

Vergaderjaar 1995–1996

**24 790**

## Huisvesting buitenlandse dienst

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>15</b>	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	4.1	Inleiding	15	
1.1	Het onderzoek	4.2	Beschrijving van de administratieve organisatie	15	
1.2	Ontwikkelingen sinds 1990	4.3	Raming en bewaking van projectbudgetten	15	
		4.4	Handhaving van ambtelijke integriteit	16	
		4.5	Conclusies	17	
<b>2</b>	<b>Beleidsplan</b>	<b>5</b>	<b>Situatie huisvesting</b>	<b>18</b>	
2.1	Inleiding	5.1	Inleiding	18	
2.2	Huisvestingsnotitie	5.2	Realisatie projecten	18	
2.3	Conclusies	5.3	Financiële realisatie projecten	19	
		5.4	Conclusies	20	
<b>3</b>	<b>Ondersteunende processen</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>21</b>
3.1	Inleiding	11	<b>7</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>22</b>
3.2	Bouwkundige projecten	11	<b>8</b>	<b>Reactie minister</b>	<b>23</b>
3.3	Onderhoud aan panden	12	<b>9</b>	<b>Nawoord Rekenkamer</b>	<b>25</b>
3.4	Inrichting	12			
3.5	Europese aanbesteding	13			
3.6	Gevolgen decentralisatie	13			
3.7	Conclusies	13			



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer voerde van augustus 1995 tot en met januari 1996 een vervolgonderzoek uit naar de huisvesting van de buitenlandse dienst. De Dienst Gebouwen Buitenland (DGB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is hiervoor verantwoordelijk. De DGB draagt zorg voor de realisatie van geschikte huisvesting voor de buitenlandse posten van het ministerie. De Rekenkamer deed eerder onderzoek naar deze dienst in 1987 en 1990. Daaruit bleek dat de huisvestings situatie van de buitenlandse vertegenwoordigingen te wensen overliet. Er was vaak sprake van achterstallig onderhoud en te krappe of weinig efficiënte huisvesting. De budgettaire middelen voor de DGB waren beperkt. Ook het functioneren van de dienst zelf vertoonde de nodige tekortkomingen. In het onderhavige onderzoek heeft de Rekenkamer onderzocht of de situatie verbeterd was.

Als gevolg van het Rekenkameronderzoek in 1990 heeft de DGB in 1991 een huisvestingsnotitie opgesteld over de gebouwenproblematiek van de buitenlandse vertegenwoordigingen. Op basis van deze notitie werd ruim f 100 miljoen extra beschikbaar gesteld om de achterstanden in onderhoud en inrichting in te lopen. De Rekenkamer constateerde dat de huisvestingsnotitie haar waarde als beleids- en sturingsinstrument door veranderende inzichten, het uitblijven van definitieve besluitvorming over een aantal voorgestelde oplossingen en het ontbreken van voldoende informatie over de huisvestings situatie bij de buitenlandse posten vrij snel na het verschijnen verloor. Een actualisatie van de notitie is desondanks niet opgesteld. Als gevolg hiervan is nog steeds weinig inzichtelijk op basis van welke uitgangspunten projecten worden geselecteerd of huisvestingsopties worden gekozen.

De huisvestings situatie van buitenlandse vertegenwoordigingen bleek ten opzichte van 1990 verbeterd. De toen geconstateerde problemen met achterstallig onderhoud bij een aantal zeer grote projecten zijn grotendeels opgelost. 17% van de achterstallig-onderhoudprojecten is echter nog in uitvoering; een kwart is nog niet in uitvoering genomen. Het belangrijkste hulpmiddel bij het plannen van onderhoud, het Onderhoudsysteem Gebouwen Buitenland, voldoet volgens de Rekenkamer niet door zijn centrale opzet en het ontbreken van terugkoppeling vanuit de posten. Recent gebouwde, gerenoveerde of aangekochte panden ontbraken in het systeem en de Rekenkamer constateerde dan ook in een aantal gevallen reeds achterstallig onderhoud bij deze panden. Bij de oplevering van projecten dient volgens haar meer aandacht besteed te worden aan de afspraken over de exploitatiefase.

Van de in de huisvestingsnotitie noodzakelijk genoemde renovatie- en bouwprojecten is 15% nog niet in uitvoering genomen. Dit komt doordat er naast de in 1991 noodzakelijk geachte projecten een aantal andere projecten in uitvoering genomen is.

De Rekenkamer concludeert dat de uitvoering van de in 1991 noodzakelijk geachte onderhouds-, bouw- en renovatieprojecten niet binnen de voorziene periode van zes jaar kan worden afgerond. De in dit kader gedane uitgaven hebben het in 1991 ter beschikking gestelde budget (f 339,7 miljoen) nog niet uitgeput. Vanwege de omvang van de nog voorziene uitgaven acht de Rekenkamer het echter zeer twijfelachtig dat dit budget toereikend zal blijken te zijn, ook omdat er f 77 miljoen is of wordt besteed aan niet in de huisvestingsnotitie opgenomen projecten.

De decentralisatie-ontwikkelingen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de herijking van het buitenlands beleid zullen naar verwachting aanmerkelijke gevolgen hebben voor de DGB. Een aantal taken zal naar de posten worden overgeheveld en de werklast van de DGB zal toenemen

door uitbreiding en versterking van het postennetwerk. Ook daarom is aanpassing van de huisvestingsnotitie dringend gewenst. Een betere explicitering van de gehanteerde uitgangspunten en criteria zal volgens de Rekenkamer niet alleen een verantwoorde selectie en prioritering mogelijk maken, maar ook de financiële, personele en planmatige consequenties van deze keuzes duidelijk maken en daarmee een uitvoerbare projectenplanning garanderen.

De ondersteunende processen en het financieel beheer van de dienst dienen verder verbeterd te worden. Daarbij dient met name aandacht geschonken worden aan de verduidelijking voor de posten van de gang van zaken rond bouwprocessen, de actualisering van de beschrijving van de administratieve organisatie, het verplichtingenbeheer en de toepassing van de Europese regelgeving voor de aanbesteding van diensten. In het kader van handhaving van de ambtelijke integriteit acht de Rekenkamer het noodzakelijk dat er op zijn minst bepalingen voor functiescheiding worden vastgelegd.

Tenslotte wijst de Rekenkamer op het belang van tussentijdse en eind-evaluaties van projecten en systematische vastlegging van de resultaten.

De minister van Buitenlandse Zaken schreef in zijn reactie dat het Rekenkameronderzoek een nuttige bijdrage is aan de doelmatigheid van de exploitatiefase en aan de rechtmatigheid van de werkprocessen. De conclusies van de Rekenkamer over de uitvoering van de in 1991 noodzakelijk geachte projecten sporen volgens hem met de destijds genomen investeringsbeslissingen. De notitie Huisvestingsbeleid zal eind 1996 worden herzien, onder andere voor wat betreft de inventarisatie van huisvestingsproblemen. Op een aantal door de Rekenkamer genoemde knelpunten zijn reeds maatregelen genomen. Dit geldt voor het centraal onderhoudsysteem, de exploitatie na oplevering van een gebouw en de taakafbakening tussen de DGB en de posten. Een definitieve vastlegging van de administratieve organisatie, een verbeterde verplichtingenadministratie en intensivering van de voorlichting aan de posten over bouwprojecten staan op stapel.

