

Vervolgonderzoek Inkoop en contractbeheer van ICT

juni 2010

Voorwoord

Het belang van ICT binnen de gemeente Amsterdam neemt steeds verder toe. De met ICT gemoeide uitgaven zijn dan ook hoog. Volgens de meest recente inventarisatie bedroegen de ICT-uitgaven in 2009 ongeveer € 125 miljoen.

In september 2007 publiceerde de rekenkamer het rapport *Inkoop en contractbeheer van ICT*. Uit het rapport 2007 kwam naar voren dat de gemeente niet beschikte over een meerjarig informatiebeleidsplan met daarin opgenomen de ICT-ambities. De rekenkamer concludeerde dat hierdoor de gemeente het risico loopt meer geld uit te geven aan ICT-investeringen dan voor een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering noodzakelijk is. Verder zag de rekenkamer mogelijkheden de risico's van grote ICT-projecten te beperken door meer gebruik te maken van projectmanagementsystemen. Ook concludeerde de rekenkamer dat de gemeente op de ICT-kosten van werkplekken kon besparen door uniformering en standaardisering van hardware en software.

Naar aanleiding van de bevindingen gaf de rekenkamer 8 aanbevelingen aan het college. In de bestuurlijke reactie gaf het college aan 4 aanbevelingen geheel over te nemen en 4 gedeeltelijk. Het belangrijkste argument voor het college om aanbevelingen gedeeltelijk over te nemen was het voorkomen dat centraal toezicht tot onnodige bureaucratie zou leiden. In het vervolgonderzoek beoordeelde de rekenkamer in hoeverre het college van B&W de oorspronkelijke 8 aanbevelingen heeft opgepakt.

Momenteel ontwikkelt de gemeente ingrijpende plannen voor de herziening van het gemeentelijk ICT-stelsel. De herziening van het gemeentelijk ICT-stelsel heeft als motto *generiek waar mogelijk, verbijzondering waar noodzakelijk*. De gemeente concentreert nu de verantwoordelijkheid van ICT-beleid en uitvoering bij de nieuwe dienst ICT. In dit vervolgonderzoek betrok de rekenkamer eveneens - waar mogelijk en relevant - de voorgenomen herziening van het gemeentelijk ICT-stelsel.

Dit vervolgonderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdragen van medewerkers van de gemeente Amsterdam, in het bijzonder van de 6 onderzochte diensten: Bestuursdienst Amsterdam, dienst ICT, dienst Persoons- en Geo-Informatie, Haven Amsterdam, GGD Amsterdam en dienst Stadstoezicht. Het onderzoeksteam bestond uit de heren drs. J.P. Kooij en E.G. Visser RA (projectleider).

Op 11 mei 2010 stelde de directeur Rekenkamer, de heer dr. V.L. Eiff, het concept-rapport vast en verzond dit aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Op 1 juni 2010 legde de heer Eiff zijn functie neer vanwege het verstrijken van zijn benoemingstermijn. De reactie van het college is in dit rapport integraal opgenomen, maar niet voorzien van een nawoord van de directeur rekenkamer, omdat de reactie na het vertrek van de directeur is ontvangen.

Rekenkamer Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting vervolgonderzoek	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding onderzoek	13
1.2 Onderzoeksvragen en aanpak	13
1.3 Leeswijzer	14
2 Samenvatting rapport september 2007	15
2.1 Reikwijdte en aanpak onderzoek	15
2.2 Conclusies oorspronkelijk rapport	16
2.3 Aanbevelingen oorspronkelijk rapport	18
2.4 Bestuurlijke reactie op het rapport en nawoord rekenkamer	18
3 Behandeling rapport door de gemeenteraad	19
3.1 Bevindingen	19
3.2 Conclusie	19
4 Uitvoering aanbevelingen	21
4.1 Aanbeveling 1: Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten	21
4.2 Aanbeveling 2: Bespaar op ICT-kosten bij de werkplekken	29
4.3 Aanbeveling 3: Leef de Europese aanbestedingsregels na	33
4.4 Aanbeveling 4: Versterk het ICT-inkoopbeleid en ICT-inkoopproces van diensten	35
4.5 Aanbeveling 5: Verplichte deelname aan alle ICT-raamcontracten	38
4.6 Aanbeveling 6: Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT	40
4.7 Aanbeveling 7: Versterk het gemeentelijk ICT-beleid	44
4.8 Aanbeveling 8: Verbeter de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de bedrijfsvoering	49
4.9 Eindconclusies uitvoering aanbevelingen september 2007	52
5 Bestuurlijke reactie	59
Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde documenten	63
Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde personen	65
Bijlage 3 - Lijst van afkortingen en begrippen	67
Bijlage 4 - Samenvatting en conclusies oorspronkelijk rapport (sept 2007)	69

Samenvatting vervolgonderzoek

Rapport september 2007

De rekenkamer bracht in september 2007 het rapport uit over inkoop- en contractbeheer van ICT. De centrale vraag van dit onderzoek was:

Vindt de inkoop van ICT door de gemeente Amsterdam doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaats?

De ICT-uitgaven van de gemeente Amsterdam zijn groot. Volgens de meest recente inventarisatie uit 2009 bedragen deze uitgaven ongeveer € 125 miljoen.¹ Uit het rekenkameronderzoek van september 2007 kwam naar voren dat de 6 onderzochte diensten de inkoop en het contractbeheer van ICT - na de in het verleden onvoldoende beheerste projecten (Haven Management Systeem en Parkeer Management Systeem) - behoorlijk hebben verbeterd. Wel constateerde de rekenkamer dat de financiële administraties van de diensten nog niet waren toegesneden op het bewaken van ICT-projecten en dat projecten veelal niet werden geaudit.

Positief was de rekenkamer in 2007 ook over de ontwikkeling van plannen om het beleid voor het gebruik van ICT beter en meer centraal vorm te geven. Zo had het college voor het de gemeentelijke ICT en informatievoorziening een Handboek Architectuur vastgesteld en was er een start gemaakt om de automatisering van 8 diensten fasegewijs onder te brengen bij de (toenmalige) nieuwe dienst Servicehuis ICT. De rekenkamer constateerde echter dat een samenhangend beleidsdocument waarin de bestuurlijke ambities op ICT-gebied waren vastgelegd nog ontbrak en dat het Servicehuis ICT (SHI) een 'moeizame start' doormaakte. De rekenkamer concludeerde dat het SHI op dat moment nog geen zichtbare resultaten had opgeleverd.

Door uniformering en standaardisatie van hardware en software zag de rekenkamer verdere besparingsmogelijkheden op de ICT-kosten van de werkplekken. Ook signaleerde de rekenkamer de nodige ruimte voor verdere versterking van centraal toezicht om de naleving van de normen voor het gebruik van standaarden voor hardware, software, projectmanagementmethodes en de inkoop van ICT.

Op grond van de geconstateerde tekortkomingen en verbeterpunten concludeerde de rekenkamer dat de verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de ICT-(inkoop)beleid noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de bevindingen gaf de rekenkamer 8 aanbevelingen aan het college.

¹ Metri, *Uitgaveninventarisatie ICT Gemeente Amsterdam*, 10 juni 2009

In de bestuurlijke reactie gaf het college aan 4 aanbevelingen over te nemen en 4 slechts gedeeltelijk. Het belangrijkste argument van het college om aanbevelingen gedeeltelijk over te nemen was het voorkomen van onnodige bureaucratie door het versterken van centraal toezicht op decentraal gevoerd ICT (inkoop-)beleid.

Uitvoering aanbevelingen

In onderstaande tabel zijn de oordelen van de rekenkamer samengevat over de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport van september 2007.

Tabel S.1 - Uitvoering aanbevelingen

Aanbeveling	Overgenomen September 2007	Uitgevoerd april 2009
1. Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten	Geheel	Deels
2. Bespaar op ICT-kosten bij de werkplekken	Geheel	Deels
3. Leef de Europese aanbestedingsregels na	Geheel	Ja
4. Versterken van ICT-inkoopbeleid en inkoopproces van diensten	Geheel	Ja
5. Verplichte deelname aan de drie ICT-raamcontracten	Gedeeltelijk	Nee
6. Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT	Gedeeltelijk	Deels
7. Versterk het gemeentelijk ICT beleid	Gedeeltelijk	Deels
8. Verbeter de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de ICT-bedrijfsvoering	Gedeeltelijk	Nee

De rekenkamer constateert dat 2 aanbevelingen in uitvoering zijn genomen en 4 gedeeltelijk. De rekenkamer signaleert bij haar vervolgonderzoek positieve ontwikkelingen bij de afzonderlijke diensten om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inkopen en het contractbeheer van ICT te verhogen. Voorbeelden hiervan zijn het toenemende gebruik van raamcontracten voor ICT en standaard projectmanagementmethodes door diensten. Centraal inzicht en toezicht op het ICT-beleid van diensten is volgens de rekenkamer nog steeds noodzakelijk om de kwaliteit van het ICT-beleid gemeentebreed verder te verhogen.

De rekenkamer is dan ook positief over de huidige herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel. De kern van de herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel is het concentreren van de verantwoordelijkheid van ICT-beleid en uitvoering bij de nieuwe dienst ICT. Deze herziening is het gevolg van de constatering in het rapport 'Doorlichting IT' van McKinsey dat het gemeentelijk ICT-stelsel versnipperd, inefficiënt en een bedreiging is voor de realisatie van bestuurlijke ambities. De rekenkamer concludeert dat de voorgenomen herziening met de centrale rol voor de nieuwe dienst ICT bijdraagt aan een versterking van het gemeentelijke ICT-beleid.

De herziening van het ICT-stelsel verloopt in een hoog tempo. Met de oprichting van de dienst ICT en het opstellen van de eerste versie van het *Realisatieplan 2010-2014* heeft de gemeente al belangrijke mijlpalen bereikt. Definitieve keuzes over de inrichting en de financiële kaders van het nieuwe ICT-stelsel moeten echter nog gemaakt worden. In het *Realisatieplan 2010-2014* raamt de dienst ICT de benodigde investeringen op € 70 tot € 100 miljoen. De verwachte structurele besparingen op de gemeentelijke ICT-kosten bedragen na 2014 tussen de € 20 en € 30 miljoen op jaarbasis. De rekenkamer constateert dat de verwachte besparingen weergeven welke besparingen dienst ICT *wenselijk* acht en dat deze besparingen nog niet zijn onderbouwd. De verwachte resultaten van afzonderlijke projecten of programma's van het *Realisatieplan 2010-2014* moeten nog in business cases worden uitgewerkt. Om die reden is niet te beoordelen of de besparingsdoelstelling in het *Realisatieplan 2010-2014* realistisch is. In de huidige ramingen is verder onduidelijk voor welk deel van de verwachte besparingen de dienst ICT verantwoordelijk is en voor welk deel de decentrale diensten.

De rekenkamer constateert dat haar aanbeveling voor een evaluatie van het Servicehuis ICT niet volledig is uitgevoerd. De gemeente analyseerde niet in hoeverre het Servicehuis ICT haar financiële besparingsdoelstellingen heeft bereikt. De rekenkamer ziet parallellen tussen de huidige herziening van het ICT-stelsel met een centrale rol voor de dienst ICT en de oprichting van het Servicehuis ICT in 2005. De overwegingen en redenen voor het oprichten van het Servicehuis ICT zijn vrijwel identiek aan het geschetste beeld van het gemeentelijk ICT-stelsel door McKinsey in 2008. Dit vrijwel ongewijzigde beeld impliceert dat Servicehuis ICT de beoogde doelstellingen niet heeft gerealiseerd. De rekenkamer is van mening dat een volledige evaluatie waardevolle informatie kan opleveren voor de inrichting van het nieuwe gemeentelijke ICT-stelsel en de dienst ICT en de besluitvorming hierover door de gemeenteraad.

Aanvullende adviezen

De huidige herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel is van grote invloed op het toekomstige ICT-(inkoop)beleid van de gemeente. De dienst ICT raamt de benodigde investeringen voor deze herziening in het *Realisatieplan 2010-2014* op € 70 tot € 100 miljoen in de periode 2010-2014. De verwachte besparingen van deze herziening bedragen, vanaf 2014, structureel tussen de € 20 en € 30 miljoen op jaarbasis².

² In de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders, vastgesteld op 22 juni 2010, geeft het college aan dat de ambitie is om - naast een kwaliteitsverbetering - te streven naar een structurele besparing van € 21,4 miljoen.

Vanwege het grote belang van de huidige herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel geeft de rekenkamer de volgende 3 aanvullende adviezen:

1. *Onderbouw de besparingsdoelstellingen en stel vast welke bijdragen de afzonderlijke diensten moeten leveren aan de besparingsdoelstelling*
De dienst ICT verwacht met de herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel vanaf 2014 een jaarlijkse besparing te bereiken op gemeentelijke ICT kosten van tussen de € 20 en € 30 miljoen. Deze besparing moet uiteindelijk door de dienst ICT en de decentrale diensten gezamenlijk bereikt worden. De dienst ICT streeft naar marktconforme tarieven voor haar producten en dienstverlening, de decentrale diensten zijn verantwoordelijk voor de omvang van het gebruik van deze producten en dienstverlening. Vanwege deze gedeelde verantwoordelijkheid adviseert de rekenkamer bij het vaststellen van de besparingsdoelstellingen in het *Realisatieplan 2010-2014* expliciet te bepalen welke diensten in welke mate voor de besparingen verantwoordelijk zijn. Alleen op deze wijze is het mogelijk om de besparingstaakstelling voor de gemeente als geheel goed te bewaken.
2. *Informeer de gemeenteraad regelmatig over de voortgang van het realisatieplan*
De doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke dienstverlening is steeds meer afhankelijk van de toepassing van ICT. De omvang van de benodigde investeringen en de verwachte besparingen van het *Realisatieplan 2010-2014* zijn groot. De rekenkamer adviseert het college de gemeenteraad regelmatig te informeren over de inhoudelijke en financiële voortgang van de uitvoering van het realisatieplan.
3. *Versterk de ICT-controlfunctie binnen de gemeente*
De rekenkamer signaleert dat versterking van gemeentebreed inzicht in en toezicht op ICT noodzakelijk is om het de kwaliteit van de gemeentelijke ICT verder te verbeteren. Om deze reden onderstreept de rekenkamer het belang van de voorgenomen centralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het nieuwe ICT-stelsel bij de dienst ICT. Een onderdeel hiervan is het ontwikkelen van een ICT-controlfunctie. De ICT-controlfunctie zal er op moeten toezien dat de ICT-kosten inzichtelijk worden gemaakt en dat de gemeentelijke ICT-standaarden voor de basisinfrastructuur, de hardware, de software, de backupvoorzieningen en de toegangsbeveiliging worden nageleefd.

Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Op 22 juni 2010 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. In deze reactie is puntsgewijs ingegaan op de aanvullende adviezen. Hieruit blijkt dat het college alle 3 aanvullende adviezen overneemt.

Ten aanzien van advies 1 geeft het college aan uit te gaan van een besparingsdoelstelling op € 21,4 miljoen op jaarbasis, maar dat het vaststellen van de besparing per dienst of stadsdeel niet voor de begroting 2011 zal zijn afgerond.

Advies 2 over de informatievoorziening aan de gemeenteraad wil het college invullen door een halfjaarlijkse rapportage aan de Raadscommissie ICT en het organiseren van expertmeetings.

Advies 3 over het versterken van het gemeentebreed inzicht en toezicht op ICT geeft het college aan dat de Dienst ICT hiervoor ambtelijk verantwoordelijk is en dat deze dienst - op basis van een in 2010 uit te voeren risicoanalyse - hiervoor een meerjaren controlplan zal opstellen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In september 2007 heeft de Rekenkamer Amsterdam het rapport *Inkoop en contractbeheer van ICT* aangeboden aan de gemeenteraad. Twee jaar later (december 2009) is de rekenkamer nagegaan hoe het college uitvoering heeft gegeven aan onze 8 aanbevelingen over het ICT (inkoop)beleid. De bevindingen en conclusies van dit vervolgonderzoek zijn in dit rapport weergegeven.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate zijn de aanbevelingen door het college overgenomen?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?
3. Tot welke resultaten en effecten hebben de beleidswijzigingen geleid bij het projectmanagement van nieuwe grote ICT-projecten?

Voor de eerste 2 vragen van ons onderzoek hebben wij ons gebaseerd op de schriftelijke reacties van de 6 onderzochte diensten: de Bestuursdienst, Dienst Persoons- en Geo-informatie (DPG), Dienst Stadstoezicht (Stadstoezicht), GGD Amsterdam, Haven Amsterdam en de Dienst ICT (DICT, voor 2010: Servicehuis ICT - SHI). De rekenkamer onderzocht de onderbouwing van deze reacties aan de hand van aangeleverde documentatie. Aanvullend zijn interviews met betrokken ambtenaren van de 6 onderzochte diensten gehouden.

Voor de derde vraag van ons onderzoek onderzochten wij in hoeverre in de opzet en bestaan van het projectmanagement van 6 projecten gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer omtrent het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten. Hiervoor selecteerden wij de volgende projecten:

- Bestuursdienst: Digitaal Archief
- DPG: Prometheus
- Stadstoezicht: PIP 2
- GGD: Chlamydia screening
- Haven Amsterdam: CRM
- DICT: Basis ICT

1.3 Leeswijzer

Dit rapport begint met de samenvatting en hoofdconclusies van het rapport *Inkoop en contractbeheer van ICT* van september 2007 en de reactie op dit rapport van het college (hoofdstuk 2). Een uitgebreide samenvatting van het oorspronkelijke rapport is in bijlage 4 opgenomen. In hoofdstuk 3 komt de behandeling van het rekenkamerrapport in de gemeenteraad aan bod. In hoofdstuk 4 beschrijven wij op welke wijze het college uitvoering gaf aan de aanbevelingen van de rekenkamer en tot welke resultaten en effecten dit heeft geleid. Dit hoofdstuk eindigt met conclusies en nadere adviezen.

2 Samenvatting rapport september 2007

2.1 Reikwijdte en aanpak onderzoek

De rekenkamer onderzocht in 2007 het inkoop en contractbeheer van ICT door de gemeente Amsterdam, met als centrale vraag:

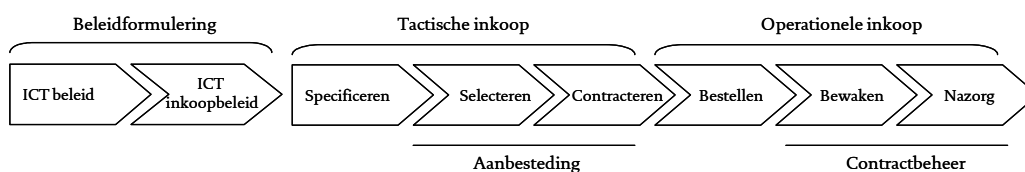
Vindt de inkoop van ICT door de gemeente Amsterdam doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaats?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in zeven onderzoeksvragen:

1. Wat is de kwaliteit van het gemeentelijke beleid voor de inkoop van ICT?
2. Wat is de kwaliteit van het ICT-inkoopbeleid van zes onderzochte diensten?
3. Hoe ziet het ICT-inkoopbeleid eruit bij de zes diensten?
4. Hoe verhouden de ICT-kosten voor werkplekken zich tussen de diensten?
5. Hoe worden grootschalige ICT-projecten binnen de gemeentelijke diensten uitgevoerd?
6. Hoe ziet de bestuurlijke informatievoorziening over de inkoop van ICT eruit?
7. Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol?

In dit onderzoek hanteerde de rekenkamer een brede definitie van inkoop, waardoor zowel de aanbesteding als het contractbeheer zijn onderzocht. Onderstaande figuur maakt duidelijk dat naar het oordeel van de rekenkamer voorafgaand aan het inkopen een beleid moet zijn geformuleerd, zodat is gewaarborgd dat de inkopen passen binnen (ICT-)doelen van de gemeente.

Figuur 1.1 - Inkoopproces en beleidsformulering



Het onderzoek van september 2007 richtte zich op de centrale stad voor wat betreft het opstellen en het coördineren van het ICT-(inkoop)beleid. Daarnaast heeft de rekenkamer zich gericht op de praktijk van inkoop en contractbeheer bij 6 gemeentelijke diensten, te weten: Bestuursdienst Amsterdam, Dienst Persoonsgegevens, Dienst Stadstoezicht, GGD Amsterdam, Haven Amsterdam en het Servicehuis ICT.

Hierbij is voor elk van de 6 diensten onderzocht:

- het decentraal gevoerde ICT-inkoopbeleid en de gevolgde inkoopprocedures;
- de kosten per ICT-werkplek;
- de uitvoering van een grootschalig ICT-project.

Tot slot heeft de rekenkamer de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening over de inkoop ICT onderzocht, onder meer de informatie die de raad hierover ontvangt.

