

Comunidades Europeas
TRIBUNAL DE CUENTAS

De Europæiske Fællesskaber
REVISIONSRETEN

Europäische Gemeinschaften
RECHNUNGSHOF

Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

European Communities
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes
COUR DES COMPTES

Comunità Europee
CORTE DEI CONTI

Europese Gemeenschappen
REKENKAMER

Comunidades Europeias
TRIBUNAL DE CONTAS

Euroopan yhteisöjen
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Europeiska gemenskaperna
REVISIONSRÄTTEN

Verslag van de Rekenkamer
over de doelmatigheidscontrole bij de Europese Centrale Bank
voor het begrotingsjaar 2000

[vergezeld van de antwoorden van de Europese Centrale Bank](#)

INHOUD

	Paragraaf
Inleiding	1 - 3
Doelmatigheid van het beheer in 2000	4 - 23
Begrotingsbeheer en toezicht op de begrotingsuitvoering	4 - 7
Disaster Standby Site	8 - 10
Eurotheum-gebouw	11 - 12
Voorlichtingscampagne Euro 2002	13 - 21
Follow-up	22 - 23
Voorschriften en procedures voor werving en voor interne bevordering	22
Tekortkomingen in het systeem voor fysieke inventarisatie	23
Conclusies	24 - 25
Tabel 1	
Antwoorden van de Europese Centrale Bank	

INLEIDING

1. Het mandaat van de Rekenkamer met betrekking tot de Europese Centrale Bank (ECB) houdt "een doelmatigheidscontrole van de ECB" in¹. De rekeningen van de ECB over het tot 31 december 2000 lopende begrotingsjaar werden op 13 maart 2001 goedgekeurd door de Raad van bestuur en in april 2001 gepubliceerd², nadat ze op 14 maart 2001 door een externe accountant waren gecontroleerd en van een goedkeurende verklaring voorzien.

2. De ECB is onderworpen aan de financiële bepalingen in haar statuten, waarvan een gedetailleerde interpretatie is te vinden in de besluiten van de Raad van bestuur, de begrotingsautoriteit van de ECB. Overeenkomstig artikel 112 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bestond deze Raad in 2000 uit de zes leden van de directie en de elf presidenten van de nationale centrale banken (NCB's) van de lidstaten die de euro hebben ingevoerd³.

3. De ECB was in 2000 voor het tweede volle jaar actief als centrale bank; haar eerste jaar was ingeluid met de invoering van de euro op 1 januari 1999. Overeenkomstig artikel 105, lid 2, van het Verdrag heeft de ECB de volgende hoofdtaken: het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Gemeenschap; het verrichten van valutamarktoperaties, het aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de lidstaten, en het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer. Wat haar adviesfuncties betreft brengt de ECB krachtens artikel 105, lid 4, van het Verdrag aan de geëigende instellingen of organen van de Gemeenschap of aan nationale autoriteiten advies uit omtrent aangelegenheden op de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen.

¹ Protocol nr. 18 (ex nr. 3) bij het EG-Verdrag, betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB, artikel 27.2.

² Jaarverslag ECB over 2000.

³ De president van de nationale bank van Griekenland woonde in het tweede halfjaar van 2000 alle vergaderingen van de Raad van bestuur bij als "bijzonder genodigde".

DOELMATIGHEID VAN HET BEHEER IN 2000

Begrotingsbeheer en toezicht op de begrotingsuitvoering

4. De Raad van bestuur keurde op haar vergadering van 2 december 1999 een oorspronkelijke begroting van 267 miljoen euro goed (zie **tabel 1**). De oorspronkelijke begroting werd eind maart 2000 tot 289 miljoen euro aangevuld na de goedkeuring van het ontwerp-document voor de voorlichtingscampagne Euro 2002 (zie paragraaf 19). Maar in het licht van de voorspelde algemene onderbesteding, aangetoond in de eind juni 2000 uitgevoerde evaluatie halverwege het jaar annex prognose voor 2000, keurde de Raad van bestuur in september 2000 een herziene begroting goed. Daarmee werd de herziene begroting van maart 2000 met 62 miljoen euro verlaagd, waardoor deze op 227 miljoen euro uitkwam. Als onderdeel van de herziene begroting werd in september 2000 een bedrag van 5 miljoen euro als 'reserve voor onvoorziene uitgaven' goedgekeurd.

