blz. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_nl.htm).

⁵⁶ 'Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011', 20 mei 2010.

- kantoorruimte per werknemer;
- gemiddelde uitgaven per m².

69 De waarden van de indicatoren varieerden aanzienlijk per instelling. Wij hebben geen aanwijzingen kunnen vinden dat de verstrekte gegevens zijn geanalyseerd of dat de instellingen verplicht zouden zijn om de indicatoren beter vergelijkbaar te maken of regelmatig verslag uit te brengen.

De oppervlakte-indicatoren van de verschillende instellingen zijn vergelijkbaar, maar de kosten lopen sterk uiteen

70 Op basis van de beschikbare informatie en na doorvoering van de nodige correcties hebben wij de efficiëntie van het gebouwenbeleid van de instellingen vergeleken. Hiertoe hebben wij oppervlakte-indicatoren en onlangs vastgestelde huren berekend en vergeleken met de marktomstandigheden.

71 Ook hebben we de jaarlijkse huur per persoon en de kosten per vierkante meter van onlangs gebouwde of aangekochte gebouwen berekend.

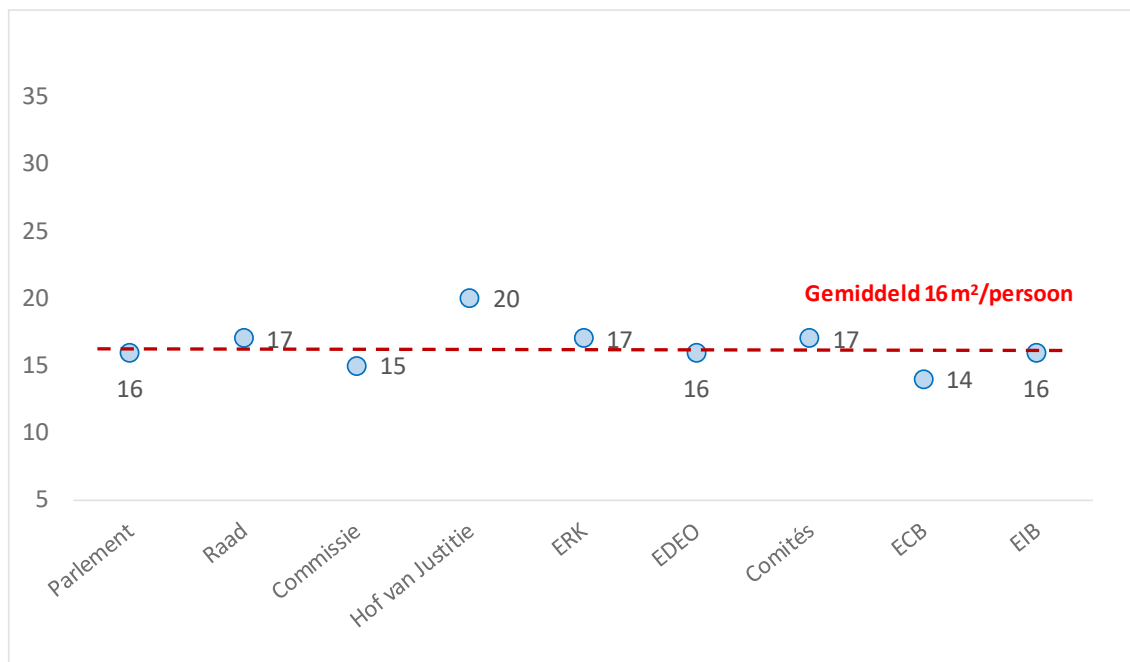
De gemiddelde kantooroppervlakte is vergelijkbaar

72 Voor de vergelijking van het gebruik van kantoorruimte hebben wij oppervlakte-indicatoren berekend op basis van door de EU-instellingen verstrekte gegevens (zie ***Bijlage I*** voor de gebruikte methode).

73 Uit ***figuur 9*** hieronder blijkt dat de gemiddelde kantooroppervlakte per persoon bij de meeste instellingen in de buurt ligt van het gewogen gemiddelde voor alle instellingen van 16 m² per persoon⁵⁷, en ***figuur 10*** laat zien dat de kantooroppervlakte per persoon in de meeste gebouwen onder of dicht bij het gemiddelde ligt, en toont de uitschieters.

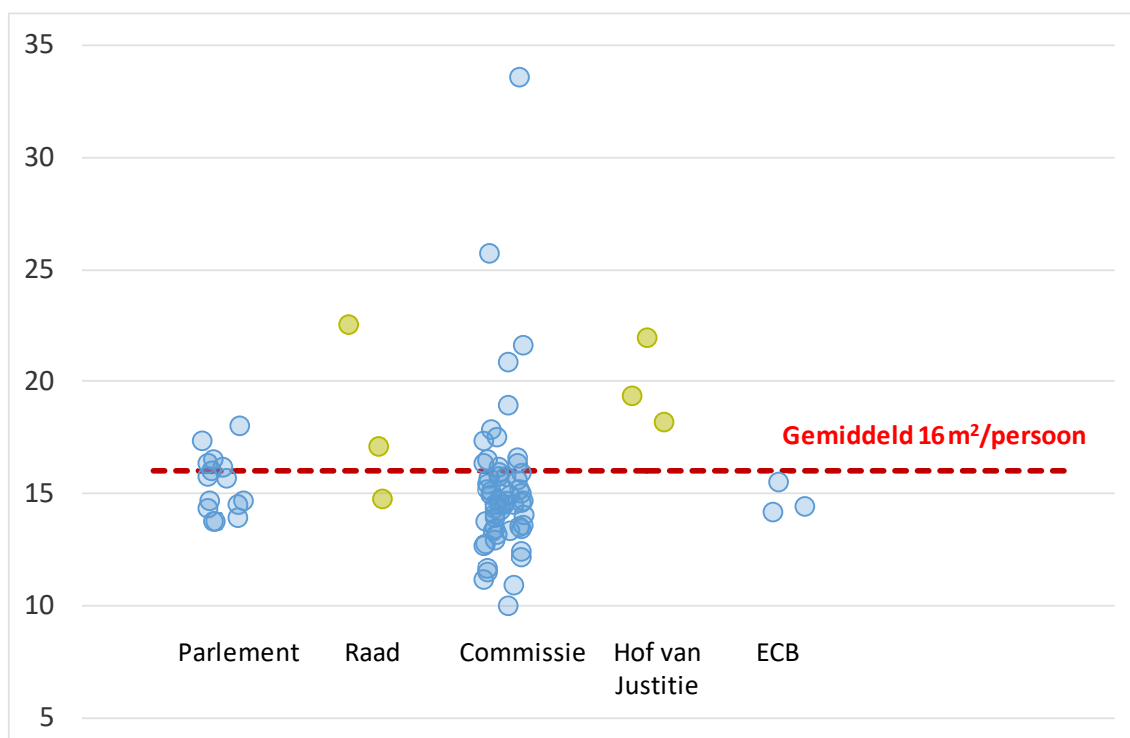
⁵⁷ Met inbegrip van informatie van de ERK, de EDEO, de Comités en de EIB.

Figuur 9 — Gemiddelde kantooroppervlakte per persoon per instelling



Bron: ERK, op basis van door de instellingen verstrekte gegevens.

Figuur 10 — Kantooroppervlakte per persoon per gebouw



Bron: ERK, op basis van door de instellingen verstrekte gegevens.

74 Na de voltooiing van het Europegebouw was ongeveer 9 % van de nettokantooroppervlakte van de Raad beschikbaar. Ten tijde van de controle werd deze oppervlakte gebruikt voor tijdelijke huisvesting (bijv. wegens de ontruiming van

het Europegebouw, de organisatie van een top tussen Azië en Europa en renovaties). Dit heeft invloed op de nettokantooroppervlakte per persoon bij de Raad en in het Europegebouw zelf.

75 De drie stippen met betrekking tot het Hof van Justitie in **figuur 10** betreffen twee gebouwencomplexen⁵⁸ en het T-gebouw. Het Hof van Justitie beschikt momenteel over 2 962 m² aan onbenutte kantoorruimte in het T-gebouw, ofwel ongeveer 19 % van de nettokantooroppervlakte van het gebouw en 6 % van de totale nettokantooroppervlakte. De extra ruimte werd voorheen onderverhuurd aan andere instellingen en staat momenteel leeg. Hoewel het gebouw niet nodig is om in de huidige behoeften van het Hof van Justitie te voldoen, besloot het Hof om verschillende redenen om het gebouw te blijven huren. Ten eerste huurt het Hof van Justitie het gebouw tegen een gunstig tarief van de overheid (onder het marktniveau). Ten tweede moest het gehele gebouw worden gehuurd, en ten derde heeft het Hof van Justitie strenge veiligheids- en geheimhoudingsregels, wat de mogelijkheden voor onderverhuur van de extra ruimte beperkt. Tot slot zal het Hof de huur opzeggen zodra de derde toren voltooid is. De voltooiing staat gepland voor de zomer van 2019. Wanneer we deze ruimte aftrekken van de kantooroppervlakte bedraagt de gemiddelde kantooroppervlakte 19 m² per persoon voor het Hof van Justitie en 18 m² voor het T-gebouw.

76 De benedengemiddelde kantooroppervlakte van de ECB is te verklaren uit het hoge percentage gedeelde en teamkantoren en teamruimten in de totale kantooroppervlakte. In het geval van de Commissie kan dit worden verklaard uit de zeer geringe bufferruimte in vergelijking met andere instellingen.

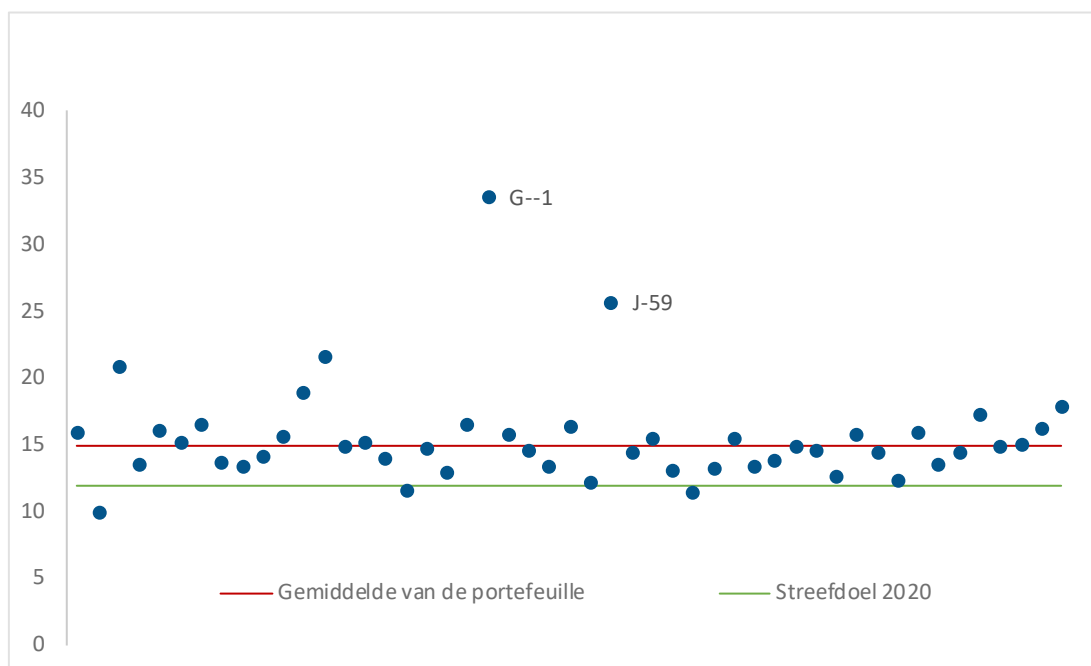
77 De ECB en de EIB monitoren voorts de dichtheid op basis van de geïnstalleerde werkplekken. In deze berekening (12 m² per werkplek voor beide instellingen) wordt geen rekening gehouden met de daadwerkelijke bezettingsgraad⁵⁹.

⁵⁸ Het Palais-complex (Anneau, toren A, toren B, Galerij) plus bijgebouwen (Erasmus, Thomas More, bijgebouw C).

⁵⁹ In het geval van de ECB komt het verschil tussen de oppervlakte op basis van het aantal geïnstalleerde werkplekken (12 m² per persoon) en die op basis van het aantal bezette werkplekken (16 m² per persoon) voort uit de buffer van 18 % van de geïnstalleerde werkplekken per eind 2016.

78 De Commissie streeft voor haar portefeuille in Brussel een oppervlakte na van 12 m² per werkplek tegen 2020⁶⁰; volgens haar eigen berekeningen bedraagt die momenteel 14,5 m² per persoon. Ten tijde van onze controle hadden slechts vijf gebouwen in Brussel een dichtheid van circa 12 m² per persoon of minder⁶¹. Deze gebouwen maken 9 % uit van de totale kantooroppervlakte van de in onze analyse betrokken gebouwen (zie **figuur 11**).