2.2 Conclusies oorspronkelijk rapport

De ICT-uitgaven van de gemeente Amsterdam zijn groot.³ Uit het rekenkameronderzoek van september 2007 kwam naar voren dat de 6 onderzochte diensten de inkoop en het contractbeheer van ICT - na de in het verleden onvoldoende beheerste projecten (Haven Management Systeem en Parkeer Management Systeem) - behoorlijk hebben verbeterd. Wel constateerde de rekenkamer dat de financiële administraties van de diensten nog niet waren toegesneden op het bewaken van ICT-projecten en dat projecten veelal niet werden geaudit.

Positief was de rekenkamer ook over de ontwikkeling van plannen om het beleid voor het gebruik van ICT beter en meer centraal vorm te geven. Zo had het college voor het de gemeentelijke ICT en informatievoorziening een Handboek Architectuur vastgesteld en was er een start gemaakt om de automatisering van 8 diensten fasegewijs onder te brengen bij de (toenmalige) nieuwe dienst Servicehuis ICT. De rekenkamer constateerde echter dat een samenhangend beleidsdocument waarin de bestuurlijke ambities op ICT-gebied waren vastgelegd nog ontbrak en dat het Servicehuis ICT (SHI) een 'moeizame start' doormaakte. De rekenkamer concludeerde dat het SHI op dat moment nog geen zichtbare resultaten had opgeleverd.

Door uniformering en standaardisatie van hardware en software zag de rekenkamer verdere besparingsmogelijkheden op de ICT-kosten van de werkplekken. Ook signaleerde de rekenkamer de nodige ruimte voor verdere versterking van centraal toezicht om de naleving van de normen voor het gebruik van standaarden voor hardware, software, projectmanagementmethodes en de inkoop van ICT.

Op grond van de geconstateerde tekortkomingen en verbeterpunten concludeerde de rekenkamer dat de verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de ICT-(inkoop)beleid noodzakelijk is. Ten aanzien van de ICT-inkopen stelde de rekenkamer verder vast dat de inkopen rechtmatig plaatsvinden.

³ Metri, *Uitgaveninventarisatie ICT Gemeente Amsterdam*, 10 juni 2009: totale ICT-uitgaven € 125 miljoen.

Hierna volgt een samenvatting van de positieve aspecten en de geconstateerde tekortkomingen, zoals in het rapport van september 2007 is beschreven.

Positieve aspecten die de rekenkamer bij de gemeente en de onderzochte diensten ziet:

- De gemeente heeft recent initiatieven genomen om het beleid over het gebruik van ICT beter en meer centraal vorm te geven.
- De zes onderzochte diensten zetten de benodigde juridische kennis in bij de inkoop en houden zich aan de ICT-inkoopvoorwaarden van de gemeente.
- De kosten per ICT-werkplek zijn gemiddeld lager dan bij Nederlandse gemeenten. Dit terwijl de *afgesproken* kwaliteit van de dienstverlening (beheer en onderhoud) hoger ligt dan het Nederlandse gemiddelde.
- De onderzochte ICT-projecten zijn rechtmatig aanbesteed.
- ICT-projecten blijven binnen het oorspronkelijke budget. Dit komt vooral doordat contracten een fixed price hebben.
- Het college van B&W voorziet de gemeenteraad van informatie over ICT zodat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol kan vervullen.

Daarnaast constateert de rekenkamer een aantal belangrijke tekortkomingen bij de inkoop van ICT:

- Het Servicehuis ICT waarin de inkoop van ICT voor acht diensten is gebundeld, kende een moeizame start en heeft nog niet geleid tot zichtbare resultaten.
- De zes onderzochte diensten hebben geen of nauwelijks beleid geformuleerd over het gebruik en de inkoop van ICT. Dit draagt niet bij aan een transparante en doelmatige inkoop.
- Het inkoopproces van de diensten is onvoldoende vastgelegd. Daarnaast wordt geen gebruik gemaakt van geautomatiseerde bestel- en contract-beheersystemen en contractregistratiesysteem met een signaleringsfunctie.
- De onderzochte diensten kennen aanzienlijke verschillen in de ICT-kosten van een werkplek. De rekenkamer leidt hieruit af dat bij een aantal diensten besparing op de ICT-kosten van de werkplekken mogelijk is.
- Vijf van de zes onderzochte ICT-projecten hebben een langere doorlooptijd dan gepland. Drie van de zes kennen een verandering in scope die veroorzaakt is door veranderingen in de politiek bestuurlijke omgeving.
- De uitvoering van de onderzochte ICT-projecten kan in een aantal gevallen doelmatiger door gebruik te maken van gangbare projectmanagementmethodes, externe auditing en betere financiële administratie.
- De paragraaf bedrijfsvoering in het jaarplan en het jaarverslag geeft een onvolledig beeld over ICT. Dit komt doordat de invulling van de bedrijfsvoeringsverklaringen door diensten verschilt. De controle hierop is beperkt.
- De paragraaf bedrijfsvoering in het jaarplan en het jaarverslag is een magere invulling van de wettelijke verplichting van het college van B&W om periodiek onderzoek te doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur (Gemeentewet artikel 213a).

2.3 Aanbevelingen oorspronkelijk rapport

De rekenkamer deed het college van B&W 8 aanbevelingen met betrekking tot inkoop en contractbeheer van ICT:

1. Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten
2. Bespaar op ICT-kosten bij de werkplekken
3. Leef de Europese aanbestedingsregels na
4. Versterken van ICT-inkoopbeleid- en inkoopproces van diensten
5. Verplichte deelname aan de drie ICT-raamcontracten
6. Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT
7. Versterk het gemeentelijk ICT-beleid
8. Verbeter de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de ICT-bedrijfsvoering

2.4 Bestuurlijke reactie op het oorspronkelijk rapport en nawoord rekenkamer

Het college gaf in zijn reactie aan dat het 4 aanbevelingen geheel (1 t/m 4) en 4 aanbevelingen gedeeltelijk (5 t/m 8) overneemt. De rekenkamer constateerde evenwel dat het college soms niet duidelijk is over wat het concreet gaat doen. De rekenkamer raadde de gemeenteraad aan om het college te vragen hoe zij concrete uitvoering zal geven aan de aanbevelingen.

3 Behandeling rapport door de gemeenteraad

3.1 Bevindingen

Het rapport van de rekenkamer is behandeld in de vergadering van de raadscommissie voor Ruimtelijke Ordening, Grondzaken, Waterbeheer en ICT ('ROW en ICT') van 7 november 2007. Op verzoek van het raadslid de heer Van Drooge was het rapport geagendeerd voor deze vergadering.

Tijdens de behandeling van het rapport gaven 2 raadsleden aan behoefte te hebben, in overeenstemming met de aanbeveling van de rekenkamer, aan een evaluatie van het Servicehuis ICT. De wethouder antwoordde echter dat evaluatie van het Servicehuis ICT op dat moment te voorbarig was.

Eén raadslid verzocht, naar aanleiding van aanbeveling 5, om meer informatie over het gebruik van raamcontracten binnen de gemeente. De wethouder gaf aan dat gezien het hoge percentage van deelnemende diensten aan raamcontracten (92%) verplichting in het gebruik niet voor de hand ligt.

Ten slotte merkten 4 raadsleden op dat zij een verbetering van de informatievoorziening over ICT-projecten door het college aan de gemeenteraad wensen. Hierbij vroegen zij met name naar de mogelijkheid om alle grote ICT-projecten in de commissie ROW en ICT te bespreken. De wethouder ontraadde dit.

De behandeling van het rapport in de commissie ROW en ICT leidde niet tot het besluit om het rapport ook aan de gemeenteraad voor te leggen.

3.2 Conclusie

Het rapport van de rekenkamer is in de commissie ROW en ICT op 7 november 2007 besproken. De conclusies en aanbevelingen uit het rapport en de bestuurlijke reactie waarin 4 aanbevelingen geheel en 4 aanbevelingen gedeeltelijk worden overgenomen wordt door de commissie uiteindelijk voor kennisgeving aangenomen.

4 Uitvoering aanbevelingen

4.1 Aanbeveling 1: Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten

4.1.1 Aanbeveling rekenkamer (rapport september 2007)

Het college van B&W kan een bijdrage leveren aan de verbetering van het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten bij de diensten op de volgende wijze:

- Schrijf de diensten het gebruik van gangbare projectmanagementmethodes voor. Belangrijke onderdelen daarbinnen zijn:
 - Het opstellen van deugdelijke kosten-batenanalyse waarin de kosten en baten van het project zijn opgenomen inclusief de werkelijk interne kosten.
 - Het extern auditen van de projecten (vooraf, tijdens en achteraf).
 - Het beter inrichten van de projectadministratie, zodat informatie over de financiële voortgang van het projecten tijdig en volledig is (*cost to complete*).
 - Het onder controle houden van een ICT-project door het project op te delen in diverse fasen, zoals de Dienst Stadstoezicht heeft gedaan.
 - Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de stuurgroep, de projectmanager en de kwaliteitsborging door een derde.
- Vergroot de kennis en kunde op het gebied van projectmanagement door voor grote ICT-projecten een pool van ervaren projectmanagers op te bouwen, waarvan diensten gebruik kunnen maken.

4.1.2 Reactie college

Het college reageerde op de aanbeveling van de rekenkamer als volgt:

De Rekenkamer doet twee aanbevelingen ter verbetering van het projectmanagement van grote ICT-projecten. Het College van B&W heeft op 8 mei jongstleden een aantal besluiten genomen met betrekking tot de kwaliteitsverbetering van grote ICT-projecten. De aanbevelingen van de Rekenkamer sluiten daar nagenoeg geheel bij aan. De specifieke aanvullingen over de kosten-batenanalyse en de inrichting van de projectadministratie worden meegenomen in de nadere uitwerking en concretisering van de genomen besluiten.

Uit de reactie blijkt dat het college de aanbevelingen van de rekenkamer onderschrijft. Daarbij geeft ze expliciet aan dat de aanbevolen kosten-batenanalyse en de verbetering van de inrichting van de projectadministratie zullen worden opgepakt als onderdeel van de uitvoering van reeds genomen besluiten. Uit de reactie van het college blijkt niet op welke wijze zij de aanbeveling voor het opbouwen van een pool van ervaren projectmanagers voor grote ICT-projecten gaat uitvoeren.

4.1.3 Stand van zaken (april 2010)

Bij het vervolgonderzoek ging de rekenkamer na welke nieuwe gemeentebrede voorschriften zijn opgesteld. Vervolgens onderzocht de rekenkamer welke projectmanagementmethodes de 6 afzonderlijke diensten gebruiken voor ICT-projecten.

Wat betreft de opbouw van een pool van ervaren contractmanagers voor grote ICT-projecten merkt de rekenkamer op dat het college in haar reactie op het rapport uit september 2007 niet aangaf op welke wijze deze aanbeveling uitgevoerd zou worden. De rekenkamer constateert dat, op basis van de ontvangen informatie voor dit vervolgonderzoek, het college geen uitvoering heeft gegeven aan deze aanbeveling.

Gemeentebrede voorschriften

De gemeente heeft sinds 2007 de volgende specifieke of algemene maatregelen getroffen om het projectmanagement van ICT-projecten gemeentebreed te verbeteren:

- Het hanteren van een projectfasering op basis van Prince2. Sinds 2007 heeft de Stuurgroep Informatievoorziening verbetervoorstellen gedaan voor het projectmanagement van nieuwe ICT-projecten;
- Invoering van de *Regeling risicovolle projecten*;
- Ontwikkeling van de *Notitie financieel stelsel ICT* met als doel het gemeentebrede inzicht in ICT-uitgaven te vergroten. Onderdeel van deze notitie is de invoering van een uniform rekeningschema voor de financiële administratie van ICT-uitgaven en voorschriften voor de inrichting van de projectadministratie voor ICT-projecten per 1 januari 2010.

Stuurgroep Informatievoorziening

De verbetervoorstellen van de Stuurgroep Informatievoorziening hebben de status van een 'dringend' advies.⁴ Dit betekent dat toepassing van een projectfasering op basis van Prince2 aangeraden wordt, maar niet verplicht is voor de gemeentelijke diensten. De rekenkamer is positief over de aandacht voor toepassing van Prince2 in de verbetervoorstellen, maar constateert dat er geen sprake is van gemeentebrede voorschriften voor verplichte toepassing.

Regeling risicovolle projecten

De *Regeling risicovolle projecten* van 23 april 2008 bevat voorschriften voor het projectmanagement van grote en risicovolle projecten.⁵ Projecten met een omvang groter dan € 20 miljoen en een looptijd van tenminste 1 jaar behoren altijd tot de categorie grote en risicovolle projecten. Aanvullend kunnen het college en de gemeenteraad besluiten projecten aan te wijzen als groot, risicovol

⁴ McKinsey, *Doorlichting IT*, 19 augustus 2008, p.11

⁵ De regeling geeft uitgebreide voorschriften voor, onder andere, de doelstelling, planning en begroting van het project, voortgangsrapportages en audits. Bron: *Regeling risicovolle projecten*, dd. 23 april 2008

project. De rekenkamer merkt op dat de regeling gericht is op grote, risicovolle projecten en niet in het bijzonder ICT-projecten. Volgens de gemeentebegroting 2010 vallen 10 projecten onder het regime van de regeling.⁶ De rekenkamer constateert derhalve dat de regeling vooral voorziet in een waarborg dat het projectmanagement van grote, risicovolle projecten aan specifieke eisen voldoet. De regeling heeft niet als doel gemeentebreed het projectmanagement van alle (ICT) projecten te verbeteren.

Notitie financieel stelsel ICT

De Werkgroep Financiën stelt momenteel de *Notitie financieel stelsel ICT* op. Onderdeel van deze notitie is de invoering van een rekeningschema voor de financiële administratie op basis van gemeentebrede voorschriften van de Bestuursdienst. Dit uniforme rekeningschema beoogt het inzicht in ICT-uitgaven te vergroten en de beheersing van ICT te versterken.⁷ Aanvullend bevatten de voorschriften van de Bestuursdienst het verzoek om voor ICT-projecten een vaste projectfasering in de projectadministratie te hanteren. De voorschriften moeten vanaf 1 januari 2010 binnen de gehele gemeente worden toegepast.

De rekenkamer constateert dat de voorschriften van de Bestuursdienst deels vrijblijvend zijn. Dit vrijblijvende karakter komt, onder andere, tot uitdrukking in het verzoek een vaste projectfasering te hanteren.⁸ De rekenkamer stelde vast dat het uniforme rekeningschema bij 2 van de 6 onderzochte diensten, te weten bij het Bestuursdienst en Haven Amsterdam, nog niet in gebruik is.⁹ Ten slotte merkt de rekenkamer op dat uniformiteit in het rekeningschema van de financiële administratie slechts een randvoorwaarde is om continu inzicht te krijgen in ICT-uitgaven. De rekenkamer wijst erop dat juist en uniform gebruik van de aldus ingerichte financiële administraties noodzakelijk is om het gewenste inzicht daadwerkelijk te verkrijgen.¹⁰ Een belangrijk aspect daarbij is dat de diensten uniforme afschrijvingstermijnen hanteren voor de ICT-investeringen.

⁶ *Gemeentebegroting 2010*, p.11

⁷ Concern Financiën, *Aanpassing Uniform Rekeningschema voor ICT-kosten*, 6 november 2009

⁸ Zie p.2 van *Aanpassing Uniform Rekeningschema voor ICT-kosten*, een ander vrijblijvend element is de zogenaamde categoriale indeling van kostendragers.

⁹ De Bestuursdienst geeft aan het rekeningschema te verwerken bij de actualisatie van de begroting 2010. Haven Amsterdam geeft aan dat vanwege de ontwikkelingen rondom een mogelijke verzelfstandiging van Haven Amsterdam zij terughoudend is met het doorvoeren van aanpassingen, gelet op de mogelijkheid dat deze wellicht bij een verzelfstandiging weer teruggedraaid zouden moeten worden.

¹⁰ Uniform gebruik van de ingerichte administraties bestaat, bijvoorbeeld, uit het hanteren van uniforme afschrijvingstermijnen voor ICT gerelateerde investeringen.

Conclusie

Bij de 3 maatregelen voor gemeentebrede versterking van projectmanagement van ICT-projecten besteedt de gemeente aandacht aan het verbeteren van het projectmanagement van ICT-projecten. De rekenkamer constateert echter dat bij de verbetervoorstellen van de *stuurgroep Informatievoorziening* en de *Regeling risicovolle projecten* er geen sprake is van dwingende gemeentebrede voorschriften voor het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten. De invoering van het uniforme rekeningschema heeft, in beperkte zin, wel de kenmerken van dwingende gemeentebrede voorschriften. Het uniforme rekeningschema is tot op heden nog niet bij de Bestuursdienst en Haven Amsterdam ingevoerd, terwijl het voorschrift vanaf 1 januari 2010 geldt. Een uniform rekeningschema is een belangrijke randvoorwaarde om sturingsinformatie efficiënt aan de administratie te kunnen ontleen en de ICT-kosten tussen de diensten onderling te kunnen vergelijken. Er zijn maatregelen nodig die waarborgen dat de diensten het rekeningschema ook daadwerkelijk uniform gebruiken. Hierbij is het hanteren van uniforme afschrijvingstermijnen een belangrijk aandachtspunt.

Projectmanagement bij afzonderlijke diensten

In het rapport van september 2007 constateerde de rekenkamer dat bij de 6 onderzochte ICT-projecten in slechts 2 gevallen gebruik werd gemaakt van standaard projectmanagementmethodes zoals Prince2.¹¹ Dit betroffen de Haven Amsterdam en Stadstoezicht. Gebruik van standaardmethodes versterkt de kwaliteit van het management van ICT-projecten omdat deze aanwijzingen bieden voor:

- *Doelstellingen*: definiëring van doelstellingen voor het project, zowel functioneel als financieel.
- *Projectorganisatie*: de inrichting van de projectorganisatie.
- *Beheersing*: de beheersing van de voortgang van het project door middel van (financiële) rapportages eventueel aangevuld met projectaudits.

De rekenkamer is bij de 6 afzonderlijke diensten nagegaan welke projectmanagementmethodes zij gebruiken bij ICT-projecten. In tabel 4.1 zijn de geldende voorschriften voor het projectmanagement van ICT-projecten weergegeven zoals de betrokken diensten dit aan de rekenkamer hebben opgegeven.

¹¹ Rekenkamer Amsterdam, *Inkoop en contractbeheer van ICT*, september 2007, p.62. Het betreft de diensten Haven Amsterdam en Stadstoezicht.

Tabel 4.1 - Overzicht voorschriften management ICT-projecten

Dienst	Projectmanagementmethode	Criteria voor toepassing
Bestuursdienst	Geen verplicht voorgeschreven methode, in de praktijk wordt (een variant van) Prince2 toegepast. ¹²	Geen formele richtlijn.
DPG	Minimummodel gebaseerd op pragmatische uitgangspunten Prince2, bij grotere, complexere projecten opgeschaald naar een uitgebreidere toepassing van Prince2.	Het minimummodel moet worden toegepast bij projecten die meerdere onderdelen van DPG raken en waarvan verwachting is dat de dienst meer dan 100 uur aan het project zal besteden.
Stadstoezicht	Prince2	Geen formele richtlijn, Prince2 wordt toegepast op projecten na besluit MT.
GGD	Prince2	Geen formele richtlijn, praktisch is dat Prince2 wordt vereist bij externe leveranciers.
Haven Amsterdam	Minimummodel 'Projectmatig werken' (methode Twijnstra Gudde), bij grotere, complexere projecten opgeschaald naar toepassing van Prince2.	Het minimummodel is voor alle (interne) projecten van toepassing.
SHI/DICT	Met ingang van 2009 wordt een methode toegepast gebaseerd op uitgangspunten van Prince2.	Projecten waarbij de verwachting is dat de dienst meer dan 100 uur aan het project zal besteden.

De rekenkamer constateert dat vrijwel alle 6 diensten aangeven (een variant van) Prince2 toe te passen bij het projectmanagement van ICT-projecten. Uitzondering is de Bestuursdienst waar geen standaardmethode voor projectmanagement wordt gehanteerd. Tegelijkertijd stelt de rekenkamer vast dat criteria waaraan ICT-projecten moeten voldoen voor toepassing van de standaard projectmanagementmethode niet bij alle diensten formeel zijn vastgelegd. Zonder formele criteria bestaat het risico dat op ICT-projecten ten onrechte de standaard projectmanagementmethode niet wordt toegepast.

DPG en Haven Amsterdam hanteren een model voor projectmanagement waarbij de zwaarte van het toe te passen projectmanagementmethode afgestemd wordt op de omvang en complexiteit van het project. Hierdoor wordt ook bij kleinere (ICT) projecten voorzien in geschikte voorschriften voor projectmanagement. De rekenkamer beoordeelt deze mogelijkheid in de voorschriften dan ook positief.

¹² Voor nieuwe ICT-projecten volgt de Bestuursdienst de projectmanagementmethodes van de dienst ICT.