De Rekenkamer merkt op dat volgens haar de huisvestingsnotitie een ingrijpender aanpassing behoeft dan de minister zich voorstelt. Zij betreurt het dat de minister niet ingaat op haar conclusie over de verwachte ontoereikendheid van het budget. Aan dit vraagstuk ware aandacht te besteden.

## 1. INLEIDING

### 1.1. Het onderzoek

De Algemene Rekenkamer voerde van augustus 1995 tot en met januari 1996 een onderzoek uit naar de huisvesting van de buitenlandse dienst. De Dienst Gebouwen Buitenland (DGB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is hiervoor verantwoordelijk. De DGB draagt zorg voor de realisatie van geschikte huisvesting voor de buitenlandse posten van het ministerie. Dit onderzoek is een vervolg op eerder onderzoek naar de dienst in 1987 en 1990. De Rekenkamer zond haar bevindingen in april 1996 naar de minister van Buitenlandse Zaken. Deze reageerde in juni 1996. De hoofdlijnen van zijn reactie zijn weergegeven in hoofdstuk 8.

De DGB is verantwoordelijk voor de realisatie van geschikte huisvesting voor de buitenlandse posten van het ministerie. Het betreft kantoorpanden voor ambassades en consulaten, ambts- en personeelswoningen. De formatie (tevens bezetting) van de DGB bedroeg in 1995 51 volledige banen. De voor «gebouwen buitenland» begrote uitgaven bedroegen voor 1995 in totaal f 159,2 miljoen. De DGB verrichtte zijn werkzaamheden in 1995 voor 137 posten. De posten hebben in totaal (stand 31 december 1995) 1725 panden in gebruik; 237 daarvan zijn eigendom van het Rijk (13,7%).

Uit de vorige Rekenkameronderzoeken was gebleken dat een aantal posten slecht of te krap gehuisvest was en dat het onderhoud van de panden, de inrichting en de installaties tekort schoten. Een schriftelijk vastgelegde beleidsvisie ontbrak, waardoor beslissingen over het al dan niet aanhouden van panden, onderhoud of renovatie uitbleven. De budgettaire situatie bij de DGB was mede debet aan het uitblijven van deze beslissingen. Tevens constateerde de Rekenkamer een aantal knelpunten in de procesmatige en administratieve ondersteuning van de dienst.

In zijn reactie op de nota's onderschreef de minister van Buitenlandse Zaken het belang van een beleidsplan, waarmee de bestaande knelpunten en oplossingen zouden kunnen worden geïnventariseerd en dat bovendien als leidraad kon dienen voor de begrotingsonderhandelingen. Ook de overige opmerkingen van de Rekenkamer hadden de volle aandacht van de minister.

De Rekenkamer ging na of de toezeggingen van de minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de vorige onderzoeken zijn gerealiseerd en of dit heeft geleid tot een oplossing van de eerder geconstateerde problemen.

Daartoe is onderzocht of:

- de opstelling van een beleidsplan heeft geleid tot een algemene beleidsvisie op de gebouwenproblematiek van de buitenlandse vestigingen;
- de procesmatige en administratieve ondersteuning zijn verbeterd;
- de achterstand in onderhoud in de beschikbare tijd en met de beschikbare middelen weggewerkt kan worden.

Daarnaast zijn de naleving van de Europese regelgeving voor de aanbesteding van projecten en de maatregelen in het kader van het handhaven van integriteit als aandachtspunten in het onderzoek betrokken.

## **1.2. Ontwikkelingen sinds 1990**

Sinds het laatste rapport van de Rekenkamer heeft zich op het beleids-terrein van de DGB een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Sinds 1990 is door het ontstaan van nieuwe landen en de intensivering van bestaande betrekkingen het postennetwerk aanzienlijk uitgebreid. Bij het ministerie vindt bovendien een herijking van het buitenlands beleid plaats, die ook als gevolg heeft dat het aantal posten en de bezetting van de posten zullen worden uitgebreid. De huisvesting voor nieuw te openen posten moest met voorrang gerealiseerd worden.

Een derde belangrijke ontwikkeling is de voortgaande decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de posten. De DGB pleit overigens voor het handhaven van een zekere mate van centrale besluitvorming over huisvestingszaken, omdat alleen daarmee naar zijn mening stelselmatig onderhoud en kwaliteitsbehoud van de buitenlandse huisvesting gegarandeerd kunnen worden.

## **2. BELEIDSPLAN**

### **2.1. Inleiding**

Het beleidsplan moest volgens de Rekenkamer de basis vormen voor een algemene beleidsvisie op huur, aan- en verkoop, renovatie en bouw van panden, in het bijzonder voor oude panden die dringend een onderhoudsbeurt nodig hadden. Om een goede afweging te maken is tevens gestandaardiseerde informatie over de kwaliteit van het pandenbestand noodzakelijk.

### **2.2. Huisvestingsnotitie**

In 1991 verscheen de notitie «De huisvesting van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland» (verder te noemen de huisvestingsnotitie), een coproductie van de DGB, de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de sectie Buitenlandse Zaken van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). De notitie beschrijft in hoofdlijnen het huisvestingsbeleid van Buitenlandse Zaken, de huisvestingssituatie van de posten in 1991, de knelpunten bij de uitvoering van het beleid, de noodzakelijke maatregelen en de budgettaire consequenties daarvan.

Als mogelijke oplossingen voor de knelpunten noemt de notitie:

- opstelling van een huisvestingsbeleid (de onderhavige notitie moest daarin voorzien);
- additionele middelen voor investeringen, waardoor het mogelijk zou worden de achterstanden in bouwkundige en inrichtingswerkzaamheden in te lopen;
- invoering van prijsbijstellingen voor huren;
- afschaffing of verruiming van de rentabiliteitsnorm (aanschaf van een pand in verhouding tot het aantal jaarhuren, in 1991 1:7);
- bezien van alternatieve financieringsmogelijkheden zoals lease.

De huisvestingsnotitie bevat tevens een overzicht van de voor de periode 1992–1996 noodzakelijk geachte bouwkundige en inrichtingswerkzaamheden, met een globale schatting van de kosten, in totaal f 365,8 miljoen. Afgezet tegen het beschikbare budget voor die jaren resteerde een tekort van f 130,4 miljoen. Bij de voorjaarsnota 1992 ontving de DGB een additioneel bedrag van f 104,3 miljoen voor de investeringen in gebouwen buitenland over de periode 1992–1996. In totaal was voor deze periode dus f 339,7 miljoen beschikbaar.

De huisvestingsnotitie heeft een looptijd van vijf jaar. In die tijd zouden de bestaande achterstanden moeten zijn ingelopen. Een in 1996 uit te voeren evaluatie moet duidelijk maken welk resultaat de voorgestelde maatregelen hebben gehad en in hoeverre bijstelling van beleid of budgetten nodig is. Vanaf 1997 zou het accent worden gelegd op de verhoging van het rendement van het pandenbestand.

