

Inkoop en contractbeheer van ICT

september 2007

Rekenkamer Amsterdam



Inkoop en contractbeheer van ICT

september 2007



Rekenkamer Amsterdam

Voorwoord

Goede en toegankelijke dienstverlening is één van de speerpunten van de gemeente Amsterdam. Het gebruik van elektronische informatiesystemen (als onderdeel van ICT) wordt hierbij steeds belangrijker. Zo is er één telefoonnummer (14 020) en één website (www.amsterdam.nl) beschikbaar voor alle vragen van burgers over de gemeente Amsterdam. Elektronische kinddossiers in de jeugdgezondheidszorg vervangen papieren dossiers. Ook op het terrein van parkeren rukt het gebruik van ICT op. Parkeerwachters maken tegenwoordig gebruik van zakcomputers om het parkeerbewijs van auto's te controleren. Jaarlijks geeft de gemeente Amsterdam in totaal circa € 150 miljoen uit aan ICT.

Helaas komt het gebruik van ICT door de overheid soms ook minder positief in het nieuws. Enkele krantenkoppen van de laatste tijd: 'Automatisering slokt miljarden op', 'ICT-projecten mislukken vaak', 'Gemeenten beschikken over te weinig ICT-kennis'. Ook bij het inkopen van dienstverlening gaat wel eens wat mis. Volgens de Algemene Rekenkamer hebben ministeries in 2006 voor € 167,8 miljoen aan opdrachten aanbesteed die niet voldeden aan de Europese regels.

Reden genoeg voor de Rekenkamer Amsterdam om te onderzoeken of de gemeente Amsterdam bij de inkoop van ICT waar voor zijn geld krijgt. Waar veel andere onderzoeken zich beperken tot het aanbestedingsproces, is de rekenkamer een stap verder gegaan door ook te kijken naar het beleid dat aan de inkoop van ICT voorafgaat, de kosten van werkplekken en de projectbeheersing van zes grote ICT-projecten.

Het onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de medewerking van met name zes diensten van de gemeente Amsterdam: Bestuursdienst Amsterdam, Dienst Persoonsgegevens, Dienst Stadstoezicht, GGD Amsterdam, Haven Amsterdam en Servicehuis ICT. De rekenkamer wil allen die een bijdrage hebben geleverd hartelijk danken.

Het onderzoeksteam van de rekenkamer bestond uit: mw. drs. M. van Doorn, dhr. drs. A. Hardonk, dhr. J. Kleingeld (stagiair) en dhr. E.G. Visser RA (projectleider).

Dr. V.L. Eiff
Directeur rekenkamer Amsterdam

Inhoud

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1 Inleiding 12

- 1.1 Aanleiding 12
- 1.2 Omschrijving ICT-inkoop 12
- 1.3 Probleemstelling 13
- 1.4 Onderzoeksvragen 13
- 1.5 Normenkader 14
- 1.6 Onderzoeksaanpak 14
- 1.7 Leeswijzer 16

2 Gemeentelijk ICT-inkoopbeleid 17

- 2.1 Inleiding 17
- 2.2 Gemeentelijk ICT-inkoopbeleid 17
- 2.3 Resultaten van beleid 21
- 2.4 Conclusies 24

3 ICT-inkoopproces van diensten 26

- 3.1 Inleiding 26
- 3.2 ICT-inkoopbeleid van diensten 26
- 3.3 ICT-inkoopproces van diensten 30
- 3.4 Conclusies 34

4 ICT-kosten en kwaliteit werkplek 36

- 4.1 Inleiding 36
- 4.2 ICT-kosten werkplek 37
- 4.3 Kwaliteit van de dienstverlening 42
- 4.4 Conclusies 44

5 Management ICT-projecten 46

- 5.1 Inleiding 46
- 5.2 Specificeren van de inkoop 48
- 5.3 Aanbesteden van de inkoop 50
- 5.4 Bewaken van het contract 54
- 5.5 Doelbereik 59
- 5.6 Conclusies 61

6 Kaderstelling en controle door gemeenteraad 64

- 6.1 Inleiding 64
- 6.2 Informatievoorziening aan gemeenteraad 64
- 6.3 Kaderstelling en controle door gemeenteraad 68
- 6.4 Conclusies 70

7	Conclusies en aanbevelingen	72
7.1	Inleiding	72
7.2	Conclusies	72
7.3	Hoofdconclusies	79
7.4	Aanbevelingen	80
8	Bestuurlijke reactie en nawoord	83
8.1	Bestuurlijke reactie van B&W	83
8.2	Nawoord rekenkamer Amsterdam	87
	Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen	81
	Bijlage 2 – Vragenlijst	82
	Bijlage 3 – Lijst van afkortingen en begrippen	88
	Bijlage 4 – Beleidsdocumenten inkoop en/of ICT	90
	Bijlage 5 – Raamcontracten ICT	
	Eindnoten	92

Samenvatting

Op jaarbasis geeft de gemeente Amsterdam circa € 150 miljoen uit aan ICT (hardware, software, ICT-dienstverlening). De inkoop van ICT is daarmee een belangrijke kostenpost binnen de bedrijfsvoering van de gemeente Amsterdam en gaat gepaard met beheermatige en financiële risico's. Om die reden heeft de Rekenkamer Amsterdam (verder: rekenkamer) onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de inkoop van ICT. Onder inkoop verstaat de rekenkamer naast de feitelijke inkoop ook de aanbesteding en de bewaking van contracten.

Het onderzoek richtte zich op de centrale stad voor wat betreft het opstellen en het coördineren van het ICT-(inkoop)beleid. In het bijzonder 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 zes diensten onderzocht:

- het decentraal gevoerde ICT-inkoopbeleid en de gevolgde inkoopprocedures
- de kosten per ICT-werkplek
- de uitvoering van een grootschalig ICT-project:
 - Bestuursdienst Amsterdam: Project Contact Center (€ 5 miljoen)
 - Dienst Persoonsgegevens: Project Nieuw Rijbewijs Document (€ 0,5 miljoen)
 - Dienst Stadstoezicht: Project Inzicht in Toezicht (€ 0,4 miljoen)
 - GGD Amsterdam: Project Elektronisch Kind Dossier (€ 0,8 miljoen)
 - Haven Amsterdam: Project Pontis (€ 1 miljoen)
 - Servicehuis ICT; Project Implementatie CMDDB/Service management tooling (€ 0,1 miljoen)

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.

Conclusies

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de gemeente de inkoop van ICT – na de in het recente verleden onvoldoende beheerste projecten (Haven Management Systeem en Parkeer Management Systeem) – behoorlijk doelmatig en doeltreffend uitvoert. De volgende positieve aspecten heeft de rekenkamer bij de gemeente en de zes onderzochte diensten aangetroffen.

Gemeentebreed beleid en toezicht

- De gemeente heeft recent initiatieven genomen om het beleid over het gebruik van ICT beter en meer centraal vorm te geven, door middel van de recente instelling van de commissie en de stuurgroep informatievoorziening. Deze houden gemeentebreed toezicht op de ICT-ontwikkeling bij de diensten.

De praktijk van ICT-inkoop in de 6 diensten

- De zes onderzochte diensten zetten de benodigde juridische kennis in bij de inkoop en houden zich aan de ICT-inkoopvoorwaarden van de gemeente. De onderzochte ICT-projecten zijn rechtmatig aanbesteed.
- De diensten maken bij de inkoop van ICT in de regel gebruik van de gemeentebrede raamcontracten (hardware, ICT-dienstverlening en MS-kantoorautomatisering) die Europees zijn aanbesteed.

- De kosten per ICT-werkplek bij de 6 diensten zijn gemiddeld lager dan bij Nederlandse gemeenten. Dit terwijl de afgesproken kwaliteit van de dienstverlening (beheer en onderhoud) hoger ligt dan het gemiddelde bij Nederlandse gemeenten.
- De onderzochte grootschalige ICT-projecten bij de 6 diensten blijven voor wat betreft de externe kosten (leveranciers) binnen het oorspronkelijke budget. Dit komt vooral doordat contracten een fixed price hebben en de gunstige marktomstandigheden in de afgelopen jaren.

Bestuurlijke informatievoorziening

- Het college van B&W voorziet de gemeenteraad – via de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarplan en het jaarverslag – van informatie over inkoop van ICT, zodat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol kan vervullen.

Wel constateert de rekenkamer een aantal belangrijke punten voor verbetering bij de inkoop en het contractbeheer van ICT:

Gemeentebreed beleid en toezicht

- Een deel van de inkoopvoordelen van de ICT raamcontracten blijft onbenut. Diensten zijn bij twee van de drie raamcontracten (ICT-dienstverlening en MS Kantoorautomatisering) niet verplicht deel te nemen. Bij de stadsdelen ontbreekt deze verplichting geheel.

De praktijk van ICT-inkoop in de 6 diensten

- De zes onderzochte diensten hebben nog onvoldoende dienstspecifiek beleid geformuleerd voor het gebruik en de inkoop van ICT, in het geval de dienst afwijkt van gemeentelijke richtlijnen. Ook de inkoopprocedures zijn door de diensten onvoldoende vastgelegd in interne regels. Verder maken de diensten geen of onvoldoende gebruik van een geautomatiseerd bestel- en contractbeheersysteem en contractregistratiesysteem met een signaleringsfunctie. Hierdoor ontstaan risico's voor het niet tijdig opzeggen of vernieuwen van contracten en het bijsturen van de contractuitvoering. Dit kan leiden tot kostenoverschrijdingen.
- De onderzochte diensten vertonen grote verschillen in de ICT-kosten per werkplek. Op basis van 'best practice' en verdere vergelijking moet besparing op de ICT-kosten van de werkplekken mogelijk zijn.
- Vier van de zes onderzochte ICT-projecten bij de diensten hebben een langere doorlooptijd dan gepland. Overigens zijn de projectdoelen bij drie van de zes onderzochte ICT-projecten gedurende de uitvoering gewijzigd onder invloed van wetgeving en bestuurlijke keuzes (onder andere het afhaken van stadsdelen). Dit heeft bij deze projecten evenwel niet geleid tot noemenswaardige overschrijdingen in de projecten. Dergelijke verschuivingen van projectdoelen brengen wel risico's voor projectoverschrijdingen met zich mee.
- Bij de onderzochte ICT-projecten wordt in een aantal gevallen nog onvoldoende gebruik gemaakt van gangbare projectmanagementmethodes en externe auditing (Bestuursdienst, GGD Amsterdam, Dienst Persoonsgegevens) en ontbreekt veelal een financiële administratie waarin de diverse projectfasen en activiteiten worden onderscheiden.
- 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, zoals de uitwerking van het opdrachtgeverschap van de diensten aan het servicehuis ICT (demandmanagement), het voeren van een geautomatiseerd contractenregister en het

vaststellen van dienstverleningsovereenkomsten (Service Level Agreements). Daarnaast is onduidelijk of de vastgestelde besparingsdoelstelling is gerealiseerd.

- Het Servicehuis ICT heeft in 2006 eenmaal bij de inkoop van ICT ten onrechte niet Europees aanbesteed. Overigens hebben in 2006 nog vier andere gemeentelijke diensten en bedrijven (Bestuursdienst Amsterdam, Dienst Milieu en Bouwtoezicht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de Dienst Werk en Inkomen) bij de inkoop van producten en diensten (niet ICT-gerelateerd) onterecht niet Europees aanbesteed.

Bestuurlijke informatievoorziening

- De paragraaf bedrijfsvoering in het jaarplan en het jaarverslag van de gemeente geeft een onvolledig beeld over de beheersing van ICT-kosten over alle diensten en bedrijven. Dit komt doordat de invulling van de bedrijfsvoeringsverklaringen door diensten verschilt. De controle hierop door de Bestuursdienst is beperkt.
- De paragraaf bedrijfsvoering in het jaarplan en het jaarverslag is vooralsnog een beperkte invulling van de wettelijke verplichting van het college van B&W om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid van het gevoerde bestuur (Gemeentewet artikel 213a).

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor het college van B&W (8) en voor de gemeenteraad (1).

College van Burgermeester en Wethouders

1. *Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten*
 - Schrijf de diensten het gebruik van gangbare projectmanagementmethodes voor.
 - 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*
 - Vergelijk periodiek de ICT-kosten van een werkplek en leer van best practises.
 - Besteed het beheer en onderhoud uit, tenzij kan worden onderbouwd dat inbesteding of zelf doen bedrijfseconomisch voordeliger is.
 - Gebruik thin client systemen, tenzij uit onderzoek kan worden aangetoond dat toepassen van fat client systeem in een specifieke situatie voordeliger is.
 - Hanteer uniforme afschrijvingstermijnen die zijn afgestemd op de bedrijfseconomische levensduur van de hard- en software.
 - Uniformeer 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.
 - Huur externe expertise in 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*
 - Verscherp het toezicht op de naleving van de Europese aanbestedingsregels door de diensten.
4. *Versterk het ICT-inkoopbeleid en ICT-inkoopproces van diensten*
 - Leg beleid op het gebied van gebruik en inkoop van ICT meer en beter vast.

- Voer geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen en contractregistratiesystemen met signaleringsfunctie in.
5. *Verplicht de deelname aan de drie ICT-raamcontracten*
 - Verplicht de deelname van diensten en stadsdelen aan de drie ICT-raamcontracten waarbij alleen in uitzonderlijke en goed onderbouwde gevallen hiervan afgeweken kan worden.
 6. *Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT*
 - Evalueer de bereikte resultaten (besparingen).
 - Evalueer de rol van het DB en het management van het Servicehuis ICT.
 - Evalueer de ontwikkeling en invulling van het opdrachtgeverschap (demandmanagement) van de diensten.
 - Evalueer afwijkingen ten opzichte van oorspronkelijke businessplannen.
 7. *Versterk het gemeentelijk ICT-beleid*
 - Ontwikkel één beleidsdocument waarin de ambitie op ICT-gebied van de gemeente en de logische samenhang tussen bestaande documenten is neergelegd.
 - Herijk periodiek het beleid, zodat rekening wordt gehouden met ontwikkelingen op gebied van wet- en regelgeving en technologie.
 - Toets het gebruik van het vastgestelde beleid door diensten.
 8. *Verbeter de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de ICT-bedrijfsvoering*
 - Verbeter de controle op een eenduidige invulling door de diensten van de bedrijfsvoeringsverklaringen.
 - Stel jaarlijks een programma op voor onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur (Gemeentewet artikel 213a).
 - Bericht op frequente basis de gemeenteraad over grootschalige ICT-projecten in termen van kosten, planning en scope.

Gemeenteraad

9. *Versterk de kaderstellende en controlerende rol voor ICT-inkoop*
 - Laat u zich regelmatig informeren door het college van B&W over de besluiten van de bestuurlijke Stuurgroep Informatievoorziening.
 - Besteed naast Open source software aandacht aan andere ICT-onderwerpen, zoals het Servicehuis ICT en grootschalige ICT-projecten.
 - Betrek bij het onderwerp Open source software ook de financiële aspecten ervan (inclusief onderhoud en beheer).
 - Verzoek het college van B&W dat zij jaarlijks een programma opstelt voor onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid (artikel 213a van de Gemeentewet) van de bedrijfsvoering waarbij de ICT – vanwege de kostenomvang en de risico's – één van de mogelijke onderzoeksonderwerpen is.

Bestuurlijke reactie en nawoord

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

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad en het college gevolg geven aan de aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Inkoop neemt een belangrijke positie in binnen de bedrijfsvoering van de gemeente Amsterdam. Het gaat daarbij gepaard met risico's op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Om die reden heeft de Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) besloten onderzoek te doen naar de inkoopfunctie van de gemeente Amsterdam². Voor inkoop hanteert de rekenkamer een breed begrip waaronder ondermeer de aanbesteding en de bewaking van contracten valt.

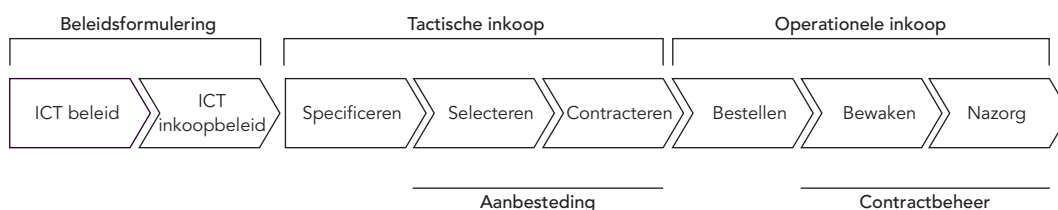
In dit onderzoek richt de rekenkamer zich op de inkoopfunctie van ICT, omdat deze financieel omvangrijk is. Op jaarbasis geeft de gemeente Amsterdam circa € 150 miljoen uit aan ICT³. Het gaat daarbij om de inkoop van hardware en software voor ondermeer de kantoor-automatisering, de inhuur van ICT-deskundigen voor de ontwikkeling en de uitvoering van grootschalige ICT-projecten, en voor het beheer en onderhoud van ICT-faciliteiten.

Inkoop van ICT heeft de belangstelling van de gemeenteraad. In 2005 vroeg de raad om meer inzicht in de grootschalige ICT-projecten. Ook het college krijgt steeds meer aandacht voor de inkoop van ICT. In het jaarplan van 2006 staat in de paragraaf bedrijfsvoering te lezen dat: *"In het algemeen maar ook in het bijzonder voor de Amsterdamse organisaties hebben grote ICT-projecten de neiging uit te lopen in tijd, geld of scope. De afgelopen tien jaar is een groot aantal projecten bij diensten en bedrijven min of meer fors ontspoord."*⁴ Tot slot is er op het gebied van ICT binnen de gemeente een aantal ontwikkelingen gaande dat onderzoek relevant maakt, zoals de oprichting van het Servicehuis ICT en de beleidsnotitie "Grote ICT-projecten"⁵.

1.2 Omschrijving ICT-inkoop

De rekenkamer kiest voor een brede definitie van het begrip inkoop. Hierbij wordt aangehaakt bij de definitie die de gemeente Amsterdam hanteert. Het inkoopproces kent in deze brede definitie een onderverdeling in acht fasen. Figuur 1.1 geeft het inkoopproces schematisch weer.

Figuur 1.1 - Inkoopproces



De figuur laat zien dat het inkoopproces op hoofdlijnen bestaat uit de beleidsformulering, de tactische en operationele inkoop. In het beleid is vastgelegd wat de visie van de gemeente op ICT is (ICT-beleid) en welke doelstellingen de gemeente nastreeft voor de inkoop van ICT (ICT-inkoopbeleid).

Een belangrijk onderdeel van de tactische inkoop is de aanbesteding. Aanbesteding is de wijze waarop de gemeente de (potentiële) leveranciers benadert. De gemeente definieert aanbesteden als de uitnodiging aan twee of meer ondernemers om deel te nemen aan een procedure, met als doel het doen van een offerte voor de uitvoering van een opdracht⁶.

Voor de selectie en contractering van leveranciers maakt de gemeente in sommige gevallen gebruik van raamcontracten. Voor wat betreft de inkoop van ICT zijn in de praktijk drie raamcontracten opgesteld waar organisatieonderdelen gebruik van kunnen maken: hardware, ICT-dienstverlening en kantoorautomatiseringssoftware.

Bij de operationele inkoop bestaat het onderscheid tussen het feitelijke inkopen (het bestellen) en het bewaken van het contract (contractbeheer). Contractbeheer is ondermeer aan de orde bij de uitvoering van grootschalige ICT-projecten. Afspraken over kosten, planning en scope van een project of product worden met ICT-leveranciers gemaakt middels een contract. Deze afspraken moeten echter wel worden nagekomen en bewaakt.

1.3 Probleemstelling

De rekenkamer wil met het onderzoek naar de inkoop van ICT inzicht bieden in het gemeentelijke inkoopbeleid, de organisatie van de inkoopfunctie en de wijze waarop dit in de praktijk uitpakt voor de inkoop van ICT. Het voornaamste doel hierbij is na te gaan of de gemeente voldoende waarborgen heeft getroffen om tot een doelmatige inkoop van ICT te komen. De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Probleemstelling

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

1.4 Onderzoeksvragen

De probleemstelling 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-inkoopproces eruit bij de zes diensten?
4. Hoe verhouden de ICT-kosten voor werkplekken zich tussen de diensten?
5. Hoe worden grootschalige ICT-projecten binnen 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?

Voor de beantwoording van de probleemstelling gaat de rekenkamer op het niveau van de centrale stad in op het gemeentelijk beleid. Daarnaast wordt bij zes gemeentelijke diensten verschillende aspecten van de inkoop van ICT onderzocht en vergeleken. Tot slot gaat het onderzoek in op de bestuurlijke informatievoorziening.

1.5 Normenkader

Voor de beantwoording van de zeven onderzoeksvragen toetst de rekenkamer of er voldoende waarborgen zijn zodat de inkoop van ICT doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaatsvindt. De toetsing doet de rekenkamer aan de hand van onderstaand normenkader.

Tabel 1.1 Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen
1. Kwaliteit van het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid	• Het ICT-inkoopbeleid van de gemeente heeft heldere, realiseerbare doelstellingen, een duidelijke prioriteitsstelling, een duidelijke verdeling van bevoegdheden en is afgestemd op het brede ICT-beleid
2. Kwaliteit van ICT-inkoopbeleid bij diensten	• Het ICT-inkoopbeleid van diensten bestaat uit toepassing van het gemeentelijk ICT-beleid en vastlegging van aanvullend dienstbeleid • Het ICT-inkoopbeleid van een dienst bevat heldere (meetbare) doelstellingen, een duidelijke prioriteitsstelling, en is afgestemd op het ICT-beleid
3. ICT-inkoopproces van diensten	• Het ICT-inkoopproces is gestandaardiseerd • Er is een heldere verdeling van bevoegdheden, diensten beschikken over de juiste expertise en inkoop vinden volgens de ACAM rechtmatig plaats
4. ICT-kosten per werkplek	• De materiële en personele kosten van een dienst zijn lager dan bij de overige onderzochte diensten en bij andere Nederlandse gemeenten • De kwaliteit van de afgesproken dienstverlening is hoger dan bij de overige onderzochte diensten en bij andere Nederlandse gemeenten
5. Uitvoering grootschalige ICT-projecten	• De inkoop van ICT is gespecificeerd door formulering van heldere projectdoelen en een financiële onderbouwing van het ICT-project • De aanbesteding is goed verlopen als het selectieproces correct is en er duidelijke afspraken zijn gemaakt over het product en proces • Er is sprake van goede contractbewaking met deugdelijk projectmanagement en bewaking van de projectfinanciën
6. Informatievoorziening	• De informatievoorziening is volledig, betrouwbaar en tijdig
7. Rol van de gemeenteraad	• De gemeenteraad geeft invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol

Bij het formuleren van bovenstaande normen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij normen die door andere organisaties gebruikt zijn bij onderzoek naar inkoopprocessen. Verder hanteert de rekenkamer voor de vijfde onderzoeksvraag normen voortkomend uit gangbare projectmanagementmethoden. In de praktijk gebruiken organisaties voor ICT veelal Prince2 (PProjects IN Controlled Environment) als projectmanagementmethode.

In de hoofdstukken waarin de onderzoeksvragen centraal staan, zijn de normen in meer detail uitgewerkt in indicatoren met toetsaspecten.

1.6 Onderzoeksaanpak

Selectie diensten

Om het onderzoek beheersbaar te houden, heeft de rekenkamer vijf diensten en het Servicehuis ICT^{7 8} geselecteerd voor nader onderzoek. Dit zijn diensten die grootschalige ICT-projecten uitvoeren of recent hebben uitgevoerd: Bestuursdienst Amsterdam, GGD Amsterdam, Haven Amsterdam, Dienst Persoonsgegevens en Dienst Stadstoezicht.

Naast de vijf diensten heeft de rekenkamer het Servicehuis ICT opgenomen in haar onderzoek. Het Servicehuis ICT is een nieuw (per januari 2006) gevormd organisatieonderdeel,

met als doel de kosten voor ICT te beperken door de gezamenlijke inkoop en beheer van ICT van aangesloten diensten. De rekenkamer benadrukt dat dit onderzoek geen evaluatie van het Servicehuis ICT betreft. De rekenkamer heeft net als bij de andere vijf diensten gekeken naar het inkoopbeleid en –procedures, de kantoorautomatisering en projectmanagement van het Servicehuis ICT zelf en niet zozeer naar de aan het Servicehuis deelnemende diensten.

Selectie ICT-projecten

Voor de vijfde onderzoeksvraag (uitvoering grootschalige ICT-projecten) heeft de rekenkamer ICT-projecten geselecteerd bij de eerder genoemde diensten. Bij de selectie van de projecten heeft de rekenkamer zich laten leiden door de omvang van de projecten, de impact van de projecten op organisatie en het type project (niet alleen de invoering van een standaardapplicatie). De projecten dienden waar mogelijk in 2006 te zijn uitgevoerd of opgestart. De rekenkamer heeft zich beperkt tot één project per geselecteerde dienst. Dit heeft geresulteerd in de volgende selectie:

- Bestuursdienst Amsterdam: Contact Center.
- Dienst Persoonsgegevens: Nieuw Rijbewijs Document (NRD).
- Dienst Stadtoezicht: Inzicht in Toezicht.
- GGD Amsterdam: Elektronisch Kinddossier (EKD/JGZ).
- Haven Amsterdam: Pontis.
- Servicehuis ICT: Implementatie CMDB en service management tooling.

Gehanteerde onderzoeksmethoden

De rekenkamer heeft meerdere methoden gehanteerd om informatie te verzamelen en te analyseren. Per dienst heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden met de verantwoordelijke directeur en het verantwoordelijke hoofd. Tevens heeft de rekenkamer gesproken met personen die nauw betrokken zijn bij het ICT-beleid van de gemeente. In bijlage 1 zijn de gesprekspartners opgenomen.

De onderzochte diensten is een gedetailleerde vragenlijst voorgelegd (zie bijlage 2). Deze vragenlijst hebben de diensten beantwoord. De diensten hebben op basis daarvan aanvullende documenten verstuurd over de ICT-projecten, het ICT-beleid en het ICT-inkoopproces. Vervolgens heeft elke dienst de ingevulde vragenlijst in een gesprek toegelicht. Om de informatie per dienst zoveel mogelijk compleet te maken, heeft de rekenkamer bij een aantal diensten na deze gesprekken aanvullend contact gehad.

Benchmark Berenschot

Voor de vergelijking van de ICT-kosten van een werkplek (onderzoeksvraag 4) heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de kennis van Berenschot. Berenschot heeft in het recente verleden namelijk meerdere benchmarks uitgevoerd naar de ICT-kosten van een werkplek bij gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn vergeleken met de uitkomsten van de benchmarks van Berenschot. Daarnaast heeft Berenschot de rekenkamer bijgestaan bij de analyse van de vragenlijsten en bij de analyse van de gegevens over de uitvoering van de ICT-projecten.

1.7 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 gaat in op het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid (centrale stad).
- Het ICT-inkoopbeleid van de afzonderlijke diensten en het inkoopproces staat centraal in hoofdstuk 3.
- In hoofdstuk 4 worden de ICT-kosten van een werkplek van de diensten met elkaar vergeleken en tevens afgezet tegen het gemiddelde van Nederlandse gemeenten. Om de kosten te duiden, wordt ook ingegaan op de afgesproken kwaliteit van de dienstverlening.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de uitvoering van de geselecteerde ICT-projecten. Hierin staan meerdere stappen van het proces centraal.
- De informatievoorziening aan en de rol van de gemeenteraad komt in hoofdstuk 6 aan bod.
- In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 7) komt de rekenkamer tot conclusies en aanbevelingen.



2 Gemeentelijk ICT-inkoopbeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag

Wat is de kwaliteit van het gemeentelijke beleid voor de inkoop van ICT?

Een heldere vastlegging van beleid en procedures draagt bij aan een transparante, doelmatige en doeltreffende inkoop van ICT. De rekenkamer analyseert in paragraaf 2.2 allereerst de kwaliteit van het ICT-inkoopbeleid van de centrale stad. Vervolgens analyseert de rekenkamer in paragraaf 2.3 de realisatie van de doelstellingen uit het ICT-inkoopbeleid. In de volgende tabel is per paragraaf aangegeven welke aspecten de rekenkamer heeft onderzocht en waarover de rekenkamer oordeelt.

Tabel 2.1 – Normenkader: indicatoren en toetsaspecten

Onderwerp	Indicator	Toetsaspect
Gemeentelijk ICT-inkoopbeleid (paragraaf 2.2)	Kwaliteit formulering doelstellingen	• Heldere doelstellingen en duidelijke prioriteitsstelling
	Verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden	• Vastlegging in beleid • Controletechnische scheiding
	Samenhang tussen ICT-inkoopbeleid en gemeentelijke visie op ICT	• Vastlegging ICT-beleid • Afstemming tussen ICT-inkoopbeleid en brede ICT-beleid
Resultaten van beleid (paragraaf 2.3)	Doelbereik	• Realisatie doelstellingen

2.2 Gemeentelijk ICT-inkoopbeleid

Kwaliteit formulering doelstellingen

De gemeente Amsterdam beschikt over diverse beleidsstukken die betrekking hebben op het terrein van ICT of dat van inkoop (zie bijlage 4), maar kent geen overkoepelend document waarin het beleid specifiek voor de inkoop van ICT is vastgelegd.

