

Provincie Limburg

Forensische Quick Scan naar het automatiseringsproject Aristoteles

Saxion, Academie Bestuur & Recht, lectoraat Governance in samenwerking met
Tonino & Partners

Deventer, 14 februari 2012

Dit rapport heeft 24 pagina's (inclusief voorblad en bijlagen)

Dit rapport is opgesteld op basis van onderzoek uitgevoerd door mevr. A. Bolk LLM,
mevr. W. Slingerland LLM, dr. M. van Hulten, prof. dr. J. Wempe (Saxion) en mr. J.
Tonino (Tonino & Partners).

Inhoudsopgave

1	Samenvatting
2	Werkwijze met betrekking tot de Forensische Quick Scan
2.1	Aanleiding en doel van de Forensische Quick Scan
2.2	Doelstelling van de Forensische Quick Scan
2.3	Verantwoordelijkheden
2.4	Ondersteuning
2.5	Beschikbaarheid relevante informatie
2.6	Medewerking van betrokkenen
2.7	Uitgevoerde werkzaamheden
3	Onderzoek
3.1	De inhuur van een automatiseringspecialist in de periode 2003 tot en met 2007
3.2	De uitbesteding aan Condor
3.3	De uitbesteding aan The Agile Factory
3.4	De inhuur van de interim manager
3.5	De Europese aanbesteding ten behoeve van de JAVA en dotCOM werkzaamheden
3.6	De royalties voor de ontwikkelde software
3.7	Het onderzoek in openbare bronnen
4	Overige bevindingen
4.1	Onderbelicht aspect in eerder onderzoeken
4.2	Integriteitbeleid
4.3	Archivering
5.	Conclusies
6.	Advies
Bijlage1: Overzicht projecten	
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen	

1 Samenvatting

In opdracht van de Controlemissie (namens Provinciale Staten van Limburg) is een Forensische Quick Scan uitgevoerd ter beantwoording van de vraag of er bij de aanbestedingen in het kader van het automatiseringsproject Aristoteles in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2009 door betrokken bestuurders, ambtenaren, of Condor/TAF opzettelijk en bewust zodanig gehandeld is dat er voldoende gronden zijn voor een vermoeden van een of meer gepleegde strafbare feiten, waaronder een (ambts)misdrijf?

Het onderzoek is uitgevoerd door Saxion in samenwerking met Tonino & Partners Advocaten.

Het onderzoek omvat de volgende activiteiten:

1. Documentonderzoek waaronder het bestuderen van eerdere onderzoeksrapporten;
2. Gesprekken met eerdere onderzoekers;
3. Interviews met betrokkenen binnen en buiten de provincie;
4. Onderzoek in openbare bronnen.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de conclusies van de diverse onderzoeken voorzover die betrekking hebben op het toetsen van hetgeen heeft plaatsgevonden aan interne regelingen, mandaten etc. Dit is niet iets dat wij opnieuw hebben onderzocht of gecontroleerd.

De volgende zes deelvragen zijn onderzocht.

1. De inhuur van een automatiseringsspecialist in de periode 2003 tot en met 2007;
2. De opdrachtverleningen aan Condor Consulting (hierna “Condor”);
3. De opdrachtverleningen aan The Agile Factory (hierna “TAF”);
4. De inhuur van de interim manager voor het automatiseringscluster (onderdeel van de afdeling BV) in de periode juni 2006 tot en met januari 2007;
5. De Europese aanbesteding voor de inhuur van dotNet en JAVA-ontwikkelcapaciteit in augustus en september 2006;
6. De royalty afspraken met Condor/TAF

Met betrekking tot de onderzoeksvraag kunnen op basis van het uitgevoerde onderzoek de volgende hoofdconclusies getrokken worden:

1. De gang van zaken rond de aanbesteding van werkzaamheden en inhuur van externen in het kader van het project Aristoteles (en haar voorlopers) is in een aantal gevallen opmerkelijk en irregulier. Echter er zijn geen aanwijzingen gevonden die de verdenking rechtvaardigen dat deze opmerkelijkheden en irreguliere bijzonderheden verklaard kunnen worden door enig (ambtenaarrechtelijk) laakbaar of zelfs strafbaar gedrag door betrokken bestuurders, ambtenaren, of bedrijven.
2. Er is niet één zeer centrale persoon binnen de provincie aan te merken als verantwoordelijke voor de keuzes die gemaakt zijn bij de uitvoering van het project. Binnen de provincie Limburg zijn diverse personen en verschillende onderdelen opvolgend betrokken geweest bij de aanbesteding en opdrachtverlening van de relevante projecten. Het ligt ook daarom niet voor de hand dat er structureel laakbaar of strafbaar gedrag heeft plaatsgevonden.