Uit de notitie blijkt dat over een aantal voorgestelde oplossingen verschil van inzicht bestond, zonder dat duidelijk wordt welke oplossing uiteindelijk is gekozen. Zo verschilden de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Financiën van mening over het belang van representativiteit bij de besluitvorming over het al dan niet aanhouden van een pand. Buitenlandse Zaken was van mening dat panden met een monumentale status moesten worden aangehouden. Financiën daarentegen vond dat naast het monumentale en representatieve belang ook de kosten moesten worden meegewogen. Ook over de door de DGB voorgestelde afschaffing of wijziging van de rentabiliteitsnorm werd geen beslissing genomen.

Al vrij snel na het verschijnen van de notitie bleek dat met name langlopende leasecontracten duurder waren dan rechtstreekse begrotingsfinanciering en dus geen aantrekkelijke optie vormden.

Met de directie FEZ en de IRF was in 1993 afgesproken dat de DGB de huisvestingsnotitie in het najaar van 1993 zou actualiseren. Deze actualisatie is echter nooit opgesteld.

Volgens de Rekenkamer vervalt door het uitblijven van de actualisatie een belangrijke pijler onder het huisvestingsbeleid, omdat de notitie in de huidige versie geen of niet eenduidig toepasbare criteria biedt voor een afweging tussen renovatie, huur, koop of bouw van panden.

Deze afweging wordt ook bemoeilijkt door het ontbreken van voldoende relevante informatie over de panden. De beschikbare informatie komt namelijk tot stand op basis van het onderhoudssysteem van de dienst en op basis van opgaven van de posten. Dit onderhoudssysteem bevat echter slechts informatie over een deel van de eigendomspanden. Hierdoor is weinig inzichtelijk op basis van welke uitgangspunten projecten worden geselecteerd of huisvestingsopties worden gekozen en is niet vast te stellen of het optimale renovatie- en bouwprogramma tot stand is gekomen.

### **2.3. Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat de DGB het gewenste beleidsplan in 1991 heeft opgesteld. Dit plan, de huisvestingsnotitie, heeft echter zijn waarde als beleids- en sturingsinstrument al vrij snel na het verschijnen verloren door veranderende inzichten en het uitblijven van definitieve besluitvorming over een aantal voorgestelde oplossingen. Een actualisatie van de notitie is desondanks niet opgesteld.

Daarnaast was niet voldoende relevante informatie over de panden beschikbaar.

De Rekenkamer is van mening dat de DGB dringend behoefte heeft aan een geactualiseerde huisvestingsnotitie met een betere explicitering van de gehanteerde uitgangspunten en criteria, niet alleen om een verantwoorde selectie en prioritering mogelijk te maken, maar ook om de financiële, personele en planmatige consequenties van deze keuzes aan te kunnen geven en daarmee een uitvoerbare projectenplanning te garanderen. Daarnaast is gestandaardiseerde informatie over de kwaliteit, functionaliteit en representativiteit van alle panden van groot belang. Dit alles geldt temeer omdat de herijking en de decentralisatie-ontwikkelingen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar verwachting aanmerkelijke gevolgen zullen hebben voor de werklust van de DGB en het te beheren pandenbestand.



### **3. ONDERSTEUNENDE PROCESSEN**

#### **3.1. Inleiding**

De Rekenkamer constateerde in haar onderzoeken van 1987 en 1990 tekortkomingen in een aantal ondersteunende processen, zoals de vastlegging van gegevens over de uitvoering van projecten, de planning van onderhoud aan panden en de inventarisadministratie voor de buitenlandse huisvesting. Als gevolg hiervan was er op een aantal posten sprake van ernstig achterstallig onderhoud en was de inventaris op vele posten zo verouderd dat er geen sprake meer was van een representatieve uitstraling.

De Rekenkamer is van mening dat ten minste:

- de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (de DGB en de posten) helder moeten zijn beschreven en bij alle betrokkenen bekend moeten zijn;
- gegevens over het verloop van projecten systematisch moeten worden verzameld en vastgelegd.
- een opstelling van doorlooptijden, een kostenplanning en een evaluatie moet worden gemaakt.

#### **3.2. Bouwkundige projecten**

De procedure voor bouwkundige activiteiten is vastgelegd in de «Procedure voor bouwkundige projecten aan kanselarijen, ambts-personeels- en dienstwoningen» uit 1987. Het doel van de procedure is duidelijkheid te scheppen omtrent de aard en soort van projecten, de gebruikers van de panden vertrouwd te maken met de aanpak van projecten en (in het voortraject) overeenstemming te krijgen tussen de gebruikers en de DGB over de omvang en inhoud van projecten.

De Rekenkamer constateerde dat de procedure een betere sturing van het bouwkundig verloop van een project mogelijk maakte. Zij constateerde echter eveneens dat er toch regelmatig discussie tussen de DGB en de posten was over de mogelijkheden tot inspraak, over het verloop van een project en over de taken en bevoegdheden van zowel de post als de DGB. Naar de mening van de Rekenkamer worden deze onduidelijkheden mede veroorzaakt doordat de Procedure voor bouwkundige projecten een beschrijving van het bouwproces op hoofdlijnen is. Per project dient de DGB dus een nadere detaillering aan de betrokken post te verschaffen, waarin per stap in het bouwproces wordt aangegeven welke actie van alle betrokkenen wordt verwacht.

De laatste jaren besteedt de DGB veel tijd en aandacht aan de presentatie van een project. De Rekenkamer juicht dit toe. Zij meent dat, gelet op de vele personele mutaties op een post, de verstrekking van toegankelijke, op schrift gestelde informatie bijdraagt aan de continuïteit in de project-uitvoering.

De Rekenkamer constateerde daarnaast dat gegevens over de uitvoering van projecten nog steeds niet systematisch worden verzameld en vastgelegd. Dit bemoeilijkt het opstellen van realistische doorlooptijden en kostenplanningen.

Tenslotte bleek uit het onderzoek dat tot op heden slechts één project (tussentijds) schriftelijk was geëvalueerd. Hierdoor ontbrak management-informatie die de sturing en ondersteuning van het bouwkundig proces ten goede had kunnen komen.

### **3.3. Onderhoud aan panden**

Een belangrijk hulpmiddel voor de DGB bij het signaleren en plannen van onderhoud aan eigendomspanden is het Onderhoudssysteem Gebouwen Buitenland (OGB). Op basis van dit systeem kent de DGB eveneens de onderhoudsbudgetten voor de posten toe. In principe worden alle eigendomspanden opgenomen in het systeem. In 1990 stelde de Rekenkamer vast dat ongeveer 75% van de 200 eigendomspanden was geïnventariseerd en opgenomen in het OGB. Eind 1995 bleken echter slechts ongeveer 45% van de eigendomspanden (119 van de 262) opgenomen te zijn in het OGB. Deze achteruitgang werd deels veroorzaakt door een andere registratiewijze, deels doordat de vanaf 1992 gerealiseerde projecten niet in het OGB zijn opgenomen als gevolg van capaciteitsproblemen bij de afdeling bouwzaken.