Uiteraard gelden voor de inkoop van ICT ook de algemene doelstellingen die de gemeente voor inkoop heeft opgesteld. Die algemene inkoopdoelstellingen zijn in 2005 neergelegd in de Nota inkopen en aanbesteden (verder: inkoopnota)⁹. De nota is bindend voor de diensten en bevat heldere algemene doelstellingen die van toepassing zijn op alle inkopen van de gemeente Amsterdam. Uit de algemene doelstellingen is af te leiden dat de gemeente het belangrijk vindt dat inkopen en aanbestedingen op een doelmatige, rechtmatige, integere en transparante wijze plaatsvinden.

De rekenkamer constateert dat de inkoopnota niet aansluit op de laatste ontwikkelingen. Er wordt bijvoorbeeld nog verwezen naar de verouderde inkoopvoorwaarden van de gemeente uit 2003. Ook concentreert de nota zich op het aanbestedingsproces (tactische inkoop) en minder op de bewaking van het contract (operationele inkoop). Een gemeentelijke 'expertisegroep aanbesteding' actualiseert momenteel de Nota inkoop en aanbesteden. Ook is vanuit deze expertisegroep het project 'Inkoop' gestart waarbij de noodzakelijke processen voor de gemeentebrede inkoopfunctie beschreven worden en een Servicebureau Inkoop wordt ingericht.

Naast de algemene doelstellingen voor inkoop zijn uit de verschillende beleidsdocumenten ook vier doelstellingen af te leiden specifiek voor de 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.

Hieronder lopen we de vier doelstellingen één voor één langs.

Doel 1: Deelname raamcontracten

Concern Inkoop heeft elf raamcontracten afgesloten. De raamcontracten zijn openbaar aanbesteed onder regie van de afdeling Concern Inkoop. De gemeente verwachtte in 2006 € 95 miljoen uit te geven binnen de elf raamcontracten.

Van de elf raamcontracten hebben drie raamcontracten betrekking op de inkoop van ICT, namelijk voor de inkoop van software, hardware en ICT-dienstverlening (bijlage 5). Voor de inkoop van ICT moet dit leiden tot een besparing van € 5,7 tot € 13,2 miljoen in 2006 ten opzichte van de start van de raamcontracten¹⁰.

Diensten zijn verplicht om deel te nemen aan het raamcontract voor hardware en kunnen alleen van de verplichting afwijken indien zij kunnen aantonen dat inkopen binnen het raamcontract tot onoverkomelijke operationele problemen leidt. Stadsdelen kunnen vrijwillig deelnemen aan dit raamcontract.

Het valt het de rekenkamer op dat deelname aan de raamcontracten voor software en ICT-dienstverlening niet verplicht is voor de diensten. De rekenkamer constateert dat niet duidelijk is wanneer de doelstelling om zoveel mogelijk gebruik te maken van de raamcontracten gerealiseerd is. Het is niet duidelijk hoeveel besparingen er via de drie raamcontracten voor ICT gerealiseerd moeten worden. Alleen voor de het raamcontract ICT dienstverlening geeft de gemeente aan dat men verwacht dat er in 2006 € 20 miljoen wordt ingekocht via het raamcontract¹¹.

Doel 2: Samenwerking in Servicehuis ICT

Het Servicehuis ICT heeft een belangrijke taak bij de inkoop van ICT (hardware, software, dienstverlening) van de deelnemende diensten. Door de gefaseerde samenvoeging van de ICT-afdelingen van acht diensten probeert de gemeente de ICT-dienstverlening doelmatiger te maken via meer professionalisering, stroomlijning, standaardisatie en implementatie van architectuur in de ICT-infrastructuur. Ook wil de gemeente via onder meer gezamenlijke inkoop via het Servicehuis ICT € 5,4 miljoen besparen op ICT-kosten.

Doel 3: Beperken risico's grote ICT-projecten

De gemeente heeft in oktober 2004 criteria en normen geformuleerd voor de uitvoering van grote ICT-projecten¹². Een belangrijk doel hiervan is het 'terugbrengen van ICT-projectrisico's tot normale bedrijfsrisico's'.

De gemeente wil de risico's van grote ICT-projecten beperken door:

1. Tijdige waarschuwing over ICT-projectrisico's aan het projectmanagement.
2. Besluitvorming over ICT-projectrisico's op de juiste plaats en het juiste tijdstip.
3. Borging en toetsing van criteria voor grote ICT-projecten.

Ten aanzien van grote ICT-projecten is verder bepaald dat:

- Grote ICT-projecten dienen veel gebruikte en erkende managementmethodes (zoals Prince2) te hanteren.
- De dienstdirecteuren stellen business cases, project initiatiedocumenten en project-plannen waarin geld, tijd, scope en risico's van het project zijn beschreven, vast.
- De dienstdirecteur huurt een externe auditor in voor een initiële projectaudit, periodieke audits en een afsluitende audit.
- De dienstdirecteur is verplicht een kopie van de auditverslagen te sturen aan de Bestuursdienst.

Doel 4: Verbetering bestuurlijke informatievoorziening grote ICT-projecten

Een ander doel uit de notitie 'Criteria en normen voor grote ICT-projecten' is verbetering van bestuurlijke informatievoorziening. De notitie bevat de volgende criteria:

1. De projectmanager rapporteert periodiek aan de stuurgroep van het project of de dienst directeur.
2. De dienstdirecteur rapporteert over het project (inclusief auditverslagen) aan de wethouder en stuurt een kopie van de auditverslagen aan de directie Informatiesering van de Bestuursdienst.

De wethouder rapporteert over grote ICT-projecten aan het college en de gemeenteraad.

Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden

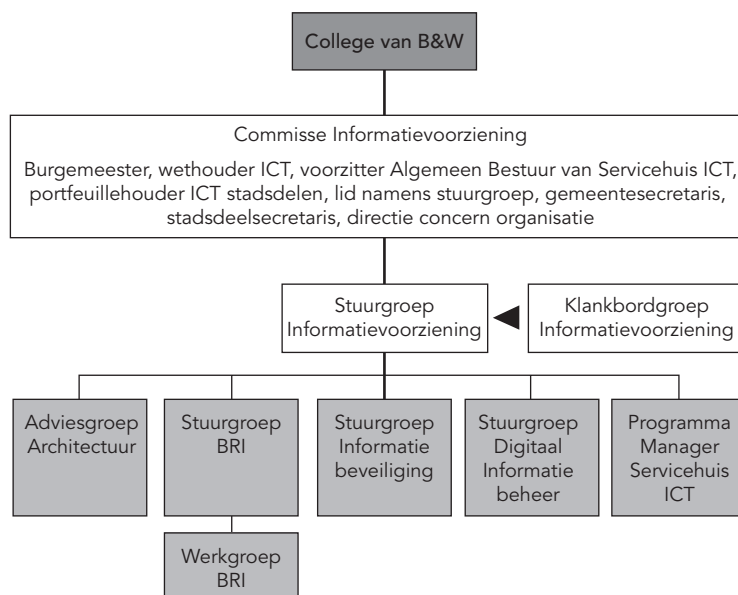
De Nota inkopen en aanbesteden is duidelijk over de bevoegdheden bij inkoop en aanbesteding. Elke diensttak is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit, de kwantiteit en het proces van de inkoop en neemt daarbij de regels met betrekking tot het aanbesteden en het gemeentelijke inkoopbeleid in acht. De directeur van een dienst is binnen zijn mandaat verantwoordelijk. Verder geeft de inkoopnota aan dat er bij diensten sprake moet zijn van controletechnische functiescheiding bij de inkoop en aanbesteding, waarbij degene die de ICT bestelt, niet zelf kan bepalen welke leverancier hij kiest, kan tekenen voor ontvangst en ook nog de betaling autoriseert.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de diensten en het Servicehuis ICT zijn niet duidelijk. De directeur van het Servicehuis ICT mag namens het college en onder diens verantwoordelijkheid beslissen of de gemeente Amsterdam een overeenkomst aan gaat. De diensten moeten hun rol als opdrachtgever richting het Servicehuis ICT (ook wel 'demand-manager' genoemd¹³) nog invullen en ontwikkelen. Doordat de aangesloten diensten ICT-services voor een deel aan het Servicehuis ICT overdragen, moeten diensten ook hun organisatie en procedures voor de inkoop van ICT aanpassen (invullen 'demandmanagement').

Op het gebied van ICT ziet de rekenkamer een veelheid aan overleggen gericht op informatievoorziening en ICT zoals de Werkgroep BRI (BasisRegistraties & ICT infrastructuur), Adviesgroep Architectuur, Stuurgroep Digitaal informatiebeheer, Stuurgroep Informatiebeveiliging, Stuurgroep Informatievoorziening en Commissie Informatievoorziening (figuur 2.1). Recentelijk, in augustus 2007, heeft het Handboek Architectuur de regie binnen deze organisatiestructuur verduidelijkt. De directie Informatiebeleid van de Bestuursdienst coördineert de samenhang tussen de lopende en nieuwe ontwikkelingen van informatiemanagement en ICT. Daarnaast is er sinds medio 2006 een ambtelijke 'Stuurgroep Informatievoorziening' en een bestuurlijke 'Commissie Informatievoorziening', waar de wethouder ICT voorzitter van is. De Commissie Informatievoorziening vormt de spil. Het is een bestuurlijke adviescommissie voor alle ICT-aangelegenheden van de gemeente Amsterdam.

In deze Commissie zijn zowel stadsdelen als de centrale stad vertegenwoordigd. De ambtelijke Stuurgroep Informatievoorziening fungeert als opdrachtgever van een aantal ICT-programma's zoals de stuurgroep Basisregistraties & ICT-infrastructuur(BRI), de stuurgroep Informatiebeveiliging, etc.

Figuur 2.1 – Organisatie ICT in gemeente Amsterdam



Ondanks deze organisatiestructuur constateert de rekenkamer dat de coördinatie van diverse ICT-ontwikkelingen een punt van aandacht is. Zo was het bijvoorbeeld niet helder wie de uitvoering van grote ICT-projecten coördineert. Het college heeft onlangs hiervoor verbetervoorstellen gedaan¹⁴. Besloten is om voor twee jaar een programmamanager ICT-projecten aan te stellen, die een programmaplan ontwikkelt dat aansluit op ICT-ontwikkelingen. Ook zal het college voortaan niet meer aan de gemeenteraad, maar aan de Commissie Informatievoorziening rapporten over grote ICT-projecten.

Samenhang tussen ICT-inkoopbeleid en gemeentelijke visie op ICT

Idealiter hangt het ICT-inkoopbeleid samen met de visie van de gemeente op het ICT-beleid. Voor de centrale stad gebeurt dit op beperkte schaal. Zo verwijst de inkoopnota naar het gebruik van raamcontracten voor ICT. De notitie 'Van ongeduld tot actie' wijst op het belang van het Servicehuis ICT voor de realisatie van een betere digitale dienstverlening aan de burger door authentieke basisregistraties, eenmalige gegevensvastlegging voor meervoudig gebruik, koppeling van bestanden (programma BRI).

De gemeente heeft sinds 2004 initiatieven genomen om het beleid over het gebruik van ICT beter en meer centraal vorm te geven. Voorbeelden hiervan zijn het Handboek Architectuur, de Stuurgroep Informatievoorziening en de verbetering van grote ICT-projecten. Overigens heeft het Handboek Architectuur relatief lang op zich laten wachten. In oktober 2004 is het Handboek aangekondigd en in juni 2007 is het vastgesteld. De rekenkamer vindt de samenhang en de uitvoering van de verschillende beleidsaspecten een punt van aandacht. Bovendien constateert de rekenkamer dat één actueel beleidsdocument waarin de ambitie van de gemeente op ICT gebied is vastgelegd, nog ontbreekt. Het laatste document dat de ICT-ambitie van de gemeente weergaf, 'ICT en de stad Amsterdam, beleid en programma 2002-2005', dateert uit januari 2002. Volgens het Meerjarenplan Informatievoorziening zou in

2006 een meerjarig Informatiebeleidsplan verschijnen, dat vervolgens elk jaar zou worden bijgesteld. Dit plan moet zorgen voor samenhang en overzicht in het ICT beleid. De rekenkamer constateert dat een dergelijke nota nog steeds ontbreekt.

De rekenkamer constateert tevens dat de gemeente bij de toetsing op het gebruik van het ICT-beleid (ICT-control) zich voornamelijk richt op de beveiliging en toegang van systemen. De ICT-control is minder gericht op naleving van vastgestelde ICT-standaarden en optimale benutting van ICT-capaciteit.

Conclusies

De rekenkamer geeft het oordeel 'matig' aan de kwaliteit van het ICT-inkoopbeleid van de centrale stad. Al met al zijn er nog enkele verbeteringen mogelijk, te weten:

- De gemeentelijke doelstellingen voor de inkoop van ICT kunnen realistischer en meetbaar geformuleerd worden.
- Er zou meer samenhang tussen allerlei ICT-commissies kunnen komen.
- De coördinatie van grote ICT-projecten kan duidelijker worden ingevuld.
- Diensten kunnen hun rol als opdrachtgever ('demandmanager') voor het Servicehuis invullen.
- Er is meer samenhang mogelijk in het ICT beleid.

2.3 Resultaten van beleid

Naast de kwaliteit van het ICT-inkoopbeleid, onderzoekt de rekenkamer ook de doeltreffendheid van datzelfde beleid. Hieronder beoordelen we de realisatie van de doelen één voor één.

Realisatie doel 1: Deelname raamcontracten

In 2006 werd in totaal € 10,9 miljoen aan hardware, software en ICT-dienstverlening ingekocht via raamcontracten. Door het ontbreken van concrete doelen is niet duidelijk in hoeverre de doelstelling, om voor de inkoop van ICT zoveel mogelijk gebruik te maken van de raamcontracten, gerealiseerd is.

Wel is duidelijk dat het raamcontract voor de inhuur van ICT dienstverlening tot minder besparingen in 2006 heeft geleid dan verwacht werd. Van te voren stelde de gemeente zich als een doel om in 2006 voor ICT-dienstverlening € 20 miljoen in te kopen via het raamcontract. Het gerealiseerde inkoopvolume bleek in 2006 slechts € 5 miljoen te zijn¹⁵. Oorzaken hiervan zijn:

- Minder externe inhuur van ICT dienstverlening.
- Bestaande contracten lopen uit.
- Verkeerde inschatting van projecten die gebruik zouden kunnen maken van het raamcontract.

Ook is bekend dat de dekkingsgraad van het raamcontract voor MS software vrij hoog is: voor circa 92% van alle ICT-werkplekken binnen de gemeente wordt gebruik gemaakt van het raamcontract voor MS software.

De rekenkamer is van mening dat nog meer besparingen gerealiseerd kunnen worden, wanneer diensten en stadsdelen verplicht deelnemen aan de raamcontracten voor software en ICT-dienstverlening, waarbij alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken. Uitzonderingen kunnen bijvoorbeeld zijn: de inkoop van ondersteuning en onderhoudswerkzaamheden van specifieke soft- en hardware, wanneer raamcontractpartijen geen

personeel kunnen leveren en wanneer er sprake is van ICT-dienstverlening die is ingekocht voor de raamcontractperiode.

Realisatie doel 2: Samenwerking in Servicehuis ICT

De samenwerking van de acht deelnemende diensten in Servicehuis ICT heeft onder meer tot doel om te besparen op de automatiseringskosten. Vanwege de oprichting van het Servicehuis ICT heeft de gemeenteraad op 22 juni 2005 ingestemd met het voorstel van het college van B&W om de apparaatskosten van de deelnemende diensten te korten (oplopend van € 1.350.000 in 2006 tot € 5.375.000 in 2009). De rekenkamer heeft vastgesteld dat de desbetreffende kortingen in de begrotingen van de diensten zijn verwerkt. Of de automatiseringskosten van de diensten door de samenwerking ook daadwerkelijk lager zijn geworden, heeft de rekenkamer evenwel niet kunnen vaststellen. Door het gebrek aan uniforme registratie van ICT-kosten is het onmogelijk om de ICT-kosten in kaart te brengen¹⁶.

De rekenkamer merkt hierbij nog het volgende op. De diensten kunnen de korting op de apparaatskostenbudgetten eventueel opvangen door lagere uitgaven te doen bij andere kosten dan de automatiseringskosten. Ook is het mogelijk dat de samenwerking een groter financieel voordeel voor de diensten heeft opgeleverd dan de opgelegde korting. Dit voordeel kunnen de diensten – gelet op het raadsbesluit – aan andere kosten besteden binnen het apparaatskostenbudget. Met de huidige kostenregistratie is het niet eenvoudig mogelijk om vast te stellen of de samenwerking in het Servicehuis ICT financieel voordelig voor de gemeente uitpakt.

Hoewel de rekenkamer geen onderzoek heeft gedaan naar de totstandkoming en het functioneren van het Servicehuis ICT, valt het de rekenkamer op dat de overdracht van werkzaamheden van de acht diensten aan het Servicehuis ICT moeizaam verloopt¹⁷. Uit interviews met twee deelnemende diensten blijkt dat er achterstand is ten aanzien van de gemeenschappelijke huisvesting, aansturing van mensen en afspraken over het serviceniveau:

- Gemeenschappelijke huisvesting van medewerkers van het Servicehuis moet medio 2007 nog plaatsvinden. Zo blijken de twee medewerkers die de Dienst Persoonsgegevens heeft overgedragen aan het Servicehuis, in april 2007 nog steeds een werkplek bij de Dienst Persoonsgegevens te hebben.
- Anderhalf jaar na de start van het Servicehuis, de diensten nog belast zijn met taken die bij het Servicehuis horen. Ook stuurt de Dienst Persoonsgegevens deze mensen nog steeds aan.
- Met de deelnemende diensten worden nog afspraken gemaakt over het serviceniveau voor het beheer van de kantoorautomatisering door het Servicehuis ICT.

De moeizame start van het Servicehuis ICT kan als neveneffect hebben dat andere diensten minder snel geneigd zijn om deel te nemen aan het Servicehuis. In de interviews met de onderzochte diensten constateert de rekenkamer een kritische en afwachtende houding bij het Servicehuis ICT. Kader 2.1 gaat nader in op de voorwaarden voor succesvolle gezamenlijke aanbesteding.

Kader 2.1 – Voor- en nadelen van gezamenlijk aanbesteden

Kostenbesparing en hogere productkwaliteit zijn voordelen van gezamenlijke aanbesteding. Gezamenlijke aanbesteding kent ook nadelen: de verdeling van de kosten en baten kan lastig zijn. Niet elk product leent zich voor gezamenlijke aanbesteding. Vooral bij standaard producten of diensten werkt gezamenlijk aanbesteden goed. Ook kan het proces soms langer duren. En deelnemers moeten het eens zien te worden over een gezamenlijk programma van eisen. Hiervoor wordt regelmatig gebruik gemaakt van een 'digitale versnellingskamer' waarin de deelnemers via een computer hun wensen en voorkeuren kunnen uiten.

Cruciale voorwaarden voor succesvol aanbesteden:

- Deelnemers moeten zich er van bewust zijn dat gezocht moet worden naar de grootste gemene deler.
- De samenwerking tussen organisaties dient bestuurlijk verankerd te zijn.
- Partijen moeten zich comfortabel voelen bij de samenwerking. Dit geldt vooral voor de kleine deelnemers die vaak wantrouwend tegenover de grotere partijen in de samenwerking zijn, terwijl juist de kleine deelnemers relatief het meeste profijt hebben van de schaalvoordelen.
- Samenwerking tussen deelnemers hoeft niet altijd plaats te vinden door er een aparte entiteit voor op te richten. Vaak bestaat er binnen de overheid weerstand tegen het oprichten van een nieuw bestuurlijke organisatie¹⁸.

Realisatie doel 3: Beperken risico's grote ICT-projecten

De rekenkamer concludeert dat de criteria voor grote ICT-projecten onvoldoende worden nageleefd:

- Bij grote ICT-projecten wordt niet altijd gebruik gemaakt van erkende projectmanagementmethodes zoals Prince2.
- Het auditregime wordt niet altijd gevolgd.

Op bovenstaande punten wordt nader in gegaan in hoofdstuk 5 bij het projectmanagement.

Het college van B & W concludeert verder dat er binnen de gemeente beperkte deskundigheid is om ICT-projecten goed aan te sturen¹⁹. Ook doet zij in een beleidsnotitie van maart 2007 voorstellen om de kwaliteit van grote ICT-projecten te verbeteren.

Realisatie doel 4: Verbetering bestuurlijke informatievoorziening grote ICT-projecten

De rekenkamer concludeert dat:

- De Bestuursdienst niet jaarlijks rapporteert over grote ICT-projecten. Sinds oktober 2004 is slechts twee keer een overzicht van grote ICT-projecten opgesteld, namelijk in februari 2006 en in mei 2007.
- Het overzicht grote ICT-projecten weinig informatief is. Uit het overzicht van grote ICT-projecten dat de gemeenteraad sinds 2004 twee keer ontving, is niet op te maken welke projecten daadwerkelijke risico's lopen. Daarnaast constateert de rekenkamer dat in het overzicht niet is aangegeven of de scope en de planning van de ICT-projecten veranderd zijn.
- Bovendien blijkt uit een beleidsnotitie²⁰ van de gemeente dat directeurs grote ICT-projecten niet altijd melden aan de bestuursdienst en de wethouder.

Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de doeltreffendheid van het ICT-inkoopbeleid moeilijk is vast te stellen, omdat meetbare doelstellingen ontbreken.

2.4 Conclusies

Conclusies gemeentelijk ICT-inkoopbeleid

Het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid is af te leiden uit het beleid voor ICT en het inkoopbeleid. Op het gebied van ICT heeft de gemeente sinds 2004 initiatieven genomen om het beleid over het gebruik van ICT beter en meer centraal vorm te geven. De samenhang en de uitvoering van de verschillende aspecten van het ICT-beleid zijn volgens de rekenkamer een punt van aandacht. Het ICT-inkoopbeleid kan uit diverse documenten zoals de Nota inkopen en aanbesteden, de beleidsnotitie over kwaliteitsverbetering grote ICT-projecten en de diverse beleidsstukken over het Servicehuis ICT gedestilleerd worden (zie bijlage 4).

Uit de beleidsstukken zijn vier doelstellingen af te leiden voor de inkoop van ICT die te maken:

1. Kostenbesparingen door deelname aan raamcontracten.
2. Kostenbesparingen door samenwerking in het Servicehuis ICT.
3. Projectrisico's van grote ICT-projecten beperken tot normale bedrijfsrisico's.
4. Verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening over grote ICT-projecten.

De rekenkamer oordeelt matig over de kwaliteit van het ICT-inkoopbeleid van de centrale stad. De eerste twee doelstellingen zijn onvoldoende meetbaar. Er is niet duidelijk aangegeven wanneer de doelstelling om zoveel mogelijk gebruik te maken van de raamcontracten op het gebied van ICT gerealiseerd is. Voor het Servicehuis ICT ontbreekt een realistische besparingsdoelstelling doordat de werkelijke ICT-kosten moeilijk aan de financiële administratie van de gemeente te ontlenen zijn. Ook zijn van te voren geen duidelijke afspraken gemaakt over het meerekenen van door de diensten gerealiseerde besparingen.

Het ICT-inkoopbeleid van de gemeente gaat vooral over de aanbesteding van ICT (tactische inkoop). De operationele inkoop, zoals het contractbeheer, krijgt minder aandacht. Naast de vier bovengenoemde doelstellingen gelden voor de inkoop van ICT ook de algemene doelstellingen die de gemeente voor inkoop heeft opgesteld. De rekenkamer is van mening dat deze inkoopnota onvoldoende aanluit bij de laatste ICT-ontwikkelingen.

Verder zijn de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet helder voor de coördinatie van grote ICT-projecten en een deel van het Servicehuis ICT. Diensten moeten veelal, anderhalf jaar na de start van het Servicehuis, hun rol als opdrachtgever richting het Servicehuis ICT nog vormgeven.

Tenslotte is er weinig samenhang tussen het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid en de gemeentelijke visie op ICT.

Conclusies resultaten van beleid

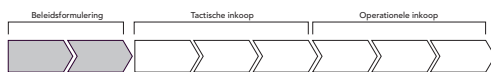
De rekenkamer concludeert dat de doeltreffendheid van het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid door het ontbreken van meetbare doelstellingen moeilijk is vast te stellen. Doordat van te voren niet is bepaald wanneer het gebruik van raamcontracten succesvol is, is het onmogelijk vast te stellen of de doelstelling al is bereikt. Wel is bekend dat de besparingen van de raamcontracten op ICT-gebied in 2006 lager zijn dan verwacht. De rekenkamer verbaast

zich over het feit dat deelname aan de raamcontracten voor software en inhuur van ICT-dienstverlening niet verplicht zijn voor diensten.

Ook de realisatie van de doelstelling om kosten te besparen via het Servicehuis ICT is niet vast te stellen:

- Er is weinig inzicht in de totale ICT-kosten van diensten.
- De besparingen die door het Servicehuis ICT gerealiseerd worden, blijken geringer te zijn dan verwacht. Diensten blijken zelf al efficiëncyslagen gerealiseerd te hebben.
- De overdracht van werkzaamheden aan het Servicehuis ICT verloopt moeizaam.
- Het Servicehuis ICT voert vooralsnog de oude contracten van deelnemende diensten uit en is nog weinig toegekomen aan het afsluiten van nieuwe (gezamenlijke) contracten.

Tenslotte blijkt dat diensten de instructies voor grote ICT-projecten niet goed naleven en daardoor is de bestuurlijke informatievoorziening over de projecten onvoldoende en de bijdrage aan het beperken van de risico's beperkt.



3 ICT-inkoopproces van diensten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoordt de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen

Wat is de kwaliteit van het ICT inkoopbeleid van de zes onderzochte diensten?
Hoe ziet het ICT-inkoopproces eruit bij de zes diensten?

Een heldere vastlegging van beleid en procedures draagt bij aan een transparante, doelmatige en doeltreffende inkoop van ICT. Uiteindelijk gaat het er om dat het ICT-inkoopbeleid waarborgt dat diensten bij de inkoop van ICT waar voor hun geld krijgen. De rekenkamer analyseert in paragraaf 3.2 het ICT-inkoopbeleid van de zes onderzochte diensten. In paragraaf 3.3 staat het ICT-inkoopproces van de diensten centraal.

In tabel 3.1 is per paragraaf aangegeven welke aspecten de rekenkamer heeft onderzocht en waarover de rekenkamer oordeelt. Deze tabel is tevens de leeswijzer voor het hoofdstuk.

Tabel 3.1 – Normenkader: indicatoren en toetsaspecten

Onderwerp	Indicator	Toetsaspect
ICT-inkoopbeleid van diensten (paragraaf 3.2)	Toepassing gemeentelijk ICT-inkoopbeleid Kwaliteit dienst specifiek ICT-inkoopbeleid Afstemming met ICT-beleid	• Toepassing gemeentelijke inkoopvoorwaarden • Deelname raamcontracten ICT • Vastlegging ICT-inkoopbeleid • Heldere doelstellingen en duidelijke prioriteitsstelling • Vastlegging ICT-beleid • Afstemming tussen ICT-inkoopbeleid en ICT-beleid
ICT-inkoopproces diensten (paragraaf 3.3)	Standaardisatie ICT-inkoopproces Verantwoordelijkheidsverdeling en juridische expertise	• Vastlegging beleid in procesbeschrijvingen • Gebruik geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem • Duidelijke bevoegdheden bij inkoop • Controletechnische functiescheiding • Expertise inkoop en aanbesteding • Onrechtmatige inkopen in 2004, 2005 en 2006 (ACAM)

3.2 ICT-inkoopbeleid van diensten

De diensten van de gemeente Amsterdam zijn verantwoordelijk voor de inkoop van ICT. Zij zijn daarbij verplicht zich te houden aan de nota inkopen en aanbesteden van de centrale stad. Diensten kunnen daarnaast ook aanvullend beleid voor de inkoop van ICT formuleren. In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer de toepassing van het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid en de kwaliteit van dienstspecifiek ICT-inkoopbeleid.

Toepassing gemeentelijk ICT-inkoopbeleid

Om kostenvoordelen te behalen, dienen de diensten volgens de inkoopnota van de gemeente zoveel mogelijk gebruik te maken van:

1. De ICT-inkoopvoorwaarden van de gemeente.
2. De centraal afgesloten raamcontracten voor hardware, ICT-dienstverlening en kantoorautomatisering (zie ook paragraaf 2.2).

Hieronder beoordeelt de rekenkamer de diensten op deze twee aspecten.

Ad 1. Toepassen gemeentelijke ICT-inkoopvoorwaarden

Alle onderzochte diensten geven aan de ICT-inkoopvoorwaarden van de gemeente te volgen. Drie diensten (GGD, Bestuursdienst en Dienst Stadstoezicht) geven aan dat zij soms van de voorwaarden afwijken. Van de voorwaarden mag worden afgeweken, zolang de partijen dat schriftelijk overeengekomen zijn. De Bestuursdienst gebruikt bijvoorbeeld in enkele gevallen aanvullende voorwaarden, omdat leveranciers moeite hebben met de voorwaarden over intellectuele eigendom (ICT-inkoopvoorwaarden, artikel 6) en onbeperkte aansprakelijkheid (ICT-inkoopvoorwaarden, artikel 14). In die gevallen neemt de dienst als gevolg van de onderhandelingen met de leverancier een apart artikel in het inkoopcontract op, waarin bijvoorbeeld staat dat de aansprakelijkheid niet verder reikt dan de aanneemsom. Voordat een artikel wordt aangepast, wordt de Dienst Juridische zaken op de hoogte gesteld en akkoord gevraagd voor deze handelwijze.