Conclusie

Ten opzichte van het rapport van september 2007 constateert de rekenkamer dat de toepassing van standaard projectmanagementmethodes (zoals Prince2) is toegenomen tot 5 diensten. Alleen de Bestuursdienst heeft hiervoor nog geen standaard vastgesteld. De rekenkamer is positief over deze toename maar wijst, aanvullend, op de noodzaak ook duidelijke criteria te hanteren voor de toepassing van deze methodes. Het gebruik van een minimummodel bij kleinere ICT-projecten door DPG en Haven Amsterdam vindt de rekenkamer positief omdat hiermee ook de kwaliteit van het projectmanagement van deze projecten op een praktische manier wordt ondersteund.

Toepassing projectmanagement bij afzonderlijke diensten

Bij het vervolgonderzoek onderzocht de rekenkamer tevens of de afzonderlijke diensten ook daadwerkelijk bij ICT-projecten gebruik maken van een vorm van projectmanagement. Bij haar beoordeling richtte de rekenkamer zich op het bestaan van documenten waaruit de inrichting van het projectmanagement blijkt voor wat betreft de eerder genoemde elementen: doelstellingen, projectorganisatie en beheersing.

Geselecteerde projecten

De rekenkamer richtte zich voor haar onderzoek op grootschalige ICT-projecten. GGD en Haven Amsterdam gaven aan geen grootschalige ICT-projecten in de periode 2007 tot nu te hebben uitgevoerd. Bij deze twee diensten heeft de rekenkamer bij een kleiner ICT-project de toepassing van de projectmanagement-methode beoordeeld. De rekenkamer heeft voor haar onderzoek de volgende projecten geselecteerd:

Tabel 4.2 - Overzicht geselecteerde projecten

Dienst	Project	Omschrijving
Bestuursdienst	Digitaal Archief	Het realiseren van een digitaal archief.
DPG	Prometheus	De vervanging van het Gemeentelijk Bevolkingssysteem.
Stadstoezicht	PIP2	Het verwerven en implementeren van nieuwe parkeerautomaten.
GGD	Chlamydia Screening	Het implementeren, opleveren, 'hosten' en onderhouden van website ten behoeve van het project Chlamydia Screening van Soa Aids Nederland.
Haven A'dam	CRM	Het aanschaffen en implementeren van een applicatie ter ondersteuning van Customer Relationship Management (CRM).
SHI/DICT	Basis ICT	Het opleveren en realiseren van de basiswerkplek bij de deelnemende diensten van het programma Basisregistraties en ICT-infrastructuur ('de BRI-diensten').

Bevindingen

In tabel 4.3 geeft de rekenkamer een overzicht van de geselecteerde projecten en haar bevindingen.

Tabel 4.3 - Toepassing projectmanagement

	Bestuurs- dienst	DPG	Stads- toezicht	GGD ¹³	Haven Amsterdam	SHI/ DICT
Project	Digitaal archief	Prom- etheus	PIP2	Chlam. screening	CRM	Basis ICT
Omvang ¹⁴	€ 0,8 miljoen	€ 9 miljoen	€ 20 miljoen	€ 0,1 miljoen	€ 0,2 miljoen – € 0,3 miljoen ¹⁵	€ 7,5 miljoen
Doelstellingen	+/-	+	+	+	+/-	+/-
Project- organisatie	+	+	+	+	+	+
Beheersing	-	+	+	-	-	-

(+): voldoende toepassing van projectmanagement, (-): onvoldoende toepassing van projectmanagement

Doelstellingen

De rekenkamer vindt het positief dat bij 5 van de 6 projecten de begrotingen inclusief kosten eigen personeel zijn opgesteld. Alleen bij het project Digitaal Archief van de Bestuursdienst zijn de interne kosten niet in de projectbegroting opgenomen. In 3 gevallen constateert de rekenkamer dat de vastlegging van de financiële doelstellingen onvoldoende is:

- In het projectplan voor het project Digitaal Archief van de Bestuursdienst is een kostenraming opgenomen van € 990.000. Uiteindelijk is het budget voor dit project op € 800.000 gesteld. De rekenkamer constateert dat deze wijziging in het budget niet tot een nieuw projectplan heeft geleid.
- Bij het project CRM van Haven Amsterdam is uitsluitend een indicatieve begroting opgesteld. De indicatieve begroting bevat keuzemogelijkheden en te schatten posten. Hierdoor geeft deze begroting geen duidelijk kader voor de financiële doelstellingen van het project.
- DICT kan niet inzichtelijk maken wat het oorspronkelijke budget van het project Basis ICT was en hoe het huidige budget van € 7,5 miljoen zich verhoudt tot dit oorspronkelijke budget.

¹³ De GGD voerde voor dit project het contractbeheer voor het samenwerkingsverband met Soa Aids Nederland. Het (financiële) risico bij dit project werd gedragen door het samenwerkingsverband.

¹⁴ De omvang betreft de begrootte financiële omvang bij aanvang van de geselecteerde projecten.

¹⁵ De begroting van het project CRM is indicatief en bevat keuze-elementen en een PM post.

Projectorganisatie

De rekenkamer constateert dat bij alle 6 onderzochte projecten de projectorganisatie is vastgelegd. In de beschrijvingen van de projectorganisaties wordt bij alle projecten de taakverdeling en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken organisaties en personen vastgelegd. Hierbij wordt duidelijk een onderscheid gemaakt tussen wie bij het project de opdrachtgever is (veelal de directie) en wie als opdrachtnemer fungeert en welke rapportagelijnen in dat kader zijn voorgeschreven.

Beheersing

Bij de geselecteerde projecten van DPG, DST en SHI/DICT zijn met vaste regelmaat rapportages uitgebracht over de voortgang van het project aan de stuurgroepen. Onderwerp van deze rapportages is zowel de technische voortgang als de financiële realisatie.

De projectbegroting van het project Basis ICT laat een raming zien van € 7,5 miljoen. De rekenkamer constateert dat SHI in de jaarrekening 2009 voor dit project een te verwacht tekort van € 2,9 miljoen rapporteert.¹⁶ Uit de berekening van dit tekort blijkt dat de raming van dit tekort alleen betrekking heeft op de kosten waarvoor het projectmanagement zich verantwoordelijk acht. De verwachte uitgaven voor het mogelijk maken van beheer van de standaard werkplek (circa € 3 miljoen) zijn slechts gedeeltelijk in die raming meegenomen.¹⁷ De rekenkamer concludeert dat het te verwachten tekort bij het project Basis ICT hoger kan uitvallen dan het bedrag van € 2,9 miljoen zoals in de jaarrekening is verantwoord. De rekenkamer is negatief over de voortgangsrapportages van het project Basis ICT, omdat deze geen volledig beeld geven van de totaal te verwachte projectkosten.

Bij het project CRM van Haven Amsterdam heeft de rekenkamer de aanwezigheid van slechts één rapportage kunnen vaststellen terwijl de voorgenomen beheersing volgens het projectplan in een periodieke rapportage voorzag. Van de GGD heeft de rekenkamer geheel geen voortgangsrapportages ontvangen.

Ten slotte constateert de rekenkamer dat bij het project Digitaal Archief van de Bestuursdienst afgeweken is van de voorgenomen voortgangsrapportages en audits. In plaats van maandelijks specifieke voortgangsrapportages op te stellen is de voortgang onderdeel geworden van reguliere managementrapportages. Tevens stelt de rekenkamer vast dat één audit is uitgevoerd, terwijl in de voorgenomen structuur sprake was van audits bij aanvang en bij afsluiting van fases in het project.

¹⁶ SHI, *Jaarrekening 2009*, p.20

¹⁷ Informatie ontvangen van DICT: begroting 2010 basis ICTv2.xls

Conclusie

De rekenkamer is positief over de toepassing van het projectmanagement bij DPG en Stadstoezicht. De rekenkamer constateert echter dat de vastlegging van financiële doelstellingen en de (financiële) voortgangsrapportages verbeterd kan worden. De financiële doelstellingen van de onderzochte projecten van de Bestuursdienst, Haven Amsterdam en DICT zijn onvoldoende vastgelegd. Bij 3 projecten van de Bestuursdienst, Haven Amsterdam en de GGD zijn geen of zeer beperkte (financiële) voortgangsrapportages opgesteld. Voor het project Basis ICT hebben de voortgangsrapportages niet tot een volledige raming van het tekort hebben geleid.

4.2 Aanbeveling 2: Bespaar op ICT-kosten bij de werkplekken

4.2.1 Aanbevelingen rekenkamer (rapport september 2007)

De ICT-kosten van de werkplekken van de onderzochte diensten liggen onder het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten. De ICT-kosten tussen de diensten verschillen echter sterk. De rekenkamer ziet besparingsmogelijkheden door:

- Het periodiek vergelijken van ICT-kosten van een werkplek en te leren van best practises. Hierdoor kunnen zowel de diensten als de centrale stad meer gericht sturen op kostenbesparing. Dit is een opmaat voor verdere standaardisatie van de werkplek en centralisatie van de inkoop van ICT.
- Het beheer en onderhoud uit te besteden, tenzij kan worden onderbouwd dat inbesteding of zelf doen bedrijfseconomisch voordeliger is.
- Het gebruik van *thin client* systemen, tenzij uit onderzoek kan worden aangetoond dat toepassen van *fat client* systeem in een specifieke situatie voordeliger is. Hierbij dient het kosteneffect van de gemeente als geheel in ogenschouw te worden genomen.
- Het hanteren van uniforme afschrijvingstermijnen die zijn afgestemd op de bedrijfseconomische levensduur van de hard- en software.
- Het uniformeren van de functionele en technische eisen die worden gesteld aan hard- en software, waardoor de kosten van beheer en onderhoud kunnen worden beperkt. Dit biedt tevens de mogelijkheid tot meer gezamenlijke inkoop.
- Het inhuren van externe expertise indien binnen de gemeente dergelijke kennis ontbreekt bij aanbestedingstrajecten en bij de beoordeling van marktconformiteit van prijsopgaven van leveranciers (bij de aanbestedingen en bij meer- en minderwerk).

4.2.2 Reactie college

Uit de reactie van het college blijkt dat zij de aanbeveling uit het rapport van de rekenkamer uit september 2007 onderschrijft:

De aanbevelingen van de Rekenkamer komen wat betreft intentie overeen met de lijn die het College van B&W volgt: uniformering en standaardisatie van de infrastructuur en de geautomatiseerde werkplek en optimale benutting van besparingsmogelijkheden.

Vanwege de complexiteit van de gemeentelijke ICT is dat een meerjarig traject waarin op onderdelen (thin of fat client, in- of uitbesteding, de best practices) genuanceerd moet worden omgegaan met de verschillen in de diverse diensttakken. De ervaring leert dat grootschalige veranderingen veel tijd en aandacht vergen en dus zo goed mogelijk ingepland moeten worden bij de diverse lopende ontwikkelingen. Bovendien speelt de overgang naar “open source” hierbij een belangrijke rol, omdat de nog lopende pilot zou kunnen leiden tot grote wijzigingen in de software die voor de werkplekken gebruikt wordt. De ICT-kosten van de werkplekken van diensten verschillen sterk, en dat is grotendeels te verklaren uit de verschillende omstandigheden waarin diensten werken. Een dienst met veel decentrale locaties zoals bijvoorbeeld de GGD kent hogere netwerkkosten, leidend tot hogere kosten per werkplek. Dat maakt de onderlinge vergelijkbaarheid van diensten lastig. Toch denkt het College dat op de kosten per werkplek nog besparing mogelijk is, onder andere door het afsluiten van meer gemeentebrede raamcontracten. Op dit moment wordt bijvoorbeeld door het Servicehuis ICT en de afdeling Concern Inkoop van de directie Concern Financiën een Europese aanbesteding voorbereid voor een raamcontract voor servers, storage en netwerkcomponenten.

Met betrekking tot het inhuren van externe expertise voor aanbestedingstrajecten kan gemeld worden dat hiervoor recent een raamcontract is afgesloten met vijf partijen. Door een eenvoudig offertetraject kunnen projectleiders en/of ondersteuners worden ingehuurd.

Het College ziet deze aanbevelingen dan ook als een handreiking bij de verdere uitwerking van de ingezette koers.

Het college geeft aan, in overeenstemming met de aanbeveling van de rekenkamer, besparingen op ICT-kosten te verwachten door uniformering en standaardisering van gemeentelijke ICT en door het aantal gemeentebrede raamcontracten voor ICT te vergroten. Het college vermeldt daarbij dat de gemeentelijke diensten sterk verschillen en om die reden het lastig is om de kosten per ICT-werkplek met elkaar te vergelijken.

4.2.3 Stand van zaken (april 2010)

De rekenkamer beoordeelt eerst in hoeverre de gemeente periodiek vergelijk van ICT-kosten per werkplek uitvoert. Daarna gaat de rekenkamer of de gemeente uniformering en standaardisering van gemeentelijke ICT heeft bereikt. Hiervoor beoordeelt de rekenkamer de reikwijdte en voortgang van het project Basis ICT. Vervolgens gaat de rekenkamer na of de gemeente het aantal gemeentebrede raamcontracten voor ICT heeft vergroot.

Periodiek vergelijk van kosten

In 2009 voerde de gemeente in 2009 een inventarisatie uit van ICT-kosten.¹⁸ Het onderzoeksbureau Metri stelt in haar rapport dat zij geen 2 gelijk ingerichte financiële administraties heeft aangetroffen. Metri concludeert dat de registratie van ICT-uitgaven per dienst en stadsdeel verschilt, waardoor het moeilijk is om integraal te sturen op ICT. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente nog niet over informatie beschikt om de ICT-kosten van werkplekken op een betrouwbare en efficiënte wijze te kunnen vergelijken.

Conclusie

De gemeente heeft in 2009 wel een onderzoek uitgevoerd naar de ICT-kosten, maar deze gegevens zijn niet bruikbaar om de verschillen per ICT-werkplek te analyseren.

Uniformering en standaardisering gemeentelijke ICT

Het project Basis ICT is een belangrijke ontwikkeling waarmee de gemeente uniformering en standaardisering van gemeentelijke ICT nastreeft. Het project wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van DICT (voorheen SHI). De Bestuursdienst geeft aan dat met dit programma 5.000 standaardwerkplekken in 2010 worden gerealiseerd bij de BRI-diensten.¹⁹ De standaardwerkplek wordt bij de overige diensten ná 2010 gerealiseerd.

Reikwijdte project Basis ICT

Het project Basis ICT is uitsluitend gericht op de BRI-diensten en DICT voert dit project uit. Het projectmanagement heeft op dit moment nog geen opdracht om de basiswerkplek bij de overige diensten te realiseren of voor te bereiden.

Het project Basis ICT omvat, op hoofdlijnen, het volgende:

- Een datacenter van waaruit de werkplek wordt bediend.
- Het beheren en beschikbaar maken van 'generieke' applicaties (niet de specifieke bedrijfsapplicaties).
- Het realiseren van images voor de basiswerkplekken (de configuratie van de beschikbaar gemaakte applicaties per werkplek).

¹⁸ Metri, *Uitgaveninventarisatie ICT*, 10 juni 2009

¹⁹ De BRI-diensten zijn de diensten die vanaf 2007 participeren in het SHI: Bestuursdienst, DFM, DICT, DMO, DWI, DBGA, OGA en DPG en onderdelen van het voormalige DAB.

Op termijn verwacht DICT dat het project Basis ICT, door toename van het aandeel *thin clients*, besparingsvoordelen oplevert. *Thin clients* zijn systemen waarbij de software niet lokaal op de hardware van de werkplek wordt geïnstalleerd, maar via centrale servers beschikbaar is. De besparingsvoordelen bestaan uit het feit dat *thin clients* goedkoper zijn en dat het beheer van de basiswerkplek minder arbeidsintensief wordt omdat een meer gecentraliseerd beheer van de werkplek mogelijk wordt. In sommige gevallen is het vanwege specifieke bedrijfsapplicaties niet mogelijk om *thin client* systemen te gebruiken. Om deze reden verwacht DICT dat in uiteindelijk ongeveer 80% van de basiswerkplekken bij de BRI-diensten zal bestaan uit *thin clients*.

Voortgang uitvoering en financiën

In de jaarrekening 2009 meldt DICT dat het project Basis ICT behoorlijke vertraging heeft opgelopen. Deze vertraging wordt zowel veroorzaakt door een verscheidenheid aan problemen bij de uitvoering als door uitbreiding van de reikwijdte van het project.²⁰ Een belangrijk probleem is achterstallig onderhoud en gebrek aan kennis over bestaande ICT. Als gevolg van deze problemen raamt DICT het maximale tekort voor het project Basis ICT op € 2,9 miljoen.²¹

De rekenkamer constateert dat deze raming mogelijk onvolledig is, omdat verwachte kosten voor het beheer niet zijn meegerekend. Uitgaande van de totaal geraamde kosten in de begroting 2010 voor het project Basis ICT (€ 7,5 miljoen) bedraagt het tekort naar oordeel van de rekenkamer mogelijk € 6 miljoen²².

Volgens de huidige planning van het projectmanagement is de oplevering van de basiswerkplekken bij de BRI-diensten in 2010 voltooid. De oplevering van de basiswerkplekken bij de diensten verloopt volgens een aantal fases.²³

De Bestuursdienst is de eerste dienst die in de afrondende fase van oplevering bevindt. Het projectmanagement geeft aan dat vertraging in het opleveringsproces bij één dienst niet direct leidt tot vertragingen bij de oplevering bij de overige diensten. Ook als de oplevering bij de BRI-diensten niet geheel in 2010 zou worden gerealiseerd dan heeft dit geen effect op het moment waarop nieuwe diensten deel kunnen nemen aan de basiswerkplek.

Conclusie

De rekenkamer concludeert dat de gemeente een start maakte om de gemeentelijke ICT te uniformeren en te standaardiseren. Vooralsnog heeft deze uitvoering alleen betrekking op de basiswerkplekken bij de BRI-diensten.

²⁰ SHI, Jaarrekening 2009, p.10

²¹ SHI, Jaarrekening 2009, p.20

²² De totaal geraamde uitgaven (inclusief investeringen) bedragen volgens informatie van DICT (*begroting 2010 basis ICT.xls*) €7,5 miljoen. De beschikbare dekking bedraagt volgens ditzelfde overzicht €1,6 miljoen.

²³ In de eerste fase wordt de bestaande ICT 'geschoond'. Vervolgens vindt de intake van de desbetreffende dienst plaats en het technisch testen. Ten slotte vindt na succesvol verlopen acceptatietesten de uiteindelijke migratie plaats.

De Bestuursdienst is de eerste dienst waar oplevering van de basiswerkplekken plaatsvindt. Door problemen is de uitvoering vertraagd en wordt er een tekort geraamd van € 2,9 miljoen. Mogelijk bedraagt het volledige tekort ongeveer € 6 miljoen.

Uitbreiding van de basiswerkplek naar overige diensten is mogelijk, maar nog niet gepland. De vertraging en het financiële tekort bij de uitvoering kunnen mogelijk het draagvlak verminderen om de basiswerkplekken in de toekomst bij overige diensten te realiseren.

Gemeentebrede raamcontracten voor ICT

In de reactie op de aanbeveling op het rapport uit september 2007 gaf het college aan besparingsmogelijkheden te zien door het aantal beschikbare gemeentebrede raamcontracten voor ICT te vergroten. De rekenkamer is nagegaan of het aantal gemeentebrede raamcontracten voor ICT is uitgebreid. In het rapport uit september 2007 stelde de rekenkamer vast dat 4 gemeentebrede raamcontracten voor ICT beschikbaar waren. In tabel 4.4 geeft de rekenkamer een overzicht van de 6 gemeentebrede raamcontracten voor ICT die in 2009 beschikbaar zijn.

Tabel 4.4 - Gemeentebrede raamcontracten voor ICT

Raamcontracten ICT - 2006	Raamcontracten ICT - 2009
E-net	E-net
ICT (hardware)	ICT (hardware)
ICT (dienstverlening)	ICT (dienstverlening)
Microsoft	Servers en storage
	Mobiele telefonie (spraak en data)
	Mobiele telefonie (hardware)

Bron: Concern Inkoop

Conclusie

De rekenkamer concludeert dat het aantal beschikbare gemeentebrede raamcontracten voor ICT is toegenomen tot 6 ten opzichte van de 4 raamcontracten ten tijde van het rapport uit september 2007. De uitbreiding van het aantal contracten betekent dat de diensten de mogelijkheid hebben om meer efficiënt hun inkoop van ICT te realiseren.

4.3 Aanbeveling 3: Leef de Europese aanbestedingsregels na

4.3.1 Aanbeveling rekenkamer (september 2007)

Door het niet of niet goed naleven van Europese aanbestedingsregels loopt de gemeente het risico dat zij wordt geconfronteerd met claims van leveranciers die zich benadeeld voelen. Hoewel de rekenkamer heeft geconstateerd dat de gemeentelijke diensten en bedrijven steeds minder de Europese aanbestedingsregels overtreden blijft de naleving een belangrijk aandachtspunt. De rekenkamer adviseert het college het toezicht op de naleving van de Europese aanbestedingsregels door de diensten verder aan te scherpen.