Het OGB geeft aan wat er per pand jaarlijks aan onderhoud moet plaatsvinden op basis van verwerkte materialen, geschatte levensduur, klimatologische omstandigheden etc. De posten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderhoud. Er is echter onvoldoende terugkoppeling vanuit de posten over het daadwerkelijk uitgevoerde onderhoud, waardoor het OGB aan actualiteit inboet. Daarnaast blijkt dat de informatie uit het OGB de posten niet altijd voldoende duidelijkheid geeft over soort en plaats van het te verrichten onderhoud om op basis daarvan een onderhoudsplanning op te zetten. Hieruit blijkt volgens de Rekenkamer dat de centrale opzet van het OGB belangrijke nadelen met zich brengt.

Daarnaast constateerde de Rekenkamer bij de bezochte posten dat niet altijd in (preventief) onderhoud was voorzien, omdat niet duidelijk was hoe de verantwoordelijkheden van de posten en de DGB verdeeld waren. Naar de mening van de Rekenkamer moet bij de oplevering van projecten extra aandacht worden besteed aan de taakverdeling tussen de DGB en de posten in de exploitatiefase.

Bij enkele gerenoveerde of nieuw betrokken panden constateerde de Rekenkamer reeds enig achterstallig onderhoud. Deze panden waren bovendien niet opgenomen in het OGB, hoewel sommige al enige jaren geleden waren opgeleverd.

### **3.4. Inrichting**

De inventarisadministraties van de posten worden door de DGB centraal bijgehouden in het Goederen Informatie Systeem (GIS). De Rekenkamer constateerde dat het GIS niet voldoet als inventarisadministratie. Enerzijds is het systeem zo gedetailleerd dat controle op de GIS-lijsten erg arbeidsintensief is. Anderzijds wordt bijvoorbeeld de projectmatige inrichting van een kanselarij als zodanig, zonder specificaties, opgevoerd, waardoor de post te weinig zicht heeft op de omvang van de inventaris om deze goed te kunnen beheren. De posten dienen lokaal aangeschafte goederen aan de DGB te melden, waarna deze ze in het GIS invoert. Dit vindt in de praktijk vaak niet plaats. Daarnaast vinden wisselingen plaats van (onderdelen van) inventarissen, bijvoorbeeld tussen verschillende ambtswoningen of tussen de kanselarij en een ambtswoning. Vervuiling van het gegevensbestand is daardoor onvermijdelijk. De Rekenkamer constateerde dat de posten daarom de GIS-lijsten niet gebruikten. Sommige hadden zelf een inventaris-administratiepakket aangeschaft. Het gevaar bestaat dan echter dat de eenvormigheid verdwijnt.

Ook hier blijkt dus dat een centraal systeem te gevoelig is voor gegevensvervuiling. Uit het onderzoek bleek overigens dat in 1997 een decentrale inventarisadministratie is voorzien.

### **3.5. Europese aanbesteding**

De Rekenkamer constateerde dat de DGB de Europese richtlijnen voor de aanbesteding van overheidsopdrachten voor leveringen en werken over het algemeen toepast. De DGB bleek echter de Europese aanbestedingsprocedure voor aanbesteding van opdrachten voor diensten niet te volgen.

Deze is voor de DGB voornamelijk van toepassing op zogenoemde advieswerkzaamheden, waaronder eveneens architectuur-opdrachten. De DGB is van mening dat de relatie tussen opdrachtgever en adviseur niet tot stand komt op basis van een gunstig prijsbeding omdat het honorarium vastligt in regelgeving. Zij benadert adviseurs rechtstreeks op basis van specifieke en internationale expertise, kennis van de betrokken lokatie, visie inzake de vakdiscipline en betrouwbaarheid.

Informatie van de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) wees echter uit, dat architectenopdrachten boven een bepaalde drempelwaarde (200 000 Ecu, f 450 187) wel degelijk Europees moeten worden aanbesteed.

De komende jaren zal nog een aantal grote projecten in uitvoering worden genomen. Aangezien de advieskosten gerelateerd zijn aan de aanneemsom kan voor een aantal van deze projecten de drempelwaarde worden overschreden. De Rekenkamer is van mening dat de DGB voor deze projecten adviseurs conform de richtlijnen voor Europese aanbesteding moet selecteren, ook omdat het risico van een aanzienlijke boete niet denkbeeldig is.

### **3.6. Gevolgen decentralisatie**

Verdergaande decentralisatie zou voor de DGB betekenen dat de investeringsbudgetten centraal beheerd zouden blijven en dat de exploitatiebudgetten aan de posten zouden worden overgedragen.

De DGB is zeer voorzichtig met het overdragen van budgetten aan de posten, omdat volgens de dienst op de posten kennis ontbreekt om een goed onderhoud en inventarisbeheer van de panden te garanderen.

De Rekenkamer constateerde echter dat in de huidige situatie de centrale opzet van het onderhoud en het inventarisbeheer evenmin voldoet.

### **3.7. Conclusies**

Hoewel er duidelijke verbeteringen in de ondersteunende processen voor bouwkundige projecten, onderhoud en inrichting zijn te zien constateerde de Rekenkamer nog een aantal knelpunten.

Bij de bouwkundige projecten veroorzaakte onduidelijkheid over de procedures onnodig veel discussie tussen de DGB en de posten, die tot vertraging in het bouwproces leidden.

Doordat bouwprojecten niet systematisch schriftelijk geëvalueerd werden, ontbrak management-informatie die de sturing en ondersteuning van het bouwkundig proces ten goede zou kunnen komen.

Ook de ondersteuning van het onderhoud volgens een vastgesteld plan schoot op een aantal punten nog te kort. Het belangrijkste hulpmiddel, het Onderhoudssysteem Gebouwen Buitenland, is door zijn centrale opzet en door het ontbreken van terugkoppeling vanuit de posten gevoelig voor gegevensvervuiling. Bovendien was het systeem niet volledig: veel recent gebouwde, gerenoveerde of aangekochte eigendomspanden waren nog niet opgenomen. Daarnaast veroorzaakte onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden tussen de DGB en de posten dat in een aantal gevallen (preventief) onderhoud niet plaatsvond.

Voor de inventarisadministratie gold hetzelfde als voor het OGB: door de centrale opzet en het ontbreken van terugkoppeling was de waarde als beheersinstrument gering.

De Europese richtlijnen voor het aanbesteden van overheidsopdrachten voor leveringen en werken werden over het algemeen toegepast, die voor diensten echter niet, naar de mening van de Rekenkamer ten onrechte.

De Rekenkamer is van mening dat de door haar geconstateerde knelpunten in het centrale beheer voor onderhoud en inventarisadministratie in een centrale opzet niet kunnen worden opgelost. Zij komt tot de conclusie dat het bij verdergaande decentralisatie van belang is de juiste kaders te definiëren waarbinnen de posten hun verantwoordelijkheden, onder andere voor het beheer van gebouwen, optimaal waar kunnen maken. Investing in wederzijdse overdracht van kennis en informatie en periodieke verantwoording, eventueel gekoppeld aan inspectie, zouden waardevolle instrumenten kunnen zijn.