Bij de Dienst Stadstoezicht is het twee keer voorgekomen dat een leverancier problemen had met de ICT-inkoopvoorwaarden. Beide keren stelde de Dienst Stadstoezicht zich hard ('take it or leave it') op bij de opdrachtverstrekking. Uiteindelijk accepteerde de leveranciers de voorwaarden. De ervaring leert dat veel leveranciers de gemeente Amsterdam graag als klant willen zien. Per project hanteert de Dienst Stadstoezicht aanvullende contractvoorwaarden over tijd, geld en kwaliteit van het geleverde product. Eén van de aanvullende eisen van de dienst is bijvoorbeeld dat een leverancier 24-uur-service levert in verband met de toezichts- en parkeerwerkzaamheden buiten kantoor tijden.

Ad 2. Deelname raamcontracten

De rekenkamer constateert dat deelname aan de raamcontracten door de diensten verschilt. De Dienst Persoonsgegevens maakt relatief weinig gebruik van raamcontracten, terwijl de Haven Amsterdam juist relatief veel gebruik maakt van de raamcontracten. Onderstaande tabel laat zien dat de vijf van de zes onderzochte diensten (Dienst Stadstoezicht, GGD en Haven Amsterdam) gebruik maakt van de drie ICT-raamcontracten.

Tabel 3.2 - Overzicht deelname diensten aan ICT-raamcontracten²⁴

Onderwerp raamcontract	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI ²²
Hardware	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Inhuur ICT-dienstverlening	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
MS kantoorautomatisering	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja ²³

Het valt de rekenkamer op dat de Dienst Persoonsgegevens geen gebruik maakt van het raamcontract voor hardware, terwijl diensten verplicht zijn hieraan deel te nemen²⁴.

Om een betere indruk te krijgen van de omvang van de investeringen die via raamcontracten gerealiseerd zijn, vergelijken we het aandeel van de ICT-kosten dat via een raamcontract is aangeschaft tussen de zes onderzochte diensten (tabel 3.3). De onderzochte diensten hebben het aandeel ICT-kosten geschat dat uit hun Jaarverslag 2006 binnen een raamcontract viel.

Tabel 3.3 - Aandeel raamcontracten van totale ICT-kosten per dienst²⁵

	BDA	DPG	DST	Haven	GGD	SHI
Totale kosten ICT	€ 4,7 miljoen	€ 4,5 miljoen	€ 8,2 miljoen	€ 2,9 miljoen	€ 4,1 miljoen	€ 4,0 miljoen ²⁶
Aandeel raamcontracten	12% ²⁷	13%	14%	46%	23%	22%

Gemiddeld bedraagt het aandeel van de ICT-kosten dat via een raamcontract is aangeschaft 22%. Elke dienst heeft een uniek primair proces dat wisselende eisen stelt aan de benodigde ICT. Wanneer diensten meer specifieke software nodig hebben voor hun primaire proces, kunnen ze minder gebruik maken van de raamcontracten. In dat geval sluiten diensten zelf een inkoopcontract af. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Dienst Persoonsgegevens (Gemeentelijk bevolkingssysteem, specifieke ICT voor loketten Burgerzaken voor herkenning valse documenten en de automatisering van de verkiezingen) en de Dienst Stadstoezicht, waar een groot deel van de ICT-kosten betrekking heeft op specifieke hardware en software voor handterminals voor het parkeerbeheer.

Kwaliteit dienst specifiek ICT-inkoopbeleid

Naast de toepassing van het gemeentelijke beleid kunnen diensten aanvullend beleid voor de inkoop van ICT formuleren. Het één is niet beter dan het ander. Het is vooral van belang dat diensten aangeven wat het beleid is voor de inkoop van ICT zodat het altijd duidelijk is voor medewerkers die inkopen. Hieronder kijken we in hoeverre diensten het ICT-inkoopbeleid hebben vastgelegd en wat de kwaliteit daar van is.

Servicehuis ICT

De 'Nota inkoop en aanbesteden' (november 2006) waarin het Servicehuis ICT stapsgewijs de procedure weergeeft voor de tactische inkoop en aanbesteding van ICT. De missie van het Servicehuis ICT bestaat uit de volgende doelstelling voor de inkoop van ICT, die ook in hun inkoopnota is vastgelegd: "het realiseren van een gemeentebrede ICT-architectuur en het voorzien in de 'gemeenschappelijke behoefte aan ICT-services van de diensten, bedrijven en mogelijk ook de stadsdelen van de gemeente Amsterdam. Dit tegen - uiteindelijk - duidelijk lagere kosten en hogere kwaliteit (afgezet tegen het niveau van 2004) en op basis van overeenkomsten (SLA's) en vooraf overeengekomen prijzen".

De rekenkamer constateert dat deze doelstelling niet meetbaar is geformuleerd. Het is niet duidelijk wanneer sprake is van lagere kosten en hogere kwaliteit.

Bestuursdienst

In vergelijking met het Servicehuis ICT oordeelt de rekenkamer minder positief over het ICT-inkoopbeleid van de Bestuursdienst. In vergelijking met het Servicehuis ICT is het inkoopbeleid van de Bestuursdienst ('Informatie inkoop') algemener van aard. De informatie over inkoop verwijst vooral naar belangrijke documenten op het gebied van inkoop. Het bevat geen doelstellingen en ook geen prioriteitstelling.

Overige diensten

De overige diensten hebben geen beleid voor de inkoop van ICT vastgelegd. De GGD geeft aan dat, hoewel niet vastgelegd in beleid, het in de praktijk voor hen duidelijk is wanneer raamcontracten wel of niet gebruikt worden en de inkoop van ICT wel of niet uitbesteed wordt. Binnen de GGD is inmiddels een traject gestart om dit impliciete beleid expliciet vast te leggen in een jaarlijks te herziene beleidsnota. De Dienst Persoonsgegevens heeft sinds januari 2006 het beheer van de kantoorautomatisering overgedragen aan het Servicehuis en noemt dit als reden voor het niet vastleggen van hun ICT-inkoopbeleid.

Samenhang tussen ICT-inkoopbeleid en visie op ICT

De rekenkamer heeft gekeken naar de mate waarin het ICT-inkoopbeleid van diensten afgestemd is op het brede beleid voor ICT van diensten.

Bestuursdienst

De Bestuursdienst heeft als enige dienst zowel het ICT-inkoopbeleid als het ICT-beleid vastgelegd. Het ICT-inkoopbeleid is echter summier en niet afgestemd op de documenten van het ICT-beleid. De dienst heeft haar ICT-beleid vastgelegd in besluiten over het (invoeren van) applicatiebeheer, de gedragscode voor ICT-middelen, het gebruik van raamcontracten, informatiebeveiliging en een productencatalogus.

Dienst Stadstoezicht

De Dienst Stadstoezicht is de enige dienst die beleid heeft geformuleerd voor ICT ('Automatiseringsbeleid Stadstoezicht 2005-2007, de klant centraal'). De dienst heeft geen beleid vastgelegd voor de inkoop van ICT. In het volgende meerjarenplan voor het automatiseringsbeleid (vanaf 2008) neemt de Dienst Stadstoezicht ook het inkoopbeleid voor ICT op.

Overige diensten

Bij zowel Haven Amsterdam als het Servicehuis ICT is het ICT beleid in ontwikkeling. Bij de Haven Amsterdam werkte men in 2006 voor het eerst met een zogenaamde 'Jaarrapportage ICT' dat inzicht geeft in het verloop van de ICT-projecten binnen de dienst. Tenslotte werkt men bij het Servicehuis aan het vastleggen van het beleid voor ICT in een toekomstvisie over de organisatie, de services, de beheerprocessen, de applicaties en de techniek ('Maquette').

Conclusies

De rekenkamer oordeelt positief over de toepassing van het gemeentelijke ICT-inkoopbeleid door de diensten. De diensten verschillen in de mate waarin zij gebruik maken van raamcontracten die Concern Inkoop heeft afgesloten. De rekenkamer verwacht dat nog meer kosten bespaard kunnen worden wanneer diensten verplicht worden deel te nemen aan de raamcontracten.

De rekenkamer oordeelt minder positief over het ICT-inkoopbeleid dat diensten aanvullend op het gemeentelijk beleid formuleren. Vier van de zes onderzochte diensten leggen het ICT-inkoopbeleid en daarmee de doelstellingen voor de inkoop van ICT niet vast. Ook geven zij niet aan of het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid gevolgd wordt. De rekenkamer is van mening dat dit gebrek aan vastlegging van ICT-inkoopbeleid niet bijdraagt aan een uniforme transparante inkoop van ICT zoals de gemeente dat nastreeft.

Tabel 3.4 - Totaaloverzicht beoordeling kwaliteit ICT-inkoopbeleid diensten

Toetsaspecten	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Toepassing gemeentelijke ICT-inkoopbeleid	+	+/-	+	+	+	+
Kwaliteit ICT-inkoopbeleid van diensten	-	-	-	-	-	+/-
Samenhang ICT-inkoopbeleid en visie op ICT	+/-	-	-	-	-	-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Bij geen van de onderzochte diensten is het ICT-inkoopbeleid afgestemd op het beleid voor ICT. De GGD en de Dienst Persoonsgegevens hebben geen beleid vastgesteld voor ICT in het algemeen en de inkoop van ICT in het bijzonder.

3.3 ICT-inkoopproces van diensten

Naast het vastleggen van het ICT-inkoopbeleid is het van belang dat het inkoopproces doelmatig en rechtmatig verloopt. De rekenkamer toetst de volgende twee aspecten:

- De mate van standaardisatie van het inkoopproces binnen de dienst (werkprocedures en het gebruik van een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem).
- De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Standaardisatie inkoopproces ICT

Voor een uniforme en transparante uitvoering van het ICT-inkoopbeleid is het van belang dat het inkoopproces gestandaardiseerd is. Dat is volgens de rekenkamer het geval als:

1. De werkprocessen voor de inkoop van ICT zijn vastgelegd in een document; bijvoorbeeld procesbeschrijvingen, standaardformulieren of handboeken.
2. Er gebruik wordt gemaakt van een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem waarmee de inkoop van ICT gevolgd kan worden.

Ad 1. Vastleggen inkoopprocedures

Alle diensten

Uit de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2006 van de gemeente blijkt dat bij 39% van de Amsterdamse diensten een goede procesbeschrijving voor inkoop en aanbesteding ontbreekt. Als er al een procesbeschrijving is, dan zijn de noodzakelijke juridische toetsmomenten niet (volledig) opgenomen²⁸.

Bestuursdienst, Servicehuis ICT en Haven Amsterdam

Drie van de diensten (Bestuursdienst, Haven Amsterdam en het Servicehuis ICT) hebben het proces voor de inkoop van ICT vastgelegd in procedures. De procedures van Haven Amsterdam zijn summier. De procedures van de Bestuursdienst en het Servicehuis ICT zijn daarentegen helder en van goede kwaliteit. Dit zijn ook de twee diensten die hun ICT-inkoopbeleid hebben vastgelegd (zie paragraaf 2.3). De rekenkamer leidt hieruit af dat het vastleggen van ICT-inkoopbeleid hand-in-hand gaat met het hebben van een goede beschrijving van de inkoopprocedure.

Dienst Persoonsgegevens en Dienst Stadtoezicht

De Dienst Persoonsgegevens en de Dienst Stadtoezicht beschikken alleen over een algemene inkoopprocedure, die niet specifiek gericht is op de inkoop van ICT.

GGD

De rekenkamer constateert dat van de zes onderzochte diensten alleen de GGD geen procedures heeft vastgelegd voor de inkoop van producten.

Ad 2. Geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem

De gemeente meldde in haar jaarverslag 2004 dat sprake is van een achterstand bij het sluiten en beheren van contracten door diensten. Slechts enkele diensten hadden in 2004 een vorm van geautomatiseerd contractbeheer. Volgens de gemeente zouden veel diensten dit gaan introduceren in 2005. De rekenkamer constateert echter dat in 2007 slechts drie van de zes onderzochte diensten over een geautomatiseerd contractbeheersysteem beschikken. Er is dus nog steeds sprake van een achterstand in het gemeentelijk contractbeheer. De rekenkamer is van mening dat een geautomatiseerd bestel- en inkoopstelsel met signaleringsfunctie van belang is voor doelmatige inkoop van ICT, omdat diensten anders voor het tijdig opzeggen van contracten afhankelijk zijn van de oplettendheid van medewerkers (zie kader 3.1).

Kader 3.1 – Dienst Stadstoezicht: het belang van een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem

De Dienst Stadstoezicht maakt gebruik van een eigen inkoop- en bestelsysteem, het 'Elektronisch BestelSysteem' (EBS), dat ook standaardformulieren bevat. Via dit systeem vindt automatische bestelling, afboekingen en registratie van contracten plaats. Het EBS-systeem doet niet aan termijnbewaking van contracten, budgetbewaking en bewaking van de contractvoorwaarden. Het is voorgekomen dat Dienst Stadstoezicht hierdoor te lang heeft doorbetaald aan onderhoud voor hardware, die al vervangen was. Om dit te voorkomen, worden licenties en onderhoudscontracten voortaan vastgelegd in een apart administratiesysteem. Op den duur streeft de Dienst Stadstoezicht naar integratie van beide systemen.

Diensten blijken weinig gebruik te maken van een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem waarmee de inkoop gevolgd kan worden: twee van de zes diensten (Dienst Stadstoezicht en GGD) maken voor de bestelling, registratie en facturering van een contract gebruik van een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem. Geen van deze systemen bevat een signaleringsfunctie waarmee de termijnen van het contract, het budget en de contractvoorwaarden bewaakt kunnen worden. De GGD geeft aan dat het volgende nieuwe inkoopstelsel zeker over een signaleringsfunctie moet beschikken.

Verder heeft de Bestuursdienst geen geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem, maar wel een geautomatiseerd contractregistratiesysteem. Contracten worden centraal geregistreerd en de afdeling Informatiebeheer van de directie BMO maakt elke maand een overzichts- en rappellijst. De procedure voor het beheren van contracten is beschreven in 'Beheren contracten' (oktober 2006).

Van de diensten die nu geen gebruik maken van een dergelijk geautomatiseerd systeem geeft het Servicehuis aan om in de toekomst een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem te introduceren. Bij de Bestuursdienst zijn bestellingen die via de ICT-raamcontracten lopen wel gedigitaliseerd. Binnenkort zal de dienst ook overgaan op digitale facturering.

Verantwoordelijkheidsverdeling en juridische expertise

De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre er sprake is van:

- Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij de inkoop van ICT.
- De inzet van juridische expertise (in dienst, inhuur gemeente of van derden) bij de inkoop van ICT.
- Rechtmatige inkopen in 2004, 2005 en 2006.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Bij alle onderzochte diensten is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de inkoop van ICT. Conform de gemeentelijke inkoopnota is bij de diensten sprake van controletechnische functiescheiding, omdat er niet één persoon is die de ICT bestelt, de leverancier selecteert, tekent voor ontvangst en de betaling autoriseert. Bij de meeste diensten is het hoofd ICT ook verantwoordelijk voor de inkoop van de ICT. Drie diensten (Dienst Stadstoezicht, Servicehuis en Dienst Persoonsgegevens) hebben een scheiding aangebracht tussen degene die de ICT-inkoopt en degene die een ICT project bewaakt. In het hoofdstuk over projectmanagement (hoofdstuk 5) gaan we daar nader op in.

Juridische expertise

Voor een rechtmatige inkoop van ICT is het van belang dat de diensten over de juiste expertise beschikken (zelf of via inhuur) voor de inkoop en aanbesteding van ICT. De expertise kan bestaan uit het opstellen van eisen waaraan een leverancier moet voldoen, het definiëren

van het product en het doorlichten van het contract op de aspecten prijs, kwaliteit en juridische kwaliteit.

De meeste diensten zetten juridische kennis in om de complexere contracten voor inkoop van ICT te beoordelen. Juridische kennis wordt ingezet bij het beoordelen en herzien van nieuwe en bestaande contracten vooral op de onderdelen (intellectueel) eigendom, schade, garantie, aansprakelijkheid. Daarnaast huren bijna alle diensten externen in voor de begeleiding van complexe aanbestedingsprocessen (zie ook kader 3.2). In de toekomst is het ook mogelijk om ondersteuning bij aanbestedingstrajecten in te huren van een inkoopadviesbureau dat door de gemeente is gecontracteerd.

Kader 3.2 - Voorbeeld externe inhuur bij aanbesteding van ICT

Enkele jaren geleden liet Dienst Persoonsgegevens een benchmark uitvoeren door Morgan Chambers om te zien of de offerte van Getronics PinkRoccade voor de inkoop van het Gemeentelijk Bevolkingssysteem (GBS) marktconform was. De benchmark (die circa € 100.000 kostte) leverde de Dienst Persoonsgegevens uiteindelijk een besparing op van € 800.000 per jaar. In 2007 wordt deze benchmark opnieuw uitgevoerd. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat door de inhuur van externen bij het aanbestedingsproces bespaard kan worden op de inkoop van ICT.

De juridische ondersteuning verschilt per dienst. Opvallend is dat diensten weinig gebruik maken van de expertise die aanwezig is bij Directie Juridische Zaken (DJZ) van de gemeente Amsterdam. Alleen het Servicehuis ICT en de Bestuursdienst zetten voor de beoordeling van contracten de juridische expertise van DJZ in. De overige diensten geven aan dat zij vooral gebruik maken van eigen juristen of externen. DJZ heeft volgens deze diensten te weinig specifieke materiekennis in huis om hen bij te staan bij het afsluiten van juridisch complexe contracten.

De rekenkamer is niet positief over de expertise die het Servicehuis ICT inzet bij de inkoop en aanbesteding van ICT. Het Servicehuis heeft geen juristen in dienst en maakte in 2006 geen gebruik van de expertise die hierover bij de Bestuursdienst aanwezig is. Het Servicehuis heeft aangegeven dat het vanaf 2007 voor de inkoop en aanbesteding van ICT een beroep gaat doen op de medewerkers van Concern Inkoop van de Bestuursdienst.

Rechtmatigheid inkopen

Om de rechtmatigheid van de inkoop van ICT te bepalen, baseert de rekenkamer zich op de controles van de jaarrekeningen die de ACAM uitvoert. In onderstaande tabel zijn per dienst de bevindingen opgenomen van de ACAM over de rechtmatigheid van inkoop. Dit is dus breder dan alleen de inkoop van ICT.

Tabel 3.5 – Bevindingen rechtmatigheid inkopen door de ACAM

	2004	2005	2006
BDA	Vier diensten ingekocht die niet Europees aanbesteed zijn. Onrechtmatige lasten € 2,1 mln. Onvoldoende beheersing van het (Europees) aanbesteden. Een belangrijke reden hiervoor is een gebrek aan kennis over regelgeving.	Inhuur van personeel voor in ieder geval € 542.822, waarop een deel van de Europese aanbestedingsrichtlijnen moet worden toegepast. Dit is nagelaten.	Twee contracten van € 0,6 mln ten onrechte niet Europees aanbesteed. Dit betreft begeleiding en resocialisering.
DPG	Geen opmerkingen	Het had beter geweest de verschillende processen volgens bepaalde standaard te beschrijven. Bijzonder aandacht verdient nog de beschrijving van het inkoopproces.	Geen verslag
DST	Aanschaf van een aantal parkeerautomaten is niet Europees aanbesteed (€ 0,2 mln) en zijn als onrechtmatig aan te merken. Geen aanmelding boven aanbestedingsdrempel bij Inhuur derden Onvoldoende binnen de gemeentelijk kaders van inkoop en aanbesteding bij Inhuur derden.	Geen opmerkingen	Geen opmerkingen
GGD	Renovatie hoofdgebouw (€ 23 mln) is niet Europees aanbesteed. Het is de vraag of dit nodig is.	Vooraf meerjarige contracten voor catering, bewaking en inleen voldoen niet aan het beperkte regime van de Europese aanbesteding.	Geen opmerkingen
Haven Amsterdam	Geen opmerkingen	Geen verslag	Geen opmerkingen
SHI	N.v.t.	N.v.t.	Er heeft in 2006 een ICT-inkoop plaatsgevonden die ten onrechte niet Europees is aanbesteed en dus onrechtmatig heeft plaatsgevonden. Het hiermee gemoeide bedrag is € 255.413. Aanbesteden en contract-beheer zijn punten van aandacht

De tabel laat zien dat de inkoop van ICT bij vijf van de zes diensten over de afgelopen jaren rechtmatig is verlopen²⁹. Alleen bij het Servicehuis ICT constateert de ACAM in 2006 een onrechtmatige aanbesteding voor de inkoop van ICT. Het gaat om het project 'Imtech IST/ Cisco Core Components', dat wegens urgentie onterecht niet Europees is aanbesteed. De rekenkamer vindt dat expertise over inkoop en aanbesteding van ICT juist van belang is voor het Servicehuis, dat gezien zijn taken, op geregelde basis ICT inkoopt.

Verder laat de tabel goed zien dat diensten voor de inkoop van niet-ICT-gerelateerde producten regelmatig Europese aanbesteding nalaten. De zes onderzochte diensten hebben de inkoop blijkbaar steeds beter op orde. Het blijkt dat deze ontwikkeling over de gehele linie

binnen de gemeente plaatsvindt. 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%.

Conclusies

De rekenkamer is van mening dat diensten het inkoopproces voor ICT nog onvoldoende gestandaardiseerd hebben. De rekenkamer is voor de meeste diensten positief over de verdeling van verantwoordelijkheden, de inzet van expertise bij de aanbesteding en inkoop van ICT en de rechtmatigheid van de inkoop van ICT. Het oordeel van de rekenkamer over het inkoopproces bij de zes diensten is in onderstaande tabel samengevat:

Tabel 3.4 - Totaaloverzicht beoordeling ICT-inkoopproces van diensten

Normen	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Standaardisatie inkoopproces ICT	+/-	-	-	-	-	+/-
Verdeling van verantwoordelijkheden en juridische expertise	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk onderzochten we het ICT-inkoopbeleid en het ICT-inkoopproces van de zes diensten. Onze oordelen zijn als volgt:

Tabel 3.5 - Totaaloordeel beleid en operationalisatie door de zes diensten

Onderwerp	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Kwaliteit ICT-inkoopbeleid	+	-	+/-	-	-	+/-
ICT-inkoopproces van diensten	+	+	+	+	+	+/-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

Conclusies ICT-inkoopbeleid van diensten

De rekenkamer concludeert dat het ICT-inkoopbeleid van diensten in algemene zin geen goede waarborg is voor een doelmatige en rechtmatige inkoop van ICT. Er is gekeken naar de toepassing van het gemeentelijke beleid en de kwaliteit van het dienstspecifieke ICT-inkoopbeleid. De meeste diensten hanteren de ICT -inkoopvoorwaarden van de gemeente. Drie diensten (GGD, Bestuursdienst en Dienst Stadstoezicht) geven aan dat zij in enkele gevallen van de voorwaarden afwijken. Verder varieert de deelname van diensten aan de raamcontracten sterk tussen de diensten. Het gebruik van ICT-raamcontracten loopt uiteen van 13% (Dienst Persoonsgegevens) tot 46% van de totale ICT-kosten (Haven Amsterdam). De rekenkamer verwacht dat nog meer kosten bespaard kunnen worden wanneer diensten verplicht deel moeten nemen aan raamcontracten voor ICT.

Slechts twee van de zes onderzochte diensten leggen hun beleid voor ICT-inkoop vast. In aanvulling op het gemeentelijk beleid, kunnen diensten ook eigen ICT-inkoopbeleid formuleren. De overige diensten hebben geen beleid vastgelegd voor de inkoop van ICT. Deze diensten hebben geen eigen ICT-inkoopbeleid geformuleerd en geven ook niet aan dat het gemeentelijk ICT-inkoopbeleid 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 van een dienst altijd het beleid kunnen terugvinden.

Wanneer diensten ICT-inkoopbeleid wel vastleggen (Bestuursdienst en Servicehuis ICT), is de kwaliteit daarvan matig te noemen. Het inkoopbeleid van de Bestuursdienst bevat geen doelstelling en prioriteitsstelling. Van de zes diensten, voldoet het ICT-inkoopbeleid van het Servicehuis ICT het meeste omdat het een doelstelling bevat. Vreemd is dit niet, want het Servicehuis ICT is bij uitstek een organisatie die te maken heeft met de inkoop van ICT. Echter, de doelstelling voor de inkoop van ICT is bij het Servicehuis ICT onvoldoende meetbaar.

De rekenkamer constateert verder dat het ICT-inkoopbeleid van diensten niet is afgestemd op het brede ICT-beleid van de dienst.

Conclusies ICT-inkoopproces van diensten

De rekenkamer ziet dat het inkoopproces op een aantal punten goed georganiseerd is. Het gaat dan om de scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, 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 ACAM in 2006 een onrechtmatige aanbesteding voor de inkoop van ICT. Overigens constateert de rekenkamer dat diensten bij de inkoop van niet-ICT-gerelateerde producten regelmatig Europese aanbesteding nalaten. Positief is dat het aantal onrechtmatige bevindingen door de jaren afneemt. De diensten hebben de inkoop blijkbaar steeds beter op orde.

Op twee belangrijke punten concludeert de rekenkamer dat de diensten het inkoopproces doelmatiger kunnen organiseren, namelijk: 1) betere vastlegging procedures en 2) geautomatiseerde vorm van contractbeheer.

Betere vastlegging procedures

1. Procedures voor de inkoop van ICT zijn slechts door drie diensten (Bestuursdienst, Haven Amsterdam en het Servicehuis ICT) vastgelegd. De overige diensten leggen de procedures niet (GGD) of in algemene zin (Dienst Stadstoezicht en Dienst Persoonsgegevens) vast.

Geautomatiseerde vorm van contractbeheer

2. Er is sprake van verouderd, niet geautomatiseerd contractbeheer. Slechts drie van de zes onderzochte diensten (Bestuursdienst Amsterdam, Dienst Stadstoezicht en GGD) beschikken over een geautomatiseerd inkoop- en bestelsysteem of contractregistratiesysteem. Geen van deze systemen bevat een geautomatiseerde signaleringsfunctie waarmee de termijnen van het contract, het budget en de contractvoorwaarden bewaakt kunnen worden. Een geautomatiseerd bestel- en inkoopstelsel met signaleringsfunctie is van belang voor doelmatige en rechtmatige inkoop van ICT, omdat anders de diensten voor het tijdig opzeggen afhankelijk zijn van de oplettendheid van medewerkers.



4 ICT-kosten en kwaliteit werkplek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag

Hoe verhouden de ICT-kosten voor werkplekken zich tussen de diensten?

De rekenkamer vergelijkt de ICT-kosten van een werkplek tussen de zes diensten³⁰. Het gaat daarbij alleen om de kosten van de kantoorautomatisering. Hieronder verstaat de rekenkamer het geheel van ICT-voorzieningen dat nodig is om medewerkers van een dienst met een computer kantoorwerkzaamheden uit te laten voeren, zoals opstellen van brieven, mailen, internetten en printen (zie ook kader 4.1). De bedrijfsspecifieke software en hardware zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze te zeer verschillen per dienst³¹.

Kader 4.1 – ICT-definitie van een 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.

Voor het Servicehuis ICT is naar de kantoorautomatisering van de medewerkers van het Servicehuis ICT gekeken en dus niet naar de dienstverlening van het Servicehuis aan de deelnemende diensten.

In tabel 4.1 zijn per onderzoeksonderwerp de normen weergegeven waaraan de rekenkamer de diensten toetst.

Tabel 4.1 – Normenkader: indicatoren en toetsaspecten

Onderwerp	Indicator	Toetsaspect
ICT-kosten werkplek (paragraaf 4.2)	Hoogte materiële kosten	• Software • Hardware • Netwerk • Datacommunicatie
	Hoogte personele kosten	• Intern beheer • Extern beheer
Kwaliteit dienstverlening (paragraaf 4.3)	Kwaliteit dienstverlening	• Desktopbeheer • Service desk • Logistieke diensten • Systeem- en netwerkbeheer

De rekenkamer vergelijkt de zes diensten met elkaar en met het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten. Voor wat betreft dit laatste baseert de rekenkamer zich op gegevens afkomstig uit recent benchmarkonderzoek van Berenschot.

