

**0100010001010**

**ONDERZOEK ICT-BEHEER  
VAN DE GEMEENTE RAALTE  
2002-2008**

**DE REKENKAMER RAALTE  
AUGUSTUS 2009**

11001010010000001110011  
00111010001101111001000  
11001101011001000000111  
00000010011110111011001  
111001010011111



## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1   Opzet van onderzoek</b>	<b>7</b>
1.1 Onderzoeksvragen	7
1.2 Aanpak onderzoek	7
1.3 Reikwijdte en scope van dit onderzoek	8
<b>2   Resultaten</b>	<b>9</b>
2.1 De wijze waarop de besluitvorming rondom de beëindiging van het contract heeft plaatsgevonden	9
2.2 Voorbereiding van de gemeente Raalte op de situatie na de outsourcingperiode	13
2.3 Doeltreffend en doelmatig besteden van middelen	15
<b>3   Bevindingen</b>	<b>19</b>
<b>4   Conclusies</b>	<b>21</b>
<b>5   Aanbevelingen</b>	<b>23</b>
<b>6   Bijlagen</b>	<b>25</b>
a Literatuurlijst	26
b Normenkader ICT onderzoek	28
c Respondenten	31
<b>7   Bestuurlijke reactie</b>	<b>33</b>
<b>8   Nawoord Rekenkamer Raalte</b>	<b>35</b>

11001010010000001110011  
00111010001101111001000  
11001101011001000000111  
00000010011110111011001  
1110010100101111



## Voorwoord

Het ICT-beheer van de gemeente Raalte was bij de Rekenkamer Raalte een onderzoeks-  
onderwerp dat al de nodige tijd de nodige belangstelling kende. Hoewel er dus al vaker over was  
gesproken, kwam dit onderwerp pas op de groslijst voor 2008. In de loop van datzelfde jaar is  
ook definitief besloten het ter hand te nemen en te streven naar een afronding van het onderzoek  
in het eerste half jaar van 2009. Reeds vanaf 2007 is ook, onder andere in overleggen met het  
managementteam van de gemeente Raalte, de outsourcing een paar keer aan de orde geweest.  
Evenals bij het onderzoek “zwembad Tijenraan” is het bureau ConQuaestor geselecteerd  
dit onderzoek te gaan uitvoeren, nadat de Rekenkamer Raalte de onderzoeksopzet en de  
onderzoeksvragen had geformuleerd naar aanleiding van de nodige voorstudie.

Vanwege deze “dubbelslag” zal door ConQuaestor, gezien de geconstateerde paralleliteit in  
beleids-en besluitvormingsprocessen bij beide onderzoeken, ook nog een derde onderzoek  
worden uitgevoerd. Dit paralleliteitsonderzoek zal naar alle waarschijnlijkheid vlak na de  
zomervakantie worden aangeboden aan de gemeenteraad van Raalte.

Nu dus eerst het onderzoek naar het ICT-beheer.

11001010010000001110011  
00111010001101111001000  
11001101011001000000111  
00000010011110111011001  
1110010100101111



## Opzet van onderzoek

Hieronder wordt kort de centrale onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek naar het ICT-beheer in de periode 2002-2008 beschreven.

### Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor dit onderzoek zijn in onderstaand kader weergegeven.

- 1. Op welke wijze heeft de besluitvorming rondom de beëindiging van het contract met Getronics Pink Roccade plaatsgevonden?**
  - a. Hoe is de procedure gelopen rondom de beëindiging van het contract?
  - b. Heeft de outsourcing voldaan aan de vooraf gestelde eisen?
  
- 2. Is de voorbereiding van de gemeente Raalte op de situatie naar de outsourcingperiode adequaat geweest?**
  - a. Hoe is de procedure gelopen?
  - b. Was de inhoudelijke voorbereiding voldoende?
  - c. Is er tijdig gestart met de voorbereiding gegeven de planning van de gemeente Raalte?
  
- 3. Zijn de middelen besteed aan het ICT beheer in de periode 2002-2008 doeltreffend en doelmatig besteed?**

### Aanpak onderzoek

Het onderzoek kent een aanpak die bestaat uit zes fasen. Deze fasen zijn:

- 1 | Projectvoorbereiding;
- 2 | Opstellen normenkader;
- 3 | Dataverzameling;
- 4 | Analyse;
- 5 | Opstellen conclusies en aanbevelingen;
- 6 | Eindrapportage.



Afbeelding 1: Een aanpak in zes fasen

Na de projectvoorbereiding is het normenkader geformuleerd (zie bijlage B). Dit normenkader dient voor de toetsing van de onderzoeksvragen. Daarna heeft de dataverzameling voor dit onderzoek op twee manieren plaatsgevonden. In het kader van het onderzoek zijn de meest relevante documenten gericht op het beantwoorden van de onderzoeksvragen bestudeerd (zie literatuurlijst, bijlage A). Naast dossieronderzoek is door middel van interviews gezien hoe de besluitvorming rond ICT-beheer is verlopen, de voorbereiding naar de outsourcingperiode is geweest en is ingegaan op het doeltreffend en doelmatig besteden van middelen. Hiervoor zijn interviews met betrokken ambtenaren gehouden (zie bijlage C). Het opgestelde normenkader heeft als leidraad gediend voor de inhoud van de gesprekken.

### **Reikwijdte en scope van dit onderzoek**

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de procedurele gang van zaken aangaande bevoegdheden van de gemeenteraad en heeft niet als doel gehad het ICT-beheer van de afgelopen jaren inhoudelijk te evalueren.





## Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de dataverzameling (fase 3) besproken. De opbouw van dit hoofdstuk volgt het normenkader, zie bijlage B.

### 2.1 | De wijze waarop de besluitvorming rondom de beëindiging van het contract heeft plaatsgevonden

De gemeente Raalte heeft vanaf 2002 het ICT-beheer volledig uitbesteed aan Getronics Pink Roccade, hierna Getronics genoemd. In 2006 en 2007 is het contract met Getronics opgezegd én verlengd.