## **4. FINANCIËEL BEHEER**

### **4.1. Inleiding**

In de vorige Rekenkameronderzoeken bleek het financieel beheer enkele tekortkomingen te vertonen. Zo was er geen deugdelijke projecten-administratie, de boekhouding was matig en de kredietbewaking onvoldoende.

De Rekenkamer ging na in hoeverre het financieel beheer bij de DGB was verbeterd. Daartoe besteedde zij aandacht aan de beschrijving van de administratieve organisatie, de projectramingen en de budgetbewaking voor projecten. Tevens betrok zij de maatregelen ter handhaving van de ambtelijke integriteit en de gevolgen van de decentralisatie-ontwikkelingen in haar onderzoek.

### **4.2. Beschrijving van de administratieve organisatie**

De formele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) van de DGB dateert van 1991. Omdat deze verouderd was heeft de DGB in augustus 1995 de AO-beschrijving geactualiseerd. Deze nieuwe beschrijving is echter nog niet definitief vastgesteld en is nu verder vertraagd in verband met de decentralisatie-ontwikkelingen.

De Rekenkamer meent dat in de concept AO-beschrijving met name de projectuitvoering en de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden te summier zijn beschreven. Zo zijn bijvoorbeeld de bevoegdheden voor de selectie en contractering van leveranciers of adviseurs niet vastgelegd.

### **4.3. Raming en bewaking van projectbudgetten**

De afdeling bouwzaken van de DGB hanteert sinds 1993 een procedure voor de raming en bewaking van projectkosten. Om tijdig inzicht te krijgen in de financiële consequenties en voortgang van een project wordt de financiële vertaling van een project in een aantal memoranda vastgelegd. De haalbaarheid van het project wordt geschat op basis van een rentabiliteitsberekening. De procedure voorziet tevens in een financiële evaluatie.

Deze procedure betekent volgens de Rekenkamer een duidelijke verbetering ten opzichte van de aangetroffen situatie bij haar vorige onderzoek. Wel heeft zij nog enkele opmerkingen.

De DGB heeft de hiervoor beschreven werkwijze in april 1995 summier vastgelegd. Volgens de Rekenkamer wordt uit deze beschrijving niet duidelijk welke informatie de memoranda moeten bevatten en op welke (financiële) criteria een project moet worden getoetst. Verder constateerde de Rekenkamer dat de procedure nog niet in alle gevallen en nog niet consequent (dat wil zeggen per fase van het bouwproces) werd toegepast. In een aantal gevallen werden memoranda te laat opgesteld. Bovendien liep de hoeveelheid en aard van de informatie in de memoranda sterk uiteen.

Tot op heden zijn nog geen slotmemoranda opgesteld waarin zowel een bouwkundige als een financiële evaluatie is opgenomen.

De projectramingen werden, door verschillende oorzaken, vaak bijgesteld. Deze bijstellingen bleken niet altijd tot bijstelling van het memorandum te leiden.

Sinds de vorige onderzoeken is de projectadministratie van de DGB sterk verbeterd. De Rekenkamer is wel van mening dat deze project-administratie door het ontbreken van een koppeling met het departementale begrotingsadministratiesysteem op inefficiënte wijze plaatsvindt.

De handmatige invoering van gegevens in de projectadministratie geeft risico's voor de volledigheid en betrouwbaarheid van de informatie.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer een tekortkoming in het verplichtingenbeheer. Een deel van de verplichtingen wordt op de posten aangegaan en door de DGB centraal in het departementale begrotingsadministratiesysteem geregistreerd. Doordat de posten zelf geen toegang hebben tot deze centrale verplichtingenadministratie kan een effectieve bewaking van de verplichtingenadministratie niet worden gegarandeerd. De Rekenkamer constateerde dan ook in een aantal gevallen budgetoverschrijdingen, doordat de posten zonder machtiging betalingen verrichtten, waarvan pas bij het achteraf boeken door de DGB bleek dat deze het beschikbare budget overschreden. Een decentrale verplichtingenmodule, waarmee de posten zelf de verplichtingen kunnen vastleggen en bewaken kan een oplossing voor de problemen bieden. Uit het onderzoek bleek dat de invoering van een dergelijke module per 1 januari 1997 is voorzien.

#### **4.4. Handhaving van ambtelijke integriteit**

Onder ambtelijke integriteit wordt verstaan het handelen overeenkomstig geschreven en ongeschreven normen en het niet oneigenlijk gebruiken van macht en bevoegdheden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op een aantal punten een preventief beleid ter voorkoming van aantasting van integriteit uitgewerkt. Er zijn echter nog geen richtlijnen voor het melden en registreren van nevenfuncties en voor de handelwijze bij vermoedens van fraude.

De DGB sluit met aannemers en adviseurs in binnen- en buitenland vaak omvangrijke contracten af (van enkele tonnen tot enkele miljoenen gulden). Gezien de aard van de activiteiten en de omvang van de contracten zijn risico's ten aanzien van niet-integer handelen (van binnen of buiten de dienst) niet denkbeeldig. Daarom onderzocht de Rekenkamer welke maatregelen de dienst danwel het departement had getroffen ter handhaving van ambtelijke integriteit. Naar haar mening zou daarbij tenminste voldaan moeten zijn aan de eis van een vastgelegde en controleerbare functiescheiding tussen de keuze voor en het aangaan van verplichtingen met leveranciers.

De Rekenkamer constateerde dat in de concept AO-beschrijving van de DGB (zie 4.2) bepalingen over functiescheiding bij het aangaan van verplichtingen ontbreken. In de praktijk wordt echter wel een zekere mate van functiescheiding toegepast: projectleiders en bureauhoofden doen de selectie en voordracht van adviseurs, aannemers en leveranciers. De chef van de dienst maakt de definitieve keuze en bekrachtigt alle contracten, opdrachten en orders.

Uit de dossiers was niet in alle gevallen op te maken of functiescheiding daadwerkelijk plaatsvond. Ook was niet altijd vast te stellen op basis van welke criteria (kwaliteit, kosten etc.) opdrachten tot stand waren gekomen.

Bij de DGB is men zich bewust van de risico's rond ambtelijke integriteit. Medewerkers die risico's lopen, met name de projectleiders, worden hier ook op gewezen. Door voorlichting wordt gestreefd naar een grotere bewustwording van het belang van integer handelen. Ook zijn mondeling enkele afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over de verslaglegging van het proces van selectie en voordracht, over het aannemen van geschenken en over de melding van mogelijk problematische of risicovolle situaties. De dienst heeft deze echter niet schriftelijk vastgelegd. Binnen een betrekkelijk kleine organisatie als de DGB wordt, zo stelde de chef van de dienst, ook sociale controle toegepast.

De Rekenkamer is van mening dat het gewenst is dat (financieel) handelen ordelijk en controleerbaar is. Daartoe moeten in ieder geval de taken en bevoegdheden op functieniveau in een AO-beschrijving worden vastgelegd en dient volgens deze beschrijving te worden gehandeld. Ook dient dossiervorming zo plaats te vinden dat de naleving van de procedures achteraf door derden is vast te stellen. Daarbij zou de dienst steeds expliciet moeten maken op basis van welke criteria keuzes worden gemaakt.