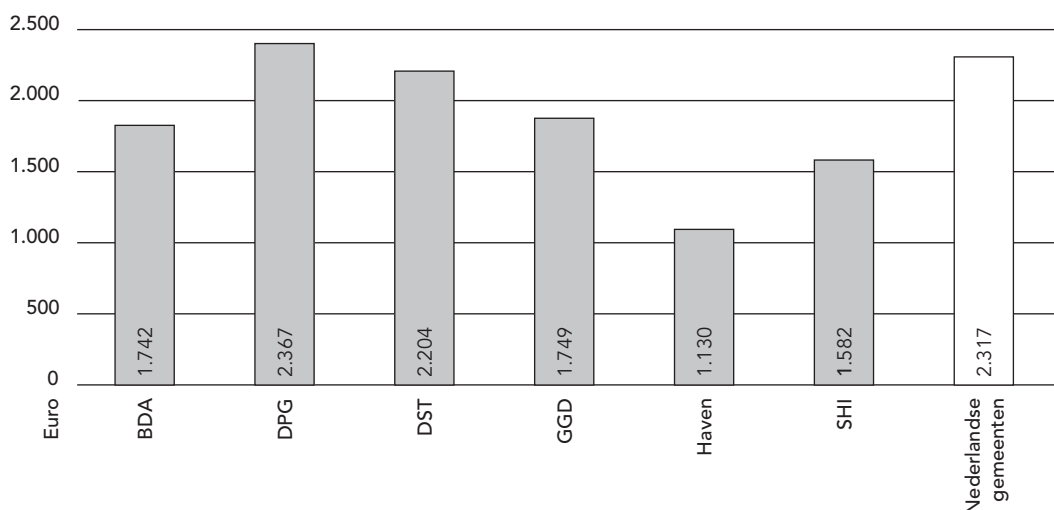
In paragraaf 4.2 geeft de rekenkamer het overzicht van de totale ICT-kosten van een werkplek bij de zes diensten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen materiële kosten en personele kosten. Verschillen in ICT-kosten van een werkplek kunnen bijvoorbeeld ontstaan

door een verschil in specificaties van hardware, maar ook door een verschil in geleverde service voor onderhoud en beheer. Om die reden beschrijft de rekenkamer in paragraaf 4.3 de afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening (serviceniveau). In de laatste paragraaf trekt de rekenkamer conclusies.

4.2 ICT-kosten werkplek

Onderstaande figuur geeft de ICT-kosten van een werkplek bij de zes diensten.

Figuur 4.1 – ICT-kosten van een werkplek



De ICT-kosten variëren tussen € 1.130 en € 2.367 per werkplek per jaar. Het valt op dat Haven Amsterdam circa de helft minder kwijt is aan ICT-kosten voor een werkplek dan de Dienst Persoonsgegevens en de Dienst Stadstoezicht. Bij de personele en materiële kosten in het vervolg van deze paragraaf gaan we daar dieper op in.

Vergeleken met het gemiddelde van andere grote Nederlandse gemeenten zijn de zes onderzochte diensten aanmerkelijk ‘goedkoper’ uit³². De gewogen gemiddelde kosten voor deze zes diensten bedraagt circa € 1.764 per werkplek³³. Dat is circa 24% onder het gemiddelde van Nederlandse gemeenten. Overigens blijkt uit het Berenschot onderzoek dat het nog goedkoper kan. Bijvoorbeeld in enkele zorginstellingen in Nederland zijn de kosten gemiddeld € 1.324 per werkplek. Dit komt ondermeer doordat deze zorginstellingen vrij recent de werkplek opnieuw hebben ingericht. Hierdoor kunnen zij profiteren van de prijsdaling die zich in de ICT al jaren voordoet.

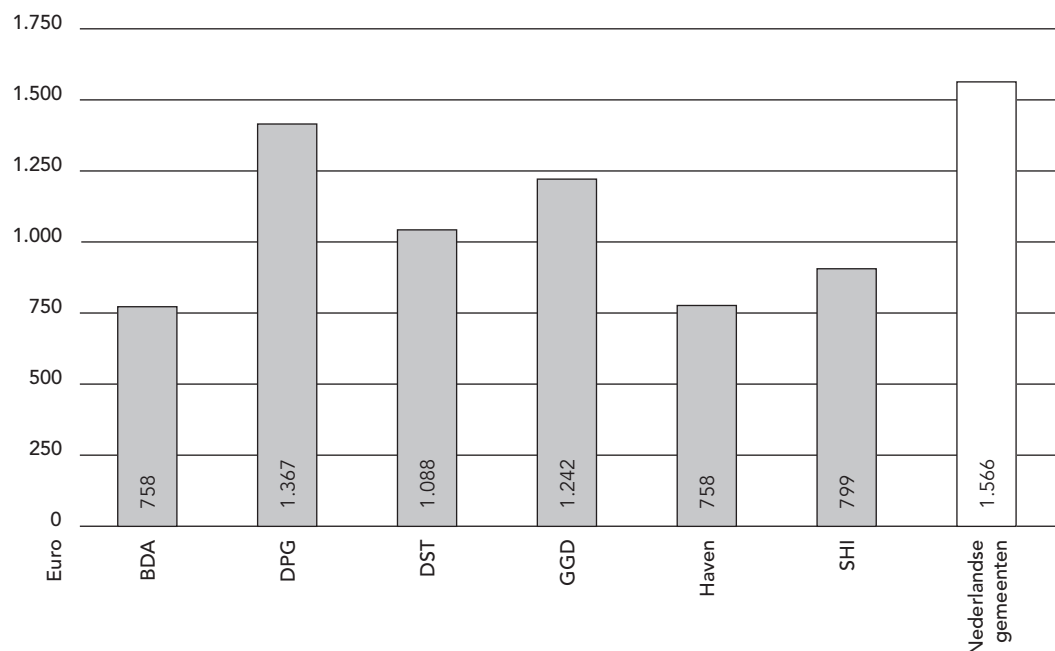
Uitgaande van € 1.764 per werkplek en van 17.000 werkplekken betekent het dat de jaarlijkse ICT-kosten voor de werkplekken van de gemeente Amsterdam circa € 30 miljoen bedragen.

Materiële kosten

De materiële kosten zijn de kosten voor alle hardware, software en datacommunicatie die nodig zijn voor een werkplek. Dit betreft dus bijvoorbeeld netwerken, kabels en servers. De materiële kosten zijn de grootste kostenpost van de kantoorautomatisering. Voor de diensten maken deze kosten circa 58% uit van de totale kosten. Bij de Bestuursdienst zijn materiële kosten als aandeel van de totale kosten met 43% het laagst, terwijl deze bij de GGD met 71% het hoogst zijn. Het gemiddelde van Nederlandse gemeenten ligt op 68%.

Om een beter inzicht te krijgen, geeft figuur 4.2 de materiële kosten weer.

Figuur 4.2 – Materiële ICT-kosten van een werkplek



De figuur laat zien dat de materiële kosten bij de zes diensten zich onder het niveau van de Nederlandse gemeenten bevinden. Het gemiddelde van de zes diensten is circa € 1.022 per werkplek, terwijl het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten circa € 1.566 bedraagt. Dit betekent dat het eerder geconstateerde verschil tussen de Amsterdamse diensten en Nederlandse gemeenten voor wat betreft de totale ICT-kosten van een werkplek nagenoeg volledig wordt bepaald door het verschil in materiële kosten.

Onderstaand bespreken we de verklaringen voor de meest opvallende verschillen in de materiële kosten.

Bestuursdienst Amsterdam

De Bestuursdienst kent het laagste aandeel materiële kosten in de totale ICT-kosten van een werkplek. Dit wordt veroorzaakt doordat de Bestuursdienst als enige van de onderzochte diensten de kantoorautomatisering als geheel heeft uitbesteed aan één ICT-leverancier. De personele kosten liggen hierdoor waarschijnlijk hoger dan het geval zou zijn wanneer de Bestuursdienst het personeel zelf in dienst zou hebben. Het aandeel personele kosten is daarom hoog. Dit betekent dat de materiële kosten als aandeel in de totale kosten relatief laag zijn.

Naast het lage aandeel van de materiële kosten in de totale kosten zijn ook de materiële kosten in absolute zin laag. De ICT-leverancier wilde graag leveren en heeft daardoor een scherp aanbod gedaan, welke echter niet de goedkoopste was, maar voor de Bestuursdienst de beste prijs-kwaliteitverhouding kende. Daarnaast is het contract in 2006 van kracht gegaan. De prijzen van ICT dalen al jaren. Het contract dat recent is afgesloten, kent daardoor als vanzelfsprekend lagere materiële kosten (bij gelijkblijvende specificaties uiteraard).

Dienst Persoonsgegevens

De Dienst Persoonsgegevens heeft de hoogste materiële kosten per werkplek. De dienst

geeft als verklaring voor de hoge kosten het feit dat alle hardware in 2004 is aangeschaft en dat gekozen is voor een relatief korte afschrijvingstermijn van drie jaar. Indien de aanschaf recenter had plaatsgevonden dan zouden de kosten lager zijn.

GGD

De GGD kent ook hoge materiële kosten. De GGD maakt gebruik van een 'thin client' systeem³⁴. De software is dan niet geïnstalleerd op de werkstations (pc's), maar op centrale servers waarop alle werkstations zijn aangesloten. De kosten voor het workstation zijn daardoor relatief laag, omdat ze geen uitgebreide specificaties nodig hebben. Aan de andere kant echter zijn de materiële kosten voor het netwerk aanzienlijk hoger dan gemiddeld³⁵. Tevens heeft de GGD te maken met een groot aantal bedrijfslocaties. Hierdoor zijn de kosten voor de datacommunicatie relatief hoog.

Haven Amsterdam

Haven Amsterdam heeft lage materiële kosten. Dit komt doordat Haven Amsterdam zoveel mogelijk gekozen voor standaardisatie en voor weinig 'toeters en bellen'. Daarnaast is de kantoorautomatisering vooral geconcentreerd op één bedrijfslocatie waardoor de netwerk-kosten – onderdeel van de materiële kosten - niet hoog zijn. De kosten voor de datacommunicatie zijn echter wel aan de hoge kant. Tot slot heeft de Haven Amsterdam in vergelijking tot de vijf andere diensten de langste afschrijvingstijd op hardware. Eén jaar langer afschrijven betekent 20% tot 25% lagere jaarlijkse kosten.

Servicehuis ICT

Servicehuis ICT heeft ook in 2006 kantoorautomatisering aangeschaft. Zij profiteren dus van hetzelfde voordeel als de Bestuursdienst: lagere kosten door de daling van de marktprijzen. Daarnaast kent het Servicehuis ICT lage kosten voor netwerk en datacommunicatie omdat ze op een beperkt aantal bedrijfslocaties is gevestigd.

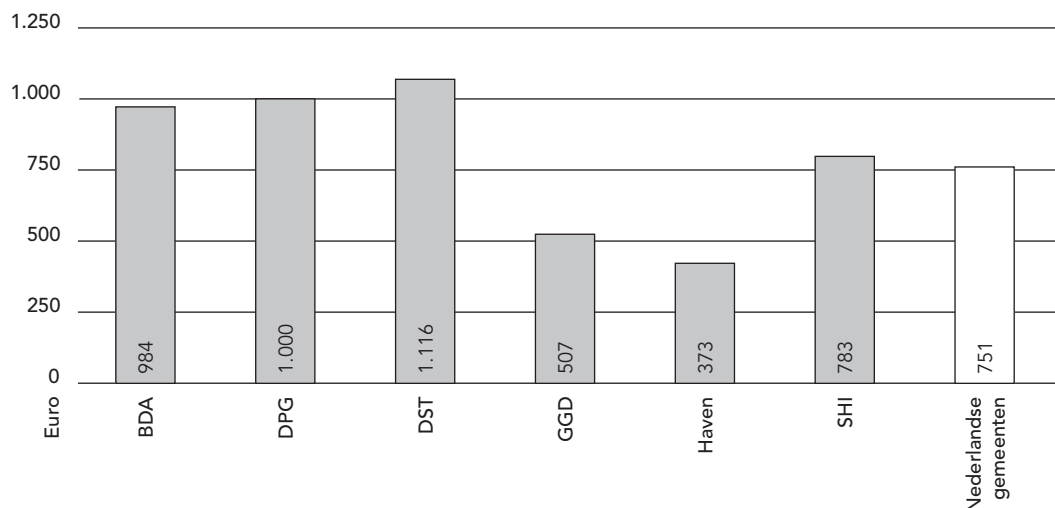
Personele kosten

De personele kosten zijn de kosten die samenhangen met het beheer en onderhoud. Hier-voor hebben de diensten personeel in dienst of de diensten hebben het (deels) uitbesteed. De personele kosten zijn dan afhankelijk van drie variabelen:

- Het aantal medewerkers in loondienst (voor beheer en onderhoud).
- De inschaling van de medewerkers in loondienst³⁶.
- Het aantal medewerkers dat is ingehuurd (voor beheer en onderhoud).

Onderstaande figuur geeft het overzicht van de personele kosten per werkplek per dienst.

Figuur 4.3 – Personele ICT-kosten van een werkplek



De gemiddelde personele kosten van de zes diensten gezamenlijk zijn vergelijkbaar met die van Nederlandse gemeenten: € 774 per werkplek in Amsterdam en € 742 bij Nederlandse gemeenten. Tussen de diensten bestaan aanzienlijke verschillen. De personele kosten van Haven Amsterdam zijn een factor drie lager dan die van Dienst Stadtoezicht. Voor een beter inzicht in de personele kosten is in onderstaande tabel een aantal kengetallen opgenomen.

Tabel 4.2 – Overzicht beheer en onderhoud per werkplek bij de zes diensten

	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Aandeel inhuur in fte	71%	40%	23%	9%	0%	0%
Aantal bediende werkplekken per fte (door beheer en onderhoud)	155	88	91	100	133	63
Personele kosten per werkplek (€)	984	1.000	1.116	507	373	783

Hieronder bespreken we de diensten.

Bestuursdienst Amsterdam

De Bestuursdienst huurt van de zes diensten het meeste aantal fte in. De inhuur van personeel vloeit voort uit de gehele uitbesteding van de kantoorautomatisering. In strikte zin worden geen fte ingehuurd, maar zijn afspraken in het contract gemaakt over de te leveren dienstverlening (Service Level Agreement). De ICT-leverancier bepaalt zelf hoe de dienstverlening wordt geleverd. Door efficiënt te werken en gebruik te maken van de laatste technieken weet de ICT-leverancier relatief veel werkplekken te bedienen met relatief weinig fte.

Dienst Persoonsgegevens

De Dienst Persoonsgegevens huurt minder personeel in dan de Bestuursdienst, maar toch nog steeds substantieel. Het aantal bediende werkplekken per fte is bij de Dienst Persoonsgegevens aan de lage kant.

Dienst Stadtoezicht

De Dienst Stadtoezicht kent een enigszins vergelijkbare situatie als de Dienst Persoonsgegevens. Bij nadere beschouwing blijkt dat bij Dienst Stadtoezicht zich meer fte's bezighouden met het beheer van het netwerk en de servers. Dit zijn 'duurdere' fte's. Een verklaring

hiervoor kan gevonden worden in het intensieve dataverkeer tussen de 17 bedrijfslocaties van de Dienst Stadstoezicht. Het beheer en onderhoud van het netwerk van de dienst dient hierdoor van een hoog kwalitatief niveau te zijn.

GGD

De GGD kent lage personele kosten. Dit is een gevolg van het thin client systeem. Het beheer en onderhoud hiervan kost minder tijd en geld dan van een fat client systeem. Daar staat tegenover dat de materiële kosten wel hoog zijn, zoals we hebben gezien. De GGD heeft er daarnaast bewust voor gekozen om zo min mogelijk fte in te huren. Dit leidt tot lagere kosten. Het aantal bediende werkplekken per fte is gemiddeld.

Haven Amsterdam

De Haven Amsterdam huurt geen enkele fte in voor het beheer en onderhoud. Daarnaast bedienen de fte's een groot aantal werkplekken. Om deze reden heeft de Haven Amsterdam de laagste personele kosten. De rekenkamer vermoedt dat de relatief gestandaardiseerde kantoorautomatiseringsomgeving van Haven Amsterdam het mogelijk maakt om een hoog aantal werkplekken per fte te bedienen. Volgens Haven Amsterdam zijn de medewerkers voor het beheer en onderhoud hoogopgeleid en daardoor breed inzetbaar. De rekenkamer heeft het opleidingsniveau van medewerkers echter niet meegenomen in de vergelijking en doet daarover geen uitspraken. Wel zou verwacht mogen worden dat hoger opgeleid personeel duurder is. De rekenkamer hanteert vanwege de vergelijkbaarheid echter normbedragen voor de personele kosten per fte.

Servicehuis ICT

Het Servicehuis ICT kent gemiddelde personele kosten. Dit is een gevolg van het lage aantal ingehuurde fte en het gebruik van een thin client systeem. Het lukt het Servicehuis niet om optimaal de voordelen van het thin client systeem te benutten, zoals de GGD dit wel doet. In feite is het Servicehuis (nog) te klein om schaalvoordelen te hebben. Dit komt tot uiting in het lage aantal bediende werkplekken per fte.

Conclusies

Tabel 4.3 geeft op basis van het voorgaande de conclusies over de hoogte van de materiële en personele kosten die verband houden met de ICT-kosten van een werkplek. Het betreft een relatief oordeel gebaseerd op de vergelijking tussen de diensten en met het gemiddelde van een aantal Nederlandse gemeenten.

Tabel 4.3 - Conclusies ICT-kosten werkplek

Toetsaspecten	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Hoogte materiële kosten	+	-	+/-	-	+	+
Hoogte personele kosten	-	-	-	+	+	+/-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

4.3 Kwaliteit van de dienstverlening

Kwaliteit dienstverlening

Om de ICT-kosten per dienst te kunnen duiden, is het van belang dat ook de kwaliteit van de dienstverlening in ogenschouw wordt genomen. Het service- of kwaliteitsniveau van de (ingekochte) dienstverlening beïnvloedt namelijk in belangrijke mate de kosten. Voor de kwaliteit van de dienstverlening heeft de rekenkamer gekeken naar de volgende aspecten:

- Het desktop beheer: soort software, 'on site' verhelpen storingen, inbelservices, etc.
- De servicedesk: openingstijden, oplostijden incidenten, aanmaken mailbox, etc.
- Logistieke diensten: installatie nieuwe werkplekken, verhuizing tussen bedrijfslocaties, etc.
- Systeem- en netwerkbeheer: herstel server na incident, uitwijkvoorzieningen na calamiteit, herstellen gebruikersbestanden, etc.

Kader 4.2 – Berekening kwaliteit dienstverlening

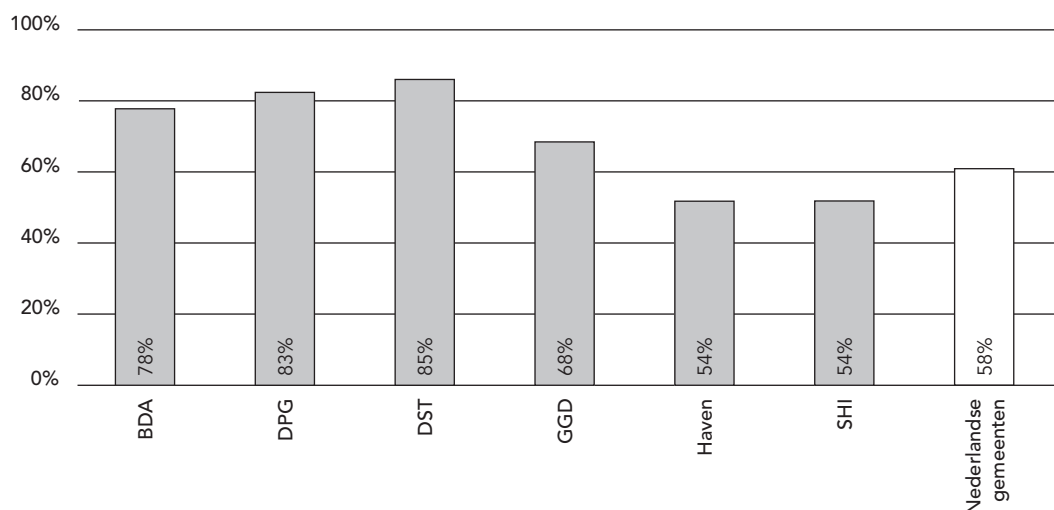
Bij de kwaliteit van de dienstverlening is de rekenkamer uitgegaan van de afspraken die de diensten hebben gemaakt met de interne of externe beheerder van de kantoorautomatisering over het te leveren serviceniveau (Service Level Agreement). Het betreft dus niet het gerealiseerde of door medewerkers gewaardeerde serviceniveau, maar het afgesproken serviceniveau.

In totaal onderscheidt de rekenkamer ongeveer twintig aspecten met betrekking tot het afgesproken serviceniveau (zie bijlage 2). De aspecten zijn vooraf gedefinieerd in drie serviceniveaus (laag, gemiddeld, hoog). De maximale score is 100%. Dit is het geval als op alle aspecten het hoogste serviceniveau is afgesproken. Tussen de 20 aspecten heeft geen weging plaatsgevonden: elk aspect is even belangrijk. De aspecten die in de SLA's van de diensten worden gebruikt verschillen onderling en verschillen met de aspecten die de rekenkamer hanteert. Voor de vergelijkbaarheid zijn de aspecten die de diensten onderscheiden door de diensten zelf zoveel mogelijk vertaald naar de aspecten die de rekenkamer gebruikt. Daarnaast zijn de printservices bij de zes diensten niet meegenomen, omdat dit via het Facilitair Bedrijf Amsterdam loopt.

Voor wat betreft het Servicehuis ICT gaat de rekenkamer – net als bij de ICT-kosten – uit van de interne organisatie van het Servicehuis en niet van de dienstverlening aan haar klanten.

De kwaliteit van de kantoorautomatisering bij de zes diensten heeft de rekenkamer afgezet tegen het kwaliteitsniveau bij andere Nederlandse gemeenten (zie figuur 4.4).

Figuur 4.4 – Kwaliteit dienstverlening (afgesproken serviceniveau)



De Amsterdamse diensten kennen gemiddeld gezien een hogere kwaliteit van de dienstverlening dan andere Nederlandse gemeenten: 70% tegen 58%. Dit is opvallend omdat de kosten voor de diensten lager liggen. Dit betekent dat de diensten een aanmerkelijk betere prijs-kwaliteitverhouding weten te realiseren dan de Nederlandse gemeenten.

Bestuursdienst, Dienst Persoonsgegevens en Dienst Stadtoezicht

In de figuur valt op dat het patroon van de kwaliteit van de dienstverlening (figuur 4.4) grotendeels samenvalt met het patroon in de personele kosten (figuur 4.3). In figuur 4.3 bleek dat de Bestuursdienst, Dienst Persoonsgegevens en Dienst Stadtoezicht de hoogste personele kosten hebben en uit figuur 4.4 blijkt dat deze diensten ook een hoge kwaliteit van dienstverlening kennen. Op alle aspecten van dienstverlening blijkt dat deze diensten een hoger serviceniveau hebben afgesproken dan de drie andere diensten. Met andere woorden, een hoger kwaliteitsniveau tegen een hogere prijs.

Haven Amsterdam, Servicehuis ICT en GGD

Haven Amsterdam, Servicehuis ICT en in minder mate de GGD hebben een andere keuze gemaakt: lagere kosten en een lager afgesproken serviceniveau. Haven Amsterdam kent zowel lage personele als materiële kosten. Dat laatste is uitgelegd in paragraaf 4.2. Voor wat betreft de lage personele kosten en het grote aantal bediende werkplekken per fte kan nu geconstateerd worden dat deze leiden tot een relatief lagere kwaliteit van de dienstverlening (afgesproken serviceniveau).

De kwaliteit van de dienstverlening van het Servicehuis ICT is niet hoog, maar daar staat tegenover dat de totale ICT-kosten van een werkplek laag zijn. Het Servicehuis ICT geeft daarbij aan dat het een pilotomgeving betreft waardoor doorlooptijden toenemen. Aangezien het hier de interne organisatie van het Servicehuis ICT betreft, zegt dit niets over de service die aan klanten wordt geleverd.

Conclusies

Tabel 4.4 geeft de conclusies voor de zes diensten. Het betreft een relatief oordeel gebaseerd op de vergelijking tussen de diensten en met het gemiddelde van een aantal Nederlandse gemeenten.

Tabel 4.4 – Conclusies kwaliteit dienstverlening

Toetsaspecten	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Kwaliteit service level	+	+	+	+/-	-	-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

4.4 Conclusies

Conclusies algemeen

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer de ICT-kosten van een werkplek. Hiertoe heeft de rekenkamer de kosten voor kantoorautomatisering vergeleken tussen de diensten en met het gemiddelde van een aantal Nederlandse gemeenten. Onze conclusies over de kosten en kwaliteit van de dienstverlening van de kantoorautomatisering zijn als volgt samengevat.

Tabel 4.5 – Conclusies ICT-kosten per werkplek en dienstverlening bij diensten

Onderwerp	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Hoog materiële kosten	+	-	+/-	-	+	+
Hoog personele kosten	-	-	-	+	+	+/-
Kwaliteit dienstverlening	+	+	+	+/-	-	-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

De zes onderzochte diensten zijn met € 1.764 per werkplek gemiddeld 24% goedkoper uit dan een aantal grote Nederlandse gemeenten. De diensten hebben daarmee de inkoop van kantoorautomatisering doelmatiger vormgegeven dan deze gemeenten. De lagere ICT-kosten worden nagenoeg geheel verklaard door lagere materiële kosten. De personele kosten liggen op hetzelfde niveau als die van Nederlandse gemeenten.

De rekenkamer concludeert dat de hoogte van de ICT-kosten per werkplek tussen de diensten sterk uiteenloopt van € 1.130 (Haven Amsterdam) tot € 2.367 (Dienst Persoonsgegevens) per werkplek. Factoren die volgens de rekenkamer de ICT-kosten van diensten kunnen beïnvloeden, zijn:

- 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 keuzes maken in deze factoren. Indien dat wel het geval zou zijn, zouden de ICT-kosten van de werkplek voor deze diensten lager uit kunnen komen.

De invloed van de grootte van een dienst op de ICT-kosten van de werkplek blijkt gering te zijn. Grotere diensten (zoals de Bestuursdienst en Dienst Stadstoezicht) hebben de kantoorautomatisering niet efficiënter en daardoor goedkoper georganiseerd. Wel lijkt het Servicehuis ICT (150 fte) nog te klein om voordelen te behalen uit het thin client systeem.

Ook is er geen verschil in de hoogte van ICT-kosten tussen diensten die wel (Bestuursdienst en Dienst Persoonsgegevens) of niet bij het Servicehuis ICT zijn aangesloten. Dit komt doordat het Servicehuis ICT in 2006 oude contracten van de diensten heeft overgenomen en nog geen nieuwe heeft afgesloten.

Conclusies materiële kosten

Net als bij de meeste gemeenten vormen de materiële kosten voor de Amsterdamse diensten de grootste kostenpost van de kantoorautomatisering. Ze beslaan gemiddeld 58% van de totale ICT-kosten per werkplek. De rekenkamer concludeert dat van de zes diensten de Dienst Persoonsgegevens en de GGD de hoogste materiële kosten hebben. De laagste materiële kosten kennen de Bestuursdienst Amsterdam en Haven Amsterdam. De hoge kosten van de GGD en de lage van de Bestuursdienst Amsterdam worden ‘gecompenseerd’ via de personele kosten.

Conclusies personele kosten

GGD en Haven Amsterdam vallen op doordat zij lagere personele kosten (voor beheer en onderhoud) per werkplek hebben dan andere diensten en andere Nederlandse gemeenten. De verklaring hiervoor is gelegen in de gestandaardiseerde hardware waardoor meer werkplekken per fte bediend kunnen worden, beperkte inhuur van derden en gebruik van het thin client systeem in het geval van de GGD.

Conclusies vergelijking kwaliteit dienstverlening

Het blijkt dat de Amsterdamse diensten een hoger niveau van dienstverlening hebben afgesproken dan andere Nederlandse gemeenten. Dit is opvallend omdat de diensten lagere ICT-kosten kennen. Dit betekent dat diensten een betere prijs-kwaliteitverhouding weten te realiseren dan de andere Nederlandse gemeenten.

Vergeleken met de andere diensten heeft de Bestuursdienst Amsterdam nog de meest optimale prijs-kwaliteitverhouding. Verder blijkt dat de drie diensten met de hoogste kwaliteit dienstverlening (Dienst Stadstoezicht, Dienst Persoonsgegevens en de Bestuursdienst) hogere personeelskosten hebben en een deel van hun beheer en onderhoud uitbesteden. In hoeverre uitbesteding leidt tot hogere kosten is afhankelijk van het niveau van dienstverlening dat afgesproken is.



5 Management ICT-projecten

5.1 Inleiding

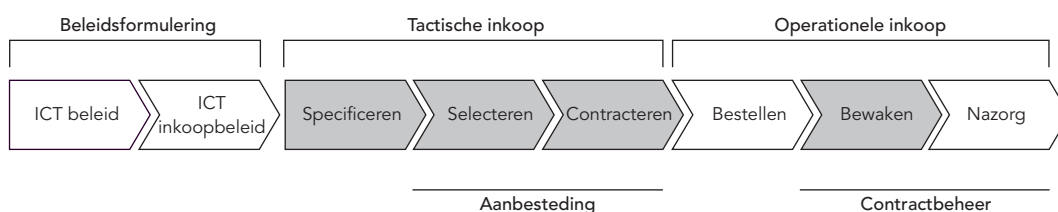
Dit hoofdstuk bespreekt de wijze waarop de zes onderzochte diensten de inkoop van ICT-projecten uitvoeren. Het beantwoordt de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag

Hoe worden grootschalige ICT-projecten binnen gemeentelijke diensten uitgevoerd?