#### 2.1.1 | Procedure rondom de beëindiging van het contract

Het oorspronkelijke contract is in maart 2006 opgezegd aangezien de gemeente Raalte ontevreden was over de kwaliteit van de dienstverlening (adviesnota B&W vergadering 29 maart 2006). Onder dit besluit lag geen onderzoek en of businesscase ten grondslag. Ook is de reden waarom de gemeente Raalte ontevreden was niet verder uitgewerkt met (onderzoeks) gegevens. In het onderzoek hebben de respondenten een mondelinge toelichting gegeven op het besluit. Belangrijkste reden om het contract te beëindigen was de (negatieve) bestuurlijke ervaring aangaande de projectuitvoering door Getronics gedurende de nieuwbouw. In 2002 was al specifiek voor een eindig contract (zie onderstaand kader). Eind 2006 (vergadering van 17 oktober 2006) is door B&W besloten tot het intrekken van de opzegging van het contract met Getronics.

“Contract uitbesteding wordt aangegaan voor periode 2003 t/m 2005, met optie tot verlenging. Derhalve op het moment van centrale huisvesting (in de loop van 2005) zullen contracten herzien moeten worden naar de dan actuele situatie.”

Bron: Besluit tot aanbesteding, B&W 18 juni 2002

Op 26 maart 2007 heeft B&W het contract met Getronics opnieuw beëindigd. Een nieuwe mogelijkheid, samenwerken met de gemeente Deventer, deed zich echter voor. Om deze mogelijkheid te onderzoeken is het contract met Getronics in 2007 nogmaals voor 1 jaar verlengd. Daarbij heeft geen kosten-batenanalyse plaatsgevonden. De gemeente Raalte heeft hierbij gekeken of het budget van 2008 toereikend is en hoe de invulling dan gaat plaatsvinden. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bestaande situatie werd voortgezet.

In onderstaand overzicht (afbeelding 2) is de procedure rondom de beëindiging van het contract schematisch weergegeven.

Datum	Beschrijving	Actor
12-nov-02	<b>Opdracht voor het uitbesteden van het ICT-beheer van de gemeente Raalte te gunnen aan de firma Getronics te Deventer</b>	<b>B&amp;W</b>
2002-2006	<b>Begrotingen en jaarrekeningen</b>	<b>Raad</b>
29-mrt-06	<b>Beëindigen contract Getronics</b>	<b>B&amp;W</b>
	Het contract met Getronics opzeggen voor 1 april 2006 en beëindigen per 31 december 2006.	
	Beginnen met een Europese aanbestedingsprocedure om voor de dienstverlening een nieuw contract aan te gaan.	
	Interne capaciteit voor de begeleiding van het project vrijmaken.	
	Apart middelen ramen voor uitvoering en externe begeleiding van de Europese aanbestedingsprocedure; een en ander regelen via de voorjaarsnota.	
29-mrt-06	<b>Brief aan Getronics: opzegging ict-beheerscontract</b>	<b>B&amp;W</b>
17-okt-06	<b>Besluit tot intrekken opzegging d.d. 29 maart 2006</b>	<b>B&amp;W</b>
	Akkoord gaan met het onderhandelingsresultaat tot financiële afwikkeling met Getronics PinkRocade.	
	En aanvullend de opzegging van het beheerscontract met Getronics PinkRocade intrekken en akkoord gaan met een contractueel vastgelegde verlenging van een jaar tot 1 januari 2008.	
7-nov-06	<b>Brief aan Getronics: voortzetting beheerscontract</b>	<b>Ambtelijk</b>
26-mrt-07	<b>Aangetekende brief: beëindiging contract met ingang van 1 januari 2008</b>	<b>B&amp;W</b>
13-4-2007	<b>Inkoopopdracht:</b> verlenen van de opdracht aan Getronics voor het leveren van goederen en diensten conform de offerte	<b>Ambtelijk</b>
11-4-2007	<b>Brief Getronics: herziene offerte on-site service desk</b>	<b>Getronics</b>

	Verplaatsing van de Servicedesk naar de gemeente Raalte. In het vorige contract was sprake van een prijsstelling exclusief Centric beheer.	
<b>7-jun-07</b>	<b>Vaststellen visie op dienstverlening</b>	<b>Raad</b>
<b>24-jul-07</b>	<b>Bevestigingsbrief Getronics: opzegging serviceovereenkomst per 1 januari 2008</b>	<b>Getronics</b>
<b>16-jul-07</b>	<b>Organisatie ict-beheer vanaf januari 2008</b>	<b>B&amp;W</b>
	1 Een cluster voor ict-beheer in te richten of in te huren met in het totaal 3,5 fte.	
	2 Uitbestedingcontracten af te sluiten met externe partijen voor vier clusters van specialistische ICT-taken.	
	3 Contracten met externe partijen te herzien voor drie clusters van specialistische taken.	
	4 Ict-beheer te migreren naar de nieuwe structuur voor januari 2008.	
	5 De kosten voor deze inrichting en migratie van ict-beheer vanaf 1 januari 2008 te dekken uit de ICT-begroting en kredieten I&A-plannen.	
	6 De nieuwe functie van gegevensbeheerder a € 52.500/jaar betrekken bij de begrotingsafweging voor 2008.	
<b>22-10-07</b> <b>30-11-07</b>	<b>Besprekingen over de mogelijkheden en voorwaarden van Getronics om het lopende beheercontract in 2008 te continueren</b>	<b>Ambtelijk</b>
<b>7-dec-07</b>	<b>brief Getronics over voortzetting beheer in 2008</b>	<b>Getronics</b>
<b>18-dec-07</b>	<b>Intentieverklaring onderzoek mogelijkheid samenwerking Deventer</b>	<b>B&amp;W</b>
<b>18-dec-07</b>	<b>Informatienotitie Raad: concept intensieverklaring en persbericht</b>	<b>Raad</b>
<b>21-dec-07</b>	<b>Bevestiging aan Getronics over de voortzetting van het ict-beheer gemeente Raalte in het jaar 2008</b>	<b>Ambtelijk</b>

Afbeelding 2. Procedure rondom de beëindiging van het contract met Getronics

### **Beëindiging conform de vigerende procedures en contractvoorwaarden**

De beëindiging van het contract in 2006 heeft plaatsgevonden conform de vigerende procedures van de gemeente Raalte en de contractvoorwaarden.