Figuur 11 — Kantooroppervlakte per persoon in gebouwen van de Commissie in Brussel



Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

79 De Commissie streeft in Brussel een buffer van 15 000 m² na, ofwel ongeveer 2 % van haar gebouwenportefeuille. In december 2017 beschikte de Commissie over een buffer van 895 vrije werkplekken, verdeeld over negen gebouwen. Dit verklaart waarom de gemiddelde kantooroppervlakte per persoon voor bepaalde gebouwen (zoals G-1) relatief hoog is. Een gebouw (J-59) bevond zich ten tijde van onze analyse in een overgangsfase (leegstand tussen twee verhuizingen in) en wordt momenteel gebruikt door het uitvoerend agentschap EACEA.

⁶⁰ OIB, jaarlijks beheersplan 2017. Het OIB specificeert niet of lege kantoren en de bufferruimte worden meegeteld in het streefcijfer.

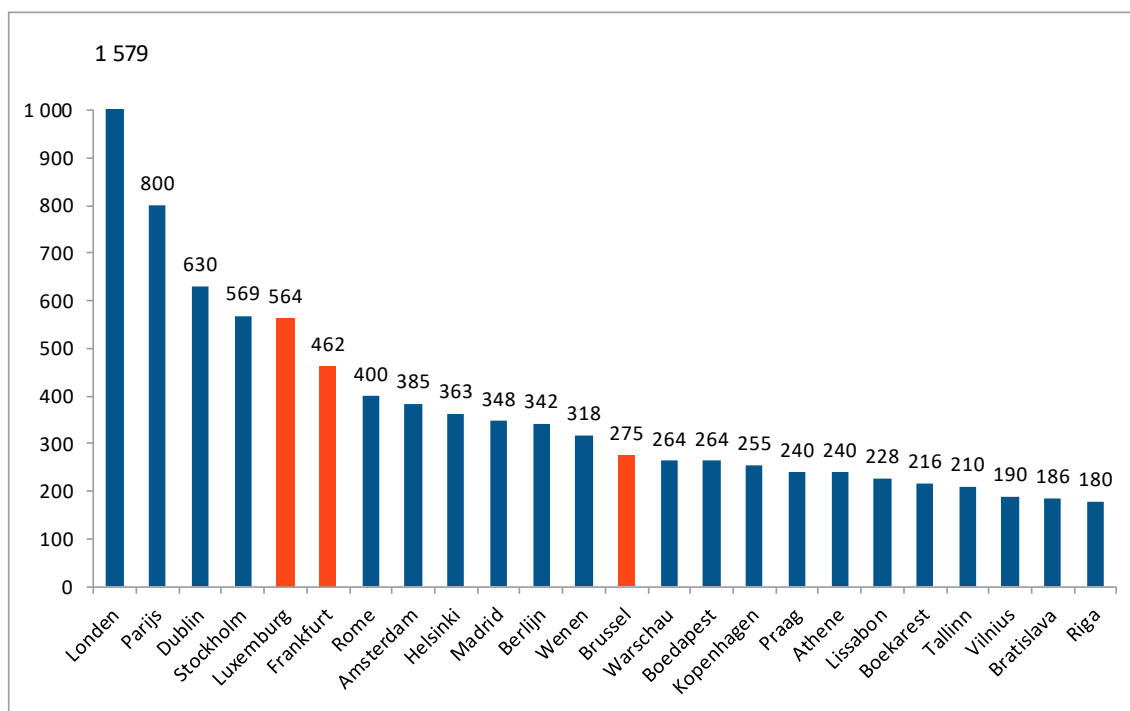
⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

De overeengekomen huur ligt doorgaans onder het marktniveau, maar de huur per persoon verschilt sterk per gebouw

Huur afgezet tegen markttarief

80 **Figuur 12** hieronder toont de eersteklas markthuur in 23 EU-hoofdsteden en Frankfurt. De eersteklas huur in Brussel bevindt zich in de middenmoot. Luxemburg is de op vier na duurste stad, gevolgd door Frankfurt. De eersteklas huur verschilt binnen steden al naargelang de locatie. Zo is de eersteklas huur in Luxemburg het duurst in het stadscentrum (564 EUR/m²/jaar). De meeste gebouwen van de instellingen bevinden zich echter op Kirchberg en Cloche d'Or, waar de eersteklas huur respectievelijk 408 EUR/m²/jaar en 354 EUR/m²/jaar bedraagt⁶².

Figuur 12 — Eersteklas kantoorhuur in 23 EU-hoofdsteden en Frankfurt — Q4 2016



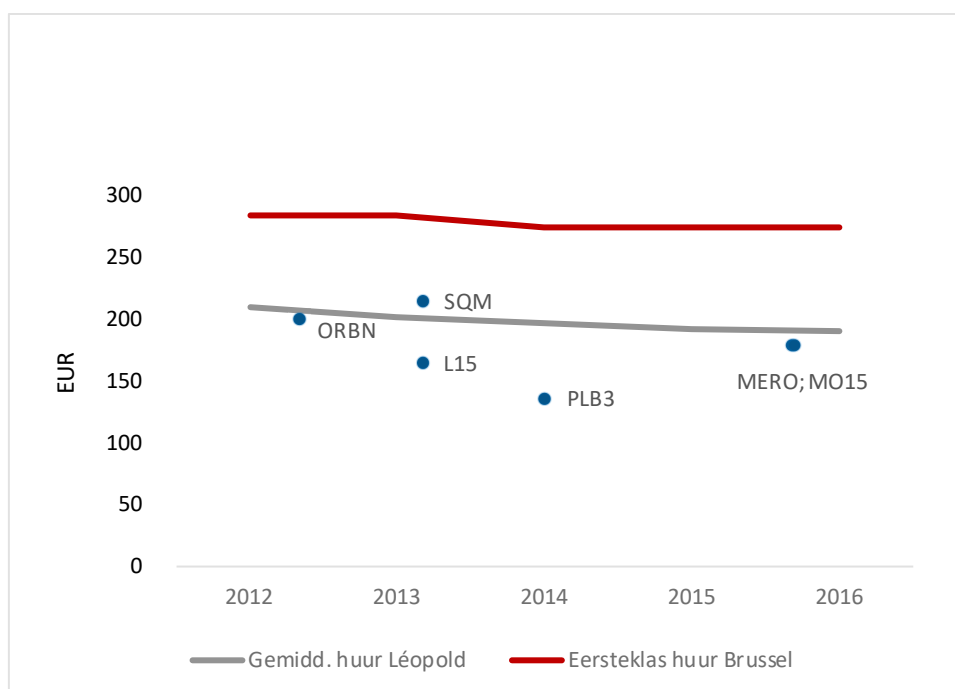
Bron: ERK, gebaseerd op het marktverslag 2017 van BNP Paribas Real Estate European Office, uitgaand van het prijsniveau van Q4 2016.

81 Voor een steekproef van negen recente huurovereenkomsten hebben wij de overeengekomen huur vergeleken met de marktomstandigheden (zie **bijlage I** voor meer informatie over onze methode en gegevensbron). Vijf van de zes gebouwen in

⁶² Bron: JLL Office Market Report Q4 2016.

Brussel werden gehuurd door de Commissie⁶³ en één door het Parlement⁶⁴. De meerderheid van de overeenkomsten had een looptijd van 15 jaar. Wij hebben geconstateerd dat de door de instellingen bedongen huur steeds onder de eersteklas huurprijzen in Brussel lag en onder of rond het marktgemiddelde van de Leopoldswijk, waar de gebouwen zich bevinden (zie **figuur 13** hieronder). De huurtarieven die de Commissie heeft bedongen voor de drie gebouwen in Luxemburg⁶⁵ lagen onder de eersteklas markthuurlen en de gemiddelde huur.

Figuur 13 — Huur versus eersteklas huur en gemiddelde markthuurlen in Brussel



Bron: ERK, op basis van openbare marktverslagen en door de instellingen verstrekte gegevens.

82 Sommige gebouweigenaren boden de Europese instellingen stimulansen. In zes van de negen onderzochte overeenkomsten boden de eigenaren de instellingen een huurvrije periode aan; in vier gevallen namen de eigenaren een deel van de renovatiekosten voor hun rekening.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN.

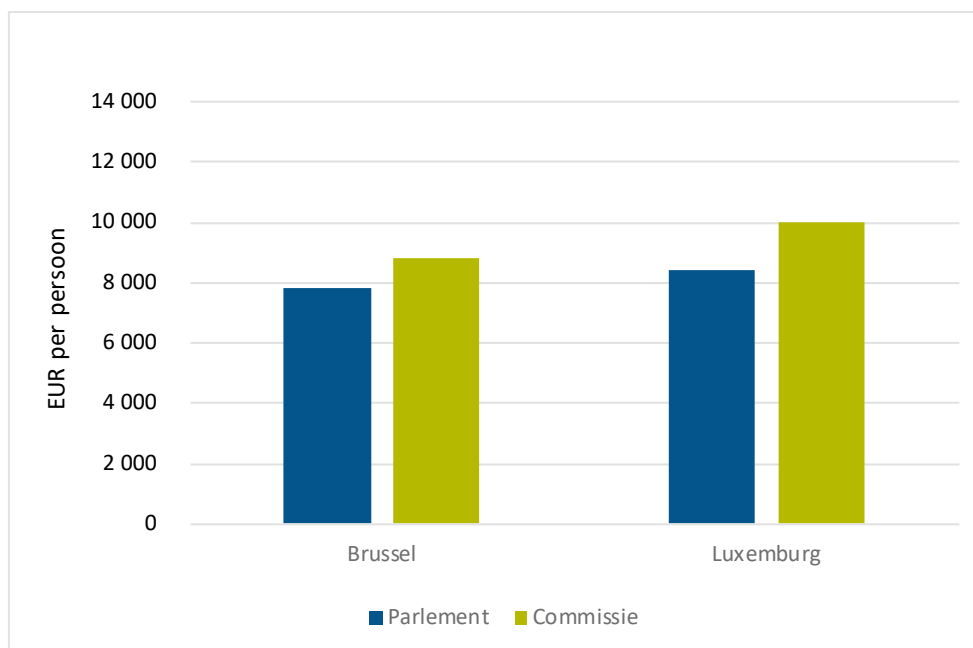
⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC, Drosbach D.

Huur per persoon

83 In **figuur 14** hieronder wordt de gewogen gemiddelde jaarlijkse huur per persoon op de twee belangrijkste locaties, Brussel en Luxemburg, vergeleken (zie **bijlage I** voor informatie over onze methode)⁶⁶.

Figuur 14 — Gemiddelde jaarlijkse huur per persoon



Bron: ERK, op basis van door de instellingen verstrekte gegevens.

84 Het Parlement huurt twee kantoorgebouwen in Brussel en vier in Luxemburg. De Commissie huurt 26 kantoorgebouwen in Brussel⁶⁷ en 8 in Luxemburg. Het Hof van Justitie huurt één gebouw in Luxemburg. De meeste gebouwen in Brussel worden gehuurd op basis van vruchtgebruik, dat extra belastingvoordelen oplevert ten opzichte van reguliere huur (zie **bijlage I, paragrafen 12 en 13**). In Luxemburg zijn de meeste overeenkomsten van de instellingen gebaseerd op reguliere huur.

85 De gemiddelde jaarlijkse huur per persoon is over het algemeen hoger in Luxemburg dan in Brussel. Dit is te wijten aan verschillen in markthuurlussen tussen beide steden, zoals weergegeven in **figuur 12**. De lagere gemiddelde huur per persoon van het Parlement in Luxemburg is te verklaren uit het feit dat het Parlement drie van zijn vier gebouwen huurt van de nationale overheid en tot aan de oplevering van het nieuwe KAD II-gebouw geniet gunstige voorwaarden. De gemiddelde jaarlijkse huur

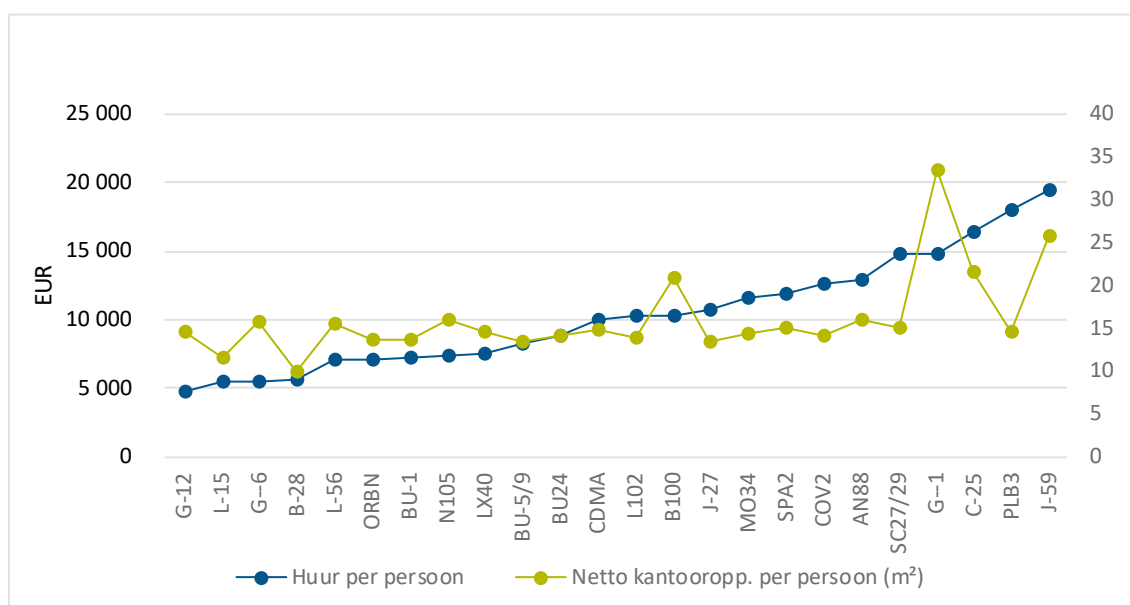
⁶⁶ De Raad huurt geen kantoorgebouwen.