Het inkoopproces kent acht stappen die in onderstaande figuur zijn weergegeven.

Figuur 5.1. Het inkoopproces



De rekenkamer heeft de grijsgekleurde stappen onderzocht voor één ICT-project per onderzochte dienst. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 5.2 de specificatie en in paragraaf 5.3 de aanbesteding (selectie en contractering). In paragraaf 5.4 staat de bewaking van het contract centraal. Feitelijk gaat het hier om de uitvoering van het project tot aan de oplevering (acceptatie). De rekenkamer bekijkt hoe de projecten zijn uitgevoerd en bewaakt. In paragraaf 5.5 wordt het resultaat gepresenteerd van de projectuitvoering in termen van kosten, planning en scope. In de laatste paragraaf trekt de rekenkamer conclusies. Deze zijn per dienst gebaseerd op één onderzocht project en dus niet per se maatgevend voor andere projecten van de zes diensten.

Tabel 5.1 geeft per onderzoeksonderwerp de normen waaraan de rekenkamer de projecten toetst.

Tabel 5.1 - Normenkader: indicatoren en toetsaspecten

Onderwerp	Indicator	Toetsaspect
Specificeren (paragraaf 5.2)	Kwaliteit formulering doelstelling	• Heldere projectdoelen • Relevantie (biedt een oplossing)
	Kwaliteit financiële onderbouwing	• Gedetailleerde projectbegroting • Afweging van de kosten en baten
Aanbesteden (paragraaf 5.3)	Correctheid selectieproces	• Europees aanbesteed • Meerdere offertes aangevraagd • Beargumenteerde selectie • Gedocumenteerd selectieproces
	Duidelijkheid afspraken	• Afspraken over product en proces (contract) • Waarborging juridische kwaliteit
Bewaken contract (paragraaf 5.4)	Duidelijkheid verantwoordelijkheden en bevoegdheden	• Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden • Beschrijving interne projectorganisatie
	Kwaliteit projectmanagement	• Gebruik standaard projectmanagementmethode • Uitvoering externe audits • Implementatie aanbevelingen externe audits
	Kwaliteit bewaking projectfinanciën	• Aanwezigheid aparte projectadministratie • Actueel inzicht in realisatie volgens begroting • Opname interne uren • Periodieke rapportage financiële voortgang • Inzicht in realisatie beoogde baten
Doelbereik (paragraaf 5.5)	Kosten	• Kosten volgens begroting • Gerealiseerde kosten
	Planning	• Planning volgens begroting/contract • Gerealiseerde planning
	Scope	• Scope volgens contract • Gerealiseerde scope

De gekozen projecten betreffen grootschalige projecten met daarin een ICT-component. Bij de ICT-component kan het gaan om applicaties die op maat worden gemaakt ('custom built') of om standaardapplicaties. Bij de standaardapplicatie is het overigens gebruikelijk dat een deel maatwerk is (het 'inregelen van applicaties'). Onderstaande tabel beschrijft op hoofdlijnen de gekozen projecten.

Tabel 5.2 - Beschrijving ICT-projecten

	BDA	DPG	DST	GGD	Haven	SHI
Naam	Contact center	Nieuw Rijbewijs Document (NRD)	Inzicht in Toezicht (fase 0 t/m 3)	EKD/JGZ	Pontis	Implementatie CMDB en service management tooling
Omschrijving	Gemeen-schappelijk contact center bereikbaar via Internet, telefonie en email	Aanpassen van systemen (GBS) aan de eisen van het nieuwe rijbewijs. Kosten komen voor rekening van RDW	Verbetering dienstverlening en informatievoorziening d.m.v. nieuwe werkwijze en geautomatiseerde hulpmiddelen in de vorm van een pilot	Elektronisch cliëntendossier t.b.v. jeugdgezondheidszorg (i.s.m. GGD Rotterdam)	Vessel Traffic Management Informatie Systeem voor Haven Amsterdam en zijn klanten	Service management applicatie binnen SHI voor Incident, Change en Configuration
Oorspronkelijke budget (exclusief interne kosten)	€ 5,0 mln (Instelplan)	€ 0,5 mln (offerte)	€ 0,4 mln (inclusief interne uren)	€ 0,8 mln	€ 1,0 mln	€ 0,1 mln
Oorspronkelijke planning (exclusief selectiefase)	Juli 2005 - januari 2006 (Fase 1: Periodieke auditrapportage) (7 maanden)	Mei 2005 - september 2006 (17 maanden)	Juni 2006 - maart -2007 (fase 0 t/m 3) (10 maanden)	Oktober 2003 - september 2004 (12 maanden)	Januari 2006 - juli 2006 (7 maanden)	November 2006 - april 2007 (inclusief aanbesteding) (6 maanden)

5.2 Specificeren van de inkoop

Het eerste onderdeel van de tactische inkoop is de specificatie. Volgens onderzoek is 17% van mislukte ICT-projecten te wijten aan het niet helder hebben van de projectdoelstellingen³⁷. Het gaat er dan ook om dat een dienst benoemt wat ze met het project wil en waarom. De rekenkamer heeft de beoordeling van de projecten op de normen voor een groot deel gebaseerd op projectdocumenten. De belangrijkste documenten zijn ontleend aan de meest gangbare projectmanagementmethode bij ICT-projecten: Prince2 (kader 5.1)³⁸.

Kader 5.1 - Beoordeling aan de hand van projectdocumenten van Prince2

- Project Brief: eerste schets van het project.
- Project Initiation Document (PID): het 'contract' met Project Board (stuurgroep) waarin ondermeer is opgenomen: de te leveren producten en de kwaliteitseisen.
- Kosten-batenanalyse (business case): de afweging van kosten en baten. Na majeure veranderingen in het project dient de kosten-batenanalyse te worden aangepast.
- Project audits (initieel, periodiek en afsluitend): een externe auditor doet regelmatig een audit op het ICT-project en maakt hiervan een verslag met conclusies en aanbevelingen. Dit is ook als beleid van de gemeente Amsterdam vastgelegd bij grootschalige ICT-projecten (Europese aanbestedingen).
- Lessons learned report/End project report: evaluatierapport van het project.

Kwaliteit formulering doelstelling

Alle diensten (behalve Dienst Persoonsgegevens)

In algemene zin is de kwaliteit van de formulering van de doelstelling goed te noemen bij de diensten. De doelstelling van het project is meestal helder verwoord en het project lijkt een oplossing te bieden voor het betreffende probleem of situatie. De diensten hebben in de documenten voorafgaand aan het project duidelijk verwoord de redenen voor het project en de beoogde doelen van het project. Met name Dienst Stadstoezicht en Haven Amsterdam vallen in positieve zin op. De Dienst Stadstoezicht geeft in het 'Voorstel pilot' en de 'Project-geboekt'. Ditzelfde geldt voor Haven Amsterdam: resultaten en randvoorwaarden zijn duidelijk geformuleerd.

Dienst Persoonsgegevens

De Dienst Persoonsgegevens heeft voor de invoering van het Nieuwe Rijbewijs Document (NRD) als enige geen duidelijke doelstellingen geformuleerd. Dit project ziet de Dienst Persoonsgegevens als een onderhoud- en beheerproject. Het betrof een aanpassing van reeds bestaande systemen als gevolg van het nieuwe rijbewijs. De dienst werd hiertoe verplicht door de Dienst Wegverkeer (RDW). Het project is omgefinancierd vanuit het Rijk. Uitgebreide beschrijvingen opgemaakt door de Dienst persoonsgegevens zijn daarom minder noodzakelijk.

Kwaliteit financiële onderbouwing

Dienst Stadstoezicht

In vergelijking tot de andere diensten heeft de Dienst Stadstoezicht het project financieel het best onderbouwd. Als enige heeft de dienst een kosten-batenanalyse (business case) opgesteld waarin ook daadwerkelijk is geprobeerd de baten uit te drukken in euro's. Gekeken is naar veranderingen in omzet en productiviteit bij twee scenario's. De kosten-batenanalyse wordt aangepast in de nabije toekomst, nadat een belangrijke fase in het project is afgerond. Het is overigens niet duidelijk in de bestaande kosten-batenanalyse waarop de aannames zijn gebaseerd.

Haven Amsterdam

Haven Amsterdam heeft voor het project Pontis een kosten-batenanalyse opgesteld. De kosten-batenanalyse schetst een doemscenario indien het project geen doorgang krijgt: "in toenemende mate verstoringen" en "achterstand ten opzichte van de concurrentie". Haven Amsterdam geeft aan dat de baten van het project niet te kwantificeren zijn. Volgens de rekenkamer is dat voor een deel wel mogelijk is. Haven Amsterdam kan bijvoorbeeld de productiviteitswinst berekenen.

Servicehuis ICT

Het onderzochte project van het Servicehuis ICT kent een verkorte kosten-batenanalyse. Deze is echter niet duidelijk geformuleerd. De verkorte kosten-batenanalyse en de begroting zijn niet opgenomen in de belangrijkste projectdocumenten (Project Brief, PID). De status van de kosten-batenanalyse en begroting is daardoor onduidelijk.

Overige diensten

De rekenkamer oordeelt overwegend negatief over de wijze waarop de overige diensten de projecten financieel onderbouwen bij aanvang van het project. Zo hebben deze diensten geen kosten-batenanalyse opgesteld. Hierdoor kan een volwaardige afweging tussen de positieve en negatieve aspecten van het project niet worden uitgevoerd. De GGD stelt net als de Dienst Stadstoezicht en Haven Amsterdam nog wel een gedetailleerde begroting op.

Een gedetailleerde begroting ontbrak bij het project Contact Center van de Bestuursdienst Amsterdam. Het Contact Center kende een hoge politieke prioriteit. Hoewel het project Contact Center financieel omvangrijk was (€ 5,0 miljoen volgens het Instelplan), werd volstaan met een begroting op hoofdlijnen. Daarbij maakt de Bestuursdienst bij dit project niet helder waarop aannames in de begroting zijn gebaseerd.

Het ontbreken van een deugdelijke kosten-batenanalyse en begroting was ook het geval bij de Dienst Persoonsgegevens (Nieuw Rijbewijs Document), maar hiervoor gold dat het RDW het project financierde op basis van de prijs in de offerte. Een uitgebreide financiële onderbouwing was daarom voor de dienst niet relevant.

Conclusies

De rekenkamer concludeert over de twee indicatoren die verband houden met het specificeren van de inkoop als volgt:

Tabel 5.3 - Conclusies specificeren van de inkoop

Toetsaspecten	BDA Contact Center	DPG Nieuw Rijbewijs Document	DST Inzicht in Toezicht	GGD EKD/JGZ	Haven Pontis	SHI CMDB en service management
Kwaliteit formulering doelstelling	+	+/-	+	+	+	+/-
Kwaliteit financiële onderbouwing	-	n.v.t.	+	+/-	+/-	-

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

5.3 Aanbesteden van de inkoop

Het volgende onderdeel van de tactische inkoop dat de rekenkamer beschouwt, is de aanbesteding (selectie en contractering). In de kern gaat het erom dat het selectieproces om te komen tot een ICT-leverancier correct is verlopen en dat er duidelijke afspraken in het contract (op basis van het bestek) zijn gemaakt.

Correctheid selectieproces

Alle diensten

De diensten hebben zich gehouden aan de Europese aanbestedingsgrens. Voor de projecten die daar onder vielen, zijn meerdere offertes aangevraagd. Voor elk van de zes projecten is door drie of meer partijen geoffreerd. De Bestuursdienst en de GGD hebben een juridisch adviesbureau ingehuurd om het aanbestedingstraject te ondersteunen. Binnen de gemeente Amsterdam was onvoldoende juridische kennis in huis voor dit soort Europese aanbestedingstrajecten.

Om te komen tot een selectie hebben de diensten de offertes beoordeeld aan de hand van een set van criteria. Het aantal beoordelaars verschilt per project, bij de GGD³⁹ waren dit er vier (waarvan twee van de GGD Rotterdam) en bij het Servicehuis ICT negen. De documentatie van het selectieproces van de diensten is voldoende. De diensten beschikken over een verslag van de selectie en een beoordeling van de offertes.

Bestuursdienst, Dienst Stadstoezicht en Haven Amsterdam

Voorafgaand aan de selectie hebben de Bestuursdienst, Dienst Stadstoezicht en Haven Amsterdam een marktverkenning uitgevoerd. Doel van deze verkenningen is om te bezien welke applicaties en leveranciers geschikt zijn voor de opdracht. Zo is de Bestuursdienst naar New York afgereisd om daar inzicht te verkrijgen in de New Yorkse tegenhanger van Contact Center.

Haven Amsterdam, de GGD en Dienst Persoonsgegevens

Bij Haven Amsterdam, de GGD en de Dienst Persoonsgegevens heeft tussen de eerste selectie en de ondertekening van het contract een tussenstap plaatsgevonden. In het geval van Haven Amsterdam heeft de selectie in twee in plaats van één ronde plaatsgevonden. De twee overgebleven leveranciers na de eerste ronde dienden een nadere mondelinge en schriftelijke toelichting te geven op de ingediende offertes. De winnaar van de eerste ronde heeft trouwens ook de tweede ronde gewonnen. Bij de beoordeling van de offertes bleek bij de Haven Amsterdam dat in de scores van de beoordelaars grote verschillen te zitten. Zo scoort een offerte op een bepaald aspect bij de ene beoordelaar drie punten en bij de andere beoordelaar twintig punten. Deze grote verschillen zijn niet toegelicht.

Ook bij de GGD duurde de selectie langer dan gepland. De eerste leverancier aan wie de opdracht voorwaardelijk was gegund, is in het uiteindelijke onderhandelingstraject afgeval-
len. Vervolgens is aan de leverancier die tweede werd de opdracht verstrekt.

Dienst Persoonsgegevens

Voor wat betreft het Nieuwe Rijbewijs Document van de Dienst Persoonsgegevens heeft de RDW (als financier van het project) geen gunningsverslag gemaakt. De RDW heeft alleen de prijzen vergeleken van de verschillende leveranciers. RDW heeft door juristen laten uitzoeken of Europese aanbesteding noodzakelijk was, en dat was niet het geval. Er is name-
lijk sprake van een aanpassing van de bestaande GBS-applicatie. Deze aanpassing kon in feite slechts door één leverancier worden geleverd. Dit was de leverancier die het beheer en onderhoud van het GBS al onder haar hoede had.

Duidelijkheid afspraken

Volgens een aantal gesprekspartners wordt de basis voor een geslaagd project gelegd in het bestek en het contract. De opdrachtgever kan middels het bestek en contract de project-
risico's in termen van geld, kwaliteit en tijd beperken.

Haven Amsterdam

Haven Amsterdam heeft geleerd van HMS (zie kader 5.2) en heeft voor Pontis een 'fixed price' contract afgesproken. Daarnaast is technische expertise voor het opstellen van het bestek ingehuurd. Bij Pontis bleek gedurende het project dat de hoofdaannemer bepaalde deskundigheid niet in huis had en aanzienlijk meer maatwerk nodig was dan van tevoren gesuggereerd door de hoofdaannemer. Door de gekozen contractvorm en het goede bestek zijn de kosten hiervoor voor rekening gekomen van de ICT-leverancier.

Kader 5.2 – Haven Management Systeem (HMS): een minder geslaagd project

Het project Pontis van de Haven Amsterdam (GHA) kende een voorloper, namelijk HMS. Dit project heeft een looptijd gehad van 1998 (functioneel ontwerp) tot 2005 en is uiteindelijk stopgezet. Het project is een voorbeeld van hoe het met projecten afloopt als zowel opdrachtnemer als opdrachtgever niet goed managen. Haven Amsterdam heeft hiervan geleerd en gebruikt deze kennis voor Pontis.

Een bloemlezing uit het Evaluatie rapport project HMS (maart 2005):

- December 2000 – april 2001: "In deze periode verliep de aanbesteding ongecontroleerd, zodat GHA besloot een projectleider in te huren".
- Juli 2001: "Gedurende de selectie bleek dat er een aantal zaken niet geregeld was, waaronder het budget. Ook bleek GHA het al aanbesteedde ontwerp nooit geaccepteerd te hebben. Daarnaast ontbrak een projectplan en een projectorganisatie".
- Januari 2002: "In plaats van completeren en verifiëren startte de leverancier op eigen initiatief met het maken van een nieuw ontwerp zonder GHA daarvan op de hoogte te stellen. Dit ontwerp hebben ze niet afgekregen in de gestelde zes weken".
- Januari 2002: "Er was geen proceseigenaar bekend die hierover besluiten kon nemen. Dit was ook al naar voren gekomen bij de totstandkoming van het Functioneel Ontwerp".
- September 2002: "Eén van de uitkomsten is dat er geen vertrouwen is (van zowel de leverancier als GHA) in de diepgang van het door leverancier opgeleverd ontwerp. De leveranciers projectmanager dringt aan op verdere detaillering van het ontwerp middels sessies tegen bijbetaling van € 72.100,-. [...] Het extra geld voor verdere detaillering van het ontwerp wordt betaald".
- Augustus 2003: "De leverancier levert HMS op die ver onder de maat is. GHA twijfelt of de leverancier het project kan voltooien. De projectmanager van de leverancier mailt dat de opleverdatum niet zal worden gehaald waarop ingebrekestelling door GHA volgt".
- Oktober 2003: "Brief van de leverancier van oktober 2003 geeft geen detailplanning. Reactie GHA op deze brief is dat de einddatum van het hele perfect werkende HMS gesteld is op 23 december 2003. Per direct heeft het GHA betaling opgeschort."
- November 2003: "Het GHA voert een audit uit bij de leverancier, controleert het projectdossier en maakt de stand op t.a.v. het HMS dat tot dan toe gebouwd is. Conclusie is dat er in de aansturing van de teamleden bij de leverancier geen controle is. Er wordt niet of nauwelijks gewerkt volgens een planning".
- December 2003: "Onderhandelingen GHA-de leverancier. De leverancier claimt meer werk van ca. € 350.000,- dat door GHA op feitelijkheden wordt teruggebracht tot € 30.000,-. GHA claimt kosten oplopend tot ca. € 400.000,-".
- Maart 2004: "In maart 2004 is er een nieuwe projectmanager bij de leverancier. De relatie met de vorige projectmanager was zo verstoord dat verdere samenwerking onmogelijk was geworden. Ook bij de leverancier leek de projectmanager in onmin te zijn gevallen".
- Juni 2004: "In juni is de eerste versie van HMS opgeleverd en getest, resultaten waren nog niet goed genoeg".
- Augustus 2004: "De leverancier geeft 5 dagen voor de deadline aan wel te kunnen opleveren maar dat er een aantal nieuwe meerwerkopties dan niet in zitten. Dit zou de leverancier in twee weken kunnen oplossen. [...] Gebleken is dat de leverancier enorm gebluft heeft, het HMS was bij lange na niet af, leek niet getest en had nooit opgeleverd mogen worden".
- November 2004: "Een doorlopende escalatie maakt dat GHA het gehad heeft

met de leverancier. Besloten wordt de bouwfase van het project af te ronden en daarna geen implementatie uit te voeren”.

- Maart 2005: “De geplande overdracht op 24 maart gaat niet door omdat de leverancier geen volledige overdracht wenst te doen (zonder sourcecode), omdat zij eerst duidelijkheid willen over de nog openstaande en te verrekenen bedragen. Dit leidt tot verdere juridische strijd. Uitkomst nog onbekend op het moment van opstellen van dit evaluatierapport.

Bestuursdienst Amsterdam

De Bestuursdienst heeft ook een fixed price contract afgesloten voor de applicatie die is aangeschaft voor het Contact Center. Er is geen discussie geweest over de voorwaarden die de gemeente Amsterdam hanteert in dit contract. Het contract kende voor de opdrachtnemer grote financiële risico's, maar desondanks is deze toch akkoord gegaan (kader 5.3). De opdrachtnemer heeft naar eigen zeggen nauwelijks verdiend aan het project. De applicaties die geleverd zijn, zijn standaardapplicaties met weinig maatwerk. Er is maar één verandering op het bestek geweest gedurende het project waardoor kosten voor meerwerk zijn vermeden. Dit betekent dat het bestek goed in elkaar stak.

Kader 5.3 - Gemeente Amsterdam als referentie

De meeste diensten die de rekenkamer heeft gesproken, geven aan dat ICT-leveranciers de gemeente Amsterdam graag als klant zien om zo als referentie op te voeren. Om die reden zijn zij bereid een stapje extra te doen door bijvoorbeeld een lagere prijs dan gebruikelijk aan te bieden of meer risico's aan te gaan.

GGD

De GGD heeft ook gewerkt op basis van een fixed price. Daarnaast heeft de GGD het impliciete beleid bij al haar projecten om - als zaken niet overeenkomen met de afspraken - snel over te gaan tot ingebrekestelling. In combinatie met een goede documentatie van het proces en indekking in contractvoorwaarden staat de GGD in de regel sterk als het op een rechtszaak zou aankomen. De stap om uiteindelijk niet met de eerste bieder in het aanbestedings-traject in zee te gaan (zie ‘Correctheid selectieproces’) is zonder negatieve juridische consequenties gebleven.

Dienst Stadstoezicht

De Dienst Stadstoezicht heeft het contract dat is afgesloten met de ICT-leverancier juridisch getoetst. In de regel doet de juridische afdeling van deze dienst dat zelf. Bij complexe juridische projecten wordt kennis wel eens ingehuurd, maar dat was hier niet het geval.

Dienst Persoonsgegevens

Het project NRD van Dienst Persoonsgegevens kent een ingewikkelde constructie die voortvloeit uit de feiten dat de RDW het project financierde, dat het om een onderhoudsproject gaat en dat slechts één leverancier in aanmerking kwam. Er zijn twee contracten afgesloten: één tussen RDW en de leverancier en één tussen RDW en Dienst Persoonsgegevens voor de interne uren van Dienst Persoonsgegevens. De contracten zijn niet juridisch getoetst.

Conclusies

De rekenkamer concludeert (zie tabel 5.4) dat de diensten het selectieproces redelijk tot goed hebben uitgevoerd. Eenzelfde conclusie trekt de rekenkamer over de duidelijkheid van de afspraken die de diensten met de leveranciers hebben gemaakt.

Tabel 5.4 - Conclusies aanbesteden van de inkoop

Toetsaspecten	BDA Contact Center	DPG Nieuw Rijbewijs Document	DST Inzicht in Toezicht	GGD EKD/JGZ	Haven Pontis	SHI CMDB en service management
Correctheid selectieproces	+	+/-	+	+	+/-	+
Duidelijkheid afspraken	+	+/-	+	+	+	n.v.t.*

★ Het contract voor het project van het Servicehuis ICT moet nog worden afgesloten. Hierdoor is toetsing op deze norm en de normen in het vervolg van het hoofdstuk niet mogelijk.

+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, - = voldoet niet aan de normen

5.4 Bewaken van het contract

Een belangrijk onderdeel van de operationele inkoop is de bewaking van de contracten die de gemeente Amsterdam en de leverancier hebben ondertekend. Een adequate bewaking is een waarborg voor de realisatie van het project volgens de afspraken in termen van kosten, planning en scope. Op dat moment kan gesproken worden van een doelmatige inkoop van het onderdeel contractbewaking.

In het kader van dit onderzoek wordt de bewaking van het contract breed beschouwd, namelijk de interne projectuitvoering tot en met de acceptatie waaronder ook de aansturing van leveranciers valt (projectmanagement). Volgens onderzoek van KPMG wordt in 32% van de gevallen gebrekkig projectmanagement gezien als oorzaak voor het mislukken van projecten⁴⁰.

Duidelijkheid verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de organisatie van een project is een duidelijke scheiding nodig tussen de verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de stuurgroep, de projectmanager en de kwaliteitsborging ('project assurance').

Kader 5.4 - Verantwoordelijkheidsverdeling volgens Prince2

Prince2 onderscheidt ondermeer:

- **Stuurgroep (Project Board):** De stuurgroep is eindverantwoordelijk voor het project. Deze groep vertegenwoordigt de belangen van zowel de organisatie als de gebruikers en de leverancier.
- **Projectmanager:** Degene die verantwoordelijk en bevoegd is om het project te leiden. Verantwoordelijk om alle vereiste producten op te leveren binnen de gestelde grenzen die zijn overeengekomen met de stuurgroep. Hij stuurt de dagelijkse gang van zaken binnen het project. Bij een groter project wordt het werk uitgevoerd door verschillende teams waarbij de teammanager is aangewezen als aanspreekpunt voor de projectmanager.
- **Projectteam:** Het projectteam draagt zorg voor de projectuitvoering en de oplevering van producten. Dit team rapporteert aan de projectmanager. Bij kleine projecten is de projectmanager vaak zelf ook lid van het projectteam en dus ook belast met uitvoerende werkzaamheden.
- **Project Management Team:** Een team met daarin leden van de stuurgroep, de projectmanager, de teammanagers en degene die zich bezighouden met project assurance en project support.
- **Project assurance:** De kwaliteitsborging van het project in brede zin en onafhankelijk van de projectmanager. Deze taak is de verantwoordelijkheid van stuurgroep en beslaat alle projectbelangen. Bij kleine projecten wordt dit uitgevoerd door de stuurgroep en bij grote kan de stuurgroep het delegeren aan bijvoorbeeld de controller, kwaliteitsmanager, of in het geval van de gemeente Amsterdam aan een externe auditor.

Haven Amsterdam en Dienst Stadstoezicht

Alleen Haven Amsterdam en Dienst Stadstoezicht hebben de verantwoordelijkheden en bevoegdheden redelijk goed onderscheiden volgens de principes van Prince2. Er is een duidelijk onderscheid tussen de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Servicehuis ICT en Dienst Persoonsgegevens

Zowel bij het Servicehuis ICT als bij Dienst Persoonsgegevens bestaat de stuurgroep alleen uit de opdrachtgever (respectievelijk de deliverymanager en manager unit informatiemanagement). De rekenkamer constateert dat dit een eenzijdige invulling is van de stuurgroep omdat er geen sprake is van stuurgroepleden die het belang van zowel de organisatie als de gebruikers en leverancier vertegenwoordigen. Bij Dienst Persoonsgegevens is slechts een summiere beschrijving bekend waarin de betrokken partijen worden genoemd. Dit heeft echter te maken met het feit dat Dienst Persoonsgegevens het project als regulier beheer en onderhoud zag waarbij de kosten voor rekening van de RDW kwamen.

GGD en Bestuursdienst Amsterdam

Bij twee diensten (GGD en Bestuursdienst) is niet duidelijk hoe de kwaliteit binnen de projectorganisatie is geborgd. Bij de GGD ontbreekt de project assurance (borging projectkwaliteit). Mogelijk is om deze reden geen projectaudit uitgevoerd gedurende het project.

De Bestuursdienst heeft in het Instelplan voor Contact Center een invulling gegeven aan de verschillende rollen. Een punt waarop de scheiding tussen rollen minder goed geregeld is de kwaliteitsborging (project assurance). Deze ligt bij het programmabureau, terwijl ook de projectmanager een rol heeft in het programmabureau. Het zou beter zijn, gezien de onafhankelijke positie die de kwaliteitsborging dient in te nemen, als deze rollen gescheiden zijn. Kwaliteitsborging is een verantwoordelijkheid van de stuurgroep en niet van de projectmanager.

Kader 5.5 – Drie voorbeelden: invloed politiek bestuurlijke omgeving op succes ICT-projecten

De aansluiting van de stadsdelen gaat bij Contact Center trager dan gepland. Vijf stadsdelen hebben nog niet formeel toegezegd (geen raadsbesluit) om mee te doen in het Contact Center. Daarnaast zijn er stadsdelen die bewijzen wilden hebben via een onderzoek naar inverdieneffecten. Binnen het project was hiermee al rekening gehouden door een bedrag te reserveren voor 'frictiekosten' (€ 0,5 miljoen).

Ook bij de Dienst Stadstoezicht beïnvloedde de bestuurlijke omgeving het project. De pilot voor het project draaide in Amsterdam-Noord. Nog voor het einde van de pilot zegde het stadsdeel het contract met de dienst op. In een beperktere vorm wordt het project nu voortgezet in stadsdeel ZuiderAmstel.

Bij Dienst Persoonsgegevens is de scope van het project gaandeweg verbreed doordat het Rijk aanpassingen deed in wet- en regelgeving voor het bromfietscertificaat en het burgerservice nummer. De hogere kosten hiervoor (circa € 55.000) werden via een meerwerk offerte in rekening gebracht bij het RDW. Bijzonder is dat kosten voor het NRD project volledig vergoed werden door de RDW.

Kwaliteit projectmanagement

Een ander onderdeel van deugdelijk projectmanagement is het laten uitvoeren van externe projectaudits en het opvolgen van de aanbevelingen uit de audits. De gemeente Amsterdam heeft dit ook als beleid vastgelegd bij aanbestedingen bij de Europese aanbestedingsgrens⁴¹. Volgens dit beleid voert een externe auditor een initiële projectaudit uit op het grote ICT-project, periodieke projectaudits tijdens het project en een afsluitende projectaudit bij afronding van het project. De audits dienen in te gaan op de voorwaarden van het project, de kwaliteitsborging (project assurance) en de toetsgebieden, zoals kosten, tijd, scope en risico's.