### **De procedures rondom beëindiging van het contract waren vooraf voor alle partijen helder**

De betrokken partijen, de gemeente Raalte en Getronics, waren beide op de hoogte van de procedures rondom de beëindiging van het contract.

## 2.1.2 | De outsourcing heeft voldaan aan de vooraf gestelde eisen

Met Getronics zijn Service Level Agreements (SLA's) afgesloten. De mate van realisatie van de in de SLA's afgesproken normen wordt maandelijks gerapporteerd aan de coördinator ICT van de gemeente Raalte. In het tactisch overleg (3 maandelijks) tussen Getronics, de coördinator ICT en het hoofd Facilitaire zaken worden de uitkomsten besproken. Door de respondenten is aangegeven dat gemiddeld genomen Getronics in de periode 2002-2008 aan de normen uit de SLA's heeft voldaan.

Norm	Ja/nee	Toelichting
Er zijn vooraf eisen gesteld waaraan de outsourcing m.b.t. het ict-beheer aan moest voldoen.	Ja	In de aanbestedingsdocumenten zijn kwaliteitseisen opgenomen.
De outsourcing is doeltreffend (effectief) geweest: <ul style="list-style-type: none"> <li>Er zijn Service Levels afgesproken en gehanteerd met betrekking tot beschikbaar van applicaties en systemen en bereikbaarheid in geval van nood;</li> <li>De overeengekomen Service Levels zijn periodiek getoetst en gehaald bevonden;</li> <li>Er is periodiek gerapporteerd over de bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid van de outsourcing.</li> </ul>	Ja Ja Ja	De resultaten m.b.t. de Service Levels zijn besproken in het tactisch overleg, waarvan verslag is gemaakt.
De outsourcing is doelmatig (efficiënt) geweest: <ul style="list-style-type: none"> <li>Projecten zijn binnen tijd en binnen budget opgeleverd;</li> <li>IT Governance is geregeld;</li> <li>Procedures zijn beschreven volgens een afgesproken methodiek (mogelijk ITIL/BISL);</li> <li>Indien een methodiek is afgesproken: binnen de gemeente Raalte wordt gewerkt volgens die methodiek;</li> <li>De beheerde systemen ondersteunen de bedrijfsvoering: de systemen zijn aanwezig en zo ja de systemen werken zoals afgesproken.</li> </ul>	Ja Ja Ja Ja Ja	Zoals aangegeven door respondenten, niet altijd onderbouwd door stukken

## 2.2 | Voorbereiding van de gemeente Raalte op de situatie na de outsourcingperiode

### 2.1.2 | Verloop procedure en procedurele voorbereiding

In de adviesnota die door B&W in de vergadering van 16 juli 2007 is vastgesteld staat de volgende planning weergegeven.

<b>Juli 2007</b>	Besluitvorming
<b>Juli 2007</b>	Functiebeschrijvingen en bestekken
<b>September 2007</b>	Start werving en selectie
<b>September 2007</b>	Start aanbestedingstrajecten voor de verschillende onderdelen
<b>Oktober 2007</b>	Start vastleggen ICT-dienstenniveau voor de organisatie
<b>Oktober 2007</b>	Afronding werving en selectie
<b>November 2007</b>	Vaststelling Begroting 2008
<b>November 2007</b>	Aanbesteding contracten voor de verschillende onderdelen
<b>December 2007</b>	Vaststellen gewenst ICT-dienstenniveau
<b>December 2007</b>	Start nieuwe medewerkers
<b>Januari 2008</b>	Start migratie ICT-beheer
<b>Maart 2008</b>	Nieuwe situatie ICT-beheer gerealiseerd
<b>Najaar 2008</b>	Evaluatie nieuwe ICT-situatie en dienstenniveau

Bron: Adviesnota B&W, 16 juli 2007

In juli 2007 is na vaststelling van de visie door B&W gestart met het opstellen van functiebeschrijvingen en bestekken. Bij start was al vertraging opgetreden door het behoeftenonderzoek onder sleutelpersonen en invloed van de vakantieperiode. Na de zomer van 2007 is de mogelijkheid gekomen om het ICT-beheer gezamenlijk in te vullen met de gemeente Deventer. Het insourcingsproces is geparkeerd in het najaar van 2007 om deze nieuwe mogelijkheid te onderzoeken. De gesprekken met de gemeente Deventer zijn gestart naar (bestuurlijk) draagvlak voor de samenwerking met betrekking tot het ICT-beheer. Op 18 december 2007 is door de beide B&W's een intentieverklaring getekend. De intentieverklaring en bijbehorend persbericht zijn op 18 december 2007 via een informatienotitie aan de Raad medegedeeld.

Het onderzoek naar mogelijke samenwerking met de gemeente Deventer ten aanzien van ICT-beheer heeft meer tijd gekost dan vooraf ingepland. Dit is ondermeer veroorzaakt door juridische complicaties. Het contract met Getronics is op 21 december 2007 verlengd met een jaar om de gemeente Raalte gelegenheid te geven de samenwerking verder te onderzoeken.

Het contract is zodanig opgesteld dat het mogelijk is per onderdeel op te zeggen. Voor deze aanpassingen bleek geen extra budget nodig. De werkzaamheden die Getronics uitvoert zijn binnen het reguliere budget uitgevoerd. Wel heeft allocatie van middelen plaatsgevonden. Besluitvorming over de samenwerking zal naar alle waarschijnlijkheid in februari 2009 door B&W plaatsvinden.