5. De bedragen onder de boekingshoofden betreffende de afdelingen van 191 miljoen euro (herziene begroting van eind maart 2000) daalden met 28 miljoen euro ofwel met 15 %. Het daadwerkelijk bestede bedrag was 163 miljoen euro. De belangrijkste redenen hiervoor waren verminderde investeringen in de afdelingen, daling van hun 'overige beleidsuitgaven' en een tragere personeelswerving dan voorzien.

6. De uitgaven voor projecten daalden sterk met 40 miljoen euro ofwel 52 % van de oorspronkelijke begroting. Het feitelijk bestede bedrag was 37 miljoen euro. De onderbesteding houdt met name verband met vertragingen in vier hoofdprojecten.

7. Evenals in voorgaande jaren bestond er een grote discrepantie tussen de planning van de projecten en het feitelijke vermogen om ze uit te voeren. Blijkbaar was de ECB andermaal te ambitieus met haar geplande projecten, en de begroting diende slechts in bescheiden mate als een strategisch instrument voor doeltreffend beheer en controle van uitgaven.

Disaster Standby Site

8. De hoofddoelstelling van het Disaster Standby Site-project is, de voortzetting van de vitale functies van de ECB na een ramp te waarborgen. Fase 1, die reeds is afgerond, behelsde de implementatie van een buiten de lokatie van de ECB gevestigde noodvoorziening voor 'TARGET', een betalingssysteem voor grote bedragen, en het opzetten van een als 'shell' dienend computercentrum als noodruimte. Voorts omvatte deze een uitvoerige analyse van alle operationele behoeften van de ECB ten aanzien van rampherstel, en procedures met de eigenaar van de lokatie teneinde gebruik te kunnen maken van de door laatstgenoemde aangeboden voorzieningen. Fase 2 omvat de volledige implementatie van het noodcentrum van de ECB zelf, dat in de plaats komt van de regeling met de eigenaar van de lokatie, en het formuleren en testen van een volledig herstelplan, met inbegrip van operationele procedures.

9. Via een aanbestedingsprocedure was er in november 1999 een bedrijf geselecteerd voor een gemeenschappelijk gegevensopslag- en backup subsysteem. Met het besluit tot implementatie van dit subsysteem moest worden gewacht tot er een interoperabiliteitsovereenkomst met een van de andere leveranciers van IT-diensten aan de ECB was gesloten.

10. Hoewel het nog niet tot een dergelijke overeenkomst is gekomen, besloot de ECB onlangs tot goedkeuring van het sluiten van het contract met de leverancier die de voorkeur had, onder beding van op te leggen boetes ingeval deze zijn verplichting niet nakomt. Gezien het belang van het gegevensopslagsysteem voor de werking van de backup-voorziening lijkt dit een voorbarig besluit.

Eurotheum-gebouw

11. Om het groeiend aantal personeelsleden onder te brengen, besloot de ECB om medio 2000 een extra kantoorgebouw te huren in de omgeving van de Eurotower.

12. Door de werking van de Duitse BTW-wetgeving, die de ECB niet als onderneming aanmerkt, komt de door de ECB betaalde huur overeen met de investeringskosten van de verhuurder inclusief BTW. Voor de bijkomende kantoorruimte bedraagt de extra heffing daardoor 616 000 euro per jaar. Dat was naar alle waarschijnlijkheid ook enkele jaren lang het geval met de door de ECB betaalde huur voor de Eurotower. Het is de vraag of deze situatie wel in overeenstemming is met het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen, dat de Instellingen - waaronder de ECB - vrijstelt van nationale belastingen. Dit probleem is echter door de ECB aan de Minister van Financiën van de Bondsrepubliek Duitsland voorgelegd.