Haven Amsterdam

De Haven Amsterdam lijkt te hebben geleerd van het verleden (kader 5.2). Zo hanteert Haven Amsterdam voor het projectmanagement Prince2. Prince2 is in de ICT-branche de meest gangbare projectmanagementmethode. De diensten volgen niet strikt alle elementen van Prince2, maar nemen wel de belangrijkste daarvan op.

De rekenkamer constateert verder dat alleen het project Pontis van Haven Amsterdam volledig door een externe partij geaudit is. Het project Pontis van de Haven Amsterdam is het enige project waar een initiële projectaudit is uitgevoerd. Daarnaast is Pontis periodiek geaudit. Bij de periodieke audit werd onder andere geconstateerd dat er geen melding van de bestede uren is gemaakt. Een afsluitende audit is niet aan de orde aangezien het project nog loopt. De meeste aanbevelingen die in de auditrapporten zijn geformuleerd, heeft Haven Amsterdam overgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de nadrukkelijker aandacht voor opleidingen en de structurele rapportage aan het MT.

Dienst Stadstoezicht

Dienst Stadstoezicht heeft het projectmanagement redelijk in orde. Ook Dienst Stadstoezicht lijkt geleerd te hebben van een niet geslaagd project in het verleden (kader 5.6). Dienst Stadstoezicht maakt nu bij haar projecten gebruik van Prince2. Stadstoezicht heeft voor het project 'Inzicht in Toezicht' geen initiële projectaudit laten uitvoeren. Inmiddels heeft de ACAM wel een periodieke audit uitgebracht. Hierin zijn vijf aanbevelingen geformuleerd. Een belangrijke aanbeveling betrof een verbetering van de planning. Deze aanbeveling is nog niet opgevolgd.

Kader 5.6 - Platform Innovatief Parkeren (PIP): een minder geslaagd project

Op 18 juni 2004 sloot de Dienst Stadstoezicht een contract met een leverancier voor de levering van een nieuwe Parkeer Management Systeem (PMS) en Handhaafuitrusting (HHU). In maart 2005 is via een schikkingsovereenkomst tussen de dienst en de leverancier het project beëindigd. Hoewel uit de projectevaluatie blijkt dat een aantal zaken goed is verlopen, blijkt uit de projectevaluatie⁴² ondermeer het volgende:

- Het ontwikkelplan van de leverancier vertoonde vanaf het eerste concept een aantal tekortkomingen zoals het ontbreken van een productdecompositie en gedetailleerde planning.
- Binnen een half jaar na de start van het project waarschuwde de projectmanager in een exception report voor een dreigende afwijking in kwaliteit en voortgang.
- De leverancier gaf aan maatregelen te zullen treffen. Dit resulteerde in vervanging van de projectleider van de leverancier, het aanstellen van een informatiearchitect door de onderaannemer en kwantitatieve uitbreiding van het ontwikkelteam.
- Vervolgens werd in het directieoverleg van 17 december 2004 duidelijk dat leverancier niet de gevraagde kwaliteit/functionaliteit kon leveren (plusminus 80%), het project ongeveer een jaar vertraging zou oplopen en er een meerprijs van ongeveer 1 miljoen euro zou worden doorberekend. Dit was voor Dienst Stadstoezicht onacceptabel.
- Op 21 december 2004 heeft projectmanager aan directie Dienst Stadstoezicht een eindrapport opgeleverd met daarin een beoordeling van de door de leverancier gepresenteerde plannen, de architectuur en de componenten tijd, kwaliteit en geld. Het advies luidde de leverancier te verplichten tot leveren c.q. in gebreke te stellen voor het niet nakomen van de 'Parkeer Management Systeem Overeenkomst' van 18 juni 2004 en deze vervolgens te beëindigen.
- In de periode januari en februari 2005 heeft Dienst Stadstoezicht schriftelijk een aantal malen Simac gesommeerd de 'Parkeer Management Systeem Overeenkomst' van 18 juni 2004 na te komen.
- Op 9 maart 2005 hebben directies van de leverancier en Dienst Stadstoezicht een schikkingsovereenkomst gesloten".

Stadstoezicht heeft geleerd van deze ervaringen. Het huidige PIP is opgeknipt in deelprojecten. Daarnaast zijn in de evaluatie aanbevelingen gedaan voor de toekomst.

GGD

Het project EKD/JGZ is niet extern geaudit, blijkt uit de projectadministratie die de rekenkamer heeft ontvangen. De mogelijke verklaring daarvoor is dat ten tijde van de start van het project de beleidslijn van de gemeente nog niet was vormgegeven. Maar ook buiten het beleid van de gemeente getuigt het van deugdelijk projectmanagement indien het project een aantal keer wordt gecontroleerd door een externe onafhankelijke partij.

Wel bevat de projectadministratie een intern evaluatierapport van het project. Volgens dit rapport is het project op alle onderdelen grotendeels gerealiseerd. De ACAM heeft een audit uitgevoerd het aanbestedingsproces. De GGD is hierin positief beoordeeld.

Bestuursdienst Amsterdam

In tegenstelling tot andere ICT-projecten van de Bestuursdienst wordt bij Contact Center geen standaard managementmethode toegepast⁴³. De leverancier had aangeboden om het

project in Prince2 te sturen. In de praktijk heeft zij dit niet gedaan, omdat de eerste projectmanager dit niet heeft ingevoerd. Om het naderhand alsnog in te voeren, was volgens de Bestuursdienst niet zinvol. Intern maakt de Bestuursdienst evenmin gebruik van Prince2. De audits op het Contact Center bevatten echter wel de aanbeveling Prince2 te hanteren. Deze aanbeveling is dus niet opgevolgd.

Het project Contact Center van de Bestuursdienst is een aantal keer periodiek geaudit. Een afsluitende audit is bij de rekenkamer niet bekend. Een evaluatie met de leverancier heeft plaatsgevonden, maar is niet op papier vastgelegd en dus niet te controleren. Ook de initiële audit kende een andere invulling dan te doen gebruikelijk: een workshop met de projectorganisatie. Het idee van een audit is dat een externe onafhankelijke partij op basis van documenten en gesprekken komt tot een oordeel van het project en daaraan aanbevelingen koppelt. Een workshop is in dit licht dus niet voldoende.

Dienst Persoonsgegevens

Dienst Persoonsgegevens maakte geen gebruik van het managementsysteem Prince2. De Dienst beschouwde de aanpassingen die nodig waren voor het NRD als het reguliere beheer en onderhoud van GBS en niet als een apart project.

Kwaliteit bewaking projectfinanciën

Een onderdeel van het projectmanagement dat de rekenkamer heeft onderzocht, is de kwaliteit van de bewaking van de projectfinanciën. Verwacht mag worden dat een adequate administratie aanwezig is, zodat de actuele stand van zaken snel zichtbaar is. Dit biedt de mogelijkheid om tijdig bij te sturen in het project. Tevens heeft de rekenkamer de projecten beoordeeld op de wijze waarop het projectmanagement rapporteert over de projectfinanciën aan de stuurgroep. De stuurgroep dient op de hoogte te worden gesteld van overschrijdingen van het budget en dit goed te keuren.

Dienst Stadstoezicht

De rekenkamer vindt het opvallend dat slechts bij één project een aparte projectadministratie wordt bijgehouden, namelijk bij 'Inzicht in Toezicht' (Dienst Stadstoezicht). Dienst Stadstoezicht heeft in een notitie beschreven hoe de project control er in algemene zin bij de dienst uit moet zien. De projectmanager leidt het project en de projectcontroller ondersteunt de projectmanager door eens per maand de planning en control cyclus door te nemen van het project. Dit geeft duidelijke handvaten voor de uitvoering van projecten en bewaking van projectfinanciën. Voor het project 'Inzicht in Toezicht' is deze notitie als basis gebruikt voor de financiële projectadministratie. Het maandelijks kostenoverzicht van het project geeft duidelijkheid over de realisatie ten opzichte van de begroting en geeft een prognose af voor het vervolg. De uren van de dienst zelf worden wel bijgehouden, maar, conform de vastgestelde interne regels, tegen een nultarief verrekend. Het project blijft tot op heden binnen de begroting. Hierdoor is bijsturing door de stuurgroep vanuit financiële overwegingen niet nodig geweest. Binnen het project valt op het moment van schrijven een 'go/no go' beslissing op basis van de resultaten van de pilot. Onderdeel hiervan is dat de kosten-batenanalyse (business case) wordt aangepast, zodat ook een actueel en aangepast inzicht ontstaat in de kosten en baten.

Bestuursdienst Amsterdam

Bij de Bestuursdienst (Contact Center) is geen aparte projectadministratie ingericht. De afdeling financiën doet de boekhouding en daarnaast kopieert en controleert het programmabureau alle binnenkomende facturen, zodat het projectmanagement altijd kan achterhalen

waar het geld naar toe is gegaan. Middels de controle van het programmabureau is vorig jaar circa € 300.000 gecorrigeerd vanwege geheel of gedeeltelijk verkeerde facturen. Vanuit de stuurgroep is nooit gevraagd naar een meer gedetailleerde projectbegroting. Mogelijk doordat het project binnen het budget is gebleven werd de wens naar een dergelijke projectbegroting niet gevoeld.

Haven Amsterdam

Bij de Haven Amsterdam (Pontis) genereert ook de financiële afdeling een overzicht waarmee de ingediende facturen van de leveranciers zichtbaar worden. Bij Haven Amsterdam wordt dit afgezet tegen de begroting van het project. De overzichten worden besproken met de interne opdrachtgever en het MT. Ook bij Haven Amsterdam blijft het project naar het zich laat aan zien binnen de begroting.

Dienst Persoonsgegevens

Tijdens het project NRD opende Dienst Persoonsgegevens een aparte kostenplaats. Tweemaandelijks verstrekte de financiële afdeling een rapportage aan de projectleider en aan de opdrachtgever. Deze rapportage werd getoetst door de controller. De Dienst Persoonsgegevens heeft de interne uren niet meegenomen in de financiële verantwoording. De interne projectkosten zijn wel op basis van een eigen inschatting voor circa 70% vergoed door RDW.

GGD

De bewaking is gedurende het project een verantwoordelijkheid geweest van de controller. De projectleider hield de financiële projectadministratie bij en rapporteerde hierover tijdens elke stuurgroepbijeenkomst.

Conclusies

In onderstaande tabel staan de conclusies van de rekenkamer op de normen over de bewaking van de contracten.

Tabel 5.5 – Conclusies bewaken van het contract

Toetsaspecten	BDA Contact Center	DPG Nieuw Rijbewijs Document	DST Inzicht in Toezicht	GGD EKD/JGZ	Haven Pontis	SHI CMDB en service management
Duidelijkheid verantwoordelijkheden en bevoegdheden	–	n.v.t.*	+	+/-	+	+
Kwaliteit projectmanagement	+/-	n.v.t.	+	+	+/-	n.v.t.
Kwaliteit bewaking projectfinanciën	+/-	+/-	+	+	+/-	n.v.t.

★ De meeste toetsaspecten van de kwaliteit van projectmanagement zijn niet te scoren bij Dienst Persoonsgegevens. Het project werd gezien als regulier beheer en onderhoud.
+ = voldoet aan de normen, +/- = voldoet ten dele aan de normen, – = voldoet niet aan de normen

5.5 Doelbereik

Met doelbereik bedoelt de rekenkamer de mate waarin de diensten de projecten volgens afspraak hebben weten te realiseren. Het gaat daarbij om de doelen ten aanzien van kosten, planning en scope. Het doelbereik is ondermeer een resultante van de wijze waarop de contracten worden bewaakt (zie paragraaf 5.4).

Kosten

Indien projecten uitlopen in de tijd blijkt dit niet te leiden tot budgetoverschrijding. Dit komt doordat de meeste diensten een ‘fixed price contract’ afsluiten. Dit is bijvoorbeeld het

geval bij de Haven Amsterdam, waar door het fixed price contract de extra kosten voor het vele maatwerk door de leverancier worden gedragen. Een andere reden voor het beperken van budgetoverschrijdingen is volgens de rekenkamer gelegen in het feit dat diensten de uren van interne medewerkers zelden meerekenen in het projectbudget.

Naast Haven Amsterdam hebben ook de GGD en de Bestuursdienst Amsterdam een fixed price afgesproken. De projecten blijven dan ook binnen het budget. De rekenkamer heeft overigens niet onderzocht of projecten overgebudgetteerd zijn. Alleen het project van de Dienst Persoonsgegevens kende een budgetoverschrijding van circa 10%. Deze overschrijding kwam echter voor rekening van de RDW.

De Dienst Stadstoezicht verwacht bij het project Inzicht in Toezicht minder kosten te maken dan begroot. De kosten vallen circa 23% lager uit. Daar staat tegenover dat de scope van het project is versmald.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de realisatie van de kosten weer.

Tabel 5.6 – Overzicht realisatie kosten

Toetsaspecten	BDA Contact Center	DPG Nieuw Rijbewijs Document	DST Inzicht in Toezicht	GGD EKD/JGZ	Haven Pontis	SHI CMDDB en service management
Oorspronkelijk budget (exclusief interne kosten)	€ 5,0 mln (Instelplan)	€ 0,5 mln (offerte)	€ 0,4 mln (inclusief interne uren)	€ 0,8 mln	€ 1,0 mln	€ 0,1 mln
Realisatie budget	€ 5,0 mln	€ 0,55 mln	€ 0,3 mln	€ 0,8 mln	€ 1,0 mln	n.n.b.
Percentage hoger dan budget	0% (fixed price)	+10% (kosten voor RDW)	- 23%	0% (fixed price)	0% (fixed price)	n.n.b.

n.n.b. = nog niet bekend

Planning

Wat betreft de projectplanning, constateert de rekenkamer dat bij vier van de zes ICT-projecten de oorspronkelijke planning niet gerealiseerd is:

- Bij de Bestuursdienst verschoof de deadline voor acceptatie door gebrek aan expertise op het gebied van de gebruikte softwarepakketten van 1 januari 2006 naar 1 april 2006.
- Bij de GGD duurde het opstellen van de contracten aanmerkelijk langer dan oorspronkelijk gepland. Volgens de Projectdefinitie had dit in maart 2004 rond moeten zijn, terwijl dit in werkelijkheid december 2004 is geweest.
- Pontis van Haven Amsterdam wordt bijna een jaar later opgeleverd dan de bedoeling was. De reden hiervoor is dat er meer maatwerk aan te pas komt dan aanvankelijk gedacht werd.
- Het vierde onderzochte ICT-project met vertraging, is het project bij het Servicehuis ICT. Hoewel dit project nog loopt, is al duidelijk dat het project vertraagd is. Het aanbesteden van de opdracht zou aanvankelijk in november 2006 plaatsvinden en vond uiteindelijk in april 2007 plaats.

Bij de Dienst Stadstoezicht is de planning licht vertraagd. De ICT-programmatuur is op tijd geleverd, maar meer tijd was nodig om intern het project af te ronden. De doorlooptijd die nodig was om de resultaten te laten bezinken en vervolgens uit te werken was beperkt langer dan voorzien. Dit valt echter buiten de fasen die de rekenkamer heeft onderzocht.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de realisatie van de kosten weer.

Tabel 5.7 – Overzicht realisatie planning

Toetsaspecten	BDA Contact Center	DPG Nieuw Rijbewijs Document	DST Inzicht in Toezicht	GGD EKD/JGZ	Haven Pontis	SHI CMDB en service management
Oorspronkelijk planning	7 maanden	17 maanden	10 maanden	12 maanden	7 maanden	6 maanden
Realisatie planning	10 maanden	17 maanden	10 maanden	17 maanden	16 maanden	11 maanden
Percentage lager dan oorspronkelijk gepland	+50%	0%	0%*	+41%	+130%	+83%**

★ Opstart volgende fase duurde langer dan gepland, maar dit valt buiten dit onderzoek

★★ Er vanuitgaande dat het project na de aanbesteding in april 2007 (i.p.v. november 2006) de oorspronkelijke planning volgt

Scope

De rekenkamer constateert dat de scope van de ICT-projecten regelmatig afwijken van dat wat oorspronkelijk de bedoeling was. NRD kreeg een bredere scope door extra wetswijzigingen vanuit het Rijk. Contact Center en Inzicht in Toezicht kregen juist een smallere scope doordat de belangstelling van stadsdelen in de praktijk minder was dan verwacht. De rekenkamer constateert dat het welslagen en de inrichting van een project mede afhankelijk zijn van de politiek bestuurlijke omgeving. Hiermee zijn ICT-projecten bij de overheid anders dan die in het bedrijfsleven.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de realisatie van de scope weer.

Tabel 5.8 – Overzicht realisatie scope

Toetsaspecten	BDA Contact Center	DPG Nieuw Rijbewijs Document	DST Inzicht in Toezicht	GGD EKD/JGZ	Haven Pontis	SHI CMDB en service management
Realisatie scope (Ten opzichte van oorspronkelijke planning)	Versmald	Verbreed	Versmald	Gelijk	Gelijk	n.n.b.

n.n.b. = nog niet bekend

Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de diensten niet meer kosten maken dan gebudgetteerd. Dit komt ondermeer doordat diensten gebruikmaken van fixed price contracten. Vier van de zes projecten kent echter wel een langere doorlooptijd dan oorspronkelijk gepland. Dit varieert van 41% langer dan gepland tot 130% langer dan gepland. Daarnaast is de scope van drie projecten gedurende het traject aangepast. Een versmalling van de scope zonder dat de kosten zijn aangepast, leidt tot minder waar voor hetzelfde geld. Dit is bij één van de zes projecten het geval geweest.

5.6 Conclusies

Conclusies algemeen

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer de wijze waarop de zes diensten de inkoop van ICT-projecten uitvoeren. Hiervoor is per dienst één project onderzocht. Onze conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 5.9- Beoordeling management ICT-projecten bij zes diensten

Toetsaspecten	BDA Contact Center	DPG* Nieuw Rijbewijs Document	DST Inzicht in Toezicht	GGD EKD/JGZ	Haven Pontis	SHI CMDB en service management
Specificeren van inkoop	+/-	+/-	+	+	+	-
Aanbesteden van inkoop	+	+/-	+	+	+	+
Bewaken van contract	+/-	+/-	+	+/-	+/-	n.v.t.
Doelbereik	+/-	+/-	+	+/-	+/-	-

*Een aantal toetsaspecten bij Dienst Persoonsgegevens zijn niet te scoren. Het project werd gezien als regulier beheer en onderhoud.

+ = voldoet aan de normen, +/- voldoet ten dele aan de normen, = voldoet niet aan de normen

Conclusies specificeren van de inkoop

De rekenkamer concludeert dat de specificatie van de inkoop van ICT-projecten door de diensten in redelijke mate voldoet. De kwaliteit van de formulering van de projectdoelstellingen is bij alle projecten voldoende. Daarnaast lijken de onderzochte projecten in alle gevallen het betreffende probleem of situatie te kunnen helpen oplossen.

Daar staat tegenover dat de financiële onderbouwing van de projecten onder de maat is. Het gebruik van kosten-batenanalyses is beperkt en in die gevallen dat de kosten-batenanalyse is opgesteld, is deze van onvoldoende kwaliteit. Het blijkt lastig om met name de baten van het project te kwantificeren. Een kosten-batenanalyse dient gezien te worden als de zakelijke verantwoording van een project. Pas als er een goede kosten-batenanalyse is, kan een deugdelijke afweging tussen de positieve en negatieve aspecten van het project worden gemaakt. Bij vijf van de zes onderzochte projecten is dit niet het geval geweest. Opvallend is dat het financieel meest omvangrijke project (Contact center van de Bestuursdienst) slechts een begroting op hoofdlijnen heeft neergelegd in de oorspronkelijke projectdocumenten.

Conclusies aanbesteden van de inkoop

De rekenkamer concludeert dat de diensten de aanbesteding van de projecten goed hebben geregeld. In alle gevallen zijn meerdere offertes aangevraagd en indien nodig is Europees aanbesteed. Waar (juridische) kennis ontbrak, is deze ingehuurd. De gemeente Amsterdam beschikt volgens een aantal diensten niet over voldoende juridische kennis om complexe aanbestedingsprojecten zelf te begeleiden. De beoordeling van de offertes is redelijk gedocumenteerd en de selectie is naar het zich laat aanzien objectief geweest.

De rekenkamer concludeert verder dat de twee diensten die in de afgelopen jaren een mislukt project hebben gehad daarvan hebben geleerd. Contracten zijn juridisch beter onderbouwd en gewerkt wordt met fixed price contracten. Dit vermindert de financiële risico's aanzienlijk en noopt tevens tot goed nadenken over het bestek. Buiten deze twee diensten werken ook twee andere diensten bij de onderzochte projecten met fixed prices.

Conclusies bewaken van het contract

De bewaking van contracten is in de ogen van de rekenkamer matig te noemen. Over één dienst (Dienst Stadstoezicht) oordeelt de rekenkamer overwegend positief, maar over de vier andere negatiever.

De rekenkamer constateert dat slechts twee van de zes diensten (Haven Amsterdam en Dienst Stadstoezicht) met standaard projectmanagementmethodes, zoals Prince2, werken. Dit zijn juist beproefde methodes die gangbaar zijn in de ICT-branche.

Daarnaast concludeert de rekenkamer dat er, op één project na, geen van de projecten

volledig geaudit is, terwijl dit wel het beleid van de gemeente Amsterdam is ten aanzien van grootschalige ICT-projecten. In het bijzonder de initiële audit ontbreekt regelmatig. De beleidsnotitie “Grote ICT-projecten” constateert ook dat het audit regime van de gemeente voor verbetering vatbaar is. Het wordt nu nog teveel gezien als controlemiddel, terwijl het bedoeld is om de projectorganisatie op scherp te stellen⁴⁴.

De rekenkamer concludeert dat in de praktijk de kwaliteitsborging nog verbeterd kan worden. Kwaliteitsborging is van wezenlijk belang, ondermeer het (laten) uitvoeren van externe audits, en dit dient volgens Prince2 onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep te vallen. Bij geen van de projecten heeft de stuurgroep een bepalende rol gespeeld. De rekenkamer constateert dat de stuurgroep soms alleen uit de opdrachtgever bestaat. De rekenkamer vindt dit een magere invulling van de stuurgroep omdat de belangen van de leverancier en de gebruikers niet vertegenwoordigd zijn. Bij twee diensten (GGD en Bestuursdienst) is het niet duidelijk hoe de kwaliteit binnen de projectorganisatie is geborgd.

Conclusies doelbereik

De wijze waarop de contracten worden bewaakt ofwel het project wordt uitgevoerd en aangestuurd, leidt ertoe dat de projecten af kunnen wijken van de oorspronkelijke afspraken. Het gaat daarbij vooral om een langere doorlooptijd en een beperktere scope.

Wat betreft de projectplanning, concludeert de rekenkamer dat bij vier van de zes ICT-projecten de oorspronkelijke planning niet gerealiseerd is. Pontis, Contact center, EKD/JGZ en Service management tooling hebben behoorlijke vertraging opgelopen. Bij de onderzochte ICT-projecten blijkt de uitloop in planning zelden te leiden tot budgetoverschrijding. Dit komt doordat de diensten vaak een ‘fixed price contract’ afsluiten en de uren van interne medewerkers niet altijd meerekenen in het projectbudget. Verder concludeert de rekenkamer dat de scope van ICT-projecten regelmatig afwijkt van dat wat oorspronkelijk de bedoeling was. Dit was het geval bij drie van de zes diensten. Het welslagen en de inrichting van een project blijken mede afhankelijk te zijn van de politiek bestuurlijke dynamiek.

6 Kaderstelling en controle door gemeenteraad

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen

Hoe ziet de bestuurlijke informatievoorziening over de inkoop van ICT eruit?

Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol?

Allereerst beoordeelt de rekenkamer de informatie over de inkoop van ICT die het college aan de gemeenteraad verstrekt. Deze informatie is voor de gemeenteraad van belang om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Vervolgens beoordelen we de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

De rekenkamer beoordeelt de kaderstelling en controle van de gemeenteraad op onderstaande normen.

Tabel 6.1. Normenkader: indicatoren en toetsaspecten

Onderwerp	Indicator	Toetsaspect
Informatievoorziening aan de raad (paragraaf 6.2)	Kwaliteit informatievoorziening	• Volledigheid • Tijdigheid • Betrouwbaarheid
Kaderstelling en controle door raad (paragraaf 6.3)	Kaderstellende rol	De raad beoordeelt: • Onderbouwing beleidskeuzes • Formulering doelen • Samenhang en integraliteit • Inzet van middelen
	Controlerende rol	De raad beoordeelt voortgang en resultaten op: • Geleverde prestaties • Inzet van middelen • Gerealiseerde effecten • Succes- en faalfactoren

De inbreng van de raad komt tot uitdrukking in raadsvergaderingen en in (voorbereidende) commissievergaderingen. In dit onderzoek is de beoordeling van de informatievoorziening gebaseerd op de vergaderverslagen van zowel de gemeenteraad als de raadscommissies ICT⁴⁵ en Inkoop in de periode januari 2006⁴⁶ tot en met juni 2007. De rekenkamer realiseert zich dat dit een relatief korte periode is, waarin ook een wisseling van raadsleden heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd is 2006 ook het jaar waarin het Servicehuis ICT startte, nieuwe ICT-inkoopvoorwaarden zijn vastgesteld en een aantal grote ICT-projecten bij de diensten is uitgevoerd.

6.2 Informatievoorziening aan gemeenteraad

De rekenkamer beoordeelt in hoeverre de informatie die de raad van het college krijgt volledig, betrouwbaar en tijdig is. Van volledige informatie is volgens de rekenkamer sprake als de informatie een goede weerspiegeling is van het ICT-inkoopbeleid. Gedacht kan worden aan informatie over het gebruik van raamcontracten van ICT en de voortgang van het Servicehuis ICT. Het college is verplicht de raad jaarlijks te informeren over de voortgang van grote ICT-projecten⁴⁷ en de bedrijfsvoering van diensten (inclusief inkoopaspecten). Van tijdige informatie is sprake wanneer de informatie op een zodanig moment openbaar wordt dat de raad daar in haar oordeelsvorming wat aan heeft. Wanneer de informatie geen materiële onjuistheden bevat, spreken we van betrouwbare informatie.

Kwaliteit informatievoorziening

In tabel 6.2 is aangegeven op welk moment ICT-inkoopgerelateerde onderwerpen door het college aan de raadscommissies en de gemeenteraad ter kennisname (tkn) zijn aangeboden en/of geagendeerd (agn).

Tabel 6.2 Behandeling ICT-inkoop onderwerpen in de raadscommissies en in de gemeenteraad

Onderwerp	Raadscommissie Inkoop	Raadscommissie ICT	Gemeenteraad
Algemene kaders			
Programmakkoord 2006-2010			26-04-2006 (agn)
Jaarplan en begroting 2007	09-11-2006 (agn)		01-11-2006 (agn) 21-12-2006 (agn)
Jaarverslag en jaarrekening 2005	08-06-2006 (agn)	14-06-2006 (agn)	21-06-2006 (agn)
Jaarverslag en jaarrekening 2006	07-06-2007 (agn)	30-05-2007 (agn)	22-06-2007 (agn)
ICT-inkoop gerelateerd			
Open Soource software			
• Business case open software strategie		21-06-2007 (agn) 31-05-2007 (agn) 11-05-2007 (agn) 21-03-2007 (agn) 31-01-2007 (agn) 13-12-2006 (agn)	21-12-2006 (agn)
• Plan van aanpak uitvoering amendement Marres (Raamcontract MS en afronding Open Source Pilots)		11-10-2006 (agn) 05-07-2006 (agn) 14-06-2006 (tkn)	01-03-2006
• Amendement Marres inzake MS en afronding Open Source pilots			
• Evaluatie en afronding Open Source pilot		15-02-2006 (agn)	
ICT-projecten			
• Overzicht en kwaliteitsverbetering uitvoering en aansturing ICT-projecten		20-06-2007 (agn) 15-02-2006 (agn)	
• Eerste overzicht grote ICT-projecten			
Voortgangsrapportage derde en vierde kwartaal 2005 Contact Center		15-02-2006 (agn)	

Hieronder gaan we kort in op de algemene informatievoorziening en de informatie aan de raad over grote ICT-projecten in het bijzonder.

Algemene informatie

De gemeenteraad ontvangt uiteraard de algemene kaders (zoals programmakkoord, jaarrekeningen en -verslagen, begroting). Hierin wordt vooral op hoofdlijnen gerapporteerd over ICT-inkoopgerelateerde onderwerpen zoals het Servicehuis ICT, het gebruik van raamcontracten, en de implementatie van basisregistraties en de naleving van inkoopprocedures (zie ook kader 6.1).

Kader 6.1 - Programmakkoord en ICT-inkoop

Uit landelijk onderzoek blijkt namelijk dat de bestuurlijke aandacht voor ICT bij gemeenten beperkt is. Slechts 64% van de gemeenten besteedt op enigerlei wijze aandacht aan ICT in het collegeprogramma⁴⁸. Het Programmakkoord 'Mensen maken Amsterdam' heeft beperkte aandacht voor ICT in de stad. Het gaat niet in op de inkoop van ICT door de gemeentelijke organisatie. Het meldt dat "Amsterdam zorgt voor een creatief en kennisintensief klimaat door o.a. samen met het rijk te investeren in nieuwe media, cultuur en ICT". Over de interne organisatie van de gemeente zegt het Programmakkoord alleen dat het huidige bestuurlijke stelsel op punten beter kan functioneren.