4.3.2 Reactie college

De reactie van het college op de aanbeveling over de naleving van de Europese aanbesteding was als volgt:

Uiteraard onderschrijft het College deze aanbeveling, zoals ook beschreven in de 'nota inkoop en aanbesteding'. Een extra impuls wordt hierbij gegeven door het project Inkoop uit het Bedrijfsvoeringakkoord, onderdeel van het Programakkoord (zie ook bij uw navolgende aanbeveling).

Controle op naleving van Europese aanbestedingsregels wordt uitgevoerd door de ACAM en die heeft geconstateerd dat dit steeds beter gebeurt. Zoals de Rekenkamer in zijn rapport beschrijft blijkt uit de gepubliceerde verslagen van de ACAM dat de onrechtmatigheid van inkopen gemeentebreed de afgelopen jaren gedaald is van 41% in 2004 via 21% in 2005 naar 13% in 2006.

De rekenkamer constateerde dat het college de aanbeveling uit het rapport van september 2007 onderschrijft, maar niet aangeeft op welke wijze zij de aanbeveling zal uitvoeren.

4.3.3 Stand van zaken (april 2010)

Bij het vervolgonderzoek is de rekenkamer nagegaan of de gemeente de afgelopen jaren rechtmatig heeft ingekocht. De rekenkamer heeft hierbij gebruik gemaakt van de bevindingen van ACAM. De volgende tabel geeft inzicht in de omvang van door ACAM geconstateerde fouten en onzekerheden bij het naleven van de Europese aanbestedingsregels. In onderstaande cijfers zijn alle rechtmatigheidsbevindingen ten aanzien van aanbestedingen opgenomen. De ICT-inkopen zijn - voor zover van toepassing - hiervan een onderdeel.

Tabel 4.5 - Bevindingen rechtmatigheid aanbestedingen door ACAM

Aanbestedingen	2006	2007	2008
Fout	€ 6,8 miljoen (4)	€ 16,8 miljoen (6)	€ 8,1 miljoen (3)
Onzekerheid	€ 6,3 miljoen (4)	€ 1,2 miljoen (2)	€ 2,4 miljoen (1)

Totale omvang rechtmatigheidsbevindingen aanbestedingen ACAM. Het tussenhaakjes vermelde cijfer betreft het aantal organisatieonderdelen waarbij bevindingen zijn gedaan. (Bron: ACAM:overzicht controleverschillen gemeenterekening 2006-2008)

De omvang van de geconstateerde onrechtmatigheden en onzekerheden bij aanbestedingen varieert, maar blijft, in verhouding tot de totale gemeentelijke lasten (€ 4,9 miljard in 2008) gering. Wel constateert de rekenkamer dat het aantal diensten waar ACAM rechtmatigheidsbevindingen deed in 2008 is gedaald tot 3 (voor 2006 en 2007 waren dit respectievelijk 4 en 6). De 3 diensten waar ACAM rechtmatigheidsbevindingen rapporteert waren: de Dienst Werk en Inkomen (€ 5,7 miljoen), de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (€ 1,7 miljoen) en de Bestuursdienst (€ 0,7 miljoen) Bij de Bestuursdienst constateerde ACAM aanvullend een onzekerheid van € 2,4 miljoen.

Conclusie

De rekenkamer stelt vast dat de totale onrechtmatigheid van gemeentelijke aanbestedingen in 2008 € 8,1 miljoen bedraagt. Het aantal organisaties waarbij onrechtmatigheden of onzekerheden werden geconstateerd bij aanbestedingen is gedaald tot 3 in 2008. De door ACAM geconstateerde onrechtmatigheid bij de Bestuursdienst was niet gerelateerd aan de inkoop van ICT.

4.4 Aanbeveling 4: Versterk het ICT-inkoopbeleid en ICT-inkoopproces van diensten

4.4.1 Aanbeveling rekenkamer (rapport september 2007)

Het inkoopproces van de diensten wordt doelmatiger en meer transparant indien de diensten het ICT-inkoopbeleid en het ICT-inkoopproces op twee punten versterken:

- Meer en betere vastlegging van beleid op het gebied van gebruik en inkoop van ICT.
- De invoering van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen en contractregistratiesystemen met signaleringsfunctie.

4.4.2 Reactie college

Het college onderkent het belang van de aanbeveling uit het rapport van september 2007 om het inkoopbeleid te versterken:

Alle informatie over raamcontracten en wat er nodig is om binnen de raamcontracten bestellingen te doen en/of offertes aan te vragen, is direct beschikbaar via Intranet Amsterdam. Daarnaast loopt op dit moment het project Inkoop, voortkomend uit het Bedrijfsvoeringsakkoord. De afdeling Concern Inkoop stelt een plan op voor de (verdere) professionalisering van de gemeentebrede inkoopfunctie. De mogelijke invoering van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen is één van de onderwerpen die hierbij aan de orde zullen komen.

De rekenkamer constateert dat het college in haar reactie versterking van het ICT-inkoopbeleid verwacht door het gebruik van gemeentebrede raamcontracten. Verder onderkent het college het belang van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen.

4.4.3 Stand van zaken (april 2010)

De rekenkamer onderzocht de deelname aan en het gebruik van gemeentebrede ICT-raamcontracten door de 6 onderzochte diensten. Vervolgens onderzocht de rekenkamer de beschikbaarheid van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen bij 6 afzonderlijke diensten.

Deelname aan gemeentebrede ICT-raamcontracten

Met ingang van januari 2010 is een herziene *Nota Inkopen en Aanbesteden* van kracht. Deze nota geeft richtlijnen aan de gemeentelijke organisaties voor het uitvoeren van inkoop- en aanbestedingstrajecten.²⁴ De nota is aangevuld met aanbestedingsinstructies voor intern gebruik binnen de gemeente. Onderdeel van deze instructies is een 'stappenplan' waarin om een afweging van de inkoopende organisatie wordt gevraagd voor het gebruik van gemeentebrede raamcontracten.²⁵ De rekenkamer stelt vast dat het gebruik van gemeentebrede raamcontracten voor nog niet dwingend is voorgeschreven.

Vanwege de keuzevrijheid onderzocht de rekenkamer de deelname door de 6 diensten aan de gemeentelijke raamcontracten voor ICT. Omdat deelname aan E-net om technische redenen noodzakelijk is en hierdoor eigenlijk geen sprake is van keuzevrijheid bij gemeentelijke organisaties onderzocht de rekenkamer het gebruik van E-net niet. E-net is het gemeentelijke netwerk voor gegevenstransport tussen diensten en stadsdelen onderling en met de buitenwereld. Gezien de aard van E-net moeten alle diensten en stadsdelen van deze dienstverlening gebruik maken. In de volgende tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de deelname aan gemeentebrede contracten op basis van inkoopgegevens over 2009.

Tabel 4.6 - Deelname aan gemeentebrede raamcontracten ICT in 2009

	ICT - Hardware	ICT - Dienstverlening	Servers en storage	Mobiele Telephonie (spraak en data)	Mobiele Telephonie (hardware)
BDA	V	V	V	V	-
DPG	V	V	- ²⁶	V	-
Stadstoezicht	V	V	V	V	V
GGD	V	-	-	V	-
Haven Amsterdam	V	V	V	V	V
SHI/DICT	V	V	V	V	V

(V): maakt gebruik van raamcontract

Bron: Concern Inkoop

Conclusie

De 6 onderzochte diensten nemen alle deel aan de gemeentebrede raamcontracten voor ICT in 2009.²⁷ Stadstoezicht, Haven Amsterdam en SHI/DICT nemen deel in alle 5 onderzochte raamcontracten. GGD neemt niet deel in de raamcontracten

²⁴ Nota Inkopen en aanbesteden gemeente Amsterdam, p.7

²⁵ Aanbestedingsinstructies, p.6 en p.9

²⁶ DPG geeft aan haar servers en storage inkopen via SHI/DICT te betrekken waardoor zij niet voorkomen in de leveranciersopgaven aan Concern Inkoop.

²⁷ Haven Amsterdam geeft aan niet deel te nemen aan nieuwe raamcontracten die bij mogelijke verzelfstandiging ontvlochten moeten worden en voor de gemeente dan extra hoge kosten tot gevolg kunnen hebben.

ICT-Dienstverlening Servers en Storage. Het raamcontract *mobiele telefonie (hardware)* is eind 2009 afgesloten. De deelname is derhalve nog zeer beperkt.

Geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen

In het rapport van september 2007 constateerde de rekenkamer dat 3 diensten gebruik maakten van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen.²⁸

In tabel 4.7 geeft de rekenkamer een overzicht van de door de onderzochte diensten gehanteerde systemen in 2007 en 2009.

Tabel 4.7 - Gebruik geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen

Dienst	2007	2009
Bestuursdienst	GRS	GRS
DPG	Facto	Facto
Stadstoezicht	EBS	EBS
GGD	-	Topdesk
Haven Amsterdam	-	-
SHI/DICT	-	Topdesk

Bron: opgave diensten

Van de 6 diensten betrokken in het vervolgonderzoek maken er in 2009 5 gebruik van een geautomatiseerd inkoop- en contractbeheersysteem. De systemen van DPG (Facto) en van Stadstoezicht (EBS) bevatten geen signaleringsfunctie waarmee de termijnen van het contract, het budget en de contractvoorwaarden bewaakt kunnen worden. Stadstoezicht geeft aan dat zij voornemens is in 2010 een contractbeheersysteem te implementeren (Topdesk/Planon). Haven Amsterdam geeft aan geen geautomatiseerd systeem te gebruiken. Haven Amsterdam verwacht dat de kosten van een geautomatiseerd systeem groter zijn dan de potentiële voordelen.

Conclusie

De rekenkamer constateert dat het gebruik van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen is toegenomen bij de 6 onderzochte diensten. In 2007 gebruikten 3 diensten dergelijke systemen, in 2009 is dit toegenomen tot 5. Haven Amsterdam maakt geen gebruik van een geautomatiseerd contractregistratiesysteem. DPG en Stadstoezicht hebben wel een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem, maar deze systemen zijn er niet op gericht om contracten te bewaken. Stadstoezicht wil in de loop van 2010 een contractbeheersysteem in gebruik nemen, waarmee de inkoopcontracten wel kunnen worden bewaakt.

²⁸ In het oorspronkelijke rapport constateerde de rekenkamer dat alleen de Bestuursdienst, GGD en Stadstoezicht gebruik maakten van, verouderde, inkoop- of contractbeheerssystemen.

4.5 Aanbeveling 5: Verplichte deelname aan alle ICT-raamcontracten

4.5.1 Aanbeveling rekenkamer (rapport september 2007)

Besparingen kunnen gerealiseerd worden door de verplichte deelname van diensten en stadsdelen aan de ICT-raamcontracten. Alleen in uitzonderlijke en goed onderbouwde gevallen zouden diensten en stadsdelen hiervan mogen afwijken. Voordeel van deelname aan de raamcontracten is dat afzonderlijke Europese aanbesteding niet vereist is en gebruik kan worden gemaakt van voordelige tarieven.

4.5.2 Reactie college

In haar reactie op aanbeveling 5 uit het rapport van september 2007 geeft het college aan toepassing van de aanbeveling te overwegen:

Allereerst: De stadsdelen hebben een gedelegeerde, zelfstandige, bevoegdheid. Het College heeft niet de bevoegdheid om de dagelijkse besturen van de stadsdelen te verplichten tot deelname aan mantelcontracten. Wel worden stadsdelen altijd uitgenodigd te participeren.

Het verplichten van diensttakken tot deelname aan toekomstige algemene raamcontracten voor inkoop van niet-primaire producten is één de punten uit de nota 'van ongeduld naar actie' van het College en is onderwerp van uitwerking in het project Inkoop binnen het Bedrijfsvoeringakkoord. Het is lang niet altijd eenvoudig te bepalen, ook en misschien wel vooral bij ICT, wat tot het primaire proces behoort en wat niet. In beginsel is het College voorstander van verplichten, met noodzakelijke uitzondering voor die gevallen waarbij een diensttak onevenredig nadeel zou ondervinden. Het College laat zich hierbij adviseren door de stuurgroep Informatievoorziening.

Met betrekking tot de lopende raamcontracten:

- De Rekenkamer heeft alleen de raamcontracten met betrekking tot hardware, Microsoft en ICT dienstverlening meegenomen. Daarnaast zijn er nog andere raamcontracten die betrekking hebben op de werkplek, zoals de Europees aanbestede contracten van E-net. Het aandeel van de ICT-inkopen dat via raamcontracten loopt is dus nog hoger dan de rapportage van de Rekenkamer vermeld.*
- Tot nu toe is voor vrijwel alle raamcontracten de deelname op vrijwillige basis groot te noemen, tot 92% voor Microsoft.*

Het achteraf verplichten van reeds lopende raamcontracten lijkt ons College dus niet de juiste weg.

Een ontwikkeling in voorbereiding is "de businesscase ICT" waarin, in navolging van de BRI-diensten, alle diensten en bedrijven verplicht worden deel te nemen aan de standaard PC-werkplek, waarbij deelname aan te ontwikkelen raamcontracten evident is.

De rekenkamer constateert dat het college verplicht gebruik van gemeentebrede raamcontracten voor ICT uitsluitend overweegt voor nieuwe raamcontracten. Wel geeft het college aan te overwegen deelname te verplichten voor niet-primaire producten. ICT producten kunnen hiervan onderdeel uitmaken.

4.5.3 Stand van zaken (april 2010)

De rekenkamer onderzocht de deelname aan de gemeentebrede raamcontracten voor ICT.

Gebruik ICT-raamcontracten

In de hiernavolgende tabel geeft de rekenkamer een overzicht van het gebruik van de gemeentebrede ICT-raamcontracten voor de periode 2007-2009 door alle gemeentelijke diensten.

Tabel 4.8 - Gebruik raamcontracten

Contract	2007	2008	2009
ICT – Hardware	€ 2,2 miljoen (33)	€ 2,7 miljoen (36)	€ 4,1 miljoen (31)
ICT – Dienstverlening ²⁹	€ 9,3 miljoen (28)	€ 15,1 miljoen (31)	€ 19,2 miljoen (34)
Servers en storage	-	€ 1,7 miljoen (11)	€ 4,6 miljoen (19)
Mobiele telefonie (spraak en data)	-	-	€ 1,5 miljoen (49)
Mobiele telefonie (hardware)	-	-	€ 0,8 miljoen (3)
Totaal	€ 11,5 miljoen	€ 19,5 miljoen	€ 30,2 miljoen

Totale omvang inkopen. De tussenhaakjes geplaatste aantallen betreffen de aantallen gemeentelijke diensten die deelnemen aan de betreffende raamcontracten. De raamcontracten met Microsoft en E-net zijn in dit overzicht niet meegenomen. Bron: Concern Inkoop

De rekenkamer constateert dat het aantal beschikbare raamcontracten voor de diensten is toegenomen van 2 tot 5. Op basis van de in tabel weergegeven inkoopvolumes en aantallen deelnemers stelt de rekenkamer verder vast dat de gemeente een toename in het gebruik van gemeentebrede raamcontracten voor ICT heeft gerealiseerd. Het totale inkoopvolume stijgt van € 11,5 miljoen in 2007 tot € 30,2 miljoen in 2008. Deze toename van 160% is gerealiseerd zonder dat de deelname aan gemeentebrede ICT-raamcontracten verplicht is.

²⁹ Concern Inkoop geeft aan dat per 1 mei 2009 een nieuw raamcontract is afgesloten. Leveranciers uit het oude raamcontract kunnen echter nog wel lopende contracten afhandelen, echter zij leveren geen informatie meer over gerealiseerde inkoopvolumes. Hierdoor is het opgenomen inkoopvolume voor 2009 mogelijk niet volledig.

4.6 Aanbeveling 6: Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT

4.6.1 Aanbeveling rekenkamer (rapport september 2007)

Gelet op de moeizame start van het Servicehuis ICT beveelt de rekenkamer aan om de voortgang van het Servicehuis ICT tussentijds te evalueren op:

- De bereikte resultaten (besparingen).
- De rol van het DB en het management van het Servicehuis ICT.
- De ontwikkeling en invulling van het opdrachtgeverschap (demandmanagement) van de diensten.
- Afwijkingen ten opzichte van oorspronkelijke businessplannen.

4.6.2 Reactie college

In de reactie op de aanbeveling uit het rapport van september 2007 onderkent het college het belang van een evaluatie van de voortgang van het SHI:

De Rekenkamer spreekt over een 'moeizame start' van het Servicehuis ICT. Het College is van mening dat er sprake is van een sterk versnelde ontwikkeling, waarbij een grootschalige reorganisatie en de migratie van maar liefst negen ICT-huishoudingen gecombineerd worden. Wellicht zijn de verwachtingen bij de start van het traject te optimistisch geweest, maar de negen BRI-diensten vertonen voorbeeldstellend en vernieuwend samenwerkingsgedrag. Daarnaast wordt het Servicehuis ICT inmiddels bij veel meer (gemeentebrede) ontwikkelingen betrokken. Daardoor is deze organisatie het voorbeeld bij uitstek van de dynamiek waarover we in het begin van deze brief schreven.

Het belang van de ontwikkeling van demandmanagement is onderkend door zowel Servicehuis ICT als de participerende diensten. Dit wordt opgepakt.

Vanaf de start van de BRI samenwerking heeft het College groot belang gehecht aan het monitoren van de resultaten binnen BRI, waarvan het SHI een uitvloeisel is. Daartoe heeft zij in de persoon van Bart van Rietschote een onafhankelijk rapporteur benoemd die rechtstreeks aan het College rapporteert over de gerealiseerde resultaten van BRI. Dat gebeurt vier maal per jaar. Er was al aan de heer van Rietschote gevraagd om in het komende verslag in te gaan op de ontwikkeling van het SHI.

Daarmee heeft het College al uitvoering gegeven aan deze aanbeveling.

De rekenkamer stelt vast dat het college aangeeft al uitvoering te geven aan de aanbeveling. Het college geeft in de reactie niet aan op welke aandachtspunten de evaluatie van SHI gericht zal zijn.

4.6.3 Stand van zaken (april 2010)

De rekenkamer constateert dat de gemeente het gemeentelijke ICT-stelsel momenteel herzielt. Een belangrijk onderdeel van deze herziening is de beëindiging van SHI en het oprichten van DICT, die vanaf 1 januari 2010 zowel beleidsinhoudelijke als operationele taken en bevoegdheden heeft ten aanzien van gemeentelijke ICT.

De rekenkamer gaat na of de gemeente of en op welke wijze de aanbeveling om SHI te evalueren heeft opgevolgd. Dit omdat uit een dergelijke evaluatie lessen kunnen worden getroffen voor DICT en de herziening van het gemeentelijke ICT-stelsel. Alvorens in te gaan op de uitgevoerde evaluaties beschrijft de rekenkamer eerst de aanleiding voor het oprichten van SHI en DICT.

4.6.4 Aanleiding oprichting SHI en DICT

Overwegingen oprichting SHI

In 2005 besloot het College tot de realisatie van basisregistraties en het Shared Service Center ICT (SSC-ICT). Naar aanleiding van dit besluit werden twee programma's gestart: Basisregistraties en SSC-ICT. Uit het programma SSC-ICT is het SHI voortgekomen.³⁰ Aan het collegebesluit uit 2005 liggen verschillende overwegingen ten grondslag. Belangrijke overwegingen voor het besluit in relatie tot het toekomstige SHI (voorheen SSC-ICT) zijn de volgende bevindingen:³¹

- Amsterdam besteedt per jaar minstens €135 miljoen aan ICT, waarbij de aansturing en toepassing sterk is gefragmenteerd.
- Concentratie van de aansturing in een SSC is een noodzakelijke voorwaarde voor: realisatie van een gemeentebrede ICT-architectuur, realisatie van een gemeentebrede ICT-infrastructuur en een eenvoudiger structuur voor het uitwisselen van gegevens inclusief het gebruik van basisgegevens door de gehele stad, en betere kostenbeheersing van de ICT.

Overwegingen herziening gemeentelijk ICT-stelsel en oprichting DICT

In 2009 besloot het college het gemeentebrede ICT-stelsel geheel te herzien. Onderdeel van deze ontwikkeling is het opheffen van SHI en het opzetten van de nieuwe dienst ICT (DICT). De aanleiding van deze herziening is beschreven in het rapport van McKinsey uit 2008.³² In het rapport geeft McKinsey een oordeel over:

- de haalbaarheid van bestuurlijke- en bedrijfsvoeringsambities op basis van het huidige informatiebeleid en de geplande uitvoering;
- de risico's, kosten en kwaliteit van de IT dienstverlening.

³⁰ Servicehuis ICT, De klokken gelijk, 1 december 2007, p.12.