## 2.2.2 | Inhoudelijke voorbereiding

In 2007 heeft de gemeente Raalte een ICT-beheer visie opgesteld. Op basis van deze visie heeft B&W op juli 2007 besloten het ICT-beheer gedeeltelijk te insourcen. De overwegingen om te insourcen waren voornamelijk inhoudelijk/organisatorisch van aard. Er ligt een inhoudelijk goed beschreven ICT-beheerorganisatie, waarbij zoveel mogelijk intern wordt gedaan. De onderbouwing voor de meeropbrengsten bij insourcen voor de gemeente Raalte ontbreekt echter. Wel wordt in de paragraaf financiën aangetoond dat in de nieuwe situatie het ICT-beheer binnen de bestaande financiële middelen uitgevoerd kon worden. In de onderliggende documenten bij dit besluit missen verder een doorberekening van toekomstige (landelijke) ICT-ontwikkelingen en ontwikkelingen rondom de dienstverlening aan de burger. De respondenten gaven aan dat de ontwikkelingen rondom de dienstverlening aan de burger en het ICT-beleid op dat moment niet met elkaar in verband konden worden gebracht, omdat er binnen de gemeente Raalte nog geen concrete richting aan dienstverlening en ICT-beleid was gegeven. Dit is pas in 2008 geconcretiseerd in het programma Dienstverlening. In het programmaplan Dienstverlening 2008-2011 is beschreven hoe de gemeente Raalte ICT strategisch wil inzetten in haar dienstverlening aan burgers en bedrijven (zie ook onderstaand kader).

Er zijn verschillende manieren waarop de gemeente dienstverlening biedt aan burgers. Ongeacht de manier waarop (het kanaal waarvan gebruik wordt gemaakt) moeten burgers altijd integrale, klantgericht dienstverlening ontvangen. De dienstverlening moet duidelijk, betrouwbaar, tijdig/snel én transparant zijn. Dit vraagt om een sterk accent op de ontwikkeling van e-overheid zonder de relatie met de andere vormen van dienstverlening uit het oog te verliezen. [...]

Bron: Programmaplan Dienstverlening 2008-2011 bladzijde 7, 29 januari 2008

### **Businesscase Samenwerking ICT Raalte – Deventer**

Het onderzoek naar de samenwerking met de gemeente Deventer heeft de vorm van een businesscase (businesscase Samenwerking ICT Raalte – Deventer). In de businesscase staat een opsomming van de bestuurlijk strategische en tactische redenen en voordelen voor samenwerking op ICT gebied. De redenen voor samenwerking zijn gedeeltelijk SMART geformuleerd<sup>1</sup>:

- Specifiek: De doelstelling is niet geheel eenduidig geformuleerd. Men verwacht op verschillende onderdelen voordelen uit de samenwerking te halen. Deze onderdelen zijn uitgewerkt in de hoofdstukken 2 en 4 van de Businesscase, maar met name de bestuurlijke strategische voordelen zijn vrij globaal geformuleerd.

1 | Bevindingen zijn gebaseerd op de businesscase van december 2008. De respondenten geven in het ambtelijk hoor en wederhoor aan dat de businesscase wel specifiek en meetbaar onderbouwd is. Het onderliggende projectdossier is niet meegenomen in het onderzoek.

- Meetbaar: De voordelen zijn in de businesscase niet allemaal voorzien van meetcriteria. De verwachte kostenreducering is wel onderbouwd met behulp van meetcriteria (Businesscase, paragraaf 4.5.2).
- Acceptabel: Het management heeft de doelstellingen reeds geaccepteerd. Ja dus.
- Realistisch: Valt buiten de scope van het onderzoek.
- Tijdgebonden: Er is een fasering aangebracht, welke in de tijd is weggezet.

### **Elektronische overheid / landelijke richtlijnen**

Op 7 juni 2007 is de Visie op Dienstverlening 2008-2011 vastgesteld door de Raad. Een belangrijk onderdeel van de dienstverlening is het realiseren van de elektronische overheid. De gemeente Raalte heeft met behulp van een adviseur van het kennisplatform EGEM2 een programmaplan opgesteld. De uitvoering van het programmaplan vindt momenteel plaats.

## **2.3 | Doeltreffend en doelmatig besteden van middelen**

In onderstaande tabel (afbeelding 3) staan de bestedingen aan het ICT-beheer zoals deze begroot zijn en de werkelijke bestedingen. Hierbij dient te worden aangetekend dat ICT een hulpkostenplaats is en de kosten worden doorbelast aan andere afdelingen. De verschillen tussen begroting en realisatie worden toegelicht in de beheersrekeningen. Voor de jaren 2002, 2004, 2005, en 2006 geldt dat de afwijking ten opzichte van de begroting negatief is. De jaren 2003 en 2007 laten een onderbesteding van de middelen zien.

<b>Hulpkostenplaats Automatisering</b>				
<b>Jaar</b>	<b>Begrote uitgaven</b>	<b>Werkelijke uitgaven</b>	<b>Vershil</b>	
2002	€ 1.732.119,00	€ 1.743.048,30	€ 10.929,30 -	- 0,6%
2003	€ 1.485.516,00	€ 1.477.978,00	€ 7.538,00	0,5%
2004	€ 1.276.020,00	€ 1.576.303,91	€ 300.283,91 -	- 23,5%
2005	€ 1.270.449,00	€ 1.541.228,18	€ 270.779,18 -	- 21,3%
2006	€ 1.549.600,00	€ 1.619.937,00	€ 70.377,00 -	- 4,5%
2007	€ 1.856.232,00	€ 1.824.549,99	€ 31.682,01	1,7%

Afbeelding 3: Begrote en werkelijke uitgaven Automatisering 2002-2007

2 | EGEM is opgericht in 2003 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het programma is verlengd tot 2011 naar aanleiding van de Overhedenverklaring van 2006. EGEM ondersteunt gemeenten die hun dienstverlening aan burgers en bedrijven willen verbeteren. Door samen met gemeenten en anderen referentiemodellen en standaarden te ontwikkelen, door kennis te delen en overzicht te bieden in alle ontwikkelingen binnen de e-overheid die voor gemeenten relevant zijn. Zo helpt EGEM gemeenten de slag te maken naar een bijdetijdse en dienstverlenende overheid.