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. In de BVV-en geven de diensten zelf aan of zij voldoen aan de normen voor bedrijfsvoering die de gemeente hanteert. Dit doen zij onder andere op het gebied van juridische kwaliteitszorg, hetgeen een indicatie geeft van de rechtmatigheid en beheersmatigheid van inkopen. In de BVV-en beschrijven diensten namelijk hoe het staat met hun juridische kennis, mandaatregelingen, het toepassen van de algemene voorwaarden en de gemeentelijke inkoopinstructies en het beschrijven en standaardiseren van risicovolle besluitvormingsprocessen. De rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van BVV-en erg wisselend is. Zowel de beantwoording van de normen als de verbetervoorstellen worden lang niet altijd op eenduidige wijze ingevuld door diensten. Dit kan er toe leiden dat de gemeenteraad op basis van onvolledige informatie geïnformeerd wordt over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van diensten.

Omdat de kwaliteit van informatie wisselend is, plaatst de rekenkamer vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de informatie uit de BVV-en en daarmee ook bij het instrument BVV.

De raad ontvangt sinds 2004 ook informatie over ICT-inkoop via de rapportage van het college over de invulling van artikel 213a van de Gemeentewet (zie kader 6.2). Om de gemeenteraad inzicht te geven in de doelmatigheid van het gemeentelijke beleid, dienen de diensten jaarlijks bij hun jaarverslag te rapporteren over de bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsverklaring (BVV). De resultaten van de BVV-en vormen de basis voor de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarplan en Jaarverslag van de Gemeente Amsterdam.

Kader 6.2 - Invulling artikel 213a onderzoeken door de Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam informeert de gemeenteraad op twee manieren over de wettelijke verplichting om de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar beleid te toetsen (artikel 213a, Gemeentewet), namelijk via:

1. De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarplan van de gemeente (doelmatigheid)
Deze is gebaseerd op de bedrijfsvoeringsverklaringen die de diensten hebben ingevuld.
2. De paragraaf prestatiemeting bij elk resultaatgebied in het Jaarplan van de gemeente, (doeltreffendheid).

Opvallend is Amsterdam de wettelijke verplichting beduidend anders heeft ingevuld dan andere gemeenten in Nederland. De gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen om de 213a onderzoeken in te passen binnen de reguliere P&C cyclus en niet een organisatie onderdeel te belasten met het verrichten van de 213a onderzoeken. In Amsterdam wordt met de huidige invulling minder diepgaand en minder specifiek onderzoek gedaan dan in de andere G4-steden, waar jaarlijks onderwerpen geselecteerd worden die op de één of andere manier de aandacht hebben getrokken. In plaats daarvan verzamelt de gemeente Amsterdam gegevens bij haar diensten en controleert eens in de vier jaar via de Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB) of de directeuren de BVV naar waarheid hebben ingevuld.

Wanneer het gaat om specifieke informatie over ICT-inkoop dan blijkt dat de actieve informatievoorziening aan de gemeenteraad beperkt is. Veelal vroeg de raad zelf om informatie, zoals het geval is bij de informatie over Open Source software en grote ICT-projecten. Het valt de rekenkamer op dat de informatievoorziening over de stand van zaken bij grote ICT-projecten gering is en pas zeer recent op gang gekomen is. Dit is verassend omdat de gemeente in het Jaarplan 2006 constateert dat een groot aantal ICT-projecten bij diensten en bedrijven in verleden min of meer fors ontspoord zijn.

Tenslotte constateert de rekenkamer dat de tijdigheid van de informatie soms te wensen overlaat. De gemeenteraad zet kanttekening bij de tijdigheid van de informatie over de Open Source pilots en de afronding van het contract met Microsoft⁴⁹. Het evaluatierapport van de Open Source pilot was in mei 2005 afgerond en de raadscommissie voor ICT kreeg het negen maanden later toegestuurd. Volgens de wethouder werd het rapport niet bewust achtergehouden.

Informatie over grote ICT-projecten

Volgens de 'Interne instructie voor grote ICT-projecten' (2004) dient de Bestuursdienst jaarlijks het college en de gemeenteraad te informeren over de voortgang van grote ICT-projecten. Hiervoor is het van belang dat directeuren van diensten over grote ICT-projecten rapporteren aan hun wethouder.

De informatie over grote ICT-projecten is op gang gekomen door een aantal moties probeert de raad de informatievoorziening over grote projecten bij te sturen. Bij de Algemene Beschouwingen over de begroting 2006 vroeg de PvdA om een overzicht van ICT-projecten boven de € 240.000. In februari 2006 verstrekte het college een eerste overzicht van grote ICT-projecten. In juni 2007 volgde het tweede overzicht. In beide gevallen ging het om een excelsheet met daarop een omschrijving van het project, omschrijving fase project, geplande einddatum, naam leverancier, grootte budget, mate van onder-/overschrijding. Het verzoek van de raadscommissie om een dergelijk overzicht standaard bij de begroting

te leveren, werd niet door de wethouder gehonoreerd. Echter, tijdens de begrotingsbehandeling in november 2006 nam de gemeenteraad een motie van PvdA en Groen Links aan waardoor de rapportage over grote ICT-projecten voortaan in de begroting onder het kopje bedrijfsvoering wordt opgenomen⁵⁰. Overigens wil de raad niet alleen een overzicht van de kosten van ICT-projecten, maar ook inzicht in de kosten voor kantoorautomatisering.

De rekenkamer vindt de informatievoorziening over grote ICT-projecten nog steeds ontoereikend op de volgende punten:

- Niet alle diensten leven het gemeentelijke rapportageregime voor grote ICT-projecten na⁵¹. De informatievoorziening over ICT-projecten voldoet hierdoor niet aan de behoeften van de raadsleden. Het is niet compleet en het geeft de raad daarom geen goed inzicht in de (financiële) risico's van ICT-projecten.
- Uit het overzicht van grote ICT-projecten dat de raad twee keer ontving, is niet op te maken welke projecten daadwerkelijke risico's lopen. Er wordt niet aangegeven of de scope en de planning van de ICT-projecten veranderd zijn. Onlangs constateerde de gemeente zelf ook dat uit de reguliere overzichten over de stand van zaken van lopende ICT-projecten niet is op te maken welke projecten in zwaar weer verkeren⁵².

Net als de rekenkamer, constateert het college in een beleidsnotitie van maart 2007 dat informatie over grote ICT-projecten dusdanig ontoereikend is en dat het overzicht en inzicht ontbreekt om daadwerkelijk grip te houden en te sturen⁵³. Een programmamanager ICT-projecten moet het overzicht van ICT-projecten voortaan verbeteren en onderhouden. Tegelijkertijd stelt het college voor om de rapportagelijijn over grote ICT-projecten te verschuiven van Concern Organisatie naar de stuurgroep en commissie Informatievoorziening. De rekenkamer is er niet van overtuigd dat deze laatste maatregel de raad beter inzicht zal geven in de risico's van grote ICT-projecten, omdat er geen vertegenwoordigers van de gemeenteraad deelnemen aan deze commissie⁵⁴.

Conclusies

Uit de agenda's en de verslagen van de raadscommissies en de gemeenteraad blijkt dat de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad voldoende is. Het college geeft uit zichzelf informatie op hoofdlijnen. Meer diepgaande en specifieke informatie over de inkoop van ICT wordt op verzoek van de raad verstrekt. De informatie over grote ICT-projecten en bedrijfsvoeringsaspecten is niet altijd tijdig en compleet. Hierdoor is de informatie die de raad krijgt voor verbetering vatbaar.

6.3 Kaderstelling en controle door gemeenteraad

Bij de kaderstelling beoordelen we in hoeverre de gemeenteraad bij dit beleid de onderbouwing van beleidskeuzes, de formulering van doelen, samenhang en integraliteit en inzet van middelen beoordeelt. Daarnaast beoordelen we bij de controlerende rol of de raad zich uitspreekt over de geleverde prestaties, de inzet van middelen, de gerealiseerde effecten en de succes- en faalfactoren.

Kaderstellende rol

De raad stelt voornamelijk kaders voor het onderwerp Open Source software⁵⁵. Een PvdA-raadslid heeft dit onderwerp onder de aandacht van het college gebracht. In de periode 2002-2006 werden op verzoek van dit raadslid regelmatig stukken geagendeerd die betrekking hadden op de inkoop van ICT. Hij drong er in de raadscommissie ICT en de gemeenteraad via een aantal moties en amendementen op aan dat de gemeente beleid zou maken voor standaardisering van ICT, Open Source software, grote ICT-projecten, een integraal

servicecentrum voor ICT en een digitaal loket voor de burger⁵⁶. Ook stelde hij kritische vragen over de voorwaarden van ICT-inkoopcontracten (bijvoorbeeld bij de aanbesteding van een glasvezelnetwerk) en de kostenontwikkeling van bijvoorbeeld het ICT-project Contact Center.

Bij de behandeling van de business case 'Open softwarestrategie' stelde de raad vragen over het gebrek aan financiële dekking van de business case die verder op hoofdlijnen wordt behandeld. Niet alle raadsleden kunnen de discussie volgen en de wethouder verwijst daarom naar de raadscommissie voor ICT.

Controlerende rol

De raadscommissie ICT is meerdere malen geïnformeerd over de resultaten van de pilots open software. De raadsleden gingen daarbij in op de geleverde resultaten, de inzet van middelen en de succes- en faalfactoren (zoals de waarborg voor onderhoud en scholing bij de invoering van Open Source software).

Op andere aspecten van ICT-inkoop is de controlerende rol van de gemeenteraad beperkter. De raad stelt zelden vragen maar dit leidt niet tot bijstelling van het ICT-inkoopbeleid. Het Servicehuis ICT bestaat bijvoorbeeld nu anderhalf jaar en de rekenkamer zou verwachten dat de raad de voortgang van het Servicehuis in de gaten houdt. De rekenkamer constateert dat dit slechts zeer beperkt gebeurt. Sinds januari is het Servicehuis ICT slechts twee keer genoemd door raadsleden: één keer in de gemeenteraad en één keer in de raadscommissie Inkoop. De eerste keer was bij de Algemene en Financiële Beschouwingen over de Begroting 2007 in november 2006 toen een PvdA-raadslid vroeg naar de voortgang van het Servicehuis ICT. Dit gebeurde naar aanleiding van een passage in de gemeentelijke Begroting 2007: *"In het algemeen geldt dat de ombuigingen in het kader van het Servicehuis ICT een punt van zorg zijn"*. Het PvdA-raadslid vroeg het college met voorstellen te komen om de zorg voor de ontwikkeling van het Servicehuis ICT weg te nemen, zonder meteen het budget te verhogen. Het college ging hierop bij de beantwoording van vragen uit de eerste termijn niet in. Ook in de raadscommissies kwam het Servicehuis ICT slechts één keer aan de orde. Een VVD-raadslid wilde weten waarom de personele bezetting van het Servicehuis met acht fte werd uitgebreid en of dat geld niet beter besteed kon worden aan de opleiding van de huidige ICT-ers⁵⁷. Voor een antwoord verwees de wethouder Inkoop naar de portefeuillewethouder van ICT.

Een enkele keer vraagt de raad naar informatie over resultaten van ICT-inkoopbeleid, maar als de informatie er dan is, doet de raad er niets mee. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het overzicht van grote ICT-projecten dat de raadscommissie ICT graag wilde hebben. De jaarlijkse overzichten van ICT-projecten stonden in februari 2006 en juni 2007 op de agenda van de raadscommissie. Echter, bij de behandeling van het overzicht stelde de raad inhoudelijk verder geen vragen. Het verbaast de rekenkamer ook dat de raad geen vragen stelt over de informatie die uit de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag van de gemeente valt af te leiden. Terwijl de informatie daartoe wel aanleiding geeft. Uit de jaarverslagen blijkt namelijk dat het gebruik van raamcontracten voor de inhuur van ICT-dienstverlening terugloopt en dat de naleving van gemeentelijke inkoopprocedures bij de diensten niet optimaal is (kader 6.3).

Kader 6.3 - Knelpunten ICT-inkoop uit bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van de Gemeente Amsterdam worden de volgende knelpunten bij de inkoop van ICT genoemd:

- Jaarverslag 2004: "De algemene inkoopvoorwaarden voor goederen en diensten en de notie 'Inkoop en aanbesteden' blijken de verklaringen weliswaar door de diensten onderschreven, maar vanwege onbekendheid de facto door medewerkers vaak niet gehanteerd. Op deze wijze contracteert de gemeente nog te vaak ongunstige leveringsvoorwaarden van de marktpartijen"⁵⁸.
- Jaarverslag 2005: "Hoewel in 2005 veel is geïnvesteerd in de bekendmaking en het vastleggen van procedures rond inkoop en aanbesteding, blijkt uit de tussenrapportage over de rechtmatigheidscontrole van de ACAM dat de daadwerkelijke toepassing van het beleid en de procedures nog te wensen overlaat. Het toezicht op naleving van de nota inkoop- en aanbesteding, waarin de Europese richtlijnen zijn verwerkt, als ook de bestaande interne procedures zal door de diensten moeten worden geoptimaliseerd".
- Jaarverslag 2006: "Er is in 2006 ruim € 20 miljoen minder uitgegeven binnen de raamcontracten, dan de € 95 miljoen, waar in het jaarplan van was uitgegaan. Vooral de inhuur van ICT- en financiële dienstverlening is vooralsnog veel lager dan door deelnemende organisaties bij de start van de raamcontracten was ingeschat, veroorzaakt door minder inhuur van extern advies (een 100% besparing), een uitloop van meer dan een jaar voor reeds bestaande contracten of een veel groter aandeel van primaire processen, die buiten de raamcontracten kunnen vallen"⁵⁹.

Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad slechts voor een beperkt aantal aspecten van het ICT-inkoopbeleid kaders stelt en controleert. De gemeenteraad besteedt minder aandacht aan controle van resultaten van het ICT-inkoopbeleid dan aan het stellen van kaders op dat gebied. Er wordt weinig gevraagd naar de voortgang over doelstellingen, de prestaties en de inzet van middelen. Zowel bij de kaderstelling als bij haar controlerende taak stelt de raad zich vooral actief op ten aanzien van het onderwerp Open Source software.

De rekenkamer constateert dat er slechts enkele raadsleden zijn die zich actief mengen in de discussies over ICT-inkoop. Het gebrek aan kennis over ICT bij de overige raadsleden kan hiervoor een belangrijke reden zijn. In een interview met de rekenkamer merkt een gesprekspartner van de Bestuursdienst hierover op: *"De politiek heeft weinig kaas gegeten van ICT. Het onderwerp staat in de raad zelden op de agenda"*.

6.4 Conclusies

Dit hoofdstuk beoordeelt de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Conclusies informatievoorziening aan gemeenteraad

De rekenkamer is gematigd positief over de informatievoorziening aan de raad. De bestuurlijke aandacht voor ICT-inkoop is gering, zeker als de financiële omvang en risico's in ogenschouw worden genomen. De rekenkamer constateert dat het college terughoudend is met het actief verstrekken van informatie over de inkoop van ICT. Het college informeert de raad uit zichzelf op hoofdlijnen via de algemene kaders zoals het programmakkoord, de begroting, de jaarrekeningen en de jaarverslagen. Meer diepgaande en specifieke informatie over ICT-inkoop (bijvoorbeeld over Open Source software en grote ICT-projecten) ontvangt de raad als het daar zelf om vraagt.

De informatievoorziening over de stand van zaken bij grote ICT-projecten is beperkt en pas zeer recent op gang gekomen. De rekenkamer plaatst vraagtekens bij de betrouwbaarheid van zowel de BVV-en als de informatie over grote ICT-projecten. Diensten houden zich niet altijd aan de rapport-ageverplichtingen op deze terreinen, waardoor de gemeenteraad een onvolledig beeld krijgt van de bedrijfsvoering en van de grote ICT-projecten. Onlangs heeft het college verbetervoorstellen gedaan om het overzicht en het inzicht in grote ICT-projecten te vergroten. De rekenkamer is er niet van overtuigd dat deze voorstellen zullen bijdragen aan meer inzicht van de gemeenteraad in de risico's van grote ICT-projecten.

Conclusies kaderstelling en controle door de gemeenteraad

De gemeenteraad vult haar controlerende en kaderstellende taak op het terrein van ICT-inkoop beperkt in. Alleen het onderwerp Open Source software krijgt voldoende aandacht. Via moties en amendementen heeft de raad bij dit onderwerp inhoudelijk kaders gesteld voor de onderbouwing van de keuze voor Open Source software, inzet van middelen en de succes- en faalfactoren.

Op andere aspecten van ICT-inkoop, zoals het Servicehuis ICT, is de controlerende rol van de gemeenteraad beperkt. De raad stelt een enkele keer vragen over dit onderwerp, maar dit leidt niet tot bijstelling van het ICT-inkoopbeleid. Ook constateert de rekenkamer dat de gemeenteraad weinig doet met de informatie die zij krijgt over grote ICT-projecten, het gebruik van raamcontracten en de naleving van inkoop- en aanbestedingsprocedures.

Tenslotte constateert de rekenkamer dat de raadscommissie voor ICT en de gemeenteraad nog de meeste aandacht besteden aan de inkoop van ICT. De raadscommissie Inkoop besteedt relatief weinig aandacht aan inkoop. De nadruk ligt in deze commissie op andere onderwerpen zoals cultuur, lokale media en bedrijven. Er zijn slechts enkele raadsleden die zich actief mengen in de discussies over ICT-inkoop. Het gebrek aan kennis over ICT bij de overige raadsleden kan hiervoor een reden zijn. Het risico is dat de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad afhangt van een beperkt aantal raadsleden.

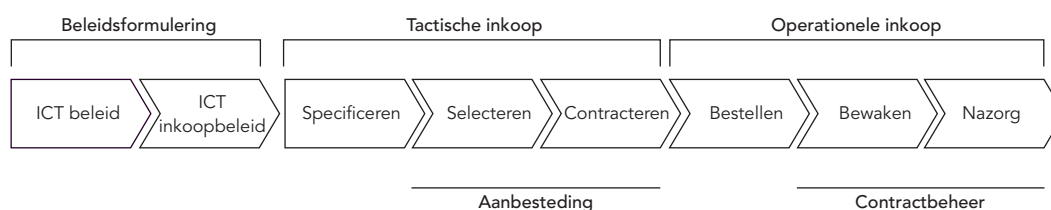
7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 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. 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 7.1. 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:

- 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.

7.2 Conclusies

7.2.1 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. 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.
- De diensten moeten 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-projecten⁶⁰. 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 wethouder⁶¹.

7.2.2 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.

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 inkoopt.

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.

7.2.3 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 7.1 – 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.

7.2.4 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 aanbestedingstrajecten 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 tussen-tijdse scopeverandering een scopeversmalling is dan leidt dit – bij gelijkblijvende kosten – tot ‘minder waar voor hetzelfde geld’. De scopeverandering bij alledrie 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.

7.2.5 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.

7.3 Hoofdconclusies

Uit ons onderzoek komt een wisselend beeld naar voren over de inkoop van ICT binnen de gemeente Amsterdam. Allereerst ziet de rekenkamer dat de gemeente de inkoop van ICT in toenemende mate professionaliseert. 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 contractbeheersystemen 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.
- Vier 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).

7.4 Aanbevelingen

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

7.4.1 College van B&W

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 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 investering 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 bedrijfs-economische 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 contract-registratiesystemen 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 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 213a). 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.

7.4.2 Gemeenteraad

9. Versterk de kaderstellende en controlerende rol voor ICT-inkoop

De gemeenteraad kan haar kaderstellende en controlerende rol over de inkoop van ICT versterken door:

- Zich regelmatig door het college van B&W te laten informeren over de besluiten van de bestuurlijke Stuurgroep Informatievoorziening.
- Naast Open source software aandacht te besteden aan andere ICT-onderwerpen, zoals het Servicehuis ICT en grootschalige ICT-projecten.
- Bij het onderwerp Open source software ook de financiële aspecten ervan (inclusief onderhoud en beheer) te betrekken.
- Het college van B&W te verzoeken dat zij jaarlijks een programma opstelt voor onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid (artikel 213a van de Gemeentewet) van de bedrijfsvoering waarbij de ICT - vanwege de kostenomvang en de risico's - één van de mogelijke onderzoeksonderwerpen is.

8 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 24 augustus 2007 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W. Met dit bestuurlijk wederhoor is gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De reactie van het college is in dit hoofdstuk opgenomen, voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

8.1 Bestuurlijke reactie van B&W

Het college reageert bij schrijven van 10 september 2007 als volgt:

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

Uw conclusies zijn in grote lijnen herkenbaar. Uiteraard is het college tevreden met de constatering dat de kosten per ICT-werkplek in Amsterdam lager zijn dan gemiddeld bij Nederlandse gemeenten terwijl de kwaliteit hoger ligt. Ook het feit dat de ICT-projecten rechtmatig zijn aanbesteed en binnen het budget blijven stemt tot tevredenheid. Blijkbaar zijn we op de goede weg. Maar de ambities van het college liggen hoger, zoals onder meer blijkt uit de notitie “Van ongeduld naar actie”. U constateert dan ook terecht dat er nog ruimte voor verdere verbetering is.

Een onderzoek als het onderhavige is per definitie een momentopname. Het college hecht er aan te memoreren dat er op dit moment een aantal grote ontwikkelingen gaande is, die de gemeentelijke organisatie en de ICT-functie fors beïnvloeden, zoals de verbetering van de dienstverlening en de ontwikkeling van de basisregistraties. Ook intern-gemeentelijke ontwikkelingen als de start van een stads-MT en de opzet van servicehuizen dragen bij aan deze dynamiek. Grotere onderlinge afhankelijkheid tussen de diensten/stadsdelen is één van de consequenties hiervan, met als gevolg een groeiende behoefte aan gemeentebrede coördinatie, ondersteund door een groeiende gezamenlijke inkoop. Dit impliceert dat de organisatie van en het beleid met betrekking tot de gemeentelijke ICT-functie voortdurend worden aangepast. Voorbeelden daarvan zijn de recente instelling van de commissie en stuurgroep Informatievoorziening (gemeentebrede aansturing van ICT-ontwikkelingen) en de ontwikkeling van het werken onder architectuur (via het Handboek Architectuur zijn afspraken gemaakt over de inrichting van de ICT). Wij zien uw aanbevelingen dus ook in het licht van deze dynamiek.

De rekenkamer pleit voor een grotere controle en meer toezicht op de praktijk in de diensttakken, tegen de algemene trend en de uitdrukkelijke wens in om de bureaucratie te verminderen. Het college van B&W houdt hiermee bij de onderstaande reacties rekening en weegt derhalve zorgvuldig af of de voorgestelde maatregelen daaraan een praktische en uitvoerbare bijdrage leveren.

Hieronder gaan wij in op de door u geformuleerde aanbevelingen.

1. Verbeter het projectmanagement van grootschalige ICT-projecten

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.

2. Bespaar op ICT-kosten bij de werkplekken

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.

3. Leef de Europese aanbestedingsregels na

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.

4. Versterken van ICT-inkoopbeleid en inkoopproces van diensten

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.

5. Verplichte deelname aan de drie ICT-raamcontracten

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 van de punten uit de nota 'van ongeduld naar actie' van het college en is onderwerp van uitwerking in het project Inkoop binnen het Bedrijfsvoeringsakkoord. 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.

6. Evalueer de voortgang van het Servicehuis ICT

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.

7. Versterk het gemeentelijk ICT-beleid

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.

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

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 diensttakdirecteuren 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.

8.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

De Rekenkamer Amsterdam is verheugd dat het college van B&W zich in grote lijnen kan vinden in de conclusies van het rekenkamerrapport. Het college ziet het rapport als een stimulans om verder te gaan op de ingeslagen weg. Uit de bestuurlijke reactie leidt de rekenkamer af dat het college aanbeveling 1 tot met 4 geheel en aanbevelingen 5 tot en met 8 gedeeltelijk overneemt.

Het college is van mening dat de rekenkamer pleit voor een grotere controle en meer toezicht in de praktijk in de diensttakken. Dit is volgens het college in strijd met de tendens en wens de bureaucratie te verminderen. De rekenkamer pleit met dit onderzoek niet voor een grotere controle en meer toezicht als doel op zich, maar voor een aantal gerichte maatregelen om de kosten te beheersen, de kwaliteit van inkoop en contractbeheer van ICT te verbeteren en nadrukkelijk te leren van ervaringen. Juist in een gemeente met circa 40 (op het gebied van ICT-inkoop) redelijk zelfstandige optredende diensten en bedrijven acht de rekenkamer 'gerichte' controle en toezicht van belang voor het doelmatig functioneren van de gemeente. Gerichte maatregelen voor controle en toezicht leveren verder betrouwbare en relevante informatie op ten dienste van:

- mogelijke kostenbesparingen;
- het naleven van gemeentebrede regels, zoals de voorgeschreven standaards, inkoopprocedures e.d.;
- het tijdig signaleren van risico's zodat snelle bijsturing mogelijk is;
- verantwoording over doelmatigheid en doeltreffendheid.

Hieronder gaan we kort in op de reactie van het college op de aanbevelingen:

1. Projectmanagement grootschalige ICT-projecten

De reactie van het college is volledig in lijn met de aanbeveling van de rekenkamer. De rekenkamer constateert verder dat bovenop de besluiten voor kwaliteitscontrole waarnaar het college verwijst (8 juli 2007), het college ook de aanbeveling van de rekenkamer overneemt om een kosten-batenanalyse en de inrichting van een projectadministratie mee te nemen.

2. Besparing op ICT-kosten van werkplekken

Hoewel het college de aanbevelingen van de rekenkamer wat betreft intentie onderschrijft, wil het college ogenschijnlijk een grote mate van vrijheid in het toepassen ervan gelet op de diversiteit tussen diensten. De rekenkamer hecht in dit verband met name aan het periodiek vergelijken van ICT-kosten per werkplek tussen diensten om het kostenbewustzijn te vergroten en te leren van 'best practices'.

3. Naleving van Europese aanbestedingsregels

Het college onderschrijft de aanbeveling om het toezicht op de naleving van Europese aanbestedingsregels door de diensten aan te scherpen, maar geeft niet aan op welke wijze dit zal gebeuren.

4. ICT-inkoopbeleid en inkoopproces bij diensten

De rekenkamer constateert dat het college het belang onderkent van geautomatiseerde inkoop- en contractbeheersystemen voor diensten.

5. Verplichte deelname aan de drie ICT-raamcontracten

De rekenkamer constateert dat het college aangeeft geen middelen te hebben om de stadsdelen te verplichten deel te nemen aan de raamcontracten voor ICT. De rekenkamer constateert echter ook dat het college via het 'Bedrijfsvoeringakkoord' op veel onderdelen met de stadsdelen overeenstemming heeft bereikt voor het professionaliseren van de inkoop. Dit had ook gekund voor deelname van stadsdelen aan de raamcontracten op het gebied van ICT.

6. Evaluatie voortgang Servicehuis ICT

Het college geeft aan een onafhankelijk rapporteur benoemd te hebben voor de meting van de resultaten van het servicehuis ICT. De rekenkamer adviseert bij deze meting nadrukkelijk ook de oorspronkelijke besparingsdoelstelling te betrekken.

7. Versterking gemeentelijk ICT-beleid

Het college geeft bij deze aanbeveling aan terughoudend te zijn met het versterken van de controle en toetsingsbureaucratie. De aanbeveling van de rekenkamer behoeft volgens de rekenkamer niet te leiden tot meer controle en bureaucratie indien gebruik wordt gemaakt van bestaande instrumenten, zoals het jaarverslag, de Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB), de Bedrijfsvoeringsverklaring (BVV), etc.

8. Informatievoorziening richting de gemeenteraad over de ICT-bedrijfsvoering

Het college onderschrijft dat via verdere toetsing de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen van de diensten nog kan worden verbeterd. De rekenkamer volgt met belangstelling de ontwikkeling van de IMB en de BVV tot volwaardige doelmatigheidsonderzoeken, zoals bedoeld in artikel 213a van de gemeentewet. Verder constateert de rekenkamer dat het college in zijn reactie niet ingaat op de aanbeveling om de gemeenteraad op frequente basis te informeren over de risico's van grootschalige ICT-projecten.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad en het college gevolg geven aan de aanbevelingen.

Bijlage 1 - Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

Bestuursdienst Amsterdam

Dhr. B. Dhondt	Inkoopadviseur Concern Inkoop, Concern Financiën
Dhr. H. Gels	Programmamanager SSC ICT, Concern Organisatie
Dhr. M. Luttikhuis	Inkoper
Mw. A. Soede	Hoofd Concern Inkoop, Concern Financiën
Dhr. B. Verleg	Projectleider dienstverlening
Dhr. J. Maessen	Directeur Bestuurs- en Managementondersteuning
Dhr. G. Wind	Topadviseur, Concern organisatie, programmamanagement

Dienst Persoonsgegevens

Dhr. P. Goedhart	Waarnemend manager van de Unit Informatiemanagement
Dhr. P. Snoek	Projectleider Nieuw Rijbewijs Document
Mw. J. van de Voort	Voormalig manager Unit informatiemanagement
Dhr. M. van Wonderen	Controller

Dienst Stadstoezicht

Dhr. L. van Eijndhoven	Directeur Bedrijfsvoering
Dhr. H. Mijnhout	Projectleider Platform Innovatief Parkeren (PIP)
Dhr. R. van der Werff	Teamleider Automatisering, Afdeling Bedrijfsvoering

GGD Amsterdam

Dhr. J. de Bruijn	Hoofd Informatisering en Automatisering
-------------------	---

Haven Amsterdam

Dhr. C. Oudendijk	Directeur Scheepvaart
Dhr. E. Verhagen	Hoofd ICT

Servicehuis ICT

Dhr. R. Blankers	Deliverymanager
Mw. I. Verschuur	Directeur Servicehuis ICT
Dhr. S. van Wijk	Manager Relatiemanagement

ACAM

Marco van Beek	Groepsmanager IT-audit
----------------	------------------------

Bijlage 2 - Vragenlijst

De vragenlijst die aan de zes onderzochte diensten is voorgelegd bestaat uit drie delen.