³¹ Besluit 2005/2994, 22 maart 2005

³² McKinsey, Doorlichting IT, 19 augustus 2008

De belangrijkste conclusie van McKinsey is dat de grote mate van versnippering van de gemeentelijke ICT de voornaamste oorzaak is voor de inefficiënte en ineffectieve werking ervan. McKinsey adviseert dan ook een ingrijpende herziening van het gehele ICT-stelsel, onder meer door een verdergaande concentratie van de ICT-dienstverlening.

Conclusie

De rekenkamer constateert dat de overwegingen voor de oprichting van DICT en SHI vrijwel identiek zijn. In beide gevallen is sprake van een gefragmenteerd en inefficiënt ICT-stelsel waarbij concentratie van ICT-dienstverlening in DICT dan wel SHI een belangrijke maatregel is om verbetering te bereiken. De rekenkamer is daarom van mening dat het belang van een goede evaluatie van SHI groot is.

4.6.5 Gemeentelijke evaluatie van SHI

Een volledige evaluatie van SHI gaat volgens de rekenkamer tenminste in op het functioneren van SHI als onderdeel van het gemeentelijk ICT-stelsel (strategisch), het functioneren als zelfstandige organisatie (operationeel) en de realisatie van de business case (financieel).

Rapportage Van Rietschote

Het college gaf in haar reactie op het rapport van de rekenkamer van september 2007 aan de heer Van Rietschote opdracht te hebben gegeven voor een evaluatie van SHI. De bedoelde evaluatie is in februari 2008 aan de raadscommissie ROW en ICT aangeboden.³³ In de begeleidende brief geeft het college aan dat de rapportage van Van Rietschote het karakter heeft van een 'second opinion' op de noodzakelijkheid en kwaliteit van de geraamde kosten van het herziene transformatieplan van € 10,8 miljoen. Het College geeft aan dat de kostenramingen als 'goed' worden beoordeeld. De rekenkamer constateert dat de evaluatie van Van Rietschote hoofdzakelijk de ramingen voor het transformatieplan betreft en niet ingaat op de door de rekenkamer aanbevolen aandachtspunten voor bereikte resultaten ten opzichte van het businessplan en de aansturing van SHI.

Overige evaluaties

Volgens de Bestuursdienst heeft de gemeente door het onderzoek van McKinsey naar het gemeentelijke ICT-stelsel impliciet een volledige evaluatie van SHI uitgevoerd. De rekenkamer deelt deze mening niet. De rekenkamer constateert dat het onderzoek van McKinsey SHI voornamelijk evalueert als onderdeel van het gehele gemeentelijke ICT-stelsel. Het functioneren van SHI als zelfstandige organisatie of de realisatie van de business case is geen onderwerp van het onderzoek van McKinsey geweest.

³³ Brief d.d. 4 februari 2008

De rekenkamer constateert verder dat de Adviesgroep ICT voor het functioneren van SHI als zelfstandige organisatie een verbeterplan heeft opgesteld. In juni 2009 is een eindrapport over dit verbeterplan uitgebracht. In dit eindrapport wordt als belangrijkste aanleiding voor het verbeterplan genoemd:³⁴

Als kern van het probleem werd genoemd dat er onvoldoende financiële middelen zijn om de huidige knelpunten op te lossen, dat de organisatorische randvoorwaarden bij het SHI en bij de diensten nog niet volledig zijn ingevuld en dat er verschillende verwachtingen zijn ten aanzien van de te leveren diensten.

In het eindrapport constateert de Adviesgroep ICT dat de uitvoering van het verbeterplan en de wijze van aansturing van deze verbeteringen de afgelopen periode niet heeft geleid tot voldoende resultaat.³⁵ Volgens de jaarrekening 2009 van SHI zijn de gesignaleerde problemen grotendeels nog onopgelost.³⁶ De rekenkamer constateert dat aan het verbeterplan een evaluatie van het functioneren van SHI als zelfstandige organisatie ten grondslag ligt, maar de financiële component onderbelicht is. Een belangrijke doelstelling van SHI was het realiseren van financiële besparingen (oorspronkelijk ongeveer € 5,4 miljoen³⁷).

In het (re)organisatieplan DICT, zoals door het college op vastgesteld 8 december 2009 is vastgesteld, wordt in de risicoparagraaf wel gerefereerd aan de besparingsdoelstelling van het SHI.³⁸

Vanaf het begin van het SHI (2006) was er volgens de deelnemers bij hen sprake van financiële tekorten door een stapeling van besparingsopgaven op ICT-kosten. Mede daardoor ontbrak het SHI vanaf start aan voldoende middelen om de noodzakelijke technische, organisatorische en financiële transformatie te financieren en uit te voeren. Van belang is dat herhaling bij de Dienst ICT wordt voorkomen en de thans nog resterende effecten bij de begroting 2010 worden weggenomen.

De Bestuursdienst en DICT konden ons geen documenten overleggen waaruit blijkt dat er een deugdelijke analyse van de financiële resultaten van SHI heeft plaatsgevonden.

³⁴ Adviesgroep ICT, Eindrapport Verbeterplan SHI – deelnemers, 3 juni 2009, p.5.

³⁵ Adviesgroep ICT, Eindrapport Verbeterplan SHI – deelnemers, 3. juni 2009, p.6.

³⁶ SHI, Jaarrekening 2009, p.8.

³⁷ Besluit 2005/2994, 22 maart 2005: financiële paragraaf geeft een taakstellende besparing via het SSC-ICT van structureel €5,4 miljoen in 2009.

³⁸ DICT, (re)organisatieplan DICT, p.87

Conclusie

De rekenkamer stelt vast dat de door het college toegezegde evaluatie van SHI door de heer Van Rietschote niet inging op de aandachtspunten genoemd door de rekenkamer in het rapport van september 2007. Een volledige evaluatie van SHI omvat tenminste analyses, in samenhang, van het functioneren van SHI als onderdeel van het gemeentelijk ICT-stelsel, het functioneren van SHI als zelfstandige organisatie en de realisatie van de (financiële) business case van SHI. De rekenkamer constateert dat de gemeente het functioneren van SHI als onderdeel van het gemeentelijk ICT-stelsel en het functioneren van SHI als zelfstandige organisatie afzonderlijk heeft geëvalueerd. De realisatie van de business case van SHI is niet geëvalueerd. Dit betekent dat de gemeente geen inzicht heeft in hoeverre het SHI de financiële doelstellingen heeft gerealiseerd.

4.7 Aanbeveling 7: Versterk het gemeentelijk ICT-beleid

4.7.1 Aanbeveling rekenkamer (rapport september 2007)

Op een aantal punten kan het gemeentelijk ICT beleid worden verbeterd, namelijk:

- De ontwikkeling van één beleidsdocument waarin de ambitie op ICT-gebied van de gemeente is neergelegd. Dit document geeft tevens de logische samenhang weer tussen verschillende documenten die nu reeds bestaan.
- Periodieke herijking van beleid, zodat rekening wordt gehouden met actuele ontwikkelingen op gebied van wet- en regelgeving en technologie.
- Toetsing op het gebruik door diensten van het vastgestelde beleid.

4.7.2 Reactie college

Het college neemt de aanbeveling uit het rapport van september 2007 gedeeltelijk over:

Op korte termijn verschijnt het informatiebeleidsplan. Dit zal het beleidsdocument zijn waarin de bestuurlijke ambitie op ICT-gebied is vastgelegd en dat de samenhang tussen ontwikkelingen weergeeft. Dit hangt nauw samen met het onlangs vastgestelde Handboek Architectuur: samen beschrijven deze documenten het “wat” en het “hoe” van de gemeentelijke ICT en informatievoorziening. Uiteraard zijn dit documenten die periodiek geactualiseerd zullen worden. Nieuw ICT-beleid vraagt natuurlijk een meerjarige periode van gericht investeren en invoeren en kan nooit onmiddellijk (geen desinvesteringen) ingevoerd worden.

Zoals in het begin van deze brief beschreven is het College terughoudend met het versterken van controle en toetsingsbureaucratie. Op grond van de ontwikkelingen van de laatste jaren zijn er geen redenen om aan te nemen dat deze nuttig of noodzakelijk zijn voor het versterken van de samenwerking tussen diensten en stadsdelen. Wel vindt verdere stroomlijning van de besluitvormingslijnen plaats, via de commissie en de stuurgroep Informatievoorziening en op korte termijn via het StadsMT, waarin een coördinerende portefeuillehouder ICT benoemd zal gaan worden.

De rekenkamer constateert dat het college bij het overnemen van deze aanbeveling terughoudend is met het versterken van de controle en toetsingsbureaucratie.

4.7.3 Stand van zaken (april 2010)

Het college gaf in haar reactie op de aanbeveling uit het rapport van september 2007 aan dat, op grond van de ontwikkelingen in de laatste jaren, er geen redenen zijn om aan te nemen dat de samenwerking tussen diensten en stadsdelen op het gebied van ICT versterkt moet worden. De rekenkamer constateert dat al na 3 jaar de gemeente het ICT-stelsel opnieuw vorm geeft. De rekenkamer onderzocht de voorgenomen herziening van het ICT-stelsel. Aanvullend besteedt de rekenkamer aandacht aan de financiële kaders waarbinnen de voorgenomen herziening van het ICT-stelsel moet worden uitgevoerd.

Voorgenomen herziening ICT-stelsel

De uitgangspunten van de herziening van het gemeentelijk ICT-stelsel zijn door het College vastgelegd in haar besluit van 8 oktober 2008. Onderdeel van dit besluit is het uitvoering geven aan de aanbevelingen vanuit het rapport McKinsey en de ambtelijke adviezen (werkgroep Doorlichting ICT). De kern van de aanbevelingen betreft:

- Het aanstellen van een directeur ICT voor de centrale stad met breed mandaat en middelen, die verantwoordelijk wordt voor zowel de generieke ICT als de specifieke ICT en die rapporteert aan de algemeen directeur;
- Beleid en uitvoering van ICT onder één verantwoordelijkheid te brengen.

Centraal in de voorgenomen structuur staat de nieuwe dienst ICT. Deze dienst is per 1 januari 2010 opgericht en heeft tot taak:³⁹

- Het ontwikkelen en beheren van generieke ICT-oplossingen (oplossingen die in de hele stad hetzelfde zijn, zoals netwerkbeheer, een standaard werkplek en de basisregistratie van persoonsgegevens);
- Het adviseren en ondersteunen van specifieke ICT-oplossingen voor clusters, stadsdelen en diensten;
- Het maken en controleren van ICT-beleid.

Realisatieplan 2010-2014

Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat de concrete invulling van de ontwikkeling van het ICT-stelsel nog vastgesteld moet worden evenals de financiële kaders voor deze ontwikkeling. De rekenkamer begrijpt van DICT dat concrete invulling onderwerp is van het *Realisatieplan 2010-2014* en dat besluitvorming hierover medio 2010 moet plaatsvinden.

³⁹ Intranetsite ICT-stelsel: <http://intranet.amsterdam.asp4all.nl/ict/artikelen/taakverdeling>

Conclusie

ICT is een belangrijk instrument om de primaire processen binnen de gemeente efficiënt uit te voeren. ICT vereist specifieke deskundigheid en grote investeringen. De rekenkamer is om die reden voorstander om, daar waar doelmatig, de gemeentelijke ICT-taken te centraliseren. De rekenkamer stelt tevens vast dat de gemeente inmiddels diverse mijlpalen in deze ontwikkeling heeft bereikt, zoals de aanstelling van de directeur ICT, vaststelling van het *(Re)organisatieplan Dienst ICT*, het uitbrengen van een producten- en dienstencatalogus en het opstellen van de eerste versie van het *Realisatieplan 2010-2014*.

Financiële kaders herziening ICT-stelsel

De rekenkamer constateert dat de uiteindelijke invulling van het *Realisatieplan 2010-2014* mede beïnvloed zal worden door de lopende Heroverwegingen en het nieuwe Programakkoord.⁴⁰ De keuzes die hierbij gemaakt worden zijn bepalend voor de mate waarin de gemeente haar doelstellingen voor het nieuwe ICT-stelsel kan realiseren.

De rekenkamer stelt vast dat er 2 verschillende financiële kaders voor de herziening van het ICT-stelsel zijn opgesteld. Deze kaders zijn opgenomen in:

- het *Realisatieplan 2010-2014*
- de *Heroverwegingsoperatie*.⁴¹

Realisatieplan 2010-2014

DICT schetst in het *Realisatieplan 2010-2014* de mogelijke invulling van de ontwikkeling van het ICT-stelsel. DICT onderscheidt in deze schets 3 verschillende ambitieniveaus:⁴²

- *Urgent en terughoudend*: gedeeltelijke uitvoering van aanbevelingen van McKinsey, voornamelijk gericht op basis ICT;
- *Gewenst en volwassen*: volledige uitvoering van aanbevelingen van McKinsey en invoering van ICT-stelsel conform besluit van het College;
- *Vooruitstrevend en robuust*: niveau *gewenst en volwassen* aangevuld met uniformering en rationalisatie van gemeentelijke bedrijfsprocessen.

⁴⁰ *Realisatieplan 2010-2014*, p.79

⁴¹ *Inzet op herstel, Heroverwegingsoperatie 2010-2014 De mogelijkheden in beeld*, p.29-32.

⁴² *Realisatieplan 2010-2014* (versie 1.0), p.70-75

In het realisatieplan geeft DICT ook een raming van de benodigde investeringen en het besparingspotentieel van de 3 ambitieniveaus:

Tabel 4.9 - Financiële aspecten realisatieplan 2010-2014

	Urgent en terughoudend	Gewenst en volwassen	Vooruitstrevend en robuust
Benodigde investering	€ 68,5 miljoen	€ 85,9 miljoen	€ 99,7 miljoen
ICT besparing (niveau 2014)	€ 20,0 miljoen	€ 30,0 miljoen	€ 30,0 miljoen + PM ⁴³
Omslagpunt ⁴⁴	2016	2016	2016

Bron: Realisatieplan 2010-2014 (versie 1.0)

DICT geeft aan dat deze ramingen nog nader uitgewerkt worden en onderwerp zullen zijn van onafhankelijke toetsing.⁴⁵ De geraamde besparingen zijn gebaseerd op het verschil tussen het huidige gemeentebrede ICT-kostenniveau en het gewenste kostenniveau op basis van benchmarks. Uitgangspunt van de geraamde besparingen is dat DICT erin slaagt om in vier jaar toe te groeien naar marktconforme tarieven voor haar producten en diensten.⁴⁶ De rekenkamer constateert dat de verwachte besparingen weergeven welke besparingen DICT wenselijk acht en dat deze besparingen nog niet zijn onderbouwd. De verwachte resultaten van afzonderlijke projecten of programma's van het *Realisatieplan 2010-2014* moeten nog in business cases worden uitgewerkt. Om die reden is niet te beoordelen of de besparingsdoelstelling in het *Realisatieplan 2010-2014* realistisch is.

In het beoogde ICT-stelsel krijgen stadsdelen en diensten op basis van hun werkelijk gebruik ICT-kosten doorbelast.⁴⁷ De gewenste daling van gemeentebrede ICT-kosten, zoals opgenomen in de ramingen, hangt derhalve af van zowel de mate waarin DICT toegroeit naar marktconforme tarieven als van de ontwikkeling in het gebruik van ICT door diensten en stadsdelen. Gezien dit mechanisme stelt de rekenkamer dat bij de verdere uitwerking van de ramingen aandacht voor de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de besparingsdoelstelling over de verschillende actoren in het ICT-stelsel noodzakelijk is.

⁴³ De geraamde besparingen bevatten niet eventuele efficiencyvoordelen van het efficiënter inrichten van gemeentelijke bedrijfsprocessen.

⁴⁴ Het jaar waarin de cumulatieve besparingen op ICT de cumulatieve investeringen overtreffen.

⁴⁵ Realisatieplan 2010-2014 (versie 1.0), p.8/9

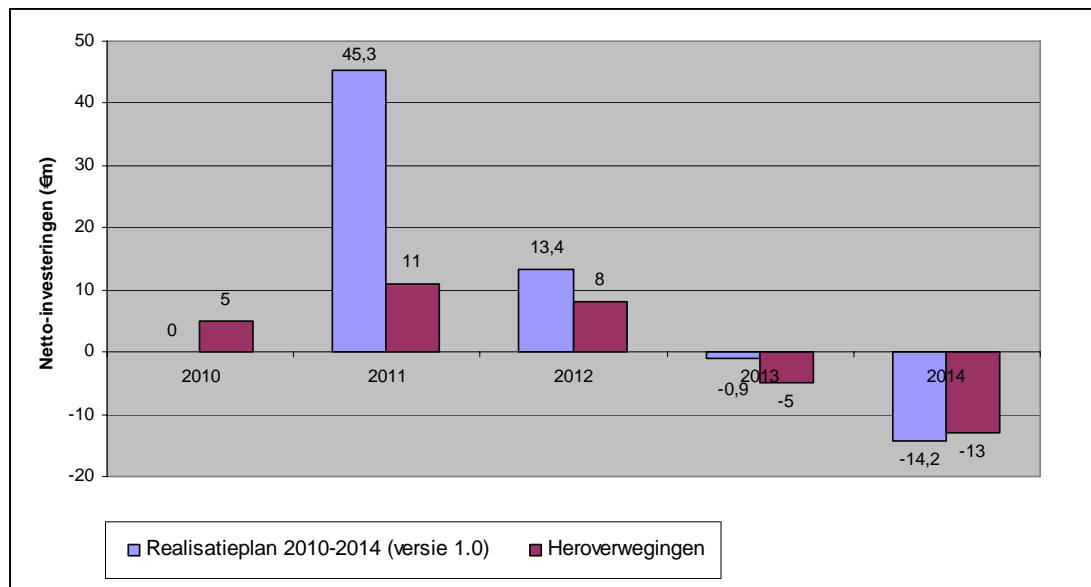
⁴⁶ Realisatieplan 2010/2014, p.72

⁴⁷ Realisatieplan 2010/2014, p.74

Heroverwegingsoperatie

In het kader van de *Heroverwegingsoperatie* maakte de gemeente een voorlopige raming van het financiële kader voor de herziening van het ICT-stelsel.⁴⁸ In deze raming geeft de gemeente aan op termijn een besparingspotentieel door een efficiënter ICT-stelsel te verwachten van ongeveer € 35 miljoen. Om deze besparing te realiseren bevat de raming een inschatting van benodigde netto-investeringen in de periode 2010-2014. Netto-investeringen zijn het jaarlijkse bedrag aan investeringsuitgaven verminderd met de in hetzelfde jaar gerealiseerde besparingen. In figuur 4.1 geeft de rekenkamer een overzicht van de benodigde netto-investeringen volgens de *Heroverwegingsoperatie* ten opzichte van het ambitieniveau *Gewenst en volwassen* van het *Realisatieplan 2010-2014*.

Figuur 4.1 - Netto-investeringen Heroverwegingsoperatie en Realisatieplan 2010-2014 (Gewenst en volwassen)



Bron: *Heroverwegingsoperatie* en *Realisatieplan 2010-2014* (versie 1.0) en berekening rekenkamer

Op basis van de vergelijking van de netto-investeringen stelt de rekenkamer vast dat de recente ramingen van benodigde netto-investeringen in het *Realisatieplan 2010-2014* aanmerkelijk hoger zijn dan de ramingen in de *Heroverwegingsoperatie*. Voor de periode 2010-2014 raamt DICT de benodigde netto-investeringen voor het ambitieniveau *Gewenst en volwassen* op € 43,6 miljoen. Deze raming is € 37,6 miljoen hoger dan de benodigde netto-investeringen in dezelfde periode volgens de *Heroverwegingsoperatie* (€ 6 miljoen). De rekenkamer wijst erop dat de omvang van benodigde investeringen door voortschrijdend inzicht sterk is gestegen en dat de ramingen van de benodigde investeringen en besparingen een voorlopig karakter hebben.

⁴⁸ Inzet op herstel, Heroverwegingsoperatie 2010-2014, *De mogelijkheden in beeld*, p.29-32

Aanvullend constateert de rekenkamer dat de geraamde besparingen als gevolg van de herziening van het gemeentelijk ICT-stelsel in feite besparingsdoelstellingen op basis van een kostenvergelijking met benchmarks zijn. De gewenste daling van gemeentebrede ICT-kosten van ongeveer € 30 miljoen' zoals opgenomen in de ramingen' hangt derhalve af van zowel de mate waarin DICT toegroeit naar markt-conforme tarieven als van de ontwikkeling in de omvang van het gebruik van ICT door diensten en stadsdelen. De rekenkamer stelt vast dat de besparingsdoelstelling in de ramingen niet aangeeft welk deel door DICT moet worden gerealiseerd.