### **Over- en onderbesteding van middelen**

Wanneer de verklaringen voor de verschillen in over- en onderbesteding worden geanalyseerd valt op dat de werkelijke post inhuur extern personeel vrijwel ieder jaar een significante negatieve afwijking ten opzichte van begrote post kent (zie afbeelding 4). De verklaring, die door de financieel consulent wordt gegeven, is dat alle extra werkzaamheden ter verbetering van de ICT-infrastructuur veel extra uren hebben gekost. Ook de vacature van Beleidsadviseur I&A kon niet vast worden ingevuld en hiervoor is iemand ingehuurd. De andere posten waar overschrijding heeft plaatsgevonden houden vaak tevens verband met de projecten die door Getronics worden uitgevoerd. Positieve verschillen zijn met name terug te voeren op de post kapitaallasten die telkens lager uitvalt als begroot.

<b>Inlenen personeel extern bureau (30003) en Kosten extern bureau (30008)</b>				
<b>Jaar</b>	<b>Begroot</b>	<b>Werkelijk</b>	<b>Vershil</b>	
2003	€ 239.464,00	€ 270.091,88	€ 30.627,88 -	- 12,8%
2004	€ 276.583,00	€ 313.770,84	€ 37.187,84 -	- 13,4%
2005	€ 243.558,00	€ 287.427,02	€ 43.869,02 -	- 18,0%
2006	€ 360.095,00	€ 463.645,97	€ 103.550,97 -	- 28,8%
2007	€ 341.250,00	€ 335.551,99	€ 5.698,01	1,7%

Afbeelding 4: Overzicht van de begrote en werkelijke kosten van inhuur derden ICT

### **Doeltreffende besteding van de middelen**

Zoals eerder is aangegeven zijn met Getronics afspraken (vastgelegd in SLA's) gemaakt over de dienstverlening die zij gaan leveren tegen de maandelijkse fee. De mate van realisatie van de afspraken in de SLA's wordt maandelijks gerapporteerd aan de coördinator ICT van de gemeente Raalte. Door de respondenten is aangegeven dat gemiddeld genomen Getronics aan de normen uit de SLA's heeft voldaan binnen het reguliere budget wat is afgesproken. Wel heeft Getronics afgelopen jaren extra werkzaamheden (zie onderstaand kader) verricht die er voor zorgen dat de werkelijk uitgaven groter zijn dan was begroot.

In de synthese van 2006 is de volgende opmerking gemaakt over de kosten van Getronics:  
Op post "inhuren personeel extern bureau" (ECL 30.003) worden alle kosten geboekt die te maken hebben met de inzet van Getronics PinkRocade ten aanzien van de werkzaamheden op het gebied van ict-beheer en een groot deel van de kosten voor werkzaamheden die buiten het contract vallen, de zogenaamde "major changes". Voor alle extra werkzaamheden ter verbetering van de ict-infrastructuur zijn erg veel extra uren gemaakt, met name in de laatste vier maanden van het jaar. Dit heeft geleid tot de geconstateerde overschrijding.

Bron: Gemeente Raalte, Toelichting hulpkostenplaats Automatisering 2006



### ***Doelmatige besteding van de middelen***

Ten aanzien van de doelmatige besteding van de middelen is het volgende op te merken:

- Aan de besteding van middelen is in de periode 2002-2007 geen expliciete afweging van alternatieven voorafgegaan en is de uiteindelijke keuze niet gemaakt op basis van een kosten-batenanalyse;
- De aanbesteding van het ICT-beheer in de periode 2002-2008 is conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte;
- Wat betreft het uitvoeren van een systematische nacalculatie geldt dat dit is gebeurd voor de jaren 2002-2007. Voor het jaar 2002 was in eerste instantie geen toelichting op de verschillen beschikbaar. Deze toelichting is in 2e instantie wel beschikbaar gesteld.

11001010010000001110011  
00111010001101111001000  
11001101011001000000111  
00000010011110111011001  
1110010100101111



## Bevindingen

In dit hoofdstuk volgen de belangrijkste bevindingen met betrekking tot het ICT-beheer in de gemeente Raalte.

- Diverse besluiten van het B&W over de inrichting van het ICT-beheer in de gemeente Raalte zijn in de periode 2002-2007 ad hoc en situationeel genomen. Dit heeft er toe geleid dat reeds genomen besluiten van B&W teruggedraaid zijn. Hier is ook niet altijd expliciet over gecommuniceerd naar de Raad.
- De volgende besluiten zijn genomen op basis van kwalitatieve normen:
  - Het contract te beëindigen (29 maart 2006);
  - De beëindiging in te trekken (17 oktober 2006);
  - Het contract te beëindigen (26 maart 2007);
  - Verlening van 1 jaar (7 december 2007).
- Er is onvoldoende expliciet gecommuniceerd naar de Raad. De Raad is voornamelijk geïnformeerd via de begrotingscyclus en het E-governmenttraject binnen het programma Dienstverlening. Daarbij aangegeven dat in de begrotingen het ICT-beheer summier aan de orde komt. De Raad zelf heeft ook niet actief om informatie gevraagd.
- Met het programma Dienstverlening is E-government voor het eerst onderwerp van de Raadsagenda.
- Onvoldoende aandacht voor ICT-beleid in de periode 2002-2006. Dit komt mede door het ontbreken van een vast hoofd Facilitaire Zaken en de vacature beleidsmedewerker ICT-beleid die niet ingevuld kan worden.
- In 2002, 2003, 2005 en 2006 is er sprake van een overbesteding van de middelen. Met name op de kostenpost externe inhuur waren de werkelijke uitgaven hoger dan de begrote middelen.
- Keuzes met betrekking tot wel of niet insourcen zijn niet gemaakt op basis van een kosten-batenanalyse.
- De aanbesteding van het ICT-beheer in de periode 2002-2008 is conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte.





## Conclusies

Op basis van de resultaten uit het onderzoek naar de besluitvorming rondom het ict-beheer van de gemeente Raalte in de periode 2002-2008 zijn de volgende conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen te trekken.