Naast de hoofdconclusie kunnen een aantal nevenconclusies getrokken worden:

3. De provinciale organisatie rond dit automatiseringstraject maakte de provincie wel in enige mate kwetsbaar voor vormen van corruptie.

- a. De belangrijkste beslissingen met betrekking tot genoemd project zijn genomen in een periode dat sprake was van een managementvacuüm binnen de automatiseringsafdeling.
 - b. De afdelingen konden binnen de gestelde kaders zelf bepalen of en op welke wijze de aanbesteding plaats moest vinden. Hierdoor kwamen grote verantwoordelijkheden op veel plaatsen en ook op verschillende lagen in de organisatie te liggen.
 - c. Het project werd in de loop der tijd gezien als een business opportunity voor de provincie. Het bood de mogelijkheid om inkomsten te genereren via de royalties om zo investeringen in de automatisering terug te verdienen. Dit paste in de in die tijd bij de provincie Limburg levende behoefte om minder bureaucratisch te werken en ondernemerschap te stimuleren
 - d. De positie van inhuurkrachten is onvoldoende doordacht. Inhuurkrachten hebben altijd meerdere belangen (waaronder het verwerven van nieuwe opdrachten) en hebben voor een deel aan de basis gestaan van diverse investeringsbeslissingen. Het integriteitbeleid besteedt onvoldoende aandacht aan de bijzondere positie van inhuurkrachten.
 - e. De tekort schietende archivering maakt het lastig om de besluitvorming met betrekking tot het automatiseringsproject te volgen en te controleren. Dit betreft met name de informatie met een meer informeel karakter zoals email. Iedere medewerker beslist zelf welke email-correspondentie in het dossier opgeslagen wordt.
4. Een verklaring voor het gemak waarmee de provincie Limburg in zee is gegaan met het bedrijf Condor/TAF en de reden waarom het project zo uit de hand is gelopen is uitvoerig in andere rapporten beschreven. Aanvullend hierop kan het volgende worden gesteld:
- a. De provincie heeft zich willen onderscheiden met dit automatiseringsproject. Men wilde graag dat het project een succes zou worden waardoor men weinig kritisch is geweest ten aanzien van de beloften van de leverancier. Zo is geen sprake geweest van antecedenten onderzoek toen het project een grote omvang kreeg (1 juni 2006).
 - b. Binnen de provincie is in het kader van de aanbestedingen m.b.t. de automatisering te gemakkelijk omgesprongen met de (mede op de Europese aanbestedingsregels gebaseerde) provinciale aanbestedingsregels. Er is in de aanvangsfase van het project (2006) door alle managementlagen bewust gestuurd op het ontlopen van de (Europese) aanbestedingsregels ten gunste van TAF, dan wel het aldus toepassen van de aanbestedingsregels dat het gerechtvaardigd kon worden de aanbesteding aan met name TAF te gunnen. Ook is het waarschijnlijk dat GS middels een GS-nota (april 2006) hiervan op de hoogte was.

Op basis van de uitgevoerde Forensische Quick Scan met betrekking tot het automatiseringsproject Aristoteles in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2009 wordt geadviseerd om het dossier Aristoteles te sluiten.