⁶⁷ Gebouwen met meer dan 20 % aan kantooroppervlakte.

per persoon voor het Hof van Justitie is relatief hoog (12 500 EUR per persoon) en is niet opgenomen in **figuur 14**, want dit cijfer is gebaseerd op slechts één gebouw (het T-gebouw), dat op dit moment voor een groot deel leegstaat. Het Hof van Justitie heeft de huur opgezegd voor 2019 (zie **paragraaf 75**).

86 Wij hebben vastgesteld dat de jaarlijkse huur per persoon sterk verschilt per gebouw. Zo ligt dit bedrag voor de Commissie in Brussel tussen 4 800 EUR en 19 500 EUR, terwijl het in Luxemburg uiteenloopt van 9 400 EUR tot 14 500 EUR. Zoals uit **figuur 15** hieronder blijkt, bestaat er voor de gebouwen van de Commissie in Brussel enig verband tussen de jaarlijkse huur per persoon en de kantooroppervlakte per persoon.

Figuur 15 — Gemiddelde jaarlijkse huur per persoon en kantooroppervlakte per persoon



Bron: ERK, op basis van door de instellingen verstrekte gegevens.

De bouw- en aankoopkosten hangen af van het soort gebouw

87 Wij hebben de prijs per vierkante meter voor de totale oppervlakte van twee grote, onlangs voltooide bouwprojecten berekend: het Europegebouw van de Raad in Brussel en het hoofdgebouw van de ECB in Frankfurt. In beide gevallen werd een op de monumentenlijst geplaatst historisch pand gerenoveerd en moesten hoge technische beveiligings- en veiligheidsnormen worden nageleefd. Het zijn in het oog springende, nieuwe iconen voor de stad met een gemengde functie. Het Europegebouw is voornamelijk bedoeld als huisvesting voor de organisatie van EU-toppen en om de nationale delegaties en de voorzitter van de Europese Raad. Het hoofdgebouw van de

ECB heeft een gemengde bestemming, met een groter aandeel kantoorruimte. Het gebouw van de Raad is door de overheid gebouwd, terwijl de ECB het project intern aanstuurde met de hulp van een externe projectbeheerder.

88 De kosten per m² voor het hoofdgebouw van de ECB bedragen 4 600 EUR en die voor het Europegebouw 4 000 EUR per m². Hierbij is geen rekening gehouden met de grondprijs. De Raad heeft de grond voor het Europegebouw gekocht voor de symbolische prijs van 1 EUR, terwijl de ECB voor de grond de marktprijs heeft betaald.

89 In 2016 kocht het Parlement een standaardkantoorgebouw (het Martensgebouw in Brussel) voor 2 700 EUR⁶⁸ per m². Na een renovatie is het Parlement in 2018 in het gebouw getrokken.

⁶⁸ Inclusief de kosten van bouw- en renovatiewerkzaamheden; exclusief de grondprijs.

Conclusies en aanbevelingen

90 In het algemeen hebben wij vastgesteld dat de instellingen hun uitgaven voor kantoorruimte efficiënt beheren. De gebouwenstrategieën waren echter niet altijd geformaliseerd en de planning is niet optimaal. Daarnaast waren de financieringsmechanismen van grote bouwprojecten die wij analyseerden vaak complex en hadden ze hierdoor in sommige gevallen gevolgen voor de budgettaire transparantie. De meeste van deze projecten werden gekenmerkt door vertragingen en in sommige gevallen door aanzienlijke extra kosten. De monitoring en de verslaglegging met betrekking tot de gebouwenportefeuille van de meeste instellingen schieten tekort.

91 De instellingen leggen hun gebouwenstrategieën vast in verschillende documenten. Sommige daarvan waren achterhaald of nog niet formeel goedgekeurd. Een goede praktijk die wij bij de Commissie hebben waargenomen, is dat zij haar gebouwenstrategie aanvult met een regelmatig bijgewerkt overzicht van de veranderende behoeften, afgezet tegen de beschikbare kantoorruimte. De instellingen houden bij de planning van hun vastgoedbehoeften geen rekening met verschillende scenario's (zie de **paragrafen 10-13**).

92 Hoewel de instellingen die een locatie delen, formeel niet dezelfde gebouwenstrategie hebben, hanteren ze vergelijkbare besluitvormingsbeginselen. De instellingen baseren hun gebouwenstrategieën op hun mandaat en organisatiebehoeften. Om praktische en economische redenen willen zij hun gebouwen in een of enkele gebieden concentreren, werken zij bij voorkeur met een kleiner aantal grote gebouwen en kopen zij liever panden dan dat zij deze huren (zie de **paragrafen 14-19**).

93 De instellingen die een locatie delen, hebben interinstitutionele werkgroepen ingesteld om strategische vastgoedkwesties te bespreken. Deze samenwerking stelde de instellingen in staat om gebouwen te delen, over te nemen of onder te verhuren. De samenwerking heeft geresulteerd in het opzetten van verschillende interinstitutionele aanbestedingsprocedures voor de levering van goederen en diensten in verband met het beheer van de gebouwenportefeuilles (zie de **paragrafen 20-22**).

Aanbeveling 1 — De instellingen⁶⁹ moeten hun gebouwenstrategieën actualiseren en formaliseren en de planningsdocumenten regelmatig bijwerken

De instellingen moeten hun belangrijkste besluitvormingsbeginselen vastleggen in gebouwenstrategieën, die door de directie moeten worden goedgekeurd en rekening moeten houden met de laatste ontwikkelingen in het mandaat, de beleidslijnen en de doelstellingen van de instellingen.

De instellingen moeten hun gebouwenstrategieën aanvullen met een planning voor de middellange termijn:

- die regelmatig wordt bijgewerkt op basis van de ontwikkeling van de behoeften en de beschikbare kantoorruimte, en
- waarin verschillende ontwikkelingsopties worden geanalyseerd (“scenarioplanning”).

Streefdatum voor uitvoering: eind 2020.

94 De instellingen zijn begonnen met de introductie van het nieuwe werken (HNW). Enkele aspecten daarvan, zoals telewerken en in sommige gevallen gedeelde werkruimten, zijn al ingevoerd. De resultaten van enquêtes en evaluaties van uitgevoerde projecten waren echter niet beschikbaar op het moment van de controle (zie de **paragrafen 23-27**).

Aanbeveling 2 — De instellingen moeten de projecten met betrekking tot Het Nieuwe Werken evalueren

De instellingen moeten: i) de resultaten van de uitgevoerde HNW-projecten evalueren, en ii) de uitkomsten daarvan opnemen in strategische overwegingen met betrekking tot de ontwikkeling van hun gebouwenstrategieën en personeelsbeleid.

Streefdatum voor uitvoering: i) eind 2019 en ii) eind 2020.

95 De gastlanden boden de instellingen gunstige voorwaarden voor de aankoop of huur van kantoorruimte. Ook ondersteunen zij de instellingen bij hun grote bouwprojecten (zie de **paragrafen 31-35**).

⁶⁹ Het Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de ECB.

96 Over het algemeen waren de beslissingen inzake de verwerving van kantoorruimte goed onderbouwd (zie de [paragrafen 36 en 37](#)).

97 Voor de financiering van de door ons onderzochte grote bouwprojecten maakten de instellingen gebruik van complexe mechanismen. Hierdoor hebben zij geen rechtstreekse zeggenschap over de financiële aspecten van de projecten. De gebruikmaking van ongebruikte vastleggingen uit andere begrotingsonderdelen ten behoeve van voorschotten is een algemene praktijk bij de financiering van bouwprojecten, die echter gevolgen heeft voor de budgettaire transparantie (zie de [paragrafen 38-42](#)).

Aanbeveling 3 — De instellingen moeten de budgettaire transparantie met betrekking tot de financieringsmechanismen voor bouwprojecten vergroten

Bij de financiering van bouwprojecten moeten de instellingen streven naar meer budgettaire transparantie en minder complexiteit. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door in het kader van de begrotingsprocedure de voorschotten voor bouwprojecten in de juiste begrotingsonderdelen naar behoren te vermelden.

Streefdatum voor uitvoering: voor projecten die na eind 2019 van start gaan.

98 De instellingen beheren hun grote bouwprojecten op verschillende manieren. Sommige instellingen hebben de bouw gedelegeerd aan de overheid, terwijl andere ervoor kiezen de projecten intern te beheren met enige externe ondersteuning. De recentste bouwprojecten die wij analyseerden, kregen te maken met vertragingen, die meestal werden veroorzaakt door onvoorziene omstandigheden die leidden tot aanpassingen van het project. Ook andere factoren droegen bij aan vertragingen, zoals een zwak operationeel en administratief projectbeheer door de nationale autoriteiten in het geval van het Europegebouw van de Raad. Aan het begin van het KAD II-project beschikte het Parlement niet over de interne hulpmiddelen en deskundigheid die nodig zijn om een dergelijk project in goede banen te leiden. Bij twee projecten bracht de vertraging extra kosten met zich mee (zie de [paragrafen 44-54](#)).

Aanbeveling 4 — De instellingen moeten passende beheersprocedures opzetten voor grote bouw- en renovatieprojecten

De instellingen moeten passende, op een risicobeoordeling gebaseerde beheersprocedures opzetten voor grote bouw- en renovatieprojecten, om te zorgen voor een toereikende administratieve en operationele follow-up van het project en om de financiële kosten van vertragingen te minimaliseren.

Streefdatum voor uitvoering: uiterlijk eind 2019.

99 De instellingen monitoren alle aspecten van de gebouwenportefeuille, zoals facilitair beheer, de toewijzing van ruimte, het energieverbruik en de financiële, juridische en boekhoudkundige aspecten, aan de hand van een verscheidenheid aan IT-systemen en -instrumenten, maar zorgen niet voor een regelmatige monitoring van indicatoren om de efficiëntie van hun gebouwenportefeuille te beoordelen voor beheersdoeleinden. Wij troffen goede praktijken op het gebied van monitoring en verslaglegging aan bij de ECB (zie de [paragrafen 56-62](#)).

100 Hoewel de instellingen met hun gebouwen in Brussel en Luxemburg gemeenschappelijke interinstitutionele meetvoorschriften hebben aangenomen, is het verzamelen van gegevens voor onderlinge vergelijkingen tussen de instellingen lastig vanwege de verschillende specifieke ruimtecategorieën die de instellingen hebben vastgesteld. Ook de verschillen tussen de door de instellingen en de bureaus voor ruimtebeheer van de Commissie (OIB en OIL) gebruikte IT-systemen belemmeren de vergelijkbaarheid van de gegevens. De jaarlijkse gebouwenverslagen aan de begrotingsautoriteiten kunnen niet met elkaar worden vergeleken, want de instellingen hanteren verschillende ruimtecategorieën (zie de [paragrafen 63-69](#)).

101 Uit de door ons berekende oppervlakte-indicatoren blijkt dat de instellingen de kantoorruimte op soortgelijke wijze gebruiken (zie de [paragrafen 72-79](#)). Wij hebben vastgesteld dat de huren die de instellingen hebben bedongen over het algemeen onder het marktniveau liggen (zie de [paragrafen 80-82](#)). Ook hebben wij vastgesteld dat de jaarlijkse huur per persoon aanzienlijk verschilt per gebouw (zie de [paragrafen 83-86](#)). De totale kosten per vierkante meter van twee onlangs gebouwde, markante gebouwen zijn hoger dan de kosten van een standaardkantoorgebouw (zie de [paragrafen 87-89](#)).