### ***Conclusies over de besluitvorming rondom het beëindigen van het contract met Getronics***

- Besluiten over inrichting ICT-beheer zijn in de periode 2002-2007 ad hoc en situationeel genomen; dit heeft er toe geleid dat reeds genomen besluiten teruggedraaid zijn. Hier is ook niet altijd helder over gecommuniceerd. Dit betekent echter niet perse dat de verkeerde dingen zijn gedaan, maar dat risico werd wel gelopen.
- Besluiten ten aanzien van het al dan niet beëindigen van het contract zijn genomen op basis van kwalitatieve normen. Een kwantitatieve onderbouwing mist bij de besluiten om:
  - Het contract te beëindigen (29 maart 2006);
  - De beëindiging in te trekken (17 oktober 2006);
  - Het contract te beëindigen (26 maart 2007);
  - Verlening van 1 jaar (7 december 2007).
- Er is onvoldoende expliciet gecommuniceerd naar de Raad. De Raad is voornamelijk geïnformeerd via de begrotingscyclus en het E-governmenttraject binnen het programma Dienstverlening. Daarbij aangegeven dat in de begrotingen het ICT-beheer summier aan de orde komt. De Raad zelf heeft ook niet actief om informatie gevraagd.

### ***Conclusies met betrekking tot de voorbereiding op de situatie na de outsourcingperiode.***

- De Raad heeft onvoldoende kaders gesteld. Pas met het programma Dienstverlening is het E-government onderwerp van de Raadsagenda.

### ***Conclusies met betrekking tot de besteding van de middelen***

- De gelden zijn doeltreffend besteed: De vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd met de door de Raad toegekende budgetten. Wel is in de jaren 2002-2006 een overschrijding van de begrote middelen aan externe inhuur.
- De gelden zijn onvoldoende doelmatig besteed. Aan de besteding van middelen ligt op basis van de bevindingen uit dit onderzoek onvoldoende een expliciete afweging van alternatieven en zijn keuzes niet gemaakt op basis van een kosten-baten analyse.
- De aanbesteding van het ICT-beheer in de periode 2002-2008 is conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte.





## Aanbevelingen

### ***Aanbevelingen gericht aan ambtelijk apparaat***

- Maak de argumentatie onder besluitvorming transparant:  
Documenteer de inhoudelijke argumentatie;  
Maak een bedrijfseconomische businesscase.
- Neem uitsluitend ingrijpende beheersbeslissingen op basis van een door de Raad gesteld kader. In het onderzoek naar ICT is eerst besloten tot insourcing en pas later het beleidskader vastgesteld. Voorkom deze omgekeerde wereld. Voorbeelden van een dergelijk beleidskader kunnen zijn:
  - De gemeente heeft als gemeentebreed beleidskader dat men zich wil richten op de kernactiviteiten. Alle andere activiteiten dienen door middel van outsourcing bij andere partijen belegd te worden. Onder andere op basis van dit beleidskader dient het beleidskader ICT samengesteld te worden. Er kan dan gekeken worden naar mogelijkheden tot outsourcing. (andersom geldt dit natuurlijk ook, indien het gemeentelijk kader voorschrijft om zoveel mogelijk in huis te doen);
  - De gemeente heeft zich ten doel gesteld waar mogelijk de samenwerking te zoeken met andere gemeenten. Onder andere op basis hiervan dient het ICT beleid opgesteld te worden en kan er gekeken worden in hoeverre en baten en lasten te behalen zijn met vormen van samenwerking.
- Door het niet in kunnen vullen van bepaalde vacatures heeft het ICT beleid onvoldoende aandacht gekregen en is er meer focus geweest op de tactische en operationele uitvoering. Hierdoor zijn kaders achterwege gebleven. Het verdient aanbeveling om toch meer aandacht te geven aan ICT beleid, indien niet intern mogelijk, dan door de inhuur van externen.
- Zorg vooraf voor een goede businesscase met meetbare doelstellingen. Op deze wijze is het mogelijk tussentijds te meten of wederzijds aan de doelstellingen wordt voldaan. Het is dan duidelijker aan te geven waarom na beëindiging looptijd contract eventueel een andere koers gevaren dient te worden. Een dergelijke Business Case dient minimaal uit de volgende zaken te bestaan:
  - Beleidskader;
  - Toekomstige ontwikkelingen waar aan voldaan moet worden;
  - Kosten in geld, middelen en mensen;
  - Te verwachten baten in tijd, geld, middelen, mensen en te bereiken resultaten (bv verhoogde dienstverlening);
  - Te verwachten lasten in tijd, geld, middelen en mensen en te verwachten neveneffecten.

- Zorg altijd voor meetbare doelstellingen en koppel daarover op vastgestelde momenten terug aan de Raad. Deze blijft op die manier op de hoogte van de behaalde resultaten.

***Aanbevelingen gericht aan gemeenteraad***

- Het is aan te bevelen dat de Raad om terugkoppeling vraagt over behaalde resultaten voortkomend uit genomen besluiten.
- Het is aan te bevelen dat de Raad duidelijker kaders stelt waar het ICT beleid aan dient te voldoen. Hierop kan dan vervolgens periodiek toegezien worden. Ook het situationele handelen wordt hiermee beperkt.



# 6

## Bijlagen



## a | Literatuurlijst

- Gemeente Raalte, aanpassing dienstverlening Getronics, 2007
- Gemeente Raalte, begrotingen 2002-2008
- Gemeente Raalte, besluit beëindiging van het contract met Getronics Pink Rocade, 2008
- Gemeente Raalte, besluit gunning contract met Getronics Pink Rocade, 2002
- Gemeente Raalte, bevestiging aanpassing door Getronics, 2007
- Gemeente Raalte, businesscase samenwerking ICT Raalte Deventer 2.1, 19-12-2008
- Gemeente Raalte, Evaluatie rapporten/documenten, notulen van tactisch overleggen inclusief evaluatie service level agreements, 2007-2008
- Gemeente Raalte, intentieverklaring samenwerking D-R, 18-12-2007
- Gemeente Raalte, managementletter, 2005
- Gemeente Raalte, managementletter, 2006
- Gemeente Raalte, opdrachtboek in het kader van het programma dienstverlening (bijlage bij realisatieplan), juni 2008
- Gemeente Raalte, opzeggen contract Getronics, 2006
- Gemeente Raalte, organisatie ICT beheer vanaf januari 2008, 2008
- Gemeente Raalte, overeenkomst inzake het uitvoeren van het ICT-Beheer van de gemeente Raalte, 2007
- Gemeente Raalte, procedure/mandaatregeling m.b.t. ICT, maart 2008
- Gemeente Raalte, programmaplan dienstverlening 2008-2011, 29 januari 2008
- Gemeente Raalte, realisatie dienstverlening, juli 2008
- Gemeente Raalte, realisatieplan dienstverlening, juli 2008
- Gemeente Raalte, verlenging contract Getronics tot 1-1-08, 2006
- Gemeente Raalte, voortzetting contract Getronics 2008, 2007