2 Werkwijze met betrekking tot de Forensische Quick Scan

2.1 Aanleiding en doel van de Forensische Quick Scan

In opdracht van Gedeputeerde Staten van Limburg zijn diverse onderzoeken gedaan naar de problemen die zich hebben voorgedaan bij de uitvoering van het automatiseringsproject Aristoteles. Genoemde onderzoeken gingen in op de financiële, procedurele, technische, organisatorische en culturele aspecten die ten grondslag liggen aan de genoemde problemen. In de vergadering van Provinciale Staten van 11 februari 2011 is naar aanleiding van het in december 2010 opgeleverde rapport van Necker van Naem, het gehele project uitvoerig besproken. De conclusies van GS met betrekking tot de technische en organisatorische aspecten van het automatiseringsproject Aristoteles worden door Provinciale Staten overgenomen. Naar aanleiding van het rapport van Unit Control met betrekking tot de opdrachtverlening in het kader van het automatiseringsproject Aristoteles worden door verschillende Statenleden vragen geformuleerd met betrekking tot de integriteit van de verschillende spelers binnen dat project. Daarbij zijn hypothesen geformuleerd over mogelijk strafbare feiten die zich met name tijdens de aanbesteding in de beginfase van het project Aristoteles zouden hebben voorgedaan. Provinciale Staten hebben in februari 2011 besloten zelf onderzoek te doen naar de wenselijkheid van een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Door middel van deze forensische quick scan m.b.t. het automatiseringsproject Aristoteles wordt de vraag van Provinciale Staten beantwoord.

2.2 Doelstelling van de Forensische Quick Scan

De doelstelling van de opdracht is beantwoording van de vraag: 'Is er bij de aanbestedingen in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2009 door betrokken bestuurders, ambtenaren of Condor/TAF opzettelijk en bewust zodanig gehandeld dat er voldoende gronden zijn voor een vermoeden dat sprake is van een of meer gepleegde strafbare feiten w.o. een (ambts)misdrijf en op basis daarvan aangifte kan worden gedaan bij het Openbaar Ministerie?'

2.3 Verantwoordelijkheden

Provinciale Staten zijn de opdrachtgever van dit onderzoek. De Controlemissie vertegenwoordigt de Provinciale Staten in deze. Afstemming over de reikwijdte en de voortgang van het onderzoek heeft plaats gevonden met de Begeleidingscommissie van de Controlemissie die in deze is ondersteund door de Griffie.

Bij de rapportage hebben wij de regels inzake vertrouwelijkheid en geheimhouding in acht genomen. Vertrouwelijke informatie hebben we louter gebruikt voor zover onze taak dat in de onderhavige opdracht vereist.

De onderzoekswerkzaamheden zijn door Saxion uitgevoerd. De dagelijkse leiding van de onderzoekswerkzaamheden was in handen van prof. dr. Johan Wempe. In het kader van dit onderzoek is samengewerkt met de heer mr. drs. Joost Tonino van Tonino & Partners, advocaten.

2.4 Ondersteuning

Het onderzoek betreft een quick scan die in uiterst korte tijd is uitgevoerd. Om efficiënt met de beschikbare tijd om te springen is dankbaar gebruik gemaakt van de steun van de Griffie en Unit Control. De Unit Control heeft geholpen bij het beschikbaar krijgen van relevante dossiers en had de mogelijkheid om vertrouwelijke dossiers door te nemen op basis van door ons gericht geformuleerde vragen. De Griffie heeft zorg gedragen voor de procedurele ondersteuning, o.a. door de te benaderen personen vooraf te verzoeken om hun medewerking te verlenen. Voor de

Griffie was het lastig om ons te helpen bij het verschaffen van toegang tot dossiers. Dit verliep via de directie. Daarbij was het noodzakelijk zeer gerichte vragen te stellen.

Er is beperkt gebruik gemaakt van de informatie waar de onderzoekers van de bureaus Berenschot, Intégis en Necker van Naem over beschikten. Dat gebruik bleef beperkt omdat de dossiers die samengesteld werden voor deze onderzoeken uitgingen van andere probleemstellingen en daardoor gezien onze opdracht minder relevant waren. Voor ons onderzoek is geen speciaal op onze onderzoeksvraag toegespitst dossier samengesteld.