Aanbeveling 5 — De instellingen moeten de samenhang van de gegevens en de monitoring van de gebouwenportefeuille verbeteren

De instellingen moeten:

- a) indicatoren opstellen om de efficiëntie van hun gebouwenportefeuille te monitoren voor interne beheersdoeleinden en moeten daarbij het potentieel van hun IT-instrumenten benutten;
- b) een gemeenschappelijke methode voor de berekening en presentatie van de vloeroppervlakte en kostenindicatoren vaststellen en dergelijke gegevens regelmatig delen in interinstitutionele fora;
- c) overeenstemming bereiken over een gemeenschappelijke methode en over de presentatie van de gegevens in de jaarverslagen aan de begrotingsautoriteiten, opdat de informatie kan worden vergeleken.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2020.

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Lazaros S. LAZAROU, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 5 december 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

Bijlagen

Bijlage I — Methode voor de berekening van de oppervlakte- en kostenindicatoren

01 In onze vragenlijst hebben wij de instellingen gevraagd gegevens te verstrekken over de oppervlakte en de kosten met betrekking tot de situatie eind 2016. Wij hebben onze berekeningen gebaseerd op de verstrekte gegevens.

Oppervlakte-indicatoren

02 De door de instellingen verstrekte gegevens inzake de oppervlakte waren niet rechtstreeks vergelijkbaar, voornamelijk vanwege verschillende interpretaties die aan bepaalde termen werden gegeven (nettokantooroppervlakte, brutokantooroppervlakte). Daarom hebben wij onze eigen definities vastgesteld, die grote overeenkomst vertonen met die welke door de meeste instellingen worden gebruikt. Waar nodig hebben wij om aanvullende gegevens gevraagd en hebben wij de oorspronkelijke gegevens dienovereenkomstig aangepast. Aangezien op de ECB na geen enkele instelling gedetailleerde historische gegevens over de oppervlakte bijhoudt, konden we de veranderingen in de gebouwenportefeuilles in de loop der tijd niet analyseren. Om dezelfde reden waren de gevraagde aanvullende gegevens eind 2016 niet beschikbaar, maar verwijzen deze naar de datum van extractie uit de systemen in 2017. Aangezien de omvang van de verschillende subcategorieën in de loop der tijd niet significant is gewijzigd, achten wij deze gegevens toereikend voor onze analyse.

03 In onze analyse zijn wij ervan uitgegaan dat de **kantooroppervlakte** betrekking heeft op individuele en gedeelde kantoren en ruimten. Kantoren die voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals vergaderingen en opslag, zijn buiten beschouwing gelaten. Lege kantoren en als bufferruimte aangehouden kantoren zijn wel meegeteld in de kantooroppervlakte¹.

¹ Er wordt bufferruimte gereserveerd om een zekere mate van flexibiliteit te bieden. De buffer wordt gebruikt bij verhuizingen, renovaties, onvoorziene kleine uitbreidingen van het personeelsbestand, enz.

04 Het **aantal medewerkers** verwijst naar de medewerkers die de kantoorruimte gebruiken, onder wie in het gebouw werkzame externe adviseurs.

05 Wij hebben alleen gebouwen met ten minste 20 % aan kantoorruimte meegeteld. Gebouwen die geen typische kantoorgebouwen zijn, zoals magazijnen, opleidingscentra en kinderdagverblijven, zijn buiten beschouwing gelaten. Bij de analyse van de efficiëntieverhouding van het ruimtegebruik hebben we voorts niet-gebruikte gebouwen niet meegerekend. In het geval van de Commissie hebben we kantoorruimte van uitvoerende en andere agentschappen (zoals de EDEO en het EACEA) buiten beschouwing gelaten.

06 Wat het Parlement betreft, hebben wij gebouwen in Straatsburg uitgesloten van onze analyse, omdat die niet voortdurend worden gebruikt en de meeste medewerkers die werkzaam zijn in die gebouwen ook een kantoor hebben bij een van de andere zetels van het Parlement².

07 Wij hebben de indicatoren berekend door de kantooroppervlakte te delen door het aantal medewerkers dat in het gebouw werkt. Het **gewogen gemiddelde** is berekend door de totale³ kantooroppervlakte te delen door het totaal aantal medewerkers dat in de gebouwen werkt.

Kostenindicatoren

Vergelijking met de markthuur

08 Wij hebben onze analyse gebaseerd op openbaar toegankelijke marktverslagen van vastgoedmakelaars (zoals Jones Lang LaSalle (JLL) en BNP Paribas Real Estate). De marktverslagen bevatten voornamelijk analyses van de eersteklas huur. JLL definieert⁴ **huur van eersteklas kantoorruimte** als:

- de huur aan de bovenkant van de vrije markt die past bij een denkbeeldige kantooreenheid van de hoogste kwaliteit en specificaties op de beste locatie

² In juli 2014 publiceerde de Rekenkamer (www.eca.europa.eu) een analyse van de mogelijke besparingen die voor de EU-begroting konden worden gerealiseerd indien het Europees Parlement zijn activiteiten zou centraliseren in Brussel.

³ Ofwel het totaal van alle gebouwen in de portefeuille van één instelling, ofwel het totaal van alle instellingen samen.

⁴ Bron: JLL Office Market Report Luxemburg Q4 2015.

op de markt, vastgesteld voor de datum van het onderzoek (normaal aan het einde van elk kwartaal).

09 Om rekening te houden met het feit dat de door de instellingen gehuurde panden niet altijd aan de hoogste normen voldoen, hebben wij onze analyse uitgebreid door de huur te vergelijken met de gemiddelde jaarlijkse kantoorhuur op de betreffende locatie. In het geval van Luxemburg zijn we uitgegaan van een schatting, omdat de informatie niet beschikbaar was voor de jaren waarop onze analyse betrekking heeft. JLL⁵ omschrijft de **gewogen gemiddelde huur** als volgt:

- o het gemiddelde van alle bekende nominale huurprijzen⁶ die zijn opgenomen in huurovereenkomsten die tijdens de onderzoeksperiode zijn vastgesteld op een bepaalde markt, afgezet tegen de vloeroppervlakte. Niet-representatieve overeenkomsten blijven buiten beschouwing.

10 De in de marktverslagen opgenomen huurprijzen zijn gebaseerd op de 'nominale huurprijzen'. In dit tarief is geen rekening gehouden met stimuleringsmaatregelen van de eigenaar, zoals een huurvrije periode of een tegemoetkoming van de eigenaar in de bijkomende kosten (bijv. renovatie of aanvullende technische verbeteringen met het oog op de veiligheid). Daarom hebben wij, om een optimale vergelijking mogelijk te maken, de opgegeven markthuur voor de looptijd van de overeenkomst afgezet tegen de in de overeenkomst vermelde huur voor kantoorruimte. NB: De meeste door de instellingen gesloten huurovereenkomsten voorzien in indexering, een gebruikelijke marktpraktijk.

11 Voor gehuurde gebouwen gebruiken de instellingen verschillende juridische regelingen:

- standaardhuur;
- vruchtgebruik⁷;

⁵ Bron: JLL Office Market Report Luxemburg Q4 2015.

⁶ De huur voor de kantoorruimte zoals vermeld in de overeenkomst.

⁷ Vruchtgebruik — Het recht om een gebouw te gebruiken. De gebruiker (vruchtgebruiker) heeft meer rechten dan een huurder, maar ook meer plichten wat reparaties betreft. De meeste belastingen komen voor rekening van de gebruiker en niet van de eigenaar. Het tarief voor vruchtgebruik ('redevance') ligt doorgaans lager dan de huurprijs van hetzelfde gebouw.

- langdurige huur (erfpacht⁸) zonder koopoptie.

12 De partij die een gebouw gebruikt op basis van een vruchtgebruik- of erfpachtovereenkomst moet de belastingen voldoen, zoals de registratierechten, btw, onroerendgoedbelasting en andere regionale belastingen in verband met het vastgoed. In het geval van een huurovereenkomst is daarentegen de verhuurder (eigenaar) die belastingen verschuldigd, maar kan deze de kosten doorberekenen aan de huurder.

13 De EU-instellingen vallen onder vrijstellingen overeenkomstig het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie. Wanneer een instelling een gebouw gebruikt op basis van een vruchtgebruik- of erfpachtovereenkomst, is de belasting niet van toepassing, zodat geen van de partijen deze hoeft te betalen. Vruchtgebruik en erfpacht zijn contractuele regelingen die wel in België en Luxemburg, maar niet in Duitsland worden gebruikt.

Jaarlijkse huur per persoon

14 Ten behoeve van de vergelijking hebben wij de huurovereenkomsten niet in detail geanalyseerd om rekening te houden met de prijsverschillen op basis van de ruimtecategorieën⁹. Wij hebben onze berekeningen gebaseerd op de gegevens die de instellingen hebben verstrekt over de totale huurkosten per gebouw in 2016. De cijfers bevatten dus geen precieze berekening van de huur die enkel voor kantoorruimte is betaald. In het geval van een respijtperiode hebben wij de jaarlijkse huur aangepast door de totale huur voor de gehele looptijd van de overeenkomst te delen door de looptijd in contractjaren. Dit was alleen mogelijk in het geval van recente overeenkomsten, waarvoor informatie beschikbaar was. In sommige gevallen zijn specifieke initiële inrichtingswerkzaamheden doorberekend in de huur, terwijl die kosten in andere gevallen worden gedragen door de pandeigenaar. Voor zover er gegevens beschikbaar waren, hebben wij de jaarlijkse kosten van de inrichtingswerkzaamheden bij de huur opgeteld. De in **paragraaf 5** van deze bijlage

⁸ Erfpacht — Het recht om gedurende bepaalde tijd tegen betaling van een huursom gebruik te maken van grond of een gebouw (krachtens het Belgisch recht: minimaal 27 en maximaal 99 jaar). Op de eigenaar rust vrijwel geen enkele verplichting om het gebouw te repareren of te onderhouden. Dit recht kan worden aangevuld met een koopoptie die, indien benut, leidt tot volle eigendom.

⁹ In de praktijk wordt in huurovereenkomsten voor een vierkante meter kantoorruimte doorgaans een hogere prijs gerekend dan voor bijvoorbeeld archief ruimten of andere bijkomende ruimten. De prijs voor parkeerterrein wordt gewoonlijk per parkeerplek berekend.

uiteengezette criteria zijn van overeenkomstige toepassing op de selectie van de gebouwen voor onze analyse. We hebben de jaarlijkse huur per persoon berekend door de huurkosten voor het jaar 2016 te delen door het aantal personeelsleden zoals hierboven omschreven.

Bouw- en aankoopkosten

15 In onze analyse van recent gebouwde en gekochte gebouwen hebben wij rekening gehouden met de beschikbare informatie over alle kosten in verband met de aankoop van het gebouw, zoals de bouwkosten, kosten voor de architect en de ontwikkelaar en financieringskosten. Hierbij zij opgemerkt dat de grond voor bepaalde gebouwen voor de symbolische prijs van 1 EUR werd gekocht of kosteloos werd overgenomen van het gastland; om die reden hebben wij de grondprijs buiten beschouwing gelaten. We hebben de kosten gedeeld door de totale bruto-oppervlakte (boven- en ondergronds).