Voorlichtingscampagne Euro 2002

13. De voorlichtingscampagne Euro 2002 heeft als hoofddoelstellingen:

- het brede publiek geleidelijk voor te bereiden op het in omloop brengen van de eurobankbiljetten en -munten, zodat deze positief worden ontvangen;
- het brede publiek te helpen om de eurobankbiljetten en -munten te herkennen (informatie over de veiligheidskenmerken) en
- winkel- en bankbedienden te tonen hoe de eurobankbiljetten snel en doeltreffend kunnen worden gecontroleerd om eventuele valse biljetten op te sporen.

14. In februari 1999 werd in het Publicatieblad een aankondiging van een onderhandse aanbesteding bekendgemaakt: "Het ontwerpen van een campagne om bekendheid te geven aan de eurobankbiljetten. Dit omvat de coördinatie van de productie en de implementatie van de overeengekomen campagne die is gepland voor de jaren 2000, 2001 en 2002. Het is de bedoeling dat de officiële bankbiljetten worden herkend door de burgers van alle eurolanden en de burgers daarbuiten die beroeps- of regelmatig met de nieuwe bankbiljetten te maken krijgen."

15. Op de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling reageerden 39 bedrijven. Naar aanleiding van de eerste reactie op de aankondiging van de opdracht werden negen bedrijven geselecteerd voor het "geven van een presentatie waarin met bewijsstukken uitvoerig wordt uiteengezet hoe zij de gevraagde campagne tot een goed einde kunnen brengen".

16. Drie bureaus werden geselecteerd voor deelname aan de eindronde van de mededingingsprocedure. Zij kregen te horen dat "... de kosten van dit project voor de ECB worden geraamd op 20 à 30 miljoen euro. Hierbij is niet de televisiereclame in de zendtijd met de grootste kijkdichtheid inbegrepen. De presentatie moet een ruwe schatting bevatten van de kosten voor de verwezenlijking van de campagne in heel Europa, waaronder specificaties over alle honoraria en interne productiekosten". Naast de schriftelijke instructies ontving elk van de drie kandidaten afzonderlijke mondelinge instructies. Dit laatste onderdeel van de procedure hield het risico in dat de inschrijvers niet dezelfde informatie kregen.

17. Er bestonden geen al te grote prijsverschillen tussen de inschrijvers. Dit hield verband met het feit dat de tot de eindronde doorgedrongen bedrijven twee alternatieve limietbedragen voor de kosten van het programma waren medegedeeld, namelijk 50, respectievelijk 80 miljoen euro.

18. In oktober 1999 heeft een twaalfkoppige jury een contractant aanbevolen met gebruikmaking van een 'vergelijkende beoordelingstabel' met criteria die afwijken van de aankondiging van de opdracht (zoals contactuele eigenschappen in plaats van inzicht in de materie).

19. Op 18 november 1999 besloot de Raad van bestuur dat de euro-campagne niet in de ontwerpbegroting van de ECB mocht worden opgenomen. Toch werd in maart 2000 een aanvullende begroting voor het jaar 2000 goedgekeurd, waarin voorzieningen ad 14,5 miljoen euro voor de campagnes waren opgenomen.

20. De begunstigde was een aan de Parijse beurs genoteerde "Société anonyme". Het contract werd echter gesloten met een in Nederland geregistreerd

bedrijf. In het contract staat geen enkele reden vermeld voor het feit dat de oorspronkelijke kandidaat was vervangen door een andere contractant. Geen enkel document van de ECB gaat nader in op de redenen voor de wijziging, de eigendomsstructuur van het andere bedrijf, de verantwoording in het licht van de aanbestedingsvoorschriften en, bijgevolg, de goedkeuring van de wijzigingen door de directie en de Raad van bestuur.

21. Het was de bedoeling dat de mediaplanning en de aankoop van advertentieruime en zendtijd in de loop van 2000 zouden plaatsvinden. Het mediaprogramma had vastgesteld en ontwikkeld moeten zijn en de onderhandelingen hadden al moeten lopen. Uiteindelijk besloot de ECB in april 2001 welk bedrag aan de mediacampagne in elke lidstaat zou worden besteed, zodat de media-selectieprocedure van start kon gaan.

Follow-up

Voorschriften en procedures voor werving en voor interne bevordering

22. In juni 2001 werden de administratieve circulaires inzake voorschriften voor werving en inzake bevordering en salarisverhoging van kracht.

Tekortkomingen in het systeem voor fysieke inventarisatie

23. Bij eerdere controles van de Rekenkamer is het management er al op gewezen dat het ontbreekt aan een betrouwbare inventarislijst van materiële vaste activa. Er is niet één enkel systeem voor fysieke inventarisatie ingevoerd, maar het toezicht op de inventaris wordt deels door diverse afdelingen beheerd. Fysieke inventarisaties zijn vóór eind 2000 niet uitgevoerd, en zijn slechts om de drie jaar gepland. Er is geen toezicht op de printers of laptops die het EMI / de ECB sinds 1998 heeft aangekocht. In een administratieve circulaire wordt de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van activa gedelegeerd aan de individuele managers; er is geen overzicht van de stand van zaken voorhanden.

CONCLUSIES

24. In haar verslag over het begrotingsjaar 1999 merkte de Rekenkamer op dat "de ramingen en het beheer van de begroting sterk moeten worden verbeterd, zodat de begroting kan dienen als een doeltreffend controle- en beheersinstrument"⁴. Terwijl de begroting in 1999 een benuttingsgraad van 83 % bij de projecten en van 80 % voor het totaal te zien gaf, beliep de benuttingsgraad bij de projecten in 2000 slechts 48 % in vergelijking met de oorspronkelijke begroting en 69 % in vergelijking met de in september herziene begroting. De totale uitgaven in 2000 beliepen 200 miljoen euro, ofwel 88 % van de herziene begroting van 227 miljoen euro en 75 % van de oorspronkelijke begroting van 267 miljoen euro.

25. De ECB besloot in 1999 een voorlichtingscampagne op te zetten die moest helpen bij de invoering van de euro in 2002. De inhoud en de kosten van de campagne waren niet duidelijk vastgesteld, zodat er geen voldoende objectieve grondslag was voor de selectie van de begunstigde inschrijver.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 september 2001.

Voor de Rekenkamer

in afwezigheid van Jan O. Karlsson
President

Bernhard Friedmann
Waarnemend president

⁴ PB C 47 van 13.2.2001, paragraaf 11.

Tabel 1 - Begroting van de ECB in 1999 en 2000

(Mio EUR)

Doelstelling	1999			2000					
	Begroting	Onderliggende waarde	%	Oorspronkelijke begroting	Herziene begroting 31.3	Herziene begroting sept.	Onderliggende waarde 31.12	% van begroting sept.	% van oorspronkelijke begroting
Afdelingen	162	129	80%	190	191	168	163	97%	86%
Projecten	27	23	83%	77	98	54	37	69%	48%
Reserve voor onvoorziene uitgaven	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Totaal	190	152	80%	267	289	227	200	88%	75%
<i>Bron: ECB.</i>									

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK
OP HET VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER OVER DE DOELMATIGHEIDSCONTROLE BIJ DE
EUROPESE CENTRALE BANK VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2000

De Europese Centrale Bank (ECB) verwelkomt het verslag van de Europese Rekenkamer en neemt notitie van de verschillende door de Rekenkamer naar voren gebrachte punten.

7. Hoewel de ECB het eens is met de opmerking betreffende haar helaas beperkte vermogen om in 2000 projecten uit te voeren, dient te worden benadrukt dat de projectbegroting van de ECB, waarin de reikwijdte en omvang van alle voorgenomen projecten wordt beschreven, als een effectief beheerinstrument wordt beschouwd voor het bepalen van de precieze begrotingsplafonds. Uitgavencontroles vinden plaats op verschillende niveaus, zoals wordt uiteengezet in het Jaarverslag 2000 van de ECB.

9. Gesteld werd dat het besluit om over te gaan tot de implementatie van een volledige productieomgeving afhankelijk zou zijn van het opzetten van een acceptabel kader voor foutverwerkingsprocedures in een omgeving met verschillende verkopers. Het zou optimaal zijn geweest als de leveranciers van IT-diensten en de leverancier van het gemeenschappelijke gegevensopslagsysteem overeenkomsten hadden gesloten die volledige interoperabiliteit zouden garanderen. Hoewel dit in één geval niet mogelijk bleek (ondanks aanzienlijke inspanningen daartoe), werd het opgezette ondersteunende kader niettemin adequaat geacht.