#### **4.5. Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer van de DGB duidelijk verbeterd is ten opzichte van haar vorige onderzoeken. Met name het voeren van een financiële projectadministratie is een belangrijke verbetering. Toch signaleerde zij ook nog een aantal knelpunten.

De DGB beschikt niet over een actuele AO-beschrijving.

De procedure voor de opstelling en bewaking van projectramingen wordt nog niet in alle gevallen en nog niet consequent toegepast.

De projectenadministratie van de DGB is de afgelopen jaren sterk verbeterd. De Rekenkamer meent echter dat het weinig doelmatig is dat gegevens uit de centrale ministeriële financiële administratie handmatig in deze administratie moeten worden ingevoerd.

De procedure voor de centrale administratie van decentraal aangegane verplichtingen is niet efficiënt en werkt budgetoverschrijdingen in de hand. Een decentrale verplichtingenmodule, waarmee de posten zelf de verplichtingen kunnen vastleggen en bewaken, kan een oplossing bieden.

Ten aanzien van de handhaving van ambtelijke integriteit constateerde de Rekenkamer dat de dienst zich bewust is van de risico's die bepaalde functies met zich meebrengen. Vastgelegde regels voor functiescheiding bij het aangaan van verplichtingen ontbreken echter. De Rekenkamer beschouwt dit als een belangrijk gemis bij een dienst waar vaak omvangrijke contracten worden gesloten. In de praktijk wordt wel een zekere mate van functiescheiding toegepast.

## 5. SITUATIE HUISVESTING

### 5.1. Inleiding

Eén van de grootste knelpunten in de huisvestingssituatie van de buitenlandse posten vormden de achterstanden in het onderhoud van de panden. Uit het Rekenkameronderzoek van 1990 bleek dat nog minstens 32 panden groot onderhoud of renovatie nodig hadden, maar dat de besluitvorming hierover steeds werd uitgesteld. Voor 12 posten achtte de DGB nieuwbouw de meest rendabele oplossing.

In de huisvestingsnotitie uit 1991 worden voor de periode 1991 tot en met 1996 74 onderhouds-, bouw- en renovatieprojecten noodzakelijk geacht, waaronder 23 achterstallig-onderhoudsprojecten. Hiervoor was in totaal f 339,7 miljoen beschikbaar.

De Rekenkamer onderzocht of de termijn van zes jaar en het beschikbare bedrag voldoende waren om de noodzakelijk geachte projecten uit te voeren en de onderhoudsachterstanden weg te werken.

### 5.2. Realisatie projecten

Omdat de DGB gegevens over de uitvoering van projecten niet centraal verzamelt en bewerkt, heeft de Rekenkamer de hierna gepresenteerde gegevens zelf uit verschillende bronnen bijeengebracht.

Dit leverde het volgende beeld op van de realisatie van de 74 in de huisvestingsnotitie genoemde projecten:

**Tabel 1: Overzicht realisatie van in 1991 geplande projecten**

uitvoeringsstadium	aantal	%
gerealiseerd	30	41%
nog in uitvoering	20	27%
nog niet in uitvoering	11	15%
ligt stil	9	12%
geen project geworden	4	5%
<b>totaal</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

Uit de tabel blijkt dat bijna de helft van de in 1991 noodzakelijk geachte projecten inmiddels is gerealiseerd. Van de projecten die nog in uitvoering zijn lopen de meeste al diverse jaren; het grootste deel is gestart in 1992/1993. De verwachting is dat een aanmerkelijk deel van deze projecten in de komende 1 à 2 jaar wordt afgerond. Dit zou betekenen dat in 1996/1997 bijna 70% van de geplande projecten is afgerond.

Van de 23 achterstallig-onderhoudprojecten bleek eenderde deel inmiddels gerealiseerd te zijn. Tot de afgeronde projecten behoren ook een aantal projecten waarvoor besluitvorming jarenlang was uitgesteld. De huisvestingssituatie op de desbetreffende posten bleek aanmerkelijk verbeterd te zijn. De gebruikers van de panden waren over het algemeen zeer positief over de kwaliteit van de realisatie van de projecten.

17% van de achterstallig-onderhoudprojecten is nog in uitvoering en een kwart is ofwel niet doorgedaan ofwel ligt stil. Een kwart van het aantal achterstallig-onderhoudprojecten moet dus nog in uitvoering worden genomen. Uit het onderzoek bleek dat de huisvestingsgebreken bij de desbetreffende posten voortduurden of ernstiger werden. De besluitvorming over deze projecten verliep traag.

De trage besluitvorming werd soms veroorzaakt door plaatselijke omstandigheden, maar ook was in een aantal gevallen de prioriteitstelling de oorzaak van het uitblijven van actie. Zo krijgt bijvoorbeeld de realisatie



van nieuwe posten voorrang in de activiteitenplanning van de dienst. Daarnaast was vastgelegd dat de verbetering van de huisvesting van de 130 kantoren bij het inlopen van onderhoudsachterstanden speciale aandacht zouden krijgen (Memorie van Toelichting begrotingsjaar 1993).

Uit de projectoverzichten vanaf 1993 (de overzichten voor 1991 en 1992 waren niet beschikbaar) blijkt bovendien dat ook andere projecten dan de in 1991 noodzakelijk geachte in uitvoering zijn genomen. De aanleiding hiervoor verschilde. Behalve het urgentie-criterium «nieuwe post» zijn bijvoorbeeld ook personele uitbreidingen op een post, herstructurering van de communicatie-infrastructuur en de beëindiging van huurcontracten van invloed. Dit leidde regelmatig tot wijziging van de projectplanningen.

### 5.3. Financiële realisatie projecten

Overzichten van uitgaven per project over de jaren 1991–1995 bleken niet aanwezig te zijn. De Rekenkamer heeft deze overzichten op basis van gegevens uit de DGB -administratie zelf samengesteld.

Van de 30 gerealiseerde projecten (zie tabel 1) bedroegen de werkelijke kosten (inclusief enkele nog in 1996 verwachte uitgaven) in totaal f 146,5 miljoen. De geschatte kosten voor deze projecten, zoals opgenomen in de huisvestingsnotitie, bedroegen f 101,6 miljoen, een afwijking derhalve van f 44,9 miljoen (44%). Met name bij de grote, al lang lopende projecten waren de afwijkingen ten opzichte van de initiële schattingen aanzienlijk. In Parijs en Moskou waren dit renovatieprojecten, waarbij niet altijd op voorhand duidelijk is welke activiteiten noodzakelijk zijn. In Brussel en Tokio beïnvloedden lokale omstandigheden, zoals een hoog prijspeil, de kostenplanning.

Omdat nog niet alle in 1991 noodzakelijk geachte projecten zijn uitgevoerd en er ook een groot aantal andere projecten is uitgevoerd is een totaalbeeld van de geraamde versus de werkelijke kosten moeilijk te geven.