Bijlage II — Lijst van in het verslag genoemde gebouwen

Afkorting	Naam	Instelling	Plaats	Adres
AN	Anneau	Hof van Justitie	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Commissie	Brussel	Aarlenstraat 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Commissie	Luxemburg	Route d'Esch 400
B100		Commissie	Brussel	Belliardstraat 100
B-28		Commissie	Brussel	Belliardstraat 28
BU-1		Commissie	Brussel	Beaulieulaan 1
BU24		Commissie	Brussel	Beaulieulaan 24
BU-5/9		Commissie	Brussel	Beaulieulaan 5/9
BUILD_C	C-gebouw (bijgebouw C)	Hof van Justitie	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	T-gebouw	Hof van Justitie	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer 90
C-25		Commissie	Brussel	Kortenberglaan 25
CDMA		Commissie	Brussel	Marsveldstraat 21
CJ_PALAIS	Palais	Hof van Justitie	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Toren A	Hof van Justitie	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Toren B	Hof van Justitie	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Toren C (derde toren, vijfde uitbreiding)	Hof van Justitie	Luxemburg	In aanbouw
COV2		Commissie	Brussel	Rogierplein 16
CSM1		Commissie	Brussel	Sint-Michielswarande 23
DRB	Drosbach	Commissie	Luxemburg	Rue G. Kroll 12
EB	Europagebouw (Résidence Palace)	Raad	Brussel	Wetstraat 155
ERA	Erasmus (bijgebouw A)	Hof van Justitie	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Commissie	Luxemburg	Rue Robert Stümper 12
G-1		Commissie	Brussel	Genèvestraat 1
G-12		Commissie	Brussel	Genèvestraat 12
G-6		Commissie	Brussel	Genèvestraat 6-8
GAL	Galerij	Hof van Justitie	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlement	Luxemburg	Rue Edward Steichen 22-24
J-27		Commissie	Brussel	Jozef II-straat 27
J-54		Commissie	Brussel	Jozef II-straat 54
J-59		Commissie	Brussel	Jozef II-straat 59
JMO	Jean Monnet	Commissie	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Commissie	Luxemburg	In aanbouw
KAD	Konrad Adenauer	Parlement	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlement	Luxemburg	In aanbouw
L102		Commissie	Brussel	Wetstraat 102
L15		Commissie	Brussel	Wetstraat 15
L-56		Commissie	Brussel	Wetstraat 56
LACC	Laccolith	Commissie	Luxemburg	Rue Eugène Ruppert 20
LX40		Commissie	Brussel	Luxemburgstraat 40
MB	Hoofdgebouw	ECB	Frankfurt	Sonnemannstraße 20

Afkorting	Naam	Instelling	Plaats	Adres
MERO	Merode	Commissie	Brussel	Tervurenlaan 41
MO15		Commissie	Brussel	Montoyerstraat 15
MO34		Commissie	Brussel	Montoyerstraat 34
MO-59		Commissie	Brussel	Montoyerstraat 59
N105		Commissie	Brussel	Nerviërslaan 105
ORBN		Commissie	Brussel	Frère-Orbansquare 8
PLB3		Commissie	Brussel	Philippe Le Bon 3
PRE	President	EIB	Luxemburg	Avenue John F. Kennedy 37B
SC27/SC29	SCAN	Commissie	Brussel	Wetenschapsstraat 27/29
SPA2		Commissie	Brussel	Spastraat 2
SQM (SDME)	De Meeûssquare	Parlement	Brussel	De Meeûssquare 8
THM	Thomas More (bijgebouw B)	Hof van Justitie	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlement	Brussel	Belliardstraat 80

Acroniemen en afkortingen

Btw: Belasting over de toegevoegde waarde

CPQBF: Interinstitutioneel Comité voorbereiding begrotings- en financiële vraagstukken

EACEA: Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur

ECB: Europese Centrale Bank

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

EIB: Europese Investeringsbank

EPSO: Europees Bureau voor personeelsselectie

Europese Rekenkamer: Europese Rekenkamer

GISCO: Geografisch informatiesysteem van de Commissie

GTM: Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

MBK: Meerjarig beleidskader

OIB: Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel (Commissie)

OIL: Bureau voor infrastructuur en logistiek in Luxemburg (Commissie)

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Woordenlijst

Aankoop met uitgestelde betaling: Regeling waarbij de Commissie een gebouw kan kopen en de aankoopprijs over meerdere jaren kan uitsmeren (gewoonlijk 27 jaar). De eigendomsrechten worden op de dag van aankoop overgedragen aan de Commissie.

Bruto-oppervlakte: Brutovloeroppervlakte zoals gedefinieerd in DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*), de door de EU-instellingen in 2009 vastgestelde interinstitutionele meetvoorschriften en de meetvoorschriften van de Commissie (beide gebaseerd op DIN-277). De brutovloeroppervlakte heeft betrekking op de buitenomtrek van de bouwkenmerken die de begrenzing van het gebouw vormen, met inbegrip van hun bekleding, gemeten op vloerhoogte.

DIN-277: Door het Duitse normalisatie-instituut ontwikkelde normen. Hierbij worden standaardregels gedefinieerd voor de meting van de oppervlakte van gebouwen en de classificatie van de ruimten.

Erfpacht: Het recht om gedurende een bepaalde tijd tegen betaling van een huursom gebruik te maken van grond of een gebouw (krachtens het Belgisch recht: minimaal 27 en maximaal 99 jaar). Op de eigenaar rust vrijwel geen enkele verplichting om het gebouw te repareren of te onderhouden. Dit recht kan gepaard gaan met een koopoptie die, indien benut, leidt tot volle eigendom.

HNW — Het Nieuwe Werken: Een nieuwe benadering met als doel de kantooromgeving te veranderen door gedeelde werkplekken in te voeren in combinatie met een flexibeler werkcultuur.

Huurindexering: Periodieke bijstelling van het huurtarief naar aanleiding van de wijziging van een prijsindicator (bijv. de inflatie of de bouwrijnsindex).

Jaarverslag over de gebouwen: (uitgebracht krachtens artikel 203, lid 3, van het Financieel Reglement): Uitvoerig verslag over het gebouwenbeleid van de instellingen, dat zij jaarlijks indienen bij de begrotingsautoriteiten.

Netto-oppervlakte: De totale vloeroppervlakte die daadwerkelijk kan worden gebruikt door de gebruiker van het gebouw, met uitzondering van alle bouwkenmerken.

Onroerendgoedbelasting: Een belasting op onroerend goed, verschuldigd door de rechthebbende (te weten de volle eigenaar, vruchtgebruiker, erfpachter).

Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie: Een bijlage bij de Verdragen waarbij bepaalde voorrechten zijn toegekend aan de EU, waaronder vrijstelling van de belasting.

Registratierechten: Heffing op de inschrijving van notariële akten in het eigendomsregister. De heffing wordt geïnd bij de rechthebbende (volle eigenaar, vruchtgebruiker, erfpachter).

Renovatie: Inrichtingswerkzaamheden in een reeds voltooid gebouw om het te laten voldoen aan de regels en behoeften van de instellingen.

Vruchtgebruik: Het recht om een gebouw te gebruiken. De gebruiker heeft meer rechten dan een huurder, maar ook meer plichten wat reparaties betreft. De meeste belastingen komen voor rekening van de gebruiker en niet van de eigenaar. Het tarief voor vruchtgebruik is doorgaans lager dan de huur voor hetzelfde gebouw.

Controleteam

In dit speciaal verslag van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V "Financiering en administratie van de Unie", die onder leiding staat van ERK-lid Lazaros S. Lazarou. Deze controle werd geleid door ERK-lid Jan Gregor, ondersteund door Werner Vlasselaer, kabinetschef, en Bernard Moya, kabinetsattaché; Bertrand Albugues, hoofdmanager; Jana Janečková, taakleider; Luis Rosa, voormalige taakleider; Cristina Jianu, Wiktor Szymczak en Andreas Duerrwanger, controleurs.



Van links naar rechts: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Antwoord van het Europees Parlement

SAMENVATTING

III. Het Parlement is ingenomen met het door de Rekenkamer verrichte analytische werk, waaruit blijkt dat de instellingen hun gebouwen over het algemeen doelmatig beheren. Wat het overige deel van de opmerkingen betreft verwijzen wij naar onze antwoorden op de samenvattingen IV, V en VI.

IV. In maart 2010 heeft het Bureau van het Parlement zijn eerste gebouwenstrategie voor de middellange en lange termijn goedgekeurd, waarin een meerjarenplanning voor het toekomstige gebouwenbeleid en de behoeften voor komende jaren uiteen werden gezet. De besluiten die het Bureau de afgelopen jaren heeft genomen hebben gezorgd voor een succesvolle consolidering van het vastgoed van het Parlement en de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie, met name wat betreft kantoorbehoeften. In de in april 2018 door het Bureau goedgekeurde gebouwenstrategie voor de periode na 2019 wordt deze strategische planning voortgezet, met de nadruk op behoeften waarin nog niet voldoende is voorzien, zoals flexibele vergaderfaciliteiten voor dialoogonderhandelingen, het Parlement dichterbij de burger brengen (Europa Experience) en verbetering van de veiligheid. Deze strategie is het resultaat van een grondige behoeftenanalyse waarbij rekening is gehouden met de budgettaire beperkingen.

Wat het NWoW-project betreft zijn er evaluaties uitgevoerd met gevolgen voor bouwprojecten en de gebouwenstrategie van het Parlement. Hoewel het project in zijn oorspronkelijke vorm in 2015 werd opgegeven (na een besluit van de voormalige Voorzitter), wijst de Rekenkamer er in haar verslag terecht op dat het Parlement enkele elementen ervan in twee van zijn gebouwen toepast, in dialoog met de desbetreffende diensten.

V. Wat het Parlement betreft moet worden benadrukt dat de gekozen financieringsstructuur van het KAD II-project in de mogelijkheid van externe financiering voorzorg, hetgeen met het oog op het financieel beheer en flexibiliteit noodzakelijk was. Tot op heden is het Parlement in staat geweest het project vrijwel volledig te financieren zonder gebruikmaking van de leningfaciliteit. De begrotingsoverschrijvingen in dit verband zijn in volledige transparantie verricht (zie de antwoorden van het Parlement op de paragrafen 42, 97 en aanbeveling 3). Tot op heden waren er geen kostenoverschrijdingen en het project zal volgens de ramingen binnen het budget blijven (zie het antwoord van het Parlement op paragraaf 49).

VI. Het Parlement maakt voor zijn toekomstige plan voor de toewijzing van kantooruimte gebruik van informatie uit op maat gemaakte gegevensverslagen. Verdere verbeteringen, inclusief de invoering van specifieke IT-instrumenten, zijn reeds gepland.

Het Parlement is ingenomen met het initiatief om de doelmatigheid van de gebouwenportfolio's van alle instellingen te monitoren aan de hand van geharmoniseerde criteria, met inachtneming van de bijzonderheden van elke instelling.

VIII. Het Parlement verwijst naar zijn antwoorden op de aanbevelingen.

OPMERKINGEN

13. De in april 2018 door het Bureau goedgekeurde gebouwenstrategie voor de periode na 2019 berust op een grondige analyse van duidelijk vastgestelde behoeften en op intensief overleg waarbij rekening is gehouden met alle te voorziene relevante aspecten. De planning van de eisen ten aanzien van onroerend goed is gebaseerd op de behoeftenanalyse en houdt rekening met de budgettaire beperkingen.

26. In het voorjaar van 2018 zijn ongeveer 1 000 collega's van vijf verschillende directoraten-generaal naar het Martens-gebouw verhuisd, een gebouw waarin elementen van de NWO-benadering zijn toegepast met zeer gunstige effecten tot gevolg. De feedback van deze collega's over de kantooruimte, gemeenschappelijke ruimten en vergaderzalen is zeer positief.

27. Uit door het Parlement in 2015 verrichte studies is gebleken dat de volledige invoering van NWO in het Martens- en het KAD-gebouw een besparing van ongeveer 110 miljoen euro over een periode van 20 jaar zou opleveren. Hoewel het project in zijn oorspronkelijke vorm in 2015 werd opgegeven, wijst de Rekenkamer er in

haar verslag terecht op dat het Parlement enkele elementen ervan in twee van zijn gebouwen toepast, in dialoog met de desbetreffende diensten. Dit betekent dat 60 % van de medewerkers van het Parlement hier in de toekomst van zullen profiteren.

38. Als gevolg van de desbetreffende voorschriften van het Financieel Reglement, in het bijzonder het begrotingsbeginsel van jaarperiodiciteit, zijn de financieringsmechanismen voor grote meerjarige bouwprojecten van de instellingen vaak zeer complex. Het Parlement wil benadrukken dat de tussenkomst van een financiële intermediair geen effect heeft gehad op de controle van het Parlement over de financiële aspecten van het KAD II-project, aangezien het alle geldstromen goedkeurt. Als aanvullende voorzorgsmaatregel wordt regelmatig een externe audit uitgevoerd om de controleren of de financiële intermediair aan zijn contractuele verplichtingen jegens het Parlement voldoet.

39. Het Parlement wenst te benadrukken dat de na een besluit van het Bureau opgezette financieringsstructuur is gebaseerd op de optimale werkwijzen van enkele andere instellingen en volledig voldoet aan alle wettelijke en regelgevingsvereisten. De financieringsstructuur weerspiegelt de complexiteit van het regelgevingskader voor een groot meerjarig bouwproject, waarbij in mogelijke financieringsbehoeften wordt voorzien door de mogelijkheid van externe financiering te bieden en tegelijkertijd een maximum aan interne financiële flexibiliteit toe te staan. Gezien de omvang van het KAD II-project (211 000 m²) was deze flexibiliteit noodzakelijk om de hoge kosten tijdens de bouwfase te kunnen dekken.

40. Gedurende deze vijf jaar bedroeg de gemiddelde eindejaaroverschrijving van niet-gebruikte kredieten 2 %-3 % van de jaarlijkse begroting van het Parlement, d.i. een standaardafwijking tussen gemaakte administratieve kosten en de geraamde kosten. Het gebruik van deze kredieten stelde het Parlement in staat om, in overeenstemming met de beginselen van goed financieel beheer, indirecte bankleningen tot het in het contract vastgelegde minimum te beperken. Gezien de mogelijkheid om specifieke jaarlijkse begrotingskredieten te waarborgen voor de financiering van meerjarige grote bouwprojecten, heeft het Parlement via de financiële intermediair, tegen een zeer bescheiden prijs een flexibele kredietlijn gekregen ter dekking van de financiële contractuele verplichtingen die het Parlement was aangegaan om het KAD II-complex te bouwen. De begrotingsoverschrijvingen waren in belangrijke mate bedoeld om de financieringskosten te verminderen.