***Documenten naar aanleiding van het ambtelijk hoor en wederhoor***

- Gemeente Raalte, besluit voor proces aanbesteding, juni 2002
- Gemeente Raalte, Activiteitenplan Europese aanbesteding voor de outsourcing van ICT-beheer, maart 2002
- Gemeente Raalte, Toelichting Hulpkostenplaats automatisering 2002

**1. Op welke wijze heeft de besluitvorming rondom de beëindiging van het contract met Getronics Pink Roccade plaatsgevonden?**

Norm	Ja/nee	Toelichting
<b>1a. Hoe is de procedure gelopen rondom de beëindiging van het contract?</b>		
De beëindiging heeft plaatsgevonden conform de vigerende procedures van de gemeente Raalte.		
De beëindiging heeft plaatsgevonden conform de contractvoorwaarden.		
Indien van toepassing is de raad tijdig geïnformeerd over afwijkingen m.b.t. vigerende procedures en of contractvoorwaarden.		
De procedures rondom beëindiging van het contract waren vooraf voor alle partijen helder.		
De juiste personen zijn op het juiste moment en op de juiste manier betrokken bij het proces.		
<b>1b. Heeft de outsourcing voldaan aan de vooraf gestelde eisen?</b>		
Er zijn vooraf eisen gesteld waaraan de outsourcing m.b.t. het ICT-beheer aan moest voldoen.		
De outsourcing is doeltreffend (effectief) geweest: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn Service Levels afgesproken en gehanteerd met betrekking tot beschikbaar van applicaties en systemen en bereikbaarheid in geval van nood;</li> <li>• De overeengekomen Service Levels zijn periodiek getoetst en gehaald bevonden;</li> <li>• Er is periodiek gerapporteerd over de bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid van de outsourcing.</li> </ul>		
De outsourcing is doelmatig (efficiënt) geweest: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projecten zijn binnen tijd en binnen budget opgeleverd;</li> <li>• IT Governance is geregeld;</li> <li>• Procedures zijn beschreven volgens een afgesproken methodiek (mogelijk ITIL/BISL);</li> <li>• Indien een methodiek is afgesproken: binnen de gemeente Raalte wordt gewerkt volgens die methodiek;</li> <li>• De beheerde systemen ondersteunen de bedrijfsvoering: de systemen zijn aanwezig en zo ja de systemen werken zoals afgesproken.</li> </ul>		

**2. Is de voorbereiding van de gemeente Raalte op de situatie na de outsourcingperiode adequaat geweest?**

Norm	Ja/nee	Toelichting
<b>2a. Hoe is de procedure gelopen?</b>		
De procedures m.b.t. de besluitvorming zijn toegepast.		
Er is tijdig een aanvang gemaakt met de voorbereiding op de nieuwe situatie per 1 januari 2008: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een planning inclusief mijlpalen aanwezig;</li> <li>• De planning is goedgekeurd door de juiste personen op de juiste tijdstippen;</li> <li>• De uitvoering is conform de goedgekeurde planning.</li> </ul>		
<b>2b. Was de inhoudelijke voorbereiding voldoende?</b>		
Er is een visie in de vorm van een business case m.b.t. het ICT-beheer neergelegd inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten baten evaluatie;</li> <li>• Leerpunten uit het evaluatie document m.b.t. beëindiging outsourcing;</li> <li>• Toekomstige ontwikkelingen (landelijk/regionaal/gemeentelijk);</li> <li>• Inrichting governance structuur.</li> </ul>		
De ICT visie voldeed aan regelgeving/handreikingen van de landelijke overheid op het gebied van gemeentelijk ICT beheer.		
<b>2c. Is er tijdig gestart met de voorbereiding?</b>		
Gegeven de planning van de gemeente Raalte <ul style="list-style-type: none"> <li>• De mijlpalen zijn realistisch;</li> <li>• De mijlpalen zijn behaald;</li> <li>• Er is voldoende tijd voor besluitvorming in de planning opgenomen.</li> </ul>		

**3. Zijn de middelen besteed aan het ICT beheer in de periode 2002/2008 doeltreffend en doelmatig besteed?**

Norm	Ja/nee	Toelichting
Bestedingen zijn binnen de begroting gebleven. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indien onder besteed, oorzaak?</li> <li>• Indien over besteed, oorzaak?</li> </ul>		
De eisen vooraf gesteld aan de outsourcing zijn binnen de toegekende middelen behaald.		
De gelden zijn doeltreffend besteed: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd met de door de raad toegekende budgetten.</li> </ul>		
De gelden zijn doelmatig besteed: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aan de besteding van middelen is een expliciete afweging van alternatieven voorafgegaan en is de uiteindelijke keuze ook gemaakt op basis van een kosten-baten analyse;</li> <li>• De aanbesteding van het ICT-beheer is conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte;</li> <li>• Er vindt een systematische nacalculatie plaats waarbij gerealiseerde uitgaven worden vergeleken met de vooraf berekende bedragen. Eventuele verschillen worden geanalyseerd en verklaard.</li> </ul>		

## c | Respondenten

De volgende respondenten zijn gesproken in dit rekenkameronderzoek:

Naam	Functie
Mevr. T. van Lenthe	gemeentesecretaris
dhr. M. Rademaker	directeur bedrijfsvoering
dhr. P. Kroeze	hoofd facilitaire zaken
dhr. H. Lammers	coördinator automatisering
dhr. G. van Rooij	financieel consulent

11001010010000001110011  
00111010001101111001000  
11001101011001000000111  
00000010011110111011001  
1110010100101111





## Bestuurlijke reactie van het College.

De bestuurlijke reactie van het College is opgebouwd als volgt:

1. algemeen
2. hoofdstuk 3 bevindingen
3. hoofdstuk 4 conclusies
4. hoofdstuk 5 aanbevelingen

### **1. Algemeen**

Het College heeft de indruk, dat de Rekenkamer heeft geworsteld met de afbakening van het onderwerp van onderzoek. Niet geheel duidelijk is hoe de reikwijdte en scope van het onderzoek (§ 1.3) zich verhouden tot de onderzoeksvragen (§ 1.1).