**Tabel 2: uitgaven voor uitgevoerde projecten en projecten in uitvoering, stand januari 1996 (x f 1 miljoen)**

projecten	uitgaven 1991–1995	verwachte uitgaven 1996	totaal 1991–1996
projecten volgens huisvestingsnotitie	234	29,4	263,4
andere projecten (inclusief nieuwe posten)	54,2	22,8	77,0
Totaal	288,2	52,2	340,4

Uit deze tabel blijkt dat het beschikbare budget voor in de huisvestingsnotitie noodzakelijk geachte projecten (f 339,7 miljoen) nog niet is uitgeput. In theorie is nog f 76,3 miljoen beschikbaar. Maar zoals eerder vermeld is van een kwart van deze projecten de uitvoering nog niet afgerond, is 15% nog niet in uitvoering genomen en ligt 12% stil (zie tabel 1). Voor meer dan de helft van de in de huisvestingsnotitie genoemde projecten zijn dus nog uitgaven te verwachten. De initiële kostenschatting voor de stilliggende projecten bedraagt f 78 miljoen. Bij de projecten waarvan de uitvoering nog moet starten zijn ook enkele grote, bijvoorbeeld de nieuwbouw in Peking/China (schatting f 32 miljoen) en Abuja/Nigeria (schatting f 25 miljoen). Uit de tabel blijkt tevens dat in totaal f 77 miljoen is of wordt besteed aan de realisatie van niet in de huisvestingsnotitie opgenomen projecten.

De Rekenkamer concludeert dat het zeer twijfelachtig is of het huisvestingsprogramma uit 1991 binnen het beschikbaar gestelde budget gerealiseerd kan worden.

#### **5.4. Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat de in 1990 geconstateerde problemen met achterstallig onderhoud bij enkele zeer grote projecten grotendeels zijn opgelost. In totaal is echter nog 17% van de achterstallig-onderhoudsprojecten in uitvoering; een kwart van de achterstallig-onderhoudsprojecten is nog niet in uitvoering genomen. De oorzaak ligt voornamelijk in een veranderde prioriteitenstelling als gevolg van interne en externe ontwikkelingen.

Van de in de huisvestingsnotitie opgenomen renovatie- en bouwprojecten is 15% nog niet in uitvoering genomen.

De Rekenkamer concludeert dat de uitvoering van de in 1991 noodzakelijk geachte onderhouds-, bouw- en renovatieprojecten niet binnen de voorziene periode van zes jaar kan worden afgerond. De in dit kader gedane uitgaven hebben het in 1991 ter beschikking gestelde budget (f 339,7 miljoen) nog niet uitgeput. Vanwege de omvang van de nog voorziene uitgaven acht de Rekenkamer het echter zeer twijfelachtig dat dit budget toereikend zal zijn, ook omdat er f 77 miljoen is of wordt besteed aan niet in de huisvestingsnotitie opgenomen projecten.

Naar de mening van de Rekenkamer blijft aandacht voor de onderhoudsprojecten van groot belang. Zij wijst er bovendien op dat mede voor de uitvoering van deze projecten extra gelden beschikbaar zijn gesteld.

## 6. CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeert dat het van 1991 daterende beleidsplan van de DGB voor de huisvesting van de buitenlandse vestigingen door veranderde inzichten en nieuwe feiten verouderd is. Daardoor is nog steeds weinig inzichtelijk op basis van welke uitgangspunten projecten worden geselecteerd, prioriteiten worden aangebracht of huisvestings-opties worden gekozen.

De ondersteunende processen en het financieel beheer bij de DGB waren duidelijk verbeterd, hoewel nog enkele serieuze knelpunten overbleven. Deze betroffen voornamelijk het ontbreken van management-informatie, de onduidelijkheid bij de posten over de wederzijdse taken en bevoegdheden en de door het ontbreken van terugkoppeling vanuit de posten geringe waarde als beheersinstrument van het centrale onderhoudssysteem en de inventarisadministratie.

De DGB bleek zich voor de aanbesteding van diensten niet aan de Europese regelgeving te houden.

Hoewel men zich bij de DGB bewust is van de risico's rond ambtelijke integriteit, bleken er nauwelijks schriftelijk vastgelegde richtlijnen te zijn. Met name het ontbreken van bepalingen voor functiescheiding acht de Rekenkamer een gemis.

De huisvestingssituatie bij de posten is verbeterd. Bijna de helft van de in 1991 noodzakelijk geachte projecten is inmiddels gerealiseerd. 15% van deze projecten is echter nog niet in uitvoering genomen.

De problemen met achterstallig onderhoud bij enkele zeer grote projecten zijn inmiddels grotendeels opgelost.

Een kwart van de achterstallig-onderhoudsprojecten is echter nog niet in uitvoering genomen. Het belangrijkste hulpmiddel bij het plannen van onderhoud, het Onderhoudssysteem Gebouwen Buitenland, voldoet volgens de Rekenkamer door zijn centrale opzet en het ontbreken van terugkoppeling vanuit de posten niet.

De Rekenkamer concludeert uit haar onderzoek dat de uitvoering van de in 1991 noodzakelijk geachte onderhouds-, bouw- en renovatieprojecten niet binnen de voorziene periode van zes jaar kan worden afgerond. De in dit kader gedane uitgaven hebben weliswaar het in 1991 ter beschikking gestelde budget (f 339,7 miljoen) nog niet uitgeput. Vanwege de omvang van de nog voorziene uitgaven acht de Rekenkamer het echter twijfelachtig dat dit budget toereikend zal blijken te zijn.

## 7. AANBEVELINGEN

De Rekenkamer beveelt aan met voorrang het beleidsplan te actualiseren en te voorzien van een betere explicitering van uitgangspunten en criteria. Alleen dan is een verantwoorde selectie en prioritering mogelijk, kunnen financiële, personele en planmatige consequenties worden aangegeven en kan een uitvoerbare projectenplanning worden opgesteld.

Om de continuïteit van de projectuitvoering te bevorderen zou de schriftelijke informatie over de verdeling van taken en bevoegdheden aan de posten verbeterd moeten worden.

Voorts wijst de Rekenkamer op het belang van schriftelijke evaluatie van de projecten om te voorzien in deugdelijke managementinformatie.

De Rekenkamer is van mening dat de DGB zich op alle punten aan de richtlijnen voor Europese aanbesteding moet houden, omdat nu het risico van een aanzienlijke boete aanwezig is.

Om de risico's rond ambtelijke integriteit te verminderen dienen op zijn minst in de beschrijving van de administratieve organisatie richtlijnen voor functiescheiding te worden opgenomen en nageleefd.

De Rekenkamer beveelt aan bij de oplevering van projecten meer aandacht te besteden aan de afspraken over de exploitatie van de panden om achterstallig onderhoud op nieuwe panden te voorkomen.

Voorts blijft aandacht voor de categorie onderhoudsprojecten van groot belang. De Rekenkamer wijst erop dat speciaal hiervoor extra gelden beschikbaar zijn gesteld.