42. Eindejaaroverschrijvingen van niet-gebruikte kredieten voor het KAD II-project vormden beperkte delen van de jaarbegroting. Deze begrotingsoverschrijvingen verlopen via transparante procedures die ook door enkele andere instellingen worden gehanteerd. De overschrijvingen worden binnen het toepasselijke juridische en regelgevingskader op deugdelijke wijze door de Begrotingscommissie namens de begrotingsautoriteit voorgesteld en goedgekeurd. Met dit financieringsmechanisme worden de kosten van het gebruik van de kredietlijn voorkomen. In combinatie met deze kredietlijn biedt dit financieringsmechanisme daarnaast maximale flexibiliteit in de politieke besluitvorming door de begrotingsautoriteit tijdens de bouwfase. Zie tevens de antwoorden van het Parlement op de paragrafen 40 en 97 en aanbeveling 3.

49. In 2009 heeft het Bureau een aantal aanvullende opties goedgekeurd, bijvoorbeeld op het gebied van milieuprestaties en veiligheid, die in het project moeten worden opgenomen.

Bij de planning van projecten die enkele jaren duren worden doorgaans vaste prijzen gehanteerd. Na indexering komt het huidige budget van 432 miljoen euro overeen met het in 2009 door het Bureau en de begrotingsautoriteit toegepaste budget. Tot op heden is er geen sprake geweest van kostenoverschrijdingen en volgens de huidige ramingen van het Parlement blijft het project binnen het voorziene budget. Aangezien de met bouwbedrijven ondertekende contracten reeds goed zijn voor circa 90 % van de begroting van het project, houden eventuele resterende financiële risico's verband met onvoorziene gebeurtenissen en risico's.

50. De vertraging bij de oplevering (eind 2019 voor de oostelijke vleugel en 2022 voor de westelijke vleugel) was hoofdzakelijk het gevolg van een eerste onsuccesvolle aanbesteding voor bouwwerkzaamheden. Het parlement heeft in zijn economische overwegingen prioriteit verleend aan eerbiediging van het budget van het project boven het voorkomen van vertragingen.

Tot de voltooiing van het nieuwe gebouw draagt het Parlement preferentiële huurkosten van 14,4 miljoen euro per jaar, plus de financieringskosten van het bouwproject. Vanuit boekhoudkundig oogpunt worden deze kosten ruimschoots gecompenseerd doordat later wordt begonnen met de afschrijving van de investeringen voor het

nieuwe gebouw (17,3 miljoen per jaar). Na de verhuizing naar het nieuwe ADENAUER-gebouw worden de afschrijvingen voor dit nieuwe gebouw grotendeels gecompenseerd door het gebruik op de lange termijn van een gebouw met de modernste technieken, in het bezit van het Parlement, met lage energiekosten, gelijke arbeidsomstandigheden voor alle medewerkers en efficiëntiewinsten (alle werknemers in hetzelfde gebouw in plaats van op zes locaties).

58. Het Parlement maakt voor zijn plan voor de toewijzing van kantoorruimte gebruik van informatie uit op maat gemaakte gegevensverslagen. In de toekomst zal gebruik worden gemaakt van het zogeheten Bouwwerkinformatiemodel (BIM). Dit is een IT-instrument dat in sommige lidstaten reeds wordt gebruikt en dat de komende jaren in de Europese gebouwensector de norm zal worden.

60. In de in april 2018 door het Bureau van het Parlement goedgekeurde gebouwenstrategie voor de periode na 2019 wordt een indicator voor een gemiddelde hoeveelheid ruimte per medewerker genoemd. Meer in het bijzonder is een belangrijke actualisering van de gebouwenstrategie gelegen in de manier waarop het Parlement zijn kantoorruimte indeelt en gebruikt op basis van een participatieve en klantgerichte raadpleging van de gebruikers met betrekking tot hun specifieke behoeften: het resultaat is een modern, collaboratief en sociaal verantwoord gebruik van kantoorruimte. Wat de administratie betreft wordt in de strategie afstand genomen van een op categorieën gebaseerde berekening van kantoorruimte per directoraat-generaal en toegewerkt naar een gemiddelde hoeveelheid kantoorruimte per medewerker (ongeveer 10 m²). Deze nieuwe strategie stelt ieder directoraat-generaal in staat zijn specifieke arbeidsomstandigheden te beïnvloeden, bv. door meer sociale en concentratieruimten voor medewerkers te creëren of door te kiezen voor meer collaboratieve manieren van werken. Met betrekking tot deze kernindicator zullen geregeld metingen worden verricht en zal geregeld verslag worden uitgebracht.

90. In 2010 heeft het Parlement voor de eerste maal officieel een meerjarige gebouwenstrategie vastgesteld, en deze is in 2018 aanzienlijk geactualiseerd.

Zie hiervoor de antwoorden op de paragrafen 40 en 42 (budgettaire transparantie van het financieringsmechanisme), paragraaf 50 (vertraging en kosten), en de paragrafen 58 en 60 (toezicht en verslaglegging).

We verwijzen eveneens naar onze antwoorden op de samenvattingen IV, V en VI.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

91. In april 2018 keurde het Bureau de nieuwe gebouwenstrategie voor de periode na 2019 goed. Het Bureau wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang die ten aanzien van diverse delen van de strategie wordt geboekt (zie ook het antwoord op paragraaf 13 en aanbeveling 2).

Aanbeveling 1

De aanbeveling wordt aanvaard.

In 2010 heeft het Bureau van het Parlement een ambitieuze strategie voor het gebouwenbeleid van het Parlement goedgekeurd. De besluiten die het Bureau de afgelopen jaren op basis van deze strategie heeft genomen hebben gezorgd voor een succesvolle consolidering van het vastgoed en de faciliteiten van het Parlement en de verwezenlijking van de aanvankelijk in de strategie vastgelegde doelstellingen. In april 2018 keurde het Bureau de gebouwenstrategie voor de periode na 2019 goed. Het Bureau wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang die ten aanzien van diverse delen van de strategie wordt geboekt, zoals reeds het geval is sinds voor het eerst een gebouwenstrategie werd goedgekeurd.

Op grond van artikel 203, lid 3, van het Financieel Reglement verstrekt het Parlement in zijn jaarlijkse werkdocument betreffende het onroerendgoedbeleid informatie aan de begrotingsautoriteit over de verwachte ontwikkeling van de globale programmering van oppervlakte en locaties voor de komende jaren, met een beschrijving van de vastgoedprojecten in de planningfase die reeds geïdentificeerd zijn;

94. We verwijzen naar het antwoord op paragraaf 27.

Aanbeveling 2

De aanbeveling wordt aanvaard.

Er zijn reeds enkele evaluaties met betrekking tot het NWoW-project uitgevoerd. Deze evaluaties hebben een positief effect gehad op de bouwprojecten voor het Martens- en het KAD II-gebouw en zijn eveneens opgenomen in de nieuwe gebouwenstrategie voor de periode na 2019 (zoals een raadplegingsprocedure voor de toewijzing van kantoorruimte, meer gebruik van gedeelde kantoorruimte, vaststelling van m²/medewerker).

97. Wat het KAD II-project betreft, wil het Parlement benadrukken dat het de volledige controle heeft over de financiële aspecten van het project (zie ook het antwoord op paragraaf 38). De complexiteit van de financieringsmechanismen weerspiegelt de complexiteit en het meerjarige karakter van het project en de daaruit voortvloeiende financiële behoeften. Zij weerspiegelt bovendien de complexe regelgevingsomgeving van het Parlement (zie ook het antwoord op paragraaf 39). We verwijzen eveneens naar onze antwoorden op de paragrafen 40 en 42 (inzake budgettaire transparantie) en op aanbeveling 3.

Aanbeveling 3

De aanbeveling wordt aanvaard.

Het Parlement schaaft zich volledig achter de algemene doelstelling van budgettaire transparantie van financieringsmechanismen voor bouwprojecten (zie tevens de antwoorden op de paragrafen 40, 42 en 97).

Met het oog op meer transparantie zal het Parlement in zijn jaarverslag inzake financieel beheer een gedetailleerd overzicht van de financiering van het KAD II-project opnemen. Dit verslag wordt voorgelegd aan de Begrotingscommissie, de Commissie begrotingscontrole en het Bureau, en gepubliceerd in het Publicatieblad.

Aanbeveling 4

De aanbeveling wordt aanvaard.

Het Parlement heeft een analyse gemaakt van de diverse lessen die zijn getrokken uit eerdere projecten en streeft er te allen tijde naar zo adequaat mogelijke beheerprocedures voor grote bouw- en renovatieprojecten vast te stellen. De projecten Martens, Havel en het Huis van de Europese Geschiedenis werden met succes afgerond. Maatregelen in het kader van het KAD II-project omvatten onder meer de invoering van een sobere beheeraanpak en versterking van het partnerschap met de Luxemburgse autoriteiten. Dankzij dit partnerschap, aanvullende interne middelen en een efficiënte financiële structuur is voorkomen dat vertraging van projecten tot extra kosten heeft geleid (zie eveneens het antwoord op paragraaf 50).

99. Zie de antwoorden op de paragrafen 58 en 60.

Aanbeveling 5

De aanbeveling wordt aanvaard.

Verdere verbeteringen, inclusief de invoering van specifieke IT-instrumenten, zijn reeds gepland. Er is een masterplan 2019 voor kantoorbeheer ontwikkeld.

Het Parlement is op dit moment bezig een systeem van hoofdindicatoren te ontwikkelen.

Het Parlement is ingenomen met de aanbeveling om de doelmatigheid van gebouwenportfolio's van alle instellingen te monitoren aan de hand van geharmoniseerde criteria, met inachtneming van de bijzonderheden van elke instelling en de uit de Verdragen voortvloeiende beperkingen.

Antwoord van de Raad van de Europese Unie

Er vindt uitgebreide interinstitutionele samenwerking plaats

21. De Raad is zich bewust van het effect dat interinstitutionele aanbestedingen zouden kunnen hebben op de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Bij het besluit om een interinstitutioneel project voor te stellen of zich erbij aan te sluiten, wordt rekening gehouden met dit effect, en waar mogelijk bevordert de Raad de deelname van kmo's aan aanbestedingen.

De financieringsmechanismen van grote bouwprojecten zijn vaak complex, wat gevolgen heeft voor de budgettaire transparantie

38. Het meest recente bouwproject van de Raad was het Europegebouw, waarvoor een eenvoudig financieringsmechanisme gold. De Belgische staat zou het project leiden en betalen, en de Raad zou het bedrag, middels uitgestelde betalingen, aan de Belgische staat terugbetalen.

42. De Raad is het gedeeltelijk eens met de opmerking van de Europese Rekenkamer. Desalniettemin heeft deze praktijk in het geval van het Europegebouw geleid tot aanzienlijke interestbesparingen. Deze worden geraamd op 23 miljoen EUR (= het verschil tussen het totaalbedrag in geval van uitgestelde betalingen en het feitelijk te betalen bedrag).

De praktijk strookt met het Financieel Reglement.

Het Europegebouw van de Raad: binnen de begroting, maar vertraagd

46. De Raad heeft op deze tekortkomingen gereageerd door een team van professionals en projectmanagers op te zetten. Deze zijn erin geslaagd de risico's, de termijnen en het budget onder controle te houden.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1. De Raad aanvaardt deze aanbeveling. De gebouwenstrategie zal worden geformaliseerd en de planningsdocumenten zullen regelmatig worden geactualiseerd.

Aanbeveling 2. De Raad aanvaardt deze aanbeveling. Hij zal de aanbeveling implementeren in het toekomstige HNW-project. Voor 2019 is een proefperiode gepland. Een stuurgroep is aangewezen om de kosten, de risico's en de voordelen van de toepassing van het project in de Raad te beoordelen, en aanbevelingen voor de verdere uitvoering ervan aan de secretaris-generaal toe te zenden.

Aanbeveling 3. De Raad aanvaardt deze aanbeveling. Het financieringsmechanisme voor toekomstige bouwprojecten zal per geval worden beoordeeld. Het financieringsmechanisme van het Europegebouw was evenwel eenvoudig in vergelijking met dat van andere bouwprojecten van de instellingen.

Aanbeveling 4.

De Raad aanvaardt deze aanbeveling, en heeft al maatregelen genomen om de project-beheersprocedures te formaliseren.

Aanbeveling 5.

De Raad aanvaardt deze aanbeveling.