Deel 1 - ICT-inkoop en contracten

1. Heeft uw dienst het beleid ten aanzien van ICT beschreven in een document?

Ja/Nee

Zo ja, dan ontvangt de rekenkamer graag het document

2. Heeft uw dienst het inkoopbeleid waaronder ICT valt, beschreven in een document?

Ja/Nee

Zo ja, dan ontvangt de rekenkamer graag het document

Zo nee, kunt u hieronder een korte beschrijving wat het inkoopbeleid van ICT van uw dienst inhoudt, denk daarbij aan aspecten als:

- Gebruik van Inkoopnota van de gemeente Amsterdam
- Gebruik van mantelcontracten
- Samenwerking met andere diensten
- Inkoop gebaseerd op meerjaren automatisering/informatiseringsplan
- Wanneer uitbesteden en wanneer in eigen beheer
- Al of niet opdelen van contracten

3. Heeft uw dienst de werkprocessen en –procedures van de inkoop van ICT beschreven in een document?

Ja/Nee

Zo ja, dan ontvangt de rekenkamer graag het document

Zo nee, kunt u hieronder een korte beschrijving geven van de procedures en processen, denk daarbij aan aspecten als:

- Verdeling van verantwoordelijkheden bij afsluiten contracten en doen van bestellingen
- Gebruik van ICT-inkoopvoorwaarden gemeente Amsterdam (zie ook vraag 5)
- Gebruik eigen inkoopvoorwaarden
- Gebruik van inkoop-/bestelsysteem (zie ook vraag 6)
- Gebruik van standaardformulieren
- Inschakelen van expertise van derden
- Archiveren van contracten

4. Wie is binnen uw dienst verantwoordelijk voor de inkoop van ICT?

Bij kantoorautomatisering:

Bij 'niet-reguliere' ICT-projecten (maatwerk):

5. Hanteert uw dienst (wel eens) de ICT-inkoopvoorwaarden d.d. 17 januari 2006 van de gemeente?

Ja/Nee

Zo ja, in welke gevallen worden de ICT-inkoopvoorwaarden gehanteerd:

Zo nee, waarom worden de ICT-inkoopvoorwaarden niet gehanteerd:

6. In welke gevallen maakt uw dienst gebruik van een geautomatiseerd inkoop-/bestelsysteem voor de inkoop van ICT?

7. Is met het geautomatiseerd inkoop-/bestelsysteem voor de inkoop van ICT het volgende mogelijk?

Automatische bestelling: Ja/Nee
Automatische afboeken van bestelling en facturen: Ja/Nee
Registratie contracten: Ja/Nee
Termijnbewaking van contracten: Ja/Nee
Budgetbewaking: Ja/Nee
Bewaking van contractvoorwaarden (niet financieel): Ja/Nee

8. In welke gevallen zet uw dienst juridische kennis in om contracten te beoordelen?

9. Uit welke organisatie betreft uw dienst deze juridische kennis en waarom?

Uw eigen dienst, omdat:
Elders binnen de gemeente, omdat:
Buiten de gemeente (inhuur juridische expertise), omdat:

10. Huurt uw dienst de begeleiding van aanbestedingsprocessen (wel eens) extern in?

Zo ja, in welke gevallen wordt er extern ingehuurd:

11. De rekenkamer heeft op basis van het concept jaarverslag 2006 van uw dienst de onderstaande bedragen gevonden met betrekking tot ICT. Per regel wil de rekenkamer weten welk deel (bedrag of percentage) daarvan onder een raamcontract van de gemeente valt ("Hardware" en "ICT-dienstverlening") en indien een deel niet onder het raamcontract valt wat de reden daarvan is.

Format/ naam "IN TE VULLEN PER DIENST"

Regelnummer

Omschrijving

Bedrag €€)

Gedeelte raamcontract
gemeente

Reden indien het niet
geheel onder het
raamcontract valt

12. Onder ICT-kosten verstaan wij de aanschaf van hardware en software, dienstverlening door derden ten behoeve ICT, onderhoudscontracten e.d. De afschrijvingslasten en de kosten eigen personeel vallen hier niet onder de ICT-kosten. Geeft het totaal van bovenstaande bedragen het juiste beeld van de kosten van ICT in 2006 van uw dienst?

Ja/Nee

Zo nee, welke bedragen zouden moeten worden aangepast en op welke wijze:

Deel 2 – ICT-kosten per werkplek

Het tweede deel van de vragenlijst betreft de kosten in 2006 die gemoeid zijn met de werkplekken van uw dienst. Onderaan de vragenlijst is ruimte om opmerkingen te plaatsen.

Afbakening werkplek				
• De werkplek bestaat uit: • De PC's en laptops met toebehoren. • Een standaard set aan kantoorautomatisering-software: tekstverwerking-, spreadsheet-, presentatie-, e-mailprogramma's en intranet. • Het netwerk. • De file-, mail- en printservers. • De helpdesk en bijbehorende vormen van ondersteuning				
Gebruikte ICT-infrastructuur				
1	Desktop operating systemen			
2	Server operating systemen			
3	Type client server	Fat client/thin client/beide		
4	Zijn werkplek services uitbesteed?	Ja/nee Zo ja, welke services:		
Personele omvang van het KA beheer		# fte	# vacatures	# fte inhuur
5	Helpdesk			
6	Desktop beheer			
7	Netwerk beheer (w.o. kabels, routers, modems tot aan de 'uitgang' voor het Internet)			
8	Server beheer (w.o. mailserver, printserver, persoonlijke opslagruimte gebruikers)			
Jaarlijkse kosten van werkplekken		Kosten	Opmerkingen	# fte inhuur
9	Software aanschaf en onderhoud (exclusief netwerk)			
10	Hardware aanschaf en onderhoud (exclusief netwerkkosten, zie volgende vraag) (v.w.b. 'printer/copier apparaten' alleen het printdeel naar rato van "#printjes/# kopietjes")			
11	Netwerk aanschaf en onderhoud (hardware en software)			
12	Datacommunicatie (contract met telecomprovider exclusief telefoonverkeer; inclusief kosten externe uitwijkvoorziening)			
13	Kosten (eventuele) uitbestede beheertaken			
14	Overige kosten			

Service level desktop Geef per aspect het level van toepassing aan:		Level 1	Level 2	Level 3
15	Standaard software op elke werkplek	Basis office suite	Level 1 + Interme	Level 2 + design & graphics tools
16	Installatie aanvullende software	< 10 werkdagen	< 3 werkdagen	< 1 werkdag
17	Netwerk aanschaf en onderhoud (hardware en software)	90% < 2 werkdgn	90% < 1 werkdag	90% < 0,5 werkdg
18	Vernieuwing pc's	< 5 jaar	< 3 jaar	< 2jaar
19	Aanmaken account	< 3 werkdagen	< 1 werkdag	< 0,5 werkdag
20	Inbelservices	Geen	Beperkt	All users
21	Beschikbaarheid desktop (Percentage van openingstijden servicedesk)	> 95%	> 98%	> 99%
Service level servicedesk Geef per aspect het level van toepassing aan:		Level 1	Level 2	Level 3
22	Openingstijden	Ma-vrij 8 - 18	Ma – vrij 7 - 21	Ma – zo 7 – 21
23	Oplostijden incidenten	90% < 5 werkdgn	90% < 2 werkdgn	90% < 1 werkdag
24	Aanmaken nieuwe mailbox	< 3 werkdagen	< 2 werkdagen	< 1 werkdag
25	Opslagcapaciteit van e-mail per gebruiker	< 50 MB	< 100MB	> 100MB
26	Aantal calls per jaar (open vraag)			
Service level printerservices Geef per aspect het level van toepassing aan:		Level 1	Level 2	Level 3
27	Vervangen van toner	< 3 werkdagen	< 2 werkdagen	< 1 werkdag
28	Installeren nieuwe printer	< 3 werkdagen	< 2 werkdagen	< 1 werkdag
Service level logistieke diensten Geef per aspect het level van toepassing aan:		Level 1	Level 2	Level 3
29	Installatie pc's nieuwe werkplek	< 5 werkdagen	< 3 werkdagen	< 1 werkdag
30	Verhuizing tussen verschillende panden	0,5 verhuizing per pc per jaar	1 verhuizing per pc per jaar	> 1 verhuizing per pc per jaar
Service level systeem en netwerkbeheer Geef per aspect het level van toepassing aan:		Level 1	Level 2	Level 3
31	Herstel server na incident	90% < 2 werkdgn	90% < 1 werkdag	90% < 0,5 werkdg
32	Uitwijkvoorziening na calamiteit	Geen	< 5 werkdagen	< 2 werkdagen
33	Herstellen gebruikersbestanden	90% < 2 werkdgn	90% < 1 werkdag	90% < 0,5 werkdg
34	Opgeven kosten netwerk omvat	LAN bekabeling WAN bekabeling	Level 1 + telefoon	Level 2 +
35	Opgeven kosten netwerk omvatten	LAN hardware WAN hardware	Level 1 + telefoon	Level 2 +
36	Opgeven fte netwerkbeheer omvatten	LAN hardware	Level 1 + WAN hardware	Level 2 + telefoon
Omvang KA omgeving van de dienst		Aantal	Opmerkingen	
37	Aantal fte werkzaam			
38	Aantal werkplekken			

39	Aantal laptops		
40	Aantal pc's		
41	Aantal printers (excl. 'printer/copier')		
42	Aantal 'printer/copier apparaten'		
43	Aantal servers		
44	Aantal bedrijfslocaties		

Ruimte voor opmerking

Vraag	Opmerking

Deel 3 – Contractbeheer ICT-project

Op basis van het gesprek met u en nader onderzoek van de rekenkamer is besloten om het project “IN TE VULLEN PER DIENST” van uw dienst in het onderzoek te betrekken. Binnen de gemeente wordt veelal door het projectmanagement gebruikgemaakt van Prince2. Om die reden hanteren wij de termen van Prince2.

Voor een eerste beoordeling verzoeken wij u de volgende documenten van het project ons toe te zenden:

- Project Brief, of een soortgelijk document.
- Gunningsverslag.
- Project Initiation Document inclusief begroting (PID), of een soortgelijk document.
- Business Case, of een soortgelijk document. Indien de Business case tussentijds is aangepast. Ontvangen wij ook graag de aangepaste versies.
- Lessons Learned Report, of een soortgelijk document.
- End Project Report, of een soortgelijk document.
- Project audits/auditverslagen (initiële, periodieke en afsluitende) van de externe auditor.

Tot slot heeft de rekenkamer de volgende vraag. Op welke wijze zijn tijdens de uitvoering de projectfinanciën geadministreerd en bewaakt?

Beschrijving administratie projectfinanciën:
Beschrijving bewaking projectfinanciën:

Bijlage 3 - Lijst van afkortingen en begrippen

BDA	Bestuursdienst Amsterdam
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.
BVV	Bedrijfsvoeringsverklaring van een dienst
CMDB	Configuration Management Database
Demandmanagement	Een constellatie van processen, rollen en activiteiten om: • de vraag van de gebruikers (organisaties) te organiseren en deze te vertalen in efficiënte toepassingen en het effectieve gebruik van informatiesystemen • uitvoering te geven aan het Contract- en Service level management naar de leverancier(s) toe
Desktopbeheer	Taken van een helpdesk om individuele PC's te beheren bijvoorbeeld om accounts aan te maken, software te installeren, PC's te vernieuwen en storingen te verhelpen.
DPG	Dienst Persoonsgegevens
DST	Dienst Stadstoezicht
EKD	Elektronisch Kinddossier
GBS	Gemeentelijk Bevolkingssysteem
GGD	Geneeskundige en Gezondheidsdienst Amsterdam
GHA	Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam
HHU	Handhaafuitrusting
HMS	Haven Management Systeem
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
KA	Kantoorautomatisering
Logistieke diensten	Diensten van een helpdesk om nieuwe werkplekken te installeren en verhuizingen tussen bedrijfslocaties te realiseren.
Materiële kosten	Kosten van alle hardware, software, datacommunicatie die nodig is om een werkplek operationeel te hebben.
NRD	Nieuwe Rijbewijs Document
Personele kosten	Kosten van een standaard werkplek die samenhangen met het beheer en onderhoud van kantoorautomatisering
PID	Project Initiation Document, document dat gebruikt wordt bij Prince2 om het contract met de project stuur-groep aan te duiden. Het contract beschrijft de producten en kwaliteitseisen waaraan het product moet voldoen.
PIP	Platform Innovatief Parkeren, een project van Dienst Stadstoezicht

PMS	Parkeer Management Systeem
Prince2	PRojects IN Controlled Environment, een gestructureerde methode voor effectief projectmanagement
RDW	RDW was oorspronkelijk de afkorting van Rijksdienst voor het Wegverkeer. In 1996 is de RDW een zelfstandig bestuursorgaan geworden. Sindsdien gaat de RDW niet langer als 'Rijksdienst voor het Wegverkeer' door het l even, maar als RDW.
Servicedesk	Helpdesk die door gebruikers gebeld kan worden om incidenten op te lossen, mailbox aan te maken, etc.
SHI	Servicehuis ICT
SLA	Service Level Agreement, ook wel bekend als <i>Diensten Niveau Overeenkomst (DNO)</i> , is een overeenkomst tussen een dienstverlener en een klant waarbij een minimaal aanvaardbaar serviceniveau wordt vastgelegd
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.
Thin client	Systeem waarbij software niet op alle werkstations wordt geïnstalleerd, maar op centrale servers waarop alle werkstations zijn aangesloten.

Bijlage 4 - Beleidsdocumenten inkoop en/of ICT

• Beleidsnotitie ICT-standaardisatie	November 2004
• Business case SSC ICT	Maart 2005
• Criteria en normen voor grote ICT-projecten	Oktober 2004
• Gedragscode gebruik van ICT-middelen	Mei 2007
• Grote ICT-projecten, beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering	Maart 2007
• Handboek Architectuur. De samenhang in de organisatie organisatie en de informatievoorziening van de Amsterdam	April 2007
• ICT en de stad Amsterdam. Beleid en programma 2002-2005	Januari 2002
• ICT-inkoopvoorwaarden van de gemeente Amsterdam	Januari 2006
• Inrichtingsplan SSC ICT	December 2004
• Jaarplan /begroting 2006	Juni 2006
• Meerjarenplan informatiemanagement	November 2005
• Nota 'Van ongeduld naar actie'	Juli 2006
• Nota inkopen en aanbesteden	November 2005
• Onderzoek naar de ICT-kosten in de gemeente Amsterdam	April 2005
• Onderzoek Shared Service Concept	Mei 2004
• Organisatie van de Informatie Voorziening. Bestuurlijke en ambtelijke lijnen opdrachtgever & opdrachtnemer	Juni 2006
• Overzicht ICT-projecten	Juni 2007
• Overzicht ICT-projecten	Januari 2006
• Programmakkoord 2006-2010 'Mensen maken Amsterdam'	April 2006
• Programmaplan Basisregistraties & ICT-infrastructuur	November 2005
• Realisatieplan SSC ICT	Januari 2005
• SSC ICT 2006. Werkplan voor transitie en voorbereiden transformatie	Juni 2006
• Statuut Informatievoorziening	Oktober 2004
• Tips en wenken om succesvol in te kopen. Hoe worden we professioneler als opdrachtgever?	Maart 2005
• Van businesscase naar startpositie SSC ICT	September 2006

Bijlage 5 - Raamcontracten ICT

Raamcontract	Korte omschrijving
Hardware (€ 3,5 miljoen)	Voor hardware zijn raamcontracten afgesloten met twee leveranciers. De contracten omvatten de levering van zakelijke werkstations, beeldschermen, notebooks en printers. De raamcontracten zijn ingegaan op 1 december 2003 en hadden een looptijd van drie jaar met de mogelijkheid het contract twee keer met een jaar te verlengen. November 2006 is dat voor de eerste keer gebeurd. In 2005 zijn via het raamcontract 3.090 werkstations, 3.673 monitors, 312 notebooks en 274 printers aangeschaft.
ICT-dienstverlening (€ 5 miljoen)	Het raamcontract ICT-dienstverlening omvat vijf percelen: 1) Management en Consultancy, 2) Systeemontwikkeling en Onderhoud, 3) Beheer en Ondersteuning, 4) Testen en Beveiliging en 5) Kwaliteitsbewaking. Voor elk perceel zijn vijf leveranciers geselecteerd. Alle gemeentelijke organisatieonderdelen kunnen deelnemen aan het raamcontract, hiertoe dienen zij een akkoordverklaring af te geven. Hiermee verplichten ze zichzelf alleen nog bij de geselecteerde leveranciers ICT-dienstverlening af te nemen. In de periode 2005-2006 zijn totaal 176 opdrachten verstrekt binnen het raamcontract ICT-dienstverlening. Het merendeel van deze opdrachten is geplaatst binnen de percelen 2 en 3. In totaal hebben veertien diensten en bedrijven en zes stadsdelen gebruik gemaakt van het raamcontract.
Microsoft kantoorautomatisering- software (€ 2,4 miljoen)	September 2002 is na een Europese aanbesteding een raamcontract gesloten met PC-Ware voor de levering van kantoorautomatiseringsoftware van Microsoft, de zogeheten Enterprise Agreement. Het contract kent een looptijd van drie jaar, met de optie eenmaal te verlengen met drie jaar. Eind 2005 is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Op dat moment zijn ook opnieuw de deelnemers aan het raamcontract vastgesteld. Voor de periode 2005-2008 nemen 23 diensten/bedrijven en 11 stadsdelen deel aan het raamcontract. Het totale aantal werkplekken binnen het contract bedraagt 14.223.

Bron: Inkoopvolume 2006, zie ook 'Gemeente Amsterdam, Concern Financiën, Concern Inkoop, 'Overzicht van raamcontracten, 2006- jaarrapportage'.

Eindnoten

- 1 Naast de gemeentesecretaris is de concept-nota van bevindingen binnen de Bestuursdienst ook voorgelegd aan de directeur van de Directie Bestuur- en Managementondersteuning (BMO), de directeur Directie Concern Organisatie (CO) en het hoofd van de afdeling Concern Inkoop (Directie Concern Financiën, afdeling Markt en Overheid).
- 2 Het onderwerp 'inkoop' is opgenomen in het onderzoeksprogramma 2006 van de Rekenkamer Amsterdam. Vanwege de uitvoering van de verzoekonderzoeken 'Vereveningsfonds' en 'Meetbaarheid gemeten in 2006', is de uitvoering van het onderzoek verschoven naar de eerste helft van 2007.
- 3 Gemeente Amsterdam, 'Beantwoording schriftelijke vragen raadslid mevrouw S. Gazic', juli 2007.
- 4 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, 'Jaarplan gemeente Amsterdam 2006', p.447.
- 5 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Concern Organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.
- 6 Gemeente Amsterdam, Werkgroep Inkopen en Aanbesteden, 'Nota inkopen en aanbesteden voor de gemeente Amsterdam', november 2005.
- 7 In het vervolg van het rapport behandelt de rekenkamer het Servicehuis ICT als een dienst.
- 8 De volgende diensten maken gebruik van het Servicehuis ICT: Bestuursdienst Amsterdam, Dienst Advies en Beheer, Dienst Belastingen, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Dienst Persoonsgegevens, Dienst Werk en Inkomen, Facilitair Bedrijf, Ontwikkelingsbedrijf, Dienst Zorg en Samenleving. Bron: Servicehuis ICT, 'Maquette Servicehuis ICT', mei 2007.
- 9 Gemeente Amsterdam, Werkgroep Inkopen en Aanbesteden, 'Nota inkopen en aanbesteden voor de gemeente Amsterdam', november 2005.
- 10 Gemeente Amsterdam, 'Jaarplan 2006', p. 377.
- 11 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Afdeling Inkoop, 'Overzicht van raamcontracten, 2006- jaarrapportage'.
- 12 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Informatisering, 'Criteria en normen voor grote ICT-projecten', oktober 2004.
- 13 Zie bijlage 3 voor omschrijving van het begrip demandmanagement.
- 14 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Concern organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.
- 15 Gemeente Amsterdam, Concern Financiën, Concern Inkoop, 'Overzicht van raamcontracten, 2006- jaarrapportage'.
- 16 Pentascope, 'Van actie naar resultaat. Eindrapportage Business case ICT. Een onderzoek naar de besparingsmogelijkheden op ICT en een perspectief op meer toegevoegde waarde van ICT', maart 2007.
- 17 Dit wordt ook geconstateerd in de in opdracht van de gemeente uitgevoerde Business case ICT. Pentascope, 'Van actie naar resultaat. Eindrapportage Business case ICT. Een onderzoek naar de besparingsmogelijkheden op ICT en een perspectief op meer toegevoegde waarde van ICT', maart 2007.
- 18 Binnenlands Bestuur, 'Op zoek naar de grootste gemene deler', door A. de Vos, 25 mei 2007.
- 19 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Concern organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.
- 20 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Concern organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.

- 21 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Concern Inkoop, '*Deelname bestaande raamcontracten*', april 2007.
- 22 Hier is gekeken naar de deelname van raamcontracten door het Servicehuis ICT zelf en niet naar de deelname door diensten die zich bij het Servicehuis hebben aangesloten.
- 23 Voor het Servicehuis ICT geldt dat zij in 2006 kantoorwerkplekken afnam van het Facilitair Bedrijf Amsterdam (FBA). Het FBA verzorgde tegen betaling de inrichting van de werkplek, dus ook de aanschaf van de hardware en de softwarelicenties en het beheer. Via FBA nam het Servicehuis deel aan het raamcontract voor MS software.
- 24 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Concern Inkoop, '*Memo Hoofdpijnen raamcontracten Hardware*', augustus 2005.
- 25 Gebaseerd op de concept jaarverslagen 2006 en aanvullende informatie van de diensten.
- 26 Hier is gekeken naar de deelname van raamcontracten door het Servicehuis ICT zelf en niet naar de deelname door diensten die zich bij het Servicehuis hebben aangesloten.
- 27 Het overgrote deel van het deel (€ 4,0 miljoen van de € 4,7 miljoen) van de ICT inkopen dat niet via raamcontracten wordt ingekocht, is verplicht inbesteed bij het FBA en het SHI. Deze zijn in de beoordeling van de Bestuursdienst niet aangemerkt als raamcontractpartij, waardoor slechts een percentage van 12% wordt gehaald.
- 28 Gemeente Amsterdam, '*Jaarverslag 2006*', p. 270.
- 29 De rekenkamer heeft bij het Servicehuis ICT gekeken naar de ICT-kosten voor een werkplek binnen de organisatie. De ICT-kosten die deelnemende diensten maken zijn daar buitengelaten.
- 30 De kosten voor kantoorautomatisering zijn zoveel mogelijk gecorrigeerd voor specifieke omstandigheden van diensten, zodat de kosten vergeleken kunnen worden. Voorbeelden van specifieke omstandigheden zijn 24 uursdiensten (Haven Amsterdam, Dienst Stads-toezicht, GGD Amsterdam), 'Parkeer en bel' (Dienst Stadstoezicht), en BRI (basisregistratie Dienst Persoonsgegevens).
- 31 De ICT-kosten van de Nederlandse gemeenten zijn afkomstig uit onderzoeken van Berenschot bij tien grote gemeenten (> 100.000 inwoners en gemiddeld 1.500 werkplekken) en vijf middelgrote (30.000 tot 100.000 inwoners) gemeenten. De onderzoeken zijn uitgevoerd tussen 2003 en 2007. De ICT-kosten van deze gemeenten variëren van € 2.000 tot € 2.900 per werkplek per jaar als maximum.
- 32 Eind 2003 bedroeg volgens het '*Onderzoek naar de ICT-kosten*' in de gemeente Amsterdam het aantal ICT werkplekken van de gemeente Amsterdam 16.797.
- 33 Naast thin client werkstations heeft de GGD ook fat client werkstations en laptops in gebruik. De rekenkamer heeft bij de berekeningen aangenomen dat de GGD 918 thin clients, 102 fat clients en 80 laptops heeft.
- 34 Welke kant de balans uitslaat, is afhankelijk van de specifieke situatie en van wensen ten aanzien van flexibiliteit en dienstverlening. De Bestuursdienst heeft dit destijds laten onderzoeken voor hun specifieke situatie. Hieruit bleek dat een fat client systeem bij de bestuursdienst goedkoper is.
- 35 Voor de kosten per fte maakt de rekenkamer gebruik van de aanname dat de kosten van één medewerker (fte) voor de helpdesk en desktopbeheer € 40.000 bedragen en voor netwerk- en serverbeheer € 55.000. De kosten van het management van deze medewerkers is naar rato meegenomen.
- 36 KPMG, '*Programmamanagement leidt tot betere projectresultaten*', 2004.
- 37 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Informatisering, '*Criteria en normen voor grote ICT-projecten*', oktober 2004.
- 38 De Europese aanbestedingsprocedure van het project van de GGZ is door de ACAM positief beoordeeld. Bron: ACAM Accountancy & Advies, '*Toetsen procedure europees aanbesteden*', EKD/JGZ, maart 2004.
- 39 Bron: KPMG, '*Programmamanagement leidt tot betere projectresultaten*', 2004.

- 40 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Informatisering, 'Criteria en normen voor grote ICT-projecten', oktober 2004.
- 41 Dienst Stadstoezicht, 'Projectevaluatie PIP', juni 2005.
- 42 Sysqa BV, 'Periodieke auditrapportage', november 2006.
- 43 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Concern organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.
- 44 Raadscommissie voor Ruimtelijke Ordening, Grondzaken, Waterbeheer en ICT (voorheen: Raadscommissie voor Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Zeehaven en Luchthaven en Informatie- en Communicatietechnologie).
- 45 Raadscommissie voor Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop.
- 46 De beleidsnotitie 'Criteria en normen voor grote ICT-projecten' (oktober 2004) vermeldt dat de directeur van een dienst de portefeuillehoudende wethouder en de directie Informatisering dient te informeren over een groot ICT-project. Grote ICT-projecten zijn projecten met een projectbudget groter dan de Europese aanbestedingsgrens en een aanzienlijke ICT component. De wethouder rapporteert aan het college en de gemeenteraad hierover.
- 47 SGB0, 'Onderzoek naar aandacht voor ICT in collegeprogramma's', juni 2006.
- 48 Gemeenteblad, 'Raadsnotulen', 1 maart 2006.
- 49 Gemeenteblad, 'Motie raadslid Gazic inzake de begroting voor 2007 apart overall overzicht ICT-projecten en kantoorautomatisering (608)', 22 november 2006.
- 50 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Concern organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.
- 51 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Concern organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.
- 52 Commissieflap, 'Overzicht ICT-projecten > € 211.000', agendapunt 19, raadscommissie ROW, 20 juni 2007.
- 53 Aan de commissie Informatievoorziening nemen deel: de Burgemeester, de portefeuillehouder ICT van de centrale stad, de voorzitter van het Algemeen Bestuur van het SSC ICT, de portefeuillehouder ICT namens de stadsdelen, een lid namens de Stuurgroep Informatievoorziening, de gemeentesecretaris, een stadsdeelsecretaris en de directie van Concern Organisatie. De Stuurgroep Informatievoorziening bestaat uit tien directeuren van diensten en de stadsdeelsecretaris van Westerpark.
- 54 Hieronder verstaan we software die door iedereen zonder licentiekosten kan worden verkregen en die door de gebruikers zelf kan worden aangepast.
- 55 Zie: 'Motie raadslid Marres c.s. inzake de begroting voor 2003' Gemeenteblad, afd. 1, nr. 881, 18 december 2002, 'Motie raadslid Marres c.s. inzake de begroting voor 2003 (versterking kostenbesparing op ICT beheer en innovatie binnen het concern Gemeente Amsterdam)' (Gemeenteblad, afd. 1, nr. 848, 18 december 2002) en de 'Motie raadslid de heer Marres inzake het controle op het project Contact Center' Gemeente Amsterdam (Gemeenteblad, afd. 1, nr. 203, 13 april 2005).
- 56 Raadscommissie voor Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en Recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop, 'Raadscommissieverslag', 9 november 2006.
- 57 Gemeente Amsterdam, 'Jaarverslag/-rekening 2004', p. 449-451.
- 58 Gemeente Amsterdam, 'Jaarverslag 2006', p. 268 – 271.
- 59 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Informatisering, Criteria en normen voor grote ICT-projecten, oktober 2004.
- 60 Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Concern organisatie, 'Grote ICT-projecten. Beleidsnotitie over de kwaliteitsverbetering in aansturing en uitvoering', maart 2007.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 522 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl