

De Redactie van Woerden TV

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 4108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BNGH0285009672

Onderwerp: Besluit Wob - verzoek

Datum 16 juni 2016

Verz.

Geachte [REDACTED]

Op 19 april 2016 hebben wij van u een verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ontvangen. Naar aanleiding van uw verzoek berichten wij u als volgt.

Uw verzoek

In uw Wob-verzoek vraagt u om een afschrift van een intern onderzoeksrapport en alle onderliggende stukken met betrekking tot de inkoop van software aangaande de ICT afdeling van de gemeente Woerden. U vraagt concreet om:

- een afschrift van het onderzoeksrapport;
- een afschrift van eventueel vervolg onderzoek;
- een afschrift van documenten waarin over de uitslag van dit onderzoek is gesproken.

Wettelijk kader

In uw brief doet u een beroep op de Wob. Op grond van artikel 3, eerste lid van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Hierbij gaat het derhalve om informatie neergelegd in documenten. De Wob verplicht niet tot het vervaardigen van documenten noch tot het bewerken van gegevens tot overzichten.

Besluit

Wij hebben besloten de door u gevraagde informatie, voor zover neergelegd in documenten en aanwezig, te verstrekken.

Bijgaand sturen wij u een afschrift van het betreffende onderzoeksrapport. In dit rapport hebben wij twee tabellen weggelakt, aangezien hier specifieke applicaties en bedragen zijn genoemd.

Wij hebben dit weggelakt op grond van artikel 10, eerste lid onder c van de Wet openbaarheid van bestuur. De gemeente mag geen informatie verstrekken als die informatie bedrijfs- en fabricagegegevens betreft en die gegevens vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Van

bedrijfs- en fabricagegegevens is ook sprake als uit de gevraagde gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering van de gemeente. Een vervolg onderzoek heeft niet plaatsgehad, zodat wij u dat niet kunnen verstrekken. Het interne onderzoeksrapport is niet verspreid onder of besproken in het college van burgemeester en wethouders. Derhalve zijn er geen documenten waarin de uitslag van deze interne notitie aan de orde is gekomen.

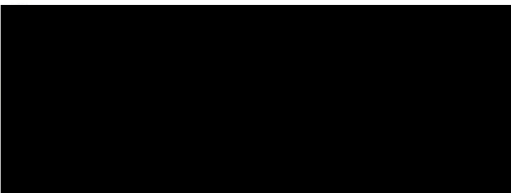
Achtergrondinformatie

In het onderzoeksrapport van Berenschot met de titel 'Integriteitsonderzoek gemeente Woerden' d.d. 20 april 2016 wordt op blz. 23 en 35 naar de bijgevoegde interne notitie verwezen. Hier wordt aangegeven dat voormalig wethouder Duindam in het najaar van 2014 vanuit zijn portefeuille Inkoop opdracht had gegeven om onderzoek te doen naar de licenties van ICT-leveranciers en dat hij op 28 oktober 2014 deze de interne notitie ontvangt. Het onderzoek is logischerwijs een momentopname en is bijvoorbeeld door de ambtelijke samenvoeging met de gemeente Oudewater op punten achterhaald. Ook zijn organisatorische wijzigingen doorgevoerd naar aanleiding van de bevindingen. Zo is de rol van de inkoopmanager prominenter aanwezig binnen het ICT-domein, is het contractbeheer gecentraliseerd en zijn contracten geactualiseerd of opgezegd. Tot slot is de gemeente Woerden gestart met een verkenning naar coöperatieve samenwerking op het gebied van ICT met de gemeente Eindhoven, Boxtel en Sint-Michielsgestel.

Meer informatie

Heeft u nog vragen? Dan kunt u contact opnemen met 


Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders,



Bezwaar

Indien u het niet eens bent met dit besluit, dan kunt u (op grond van de Algemene wet bestuursrecht) binnen zes weken een bezwaarschrift tegen het besluit indienen en sturen aan: College van burgemeester en wethouders van Woerden, Postbus 45 , 3440 AA Woerden.

Onderzoek Centric

28 oktober 2014

1. Aanleiding

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de onderhoudscontracten en facturatie van Centric. Aanleiding hiervoor is het gevoel van ondoorzichtigheid. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) is een domein waarin veel geld omgaat, maar waar de verhouding tussen kosten en baten niet altijd even transparant is. Er is veelal sprake van een wildgroei aan applicaties en daardoor heeft men geen goed overzicht over het applicatielandschap. Met het in stand houden hiervan kan er veel geld gemoeid zijn en het belemmert tevens om wijzigingen door te voeren. Tevens is onderzocht of de verlenging van de onderhoudscontracten in strijd zijn met de aanbestedingsregelgeving.

2. Onderzoeksaanpak

Er is gestart met een inventarisatie van de beschikbare documenten zoals, contracten, facturen, uitdraai financiële gegevens (begroot en werkelijke kosten). Daarna zijn er diverse gesprekken gevoerd met: ICT specialist, applicatiebeheerder Key2financien, applicatiebeheerder GISVG, kwaliteitsmedewerker Informatievoorziening en de inkoopmanager. De gesprekken hadden tot doel om te verifiëren of het beeld dat uit de documenten naar voren komt, correct is en om meer inzicht te krijgen in de werkwijze in de praktijk. De resultaten van de gesprekken en van de documentenanalyse zijn vervolgens opgenomen in dit verslag. Er is alleen onderzoek verricht naar de exploitatiekosten, dit zijn de kosten die nodig zijn voor de instandhouding van ICT-middelen zoals onderhoudscontracten en jaarlijkse licenties.

3. Bevindingen

3.1 *Transparantie van de beschikbare budgetten is beperkt*

Voor de bepaling van de totale uitgaven Centric is in eerste instantie gebruik gemaakt van de begroting en de jaarrekening. Uit deze documenten wordt echter niet direct duidelijk hoeveel de totale uitgaven zijn. De begroting heeft geen aparte ICT-paragraaf. Het is lastig om te bepalen hoeveel het geautoriseerde budget voor de exploitatiekosten zijn, hierdoor is er niet of nauwelijks inzicht op welke wijze het geautoriseerde budget wordt ingezet voor het bereiken van de verschillende doelstellingen. Dit inzicht is echter wel van belang voor sturing en controle op ICT-kosten.

De facturen van Centric worden per pakket gefactureerd en bestaan uit heel veel onderdelen, dit maakt de factuur nogal ondoorzichtig. De desbetreffende applicatiebeheerder beoordeelt zelf de binnengekomen factuur en geeft zijn/haar akkoord via het budgethouderssysteem. Er is geen apart investeringsbudget voor automatisering opgenomen. Er wordt van tevoren niet nagedacht welke modules er nodig zijn, deze worden dus aangeschaft op het moment dat ze door Centric aangeboden worden. Alle teams hebben nu hun eigen ICT-budget en beslissen zelf hun eigen ICT-behoefte.

3.2 *Onderzoek applicaties, licenties derden & overige onderhoudskosten Centric*

De gemeente Woerden heeft alleen op ██████████ een onderhoudsovereenkomst op basis van Upgrade Protection afgesloten. Voor alle overige applicaties is er gekozen voor Classic Assurance.

██████████ is ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Regeling Ferm werk. Ferm werk heeft begin 2014 een nieuwe onderhoudsovereenkomst op basis van Classic Assurance afgesloten.

Applicatie	Kosten huidig onderhoud
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
Totale onderhoudskosten	€ 215.966,-

Licenties derden & overige onderhoudskosten Centric	Kosten huidig onderhoud
Totale onderhoudskosten	€ 14.911,-

De onderhoudskosten bedragen op dit moment 21% van de aanschafkosten van de applicatie (licentieprijis). Deze waren in 2000 t/m 2003 15%, 2004 t/m 2006 18%, 2007 t/m 2014 21% van de aanschafprijs. De onderhoudskosten stijgen daarnaast jaarlijks door:

- Jaarlijkse tariefsverhoging voor de licentie- en onderhoudscontracten door kostenontwikkeling binnen de IT branche, gebaseerd op de CBS prijsindex voor Zakelijke dienstverlening. 2011: 0,9%, 2012: 1,5%, 2013: 2% en 2014: 1,23%. Dergelijke verhogingen zijn in de contracten opgenomen.
- Aanpassingen die doorgevoerd worden omdat aanpassingen in bestaande wet- en regelgeving dit vereist.
- Aanvullingen die zijn doorgevoerd om de functionaliteit te verbeteren of uit te breiden.
- Nieuwe versies, betreft noodzakelijke technische aanpassingen. Bijvoorbeeld ondersteuning van hogere versies van databaseprogrammatuur of besturingssystemen.
- Aanpassingen in het groepspad naar nieuwe, moderne architecturen

Voor de applicatiebeheerders is vaak niet duidelijk om wat voor soort aanpassingen het gaat, de communicatie met en door Centric behoeft verbetering.

De applicaties van Centric bestaan uit veel verschillende modules, uit onderzoek blijkt dat niet alle aangeschafte modules daadwerkelijk gebruikt worden. Momenteel is de ICT-specialist van de gemeente Woerden de niet gebruikte modules in kaart aan het brengen. De ICT-specialist gaat hierover in gesprek met Centric.

Er is onduidelijkheid over de kosten van Oracle support. Deze kosten worden zowel apart als op de applicatiefacturen gefactureerd. Daarbij speelt ook nog mee dat Woerden geen gebruik maakt van Oracle support omdat Woerden een eigen Oracle support in de vorm van een medewerker heeft. Er is geen contract t.b.v. Oracle support afgesloten. De ICT-specialist gaat hierover in gesprek met Centric.

In 2008 is een gemeentebrede licentie aangeschaft, daar wordt sindsdien ook onderhoud over betaald. Echter bij alle aparte applicaties worden ook Impromptu onderhoudskosten in rekening gebracht. De ICT-specialist gaat hierover in gesprek met Centric.

3.3 Contractbeheer

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 inkoopbeleid waarborgt dat bij de inkoop van ICT men waar voor hun geld krijgt.

De gemeente Woerden maakt vanaf 1994 gebruik van de Centric-pakketten, vanaf 2000 (samenvoeging met Harmelen) is er gekozen voor een volledige afname van Centric-pakketten. Vanaf deze tijd zijn er meerdere contracten met Centric afgesloten, deze contracten betreffen het onderhoud van de software van Centric-pakketten waar de gemeente Woerden gebruik van maakt. De afgesloten contracten zijn verouderd, in bijna alle gevallen is de overeenkomst aangegaan voor een periode van minimaal 5 jaar en wordt telkens onder dezelfde voorwaarde stilzwijgend verlengd voor een periode

van één jaar. De namen van de applicaties komen niet meer overeen en onder één contract vallen vaak twee of meerdere applicaties. De applicaties zijn in gebruik bij verschillende teams. Dit bemoeilijkt een goed contactbeheer.

In 2012 is er een onderzoek (intern) verricht naar het contractmanagement. Om een beter en eenduidiger contractenbeheer mogelijk te maken wordt ieder contract toegewezen aan het team die verantwoordelijk is voor de desbetreffende software. Echter bij de Centric-contracten blijkt dit niet te lukken omdat:

- er is sprake van gemeenschappelijke contracten voor meerdere applicaties;
- de namen van de software zijn verouderd;
- op de factuur van Centric worden andere contractnummers gebruikt, deze hebben geen relatie met de vigerende contracten.

Naast de interne behoefte om meer zicht te krijgen op de bestaande contracten is het ook belangrijk voor de samenwerkingsverbanden om een beter en duidelijker contractbeheer te verkrijgen, dit omdat er bij samenwerking o.a. sprake is van nieuwe juridische entiteiten.

De uitkomst van het onderzoek heeft geresulteerd in de volgende 'wens': Transparantie is een randvoorwaarde voor maatschappelijk ondernemen. Klanten moeten weten waar zij met Centric aan toe zijn. Bij aanvang van het automatiseringstraject moet inzichtelijk zijn wat de investeringen voor de komende vijf jaar zijn zodat de klant niet voor verrassingen komt te staan.

3.4 Naleving wet- en regelgeving

In beginsel is het mogelijk langdurige overeenkomsten die stilzwijgend (door middel van een optiebeding of een verlengingsclausule) worden verlengd af te sluiten. De Europese regels zijn er niet voor bedoeld om contracten voortdurend open te breken. Om bij verlenging een nieuwe Europese aanbestedingsplicht te voorkomen moet er aan een tweetal voorwaarden zijn voldaan:

1. De oorspronkelijke opdracht moet Europees zijn aanbesteed.
2. De overeenkomst moet de optie tot een, al of niet stilzwijgende, verlenging bevatten.

De destijds gemaakte keuze voor Centric-pakketten komt vooral voort uit toenmalige strategische keuzes. Bij deze keuze heeft zwaar gewogen dat het waarborgen van de continuïteit van belang is. Gezien de massaliteit en complexiteit worden er hoge eisen gesteld aan producten en leveranciers. Centric was toen één van de weinige leveranciers die het gevraagde kon leveren binnen de gestelde eisen. Eenmaal gemaakte en geïmplementeerde keuzes zijn in sterke mate bepalend voor de te gebruiken software en het onderhoud daarvan. De Centric softwarepakketten zijn nauw verweven met de ICT-architectuur en zijn noodzakelijk om de processen te kunnen draaien. Dergelijke keuzes werken altijd door op de lange termijn. Migratie naar nieuwe softwarepakketten is een zeer complexe, kostbare en risicovolle operatie.

Met ingang van 2015 treedt de ambtelijke samenwerking met Oudewater in. Een onvermijdelijk onderdeel van samenwerking is de samenvoeging van de bestaande onderhoudscontracten van beide gemeenten. Op dit moment hebben zowel de gemeente Woerden als de gemeente Oudewater op het merendeel van de in gebruik zijnde Centric-pakketten een onderhoudsovereenkomst afgesloten op basis van Classic Assurance (= preventief en correctief onderhoud en kosteloos gebruik helpdesk). Van Centric is er een voorstel ontvangen voor de samenvoeging van de huidige onderhoudscontracten. Er is dus wederom sprake van een verlenging van de contracten. Echter de vrijheid om tot verlenging van de contracten over te gaan wordt begrensd door het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) inzake het vrije verkeer van goederen en diensten. Het vrije verkeer van goederen en diensten mag namelijk niet beperkt of geblokkeerd worden. Indien de looptijd van een overeenkomst (te) lang is bestaat het risico dat derden (marktpartijen die ook in aanmerking willen komen) geen toegang wordt geboden tot het verkrijgen van de opdracht. Of de verlenging in strijd is met de VWEU-bepalingen hangt af van de vraag of investeringen door de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn terugverdiend en of er sprake is van kapitaalvernietiging bij niet verlengen. Als de gemeente Woerden de contracten wederom wil verlengen zal er sprake moeten zijn van een deugdelijke en objectieve motivering. Er kan sprake zijn van een behoorlijke kapitaalvernietiging in die zin dat de workflow-procedures, koppelingen met gegevensbronnen en het portal opnieuw moeten worden opgezet. Een risico bij verlenging is dat een derde geïnteresseerde partij de gemeente Woerden aanspreekt op een aanbestedingsverplichting. De gemeente Woerden zal dan moeten kunnen motiveren waarom er tot verlenging is overgegaan zonder aanbesteding. Mocht de motivering niet steekhoudend zijn dan kan er sprake zijn van een vordering tot vernietiging. Dit risico kan verminderd worden door bij elke verlenging in het contract te bedingen dat alleen tot verlenging wordt overgegaan indien de wederpartij (Centric) instemt met een voorbehoud om het contract te ontbinden of per direct op te zeggen indien mocht blijken, naar het oordeel van de gemeente Woerden, dat het contract in strijd is met de Europese of nationale aanbestedingswet- en regelgevingen en dat de opdrachtnemer in dat geval recht heeft op de tot dan toe daadwerkelijke

gemaakte kosten en in geen geval recht heeft op een schadevergoeding of vergoeding van enige andere kosten.