Conclusie

De door DICT geschetste ambitieniveaus vereisen aanzienlijk grotere (netto-) investeringen dan de voorlopige raming in de *Heroverwegingsoperatie*. Het scenario *Gewenst en volwassen* uit het Realisatieplan 2010-2014 vereist ruim € 37 miljoen hogere netto-investeringen dan de raming in de *Heroverwegingsoperatie*. Verder constateert de rekenkamer dat tot op heden niet duidelijk is aangegeven welk deel van de besparingsdoelstelling door DICT moet worden gerealiseerd en welk deel door de diensten die ICT van DICT afnemen. Om goed te kunnen sturen is dit inzicht wel vereist.

4.8 Aanbeveling 8: Verbeter de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de bedrijfsvoering

4.8.1 Aanbeveling rekenkamer (rapport september 2007)

Het college van B&W informeert de gemeenteraad over de ICT-bedrijfvoering. Onderdeel hiervan zijn de bedrijfsvoeringparagrafen in de begroting en de jaarrekening. De informatievoorziening is te verbeteren door:

- Betere controle op een eenduidige invulling door de diensten van de bedrijfsvoeringsverklaringen.
- Jaarlijks een programma op te stellen voor onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur (Gemeentewet artikel 213a). Dit is dus breder dan alleen de ICT-bedrijfvoering. Het programma moet gebaseerd zijn op een risico analyse.
- Op frequente basis de gemeenteraad te berichten over grootschalige ICT-projecten in termen van kosten, planning en scope.

4.8.2 Reactie college

De reactie van het college op de aanbeveling uit het rapport van de rekenkamer uit september 2007 luidde:

De Rekenkamer concludeert dat de bedrijfsvoeringsverklaringen (BVV) niet uniform en met evenveel diepgang worden ingevuld en dat als gevolg daarvan de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarplan en jaarverslag ontoereikend is. De afgelopen jaren is naar oordeel van het College de kwaliteit van de BVV's toegenomen, maar er is via scherpere toetsing nog verbetering mogelijk. De controle hierop loopt via de directie Concernfinanciën en de vaksector. Deze aanbeveling neemt het College dus over. Hierbij tekent het College wel aan, dat om groei van de capaciteit met betrekking tot planning en control te voorkomen, hierbij vooral de focus zal worden gelegd op de grootste risicofactoren. Naast het instrument van de bedrijfsvoeringsverklaringen hanteert het College ook nog andere instrumenten, zoals de IMB (integrale meting bedrijfsvoering, een gemiddeld vierjaarlijkse doorlichting van elke dienst of bedrijf op "bedrijfsrisico's") en de PMD's (persoonlijke management doelstellingen voor dienststakdirecteuren op basis van gerichte aandachtspunten voor een organisatie). Omdat de kwaliteit van de BVV's en de IMB's steeds meer toeneemt zal ook de paragraaf bedrijfsvoering in kwaliteit toenemen. De IMB's geven een analyse of een dienst "in control" is, inventariseren welke risico's een dienst loopt. Met andere woorden of een dienst doelmatig is. Het bestaande instrumentarium voldoet derhalve. Bovendien heeft het College opdracht aan de dienst O+S gegeven om via een gericht onderzoeksprogramma voor de komende jaren de doeltreffendheid van het beleid te toetsen. Op basis van de onderzoeksplannen van de afzonderlijke diensten wordt het komende jaar een gemeenschappelijk onderzoeksprogramma gemaakt. Dit ook ter invulling van verordening 213a. Het is dus niet juist dat de gemeente geen jaarlijks programma heeft of dat er een matige invulling is van gemeentewet artikel 213a. De aanbeveling om een jaarlijks programma op te stellen voor onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid wordt dus niet overgenomen.

De rekenkamer stelt vast dat het college slechts in zeer beperkte mate de aanbevelingen inzake de informatievoorziening richting de gemeenteraad heeft overgenomen. In haar reactie geeft het college aan dat het bestaande instrumentarium van *Bedrijfsvoeringsverklaringen* en de *Integrale Meting Bedrijfsvoering* volstaat als basis voor de informatievoorziening over de bedrijfsvoering aan de raad. Toetsing op de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen wordt in overeenstemming met de aanbeveling van de rekenkamer verscherpt maar uitvoering vindt plaats binnen de bestaande planning en controlcapaciteit.

4.8.3 Stand van zaken (april 2010)

Bedrijfsvoeringsverklaringen

Uit de reactie van het college op de aanbeveling uit het rapport van september 2007 blijkt dat de aanbeveling uitsluitend is overgenomen voor zover deze betrekking heeft op het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen. Eens in de 4 jaar controleert de gemeente of de directeuren van afzonderlijke diensten de bedrijfsvoeringsverklaring naar waarheid hebben ingevuld door middel van de Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB).

De gemeente evalueerde de IMB in 2009.⁴⁹ Het doel van deze evaluatie is het vaststellen of de IMB bijdraagt aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de gemeente. In deze evaluatie komen ook de bedrijfsvoeringsverklaringen (BVV's) aan de orde aangezien deze de basis vormen voor de IMB. Met betrekking tot de BVV's bevat de evaluatie de volgende bevindingen:

- De uitvoerders van de IMB geven aan: 'Aan de ingevulde bedrijfsvoeringsverklaringen moeten strengere eisen worden gesteld: bij elke norm moet de dienst duidelijk beschrijven wat het afgelopen jaar is gedaan om de kwaliteit van de norm te verbeteren en het risico te verminderen en welke plannen hiervoor in het komende jaar zijn.'
- Geïnterviewde medewerkers van diensten geven aan dat "het jaarlijks invullen van de bedrijfsvoeringsverklaringen een bijna zinloze standaard-exercitie is geworden. Normen waaraan men voldoet moeten toch elk jaar weer worden onderbouwd. Hiervoor wordt dan doorgaans de tekst van de voorgaande Integrale Meting Bedrijfsvoering opgenomen, waarop tijdens de Integrale Meting Bedrijfsvoering kritiek komt." Aanvullend merken de medewerkers op dat: "de bedrijfsvoeringsverklaring wordt niet echt meer serieus genomen, omdat er geen enkele terugkoppeling over de ingevulde bedrijfsvoeringsverklaringen van de Bestuursdienst komt." De Bestuursdienst erkent in de evaluatie dat zij weinig terugkoppeling geeft op de ingevulde bedrijfsvoeringsverklaringen.
- De voorzitters van de *Toets en Advies Teams* van de Bestuursdienst stellen in de evaluatie dat de *Bedrijfsvoeringsverklaring* in de loop der jaren na de introductie in 2004 minder aandacht van de diensten kreeg.

De rekenkamer stelt vast, op basis van de evaluatie, dat het bestaande instrumentarium van de gemeente onvoldoende leidt tot bruikbare bedrijfsvoeringsverklaringen. Tekortkomingen in de bruikbaarheid van de bedrijfsvoeringsverklaringen leidt tot mogelijk ontoereikende informatievoorziening in de paragraaf bedrijfsvoering over de gemeentelijke (ICT-) bedrijfsvoering. De rekenkamer constateert derhalve dat de aanbeveling uit het rapport van september 2007 om de uniformiteit en diepgang van de bedrijfsvoeringsverklaringen te vergoten en daarmee een betere informatievoorziening aan de gemeenteraad te realiseren niet is uitgevoerd door de gemeente.

⁴⁹ Bestuursdienst, *Evaluatie IMB 2005 t/m 2008*, 29 oktober 2009

Informatievoorziening aan de raad

De gemeente streeft verbetering van de informatievoorziening over de ICT-bedrijfsvoering na door het beleggen van informele bijeenkomsten met de raadscommissie ROW & ICT. Deze informele bijeenkomsten worden georganiseerd rondom belangrijke beslismomenten inzake ICT. Vanaf 2006 zijn de volgende informele bijeenkomsten gehouden:

Tabel 4.10 - Overzicht informele bijeenkomsten ICT

Datum	Onderwerp
20 juni 2006	Expertmeeting Open Source
18 maart 2009	Werkbezoek ICT (Voortgang werkgroep Doorlichting ICT)
16 oktober 2009	(Re)organisatieplan DICT en Open Source
10 februari 2010	Realisatieplan ICT op Open Amsterdams Peil 2010-2014 v0.7

Bron: opgave Bestuursdienst

De rekenkamer constateert dat de huidige ontwikkeling in het gemeentebrede ICT-stelsel onderwerp is geweest van 3 informele bijeenkomsten met de raad. De uitbreiding van de informatievoorziening met informele bijeenkomsten beschouwt de rekenkamer als positief.

4.8.4 Conclusie

De rekenkamer constateert dat de aanbevelingen uit het rapport van september 2007 slechts in zeer beperkte mate zijn overgenomen door het college. Het college neemt uitsluitend de aanbeveling over om de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen te verhogen over. De rekenkamer constateert echter dat de deze aanbeveling uit het rapport van september 2007 om de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen te vergroten en daarmee een betere informatievoorziening aan de gemeenteraad te realiseren niet is uitgevoerd door de gemeente. De rekenkamer is wél positief over het houden van informele bijeenkomsten met de raadscommissie ROW & ICT op het moment van belangrijke beslismomenten.

4.9 Eindconclusies uitvoering aanbevelingen september 2007

Oorspronkelijk rapport

De rekenkamer bracht in september 2007 het rapport uit over inkoop- en contractbeheer van ICT. De centrale vraag van dit onderzoek was:

Vindt de inkoop van ICT door de gemeente Amsterdam doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaats?

De ICT-uitgaven van de gemeente Amsterdam zijn groot. Volgens de meest recente inventarisatie uit 2009 bedragen deze uitgaven ongeveer € 125 miljoen.⁵⁰

⁵⁰ Metri, *Uitgaveninventarisatie ICT Gemeente Amsterdam*, 10 juni 2009

Uit het rekenkameronderzoek van september 2007 kwam naar voren dat de 6 onderzochte diensten de inkoop en het contractbeheer van ICT – na de in het verleden onvoldoende beheerste projecten (Haven Management Systeem en Parkeer Management Systeem) – behoorlijk hebben verbeterd. Wel constateerde de rekenkamer dat de financiële administraties van de diensten nog niet waren toegesneden op het bewaken van ICT-projecten en dat projecten veelal niet werden geaudit.

Positief was de rekenkamer ook over de ontwikkeling van plannen om het beleid voor het gebruik van ICT beter en meer centraal vorm te geven. Zo had het college voor het de gemeentelijke ICT en informatievoorziening een Handboek Architectuur vastgesteld en was er een start gemaakt om de automatisering van 8 diensten fasegewijs onder te brengen bij de (toenmalige) nieuwe dienst Servicehuis ICT. De rekenkamer constateerde echter dat een samenhangend beleidsdocument waarin de bestuurlijke ambities op ICT-gebied waren vastgelegd nog ontbrak en dat het Servicehuis ICT (SHI) een ‘moeizame start’ doormaakte. De rekenkamer concludeerde dat het SHI op dat moment nog geen zichtbare resultaten had opgeleverd.

Door uniformering en standaardisatie van hardware en software zag de rekenkamer verdere besparingsmogelijkheden op de ICT-kosten van de werkplekken. Ook signaleerde de rekenkamer de nodige ruimte voor verdere versterking van centraal toezicht om de naleving van de normen voor het gebruik van standaarden voor hardware, software, projectmanagementmethodes en de inkoop van ICT.

Op grond van de geconstateerde tekortkomingen en verbeterpunten concludeerde de rekenkamer dat de verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de ICT-(inkoop)beleid noodzakelijk is. Ten aanzien van de ICT-inkopen stelde de rekenkamer verder vast dat de inkopen rechtmatig plaatsvinden.

Naar aanleiding van de bevindingen gaf de rekenkamer 8 aanbevelingen aan het college. In de bestuurlijke reactie gaf het college aan 4 aanbevelingen over te nemen en 4 slechts gedeeltelijk. Het belangrijkste argument van het college om aanbevelingen gedeeltelijk over te nemen was het voorkomen van onnodige bureaucratie door het versterken van centraal toezicht op decentraal gevoerd ICT (inkoop) beleid.

Uitvoering aanbevelingen

In tabel 4.11 zijn de oordelen van de rekenkamer samengevat over de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport van september 2007.

Tabel 4.11 - Uitvoering aanbevelingen

Aanbeveling	Overgenomen	Uitgevoerd
1. Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten.	Geheel	Deels
2. Bespaar op ICT-kosten bij de werkplekken.	Geheel	Deels
3. Leef de Europese aanbestedingsregels na.	Geheel	Ja
4. Versterken van ICT-inkoopbeleid en inkoopproces van diensten.	Geheel	Ja
5. Verplichte deelname aan de drie ICT-raamcontracten.	Gedeeltelijk	Nee
6. Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT.	Gedeeltelijk	Deels
7. Versterk het gemeentelijk ICT beleid.	Gedeeltelijk	Deels
8. Verbeter de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de ICT-bedrijfsvoering.	Gedeeltelijk	Nee

De rekenkamer constateert dat 2 aanbevelingen in uitvoering zijn genomen en 4 gedeeltelijk. De rekenkamer heeft de volgende bevindingen per aanbeveling gedaan:

Versterken van ICT-inkoopbeleid en verplicht het gebruik van ICT-raamcontracten

Positief is de rekenkamer over de door het college bereikte versterking van het ICT-inkoopbeleid door de toename in het gebruik van raamcontracten voor ICT tot € 30,2 miljoen in 2009 (2007: € 11,5 miljoen). Tegelijkertijd stelt de rekenkamer vast dat deelname aan de ICT-raamcontracten nog steeds vrijwillig is en dat het college daarmee geen uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling van de rekenkamer om deelname te verplichten.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Positief vindt de rekenkamer ook het geringe aantal gemeentelijke organisaties (3) waarbij ACAM in 2008 rechtmatigheidsbevindingen bij aanbestedingen heeft gedaan. De omvang van onrechtmatigheden bij aanbestedingen bedroeg in 2008 in totaal € 8,1 miljoen en is, in vergelijking met de totale lasten van de gemeente in 2008 van ongeveer € 4,9 miljard, laag.

Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten

Minder positief is de rekenkamer over de maatregelen om het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten te verbeteren. Hoewel de 6 onderzochte diensten, met uitzondering van de Bestuursdienst, aangeven gebruik te maken van standaard projectmanagementmethoden stelt de rekenkamer alleen bij DPG en Stadstoezicht vast dat de methode ook volledig is toegepast.

Bij de overige diensten (Bestuursdienst, GGD, Haven Amsterdam, SHI/DICT) vindt de rekenkamer dat vooral de vastlegging van de financiële doelstellingen van de projecten en de rapportage over de (financiële) voortgang voor verbetering vatbaar is. Onduidelijke doelstellingen of onvolledige voortgangsrapportages kunnen leiden tot onvolledige of niet tijdige signalering van overschrijdingen. De raming van het maximaal mogelijke tekort bij het project Basis ICT van de dienst ICT (€ 2,9 miljoen⁵¹) is gebaseerd op een gedeelte van de projectbegroting. Op basis van de volledige projectbegroting bedraagt het maximaal mogelijke tekort bijna € 6 miljoen.

Verbeter de informatievoorziening over ICT-projecten aan de gemeenteraad

Negatief is de rekenkamer over de maatregelen om de informatievoorziening over ICT-projecten richting de gemeenteraad te verbeteren. Hoewel de rekenkamer de verbetering als gevolg van incidentele informele bijeenkomsten over ICT met de gemeenteraad onderkent is de structurele informatievoorziening nog steeds afhankelijk van de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen niet heeft verbeterd.

Versterk het gemeentelijk ICT-beleid

De rekenkamer signaleert positieve ontwikkelingen bij de afzonderlijke diensten om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inkopen en het contract-beheer van ICT te verhogen. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van raamcontracten voor ICT en standaard projectmanagementmethodes door diensten. Centraal inzicht en toezicht op het ICT-beleid van diensten is volgens de rekenkamer nog steeds noodzakelijk om de kwaliteit van de ICT-beleid gemeentebreed verder te verhogen.

De rekenkamer is dan ook positief over de huidige herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel. De kern van de herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel is het concentreren van de verantwoordelijkheid van ICT-beleid en uitvoering bij de nieuwe dienst ICT. Deze herziening is het gevolg van de constatering in het rapport 'Doorlichting IT' van McKinsey dat het gemeentelijk ICT-stelsel versnipperd, inefficiënt en een bedreiging is voor de realisatie van bestuurlijke ambities. De rekenkamer constateert dat de voorgenomen herziening met de centrale rol voor de nieuwe dienst ICT bijdraagt aan een versterking van het gemeentelijke ICT-beleid.

⁵¹ Servicehuis ICT (voorloper dienst ICT), *Jaarrekening 2009*, p.20

De herziening van het ICT-stelsel verloopt in een hoog tempo. Met de oprichting van de dienst ICT en het opstellen van de eerste versie van het *Realisatieplan 2010-2014* heeft de gemeente al belangrijke mijlpalen bereikt. Definitieve keuzes over de inrichting en de financiële kaders van het nieuwe ICT-stelsel moeten echter nog gemaakt worden. In het *Realisatieplan 2010-2014* raamt de dienst ICT de benodigde investeringen op € 70 tot € 100 miljoen. De verwachte structurele besparingen op de gemeentelijke ICT-kosten bedragen na 2014 tussen de € 20 en € 30 miljoen op jaarbasis. De rekenkamer constateert dat de verwachte besparingen weergeven welke besparingen dienst ICT *wenselijk* acht en dat deze besparingen nog niet zijn onderbouwd. De verwachte resultaten van afzonderlijke projecten of programma's van het *Realisatieplan 2010-2014* moeten nog in business cases worden uitgewerkt. Om die reden is niet te beoordelen of de besparingsdoelstelling in het *Realisatieplan 2010-2014* realistisch is. In de huidige ramingen is verder onduidelijk voor welk deel van de verwachte besparingen de dienst ICT verantwoordelijk is en voor welk deel de decentrale diensten.

Evalueer het Servicehuis ICT

De rekenkamer constateert dat haar aanbeveling voor een evaluatie van Servicehuis ICT niet volledig is uitgevoerd. De gemeente analyseerde niet in hoeverre het Servicehuis ICT haar financiële besparingsdoelstellingen heeft bereikt.

De rekenkamer ziet parallellen tussen de huidige herziening van het ICT-stelsel met een centrale rol voor de dienst ICT en de oprichting van het Servicehuis ICT in 2005. De overwegingen in 2005 voor het oprichten van het Servicehuis ICT zijn vrijwel identiek aan het geschetste beeld van het gemeentelijk ICT-stelsel door McKinsey in 2008. Dit vrijwel ongewijzigde beeld impliceert dat Servicehuis ICT de beoogde doelstellingen niet heeft gerealiseerd. De rekenkamer is van mening dat een volledige evaluatie waardevolle informatie kan opleveren voor de inrichting van het nieuwe gemeentelijke ICT-stelsel en de dienst ICT en de besluitvorming hierover door de gemeenteraad.

Aanvullende adviezen

De huidige herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel is van grote invloed op het toekomstige ICT-(inkoop)beleid van de gemeente. De dienst ICT raamt de benodigde investeringen voor deze herziening in het *Realisatieplan 2010-2014* op € 70 tot € 100 miljoen in de periode 2010-2014. De verwachte besparingen van deze herziening bedragen, vanaf 2014, structureel tussen de € 20 en € 30 miljoen op jaarbasis.

Vanwege het grote belang van de huidige herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel geeft de rekenkamer de volgende 3 aanvullende adviezen:

1. *Onderbouw de besparingsdoelstellingen en stel vast welke bijdragen de afzonderlijke diensten moeten leveren aan de besparingsdoelstelling*
De dienst ICT verwacht met de herziening van het gemeentebrede ICT-stelsel vanaf 2014 een jaarlijkse besparing te bereiken op gemeentelijke ICT kosten van tussen de € 20 en € 30 miljoen. Deze besparing moet uiteindelijk door de dienst ICT en de decentrale diensten gezamenlijk bereikt worden. De dienst ICT streeft naar marktconforme tarieven voor haar producten en dienstverlening, de decentrale diensten zijn verantwoordelijk voor de omvang van het gebruik van deze producten en dienstverlening. Vanwege deze gedeelde verantwoordelijkheid adviseert de rekenkamer bij het vaststellen van de besparingsdoelstellingen in het *Realisatieplan 2010-2014* expliciet te bepalen welke diensten in welke mate voor de besparingen verantwoordelijk zijn. Alleen op deze wijze is het mogelijk om de besparingstaakstelling voor de gemeente als geheel goed te bewaken.
2. *Informeer de gemeenteraad regelmatig over de voortgang van het realisatieplan*
De doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke dienstverlening is steeds meer afhankelijk van de toepassing van ICT. De omvang van de benodigde investeringen en de verwachte besparingen van het *Realisatieplan 2010-2014* zijn groot. De rekenkamer adviseert het college de gemeenteraad regelmatig te informeren over de inhoudelijke en financiële voortgang van de uitvoering van het realisatieplan.
3. *Versterk de ICT-controlfunctie binnen de gemeente*
De rekenkamer signaleert dat versterking van gemeentebreed inzicht in en toezicht op ICT noodzakelijk is om het de kwaliteit van de gemeentelijke ICT verder te verbeteren. Om deze reden onderstreept de rekenkamer het belang van de voorgenomen centralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het nieuwe ICT-stelsel bij de dienst ICT. Een onderdeel hiervan is het ontwikkelen van een ICT-controlfunctie. De ICT-controlfunctie zal er op moeten toezien dat de ICT-kosten inzichtelijk worden gemaakt en dat de gemeentelijke ICT-standaarden voor de basisinfrastructuur, de hardware, de software, de backupvoorzieningen en de toegangsbeveiliging worden nageleefd.

5 Bestuurlijke reactie

De Rekenkamer Amsterdam legde het concept van dit rapport voor bestuurlijk wederhoor voor aan het college van B&W op 11 mei 2010. De rekenkamer ontving op 22 juni 2010 de reactie van het college. Deze reactie is hieronder opgenomen.

Naar aanleiding van uw verzoek om een reactie van het College op de conclusies en aanbevelingen van het conceptrapport “Vervolgonderzoek Inkoop en contractbeheer ICT” het volgende.

Allereerst wil het College haar excuses aanbieden voor het feit dat het niet mogelijk was om vóór de door u aangegeven datum van 25 mei 2010 met een reactie te komen. Wij hopen dat u hier, de omstandigheden van de recente collegewissel in acht nemend, begrip voor kunt opbrengen.

Het College is blij met de timing en de strekking van uw rapport, dat een bredere blik op het ICT landschap van de gemeente Amsterdam werpt dan de titel doet vermoeden. Zoals u weet heeft het College in het programma-akkoord 2010-2014 de ambitie uitgesproken om € 100 te investeren om de gemeentelijke ICT op orde te krijgen. Dit moet naast een kwaliteitsverbetering leiden tot een structurele besparing van € 21,4 miljoen op jaarbasis. Uw kamer heeft haar aanvullende adviezen toegespitst op deze ambitie van het College. Dit helpt ons scherp en kritisch te kijken naar de wijze waarop hieraan invulling en uitvoering wordt gegeven.

Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op uw aanvullende adviezen.

1. Onderbouw de besparingsdoelstellingen en stel vast welke bijdragen de afzonderlijke diensten moeten leveren aan de besparingsdoelstelling.

Het College van B&W neemt dit advies over. De onderbouwing voor de besparingen is in het realisatieplan versie 1.0, dat uw kamer heeft betrokken bij het onderzoek, al op hoofdlijnen weergegeven. Er zal worden uitgegaan van functiegebonden budgetten met normeringen voor bijvoorbeeld het aantal werkplekken per medewerker. In volgende versies van het realisatieplan zal deze benaderingswijze verder zijn uitgewerkt.

Ook het vaststellen van de besparingen per dienst of stadsdeel zal op een zeker moment moeten plaatsvinden. Hiervoor zal echter eerst een analyse per dienst en stadsdeel moeten worden uitgevoerd. Deze analyses zullen zeker niet tijdig voor de begroting 2011 zijn afgerond. Het ligt overigens in de rede om de budgetten voor infrastructurele ICT, die in de loop van de huidige raadsperiode door alle diensten en stadsdelen in zijn volledigheid centraal zal worden afgenomen, samen te voegen tot een centraal budget. De besparing zal dan gerealiseerd worden op dit centrale budget.

Terecht geeft u in uw rapport aan dat de dienst ICT verantwoordelijk is voor het aanbieden van haar producten en dienstverlening tegen marktconforme tarieven, terwijl de decentrale diensten verantwoordelijk zijn voor de omvang van het gebruik van deze producten en dienstverlening. Juist in deze gedeelde verantwoordelijkheid voor het realiseren van besparingen, ziet uw kamer een risico. Het College onderschrijft dit. Om dit te ondervangen wordt momenteel gewerkt aan een aansturingmodel (“governance”) dat er op gericht is bestuurlijke borging en krachtadig management te organiseren. Deze zaken zijn randvoorwaardelijk voor de vereiste gemeentebrede aanpak. In hun huidige vorm zijn de plannen om de aansturing in te richten langs de volgende hoofdlijnen: een bestuurlijk team, waarin ook de stadsdelen participeren, een ambtelijk team onder leiding van de Directeur ICT en een adviesraad, bestaande uit gezaghebbende externen.

2. Informeer de gemeenteraad regelmatig over de voortgang van het realisatieplan.

Het College van B&W neemt dit advies over. Het realisatieplan ICT op Open Amsterdams peil wordt onder de Regeling Risicovolle Projecten geplaatst. Deze regeling schrijft onder meer voor dat voor de start van het project een basisrapportage wordt opgesteld waarin ondermeer een tijdschema, inclusief een overzicht van te nemen besluiten en betrokkenheid van de Gemeenteraad daarbij.

In elk geval zal het College halfjaarlijks een uitgebreide voortgangsrapportage over het realisatieplan aan de Raadscommissie ICT toesturen, die door de Wethouder ICT zal worden toegelicht. Het streven is ook de stadsdeelraden halfjaarlijks van een voortgangsrapportage te laten voorzien. Daarnaast is in de vorige raadsperiode een aantal expertmeetings georganiseerd waarbij de woordvoerders ICT van de verschillende raadsfracties zijn uitgenodigd om zich op een meer inhoudelijk niveau te laten informeren dan waar doorgaans ruimte voor is tijdens de reguliere commissievergaderingen. Deze werkwijze stelde de gemeenteraad haar controlerende taak beter uit te voeren. Het College is dan ook van zins ook in de huidige raadsperiode raadsleden voor bijeenkomsten, rondom (onderdelen) van het realisatieplan, uit te nodigen.

3. Versterk de ICT-controlfunctie binnen de gemeente

Het College van B&W neemt dit advies over. Uw kamer signaleert dat versterking van gemeentebreed inzicht in en toezicht op ICT noodzakelijk is om het de kwaliteit van de gemeentelijke ICT verder te verbeteren. Het College onderschrijft ook deze stelling. Om deze reden is in het reorganisatieplan voor de Dienst ICT een afdeling ICT control opgenomen met als primaire taak te borgen dat de ICT-doelstellingen zoals beschreven in het realisatieplan op tijd, binnen budget en met aanvaardbare risico's zijn te realiseren.

In 2010 zal een risico-analyse uitgevoerd worden en op basis hiervan zal een meerjaren controlplan opgesteld worden waarin opgenomen de control-onderwerpen, methodiek, planning verslaggeving en resources. Het controlplan zal jaarlijks aangepast worden aan de ontwikkelingen bij de Dienst ICT en de gemeentelijke clusters.

De belangrijkste aandachtgebieden van het controlplan zijn:

1. ICT begroting en budgetten en herallocatie van ICT-middelen
2. Projecten: begroting, investeringen en kredietaanvragen
3. Contracten met externe partijen
4. Tarieven en interne doorberekeningen
5. Architectuur van de administratie
6. Informatiebeveiliging

Samenvattend neemt het College van B&W elk van de drie aanvullende adviezen over. Aan bepaalde zaken wordt sinds de oprichting van de Dienst ICT, per 1 januari van dit jaar, al hard gewerkt door de Dienst ICT zelf en door de in ICT clusters verenigde diensten en stadsdelen. Voor andere zaken geldt dat deze niet per ommekeer kunnen worden gerealiseerd, maar wel zo snel mogelijk en in elk geval binnen tijdspanne van het programmakoord.

Het College van B&W kan zich voorstellen dat ook uw huidige vervolgonderzoek over een aantal jaar en vervolg krijgt. Het College ziet dit als een belangrijke bijdrage aan het leervermogen van de Gemeente Amsterdam.

Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde documenten

- Gemeente Amsterdam, *Nota Inkopen en aanbesteden*
- Gemeente Amsterdam, *Aanbestedingsinstructies*
- Gemeente Amsterdam, B&W besluit 2005/2994, 22 maart 2005
- Gemeente Amsterdam, Brief B&W aan raadscommissie ROW en ICT, 4 februari 2008
- Gemeente Amsterdam, Gemeentebegroting 2010
- Gemeente Amsterdam, *Inzet op herstel; Heroverwegingsoperatie 2010-2014: de mogelijkheden in beeld*, 8 februari 2010
- Concern Financiën, *Aanpassing uniform rekeningschema voor ICT-kosten*, 6 november 2009
- Bestuursdienst, *Evaluatie IMB 2005 t/m 2008*, 29 oktober 2009
- Adviesgroep ICT, *Eindrapport Verbeterplan SHI – deelnemers*, 3 juni 2009
- Servicehuis ICT, Jaarrekening 2007, 2008 en 2009
- Servicehuis ICT, *De klokken gelijk*, 1 december 2007
- DICT, *(Re)organisatieplan DICT*, 8 december 2009
- DICT, *Realisatieplan 2010-2014 (versie 1.0)*, 9 maart 2010
- Metri, *Uitgaveninventarisatie ICT Gemeente Amsterdam*, 10 juni 2009
- McKinsey, *Doorlichting IT*, 19 augustus 2008

Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde personen

Bestuursdienst

- S. Algera, hoofd ICT
- B. Smals, contractregisseur, Concern Inkoop
- R. Bonnema, hoofd beleid en beheer, Concern Financiën
- M. Zeijlmans, senior bestuursadviseur

DPG

- M. van Wonderen, controller
- C. Visser, projectmanager

Stadstoezicht

- A. Veenhuis, manager Informatie & Automatisering
- M. Faddegon, manager Financiën & Control
- F. Harms, informatiearchitect

GGD Amsterdam

- J.R.M. de Bruijn, hoofd Informatie & Automatisering

Haven Amsterdam

- M. van der Heyden, hoofd ICT
- H. Kersbergen, sectorhoofd P&O, AZ en ICT

Servicehuis ICT/Dienst ICT

- A. van der Valk, CISO
- J. Gemser, manager Bedrijfsvoering
- B. Kuipers, beleidsadviseur Financiën
- J. Velzel, projectmanager

Bijlage 3 - Lijst van afkortingen en begrippen

BRI	Programma basisregistraties & ICT-infrastructuur van de Gemeente Amsterdam. Doel: betere dienstverlening aan burgers en bedrijven door koppeling van bestanden en standaardisatie van ICT
Business case	Document in het kader van Prince2 waarbij de kosten en de baten van het project worden vergeleken. Elke keer als een fase van een project is afgelopen, wordt aan de hand van de gewijzigde planning de Business case bijgewerkt, en wordt beoordeeld of het nog zinvol is om het project door te zetten.
DICT	Dienst ICT
DPG	Dienst Persoons- en Geo-informatie
GGD	Geneeskundige en Gezondheidsdienst Amsterdam
Haven Amsterdam	Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ICT-stelsel	De toedeling van verantwoordelijkheden voor ICT-beleid en beheer aan gemeentelijke organisaties. Het voorgenomen ICT-stelsel onderscheidt zich van het oude stelsel door nee meer gecentraliseerde verantwoordelijkheid voor ICT-beleid en beheer bij DICT.
Prince2	PRojects IN Controlled Environment, een gestructureerde methode voor effectief projectmanagement
SHI	Servicehuis ICT, voorganger DICT
Werkplek	PC's en laptops met toebehoren, een standaard set aan kantoorautomatisering met daarin software voor tekstverwerking, e=het netwerk, de file-, mail- en printservers en de helpdesk en bijbehorende vormen van ondersteuning.
Systeem- en netwerkbeheer	Taken van een helpdesk die samenhangen met het netwerk bijvoorbeeld het herstel van de server na een incident, het regelen van uitwijkvoorzieningen na een calamiteit en het herstellen van gebruikersbestanden.
Stadstoezicht	Dienst Stadstoezicht
Thin client	Systeem waarbij software niet op alle werkstations wordt geïnstalleerd, maar op centrale servers waarop alle werkstations zijn aangesloten.

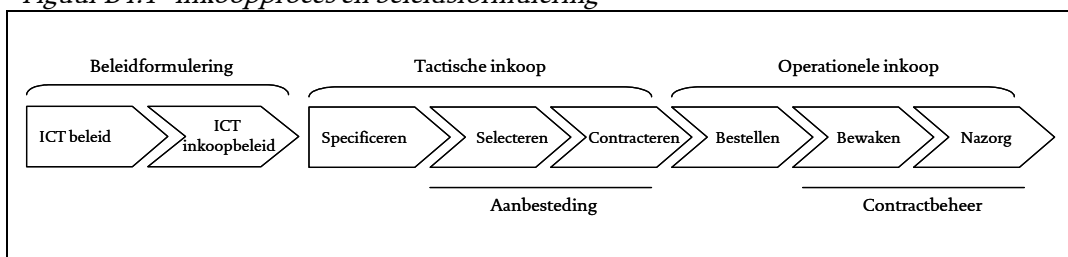
Bijlage 4 - Samenvatting en conclusies oorspronkelijk rapport (sept 2007)

1. Inleiding

Naar schatting koopt de gemeente Amsterdam op jaarbasis circa € 150 miljoen aan ICT in (hardware, software, ICT-dienstverlening). De inkoop kent risico's op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit was de reden voor de rekenkamer om te onderzoeken of de inkoop van ICT bij de gemeente Amsterdam in opzet en functioneren goed is georganiseerd.

In het onderzoek zijn zes gemeentelijke diensten betrokken, te weten Bestuursdienst Amsterdam, Dienst Persoonsgegevens, Dienst Stadstoezicht, GGD Amsterdam, Haven Amsterdam, Servicehuis ICT. In dit onderzoek hanteert de rekenkamer een brede definitie van inkoop, waardoor zowel de aanbesteding als het contractbeheer zijn onderzocht. Onderstaande figuur maakt duidelijk dat naar het oordeel van de rekenkamer voorafgaand aan het inkopen een beleid moet zijn geformuleerd, zodat is gewaarborgd dat de inkopen passen binnen (ICT-)doelen van de gemeente.

Figuur B4.1 - Inkoopproces en beleidsformulering



De probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt:

Vindt de inkoop van ICT door de gemeente Amsterdam doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaats?

Bij het onderzoek heeft de rekenkamer de volgende aspecten onderzocht:

- Gemeentelijk ICT-inkoopbeleid.
- ICT-inkoop van gemeentelijke diensten.
- Kosten van kantoorautomatisering bij gemeentelijke diensten.
- Inkoop van grootschalige ICT-projecten door gemeentelijke diensten.
- Informatievoorziening over ICT van college aan de gemeenteraad.
- De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij ICT-onderwerpen.

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen. Eerst gaan we in op de conclusies per bovengenoemd aspect (paragraaf 7.2). Op basis van deze conclusies per aspect formuleren we in paragraaf 7.3 hoofdconclusies. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 7.4 af met onze aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) en de gemeenteraad.

2. Conclusies

Gemeentelijk ICT-inkoopbeleid

ICT-beleid

Een ICT-beleid is van belang om te weten of de juiste ICT-producten worden aangeschaft. In 2004 zijn door het college van B&W diverse beleidsnota's vastgesteld die voor de ICT-ontwikkeling binnen de gemeente richtinggevend of normerend zijn. De rekenkamer concludeert dat er in de afgelopen jaren binnen de gemeente Amsterdam enkele belangrijke stappen zijn gezet om de ICT-ontwikkelingen doelgericht te sturen, onder meer door het instellen van de commissie en stuurgroep informatievoorziening. Ook de oprichting van het Servicehuis ICT en het terugbrengen van het aantal financiële systemen binnen de gemeente kan worden gezien als ontwikkelingen die voortvloeien uit vastgesteld beleid.

Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat een meerjarig Informatiebeleidsplan met daarin de ICT-ambities van de gemeente nog steeds ontbreekt, ondanks de toezegging.

De rekenkamer vindt dat het beleid periodiek moet worden herijkt vanwege wettelijke en technische ontwikkelingen en vanwege het financiële belang van ICT dat in de toekomst verder toeneemt. In dit kader constateert de rekenkamer dat het Handboek Architectuur (voor ICT) relatief lang op zich heeft laten wachten. In oktober 2004 is het Handboek aangekondigd en in juni 2007 is het vastgesteld.

ICT-inkoopbeleid

Het ICT-inkoopbeleid is af te leiden uit diverse documenten zoals de Nota inkopen en aanbesteden, de beleidsnotitie over kwaliteitsverbetering grote ICT-projecten en de diverse beleidsstukken over het Servicehuis ICT (zie bijlage 4). Uit de verschillende documenten destilleert de rekenkamer de volgende doelen die moeten leiden tot een doelmatigere inkoop van ICT:

1. Zoveel mogelijk gebruik maken van raamcontracten.
2. Laten samenwerken van gemeentelijke diensten in het Servicehuis ICT.
3. Beperken van risico's bij grote ICT-projecten.
4. Verbeteren van bestuurlijke informatievoorziening over grote ICT-projecten.

De doelen zijn richtinggevend geformuleerd. De doelen zijn niet gekwantificeerd. Hierdoor kan de gemeente, maar ook de rekenkamer, niet vaststellen of de betreffende doelen ook in voldoende mate zijn gerealiseerd.

Doel 1. Gebruikmaken van raamcontracten

Om inkoopvoordelen te genereren, heeft de gemeente elf raamcontracten afgesloten. Hiervan hebben drie betrekking op de inkoop van ICT: hardware, software en ICT-dienstverlening. De zes onderzochte diensten verschillen in de mate waarin zij gebruik maken van de drie raamcontracten: van 13% van de ICT-kosten (Dienst Persoonsgegevens) tot 46% van de ICT-kosten (Haven Amsterdam). De dekkingsgraad onder de gemeentelijke organisatieonderdelen van enkel het raamcontract voor MS software is 92%.

De rekenkamer concludeert dat een deel van inkoopvoordelen van de raamcontracten onbenut blijft. Diensten zijn namelijk bij twee (voor MS-software en inhuur van ICT-dienstverlening) van de drie raamcontracten niet verplicht om deel te nemen. Alleen het raamcontract voor de hardware kent een verplichte deelname voor diensten. Voor stadsdelen is deelname aan alledrie de raamcontracten voor ICT niet verplicht.

Doel 2. Samenwerken in Servicehuis ICT

Via samenwerking in het Servicehuis ICT probeert de gemeente de inkoop en het gebruik van ICT te professionaliseren en te standaardiseren. Dit moet uiteindelijk leiden tot lagere ICT-kosten voor de deelnemende diensten. Het Servicehuis ICT is anderhalf jaar geleden opgericht. Hoewel het functioneren van het Servicehuis ICT niet centraal stond in dit onderzoek, concludeert de rekenkamer dat de start van het Servicehuis ICT moeizaam verloopt:

- Deelnemende diensten worden nog steeds belast met taken die eigenlijk bij het Servicehuis ICT zouden moeten liggen.
- Gemeenschappelijke huisvesting van medewerkers van het Servicehuis ICT moet nog plaatsvinden.
- Er is nog geen overeenstemming over het Service Level Agreement (SLA).
- Het Servicehuis is mede door het overnemen van de bestaande contracten van de deelnemende diensten nog niet toegekomen aan de gezamenlijke inkoop van ICT.
- Hoewel bij de totstandkoming van het Servicehuis ICT aan de ontwikkeling van opdrachtgeverschap bij de diensten, moeten diensten hun rol als opdrachtgever richting het Servicehuis ICT (ook wel 'demandmanager' genoemd) nog invullen en ontwikkelen.

De moeizame start draagt niet bij aan een positief beeld over het Servicehuis ICT. De overige diensten zijn mogelijk hierdoor minder snel geneigd aan te haken bij het Servicehuis ICT. Dit kan een nadelig effect hebben op de verdere standaardisatie en professionalisering van de inkoop en het gebruik van ICT.

Doel 3. Beperken van risico's bij grote ICT-projecten

In oktober 2004 formuleerde de gemeente criteria voor de uitvoering van grote ICT-projecten⁵². Een belangrijk doel hiervan is het 'terugbrengen van ICT-projectrisico's tot normale bedrijfsrisico's'. De rekenkamer concludeert dat de criteria voor grote ICT-projecten onvoldoende worden nageleefd:

- Grote ICT-projecten hanteren niet altijd erkende projectmanagementmethodes zoals Prince2.
- Verplichte auditrapportages door een externe auditor vinden niet of te weinig plaats. Het auditregime ervaren directeuren veelal als extra ballast in plaats van een kwaliteitsborging van het project.

Doel 4. Verbeteren van bestuurlijke informatievoorziening

Een ander doel dat voortvloeit uit de notitie 'Criteria en normen voor grote ICT-projecten' is verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening. Ook op dit punt volgen diensten de gemeentelijke criteria niet altijd. De directeuren melden niet altijd grote ICT-projecten aan de Bestuursdienst en de wethouder⁵³.