Hoewel er zeker raakvlakken zijn, is het ICT-beheer een ander onderwerp dan dienstverlening en e-government. ICT beheer gaat bijvoorbeeld over gegevens- en bestandsbeheer, verbindingen, informatiebeveiliging, het serverpark, het besturingsconcept en beheerprocedures. Dienstverlening en e-government gaat over de manier waarop de gemeente de inwoners, instellingen en bedrijven beter kan bedienen bij het verstrekken van informatie en bij het leveren van diensten en producten, *onder andere* door het gebruik van nieuwe technieken en digitalisering.

Het normenkader uit bijlage B van het onderzoek is slechts voor een deel (vraag 1b) ingevuld. Dat is niet te doen gebruikelijk.

### **2. Bevindingen**

#### *“ad hoc, situationele besluitvorming”*

Een bestendige lijn in de besluitvorming door het College sinds 2006 tot heden is geweest dat de uitvoering van het ICT-beheer door Getronics beëindigd zou worden. De uitvoering ervan heeft wel langer geduurd dan aanvankelijk gepland. Dat gaf aanleiding tot het verlengen van het contract met Getronics. De vertraging wordt vooral verklaard door de voorbereiding van de samenwerking met de gemeente Deventer. Dit begon vanaf de 2e helft van 2007.

#### *“besluiten niet gebaseerd op kosten baten analyse”*

Na het in gebruik nemen van het nieuwe gemeentehuis zijn langdurig problemen met het ICT beheer ontstaan. Deze problematiek was bij de gemeenteraad bekend. De problemen vormden de aanleiding voor het College om de samenwerking met Getronics op dit punt (op termijn) te beëindigen; een separate kosten-baten-analyse leek toen niet nodig.

*“onvoldoende expliciete communicatie met raad; niet geagendeerd”*

Het ICT-beheer betreft de interne bedrijfsvoering en staat in kaderstellende zin niet of nauwelijks op de Raadsagenda. In het kader van zijn controlerende rol, wordt de Raad over ICT beheer geïnformeerd via de begrotingscyclus.

### **3. Conclusies**

De eerste drie conclusies van de Rekenkamer zijn gelijk aan de bevindingen – hierboven is daar reeds op ingegaan.

De Rekenkamer concludeert ten vierde dat de Raad onvoldoende kaders heeft gesteld. De vastgestelde visie op dienstverlening biedt echter niet of nauwelijks kaders voor het ICT *beheer* (zie boven).

De Rekenkamer concludeert vervolgens dat de gelden ondoelmatig zijn besteed. Het College vindt deze conclusie wat kort de bocht. Wel kan gesteld worden, dat “een expliciete afweging van alternatieven” en “een kosten - batenanalyse” meer zekerheid over de doelmatigheid had geboden.

De Raad heeft door de vaststelling van de begroting wel financiële kaders bepaald. Over de overschrijdingen in 2004 en 2005 is bij de jaarrekening verantwoording afgelegd (voorbereiding en problematiek nieuwbouw gerelateerde ICT beheer).

### **4. Aanbevelingen**

Goed uitgewerkte “businesscases” en “kosten-baten-analyses” zijn nuttig. Het College is het eens met de aanbevelingen op dit punt. Bij de besluiten van juli 2007 (organisatie van het ICT beheer) en maart 2009 (samenwerking met Deventer) meent het College hieraan wel te voldoen.

Het College is het eens met de aanbeveling om méér aandacht te geven aan (kaderstellend) ICT beleid. Voor de derde keer wordt nu geprobeerd om hiervoor een beleidsmedewerker te werven. Omdat de arbeidsmarkt krap is, is in de voorbije jaren gewerkt met inhuur. De inhuurkracht heeft bijdragen geleverd aan de implementatie van de WABO, de BAG en aan het koppelen van systemen. Zoals het onderzoek aangeeft, kost inhuur echter extra geld.

Het College betreft de Raad bij de ontwikkelingen op het gebied van de dienstverlening en bij de kosten én opbrengsten van de digitale hulpmiddelen die daarbij horen. Uiteraard heeft de Raad daarin een kaderstellende rol. De wijze waarop het ICT *beheer* praktisch georganiseerd wordt is de verantwoordelijkheid van het College, uiteraard onverminderd de controlerende rol van de Raad.



## Nawoord Rekenkamer Raalte

Een nawoord geeft het gevoel dat je nog net even je gelijk kunt halen. Voor ons als Rekenkamer Raalte geldt dit echter niet. Wij streven naar een objectieve waarneming met een vergelijk aan normen welke de gemeenteraad heeft meegegeven aan het ambtelijk apparaat. Het mooiste resultaat voor de gemeenteraad is een rapport dat lovend is over de processen, de werkwijze en het resultaat. Voor de rekenkamer is dat eigenlijk ook onverkort van toepassing. Maar in die gevallen waarin er toch verbeteringen mogelijk zijn, vinden wij het ook onze plicht om die aan te geven. Voor ons het beste resultaat als onze bevindingen worden overgenomen. Zoals ook in dit rapport zijn beide conclusies weer van toepassing. Blijkbaar is alles toch niet zo binair als het misschien lijkt het is niet 0 of 1, maar het zit er weer ergens tussen in.

Tenslotte wil de Rekenkamer Raalte de waardering uitspreken voor de medewerking van de bestuurders en ambtelijk apparaat bij de totstandkoming van dit rapport.

11001010010000001110011  
00111010001101111001000  
11001101011001000000111  
00000010011110111011001  
1110010100101111