3.5 Verantwoordelijkheidsverdeling

Het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid is duidelijk over de bevoegdheden bij inkoop en aanbesteding. Conform het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid is er sprake van controletechnische functiescheiding. Er is een scheiding aangebracht tussen degene die de ICT inkoop, het project bewaakt en de betaling autoriseert.

Voor een doelmatige en rechtmatige inkoop is het van belang dat men beschikt over de juiste expertise. De expertise bestaat uit het opstellen van eisen waaraan de leverancier moet voldoen, het definiëren van het product en het doorlichten van het contract op de aspecten prijs, kwaliteit en juridische aspecten. Men moet weten welke eisen er aan het contract gesteld worden. De gemeente moet hierbij zelf de regie voeren en zich niet laten leiden door wat de leverancier wil.

Er is geconstateerd dat er tot op heden weinig tot geen gebruik is gemaakt van de expertise die de gemeente hiervoor in huis heeft (Cluster inkoop en aanbesteding en inkoopmanager). Dit draagt niet bij aan een transparante, doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inkoop van ICT.

3.6 ICT-controloffunctie

Om de kwaliteit van de gemeentelijke ICT verder te verbeteren is versterking van gemeentebreed inzicht in en toezicht op ICT noodzakelijk. Hiervoor kan een ICT-controloffunctie ontwikkeld worden. De ICT-controloffunctie zal er o.a. op moeten toezien dat de ICT kosten inzichtelijk worden gemaakt. Er kan bijvoorbeeld een risico-analyse worden uitgevoerd en op basis hiervan een controleplan opstellen. De belangrijkste aandachtgebieden van het controleplan kunnen zijn:

- ICT begroting en budgetten
- Projecten: begroting, investeringen en kredietaanvragen
- Contracten met externe partijen
- Tarieven en interne doorberekeningen
- Architectuur van de administratie
- Informatiebeveiliging

4. Samenvatting bevindingen

1. Bij de totstandkoming van het contract en de contractverleningen zijn de Europese aanbestedingsregels niet juist toegepast. De gunningen hadden tenminste gemeld moeten worden.
2. Doordat de huidige looptijd van de contracten (te) lang zijn bestaat het risico dat derden (marktpartijen die ook in aanmerking willen komen) geen toegang wordt geboden tot het verkrijgen van de opdracht.
3. Er zijn geen besluitvormingsdocumenten aanwezig in de vorm van collegevoorstellen of voorstellen aan gemandateerde waarin de afwegingen, motiveringen en kanttekeningen worden genoemd rond een verlenging. Dit maakt de controle en verdediging achteraf heel lastig.
4. Er is weinig tot geen gebruik gemaakt van de expertise die de gemeente hiervoor in huis heeft (Cluster inkoop en aanbesteding en inkoopmanager). Dit draagt niet bij aan een transparante, doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inkoop van ICT
5. Er is sprake van verouderde contracten, dit bemoeilijkt het contractenbeheer.
6. De gemeente beschikt niet over een meerjarig plan met daarin opgenomen de ICT-ambities. Hierdoor loopt de gemeente het risico meer geld uit te geven aan investeringen dan voor een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering noodzakelijk is.
7. Er is geen apart investeringsbudget voor automatisering, er wordt momenteel geen rekening gehouden met nieuwe en veranderende wet- en regelgeving. Modules worden aangeschaft op het moment dat ze door Centric aangeboden worden.
8. Het is niet duidelijk hoeveel het geautoriseerde budget voor de exploitatiekosten zijn, hierdoor is er niet of nauwelijks inzicht op welke wijze het geautoriseerde budget wordt ingezet voor het bereiken van de verschillende doelstellingen.
9. Uit onderzoek blijkt dat niet alle aangeschafte modules daadwerkelijk gebruikt worden, hierdoor worden onnodige onderhoudskosten betaald.
10. Er is onduidelijkheid over de kosten van Oracle support. Deze kosten worden zowel apart als op de applicatiefacturen gefactureerd.
11. Er is onduidelijkheid over de kosten van ██████████. Deze kosten worden zowel apart als op de applicatiefacturen gefactureerd.