

# Beheer van de vastgoedbehoeften van de Staat door de Regie der Gebouwen

Sinds 1996 bepaalt de wet dat de Regie der Gebouwen de gegevens over het gebruik van de gebouwen die ze beheert, permanent moet opvolgen. Sinds 2006 is de Regie der Gebouwen bovendien wettelijk verplicht een interne controle en een interne audit te organiseren, een meerjarenplanning van de behoeften van haar klanten op te stellen en met hen te overleggen.

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe die bepalingen werden uitgevoerd. Het heeft ook de strategie van de Regie om tegemoet te komen aan de vastgoedbehoeften van haar klanten, doorgelicht. Het stelt vast dat de doelstellingen van het managementplan 2009-2011 overeenstemmen met de reorganisatie die de wetgever wenst. Het directiecomité van de Regie heeft dat plan, waarvan de huidige status niet werd gepreciseerd, echter niet geactualiseerd of vervangen. De regelgeving schrijft nochtans een jaarlijkse aanpassing voor.

De reorganisatie van de Regie verloopt progressief, maar vergt nog maatregelen zoals nieuwe delegatiebesluiten.

De interne controle bij de Regie is ontoereikend. Pas in juni 2014 werd een interne auditor aangesteld. Omdat tussen 2008 en 2012 traag vooruitgang werd geboekt, wilde het directiecomité een nieuwe impuls geven door een deskundige in dienst te nemen voor de interne controle en door een project op te zetten voor een beter risicobeheer. Dat project moet worden voortgezet en ontwikkeld.

De doelstellingen van het managementplan stroken met de strategische krijtlijnen die de regering had uitgezet, zoals de ontwikkeling van een doeltreffend vastgoedbeheer. De doelstellingen zijn echter moeilijk te evalueren, weinig dwingend van aard en niet geconcretiseerd voor de verschillende niveaus van de organisatie. De enige meetbare doelstelling die het vastgoedbeheer kan verbeteren, is de norm van de bezettingsgraad die de Ministerraad in juni 2012 goedkeurde.

Het Rekenhof stelt bij de Regie een gebrek vast aan kennis over de gebouwen die ze beheert en de bezetting ervan. Met de beschikbare gegevens kan onmogelijk aan proactief beheer worden gedaan.

De koninklijke besluiten waarin de wet sinds 2006 voorziet voor het verzamelen, het analyseren en het programmeren van de behoeften, zijn nog niet genomen. De Ministerraad keurde pas op 14 oktober 2013 ontwerpen goed.

Verzoeken worden over het algemeen niet afgewezen, maar kunnen jaar na jaar uitgesteld worden. Het resultaat van de arbitrages vertaalt zich in volgorde van prioriteit van de projecten. De Regie heeft heel wat vooruitgang geboekt in het verzamelen en analyseren van verzoeken van klanten, maar de manier waarop rekening wordt gehouden met het beschikbare personeel en budget om aan de behoeften te voldoen, blijft vooralsnog onvoldoende duidelijk. De arbitrages die bedoeld zijn om prioriteiten te stellen, moeten daarenboven meer gedocumenteerd worden.

Het Rekenhof benadrukt ook dat klanten niet financieel geresponsabiliseerd worden voor de kosten van hun huisvesting en de Regie niet voor haar optreden. Daarover nadenken zou moeten leiden tot een vorm van contractgebonden werking.

De planning van vastgoedprojecten beantwoordt niet aan de vereisten van de wet van 2006. Ze is beperkt tot de lijst van investeringen waarvoor tijdens het jaar een budgettaire vastlegging is gepland. Die lijst vermeldt geen enkele uitvoeringstermijn. Bovendien houdt de Regie, als vastgoedbeheerder, er geen planning op na om gebouwen in goede staat te houden of te herwaarderen. Volgens het Rekenhof zou de planning rekening moeten houden met de stappen voor en na de budgettaire vastlegging. Informatie over de looptijd van werkzaamheden kan onder meer klanten ertoe brengen hun behoeften te herzien en zo nodeloos werk vermijden.

Het Rekenhof stelt ook vast dat een groot deel van de geprogrammeerde investeringen niet budgettair werd vastgelegd. Het hoofdbestuur volgt de investeringen voornamelijk op via de benutting van de begrotingskredieten. De plaatselijke directies hebben geen uniek dossier dat een globaal beeld schetst van een investering. De oorzaken van vertragingen worden niet geregistreerd. De klanten worden niet systematisch geïnformeerd over de vorderingen van hun projecten en over de uitvoering ervan. Werven worden daarentegen wel regelmatig opgevolgd en gedocumenteerd.

In het kader van het risicobeheer zijn er diverse IT-toepassingen en acties gepland om verzoeken van klanten beter te registreren en op te volgen. Ze zouden sneller moeten worden ontwikkeld en veralgemeend.

Dit verslag werd op 15 oktober 2014 bezorgd aan de minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen. De minister heeft geen antwoord aan het Rekenhof bezorgd.

## INHOUD

### Hoofdstuk 1

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Regie der Gebouwen als vastgoedbeheerder van de Staat</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Definities</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Achtergrond van de beheersproblemen van de Regie der Gebouwen</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Hervorming van de Regie der Gebouwen</b>	<b>7</b>
1.4.1 Cel Verandering en werkgroepen "Regie 2005"	7
1.4.2 Wet van 20 juli 2006	7
1.4.3 Plan "New R" 2009-2011	7
1.4.4 Nieuwe organisatie van de diensten van de Regie der Gebouwen	8
<b>1.5 Onderzoek van het Rekenhof</b>	<b>10</b>
1.5.1 Controlebevoegdheid	10
1.5.2 Draagwijdte van het onderzoek	10
1.5.3 Eerdere publicaties van het Rekenhof over de Regie der Gebouwen	11
1.5.4 Onderzoeksmethode	11
1.5.5 Onderzoeksverloop	11

### Hoofdstuk 2

<b>Systeem van interne controle en interne audit</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Normen</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Controleomgeving</b>	<b>12</b>
2.2.1 Integriteit	13
2.2.2 Organisatiestructuur	13
2.2.3 Humanresourcesbeleid	14
<b>2.3 Risico-evaluatie</b>	<b>15</b>
2.3.1 Doelstellingen van de Regie	15
2.3.2 Risicobeheer	16
<b>2.4 Controleactiviteiten</b>	<b>17</b>
<b>2.5 Informatie en communicatie</b>	<b>18</b>
2.5.1 Beheersinformatie	18
2.5.2 Interne communicatie	19
<b>2.6 Monitoring</b>	<b>19</b>
<b>2.7 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>20</b>

### Hoofdstuk 3

<b>Vastgoedstrategie</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Normen</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Analyse van de doelstellingen van de Regie inzake vastgoedbeheer</b>	<b>22</b>
3.2.1 Een zuinig vastgoedbeheer voeren	23
3.2.2 Voorbereiden van bezettingsnormen	23

3.2.3	Vorbereiden van kwaliteits- en veiligheidsnormen	24
3.3	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
<b>Hoofdstuk 4</b>		
<b>Kennis van het vastgoedpatrimonium</b>		<b>27</b>
4.1	<b>Normen</b>	<b>27</b>
4.2	<b>Analyse</b>	<b>27</b>
4.3	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
<b>Hoofdstuk 5</b>		
<b>Verzameling en analyse van de vastgoedbehoeften van de klanten</b>		<b>30</b>
5.1	<b>Normen</b>	<b>30</b>
5.2	<b>Verzamelen van de behoeften</b>	<b>30</b>
5.2.1	Overleg met de klanten	30
5.2.2	Investeringsaanvragen	31
5.2.3	Onderhoudsaanvragen	31
5.3	<b>Behoeftenanalyse</b>	<b>31</b>
5.3.1	Investeringsaanvragen en rangschikking van de projecten	31
5.3.2	Aanvragen voor onderhoud	33
5.4	<b>Responsabilisering van de klanten en van de Regie</b>	<b>33</b>
5.5	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>34</b>
<b>Hoofdstuk 6</b>		
<b>Planning en opvolging van de vastgoedprojecten</b>		<b>36</b>
6.1	<b>Normen</b>	<b>36</b>
6.2	<b>Planning van de vastgoedprojecten</b>	<b>36</b>
6.2.1	Investeringsaanvragen	36
6.2.2	Onderhoud	38
6.3	<b>Verschillen tussen de geplande budgettaire vastleggingen en de werkelijke vastleggingen</b>	<b>39</b>
6.4	<b>Opvolging van de vastgoedprojecten</b>	<b>40</b>
6.4.1	Investeringsaanvragen	40
6.4.2	Gesprekken	42
6.5	<b>Informatieverstrekking aan de klanten</b>	<b>42</b>
6.6	<b>Verbeterprojecten van de Regie</b>	<b>43</b>
6.7	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Regie der Gebouwen als vastgoedbeheerder van de Staat

De wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen legt de grondslagen vast voor een betere huisvesting van de diensten van de Staat door al het vastgoed van de Staat te laten beheren door één gespecialiseerde instelling.

De Regie der Gebouwen is een instelling van openbaar nut van categorie A. Ze staat dus onder toezicht van een minister, maar heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en haar boekhouding is afgesplitst van die van de Staat. De hoofdpdracht van de Regie bestaat eruit de nodige terreinen, gebouwen en aanhorigheden ter beschikking te stellen van de overheidsdiensten van de Staat<sup>1</sup>. Ze kan ook worden belast met het beheer van het vastgoedpark van federale overheidsinstellingen of van internationale instellingen.

De Regie koopt, verkoopt, renoveert, herstelt, bouwt, huurt en onderhoudt de gebouwen van de Staat, vanaf de studies tot de opvolging van de werken. Die verrichtingen vinden plaats in naam en voor rekening van de Staat of van de betrokken instelling van openbaar nut.

In 2013 beheerde de Regie der Gebouwen 923 gebouwen in eigendom en 451 gehuurde gebouwen, goed voor een totale oppervlakte van 7.746.673 m<sup>2</sup>. Ze had een duizendtal personen in dienst. Haar begroting bedroeg 1.032 miljoen euro, waarvan 479 miljoen ging naar huurgelden en 24 miljoen naar buitengewoon onderhoud, 51 miljoen naar gewoon onderhoud en 144 miljoen naar investeringen met directe financiering door de Regie<sup>2</sup>.

### 1.2 Definities

Vastgoedbehoefte	Vraag om huisvesting, werken of herstellingen door een klant van de Regie der Gebouwen
Klant	Dienst van de Staat die de Regie der Gebouwen onderdak moet geven (FOD en POD, Federale Politie, Fedasil, wetenschappelijke instellingen...)
Directiecomité	Directiecomité van de Regie der Gebouwen, samengesteld uit de administrateur-generaal, de directeurs-generaal en de directeur van de stafdiensten
Onderhoud	Werken en prestaties voor gewone diensten (die de waarde van een gebouw niet doen toenemen)

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van het vastgoed dat niet door de Regie wordt beheerd, zoals de gebouwen van Defensie, de gebouwen van de FOD Buitenlandse Zaken in het buitenland, en de gebouwen van de openbare instellingen van de sociale zekerheid.

<sup>2</sup> Vereffeningskredieten, algemene uitgavenbegroting – eerste aanpassing van 13 juni 2013. De vastleggingskredieten voor de investeringen bedragen 238 miljoen. Voor de investeringen bestaan ook nog specifieke kredieten of andere financieringswijzen.

Investeringen	Bouw- of renovatiewerken, buitengewoon onderhoud (die de waarde van een gebouw wel doen toenemen)
Managementplan	Plan “New R” 2009-2011 van het directiecomité; managementplannen en operationele plannen van de directeurs-generaal van de Regie der Gebouwen
Regie	Regie der Gebouwen

### 1.3 Achtergrond van de beheersproblemen van de Regie der Gebouwen

Uit parlementaire vragen en verschillende studies blijkt dat de Regie der Gebouwen sinds haar oprichting in 1971 steeds met dezelfde problemen kampt.

In 1993 voerde een externe consultant een audit uit op verzoek van de minister die bevoegd was voor de Regie. Die audit toonde aan dat de Regie haar wettelijke opdrachten niet ten volle uitvoerde. Uit de audit bleek dat de Regie zich eerder toelegde op haar rol van bouwaannemer, dan op die van beheerder van haar vastgoedpark. Ze legde zichzelf geen performantiedoelstellingen op en kwam tegemoet aan de individuele behoeften van haar klanten zonder oog te hebben voor de kosten, de termijnen of de coherentie van de projecten. Onderhoudswerken werden beperkt tot de noodgevallen.

In oktober 2004 vroeg de toezichthoudende minister een nieuwe audit door een andere externe consultant. Die bevestigde heel wat van de vaststellingen uit de audit van 1993. Hij stelde dat de organisatie van de Regie snel en diepgaand moest worden hervormd opdat zij haar opdrachten zou kunnen uitvoeren en haar beheer zou kunnen verbeteren.

Het onderzoeksverslag vroeg de Regie zich om te vormen van een bouwer alleen tot een doeltreffende vastgoedoperator die zijn verschillende taken uitvoert en zo tegemoetkomt aan de behoeften van zijn klanten. De consultant stelde onder andere het volgende vast:

- De beheersorganen werken slecht en nemen geen beslissingen.
- De werkomgeving is onstabiel, waardoor onmogelijk een meerjarenvisie kan worden ontwikkeld. De reden daarvoor is dat klanten hun behoeften slecht uitdrukken en dat er vaak tussenkomsten komen vanuit de politiek.
- Het hoofdbestuur van de Regie en de buitendiensten (plaatselijke directies) werken te weinig samen. Daardoor ontstaan baronieën die elk hun eigen regels en procedures volgen, terwijl de directie niet geïnformeerd wordt over alle uitgevoerde investeringen.
- De organisatie is weinig toegespitst op de behoeften van de klanten.
- De beoordeling van de behoeften waaraan voldaan moet worden, is weinig transparant.
- De regels zijn ontoereikend en ze worden onvoldoende nageleefd.

De consultant wees erop dat het noodzakelijk was dat de Regie haar imago zou verbeteren tegenover de buitenwereld en in het bijzonder tegenover haar klanten. Bovendien moest ze haar personeel motiveren en dringend werk maken van een interne controle en een interne audit.

In 2005 stelde de minister op basis van die audit de omvorming van de Regie tot een dienstverlenende, meer klantgerichte instelling als prioriteit. De hervorming wilde een

permanent en gestructureerd overleg met de klanten invoeren, de vastgoedbehoeften beter in kaart brengen en het aanbod plannen en optimaliseren.

## **1.4 Hervorming van de Regie der Gebouwen**

### **1.4.1 Cel Verandering en werkgroepen “Regie 2005”**

Er kwam een veranderingsdynamiek op gang met de oprichting van verschillende werkgroepen, gecoördineerd door een cel Verandering “Regie 2005”. Die cel werd opgericht door het koninklijk besluit van 3 juli 2005 en staat onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de toezichthoudende minister. Een werkgroep moest een systeem voor interne controle uitwerken en invoeren.

Er kwam een cel Communicatie die informatiesessies moest organiseren en een nieuwsbrief verspreiden. De participatie aan en de communicatie over het veranderingsproces kenden halfweg 2006 echter een opvallende terugloop. De laatste nieuwsbrief werd in april 2006 gepubliceerd.

De politieke wil om het beheer van de Regie te verbeteren resulteerde op 31 mei 2006 in een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen. Dat wetsontwerp is de wet van 20 juli 2006 geworden<sup>3</sup>.

### **1.4.2 Wet van 20 juli 2006**

De wet van 20 juli 2006 richt een directiecomité op dat aan het hoofd staat van de Regie. Ze bepaalt ook de middelen om het beheer van de Regie te verbeteren: permanent overleg met de klanten, de goedkeuring van een meerjarenplan voor de vastgoedbehoeften en de organisatie van een interne controle en van een interne audit. Die modernisering is gebaseerd op een consequente klantgerichtheid, op een management met adequate beheersinstrumenten en op operationele entiteiten.<sup>4</sup>

### **1.4.3 Plan “New R” 2009-2011**

Aan de hand van de conclusies van de cel Verandering “Regie 2005” stelde het directiecomité dat op 1 februari 2008<sup>5</sup> aangesteld was, een managementplan “New R” 2009-2011 op. Dat plan wil onder meer:

- het vastgoed optimaliseren door de gebruikte oppervlaktes terug te brengen tot het minimum dat in overeenstemming is met een goede werking van de diensten;
- een meerjarenplan met alle investeringen opstellen;
- een strategische relatie opbouwen met de klanten om hun behoeften beter te kennen en er beter op te anticiperen;
- personeel met de vereiste kwalificaties in dienst nemen en opleiden;
- de interne controle uitbouwen en een interne audit oprichten.

---

<sup>3</sup> Parl. St. Kamer, 31 mei 2006, DOC 51 2518/001, Wetsontwerp houden diverse bepalingen, p. 233.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting van de wet van 20 juli 2006 tot wijziging van de wet van 1 april 1971 tot oprichting van een Regie der Gebouwen.

<sup>5</sup> De directeur-generaal van de operationele diensten werd pas aangesteld op 1 september 2009. Voordien voerde de administrateur-generaal zijn taken uit.

Om de doelstellingen van het plan “New R” te bereiken en de beheersproblemen op te lossen heeft het directiecomité een reorganisatie van de diensten van de Regie gepland.

#### 1.4.4 Nieuwe organisatie van de diensten van de Regie der Gebouwen

Vóór de hervorming bestond de Regie uit een hoofdbestuur en twaalf plaatselijke directies (een per provincie en twee voor Brussel), onder de verantwoordelijkheid van een directeur-generaal en vijftien adviseurs-generaal.

De wet van 2006 schaft de oude leidende functies af (de titularissen ervan gingen in 2006 met pensioen) en stelt de functie van administrateur-generaal in. Het beheer van de Regie komt in handen van een directiecomité dat bestaat uit zes mandaathouders: een administrateur-generaal, drie titularissen van een managementfunctie en twee titularissen van een staffunctie (waarvan een interne-auditfunctie). In de nieuwe organisatie wordt het aantal plaatselijke directies teruggebracht van twaalf naar zeven (drie in Vlaanderen, drie in Wallonië en één in Brussel).

De nieuwe organisatie bestaat uit twee nieuwe directies-generaal: de DG Klantenbeheer en de DG Strategie en Vastgoedbeheer. De DG Klantenbeheer moet uitgroeien tot de enige gesprekspartner voor de klant. De DG Strategie en Vastgoedbeheer tekent de werkmethode en de strategie van de Regie uit. Die twee directies-generaal vormen de *front office*, die het werkprogramma moet definiëren. De *back office* bestaat uit de directie-generaal Operationele Diensten, waartoe de plaatselijke directies behoren. Ze voert de beleidslijnen en projecten uit die de *front office* definieert.

Elke plaatselijke directie wordt in vijf pijlers gereorganiseerd: drie pijlers die overeenstemmen met de drie vakgebonden processen (bouw en renovatie, immodossiers en *facility*) en twee ondersteunende pijlers. De ondersteunende pijler “Burelen der Werken” levert bijstand voor de boekhoudkundige, administratieve en technische taken die samenhangen met de overheidsopdrachten. De ondersteunende pijler “Administratie” beheert onder meer het personeel.

De plaatselijke directies zijn ingedeeld volgens een matrixstructuur. De plaatselijke diensten worden hiërarchisch geleid door een plaatselijke directeur en functioneel door procesbeheerders (*projectmanagers*).

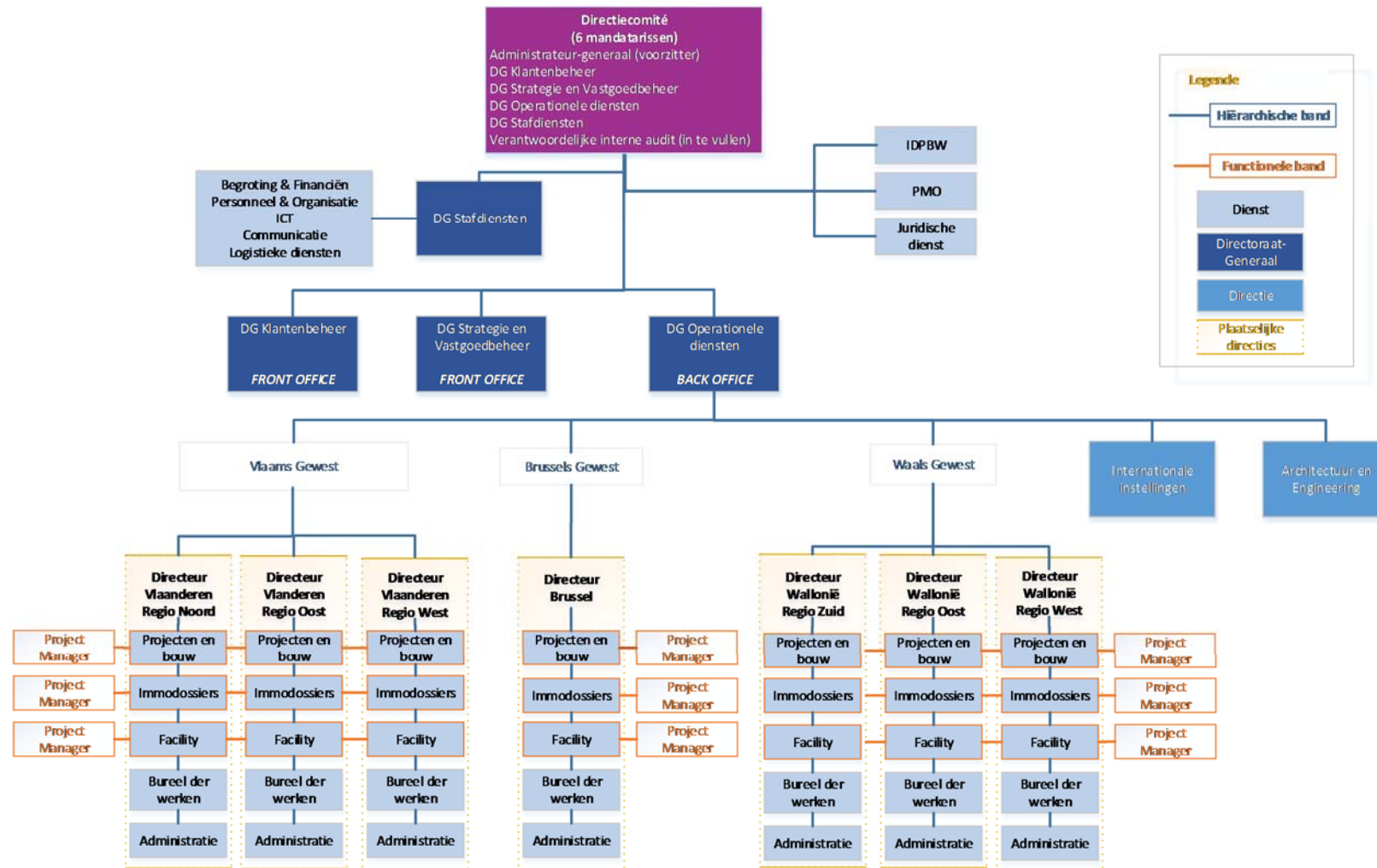
Het procesbeheer is gebaseerd op de drie vakgebonden processen van de Regie:

- bouw en renovatie (van de technische studies tot de opvolging van de uitvoering van de overheidsopdrachten);
- immodossiers (aankoop, verkoop en huur);
- *facility* (onderhoud, relaties met de eigenaars van de in huur genomen gebouwen).

Voor dat procesbeheer zijn negen projectmanagers verantwoordelijk (drie voor de plaatselijke directies in Vlaanderen, drie voor de plaatselijke directies in Wallonië en drie voor de plaatselijke directie in Brussel). Elke projectmanager is bevoegd voor de diensten van de plaatselijke directies van zijn regio (behalve die van Brussel die slechts voor één dienst bevoegd is). Zo is één “immodossierbeheerder” verantwoordelijk voor de aankopen, de verkopen en de inhuurnemingen die via de drie plaatselijke directies in Vlaanderen worden gerealiseerd. De plaatselijke directeur behoudt een hiërarchisch gezag (werkorganisatie...). Het organigram hieronder, dat op de informatie van de Regie is gebaseerd, stelt de beoogde reorganisatie voor.



Grafiek 1 –Werkingschema van de Regie der Gebouwen na de reorganisatie van 2006



Bron: Rekenhof

## 1.5 Onderzoek van het Rekenhof

### 1.5.1 Controlebevoegdheid

Het Rekenhof controleert de openbare instellingen die de Staat opricht of die eronder vallen<sup>6</sup>. Zijn bevoegdheid omvat een boekhoudkundige controle, een controle van de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen, en een controle achteraf van de goede besteding van de rijksmiddelen. Die laatste controle gaat na of de principes van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid worden nageleefd.

### 1.5.2 Draagwijdte van het onderzoek

Het Rekenhof heeft onderzocht of de Regie de nodige maatregelen heeft genomen om de vastgoedbehoeften van haar klanten te bepalen, prioriteiten te stellen en haar activiteiten te plannen om op een doeltreffende en doelmatige manier aan die behoeften tegemoet te komen.

Het onderzoek zoekt meer bepaald naar antwoorden op de volgende vragen:

1. Beschikt de Regie over een strategie om efficiënt aan de vastgoedbehoeften van haar klanten te voldoen? (hoofdstuk 3)
2. Kent de Regie de gebouwen die ze beheert voldoende en is ze voldoende op de hoogte van de behoeften van haar klanten om een doeltreffend en doelmatig vastgoedbeheer te verzekeren? (hoofdstuk 4)
3. Worden de behoeften van de klanten objectief geanalyseerd en worden ze in een meerjarenplanning opgenomen? (hoofdstukken 5 en 6)
4. Kan de Regie aan de hand van haar procedures de geplande projecten doeltreffend en doelmatig uitvoeren en opvolgen om te voldoen aan de behoeften van de klanten? (hoofdstuk 6)

Om die vragen te beantwoorden heeft het Rekenhof zijn analyse toegespitst op de evolutie van twee van de drie vakgebonden processen van de Regie, namelijk "Projecten en bouw" (inclusief buitengewoon onderhoud) en "Facility" (gewoon onderhoud). De hervorming van die processen was een van de doelstellingen van de wet van 2006. In 2013 was er een budget van 290.981.884 euro<sup>7</sup> voor bouw- en renovatieprojecten. Voor onderhoud was er 29.546.894 euro gebudgetteerd.

Naast haar historische opdracht als bouwer en beheerder van het vastgoed van de Staat, huurt de Regie ook gebouwen voor rekening van de Staat (budget van 494 miljoen euro in 2013). Sinds het midden van de jaren 2000 ontwikkelt ze nieuwe technieken om vastgoed ter beschikking te stellen, zoals DBF-opdrachten (*Design, Build and Finance*) of publiek-private samenwerkingen (budget van 80,4 miljoen euro in 2013<sup>8</sup>). Deze acties, waarmee onder meer externe expertise kan worden ingeschakeld om de vastgoedbehoeften van de Staat zo doeltreffend mogelijk in te vullen, werden niet onderzocht.

---

<sup>6</sup> Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

<sup>7</sup> De vastleggingskredieten werden in 2013 aangepast voor de investeringen en het buitengewoon onderhoud.

<sup>8</sup> Vastleggingskredieten in 2013 bedoeld voor de begrotingsartikelen 533.05, 533.13, 533.15.

### 1.5.3 Eerdere publicaties van het Rekenhof over de Regie der Gebouwen

Naast dit verslag heeft het Rekenhof de laatste jaren de resultaten gepubliceerd van verschillende onderzoeken over de Regie:

Augustus 2006	Verkoop van vastgoed door de Regie der Gebouwen (specifiek auditverslag, 46 p.)
November 2009	Toepassing van de aanbevelingen van een consultant in verband met overheidsopdrachten (artikel in het 166 <sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, p. 322)
Juni 2010	Nieuwe gerechtsgebouwen van Antwerpen en Gent – Bouw- en investeringskost (specifiek auditverslag, 68 p.)
Augustus 2010	Regie der Gebouwen – Personeelsbeheer (specifiek auditverslag, 19 p.)
December 2010	Sale & rent back-verrichtingen van de Regie der Gebouwen (artikel in het 167 <sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, p. 397)
December 2012	Regie der Gebouwen: lacunes in de economische boekhouding en achterstand bij de overlegging van de rekeningen (artikel in het 169 <sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, p. 275)

### 1.5.4 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek werden de volgende methodes gebruikt:

- analyse van documenten (wetgeving, externe auditverslagen, managementplannen en operationele plannen, personeelsplan, actieplannen...);
- gesprekken met de directeurs-generaal van de Regie, met bepaalde diensten van de centrale directie en met drie plaatselijke directies: Wallonië Regio Zuid (Namen), Brussel en Vlaanderen Regio Noord (Antwerpen);
- gesprekken met drie klanten (FOD Financiën, Fedasil en Federale Politie);
- vragen om cijfergegevens bij de betrokken diensten;
- analyse van een selectie projectdossiers bij de plaatselijke directies Wallonië-Regio Zuid (Namen) en Brussel.

### 1.5.5 Onderzoeksverloop

26 maart 2014	Verzending van het voorontwerp van verslag aan de Regie der Gebouwen
21 mei 2014	Overlegvergadering tussen het directiecomité van de Regie en het onderzoeksteam
15 oktober 2014	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen, die niet geantwoord heeft.

## HOOFDSTUK 2

# Systeem van interne controle en interne audit

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof hoe ver het staat met het internecontrolesysteem en de interne audit bij de Regie. De maturiteit van het systeem leert immers iets over de mate waarin de beheersrisico's onder controle zijn.

### 2.1 Normen

Sinds 2006 is de Regie wettelijk verplicht een interne controle en een interne audit te organiseren<sup>9</sup>. Bovendien zijn de koninklijke besluiten van 17 augustus 2007 die de internecontrolesystemen en de interne-auditactiviteiten in bepaalde federale diensten regelen op de Regie van toepassing<sup>10</sup>. De Regie moet een internecontrolesysteem uitbouwen overeenkomstig het referentiekader van het *Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission* (Coso), een model dat wordt gepreciseerd door de richtsnoeren van de *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Intosai)<sup>11</sup>.

Intosai definieert de interne controle als een geïntegreerd proces dat de leiding en het personeel van een organisatie implementeren om de risico's aan te pakken en een redelijke zekerheid over de realisatie van de doelstellingen van de organisatie te verstrekken<sup>12</sup>.

Het Rekenhof heeft de vijf componenten van het Coso-referentiekader onderzocht:

- de controleomgeving (punt 2.2);
- de evaluatie van de risico's (punt 2.3);
- de controleactiviteiten (punt 2.4);
- de informatie en de communicatie (punt 2.5);
- de monitoring van het geheel door elke leidinggevende op zijn niveau (punt 2.6).

### 2.2 Controleomgeving

De controleomgeving bepaalt in hoeverre het personeel openstaat voor de controlemaatregelen en verstevigt de andere onderdelen van Coso. Het omvat de integriteit, de organisatiestructuur en het humanresourcesbeleid.

---

<sup>9</sup> Artikel 6 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen, zoals gewijzigd door artikel 63 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.

<sup>10</sup> Koninklijk besluit van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, koninklijk besluit van 17 augustus 2007 betreffende de interne auditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, koninklijk besluit van 17 augustus 2007 tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid (ACFO).

<sup>11</sup> Intosai is een internationale organisatie die een institutioneel kader biedt voor de samenwerking tussen de externecontrole-instellingen van de overheidsfinanciën.

<sup>12</sup> Intosai, Richtsnoeren over de internecontrole-normen die in de overheidssector bevorderd moeten worden, Intosai Gov 9100, p. 7, [http://fr.issai.org/media/13556/intosai\\_gov\\_9100\\_f.pdf](http://fr.issai.org/media/13556/intosai_gov_9100_f.pdf).

### 2.2.1 Integriteit

In 2006 had de Regie naar aanleiding van verschillende gerechtelijke onderzoeken een externe consultant opgedragen de risico's op fraude bij overheidsopdrachten te onderzoeken. De consultant formuleerde verschillende aanbevelingen, onder meer dat een integriteitsbeleid en een controle op belangenconflicten moesten worden ingevoerd.

Sinds 2007 heeft de Regie een integriteitsbeleid ingevoerd gebaseerd op het deontologische kader van de federale ambtenaren<sup>13</sup>. Vanaf 2009 heeft ze *Compliance Officers* aangesteld, die als aanspreekpunt voor het personeel fungeren<sup>14</sup>.

In 2011 heeft ze een handleiding over integriteit aan het personeel bezorgd. Die heeft tot doel belangenconflicten te voorkomen, in het bijzonder bij overheidsopdrachten. De Regie heeft ook een aantal communicatie-acties gevoerd (*newsletter, flash...*).

Tot slot is in mei 2014 op verzoek van de staatssecretaris voor de Regie een handvest ondertekend met partners zoals de Orde van Architecten of de Confederatie Bouw. Het handvest gaat onder meer in op het voorkomen van belangenconflicten en op de behandeling van klachten.

Het Rekenhof stelt vast dat de Regie verschillende initiatieven heeft genomen op het vlak van de integriteit. Ze controleert echter niet geregeld of dat beleid aan de verwachtingen beantwoordt en of haar personeel ervan op de hoogte is. Het Rekenhof is van oordeel dat de Regie werk zou moeten maken van een periodieke evaluatie, intern (zelfevaluatie) of extern (consultant, interne audit), om zich ervan te vergewissen dat de doelstellingen inzake integriteit gekend zijn en dat ze gehaald worden.

De Inspectie van Financiën stelde in een advies van 11 januari 2011<sup>15</sup> dat in de huidige stand van het internecontrolesysteem niet kan worden gesteld dat er een echt instrument bestaat om fraude op te sporen, wat zorgwekkend is gezien de voorgeschiedenis van de instelling.

Het Rekenhof stelt vast dat er sinds dat advies gewerkt wordt aan de uitbouw van een gestructureerd internecontrolesysteem. Bij gebrek aan interne-auditactiviteiten kan het directiecomité echter geen zekerheid krijgen dat internecontrolemaatregelen die bedoeld zijn om de integriteitsrisico's in te dijken, toegepast worden en toereikend zijn. In juni 2014 is een interne auditor aangesteld, waardoor de situatie zou moeten evolueren.

### 2.2.2 Organisatiestructuur

De nieuwe structuur van de Regie krijgt stilaan vorm en vertaalt zich in de oprichting van een *front office*, een vermindering van het aantal plaatselijke directies en hun reorganisatie in vijf pijlers. Binnen elke plaatselijke directie is een verantwoordelijke aangesteld voor elke pijler.

---

<sup>13</sup> Rekenhof, "Regie der Gebouwen – Toepassing van de aanbevelingen van een consultant in verband met overheidsopdrachten", 166<sup>e</sup> Boek, Volume I, p. 323. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>14</sup> Sindsdien voorziet de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, in een algemeen kader.

<sup>15</sup> Inspectie van Financiën, Advies TM/2011/36-02 over het initieel verslag van de administrateur-generaal van de Regie over het internecontrolesysteem, met toepassing van artikel 20 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid.

De reorganisatie is echter nog niet ten einde.

- a) Op 31 december 2013 waren nog maar zes van de negen transversale functies van projectmanager ingevuld en de transversale werking tussen directies stuit nog op moeilijkheden.
- b) De nieuwe werkprocessen zijn onvoldoende beschreven en gedocumenteerd. Die doelstelling van het managementplan van de directie-generaal Operationele Diensten moest nochtans gerealiseerd zijn op 1 juli 2010. Deze situatie is niet bevorderlijk voor een duidelijke afbakening van de taken en verantwoordelijkheden, noch voor een harmonisering van de werkprocessen.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Volgens het directiecomité van de Regie wil het feit dat de processen niet beschreven en gedocumenteerd zijn, niet zeggen dat ze niet geëvolueerd zijn, noch dat de diensten niet over instructies beschikken.

- c) De delegatiebesluiten zijn niet geactualiseerd sinds 2003 (voor de delegaties) en 2005 (voor de subdelegaties). Dat was nochtans een van de operationele doelstellingen in het managementplan 2009-2011 die tegen eind 2008 gerealiseerd moest zijn.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

In 2009 werd een eerste delegatiebesluit aan de minister voorgelegd, maar niet goedgekeurd. In 2014 werd een nieuwe, aangepaste versie ingediend bij de toezichthoudende minister.

- d) Tot slot kon de Regie geen geactualiseerd en gedetailleerd organigram van haar diensten voorleggen.

### **2.2.3 Humanresourcesbeleid**

In het kader van haar hervorming heeft de Regie op 20 oktober 2009 een personeelsplan voor de periode 2009-2013 goedgekeurd. Het doel was van 1.214 voltijdse equivalenten op 1 december 2008 naar 1.071 in 2013 te evolueren.

In december 2008 telde de Regie een groot aantal medewerkers van niveau C en niveau D (59% van het personeelsbestand). Naast een verhoging van het aantal niveaus A en B bepaalt het plan dat slechts één op drie uitstromende personeelsleden van niveau C en geen enkel personeelslid van niveau D zal worden vervangen. Tegelijk met een afname van het personeel stijgt dus het opleidingsniveau ervan.

Uit de toestand op 31 december 2013 blijkt dat het personeelsbestand in totaal is verminderd (tot 1.011 personen). Het aantal personeelsleden van de niveaus A en B komt echter niet overeen met de doelstellingen, vooral niet in de plaatselijke directies, terwijl er te veel personeelsleden van niveau D zijn.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Tijdens de tegensprekelijke procedure heeft het directiecomité van de Regie verduidelijkt dat er 266 personeelsleden van niveau A zijn, tegenover 280 waarvoor in het budget geld was uitgetrokken. Het comité maakte ook gewag van een gebrek aan technisch controleurs (niveau B).

Volgens het directiecomité waren de oude werkmethodes (zelf bouwen) niet meer geschikt om verzoeken van klanten snel en doeltreffend te beantwoorden. Nieuwe technieken werden ontwikkeld, zoals promotieopdrachten en publiek-private samenwerkingen. Bijgevolg brengen de vastgestelde personeelstekorten de uitvoering van de opdrachten niet in het gedrang.

### **Reactie van het Rekenhof**

Het Rekenhof is van oordeel dat de herwaardering van de competenties die voor de werking van de Regie vereist zijn, gerechtvaardigd is door de sterke toename van alternatieve technieken waarmee ze de gebouwen die de Staat nodig heeft, kan bouwen,

Opdat de profielen van de in dienst genomen medewerkers aansluiten bij de nieuwe organisatie van de Regie, moeten de competenties en verantwoordelijkheden van elke functie overigens duidelijk worden gepreciseerd, onder meer via functiebeschrijvingen.

Volgens het managementplan moesten die beschrijvingen tegen eind 2008 klaar zijn, maar dat geldt nog niet voor alle functies uit het nieuwe organigram. Zo is de functie van de projectmanagers nog niet omschreven, terwijl zij nochtans de drijvende krachten van de hervorming van de operationele diensten vormen.

## **2.3 Risico-evaluatie**

Een organisatie moet haar doelstellingen bepalen, de risico's analyseren die de realisatie ervan in gevaar kunnen brengen en bepalen hoe ze daarop moet reageren.

### **2.3.1 Doelstellingen van de Regie**

Het managementplan van de Regie bevat doelstellingen, zoals de nieuwe organisatie invoeren, het vastgoedpark optimaliseren en de interne controle ontwikkelen.

Het Rekenhof stelt vast dat die doelstellingen beantwoorden aan de aanbevelingen van de audit over de organisatie van 2004 en aan de actieplannen van de werkgroepen "Regie 2005". De doelstellingen werden echter niet verder dan op het niveau van het directiecomité uitgesplitst. De plaatselijke directies werden weinig betrokken bij het definiëren van de doelstellingen. Ze kregen ook geen doelstellingen opgelegd, noch in termen van prestaties noch in het kader van de reorganisatie. In dat verband stelt het verslag 2014 van het Auditcomité van de federale overheid<sup>16</sup> over de interne controle bij de Regie, dat de algemene doelstellingen van de interne controle niet duidelijk vertaald zijn in doelstellingen en in meetbare indicatoren.

Daarnaast werd het managementplan voor de periode 2009-2011 niet geactualiseerd en na afloop niet geëvalueerd, noch en vervangen door een nieuw plan. Het Rekenhof herinnert eraan dat het koninklijk besluit van 16 november 2006 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut, van toepassing is op de Regie. Het besluit bepaalt dat het plan jaarlijks moet worden aangepast en dat er een ontwerp van nieuw plan moet worden gemaakt binnen zes maanden

---

<sup>16</sup> Auditcomité van de Federale Overheid, "Verslag over de werking van het internecontrolesysteem van de Regie der Gebouwen", juli 2014, p. 5.

nadat een mandataris is aangesteld.

Het Rekenhof is van oordeel dat de mandatarissen niet vrijgesteld zijn van de verplichting het plan aan te passen, ook als de vastgelegde doelstellingen niet of te laat zullen worden gehaald. De verschillen en vertragingen moeten integendeel leiden tot een aanpassing van de doelstellingen of tot het nemen van corrigerende maatregelen.

### 2.3.2 Risicobeheer

Het risicobeheer is een prioriteit in het managementplan 2009-2011. Tussen 2008 en 2010 ondernam de Regie een eerste poging tot risicobeheer. Ze analyseerde haar risico's samen met de FOD Budget en Beheerscontrole en richtte werkgroepen op om de meest significante risico's aan te pakken. In dat kader heeft ze bijvoorbeeld beslist de wet op de overheidsopdrachten op de huurovereenkomsten toe te passen en een cel PMO (*Project Management Office*) op te richten die de projecten moet programmeren en opvolgen.

Er werd echter maar beperkte vooruitgang geboekt en niet binnen een gestructureerde aanpak. Het directiecomité heeft in 2012 een nieuwe impuls gegeven aan het risicobeheer door een deskundige in dienst te nemen die een internecontrolesysteem moest uitbouwen.

De deskundige "interne controle" evalueerde de controleomgeving op voorhand om zo de voornaamste risico's volgens het management van de Regie in kaart te kunnen brengen. De volgende tien hoofd risico's werden geselecteerd:

- 1 onmogelijkheid om de strategische doelstellingen te implementeren en te communiceren;
- 2 onmogelijkheid om de vastgoedstrategie te implementeren;
- 3 niet-realiseren van projecten;
- 4 realisatie van projecten met vertraging of boven budget;
- 5 ondoeltreffende aanwending van het vastgoedvermogen (o.m. van de gehuurde gebouwen);
- 6 gebrek aan onderhoud van gebouwen;
- 7 verlies van opdrachten, overheidsopdrachten, verantwoordelijkheden;
- 8 ontbreken van geschikte competenties door de jaren heen;
- 9 in het geding brengen van de (morele, burgerlijke, strafrechtelijke) aansprakelijkheid van de Regie/haar leidinggevenden;
- 10 fraude.

Op 12 december 2012 heeft het directiecomité een eerste actieplan (2013) goedgekeurd dat elk van die tien hoofd risico's moest ondervangen.

Binnen de Regie is veel ruchtbaarheid gegeven aan dit project voor het implementeren van een risicobeheer en een interne controle, *Prismic* genaamd (*Project Risk Management and Internal Control*). De leden van het directiecomité en het *middle management* (A4/A3) hebben een internecontrolehandvest ondertekend waarin de doelstellingen van het project worden beschreven.

Op 12 februari 2014 besliste het directiecomité drie bijkomende hoofd risico's aan de lijst toe te voegen:

- 11 ontstentenis van een boekhoudkundig en financieel proces dat beantwoordt aan de



nieuwe normen en dat beschreven, gedocumenteerd, geautomatiseerd en auditeerbaar is;

12 ontstentenis van een aankoopbeleid;

13 slechte integratie van het strategische comité<sup>17</sup> als bestuursorgaan van de Regie.

Volgens het Rekenhof is het Prismicproject een goede basis voor de uitbouw van een gestructureerd internecontrolesysteem.

Het driemaandelijks voortgangsrapport voor het directiecomité en de staatssecretaris voor de Regie geeft echter enkel aan of de geplande acties operationeel, in uitvoering of nog niet aangevat zijn. Op 31 december 2013 was 40 % van de acties operationeel, was 55 % in verschillende fasen van uitvoering en was 5 % nog niet aangevat.

Volgens het Rekenhof zou het voortgangsrapport een meer gedetailleerde analyse moeten omvatten van de resultaten, van de struikelblokken en van de maatregelen die werden genomen om de geplande acties ten uitvoer te brengen.

Het Prismicproject omvat bovendien heel wat concrete maatregelen die al moesten worden gerealiseerd om de doelstellingen van het managementplan 2009-2011 te halen (een informaticatoepassing op enkele gebouwen testen, geregeld het personeelsbestand van elke dienst vergelijken met het plan...). Volgens het Rekenhof lijken de resultaten van de eerste jaren risicobeheer bij de Regie zwak in vergelijking met de hoge vereisten van het Coso-model.

## 2.4 Controleactiviteiten

De controleactiviteiten beslaan alle maatregelen (richtlijnen, toezicht en procedures) die een organisatie neemt om ervoor te zorgen dat de strategie wordt uitgevoerd en om de risico's dat de doelstellingen niet worden gerealiseerd te verminderen. Die maatregelen omvatten bijvoorbeeld het stelsel van de delegaties en de machtigingen, of het meten van de prestaties. De controleactiviteiten moeten worden gekozen, rekening houdend met hoeveel ze kosten en opleveren.

De controleactiviteiten van de Regie zijn zelden formeel uitgeschreven. Ze maken het niet mogelijk een redelijke zekerheid te hebben dat de risico's adequaat worden afgedekt.

Die vaststelling wordt geïllustreerd door de controle die het hoofdbestuur uitvoert op de dossiers overheidsopdrachten die de plaatselijke directies indienen. Die controle gaat die van de Inspectie van Financiën vooraf en heeft betrekking op de wettigheid en de regelmatigheid van de opdracht. De nadere bepalingen voor die controle zijn niet duidelijk gedefinieerd en niet formeel uitgeschreven. Over de controleresultaten wordt niet aan het directiecomité gerapporteerd en ze worden niet gebruikt als input voor een leerproces.

Het Rekenhof onderzocht twintig werkdossiers en daaruit bleek onder meer dat er geen uniek dossier is en dat oorzaken van vertraging niet systematisch geregistreerd en gedocumenteerd worden (zie [punt 6.4.1 Opvolging van de investeringen](#)).

---

<sup>17</sup> Dit overlegorgaan zou binnenkort worden opgericht (zie punt [5.2.1](#)).

Volgens het Rekenhof heeft de reorganisatie van de Regie niet geleid tot een significante versterking van de controleactiviteiten. Het opstarten van het Prismicproject heeft in 2012 wel een nieuwe impuls gegeven en moet op termijn de hele organisatie afdekken.

*Prismic* omvat bijvoorbeeld acties om de interne controle op de overheidsopdrachten te verbeteren. Die acties bestaan erin een *Process Manager* aan te stellen die de overheidsopdrachtenprocessen moet analyseren, beschrijven en implementeren. Sinds 1 juli 2013 gebruikt de Regie ook de module "*Free Market*"<sup>18</sup> van de website *e-Notification* voor de overheidsopdrachten tussen 5.500 en 85.000 euro.

## 2.5 Informatie en communicatie

Om van een doeltreffend internecontrolesysteem te kunnen spreken, moet interne en externe informatie die noodzakelijk is om beslissingen te nemen, worden verzameld, verwerkt en gecommuniceerd. Bijzonder belang moet worden gehecht aan het meedelen van de doelstellingen, resultaten en internecontrolemaatregelen op alle niveaus van de organisatie. De medewerkers moeten op de hoogte zijn van de internecontrolemaatregelen die hun eigen verantwoordelijkheid impliceren.

### 2.5.1 Beheersinformatie

De Regie heeft zich in haar managementplan 2009-2011 ertoe verbonden een beheersysteem in te voeren dat op resultaten gebaseerd is. Dat systeem moest worden gebaseerd op een geheel van *balanced scorecards* die betrekking hebben op de hele Regie en die de leden van het management responsabiliseren.

Er is nog lang geen sprake van een beheersinformatiesysteem. De Regie heeft doelstellingen noch indicatoren voor de prestaties gedefinieerd. De feedback vanuit de plaatselijke besturen is niet gestructureerd of gestandaardiseerd. Het hoofdbestuur, o.m. de directie-generaal Klantenbeheer, wordt niet geregeld en volledig geïnformeerd over de vooruitgang van de projecten en over de vragen van de klanten (zie [hoofdstuk 6](#)).

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Het directiecomité van de Regie verduidelijkt dat het, ondanks het gebrek aan *balanced scorecards*, de vooruitgang van de projecten periodiek opvolgt tot het moment van de budgettaire vastlegging. Die vooruitgang wordt gebruikt om de plaatselijke directies bij te sturen.

#### **Reactie van het Rekenhof**

Het Rekenhof is van oordeel dat de Regie alle doelstellingen in haar managementplan zou moeten opvolgen (reorganisatie, kennis van het vastgoedpatrimonium, informatisering, enzovoort). De opvolging van de projecten zou zich niet mogen beperken tot de termijnen voor de budgettaire vastlegging. Een meer volledige controle zou toelaten de klanten beter te informeren (zie [punt 6.5](#)).

---

<sup>18</sup> *Free Market* is een specifieke omgeving waarin de aanbestedende overheden vrijwillig overheidsopdrachten kunnen publiceren waarvoor geen enkele bekendmakingsverplichting geldt (Omzendbrief P&O/2012/e-Proc van 30 november 2012, Overheidsopdrachten – gebruik van de *e-Procurement*-toepassingen door de diensten van de federale overheid).

Bovendien werd tussen 2009 en 2011 niet regelmatig opgevolgd hoe de strategische prioriteiten van het managementplan voor die periode werden gerealiseerd.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Tijdens de tegensprekelijke procedure heeft het directiecomité verduidelijkt het managementplan tijdens twee strategische vergaderingen te hebben geëvalueerd, namelijk op 22 mei 2010 en op 15 oktober 2011.

#### **Reactie van het Rekenhof**

Het Rekenhof stelt vast alleen het evaluatieverslag van 15 oktober 2011 te hebben ontvangen, waarin uitsluitend wordt gepreciseerd of de strategische doelstellingen gerealiseerd worden, al gerealiseerd zijn, dan wel of er nog acties zijn gepland.

### **2.5.2 Interne communicatie**

Om het personeel te responsabiliseren en te betrekken, is het van fundamenteel belang dat de doelstellingen, de resultaten en de internecontrolemaatregelen op alle niveaus van de organisatie worden meegedeeld.

Uit de gesprekken in het kader van deze audit blijkt dat het personeel zich de doelstellingen van het managementplan 2009-2011 niet eigen heeft gemaakt. Het plan werd mondeling voorgesteld, maar werd niet voldoende geconcretiseerd.

Er werd niet aan het personeel gecommuniceerd hoe de realisatie van de doelstellingen opschiet. Dat is nochtans een van de strategische doelstellingen van het plan. De Regie heeft bovendien niets gecommuniceerd over de status van het managementplan dat een periode overbrugt die sinds eind 2011 afgelopen is.

Met de invoering van het Prismicproject werd een stap gezet naar een betere interne communicatie. Er werd een communicatiecampagne over gevoerd bij het personeel, dat wordt geïnformeerd door middel van de driemaandelijke vooruitgangsbarometer.

Volgens het Rekenhof zouden voor alle doelstellingen van de Regie gelijkaardige initiatieven moeten worden genomen.

## **2.6 Monitoring**

De opvolging van de goede werking van het internecontrolesysteem moet ervoor zorgen dat de risico's in de hand worden gehouden, dat de controleactiviteiten aangepast zijn en dat de vastgestelde zwakke punten worden meegedeeld aan de leidinggevenden en aanleiding geven tot corrigerende maatregelen. Het management moet die monitoring verzekeren door de prestatie-indicatoren op te volgen, door toezicht te houden op de verrichtingen en door gegevens of informatie uit verschillende bronnen te kruisen. De monitoring moet ook versterkt worden door interne-auditactiviteiten.

De Regie heeft nog geen continue evaluatie van het internecontrolesysteem. De evaluatie is de laatste fase van het Prismicproject, waarin het de bedoeling is dat de operationele leidinggevenden en de cel Interne Controle de internecontrolemaatregelen zullen evalueren.

Bovendien werd de uitbouw van een interne audit, verplicht door de wet van 2006<sup>19</sup> en door de al vermelde koninklijke besluiten van 2007<sup>20</sup>, enkel geconcretiseerd door de aanwerving van een interne auditor in juni 2014.

## 2.7 Conclusies en aanbevelingen

De Regie is sinds 2006 bij wet verplicht een interne controle en een interne audit te organiseren. Acht jaar later stelt het Rekenhof vast dat de interne controle van de Regie ondermaats is en dat er pas op 1 juni 2014 een interne auditor in dienst kwam.

Op het vlak van integriteit heeft de Regie sinds 2007 een beleid gedefinieerd en diverse initiatieven genomen om de situatie te verbeteren, meer in het bijzonder voor de overheidsopdrachten.

De maatregelen worden echter niet periodiek geëvalueerd en de Regie heeft door het gebrek aan interne-auditactiviteiten geen zekerheid dat dat beleid toereikend is. Het instellen van interne-auditactiviteiten zou verandering moeten brengen in de situatie.

De reorganisatie van de Regie verloopt progressief, maar is nog niet voltooid: er is nog geen functiebeschrijving opgesteld voor alle sleutelposten van het nieuwe organigram en die posten werden nog niet allemaal ingevuld. De delegatiebesluiten die op de nieuwe structuur afgestemd zijn, werden bovendien nog niet goedgekeurd en de nieuwe werkprocessen niet gedefinieerd.

Het Rekenhof is van oordeel dat de toezichthoudende minister een reglementaire grondslag moet verlenen aan de delegaties die nodig zijn voor de nieuwe organisatie van de Regie. Om die reorganisatie voort te zetten, moet het directiecomité de essentiële posten van beheerder van de nieuwe processen invullen en de nieuwe functie- en procedurebeschrijvingen formaliseren.

De gewenste vermindering van het personeelsbestand werd gerealiseerd, maar er zijn te weinig personeelsleden van niveau A en B, in het bijzonder bij de plaatselijke directies, terwijl er te veel personeelsleden van niveau D zijn.

Het directiecomité meent dat de uitvoering van de opdrachten van de Regie niet in het gedrang komt door de vastgestelde personeelstekorten, vermits nieuwe technieken werden ontwikkeld zoals promotieopdrachten en publiek-private samenwerkingen.

Het Rekenhof is van oordeel dat het gerechtvaardigd is de competenties die voor de werking van de Regie vereist zijn, opnieuw te evalueren gezien de sterke toename van alternatieve technieken voor de bouw van vastgoed door de Regie.

De doelstellingen van het managementplan stroken met de aanbevelingen in de audits waartoe de overheid verzocht en met de actieplannen "Regie 2005". Ze werden evenwel niet

---

<sup>19</sup> Wet van 2006 tot wijziging van de wet van 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

<sup>20</sup> Rekenhof, "Organisatie van de interne-auditactiviteiten in de federale administratie", 170<sup>e</sup> Boek, Volume I, p. 245-254 ; "Interne controle en interne-auditactiviteiten – stand van uitvoering van de koninklijke besluiten van 17 augustus 2007", 169<sup>e</sup> Boek, Volume I, p. 317-330. Beschikbaar op [www.Rekenhof.be](http://www.Rekenhof.be).

verder uitgesplitst in doelstellingen voor de verschillende diensten, o.m. de plaatselijke directies.

Het Rekenhof stelt vast dat de Regie zich nog altijd baseert op het managementplan 2009-2011. Het werd niet geactualiseerd of vervangen en ook de huidige status ervan is niet gepreciseerd. De regelgeving bepaalt nochtans dat het plan jaarlijks moet worden aangepast en dat er een ontwerp van een nieuw plan moet worden gemaakt binnen zes maanden nadat er een mandataris is aangesteld.

Op het vlak van risicobeheer werd slechts langzaam vooruitgang geboekt tussen 2008 en 2012. De nieuwe initiatieven die het directiecomité in 2012 nam met de aanwerving van een internecontroledeskundige, de lancering van het Prismicproject en de goedkeuring van een eerste actieplan voor 2013, zijn belangrijke stappen in de structurering en verbetering van de interne controle. Het Rekenhof is van oordeel dat daar verder werk van moet worden gemaakt door zoveel mogelijk medewerkers van het hoofdbestuur en van de plaatselijke directies te betrekken.

De internecontroleactiviteiten van de Regie zijn vooralsnog niet systematisch uitgeschreven en worden niet georganiseerd in een gestructureerde aanpak. De Regie kan op basis daarvan geen redelijke zekerheid hebben dat de risico's adequaat worden beheerst.

In zijn managementplan 2009-2011 zette het directiecomité zich in om een beheersysteem te ontwikkelen op basis van de resultaten. Dat informatiesysteem bestaat nog niet en de prestaties van de diensten van de Regie kunnen nog niet gemeten worden.

Volgens het Rekenhof moet voor alle activiteiten van de Regie een gecentraliseerd opvolgingssysteem worden ingesteld opdat de centrale directie op het juiste ogenblik over betrouwbare en geactualiseerde informatie kan beschikken en de prestaties van de diensten kan meten.

Binnen de Regie is niet meegedeeld hoever de uitvoering van het managementplan 2009-2011 gevorderd was en de Regie communiceert niet over haar resultaten, bijvoorbeeld in een jaarverslag.

Tot slot wordt het internecontrolesysteem niet gemonitord. Er bestaat nog geen continue evaluatie van de interne controle en er kunnen pas sinds de aanwerving van een interne auditor in juni 2014 interne-auditactiviteiten worden ingesteld.

In het algemeen beveelt het Rekenhof aan dat het directiecomité van de Regie meer middelen zou toewijzen aan de uitbouw van een interne controle die is gestructureerd volgens het Cosomodel, en aan het organiseren van internecontroleactiviteiten.

## HOOFDSTUK 3

# Vastgoedstrategie

### 3.1 Normen

In 2006 wilde de wetgever een hervorming gebaseerd op de klant en op de noodzaak van een sterk management met geschikte beheersinstrumenten<sup>21</sup>.

De strategische doelstellingen die in de algemene beleidsnota's<sup>22</sup> van de toezichthoudende minister aan de Regie worden toegewezen, zijn **duurzame ontwikkeling, zuinigheid** (dankzij onder andere een meer rationele toewijzing van de oppervlakte aan de besturen en de responsabilisering van de klanten), **efficiëntie** en **integriteit**.

### 3.2 Analyse van de doelstellingen van de Regie inzake vastgoedbeheer

Het Rekenhof stelt vast dat het managementplan talrijke doelstellingen omvat die stroken met de reorganisatie zoals de wetgever die wenste, en met de richting die de regering heeft aangegeven in haar algemene beleidsnota's.

Tabel 1 – Voorbeelden van doelstellingen

Directie-generaal	Doelstellingen
Strategie en vastgoedbeheer	Opnieuw de rol van vastgoeddeskundige en -adviseur van de Staat opnemen door een vastgoedstrategie te definiëren en uit te voeren, o.m. via een grondige kennis van het patrimonium, alsook door een meer doeltreffende huisvesting. Zorgen voor een zuinig en dynamisch vastgoedbeheer, o.m. door een vermindering van de oppervlakten en door een proactief beheer.
Klantenbeheer	De cyclus van het verzamelen van en tegemoetkomen aan de vastgoedbehoeften voor haar rekening nemen (relatie met de klanten, programma's voor huisvesting en voor werken, normen voor de bezetting en de kwaliteit van de gebouwen, enz.).
Operationele diensten	De plaatselijke directies reorganiseren en de werkprocessen en het projectbeheer verbeteren.
Stafdiensten	De Regie voorzien van de nodige middelen om haar strategie te realiseren (human resources, beheer, informatie en interne controle).

Bron: Rekenhof op basis van het managementplan 2009-2011

Het Rekenhof onderzoekt hierna drie belangrijke doelstellingen in verband met vastgoedbeheer.

<sup>21</sup> Parl. St. Kamer, 5 november 2008, DOC 52 1529/014, Algemene beleidsnota van de minister van Financiën voor 2009, p. 19.

<sup>22</sup> Parl. St. Kamer, 22 december 2011, DOC 53 1964/017, Algemene beleidsnota van de Regie der Gebouwen voor 2012. Die principes worden telkens overgenomen in de volgende nota's, waarvan de laatste de algemene beleidsnota voor 2014 is (Parl. St. Kamer, 7 november 2013, DOC 53 3096/24).

### 3.2.1 Een zuinig vastgoedbeheer voeren

De doelstellingen van een zuinig vastgoedbeheer (zoals “de vermindering van de leegstand” en de “verwezenlijking van besparingen door een proactief beheer van de terreinen en de gebouwen”) zijn weinig dwingend van aard en moeilijk te beoordelen. Ze definiëren niet welke besparingen worden beoogd in termen van oppervlakte en werkingskosten.

#### Antwoord van de Regie der Gebouwen

Volgens het directiecomité van de Regie moest er eerst een bezettingsnorm gedefinieerd worden voordat de te bezetten oppervlakte, alvorens meetbare prestaties konden worden bepaald. De complexiteit van die taak werd echter onderschat. Om Smartdoelstellingen te kunnen bepalen, is bovendien een gedegen kennis vereist van het vastgoed en de bestemming ervan, wat een van de doelstellingen is van het managementplan. Prestaties kunnen niettemin worden gemeten, ook als er geen Smart-doelstellingen zijn.

Het directiecomité heeft resultaten meegedeeld van de besparingen die voortvloeien uit het groeperen van diensten, de herziening van huurcontracten en het definiëren van een bezettingsnorm.

Volgens het directiecomité zou het aantal gehuurde complexen door diensten te groeperen zijn teruggelopen van 582 in 2008 naar 423 in juni 2014 (wat de oppervlakte betreft: van 3.010.831 m<sup>2</sup> naar 2.790.000 m<sup>2</sup>).

Door de herziening van huurcontracten zouden de huurkosten van gebouwen met 7,8 miljoen euro teruggeschroefd zijn in 2012 (en met 5,6 miljoen euro in de jaren erna). Met de initiële looptijd van de herziene contracten zou dat een besparing van 63 miljoen euro opleveren voor de begroting in kwestie.

In 2012 werd een bezettingsnorm gedefinieerd, wat een besparing zou opleveren in termen van bezette m<sup>2</sup> (zie [punt 3.2.3](#)).

#### Reactie van het Rekenhof

Die initiatieven leveren inderdaad besparingen op. Zolang er echter geen inventaris bestaat van de mogelijke vooruitgang en zolang vooraf geen targets vastgelegd zijn, valt onmogelijk na te gaan in hoeverre de doelstellingen inzake zuinigheid gehaald worden.

### 3.2.2 Voorbereiden van bezettingsnormen

De wet draagt de Regie op bezettingsnormen voor de gebouwen die ze beheert voor te bereiden. Die normen moet de Ministerraad bekrachtigen<sup>23</sup>. De ontwikkeling van die normen was ook een doelstelling van de directie-generaal Strategie en Vastgoedbeheer en moest tegen 1 augustus 2010 gerealiseerd zijn.

---

<sup>23</sup> Artikel 2ter, § 1, 1ste lid, van de wet van 1 april 1971, zoals voor het laatst gewijzigd door artikel 59 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.

De Ministerraad van 8 juni 2012 keurde een bezettingsnorm goed, alsook een gestandaardiseerde methode om de nuttige oppervlaktes te berekenen volgens de functies en de werkomgeving<sup>24</sup>.

Volgens de bezettingsnorm moeten de gevraagde oppervlakten gemiddeld 13,5 m<sup>2</sup> per werknemer (voltijds equivalent) bedragen. Die norm wordt toegepast op elke nieuwe huur, contractuitbreiding, nieuwbouw of grondige renovatie van een gebouw. Ze zal ook worden gebruikt om de bezetting van het vastgoed te monitoren.

Volgens het Rekenhof is die bezettingsnorm de enige meetbare doelstelling die werd bepaald om het vastgoedbeheer van de Staat te verbeteren. Het Rekenhof stelt echter vast dat de norm werd bepaald na een vergelijkende studie (buurlanden en Europese Commissie), maar niet op basis van kennis van de bezetting van de onroerende goederen die de federale overheidsdiensten huisvesten. Het ontbreken van een begininventaris heeft verschillende gevolgen:

- De bezettingsnorm die de Ministerraad van 26 april 2012 goedkeurde, is enkel van toepassing op de aanvragen voor nieuwe oppervlakten<sup>25</sup> (of voor grondige renovaties).
- Er kan niet precies worden berekend hoeveel besparingen de norm zal opleveren.
- Er kon geen plan worden opgemaakt om de oppervlakten en de kosten via tussentijdse doelstellingen te verminderen.

Voor de bezetting van de bestaande gebouwen is een monitoring gepland die nauwkeurige informatie moet opleveren over de gebruikte oppervlakten, de bezettingsgraad en de kenmerken van de gebouwen. In een eerste fase zullen twintig administratieve gebouwen in die monitoring worden opgenomen, goed voor een oppervlakte van een miljoen m<sup>2</sup> van de 3,5 miljoen m<sup>2</sup> aan administratieve gebouwen die de Regie beheert. Die oppervlaktes worden momenteel geregistreerd in Archibus, een toepassing die speciaal is ontwikkeld om dergelijke gegevens te beheren.

### 3.2.3 Voorbereiden van kwaliteits- en veiligheidsnormen

De Regie moet van de wet normen uitwerken voor de kwaliteit en de veiligheid van de gebouwen die ze beheert. Die normen moeten worden goedgekeurd door de Ministerraad.<sup>26</sup> Het opstellen van de normen was eveneens een doelstelling van de directie-generaal Strategie en Vastgoedbeheer en moest tegen 1 augustus 2010 gerealiseerd zijn.

Het Rekenhof stelt vast dat de normen voor de kwaliteit en de veiligheid van de gebouwen nog niet door de Ministerraad zijn goedgekeurd.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Tijdens het tegensprekelijke debat heeft het directiecomité het volgende verduidelijkt:

- De nieuwe bezettingsnorm is weliswaar niet verplicht, maar heeft toch een

<sup>24</sup> Regie der Gebouwen, "Nieuwe inhuurneming, vernieuwing en/of uitbreiding en/of verlenging van een huurcontract, nieuwbouw of grondige renovatie van een gebouw", nota van 2 mei 2012 aan de Ministerraad voor de goedkeuring van de nieuwe bezettingsnorm en van de nieuwe methode om de behoefteprogramma's op te stellen.

<sup>25</sup> Pagina 6 van de nota aan de Ministerraad van 26 april 2012.

<sup>26</sup> Artikel 2ter, § 1, 1<sup>e</sup> lid, van de wet van 1 april 1971, zoals dat voor het laatst werd gewijzigd door artikel 59 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.



aanmoedigend effect en werd toegepast om diverse gehuurde oppervlaktes te optimaliseren<sup>27</sup>.

- De besparing die ontstaat door de bezettingsnorm toe te passen, werd in de nota aan de Ministerraad van 26 april 2012 kortweg geraamd op 30 % van de bezette oppervlaktes. Voor de gehuurde ruimtes werd in 2014 een meer gedetailleerde raming gemaakt. Volgens de Regie zouden door de toepassing van de norm de gehuurde oppervlaktes met 23 % à 36 % verminderen, wat neerkomt op een besparing van 60 à 80 miljoen euro op jaarbasis.
- Voor bepaalde klanten zoals de penitentiaire inrichtingen zijn kwaliteits- en veiligheidsnormen gedefinieerd, maar die zijn nog niet veralgemeend. De modelhuurovereenkomsten van de Regie omvatten ook standaardvereisten voor de technische installaties. Een plan om te bepalen aan welke standaardkwaliteit gebouwen moeten beantwoorden is in aanmaak. Het doel is de typologie van alle gebouwen die de overheid gebruikt, te vervolledigen en voor elk type de performantie en de technische infrastructuur te definiëren. Dat plan zal worden voorgelegd aan de Ministerraad, waarna het stap voor stap uitgevoerd zal worden met behulp van concrete projecten.

### 3.3 Conclusies en aanbevelingen

In de algemene beleidsnota's legt de regering de Regie strategische oriëntaties op, zoals de ontwikkeling van een efficiënt vastgoedbeheer. De doelstellingen in het managementplan 2009-2011 stroken met de hervorming die de wetgever wenst en met de richting die de regering uitgezet heeft.

Het Rekenhof heeft de doelstellingen onderzocht inzake zuinigheid, bezettingsnormen en kwaliteits- en veiligheidsnormen.

Wat het zuinig vastgoedbeheer betreft, zijn de doelstellingen te algemeen en daardoor weinig dwingend en moeilijk te evalueren. Er zijn besparingen gerealiseerd, maar de omvang ervan kan niet worden vergeleken met de vooruitgang die mogelijk kan worden geboekt.

Het Rekenhof stelt vast dat de bezettingsnorm de enige meetbare doelstelling is die gedefinieerd werd om het vastgoedbeheer van de Staat te verbeteren. De norm was opgelegd door de wet van 2006, maar hij werd pas in juni 2012 door de Ministerraad goedgekeurd. Die norm werd ook niet bepaald op basis van een analyse van de bestaande toestand. Doordat de gegevens waarvan men vertrokken is, zwak zijn, kan volgens het Rekenhof niet precies worden geëvalueerd welke weerslag een veralgemeende toepassing van die norm zal hebben.

De normen voor de kwaliteit en de veiligheid van de gebouwen, ook opgelegd door de wet van 2006, zijn bovendien nog niet uitgewerkt voor alle klanten. Er wordt wel gewerkt aan een plan om te bepalen aan welke standaardkwaliteit gebouwen moeten voldoen.

---

<sup>27</sup> Meer bepaald het City Atrium en de gebouwen aan de Waterloolaan nr. 115 en aan de Guldenvlieslaan nr. 87.

Volgens het Rekenhof moeten er middelen worden geïnvesteerd en moet een actieplan worden goedgekeurd opdat de Regie op korte termijn zou kunnen beschikken over prestatie-indicatoren om de vastgoedstrategie van de Staat een concrete invulling te geven.

## HOOFDSTUK 4

# Kennis van het vastgoedpatrimonium

### 4.1 Normen

De wet bepaalt sinds 1996 dat de Regie de gegevens over de bezetting van de gebouwen die ze beheert, permanent moet opvolgen. Ook moet de Regie haar klanten adviseren over een rationele bezetting van de gebouwen die ze ter beschikking krijgen<sup>28</sup>.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de Regie aan de hand van die permanente opvolging haar taken doeltreffend en efficiënt kan vervullen. Ze moet immers volledig op de hoogte zijn van het vastgoedpatrimonium en van de bestemming ervan (diagnose van de bestaande toestand) om te achterhalen waar nog vooruitgang geboekt kan worden op het vlak van de bezetting van het vastgoedpark.

De directie-generaal Strategie en Vastgoedbeheer had zich in het managementplan tot doel gesteld tegen 31 juli 2011 een grondige kennis te verwerven van het patrimonium (ligging, functie, bezetting...).

### 4.2 Analyse

De Regie beschikt over heel wat databanken die op verschillende tijdstippen aan de hand van verschillende technologieën tot stand zijn gekomen. Het gaat onder meer om de databank met patrimoniale gegevens en de boekhoudkundige en financiële databank (huurgelden, gerealiseerde werken...). De Regie ontwikkelde de gegevensbank "Hydra"; die centraliseert in een enkele interface alle nuttige informatie voor het dagelijkse beheer en de besluitvorming, zoals de boekhoudkundige gegevens, de investeringen, de huurgelden of de bezette oppervlakten.

De doelstellingen van Hydra staan in het managementplan 2009-2011 vermeld. Ze omvatten onder meer:

- de permanente verbetering van de gegevenskwaliteit;
- de digitalisering van de architectuurplannen (tegen 31 december 2008 en vervolgens tegen 31 juli 2011);
- de terbeschikkingstelling van de algemene gegevens van Hydra aan de klanten (tegen 31 december 2009).

---

<sup>28</sup> Artikel 2ter, § 1, 2° en 3° lid van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen. Die bepalingen werden ingevoegd door het koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende maatregelen met het oog op een wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende de oprichting van een Regie der Gebouwen overeenkomstig artikel 3, § 1, 6° van de wet van 26 juli 1996 dat erop toeziet te voldoen aan de begrotingsvoorwaarden voor de Belgische deelname aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Hydra is sinds 2008 beschikbaar. Het Rekenhof stelt echter de volgende zwakke plekken vast:

- 1) Bij de ontwikkeling van Hydra werd geen analyse gemaakt van de nodige gegevens voor een beter beheer (lijsten van de staat van veroudering van de gebouwen, aanvragen van de klanten, lopende of geplande projecten...).
- 2) De beschikbare gegevens zijn onvolledig. De Regie kan bijvoorbeeld niet nagaan welke weerslag een veralgemening van de bezettingsnorm van 13,5 m<sup>2</sup> per persoon zou hebben. Hydra bevat informatie over de bruto m<sup>2</sup> vloeroppervlakte, maar niet over de primaire oppervlakte (d.w.z. zonder de technische oppervlakten en de sanitaire voorzieningen) die in de norm in aanmerking wordt genomen. Bovendien heeft de Regie voor de gebouwen die al lange tijd in gebruik zijn, geen precieze informatie over de activiteiten die in de verschillende lokalen worden uitgeoefend. Die precisering is echter nodig voor de toepassing van de bezettingsnorm.
- 3) De database is statisch en maakt het mogelijk om gegevens te kruisen.

Zodra er kwaliteits- en veiligheidsnormen goedgekeurd zijn, moet bovendien een nieuwe analyse worden uitgevoerd om de gegevens in de interface Hydra aan te vullen.

Bij gebrek aan gegevens, moet de Regie voor het analyseren van de vragen van haar klanten voornamelijk terugvallen op de kennis en het proactief optreden van haar medewerkers.

Zo had het Koninklijk Meteorologisch Instituut werken aangevraagd voor bijkomende archiefruimte. Omdat een leidinggevende van de directie-generaal Klantenbeheer zich vragen stelde, is hij ter plaatse gaan kijken. Daar stelde hij vast dat er genoeg oppervlakte in de gebouwen was, maar dat die slecht was benut. In de plaats van de aanvankelijk gevraagde uitbreidingswerken werd een interne reorganisatie doorgevoerd.

Ander voorbeeld: de vestiging van een eenheid van de spoorwegpolitie (Federale Politie) in een gebouw dicht bij het station Brussel-Zuid dat de FOD Werkgelegenheid betreft.

Voor 2009 was die eenheid gevestigd in een gebouw in de buurt van het Brusselse Zuidstation. In april 2009 moest ze dat gebouw ontruimen na een beslissing van de Arbeidsinspectie en werd ze ondergebracht in een kazerne van de Federale Politie in Etterbeek. Om de eenheid opnieuw te vestigen in de buurt van het Zuidstation, keurde de Ministerraad op 20 juli 2010 een overheidsopdracht voor het huren van een gebouw.

De Regie vond dat er ruimte beschikbaar was in het gebouw Eurostation dat de FOD Werkgelegenheid huisveste, maar die FOD betwiste dat. Een beslissing van de Ministerraad van 3 december 2010 was nodig om het gebouw aan een onderzoek te onderwerpen. Op basis van die monitoring werden ruimtes vrijgemaakt en werden de diensten van de spoorwegpolitie er in april 2012 (d.i. drie jaar later) gevestigd. Dankzij dat initiatief kon de huur van nieuwe ruimtes worden vermeden.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Tijdens de tegensprekelijke procedure bevestigde het directiecomité van de Regie bevestigd dat de gegevens in Hydra onvolledig zijn. Het directiecomité stelde evenwel dat een deel van de ontbrekende informatie sowieso niet vastgesteld kon worden zonder een oppervlaktenorm te bepalen.

De gebouwen zijn sindsdien opnieuw geïnventariseerd en er werd een raming gemaakt van de bezettingstermijn. De Regie onderzoekt ook de mogelijkheid om

gegevens over de fysieke staat van gebouwen in Archibus op te nemen. Sinds 2011 werden ook maatregelen genomen om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren.

Het directiecomité maakte ook melding van diverse initiatieven om de gegevenskwaliteit te verbeteren, en van de aankoop van een toepassing die het mogelijk maakt op meer dynamische wijze te rapporteren (multicriteria-verslagen).

### **4.3 Conclusies en aanbevelingen**

De Regie heeft in 2008 een toepassing (Hydra) in gebruik genomen om de toegang tot de beschikbare gegevens over het vastgoedpatrimonium te vergemakkelijken. De beschikbare gegevens zijn echter onvolledig zodat een proactief beheer niet mogelijk is en ze slechts in beperkte mate kunnen worden benut.

Volgens het Rekenhof heeft de Regie onvoldoende middelen ingezet om een aanvangstoestand op te stellen aan de hand van de integratie van de nodige gegevens.

Volgens het directiecomité van de Regie moest eerst een bezettingsnorm gedefinieerd worden. Intussen zijn diverse initiatieven genomen om de informatie te vervolledigen en om de gegevens beter te benutten.

Het Rekenhof besluit dat de Regie haar doelstelling van een grondige patrimoniumkennis zal bereiken met jaren vertraging.

## HOOFDSTUK 5

# Verzameling en analyse van de vastgoedbehoeften van de klanten

### 5.1 Normen

De wet bepaalt sinds 2006 dat de Regie “*een permanent en gestructureerd overleg opricht*” met haar klanten. De structuur van dit overleg moet worden vastgesteld bij een koninklijk besluit dat in de Ministerraad overlegd is<sup>29</sup>.

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof hoe de behoeften die de klanten uitdrukken, worden vergaard en of ze op objectieve wijze worden geanalyseerd.

### 5.2 Verzamelen van de behoeften

#### 5.2.1 Overleg met de klanten

Het Rekenhof stelt vast dat de Ministerraad pas op 14 oktober 2013 ontwerpen van koninklijke besluiten tot regeling van het overleg met de klanten voorgelegd kreeg en goedkeurde<sup>30</sup>.

In afwachting van dat koninklijk besluit werd een maandelijks structureel overleg ingesteld via *taskforces* (structuren die werden opgericht opdat de betrokken ministers de vorderingen van de belangrijke investeringen zouden kunnen opvolgen).

De ontwerpen van koninklijke besluiten plannen de oprichting van een strategisch comité, waarin het overleg met de klanten en planningsinstrumenten zouden moeten worden afgesproken. Het strategisch comité zal bestaan uit vertegenwoordigers van de Regie, de voorzitter van de FOD Personeel en Organisatie, twee voorzitters van FOD's gekozen door het college van voorzitters, een administrateur-generaal van de instellingen van openbaar nut, en drie externe personen die de minister bevoegd voor de Regie benoemt. Het overleg met elke klant zal worden toegespitst op een meerjarenplan.

---

<sup>29</sup> Artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen, zoals gewijzigd door artikel 62 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.

<sup>30</sup> Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de installatie, de samenstelling en de werking van het strategisch comité, in uitvoering van artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen; ontwerp van koninklijk besluit tot inrichting van de nadere regels voor het opstellen van de meerjarenplannen voor de vastgoedbehoeften in uitvoering van artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van de Regie. Ingevolge een opmerking van de Raad van State heeft een wet van 24 april 2014 de wet houdende oprichting van de Regie der Gebouwen aangepast om de machtigingen van de Koning te preciseren om die besluiten de nodige basis te geven.

### 5.2.2 Investeringsaanvragen

Sinds 2009 verzamelt en analyseert de directie-generaal Klantenbeheer de investeringsbehoeften van de klanten. Ze heeft een gestandaardiseerde, cyclische procedure ingesteld om die gegevens te verzamelen.

Jaarlijks wordt in juni aan de klanten gevraagd hun behoeften aan nieuwe werkruimten, renovatie of verandering van bestemming van de bezette oppervlakten te formuleren voor de komende drie jaar.

In februari 2014 kondigde de Regie aan dat de toepassing *Desk* in gebruik zou worden genomen voor acht klanten<sup>31</sup>. *Desk* biedt de klanten de mogelijkheid hun aanvragen elektronisch in te dienen. Die toepassing zal progressief voor alle klanten beschikbaar worden.

De Regie heeft de investeringen van het programma 2014 erin opgenomen. De plaatselijke directies en de aangesloten klanten kunnen die informatie raadplegen en moeten hun nieuwe investeringsaanvragen in dat programma registreren.

### 5.2.3 Onderhoudsaanvragen

De aanvragen voor onderhoud<sup>32</sup> worden aan de plaatselijke directies gericht, die zerechtstreeks beheren.

De klanten waarmee het Rekenhof voor deze audit contact had, gaven aan dat ze beter geïnformeerd zouden willen worden over de onderhoudsaanvragen, onder meer over het antwoord van de Regie en over de realisatietermijnen. Ze zijn van oordeel dat de goede werking van hun diensten wordt aangetast door het gebrek aan informatie of door de vertraging bij het onderhoud of de herstellingen.

De Regie voert de toepassing *Helpdesk* progressief in om de toestand te verbeteren. Sinds april 2013 is ze in gebruik voor negen Brusselse gebouwcomplexen. De doelstelling is ze voor alle gebouwen toe te passen. De toepassing biedt dezelfde functies voor het gewone onderhoud als de *Desk*toepassing.

## 5.3 Behoeftenanalyse

### 5.3.1 Investeringsaanvragen en rangschikking van de projecten

De regie vraagt de klanten hun behoeften en prioriteiten elk jaar te definiëren voor de komende drie jaar. De Regie registreert die behoeften en deelt ze mee aan haar plaatselijke directies. Het directiecomité en de betrokken ministers valideren echter enkel het investeringsprogramma van het volgende jaar (zie [hoofdstuk 6](#)).

---

<sup>31</sup> FOD Justitie, Federale Politie, Fedasil, Dienst Vreemdelingenzaken, FOD Binnenlandse Zaken, Europese instellingen (scholen), FOD Volksgezondheid en Belspo.

<sup>32</sup> Gewone werken en dienstprestaties (die de waarde van het gebouw niet doen stijgen).

Volgens het Rekenhof is die werkwijze niet bevorderlijk voor het uitwerken van een meerjarenplan en zet het de plaatselijke directies er niet toe aan te anticiperen op de investeringen van de komende jaren.

Het Rekenhof stelde ook vast dat alleen enkele belangrijke klanten (o.m. de Federale Politie, de FOD Justitie, Fedasil en de FOD Financiën) één gesprekspartner hebben aangewezen voor de directie-generaal Klantenbeheer.

In de praktijk maakt de directie-generaal Klantenbeheer een eerste analyse van de investeringsbehoeften die de klanten jaarlijks in juni formuleren. Ze gaat na of de aanvragen gemotiveerd zijn, goedgekeurd werden door de hoofddirectie van de klant en of de prioriteiten coherent zijn. Sinds 2012 worden de aanvragen voor nieuwe werkruimte in detail geanalyseerd om na te gaan of de bezettingsnorm in acht wordt genomen.

De aanvragen van de klanten worden vervolgens doorgegeven aan de plaatselijke directies die de technische haalbaarheid onderzoeken.

In september organiseert de directie-generaal Klantenbeheer vergaderingen met elke plaatselijke directie om de lijst van investeringen op te stellen die het volgende jaar zullen kunnen worden uitgevoerd. Op vergaderingen met de klanten worden de projecten voorgesteld die voor het volgende jaar in aanmerking zijn genomen en worden eventueel de prioriteiten herbekeken.

Er is geen begrotingsenveloppe per plaatselijke directie of per klant (behalve in het kader van een speciaal gefinancierd meerjarenplan). Bij de keuze van de projecten wordt rekening gehouden met de prioriteiten van de klanten en de beoordeling door de Regie.

In het algemeen heeft het Rekenhof vastgesteld dat elk jaar de meest prioritair geachte behoeften worden geprogrammeerd voor een investering en dat de andere behoeften worden uitgesteld. De behoeftenanalyse leidt enkel tot een prioriteitenorde. De aanvragen van de klanten worden niet geweigerd, maar kunnen jaar na jaar worden uitgesteld.

De arbitrages zijn in principe gebaseerd op de prioriteiten van de klanten alsook op het beschikbare budget en personeel. Ze worden niet gedocumenteerd. Een aanvraag kan prioriteit krijgen als men een plaatselijke directie ervoor kan winnen, men de steun van de minister kan krijgen of een beslissing van de Ministerraad in de wacht kan slepen.

Tot 2014 heeft de Regie de volgende criteria gehanteerd om de projecten te rangschikken:

- 1 veiligheid van personen;
- 2 continuïteit (projecten die in het verlengde liggen van pas gerealiseerde projecten of van projecten in uitvoering);
- 3 verhoging van het aantal cellen in de gevangenissen;
- 4 beveiliging van de gevangenissen en van de gerechtsgebouwen;
- 5 verhoging van de opvangcapaciteit voor asielzoekers;
- 6 huisvesting van de justitiehuisen;
- 7 Informatie- en Communicatiecentrum;
- 8 huisvesting van de diensten van de Federale Politie;
- 9 noodzakelijke werken om de diensten functioneel te houden;



- 10 duurzame ontwikkeling;
- 11 toegankelijkheid van de gebouwen voor personen met een handicap;
- 12 restauratie en renovatie.

Die criteria waren echter weinig onderscheidend.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Het directiecomité van de Regie heeft bij de tegensprekelijke procedure aangegeven dat door de toepassing *Desk*, die in 2014 werd opgestart, de arbitrages objectiever en transparanter zullen worden.

De klant moet voor elke aanvraag de motivering, de termijn (dringendheid) en de potentiële gevolgen van niet-realisatie preciseren ten opzichte van vooraf vastgelegde criteria die een score krijgen. Op basis van de totaalscores kunnen de aanvragen van een klant hiërarchisch worden gerangschikt, waarbij de aanvragen die het meest dringend zijn voor de veiligheid van de personen voorrang krijgen.

#### **Reactie van het Rekenhof**

Het Rekenhof is van oordeel dat er vooruitgang is geboekt in het verzamelen en het hiërarchisch rangschikken van de aanvragen van de klanten. De manier waarop rekening gehouden wordt met het beschikbare budget en personeel is nog onvoldoende transparant en de arbitrages zouden meer moeten worden gedocumenteerd.

De cyclus voor het verzamelen en analyseren van de behoeften zou meer rekening moeten houden met de verwachte realisatietermijnen. Als een investeringsproject herhaaldelijk wordt uitgesteld, zou dat moeten leiden tot een nieuwe evaluatie van de behoefte.

#### **5.3.2 Aanvragen voor onderhoud**

De aanvragen voor onderhoud van de klanten worden in principe behandeld volgens hun dringendheid en volgens de ontvangstdatum, maar formele regels daarvoor bestaan niet. Elke plaatselijke directie kan haar eigen procedure volgen om de aanvragen tot onderhoud te analyseren, te behandelen en te programmeren.

Volgens het directiecomité van de Regie gaat het om klein onderhoud waarvoor de dringendheid, de aanvraagdatum en de werkbelasting van de plaatselijke directie verantwoorde criteria zijn.

#### **5.4 Responsabilisering van de klanten en van de Regie**

De Regie heeft zonder te wachten op een koninklijk besluit dat het overleg met de klanten regelt, vanaf 2008 samenwerkingsprotocollen met de FOD Justitie, Fedasil en de dienst Vreemdelingenzaken gesloten. Andere protocollen zijn bijna afgerond, onder meer voor de gebouwen van de rechterlijke orde van de FOD Justitie, de FOD Financiën en de POD Wetenschapsbeleid.

In die protocollen worden de rollen en verantwoordelijkheden van de Regie en van de klant omschreven, van bij het verzamelen van de behoeften tot de uitvoering en de opvolging van

de projecten. Ze bevatten een clause van financiële verantwoordelijkheid als de Regie of de klant een grote wijziging vraagt. In die clause wordt echter enkel gepreciseerd dat de financiële gevolgen van de wijzigingswerken zullen worden verdeeld overeenkomstig de documenten die de inspecteurs van Financiën van de Regie en de klant, en eventueel de minister van Begroting of de Ministerraad valideren.

Op dit moment worden die protocollen niet algemeen gebruikt en heeft de verantwoordelijkheidsclause die erin is opgenomen een zwakke juridische waarde. De Regie kon geen voorbeeld geven van een geval waarbij de clause werd toegepast.

Volgens het Rekenhof behoort het sluiten van die protocollen tot het permanente overleg met de klanten, waarvan een koninklijk besluit volgens de wet het kader moet uitzetten.

Het Rekenhof is in dat verband van oordeel dat een realistische behoeftenplanning en een zuinige bezetting van de oppervlakten in de hand zouden kunnen worden gewerkt door de klanten te responsabiliseren op vlak van de vastgoedkosten voor hun huisvesting.

Sinds 1992 maakt de begrotingsstructuur die doelstelling onhaalbaar. De noodzakelijke kredieten om de federale overheidsdiensten te huisvesten zijn samengebracht in de begroting van de Regie der Gebouwen. Enkel voor de consumptie-uitgaven en voor de uitgaven voor kleine werken (onderhoud waarvoor de gehuisveste dienst verantwoordelijk is) zijn kredieten opgenomen in de begroting van elke openbare dienst.

Die afwijking van het principe van de begrotingspecialiteit moest de administratieve vereenvoudiging in de hand werken en de schuldeisers snel betalen. Voordien moest de Regie die bedragen terugvorderen bij de federale besturen en ze vaak voorfinancieren.

Die toestand zou kunnen verbeteren als de betrekkingen tussen de Regie en haar klanten via contracten worden geregeld en als die laatsten worden geresponsabiliseerd voor hun vastgoedkosten. Die responsabilisering zou bijvoorbeeld kunnen door huur aan te rekenen om de diensten te sensibiliseren de oppervlakten rationeel te gebruiken. Die responsabilisering kan ook de arbitrages tussen de verschillende oplossingen vergemakkelijken en een rationeel onderhouds- en renovatiebeleid aanmoedigen. Ook andere vormen van responsabilisering zijn mogelijk. Zo kunnen maatregelen worden genomen om de bijkomende of nutteloze kosten van de Regie bij behoeftewijzigingen ten laste te nemen. Ook zou de Regie boetes kunnen opgelegd krijgen, als de klant nadeel ondervindt wanneer onvolledig of te laat aan zijn behoeften wordt tegemoetgekomen.

## 5.5 Conclusies en aanbevelingen

Meer dan acht jaar na de wet van 2006 stelt het Rekenhof vast dat nog geen koninklijk besluit genomen is om het permanent overleg van de Regie met haar klanten te structureren. Pas op 14 oktober 2013 keurde de Ministerraad ontwerpen van koninklijk besluit goed.

Doorgaans worden de aanvragen van klanten niet geweigerd, maar soms jaar na jaar uitgesteld. De arbitrages die de Regie tussen de projecten uitvoert, leiden enkel tot een prioriteitenorde voor die aanvragen.

Er werd wel vooruitgang geboekt bij het verzamelen en hiërarchiseren van de klantenaanvragen. In vergelijking met de situatie voor de hervorming, beschikken de klanten

van de Regie sinds 2009 over één gesprekspartner voor hun investeringsaanvragen dankzij de oprichting van de directie-generaal Klantenbeheer. Door die centralisering kreeg de Regie ook een betere kennis van de behoeften van haar klanten.

Dat de behoeften jaarlijks worden verzameld voor de komende drie jaar en dat het directiecomité en de betrokken ministers enkel het investeringsprogramma voor het volgende jaar goedkeuren, werkt het uitwerken van een meerjarenprogramma echter niet in de hand.

Volgens het Rekenhof is de manier waarop het beschikbare budget en het personeel van de Regie in aanmerking worden genomen niet transparant genoeg. De arbitrages tussen de aanvragen van de klanten zouden ook beter moeten worden gedocumenteerd. Bij de behoeftenanalyse zou meer rekening moeten worden gehouden met de verwachte uitvoeringstermijnen. Het herhaaldelijk uitstellen van een project zou moeten leiden tot een nieuwe behoeftenevaluatie.

De informaticatoepassingen *Desk* en *Helpdesk*, die operationeel zijn voor sommige klanten of gebouwen en die veralgemeend moeten worden, laten klanten in de toekomst toe hun aanvragen in te voeren en op te volgen welk gevolg eraan wordt gegeven.

Het Rekenhof stelt ook vast dat de klant niet financieel geresponsabiliseerd wordt voor de kosten van zijn huisvesting, net zomin als de Regie voor haar optreden. Enerzijds kan een klant een aanvraag telkens wijzigen, zonder rekening te houden met de kosten die de Regie moet dragen. Anderzijds kan de Regie een investering uitstellen of een herstelling laten aanslepen zonder een negatieve financiële weerslag. Die situatie is niet bevorderlijk voor een rationalisering van de aanvragen en van de antwoorden.

Volgens het Rekenhof zou erover moeten worden nagedacht de betrekkingen van de Regie met haar klanten via contracten te regelen, met bijkomende regels om de partijen te responsabiliseren. Die regels zouden aan bod moeten komen in het koninklijk besluit dat in de wet bepaald is om het permanente overleg met de klanten te organiseren.

## HOOFDSTUK 6

# Planning en opvolging van de vastgoedprojecten

### 6.1 Normen

Sinds 2006 bepaalt de wet dat de Regie “een meerjarenplan opmaakt betreffende de vastgoedbehoefte”. De nadere regels van dit plan moesten worden vastgelegd in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad<sup>33</sup>. Een van de doelstellingen van het managementplan 2009-2011 was om in overleg met de klanten programma’s op te maken voor het gebruik van de gebouwen en voor de werken op korte, middellange en lange termijn, rekening houdend met het beschikbare budget en personeel.

De staatssecretaris is in zijn algemene beleidsnota’s voor 2012 en 2013 van plan voor elke klant over een gedetailleerd en becijferd plan te beschikken. Hij is ook van mening dat de naleving van de termijnen en de budgetten via een strikte monitoring moet worden gecontroleerd.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de Regie procedures heeft ingesteld om de projecten die ze met haar klanten is overeengekomen, te plannen en op te volgen.

### 6.2 Planning van de vastgoedprojecten

#### 6.2.1 Investerings

##### 6.2.1.1 Meerjarenplan van de vastgoedbehoefte

Het Rekenhof stelt vast dat een meerjarenplan noch een plan voor elke klant voorhanden is. Het duurde tot 14 oktober 2013 voordat de Ministerraad een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de wet goedkeurde<sup>34</sup>.

Volgens dat ontwerp zou het meerjarenplan van de Regie drie niveaus moeten bevatten: een strategisch niveau (tien jaar), een tactisch niveau (een masterplan per geografische zone) en een operationeel niveau (per klant voor drie jaar). Het eerste operationeel plan voor alle klanten is gepland voor 2015. De enige plannen die tot nu toe werden uitgewerkt, hadden betrekking op sommige klanten, met als doel de prioriteiten van de regering te concretiseren waarvoor vaak een specifieke financiering was uitgetrokken. Voorbeelden daarvan zijn de meerjarenplannen Justitie en Veiligheid 1994-1996, 1997-2002 en 2005-2010<sup>35</sup>. Die plannen hadden betrekking op investeringen voor de FOD Justitie, de FOD Binnenlandse Zaken,

<sup>33</sup> Artikel 5, § 1 en 2, van de wet houdende oprichting van een Regie der Gebouwen, zoals gewijzigd door artikel 62 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.

<sup>34</sup> Ontwerp van koninklijk besluit tot inrichting van de nadere regels voor het opstellen van de meerjarenplannen voor de vastgoedbehoefte in uitvoering van artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van de Regie.

<sup>35</sup> Dat plan werd in de Ministerraad van 30 maart 2004 goedgekeurd en had betrekking op de periode 2005-2008. Het werd in de Ministerraad van 20 juli 2006 gewijzigd en verlengd tot 2010.

Fedasil en de Federale Politie. De Ministerraad van 18 april 2008 keurde ook een “*masterplan voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden*” goed.

Het Rekenhof benadrukt daarnaast dat de Regie geen planning als vastgoedbeheerder heeft. Ze beschikt niet over een overzicht van de staat van de gebouwen en programmeert niet de noodzakelijke werken om die gebouwen in goede staat te houden of om ze op te waarderen.

#### 6.2.1.2 Investeringslijst I-program

De planning van de Regie uit zich in een investeringsprogramma (*I-program*). Dat omvat de investeringen die de klanten en de plaatselijke directies hebben gevraagd.

Voor elke investering waarvoor een budgettaire vastlegging is gebeurd, preciseert de plaatselijke directie de verantwoordelijke, de aanrekening en de maand van de budgettaire vastlegging<sup>36</sup>. De cel PMO (*Project Management Office*) registreert die gegevens in een Excelbestand. Die lijst moet door het directiecomité en vervolgens door de betrokken ministers goedgekeurd worden.

Volgens het Rekenhof beantwoordt *I-program* niet aan de vereisten van een meerjarenplan van de vastgoedbehoeften, gezien volgende zwakke plekken:

- het programma bestrijkt slechts een jaar;
- het wordt pas goedgekeurd in het eerste trimester van het betrokken jaar<sup>37</sup>;
- het bevat niet de projecten met alternatieve financiering;
- het plant enkel de fase van de vastlegging van de begrotingskredieten (gunning van de opdracht) en geeft dus geen enkele aanwijzing over de termijn waarin aan elke behoefte zal worden voldaan (einde van de werken);
- een investering waarvoor de kredieten in de loop van het jaar worden vastgelegd, wordt niet meer in het programma van het jaar daarop vermeld, zelfs als ze nog niet gerealiseerd is;
- het onderscheidt de investeringen op vraag van de klant niet van de investeringen op verzoek van een plaatselijke directie;
- de talrijke aanpassingen van de prognoses in de loop van het jaar, zijn niet terug te vinden in het programma, wat een analyse van de realisaties en de uitgestelde werken bemoeilijkt.

#### **Antwoord van de Regie der Gebouwen**

Bij de tegensprekelijke procedure preciseerde het directiecomité van de Regie dat de alternatieve financiering voor grote projecten geldt die veel kosten en die specifiek met elke betrokken klant opgevolgd worden. De Regie verduidelijkte bovendien dat er in andere toepassingen informatie beschikbaar is. De toepassing *Delta* voor de opvolging van de uitvoering van de projecten bevat bijvoorbeeld de datums voor het einde van de werken.

---

<sup>36</sup> Via de vastlegging op de begroting kunnen de nodige kredieten worden gereserveerd om een verplichting ten laste van de Staat te betalen. In principe gebeurt de vastlegging vóór de juridische verbintenis. De toewijzing van een overheidsopdracht kan bijvoorbeeld pas worden genotificeerd als de nodige vastleggingskredieten werden aangerekend.

<sup>37</sup> In 2012 en 2013 valideerde het directiecomité de lijst van de investeringen pas in maart.

### **Reactie van het Rekenhof**

Het Rekenhof is van oordeel dat de toepassing *Delta* een instrument is om de overheidsopdrachten op te volgen, maar niet om ze te plannen.

*I-program* zou de klanten in staat moeten stellen om vanaf de initiële programmering (vóór de juridische verbintenis van de Staat ten aanzien van een derde) te beschikken over informatie over de termijnen waarin aan hun behoeften zal worden voldaan (einde van de werken). Wanneer een klant hierover informatie heeft, zou hij zijn prioriteiten eventueel kunnen herdefiniëren.

#### *6.2.1.3 Werkprogramma*

Volgens het Rekenhof is naast een meerjarenplan ook een werkprogramma nodig om rekening te houden met de actiecapaciteit van de Regie (beschikbare human resources) en om de geplande datums voor de budgettaire vastlegging en de termijnen waarin aan de behoeften kan worden voldaan, in acht te nemen. Het meerjarenplan zou de fasen moeten vermelden die de juridische verbintenis van de Staat voorafgaan en volgen, in het bijzonder het einde van de werkzaamheden.

Op dit moment is er geen werkprogramma, noch voor de Regie in haar geheel, noch voor de plaatselijke besturen waarmee het Rekenhof voor deze audit contact had. Door die tekortkoming worden investeringen in het jaarlijks investeringsprogramma opgenomen terwijl ze logischerwijze niet in de loop van het jaar kunnen worden opgestart of vastgelegd. Die zwakke punten van de programmering komen tot uiting in de opvolging van de verwezenlijkingen (zie punt 6.4).

Volgens het directiecomité moet de meerjarenlijst van de klantenaanvragen die aan de plaatselijke directies wordt meegedeeld, worden beschouwd als een werkprogramma.

Het Rekenhof onderstreept in dat verband dat enkel het jaarlijkse investeringsplan wordt goedgekeurd en dat in geen enkele richtlijn de regels en de procedure voor een programmering binnen de plaatselijke directie worden gedefinieerd. De manier waarop de investeringsbehoeften voor de komende jaren in aanmerking worden genomen, kan dus verschillen tussen de plaatselijke directies. Sommige directies beginnen met de voorbereiding en de studie van de projecten die meer dan een jaar vergen zodra ze de meerjarenlijst van de aanvragen hebben ontvangen. Andere verkiezen daarmee te wachten tot de jaarlijkse validering van het *I-program*.

#### **6.2.2 Onderhoud**

Het Rekenhof stelt vast dat er geen planning voor het onderhoud bestaat. Een realistische planning van de vastgoedbehoeften moet evenwel rekening houden met alle budgetten en alle personeelsleden die moeten worden ingezet, met inbegrip van de middelen die nodig zijn voor het onderhoud van de gebouwen. Het ontwerp van koninklijk besluit voor het opstellen van de meerjarenplannen bepaalt in dat verband dat in het operationele plan van de behoeften een forfaitair bedrag moet worden opgenomen voor dringende werken en voor gewone onderhoudswerken. Volgens de Regie der Gebouwen bestaat het gewone onderhoud grotendeels uit herstellingswerken die niet centraal kunnen worden gepland.

Het Rekenhof is van oordeel dat dringende herstellingen inderdaad niet kunnen worden gepland, maar dat het onderhoud dat noodzakelijk is om de gebouwen in stand te houden,

zou moeten worden gepland op basis van een overzichtslijst van de toestand van de gebouwen.

### 6.3 Verschillen tussen de geplande budgettaire vastleggingen en de werkelijke vastleggingen

Het Rekenhof heeft voor de jaren 2010 tot 2013 de verschillen geanalyseerd tussen enerzijds de geplande budgettaire vastleggingen voor de investeringen en het buitengewone onderhoud<sup>38</sup>, en anderzijds de werkelijke vastleggingen.

Het stelt vast dat de Regie minder kredieten heeft gebruikt dan het parlement had goedgekeurd en de Ministerraad had vrijgegeven. Een deel van de kredieten voor investeringen kan immers pas administratief worden gebruikt wanneer de Ministerraad dat goedgekeurd heeft. Die goedkeuring komt in het algemeen tot stand door een percentage van de begrotingskredieten geleidelijk (in februari, in juli en vervolgens in oktober of november) vrij te geven.

Tabel 2 – Aandeel van de vrijgegeven kredieten vastgelegd voor investeringen en buitengewoon onderhoud (in euro)

Jaar	Uitgetrokken (aangepaste) kredieten	Vrijgegeven kredieten	Vastleggingen	Vastgelegd aandeel (Rekenhof)	Vastgelegd aandeel (Regie)
2010	388.847.707	371.537.925	241.890.951	65%	71%
2011	428.045.728	401.230.691	201.131.351	50%	84%
2012	225.325.044	216.427.085,26	105.884.597	49%	70%
2013	290.981.884	246.819.155	227.748.681	92%	92%

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de aanrekening in de begroting

De Regie vermindert in haar eigen berekeningen de vrijgegeven kredieten voor drie belangrijke projecten die tussen 2010 en 2012 werden uitgesteld of afgevoerd; wat leidt tot een gunstiger vastleggingspercentage<sup>39</sup>.

Volgens het Rekenhof kunnen die uitgestelde of afgevoerde projecten veroorzaakt zijn door een periode van een regering in lopende zaken, door interne factoren bij de Regie of door externe factoren. Via de opvolging van de investeringen kan echter het belang van elk van die projecten niet worden verduidelijkt.

Maar zelfs als die correctie in het achterhoofd gehouden wordt, blijkt uit bovenvermelde tabel dat een significant aandeel van de vastleggingen uit 2010, 2011 en 2011 niet kon worden

<sup>38</sup> Concreet hebben die kredieten betrekking op de in *l-program* geplande investeringen alsook op de projecten met een alternatieve financiering die ingeschreven zijn in de begrotingsartikelen van de Regie.

<sup>39</sup> Het gaat om de volgende projecten: bouw voor een jongereninstelling in Achène (4,6 miljoen euro in 2011 en 4,6 miljoen euro in 2012), renovatie van het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA) in Tervuren (29 miljoen euro in 2010, 62 miljoen euro in 2011 en 60 miljoen euro in 2012) en de bouw van het Federaal Psychiatrisch Centrum in Antwerpen (53 miljoen euro in 2011).

gerealiseerd. Als aan bepaalde behoeften niet werd voldaan, kan dat niet worden toegeschreven aan het feit dat het parlement onvoldoende kredieten zou hebben toegekend of dat de regering onvoldoende kredieten zou hebben vrijgegeven.

De begrotingsbehoedzaamheid op het einde van het jaar, waardoor een aanvullende motivering aan de Inspectie van Financiën nodig is, kan een deel van de onderbenutting van de kredieten 2012 en van de gunstige resultaten voor 2013 verklaren. Dossiers die eind 2012 klaar waren, konden pas in het eerste trimester 2013 worden vastgelegd.

Uit het hoge vastleggingspercentage in 2013 blijkt daarentegen het positieve effect van het vrijgeven van de kredieten aan het begin van het jaar, in plaats van via driemaandelijke schijven.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat een plaatselijke directie, bij gebrek aan instructies, kan wachten tot de investeringenlijst goedgekeurd is (op het einde van het eerste trimester van het betrokken jaar) of tot de kredieten zijn vrijgegeven voordat ze een project gaat bestuderen. Die situatie leidt ertoe dat dossiers tot het daaropvolgend jaar worden uitgesteld of in het laatste trimester van het jaar door de plaatselijke directies aan het hoofdbestuur worden toegezonden.

Volgens het Rekenhof moet een meerjarenplanning van de behoeften worden gebaseerd op een realistisch werkprogramma, duidelijke instructies en een budgettair engagement van de Staat voor meerdere jaren.

## 6.4 Opvolging van de vastgoedprojecten

### 6.4.1 Investeringsprogramma's

#### 6.4.1.1 Hoofdbestuur

Het hoofdbestuur van de Regie beschikt niet over een volledig en gecentraliseerd opvolgingssysteem voor de verwezenlijking van zijn investeringsprogramma, met een opvolging van de termijnen (tussen de aanvraag van de klant en het einde van de werkzaamheden) en van de oorzaken van de vertraging. Om de drie maanden vergaderen de directie-generaal Klantenbeheer, de cel PMO en de plaatselijke directies. Die vergaderingen gaan echter hoofdzakelijk over de datums van de budgettaire vastlegging en de actualisering van de lijst *I-program*.

Volgens het Rekenhof is de doelstelling van de minister bevoegd voor de Regie om een strikte monitoring in te stellen, niet bereikt.

Het directiecomité van de Regie acht het nuttig de verschillende databanken te integreren, maar is van oordeel dat dat niet onontbeerlijk is voor de opvolging van de investeringen. In 2013 werden de verwezenlijkingen geanalyseerd.

Het Rekenhof stelt vast dat er geen verslag van de analyse van de verwezenlijkingen 2013 kon worden meegedeeld en dat de oorzaken van de vertraagde of uitgestelde projecten niet worden geregistreerd. Het directiecomité moet evenwel op basis van een analyse van die oorzaken corrigerende maatregelen kunnen nemen en input kunnen leveren voor een leerproces.



#### 6.4.1.2 Plaatselijke directies

Het Rekenhof heeft twintig werkdossiers onderzocht, afkomstig van twee plaatselijke directies<sup>40</sup> voor een bedrag van 10.962.478,31 euro. Het heeft meer bepaald gekeken hoe deze dossiers werden samengesteld en hoe de voortgang ervan wordt opgevolgd<sup>41</sup>.

Het Rekenhof onderzocht voor beide plaatselijke directies hoe tien projecten die in 2011 budgettair waren vastgelegd, waren gevorderd en werden opgevolgd, en ook waarom tien investeringen die in 2011 gepland waren, werden uitgesteld naar 2013.

Het Rekenhof stelde vastdat geen enkeldossier een totaaloverzicht van een investering biedt en de kennisoverdracht vergemakkelijkt. Elke plaatselijke directie en elke projectleider houdt de dossiers op een eigen manier bij.

De stappen vóór de budgettaire vastlegging worden niet adequaat opgevolgd. Er wordt geen systematische documentatie bijgehouden van de oorsprong van een project en van de tussentijdse beslissingen. De oorzaken van de vertraging van de tien in 2011 geprogrammeerde en tot 2013 uitgestelde investeringen werden niet opgetekend of gedocumenteerd. Slechts zelden konden bewijskrachtige elementen aan het Rekenhof worden voorgelegd die de vertraging verantwoorden. Deze situatie maakt het moeilijk de termijnen te berekenen waarbinnen de behoeften werden beantwoord en de oorzaken van de vertraging nauwkeurig te achterhalen.

Een aanzienlijke vertraging kan een klant er evenwel toe aanzetten zijn behoefte te herdefiniëren of andere opties te kiezen. In die gevallen is het de Regie die opdraait voor de kosten van de soms nutteloze studies en werken.

Uit de drie hierna volgende dossiers blijken de mogelijke hinderpalen en de noodzaak om de dossiers te documenteren:

- 1) In het kader van de politiehervorming moest tegen 2010 op de site van het justitiepaleis van Aarlen een nieuw complex worden gebouwd waar de diensten van de Federale Politie zouden worden samengebracht. In augustus 2006 vroeg de Federale Politie aan de Regie een leegstaand paviljoen in te richten voor haar dienstvoertuigen, in afwachting van hun verhuizing naar het justitiepaleis.

De werken ten belope van 180.000 euro werden in februari 2008 aangevat en afgerond in juni 2008. Volgens de Regie werd het paviljoen nooit gebruikt. Geen enkel document kon echter aan het Rekenhof worden voorgelegd om die leegstand te verantwoorden.

- 2) In 2009 vroeg Fedasil een keuken te verbouwen en een eetzaal in te richten in het asielcentrum van Sugny. Die vraag kwam er na een ongunstige inspectie van het FAVV in september 2008. Het project moest budgettair worden vastgelegd in 2010.

De stijging van het aantal asielzoekers deed Fedasil zijn aanvraag herzien, waarna in 2011 nieuwe plannen werden opgesteld. In september 2011 werd de elektriciteit aangepast om het verwachte project voor te bereiden, dat vervolgens werd uitgesteld tot 2012. De offerteaanvraag werd op 7 oktober 2012 uitgestuurd, maar wegens de maatregelen van budgettaire behoedzaamheid werd geen vastlegging uitgevoerd in 2012. Uiteindelijk vond die plaats in februari 2013 voor een bedrag van nagenoeg 400.000 euro.

<sup>40</sup> Het gaat om de plaatselijke directies Brussel en Wallonië-Regio Zuid (Namen). Er werden ook tien dossiers geselecteerd bij de plaatselijke directie van Leuven, maar omdat daar een gerechtelijk onderzoek liep, werden ze niet onderzocht.

<sup>41</sup> Bij deze audit wordt de regelmatigheid van de overheidsopdrachten niet onderzocht.

Op 15 september 2013 werd de start van de werkzaamheden opgeschort in afwachting van een beslissing van Fedasil over de toekomst van het centrum gezien de sterke daling van het aantal asielzoekers.

- 3) Op initiatief van de Regie moest een terrein dat de Federale Politie gebruikte, worden gesaneerd in overleg met het BIM (Brussels Instituut voor Milieubeheer). Die investering werd een eerste keer gepland in 2011 en vervolgens uitgesteld tot 2013. Als verklaring daarvoor voert de Regie aan dat de opstelling van het bestek, dat werd uitbesteed aan een privékantoor veel tijd heeft gekost en dat het BIM lang heeft gewacht met antwoorden.

Op basis van het door het Rekenhof onderzochte dossier kunnen de kerndatums van het project niet worden geïdentificeerd (aanstelling van het privékantoor, opstellen van het bestek, voorlegging aan het BIM en goedkeuring door het BIM). Bij navraag hierover verkreeg het Rekenhof de gevraagde aanvullende informatie niet van de plaatselijke directie die het dossier behandelt.

De uitvoering van de werven wordt daarentegen regelmatig opgevolgd en gedocumenteerd. De plaatselijke directies organiseren geregeld controles ter plaatse en baseren zich onder meer op de toepassing Delta, die alle technische, administratieve en financiële informatie centraliseert, om de uitvoering van de overheidsopdrachten op te volgen.

#### 6.4.2 Gesprekken

De aanvragen van de klanten om een onderhoud te krijgen worden rechtstreeks aan de plaatselijke directies toegezonden. Die aanvragen kunnen vertrekken van verschillende bronnen bij eenzelfde klant. Ze verlopen niet volgens een standaardprocedure en worden niet geregistreerd. Op geen enkele manier wordt opgevolgd binnen welke termijn aan die aanvragen voor een onderhoud een gevolg wordt gegeven. De plaatselijke directies hebben geen doelstellingen voor de termijn of de kwaliteit.

Volgens het Rekenhof is de opvolging van de aanvragen voor onderhoud onder meer belangrijk om de toestand van de gebouwen te evalueren, alsook het reactievermogen van de plaatselijke directie.

De Regie is van oordeel dat de aanvragen zullen kunnen worden geregistreerd en dat over het gevolg dat eraan werd gegeven, zal kunnen worden gecommuniceerd dankzij de veralgemening van de toepassing *Helpdesk*. Die toepassing is operationeel in 2014 voor negen Brusselse gebouwencomplexen.

### 6.5 Informatieverstrekking aan de klanten

De klanten worden niet systematisch op de hoogte gehouden van de voortgang van hun projecten, noch betrokken bij de goedkeuring van het bestek of bij het toezicht op de werken. De plaatselijke directies krijgen geen instructies die de nadere regels voor overleg met de klanten preciseren. Afhankelijk van de plaatselijke directie en van de projectleider wordt er dus andere feedback gegeven.

Volgens de Regie is een van de doelstellingen van de toepassing *Desk* de klanten beter te informeren.

Het Rekenhof onderstreept echter dat zolang *Desk* geen informatie verstrekt over de termijn waarin aan de behoeften wordt voldaan en over de voortgang van de projecten, de klanten onvoldoende geïnformeerd zullen zijn.

Vanaf 2008 werden taskforces opgericht om de betrokken ministers in staat te stellen de voortgang van belangrijke investeringen op te volgen. Er bestaan taskforces voor Justitie, Fedasil en de gesloten centra, de Federale Politie en de FOD Financiën. Ze bestaan uit vertegenwoordigers van de klant, van de betrokken ministers, van de directie-generaal Klantenbeheer en van de minister bevoegd voor de Regie.

Volgens het Rekenhof mogen die taskforces geen belemmering vormen voor het ontwikkelen van het informatie- en opvolgingsstelsel.

De klanten die in het kader van deze audit werden gecontacteerd<sup>42</sup>, zijn van oordeel dat dat gebrek aan informatie evenzeer voor problemen zorgt bij de onderhoudsaanvragen (herstellingen), omdat die rechtstreeks gevolgen hebben voor de kwaliteit van de huisvesting.

## 6.6 Verbeterprojecten van de Regie

De veralgemening van de toepassingen *Desk* (voor de investeringen) en *Helpdesk* (voor het onderhoud) zou het de klanten mogelijk moeten maken hun aanvragen te registreren en de informatie over de opvolging ervan te raadplegen (zie punten 5.2.2 en 5.2.3).

Er wordt gewerkt aan een projectbeheerprogramma PMO (*Project Management Office*) waarmee de informatie voor het management en voor de klanten volledig beheerd kan worden. Dat programma zou gekoppeld moeten worden aan de *Desk*-toepassing die het verzamelen van de investeringsaanvragen automatiseert. De klanten zouden zo moeten kunnen opvolgen hoe ver het staat met hun aanvragen.

De Regie plant in het kader van het Prismicproject ook acties om de risico's die verband houden met de inachtneming van de termijnen en de budgetten beter in de hand te houden. Zo is het de bedoeling mijlpalen (*milestones*) voor de projecten vast te leggen, ze op te volgen en richtlijnen over het beheer van de projecten goed te keuren en te verspreiden bij de projectleiders.

## 6.7 Conclusies en aanbevelingen

De huidige planning van de Regie beantwoordt niet aan de vereisten van de wet van 2006. Geen enkel koninklijk besluit definieert de nadere regels van een meerjarenplan en de Ministerraad keurde pas in oktober 2013 een ontwerp van koninklijk besluit goed. Bovendien heeft de Regie als vastgoedbeheerder geen planning om de gebouwen in stand te houden of te valoriseren.

De huidige planning beperkt zich tot de lijst van investeringen die de klanten of de plaatselijke directies hebben gevraagd, waarvoor in de loop van het jaar een budgettaire vastlegging gepland is (*I-program*). Die lijst geeft geen aanwijzing over de termijnen waarin

---

<sup>42</sup> De FOD Financiën, de Federale Politie en Fedasil.

de werken zullen worden gerealiseerd. Er bestaat ook geen jaarlijks of meerjaarlijks werkprogramma, noch voor de Regie in haar geheel noch binnen de plaatselijke directies die voor deze audit gecontacteerd waren.

Volgens het Rekenhof zou de planning rekening moeten houden met de fasen voor en na de budgettaire vastlegging. Informatie over de termijn van de werken kan een klant er onder meer toe brengen zijn behoeften te herdefiniëren en zo nutteloze werken vermijden.

Het Rekenhof stelde ook vast dat een significant deel van de beschikbare kredieten niet budgettair wordt vastgelegd. Het feit dat geplande investeringen niet worden vastgelegd, is dus niet toe te schrijven aan ontoereikende kredieten. Er kunnen verschillende oorzaken zijn waarom de uitgetrokken en de gebruikte kredieten verschillen, die kunnen worden toegeschreven aan de Regie of aan derden. Door de povere opvolging van de investeringen kan echter niet worden aangegeven wat het belang van elk van die oorzaken is.

Voor de opvolging valt het hoofdbestuur hoofdzakelijk terug op het verbruik van de begrotingskredieten. Bij de plaatselijke directies bestaat er geen enig dossier dat een totaalbeeld van een investering biedt.

De fasen voor en na de budgettaire vastlegging worden onvoldoende opgevolgd. De oorzaken van de vertragingen worden niet geregistreerd of gedocumenteerd.

De uitvoering van de werven wordt daarentegen wel geregeld opgevolgd en gedocumenteerd, onder meer via de toepassing *Delta*.

De klanten worden niet systematisch geïnformeerd over de voortgang van hun projecten of betrokken bij de verwezenlijking ervan. De plaatselijke directies kregen geen instructies voor overleg met de klanten.

Het onderhoud wordt niet gepland. Het wordt rechtstreeks door de plaatselijke directies behandeld, maar er is geen standaardprocedure voor de behandeling ervan of de rapportering erover.

Volgens het Rekenhof moeten volgende acties worden gerealiseerd en veralgemeend om de planning, de opvolging en de informatie-uitwisseling met de klanten gevoelig te kunnen verbeteren:

- de hoeveelheid werk die de plaatselijke directies kunnen verzetten, realistisch inschatten;
- rekening houden met de verschillende kernetappes van een investeringsdossier, zo nodig over verschillende jaren;
- zorgen dat er systematisch en periodiek overleg is met de klant over de analyse van zijn aanvraag, over de antwoorden die de Regie op zijn aanvragen wil geven (bijvoorbeeld de bestekken) en over de concretisering ervan (de termijnen voor de uitvoering van de werken);
- één dossier per investering bijhouden waarin de fasen worden opgevolgd en dat bewijskrachtige informatie bevat over de beslissingen en de termijnen;
- een gecentraliseerd informatiesysteem tot stand brengen over de onderhouds- of herstellingswerken die op vraag van de klant moeten worden uitgevoerd, alsook over de investeringen en de onderhoudswerken die op initiatief van de Regie moeten worden gerealiseerd in het kader van een proactief beheer.

De informaticatoepassingen (*Desk*, *Helpdesk* en *PMO*) en de acties in *Prismic* willen de registratie van de aanvragen van de klanten beter ondersteunen en de opvolging verbeteren, alsook betere toegang bieden tot de informatie over die opvolging. Die toepassingen zouden versneld moeten worden ontwikkeld en sneller algemeen beschikbaar moeten worden gesteld.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar. Het bestaat ook in het Frans.  
Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en français.



**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)