Door de decentralisatie-ontwikkelingen op het ministerie en de herijking van het buitenlands beleid komt het zwaartepunt van de uitvoering van diverse taken steeds meer bij de posten te liggen. Naar de mening van de Rekenkamer is daarom bezinning op de primaire taken van de DGB op zijn plaats. Daarbij zou kunnen worden bezien welke huisvestingstaken gezien de benodigde deskundigheid en ervaring centrale uitvoering behoeven en welke taken, bijvoorbeeld op het gebied van onderhoud en inrichting, decentraal kunnen plaatsvinden.

Voorts zou vastgesteld dienen te worden tot welke informatie-uitwisseling dit dient te leiden.

## 8. REACTIE MINISTER

De minister van Buitenlandse Zaken stelt in zijn reactie dat het achterstallig onderhoud aan de Rijkspanden in 1991 werd geschat op f 136 miljoen. Omdat financiering via leaseconstructies een onderwerp van breder kabinetsberaad was, werd vooralsnog volstaan met een suppletie van f 100 miljoen over een periode van 5 jaar. De conclusie van de Rekenkamer dat in 1996/1997 70% van de achterstand zal zijn weggewerkt spoort daarmee volgens de minister met de investeringsbeslissing. De voortgang inzake de uitvoering van de categorie onderhoudprojecten zal ook in 1997 met grote aandacht door de DGB worden gevolgd.

Ten aanzien van de Notitie Huisvestingsbeleid merkt de minister op dat bij het verschijnen werd afgesproken dat deze eind 1996 zou worden herzien. Volgens hem zou het huisvestingsbeleid op zich vanuit de doelstellingen geen ingrijpende wijziging behoeven, maar de inventarisatie van huisvestingsproblemen, de kalender voor de oplossing van die problemen en de financiering ervan zouden wel aan de orde komen.

Over het centraal onderhoudssysteem merkt de minister op dat inmiddels aansluiting is gezocht en gevonden bij de bestedingsplancycclus die is opgezet om decentralisatie van bevoegdheden naar de posten te faciliteren. Daarnaast is de opzet gereed van een gebruikershandboek voor een verantwoorde exploitatie na de oplevering van een nieuw gebouw. Bovendien wordt op dit moment een decentraal Goederen Informatie Systeem (GIS) ontwikkeld. Met deze voorzieningen wordt, aldus de minister inhoud gegeven aan de gewenste afbakening van enerzijds de concern-taken van de DGB en anderzijds de taken van de posten als verantwoordelijke gebruikers van roerende en onroerende zaken.

De minister stelt dat de herijking van het buitenlands beleid een omvangrijke reorganisatie van zowel het postennetwerk als het departement tot gevolg heeft. Als laatste onderdeel van deze reorganisatie zal onderzocht worden hoe de effectiviteit van de ondersteunende diensten verder kan worden vergroot. Te denken valt volgens de minister aan een bredere inzet van aanwezige deskundigheid, de onderlinge samenhang van operationele voornemens, het financieel beheer, de uniformiteit van procedures en regelgeving en de koppeling tussen beleid en beheer. De minister verwacht dat dit onderzoek begin 1997 begint. De conclusies zullen in de loop van 1997 onder andere worden gebruikt bij een reorganisatie van de ondersteuning op materieel gebied. Op deze reorganisatie is een voorschot genomen door het oprichten van het Expertise Centrum Inkoop (ECI), dat zorg zal gaan dragen voor onder meer de doelmatigheid en de rechtmatigheid van aanbestedingen van goederen en diensten. Ook is een Projectteam Automatisering ingesteld, dat zich bezig zal gaan houden met het beheer van de informatievoorziening bij de verschillende dienstonderdelen.

De minister zegde toe dat bij de voorgenomen reorganisatie de definitieve vastlegging van de AO eveneens aan de orde zal komen.

Een decentraal toegankelijke verplichtingenregistratie waarmee alle betrokken dienstonderdelen een genormeerde en transparante verplichtingenregistratie kunnen voeren was in voorbereiding.

Om de voorlichting aan de posten over de rolverdeling tussen de DGB als directievoerder bij bouwprojecten en de posten als toekomstige gebruikers te intensiveren zou hierover binnenkort een brochure verschijnen.

Tot slot sprak de minister zijn waardering uit over de constatering van de Rekenkamer dat de huisvestingssituatie op de posten is verbeterd. Naar zijn mening heeft de rapportage een nuttige bijdrage geleverd aan de doelmatigheid van de exploitatiefase en de rechtmatigheid van de werkprocessen.

## 9. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer stelt vast dat de minister inmiddels voor een aantal onderdelen van de gebouwenproblematiek maatregelen heeft genomen of actie in gang heeft gezet. Zij wacht de resultaten met belangstelling af. De Rekenkamer hecht in dit verband grote waarde aan het onderzoek naar de mogelijkheden tot verhoging van de effectiviteit van de ondersteunende diensten van het ministerie, waaronder de DGB. Uit dit onderzoek zal naar haar mening onder andere naar voren moeten komen hoe het beheer van gebouwen (waaronder het onderhoud en het inventarisbeheer), gegeven de decentralisatie van bevoegdheden naar de posten, het best tot zijn recht komt. Omdat de resultaten van dit onderzoek pas op termijn beschikbaar komen, blijft ook nu aandacht voor de gebouwenproblematiek en de DGB van belang. De Rekenkamer doelt onder andere op een spoedige implementatie van de maatregelen ter voorkoming van achterstallig onderhoud bij nieuwe gebouwen. De Rekenkamer is daarnaast van mening dat de administratieve organisatie van de DGB niet alleen definitief moet worden vastgesteld maar ook aangepast, mede met het oog op haar opmerkingen in het kader van de handhaving van de ambtelijke integriteit. De Rekenkamer herhaalt haar standpunt dat projectevaluaties en de daaruit voortvloeiende managementinformatie kunnen bijdragen aan een verantwoorde besluitvorming over de uitvoering van projecten.

De Rekenkamer is van mening dat gezien de ontwikkelingen op het ministerie in het kader van de herijking van het buitenlands beleid de Notitie Huisvesting een diepgaander herziening behoeft dan uitsluitend een nieuwe inventarisatie van de huisvestingsproblemen. Ook de explicitering van uitgangspunten, zoals de keuze voor koop, huur of nieuwbouw, de financieringswijzen en prioriteitenstelling, verdient grote aandacht, gezien de noodzaak om nog bestaande achterstanden in te lopen en toekomstige te voorkomen. De Rekenkamer wijst in dit verband wederom op haar conclusie dat de uitvoering van het in 1991 noodzakelijk geachte onderhouds-, bouw- en renovatieprojecten niet binnen de voorziene periode van zes jaar kan worden afgerond. Aan het eind van die periode zal waarschijnlijk bijna 70% van de geplande projecten zijn afgerond. Het budget zal dan echter naar verwachting zijn uitgeput, mede omdat ook andere projecten dan gepland zijn uitgevoerd. In dit verband betreurt de Rekenkamer het dat de minister niet ingaat op haar conclusie over de verwachte ontoereikendheid van het budget. Aan dit vraagstuk ware aandacht te besteden.