Inkoop van ICT

ICT-inkoopbeleid van diensten

De diensten van de gemeente Amsterdam zijn verantwoordelijk voor de feitelijke inkoop van ICT. Zij zijn daarbij verplicht zich aan de 'Nota inkopen en aanbesteden' van de centrale stad te houden. Daarnaast kunnen diensten aanvullend ICT-inkoopbeleid formuleren. In de praktijk formuleren diensten nauwelijks aanvullend beleid voor de inkoop van ICT. Slechts twee van de zes diensten (Bestuursdienst en het Servicehuis ICT) leggen het beleid voor ICT-inkoop vast. De overige diensten hebben geen eigen ICT-inkoopbeleid geformuleerd en zij geven ook niet aan dat het gemeentelijke beleid leidend is. Dit gebrek aan vastlegging draagt volgens de rekenkamer niet bij aan een transparante, doelmatige en doeltreffende inkoop van ICT. Juist bij de inkoop van ICT (waar vaak veel middelen mee gemoeid zijn) is het van belang dat medewerkers de visie van een dienst en belangrijke uitgangspunten voor de inkoop van ICT eenvoudig kunnen hanteren.

⁵² Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Informatisering, *Criteria en normen voor grote ICT-projecten*, oktober 2004.

⁵³ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Concern organisatie, *Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering*, maart 2007.

Wanneer diensten het ICT-inkoopbeleid wel vastleggen (Bestuursdienst en Servicehuis ICT), is de kwaliteit daarvan matig. Het is niet helder wat de diensten nastreven voor de inkoop van ICT. Doelstellingen zouden kunnen zijn: het optimaal gebruikmaken van ICT-raamcontracten, het volgen van de vastgestelde ICT-standaarden, het volgen van de criteria voor grote ICT-projecten, het toerekenen van de kosten aan de afdelingen binnen de dienst, het hanteren van bepaalde afschrijvingstermijnen, en het overdragen van onderdelen aan het Servicehuis ICT.

ICT-inkoopproces van diensten

Naast het inkoopbeleid heeft de rekenkamer het inkoopproces bij zes diensten onderzocht. De rekenkamer ziet dat het inkoopproces in het algemeen goed verloopt. Het gaat dan om een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, de inzet van (juridische) expertise bij inkooptrajecten en de toepassing van de ICT-inkoopvoorwaarden van de gemeente. Ook verloopt de inkoop van ICT bij de meeste diensten rechtmatig. Alleen bij het Servicehuis ICT constateert de rekenkamer een onrechtmatige aanbesteding voor de inkoop van ICT in 2006. De rekenkamer vindt dat expertise over inkoop en aanbesteding van ICT juist van belang zijn voor het Servicehuis, dat gezien zijn taken, meer dan andere diensten, geregeld ICT inkoop.

Overigens blijkt uit de accountantsverslagen van ACAM dat gemeentelijke organisatieonderdelen bij de inkoop van *niet-ICT-gerelateerde producten* regelmatig nalaten Europees aan te besteden. De rekenkamer heeft uit de gepubliceerde verslagen van ACAM kunnen opmaken dat het aantal onrechtmatige aanbestedingen de laatste jaren afneemt: in 2004 plaatste de ACAM bij 41% van de organisatieonderdelen opmerkingen over aanbesteding, inkoop of contractbeheer, in 2005 was dit 21% en in 2006 was dit 13%.

Op twee belangrijke punten concludeert de rekenkamer dat de diensten het inkoopproces kunnen verbeteren:

- De ICT-inkoopprocedures zijn door de helft van de diensten niet of beperkt vastgelegd. Het ontbreken van een beschrijving van de procedures draagt niet bij aan een uniforme, transparante inkoop van ICT zoals de gemeente dat nastreeft. Hierdoor bestaat het risico dat medewerkers iedere keer opnieuw het wiel uitvinden, een eigen draai geven aan de inkoop en de ICT niet tegen een optimale prijs-kwaliteitverhouding inkopen.
- Slechts drie van de zes onderzochte diensten beschikken over een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem of contractregistratiesysteem. Geen van de zes diensten beschikt over een geautomatiseerd systeem met signaleringsfunctie. Hierdoor ontstaat het risico op ondoelmatige en onrechtmatige inkoop omdat diensten nu voor de bewaking van contracten afhankelijk zijn van de oplettendheid van medewerkers.

Ten aanzien van het gebruik van geautomatiseerde inkoop- en bestelsystemen concludeert de rekenkamer overigens dat het college van B&W in het gemeentelijk Jaarverslag 2005 geen juiste informatie heeft verstrekt over status van de invoering van geautomatiseerde vormen van contractbeheer. Volgens dit jaarverslag zouden alle diensten uiterlijk in 2006 overgaan op geautomatiseerd contractbeheer. Dit naar aanleiding van de constatering in 2004 van de gemeente dat er sprake was van achterstanden bij het sluiten en beheren van contracten door diensten. De rekenkamer constateert dat in 2007 slechts twee van de zes onderzochte diensten gebruik maken van een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem.

Kosten van kantoorautomatisering

De rekenkamer onderzocht de kosten van de kantoorautomatisering bij zes diensten. Hieronder verstaat de rekenkamer het geheel van ICT-voorzieningen dat nodig is om medewerkers met een computer kantoorwerkzaamheden te laten uitvoeren zoals opstellen van brieven, mailen, internetten en printen. Om de kosten tussen de diensten onderling te vergelijken, heeft de rekenkamer de kosten berekend per ICT-werkplek. De bedrijfsspecifieke software en hardware en het bedrijfsspecifieke beheer en onderhoud zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

Kader B4.1 - Definitie van een ICT-werkplek

Onder de werkplek verstaat de rekenkamer in dit onderzoek:

- De PC's en laptops met toebehoren.
- Een standaard set aan kantoorautomatisering met daarin software voor tekstverwerking, spreadsheets, presentatie, e-mail en intranet.
- Het netwerk.
- De file-, mail- en printservers.
- De helpdesk en bijbehorende vormen van ondersteuning.

De rekenkamer concludeert dat de zes onderzochte diensten gemiddeld doelmatiger inkopen dan andere Nederlandse gemeenten. De ICT-kosten van een werkplek liggen gemiddeld 24% lager. Dit wordt nagenoeg geheel verklaard door de lagere materiële kosten. De personele kosten liggen op hetzelfde niveau.

De *afgesproken* kwaliteit van de dienstverlening (beheer en onderhoud) ligt hoger dan het Nederlandse gemiddelde. Dit betekent dat de diensten een aanmerkelijk betere prijs-kwaliteitverhouding weten te realiseren dan andere Nederlandse gemeenten.

Tussen de onderzochte diensten constateert de rekenkamer een groot verschil in kosten van een ICT-werkplek. Dit wijst erop dat sommige diensten de kosten verder kunnen verlagen. De laagste kosten per werkplek heeft Haven Amsterdam: € 1.130. De hoogste kosten heeft Dienst Persoonsgegevens: € 2.367. De rekenkamer ziet dat er meerdere factoren zijn die de kostenverschillen verklaren:

- Het aantal bedrijfslocaties.
- Het aantal werkplekken.
- De organisatie van beheer en onderhoud (inbesteding of uitbesteding).
- Het gebruik maken van *thin-client* systemen of *fat-client* systemen.
- Het hanteren van andere afschrijvingstermijnen.
- Het stellen van andere eisen aan hardware- en software.
- Het stellen van andere eisen aan beheer en onderhoud (*service level agreement*).

De rekenkamer concludeert dat meeste diensten geen expliciete afweging maken in deze factoren. Indien zij dit wel zouden doen, zouden de gemiddelde kosten per ICT-werkplek voor deze diensten vermoedelijk lager uitvallen.

Inkoop van grootschalige ICT-projecten.

Onderbouwen van nut en noodzaak

Bij ieder van de zes onderzochte diensten heeft de rekenkamer een financieel omvangrijk ICT-project nader bekeken op een aantal onderdelen. Het eerste onderdeel is de onderbouwing van nut en noodzaak van het ICT-project (het specificeren). De rekenkamer concludeert dat daarin de financiële onderbouwing van de projecten verbeterd kan worden:

- Bij vier van de zes diensten ontbreekt een deugdelijk inzicht in de kosten en baten (business case). Het gevolg is dat er geen inzicht is in wanneer het project daadwerkelijk succesvol is.
- Bij alle diensten worden interne uren niet of tegen een nultarief meegenomen in de begroting. Hierdoor is vooraf, maar ook achteraf, niet duidelijk wat de werkelijke kosten van het project zijn.

Het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing hangt soms samen met een politieke wens om snel doelstellingen te realiseren. Zo heeft de rekenkamer bij het ICT-project Contact Center geconstateerd dat zonder een degelijke financiële onderbouwing budgetten voor dit project beschikbaar zijn gesteld.

Aanbesteden

Bij de zes onderzochte diensten heeft de rekenkamer tevens de aanbesteding van de ICT-projecten onderzocht. Volgens de rekenkamer zijn de aanbestedings-trajecten van de onderzochte projecten goed verlopen. De rekenkamer heeft geen onrechtmatigheden aangetroffen in de aanbestedingen van de zes onderzochte projecten. Door de gevolgde aanbestedingsprocedure is steeds de economisch meest voordelige inkoop gerealiseerd.

Beheren contract

Nadat een inkoop is gegund, dient controle te worden uitgevoerd op de naleving van het contract. Hiervoor is het projectmanagement verantwoordelijk. De rekenkamer heeft geconstateerd dat het managen van projecten beter georganiseerd kan worden:

- Bij de onderzochte projecten maken de diensten niet altijd gebruik van gangbare projectmanagementmethodes. Deze methodes hebben zich in de ICT-praktijk bewezen en kennen bijvoorbeeld een strikte scheiding van taken en bevoegdheden en richtlijnen voor het opstellen van rapportages.
- De projecten worden niet (volledig) geaudit door een externe partij, hoewel dit wel gemeentelijk beleid is. Het risico is dat de borging van de kwaliteit van het proces en de inhoud te beperkt is.
- De financiële administratie is niet toegesneden op de bewaking van de budgetten van de ICT-projecten. Hierdoor is een actueel en gedetailleerd overzicht van de stand van zaken moeilijk te produceren. Het gevolg is dat het risico bestaat dat projecten niet tijdig bijsturing kennen.

Deze leemten beperken de mogelijkheid om de leverancier aan te spreken indien zij de contractverplichtingen niet nakomt.

Resultaten van projectuitvoering: kosten, planning en scope

Een ondoelmatig projectmanagement kan hogere kosten, langere doorlooptijd en verandering van scope tot gevolg hebben. De rekenkamer concludeert dat dit bij de onderzochte projecten slechts deels het geval is geweest:

- Geen van de projecten kent een overschrijding van het projectbudget dat met de leverancier is overeengekomen. Dit komt omdat de meeste projecten een fixed price contract kennen. Een aantal diensten heeft daarbij geleerd van ICT-projecten die in het verleden zijn mislukt of waar veel geld naar meerwerk is gegaan.
- Vier van de zes onderzochte ICT-projecten kennen een langere doorlooptijd dan oorspronkelijk gepland. De mate waarin varieert sterk: van een kwartaal (Bestuursdienst) tot een jaar (Haven Amsterdam). Langere doorlooptijden zullen in de regel meer interne kosten veroorzaken dan oorspronkelijk begroot. De interne kosten zijn echter meestal tegen een nultarief in de begroting meegenomen.
- Drie van de zes projecten kennen een duidelijke scopeverandering. Indien een tussentijdse scopeverandering een scopeversmalling is dan leidt dit – bij gelijkblijvende kosten – tot ‘minder waar voor hetzelfde geld’. De scopeverandering bij alle drie de projecten is een gevolg van de politieke bestuurlijke omgeving:
 - Bij Stadstoezicht (Inzicht in Toezicht) nam stadsdeel Noord niet meer deel aan de pilot waardoor de scope werd versmald.
 - Bij de Bestuursdienst (Contact Center) blijkt het in sommige gevallen lastig te zijn om stadsdelen te laten deelnemen in het project.
 - Bij Dienst Persoonsgegevens (Nieuw Rijbewijs Document) werd de scope verbreed door veranderingen in de landelijke wet- en regelgeving.

Bestuurlijke informatie en de rol van de gemeenteraad.

Bestuurlijke informatievoorziening

Het college van B&W informeert de raad op hoofdlijnen via het programmakkoord, het jaarplan en het jaarverslag. De informatie in het gemeentelijke jaarplan en het jaarverslag is gebaseerd op de bedrijfsvoeringsverklaringen (BVV-en) die de directeurs van de diensten jaarlijks aan het college van B&W verstrekken. De BVV gaat in op diverse aspecten van de bedrijfsvoering. Eens in de vier jaar controleert het college via de Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB) of de directeurs de BVV naar waarheid hebben ingevuld. De rekenkamer constateert echter dat de informatie van de diensten een groot verschil in diepgang kent. Als gevolg hiervan wordt in het jaarplan en het jaarverslag geen evenwichtig beeld gegeven van de risico's op het gebied van onder meer de ICT.

Meer diepgaande en specifieke informatie over ICT-inkoop (bijvoorbeeld over Open Source software en grote ICT-projecten) ontvangt de raad als het daar om vraagt. De specifieke informatievoorziening aan de raad over de stand van zaken bij grote ICT-projecten is echter voor verbetering vatbaar. De informatie is globaal van aard en het is pas zeer recent op gang gekomen. Het college van B&W heeft in juni 2007 verbetervoorstellen gedaan om het inzicht in grote ICT-projecten te vergroten. De rekenkamer constateert echter dat er geen voorstellen zijn gedaan om de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de risico's van grote ICT-projecten te vergroten.

Verder constateert de rekenkamer dat het college van B&W de informatieverstrekking in de paragraaf Bedrijfsvoering in het jaarplan en het jaarverslag tevens ziet als een middel om invulling te geven aan artikel 213a van de gemeentewet. Artikel 213a verplicht het college om jaarlijks op basis van een onderzoeksplan onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De rekenkamer vindt dat het college artikel 213a beter kan invullen. Er ontbreekt een systeem om jaarlijks – op basis van een risico-analyse – specifieke onderwerpen van de bedrijfsvoering te onderzoeken en daarover te rapporteren aan de gemeenteraad.

Rol gemeenteraad

De rekenkamer constateert dat slechts enkele raadsleden zich actief mengen in de discussies over ICT-inkoop. De beperkte kennis over ICT bij de overige raadsleden kan hiervoor een belangrijke reden zijn. De rekenkamer concludeert verder dat de aandacht van de gemeenteraad voor inkoop van ICT gering is, zeker als de financiële omvang (€ 150 miljoen) en risico's in ogenschouw worden genomen. De rekenkamer signaleert de volgende knelpunten:

- De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad beperkt zich vooral tot het onderwerp Open Source software.
- Op andere aspecten van ICT-inkoop, zoals het Servicehuis ICT, stelt de raad een enkele keer vragen, zonder dat een adequaat antwoord volgt.
- De raad vraagt naar informatie, maar gebruikt het niet altijd, zoals het geval is bij het overzicht van grote ICT-projecten.

3. Aanbevelingen

Op basis van de hierboven beschreven conclusies komt de rekenkamer tot aanbevelingen voor het college van burgermeesters en wethouders en voor de gemeenteraad.

1. *Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten*

Het college van B&W kan een bijdrage leveren aan de verbetering van het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten bij de diensten op de volgende wijze:

- Schrijf de diensten het gebruik van gangbare projectmanagementmethodes voor. Belangrijke onderdelen daarbinnen zijn:
 - Het opstellen van deugdelijke kosten-batenanalyse waarin de kosten en baten van het project zijn opgenomen inclusief de werkelijk interne kosten.
 - Het extern auditen van de projecten (vooraf, tijdens en achteraf).
 - Het beter inrichten van de projectadministratie, zodat informatie over de financiële voortgang van het projecten tijdig en volledig is (cost to complete).
 - Het onder controle houden van een ICT-project door het project op te delen in diverse fasen, zoals de Dienst Stadstoezicht heeft gedaan.
 - Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de stuurgroep, de projectmanager en de kwaliteitsborging door een derde.
- Vergroot de kennis en kunde op het gebied van projectmanagement door voor grote ICT-projecten een pool van ervaren projectmanagers op te bouwen, waarvan diensten gebruik kunnen maken.

2. *Bespaar op ICT-kosten bij de werkplekken*

De ICT-kosten van de werkplekken van de onderzochte diensten liggen onder het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten. De ICT-kosten tussen de diensten verschillen echter sterk. De rekenkamer ziet besparingsmogelijkheden door:

- Het periodiek vergelijken van ICT-kosten van een werkplek en te leren van best practices. Hierdoor kunnen zowel de diensten als de centrale stad meer gericht sturen op kostenbesparing. Dit is een opmaat voor verdere standaardisatie van de werkplek en centralisatie van de inkoop van ICT.
- Het beheer en onderhoud uit te besteden, tenzij kan worden onderbouwd dat investering of zelf doen bedrijfseconomisch voordeliger is.
- Het gebruik van *thin client* systemen, tenzij uit onderzoek kan worden aangetoond dat toepassen van *fat client* systemen in een specifieke situatie voordeliger is. Hierbij dient het kosteneffect van de gemeente als geheel in ogenschouw te worden genomen.

- Het hanteren van uniforme afschrijvingstermijnen die zijn afgestemd op de bedrijfseconomische levensduur van de hard- en software.
- Het uniformeren van de functionele en technische eisen die worden gesteld aan hard- en software, waardoor de kosten van beheer en onderhoud kunnen worden beperkt. Dit biedt tevens de mogelijkheid tot meer gezamenlijke inkoop.
- Het inhuren van externe expertise indien binnen de gemeente dergelijke kennis ontbreekt bij aanbestedingstrajecten en bij de beoordeling van marktconformiteit van prijsopgaven van leveranciers (bij de aanbestedingen en bij meer- en minderwerk).

3. Leef de Europese aanbestedingsregels na

Door het niet of niet goed naleven van Europese aanbestedingsregels loopt de gemeente het risico dat zij wordt geconfronteerd met claims van leveranciers die zich benadeeld voelen. Hoewel de rekenkamer heeft geconstateerd dat de gemeentelijke diensten en bedrijven steeds minder de Europese aanbestedingsregels overtreden blijft de naleving een belangrijk aandachtspunt. De rekenkamer adviseert het college het toezicht op de naleving van de Europese aanbestedingsregels door de diensten verder aan te scherpen.

4. Versterken van ICT-inkoopbeleid- en inkoopproces van diensten

Het inkoopproces van de diensten wordt doelmatiger en meer transparant indien de diensten het ICT-inkoopbeleid en het ICT-inkoopproces op twee punten versterken:

- Meer en betere vastlegging van beleid op het gebied van gebruik en inkoop van ICT.
- De invoering van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen en contractregistratiesystemen met signaleringsfunctie.

5. Verplichte deelname aan de drie ICT-raamcontracten

Besparingen kunnen gerealiseerd worden door de verplichte deelname van diensten en stadsdelen aan de ICT-raamcontracten. Alleen in uitzonderlijke en goed onderbouwde gevallen zouden diensten en stadsdelen hiervan mogen afwijken. Voordeel van deelname aan de raamcontracten is dat afzonderlijke Europese aanbesteding niet vereist is en gebruik kan worden gemaakt van voordelige tarieven.

6. Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT

Gelet op de moeizame start van het Servicehuis ICT beveelt de rekenkamer aan om de voortgang van het Servicehuis ICT tussentijds te evalueren op:

- De bereikte resultaten (besparingen).
- De rol van het DB en het management van het Servicehuis ICT.
- De ontwikkeling en invulling van het opdrachtgeverschap (demandmanagement) van de diensten.
- Afwijkingen ten opzichte van oorspronkelijke businessplannen.

7. Versterk het gemeentelijk ICT-beleid

Op een aantal punten kan het gemeentelijk ICT beleid worden verbeterd, namelijk:

- De ontwikkeling van één beleidsdocument waarin de ambitie op ICT-gebied van de gemeente is neergelegd. Dit document geeft tevens de logische samenhang weer tussen verschillende documenten die nu reeds bestaan.
- Periodieke herijking van beleid, zodat rekening wordt gehouden met actuele ontwikkelingen op gebied van wet- en regelgeving en technologie.
- Toetsing op het gebruik door diensten van het vastgestelde beleid.

8. Verbeter de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de ICT-bedrijfsvoering

Het college van B&W informeert de gemeenteraad over de ICT-bedrijfsvoering. Onderdeel hiervan zijn de bedrijfsvoering paragrafen in het jaarplan en jaarverslag. De informatievoorziening is te verbeteren door:

- Betere controle op een eenduidige invulling door de diensten van de bedrijfsvoeringsverklaringen.
- Jaarlijks een programma op te stellen voor onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur (Gemeentewet artikel 21 3a). Dit is dus breder dan alleen de ICT-bedrijfsvoering. Het programma moet gebaseerd zijn op een risico analyse.
- Op frequente basis de gemeenteraad te berichten over grootschalige ICT-projecten in termen van kosten, planning en scope.