Wat punt a) betreft: er komt een evaluatie om mogelijke indicatoren en methoden voor de uitvoering ervan in kaart te brengen.

Wat de punten b) en c) betreft: de Raad zal deelnemen aan alle initiatieven ter uitvoering van de gemeenschappelijke methode. De Raad komt overeen deze zaak te bespreken in de interinstitutionele werkgroep voor infrastructuur, logistiek en interne diensten.

Antwoord van de Europese Commissie

OPMERKINGEN

13. De Commissie voert jaarlijks een aanpassing uit waarbij rekening wordt gehouden met de wijzigingen op het vlak van budgettaire beperkingen, personeelsbeleid en andere politieke besluiten door middel van het Meerjarig beleidskader (MBK).

Dit instrument houdt rekening met alle te verwachten besluiten en beperkingen die de planning van de vastgoedbehoeften beïnvloeden voor een periode van 10 jaar.

In deze context is het niet nodig om verschillende scenario's op te stellen.

27. De Commissie wenst op te merken dat de belangrijkste reden voor de Commissie om het nieuwe werken te overwegen en in te voeren in eerste instantie de totstandkoming van een optimale werkomgeving is.

Hoewel uit externe benchmarking blijkt dat het nieuwe werken tot op zekere hoogte kan resulteren in kostenbesparingen, worden deze beschouwd als neveneffecten. Het is de bedoeling de middelen die bespaard kunnen worden, grotendeels opnieuw te investeren in het welzijn van het personeel door een verbetering tot stand te brengen van de kwaliteit van de kantoorruimte en de IT-uitrusting.

Op dit punt worden verkennende werkzaamheden uitgevoerd en lopen er proefprojecten.

37.

b) Wat de financieringsopties betreft, zal de Commissie geld moeten lenen op de financiële markten om het JMO II-gebouw te kunnen verwerven. Hiertoe zijn in 2012 verscheidene scenario's opgesteld op basis van de omvang van het krediet, de rentevoeten en de looptijd van het krediet.

42. De Commissie is van oordeel dat haar begrotingsprocedure transparant is en wenst hierbij het volgende op te merken:

1. Het specialiteitsbeginsel houdt in dat kredieten alleen kunnen worden gebruikt voor het doeleinde waarvoor zij zijn verstrekt. Aan deze vereiste wordt in beginsel voldaan door de onderverdeling van de begroting in hoofdstukken. De benutte begrotingskredieten waren ook bestemd voor administratieve uitgaven.

2. De machtiging voor deze overschrijvingen wordt uitdrukkelijk verleend door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 317) volgens de voorwaarden van het Financieel Reglement. Het maakt een definitieve afstemming mogelijk tussen de vastgestelde behoeften en de verwachte overschotten om aldus een optimaal resultaat te bereiken. De Commissie is van oordeel dat de begrotingsautoriteit met de goedkeuring van deze overschrijvingen het financiële voordeel van de voorschotten erkent.

53. De Commissie zal met de Luxemburgse autoriteiten onderhandelen over de verdeling van de extra kosten. Dit is het gevolg van wijzigingen in het projectschema met betrekking tot de overeenkomst Georgieva – Asselborn van december 2015, rekening houdend met het aandeel van beide partijen in de opgelopen vertragingen.

54. De Commissie kan niet instemmen met deze aanbeveling.

De Commissie is van mening dat de huurkosten als gevolg van het verlaten van het Jean Monnet-gebouw en het betrekken van een vervangend onderkomen (T2, Ariane and Laccolith) los staan van de wijzigingen in het tijdschema voor de bouw van JMO II, aangezien de verhuizing het gevolg was van de aanwezigheid van asbest in het Jean Monnet-gebouw.

Indien de Commissie in het Jean Monnet-gebouw had kunnen blijven, zou zij dit gebouw zijn blijven huren van de Luxemburgse autoriteiten voor een zeer gering bedrag (1 EUR), waardoor de huurkosten 90 miljoen EUR lager zouden zijn geweest.

69. De Commissie wil erop wijzen dat bij vastgoed de verschillen op het vlak van omvang, behoeften en lokalisatie van elke instelling resulteren in specifieke kenmerken die een belangrijke invloed kunnen uitoefenen op de vergelijkbaarheid van de resultaten.

86. De Commissie wenst te verduidelijken dat de gerapporteerde verschillen in huur per persoon het gevolg zijn van verschillende factoren, zoals de waarderingsmethode van de aangekochte gebouwen, de potentiële kosten van de inrichtingswerkzaamheden en het in aanmerking nemen van bufferruimtes, enz.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1 - De instellingen¹ moeten hun gebouwenstrategieën actualiseren en formaliseren en de planningsdocumenten regelmatig bijwerken.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Wat betreft de gebouwenstrategie, zijn de belangrijkste beginselen van het vastgoedbeleid van de Commissie - zoals uiteengezet in Mededeling COM (2007)501 - grotendeels nog steeds actueel. Een herziening van dit beleid is mogelijk in het licht van de ontwikkelingen op het vlak van het nieuwe werken en de resultaten van de onderhandelingen over het MFK 2021-2027.

Wat de planningsdocumenten betreft, is de Commissie van mening dat deze documenten (meerjarige beleidskaders en werkdocument inzake gebouwen dat de ontwerpbegroting vergezelt) reeds jaarlijks worden geactualiseerd. Bijgevolg heeft dit onderdeel van de aanbeveling geen betrekking op de Commissie. Zie ook het antwoord op paragraaf 13.

Aanbeveling 2 - De instellingen moeten de projecten met betrekking tot het nieuwe werken evalueren.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

97. De Commissie erkent de complexiteit van de financiële reglementen, maar gaat niet akkoord met de opmerking dat de mechanismen niet transparant zijn (zie antwoorden op paragraaf 42).

Aanbeveling 3 - De instellingen moeten de verantwoordings- en transparantie met betrekking tot de financieringsmechanismen van bouwprojecten vergroten.

De Commissie gaat niet akkoord met deze aanbeveling.

Wat betreft budgettaire transparantie, verwijst de Commissie naar haar antwoorden in paragraaf 42.

Er zal evenwel worden nagegaan wat de ruimte voor verbetering is.

Voorts zou de Commissie jaarlijks in het werkdocument inzake gebouwen dat de ontwerpbegroting vergezelt, informatie kunnen opnemen over voorschotten die voor de verschillende projecten worden betaald.

¹ Het Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de ECB.

De in 2018 betaalde voorschotten zouden bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen in het werkdocument voor 2020.

Aanbeveling 4 - De instellingen moeten passende beheersprocedures opzetten voor grote bouw- en renovatieprojecten.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie is van oordeel dat er is voorzien in de vereiste procedure voor gebouwenbeheer.

Dit zou aanleiding kunnen geven tot een nieuwe tussentijdse beoordeling, in het bijzonder met betrekking tot bouw- en renovatieprojecten zoals LOI 130.

Aanbeveling 5 - De instellingen moeten de samenhang van de gegevens en de monitoring van de gebouwenportefeuille verbeteren.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie wil erop wijzen dat bij vastgoed de verschillen op het vlak van omvang, behoeften en lokalisatie van elke instelling resulteren in specifieke kenmerken die een belangrijke invloed kunnen uitoefenen op de resultaten van de vergelijking.

Antwoord van het Hof van Justitie

INLEIDING

In het algemeen is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof van Justitie”) verheugd over de zeer positieve bevindingen van de Europese Rekenkamer (hierna: „Rekenkamer”) met betrekking tot de efficiëntie van zijn vastgoedbeleid, zijn vruchtbare samenwerking met de andere instellingen en met de Luxemburgse autoriteiten, en de uitstekende resultaten die het heeft behaald in het kader van de drie grote vastgoedprojecten die werden gecontroleerd.

Het vastgoedbeleid van het Hof van Justitie heeft twee hoofddoelstellingen:

- ten eerste heeft het Hof, na eerst een huurbeleid te hebben gevoerd, er sinds de definitieve vestiging van zijn zetel in Luxemburg (waartoe werd besloten tijdens de Europese Raad van Edinburgh in 1992) naar gestreefd eigenaar te worden van de gebouwen die het in gebruik heeft, net als de andere instellingen en in overeenstemming met de aanbevelingen van het speciaal verslag (nr. 2/2007) van de Rekenkamer, waarin de budgettaire besparingen van een dergelijk beleid worden onderstreept;
- ten tweede wil het Hof beschikken over gebouwen die zijn aangepast aan het specifieke karakter van zijn juridische behoeften, en al zijn diensten samenbrengen op één enkele locatie teneinde zijn werking te kunnen optimaliseren.

De consistentie waarmee dit beleid is gevolgd, in combinatie met de perfecte samenwerking met de Luxemburgse overheid, heeft in de loop der tijd zeer goede resultaten opgeleverd.

Dankzij de invoering van een rigoureuus en doeltreffend intern controlesysteem heeft het Hof van Justitie de drie gecontroleerde projecten met beperkte personele en financiële middelen en met strikte inachtneming van de vastgestelde specificaties, tijdschema's en budgetten uitgevoerd.

Het Hof van Justitie benadrukt dat de inrichting van zijn gebouwencomplex moest worden aangepast aan de opdracht en de gerechtelijke activiteiten van de instelling en aan de behoeften van de gebruikers ervan, voornamelijk juristen.

De vastgoedstrategie van het Hof van Justitie streeft een doelstelling van transparantie en verantwoording na, waarbij de resultaten jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie worden gepresenteerd in verslagen die op de website van het Hof van Justitie ook beschikbaar worden gesteld aan het publiek.

Het vastgoedbeleid van het Hof Justitie heeft zich ook ontwikkeld met het oog op de naleving van de milieunormen, waardoor het Hof een EMAS-registratie heeft kunnen verkrijgen.

OPMERKINGEN

De financieringsmechanismen van grote bouwprojecten zijn vaak complex, hetgeen van invloed is op de begrotingstransparantie

38.

Antwoord op de punten 38 tot en met 41 van het verslag:

De financiering van de drie gecontroleerde vastgoedprojecten van het Hof van Justitie was inderdaad complex, maar werd tegelijkertijd perfect gecontroleerd en op volledig transparante wijze uitgevoerd.

De documenten voor de vaststelling van het financiële kader zijn door de bevoegde autoriteiten van het gastland opgesteld overeenkomstig de toepasselijke wettelijke bepalingen en zijn gepubliceerd of ter beschikking gesteld van de controle instanties en de met de kwijting van de begroting belaste autoriteiten.

Bij de laatste twee door het Hof van Justitie voltooide vastgoedprojecten konden geen overschrijdingen van begrotingen en tijdschema's worden geconstateerd, zoals blijkt uit punt 44 van het verslag. Dit geldt ook voor de huidige fase, met betrekking tot het meest recente project, dat momenteel wordt uitgevoerd.

Deze prestatie is mogelijk gemaakt dankzij de invoering door het Hof van Justitie, in samenwerking met de Luxemburgse autoriteiten, van een rigoureuus en doeltreffend intern controlesysteem voor de voortgang van elk project, de technische en financiële aspecten ervan, de termijnen voor de uitvoering en de controle op het geheel van financiële middelen.

De instellingen houden toezicht op diverse aspecten, maar niet op indicatoren met betrekking tot doelmatig gebruik en kosten van gebouwen

60.

In antwoord op het verzoek van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, zoals uiteengezet in de „Gezamenlijke verklaring over het vastgoedbeleid van de instellingen en organen van de Europese Unie”, van 17 december 2009, hebben de instellingen van de Europese Unie een gemeenschappelijke methodologie aangenomen, gebaseerd op vooraf vastgestelde normen (DIN 277) en op concrete, objectieve en controleerbare gegevens.

Deze methodologie stelt gebruikers in staat om de belangrijkste indicatoren voor de efficiëntie van het gebruik van de kantooroppervlakte te tonen.

Het jaarverslag van het Hof van Justitie, dat beschikbaar is op zijn website, bevat een grote hoeveelheid informatie aan de hand waarvan de efficiëntie van zijn vastgoedbeleid kan worden vastgesteld.

De beschikbare gegevens zijn niet gestandaardiseerd, zodat instellingen niet gemakkelijk kunnen worden vergeleken

64.

De administratie van het Hof van Justitie hanteert de DIN 277-norm zonder enige afwijking of wijziging. De aanpassing door het Hof van het instrument voor ruimtebeheer aan zijn behoeften en vooral aan de architectonische en ruimtelijke configuratie van zijn gebouwencomplex is passend en heeft geen invloed op de vergelijkbaarheid van zijn gegevens.

De overeengekomen huurprijzen liggen over het algemeen onder het marktniveau, maar de huren per persoon verschillen aanzienlijk per gebouw

85.

Het door het Hof van Justitie gehuurde gebouw (T/Tbis) kost per jaar 270 EUR/m², wat een door het gastland toegekende voorkeursprijs is die ver onder de marktprijs in de stad Luxemburg ligt (564 EUR/m² - zie figuur 12).