10. Bedacht dient te worden dat de contracten pas werden afgesloten nadat uitgebreide risicomaatregelen waren genomen, waaronder het uitvoeren van werkzaamheden voor het opzetten van een adequaat ondersteunend kader, en nadat de restrisico's als aanvaardbaar werden beoordeeld.

16. De drie overgebleven bureaus werd de mogelijkheid geboden om toelichting te vragen op de in het ECB-memorandum opgenomen informatie. Met de drie bureaus werden afzonderlijk besprekingen gevoerd. Alle drie kregen zij echter een korte notitie met de punten die de meeste discussie opleverden.

18. De criteria die werden gebruikt in de "vergelijkende beoordelingstabel" werden goed onderbouwd, en kunnen allemaal worden ondergebracht bij de criteria die in de aankondiging van de aanbesteding zijn gepubliceerd.

19. In november 1999 heeft de Raad van Bestuur besloten tot een algeheel projectplafond voor een implementatieperiode van drie jaar. Op dat moment waren geen gegevens beschikbaar omtrent de daarmee corresponderende jaarbedragen. Om die reden werden gelden betrekking hebbend op het begrotingsjaar 2000 pas aan de jaarbegroting van de ECB toegevoegd in de vorm van een aanvullend budget op het moment dat de budgetbehoeften waren geconcretiseerd. De ECB acht dit een prudente wijze van handelen.

20. De begunstigde is een mondiaal opererende onderneming, die een structuur kent met een moederbedrijf (S.A.), die belast is met de ontwikkeling van en het toezicht op alle bedrijfsstrategieën, en een aantal dochterondernemingen die op land- of op specialisatiebasis kunnen opereren. Reclame- en PR-campagnes met een relevante grensoverschrijdende dimensie vallen onder de verantwoordelijkheid van de dochteronderneming (B.V.) waarmee het contract is gesloten. De dochteronderneming opereert onder het toezicht van het moederbedrijf. Hoewel de communicatie tussen de ECB en de begunstigde om logistieke redenen werd gevoerd via het moederbedrijf, was het vanaf het begin duidelijk voor de ECB dat de dochteronderneming zou worden belast met de ontwikkeling van de PR- en reclamestrategieën voor de Euro 2002 Informatiecampagne.

21. Het mediaprogramma kon slechts worden goedgekeurd nadat de creatieve campagne op papier stond en de tweede fase van kwalitatief onderzoek was afgerond (in januari 2001). Op advies van deskundigen van het reclamebureau, is in februari 2001 (voor het internationale programma) en in april 2001 (voor het nationale programma) een start gemaakt met onderhandelingen over het mediaprogramma.

23. Thans bestaat er geen centrale registratie van medewerkers die een eigen laptop ter beschikking hebben. Dit punt zal met de afzonderlijke managers worden besproken. Parallel daaraan zal voor 2002 een project worden voorgesteld voor invoering van een overkoepelend beheersysteem voor IT-activa.

24. De budgetoverschrijding voor het begrotingsjaar 2000 werd voornamelijk veroorzaakt door vier grote projecten (uit een totaal van 38 projecten). Bedacht moet worden dat budgetoverschrijdingen in projecten voor het kalenderjaar, of het uitstellen van specifieke stappen in een project van het ene begrotingsjaar naar het andere, niet automatisch iets zeggen over de voortgang van projecten buiten hun totale tijdspad, of over een mogelijke reële overschrijding/onderschrijding van het totale projectbudget.

Ten aanzien van het benuttingsgraad waar de Rekenkamer het over heeft, dient te worden opgemerkt dat de jaarlijkse ECB-begroting in het jaar 2000 formeel is herzien volgend op de halfjaarlijkse begrotingsherbeoordeling. De Rekenkamer heeft in haar rapport over het begrotingsjaar 1999 een dergelijke formele herziening voorgesteld.

25. Op basis van duidelijk omschreven doelstellingen (zie paragraaf 13) was de aanbestedingsprocedure gericht op het vinden van de beste inhoud/kosten-ratio.