Er zij aan herinnerd dat het Hof van Justitie heeft besloten het T/Tbis-gebouw, ondanks dat dit een grotere oppervlakte heeft dan het Hof benodigt, in zijn geheel te blijven huren in plaats van een gebouw te huren dat kleiner van omvang, maar veel duurder is. Bovendien werd het T/Tbis-gebouw alleen in zijn geheel te huur aangeboden.

Het Hof van Justitie kon het gebouw dus niet gedeeltelijk en niet slechts voor een beperkte tijd huren.

De huur van het volledige gebouw heeft het Hof van Justitie in staat gesteld maximaal gebruik te maken van de flexibiliteit die de extra ruimte biedt. Die mogelijkheid is gunstig geweest voor andere instellingen die, afhankelijk van hun specifieke behoeften, toestemming van het Hof van Justitie hebben verkregen om hun kantoren in een deel van het gebouw te vestigen teneinde in specifieke behoeften te voorzien. Dit is het geval voor de Rekenkamer, het Vertaalbureau, EPSO en de Europese Investeringsbank.

Bovendien kon het Hof van Justitie vanwege de beperkingen waaraan het is onderworpen op het gebied van vertrouwelijkheid en veiligheid, de ongebruikte oppervlakte niet onderverhuren aan particuliere ondernemingen.

Het is niet onbelangrijk dat het Hof van Justitie het ook onmogelijk heeft geacht het onbezette deel van het gebouw gedurende de afgelopen twee jaar onder te verhuren, als gevolg van het feit dat het gebouw eind augustus 2019 zal worden verlaten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1 – De instellingen¹ moeten hun vastgoedstrategieën updaten en formaliseren en planningsdocumenten regelmatig bijwerken

Het Hof van Justitie is het eens met de inhoud van deze aanbeveling en benadrukt dat het reeds lang beschikt over een welomschreven en consequent gevolgde vastgoedstrategie, die in de loop der jaren haar vruchten heeft afgeworpen.

Het Hof van Justitie plant zijn vastgoedontwikkeling zorgvuldig en in samenwerking met de Luxemburgse overheid, afhankelijk van zijn behoeften op middellange en lange termijn en met inbegrip van een analyse van de verschillende mogelijke opties. De resultaten van deze planning worden zowel in de jaarverslagen als in andere beleidsdocumenten van de instelling vastgelegd.

¹ Het Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de ECB.

Aanbeveling 2 – De instellingen moeten de „New Ways of Working”-projecten evalueren

Het Hof van Justitie is het eens met deze aanbeveling, temeer daar het de arbeidsomstandigheden en de verdeling van de kantoorruimten regelmatig evalueert en de ontwikkelingen en veranderingen op dit gebied, zowel op de particuliere markt als bij andere nationale of internationale overheidsinstellingen of -organen voortdurend volgt.

Aanbeveling 3 – De instellingen moeten de budgettaire transparantie van de financieringsmechanismen voor bouwprojecten vergroten

Het Hof van Justitie is het eens met deze aanbeveling voor zover zij betrekking heeft op de aanbeveling om de financiering van haar vastgoedprojecten minder complex te maken. Daartoe heeft het Hof van Justitie, gebruikmakend van de toepasselijke bepalingen van het Financieel Reglement, besloten de werkzaamheden ter beveiliging van zijn gebouwen, die binnenkort zullen worden uitgevoerd, te financieren door middel van een rechtstreeks met een financiële instelling af te sluiten lening.

Aanbeveling 4 – De instellingen dienen adequate beheersprocedures op te zetten voor grote bouw- en renovatieprojecten

Het Hof van Justitie is het eens met deze aanbeveling, aangezien de bij het Hof ingevoerde procedures voor het beheer van complexe vastgoedprojecten telkens weer hun waarde aantonen (met name voor vastgoedprojecten CJ4, CJ8 en, momenteel, CJ9).

Deze procedures zijn het resultaat van een uitstekende samenwerking met de Luxemburgse autoriteiten en de effectieve betrokkenheid van het gastland bij het goede verloop van deze projecten. Dankzij de expertise, de personele middelen en het morele gezag van de overheid van het gastland konden de projecten niet alleen op tijd en binnen de toegewezen begroting worden voltooid, maar konden ook aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd voor de begroting van de instelling.

De contractuele regelingen tussen het gastland en het Hof van Justitie zijn in de loop der tijd voortdurend verbeterd. Zij zijn thans evenwichtig en zorgen voor een daadwerkelijke betrokkenheid van het Hof van Justitie, waardoor dit de „volledige administratieve, technische en financiële controle” over zijn vastgoedprojecten heeft kunnen verwerven, zoals aanbevolen door de Rekenkamer in zijn speciaal verslag nr. 2/2007 (punt 45).

Het Hof van Justitie werd en wordt in dit proces ondersteund door een externe consultant, die tot taak heeft de correcte uitvoering van de contractuele regelingen te controleren en toe te zien op de toepassing ervan binnen het vastgestelde kader.

Aanbeveling 5 – De instellingen moeten de consistentie van de gegevens en het toezicht op de gebouwenportefeuille verbeteren

Het Hof van Justitie is het eens met deze aanbeveling en onderstreept de noodzaak van nauwe interinstitutionele samenwerking, waarbij het ervoor zorgt volledig beschikbaar te zijn om daaraan deel te nemen en zijn ervaring te delen.

In Luxemburg zal de Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière (GICIL) het forum zijn voor de uitwisseling van informatie op dit gebied. Bovendien heeft die

groep de in 2009 door het Zweedse voorzitterschap van de Raad ontwikkelde methodologie voor het meten, categoriseren en presenteren van vastgoedgegevens reeds geactualiseerd en verbeterd, zodat de jaarverslagen van de instellingen, en met name de bijlage over vastgoedaangelegenheden, informatie kunnen verstrekken over relevante en gemeenschappelijke indicatoren, waardoor de instellingen gemakkelijker met elkaar kunnen worden vergeleken.

Antwoord van de Europese Centrale Bank

SAMENVATTING

III. De ECB merkt op dat i) zij beschikt over een geformaliseerde gebouwenstrategie die periodiek wordt herzien (zie ook de opmerking van de ECB bij aanbeveling 1), waaronder een planning van de accommodatiebehoeften; ii) zij van de onderzochte instellingen was uitgesloten wat betreft grote bouwprojecten (zie paragraaf 43); en iii) de Rekenkamer van oordeel was dat de ECB de monitoring en verslaglegging van haar gebouwenportefeuille “weloverwogen” aanpakte (zie paragraaf 62).

IV. De ECB overweegt bij de planning van haar accommodatiebehoeften verschillende scenario's, waaronder regelingen voor telewerken en gedeelde werkruimten. Daarnaast organiseert zij momenteel een proefproject in het kader van het nieuwe werken (HNW), met nieuwe concepten voor de planning van werkruimten en met activiteitengerichte werkwijzen. Het proefproject is in januari 2018 van start gegaan met een proefetage in het hoofdbouw. In de overige gebouwen komen naar verwachting ook proefetages. De reacties vanuit de bij het project betrokken organisatieonderdelen worden voortdurend gemonitord en geëvalueerd via klantenfeedbackcycli. De mogelijke verbeteringen die daaruit naar voren komen worden vastgelegd voor een follow-up of onmiddellijk doorgevoerd. Pas aan het einde van het project, dat wordt voorzien voor 2020, is een definitieve evaluatie mogelijk. Dan heeft de meerderheid van de organisatieonderdelen ervaring opgedaan met de proefetages.

V. Zie punt ii) van de opmerking bij paragraaf III van de samenvatting.

VIII. Uit de onderzoeksbevindingen en conclusies in dit rapport begrijpt de ECB dat uitsluitend aanbeveling a) en b) op haar van toepassing zijn. Zie ook de opmerkingen bij de afzonderlijke aanbevelingen hieronder.

Wat betreft aanbeveling c) en d), de ECB was van de onderzochte instellingen uitgesloten met betrekking tot de financieringsmechanismen en beheersprocedures van grote bouwprojecten (zie paragraaf 43). Wat betreft aanbeveling e) oordeelde de Rekenkamer dat de ECB de monitoring en verslaglegging van haar gebouwenportefeuille “weloverwogen” aanpakte (zie paragraaf 62).

OPMERKINGEN

14. De ECB is de enige gecontroleerde EU-instelling die kantoor houdt in Frankfurt. Dat beperkt de mogelijkheden tot nauwere samenwerking met de andere in dit rapport genoemde EU-instellingen.

27. Zie de opmerking bij paragraaf IV van de samenvatting.

Bovendien blijkt uit de doorlopende monitoring van het HNW-proefproject van de ECB (vanaf januari 2018), dat met het proefproject betere resultaten worden bereikt dan met de traditionele kantoorindeling bij de ECB en dat het ongeveer 20% meer werkplekken oplevert, wat voorlopig wijst op een verlaging van de totale kosten per werkplek. Omdat het proefproject nog loopt (naar verwachting tot 2020), is het nog niet mogelijk de eventuele economische en andere voordelen van HNW goed te beoordelen.

31. De overeenkomst inzake het hoofdkantoor van de ECB die de regering van de Duitse Bondsrepubliek met de ECB heeft gesloten, biedt de ECB geen andere gunstige voorwaarden, in de zin van belastingvrijstelling, dan die overeenkomstig het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1

De ECB verwelkomt deze aanbeveling. De ECB heeft een gebouwen-/vastgoedstrategie die in juli 2017 door de Directie is goedgekeurd. De strategie is in het tweede kwartaal van 2018 herzien (waarbij de verschillende ontwikkelingsopties zijn geactualiseerd) en in augustus 2018 door de Directie goedgekeurd.

Aanbeveling 2

De ECB verwelkomt deze aanbeveling. De ECB zal haar HNW-proefproject (dat in januari 2018 is gestart en naar verwachting in 2020 wordt afgerond) evalueren vanuit economisch kosten-batenperspectief en overwegen om de uitkomsten op te nemen in strategische reflecties op de ontwikkeling van haar beleid dienaangaande.

Aanbeveling 3

De ECB begrijpt dat aanbeveling 3 niet op haar van toepassing is. Zie de opmerking bij paragraaf VIII van de samenvatting.

Aanbeveling 4

De ECB begrijpt dat aanbeveling 4 niet op haar van toepassing is. Zie de opmerking bij paragraaf VIII van de samenvatting.

Aanbeveling 5

De ECB begrijpt dat aanbeveling 5 niet op haar van toepassing is. Zie de opmerking bij paragraaf VIII van de samenvatting.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/start van de controle	6.6.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de gecontroleerden	19.7.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	5.12.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen	Parlement: 23.11.2018 Raad: 15.11.2018 Commissie: 30.11.2018 Hof van Justitie: 18.12.2018 Centrale Bank: 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1584-8 1977-575X doi:10.2865/993146 QJ-AB-18-033-NL-N
HTML ISBN 978-92-847-1600-5 1977-575X doi:10.2865/698833 QJ-AB-18-033-NL-Q

De instellingen besteden zo'n 11 % van hun begroting aan huishoudelijke uitgaven voor gebouwen. De samenstelling van de gebouwenportefeuilles varieert en hangt af van het mandaat en de organisatiestructuur van de afzonderlijke instellingen, maar een aanzienlijk deel van de gebruikte ruimte is bedoeld als kantoorruimte. De Commissie heeft de grootste gebouwenportefeuille, waarvan meer dan 80 % is bestemd als kantoorruimte.

Wij onderzochten het beheer van de uitgaven in verband met kantoorruimte van de vijf instellingen met de meeste kantoorruimte (Parlement, Raad, Commissie, Hof van Justitie en ECB). We bekeken hun gebouwen in Brussel, Luxemburg en Frankfurt en vergeleken hun gegevens en beheersprocedures met die van andere EU-instellingen en -organen.

Over het algemeen hebben wij vastgesteld dat de instellingen hun uitgaven voor kantoorruimte efficiënt beheren en dat de beslissingen inzake kantoorruimte goed waren onderbouwd. De instellingen werken met elkaar samen en hanteren vergelijkbare besluitvormingsbeginselen. Hun gebouwenstrategieën waren echter niet altijd geformaliseerd en waren soms achterhaald. De financieringsmechanismen van de grote bouwprojecten die wij analyseerden, waren vaak complex en hadden in sommige gevallen gevolgen voor de budgettaire transparantie. De meeste van deze projecten hadden vertraging opgelopen, die in sommige gevallen leidde tot extra kosten. De meeste instellingen monitoren hun gebouwenportefeuille niet naar behoren. De instellingen moeten gemeenschappelijke indicatoren ontwikkelen en de samenhang van de gegevens die aan de begrotingsautoriteiten worden voorgelegd, verbeteren.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.