2.5 Beschikbaarheid relevante informatie

De beschikbaarheid van relevante informatie uit de onderzochte periode was lastig. In de toen vigerende AO-regels was voorgeschreven welke informatie in het centrale archief moest worden bewaard. Deze informatie is (enkele uitzonderingen daargelaten) ook voorhanden gebleken. Gemist werd echter informatie met een minder formeel karakter zoals emails etc. De opslag van email-verkeer is slechts beperkt tot drie maanden. Alleen wanneer medewerkers zelf emailcorrespondentie opnemen in officiële dossiers of deze bewaren in hun persoonlijke archief is deze beschikbaar. Van medewerkers die uit dienst zijn gegaan wordt helemaal niets dienaangaande gearhiveerd. Dit vormde een ernstige belemmering voor het onderzoek. Bij cruciale bedrijfsprocessen, zoals een aanbestedingsprocedure, mag je van de wijze van archiveren verwachten dat de besluitvorming gevolgd kan worden.

Wij verwijzen in dit verband naar de Archiefwet, de Provinciale Archiefverordening Limburg d.d. 30 januari 2004 en de door GS vastgestelde 'selectielijsten' (criteria voor het opschonen van archieven zoals de Archiefwet die noemt) om te verzekeren dat in de toekomst betere archivering van het e-mail-verkeer kan worden verzorgd.

2.6 Medewerking van betrokkenen

Vrijwel allen die wij uitnodigden voor een interview gaven hieraan gehoor gegeven. In totaal zijn 24 personen geïnterviewd. Slechts één (thans externe) persoon heeft niet willen meewerken. Eén andere persoon was bereid wel telefonisch informatie te verschaffen maar wilde verder geen medewerking verlenen. Alle geïnterviewde personen hebben het verslag ter becommentariëring voorgelegd gekregen. De correcties zijn verwerkt.

2.7 Uitgevoerde werkzaamheden

De volgende werkzaamheden zijn verricht.

1. Het beoordelen van bij de provincie Limburg aanwezige bescheiden (besluiten, notulen en dergelijke) met betrekking tot de aanbestedingsprocedure ten behoeve van het automatiseringsproject Aristoteles;
2. Het bestuderen van de eerder uitgevoerde onderzoeken en enkele hieraan ten grondslag liggende interviewverslagen. Deze interviewverslagen hebben we van de door ons geïnterviewde personen die ook in het kader van eerdere onderzoeken geïnterviewd waren ontvangen;
3. Interviews met de bij de aanbestedingen betrokken personen, zowel aan de zijde van de provincie als aan de zijde van de betrokken bedrijven en relevante organisaties;
4. Onderzoek in openbare bronnen naar mogelijke relaties en achtergronden van betrokkenen.

Er is gekeken naar:

- a. mogelijke relaties van personen die een sleutelrol hebben gespeeld bij de belangrijkste beslissingen m.b.t. de aanbesteding van het automatiseringsproject Aristoteles met de betrokken bedrijven;
- b. mogelijke zakelijke belangen van deze besluitnemers;
- c. andere relevante relaties.

3 Onderzoek

Op basis van het documentonderzoek zijn zes deelvragen benoemd. Het gaat om beslissingen en situaties die zich in de beginfase van het automatiseringsproject Aristoteles hebben voorgedaan en die duidelijk maken welke kwetsbare situaties ontstonden. Het onderzoek betreft zes deelvragen. Vijf hiervan sluiten aan op het onderzoek van Unit Control “Opdrachtverlening TAF. (Voor-) onderzoek naar de opdrachtverlening van The Agile Factory en Condor BVBA”. Toegevoegd is het onderwerp ‘royalty afspraken’.

De volgende zes deelvragen zijn onderzocht.

1. De inhuur van een automatiseringspecialist in de periode 2003 tot en met 2007;
2. De opdrachtverleningen aan Condor;
3. De opdrachtverleningen aan TAF;
4. De inhuur van de interim manager voor het automatiseringscluster BVI (onderdeel van de afdeling BV) in de periode juni 2006 tot en met januari 2008;
5. De Europese aanbesteding voor de inhuur van dotNet en JAVA-ontwikkelcapaciteit in augustus en september 2006;
6. De royalty afspraken met Condor/TAF.

Bij de deelvragen is steeds gelet op de volgende aspecten.

- Is sprake van handelingen/beslissingen die niet begrijpelijk zijn vanuit de normale procedures en vanuit het belang van de provincie?
- Wat zijn de risicovolle momenten ten aanzien van deze handelingen/beslissingen? Naar welke vormen van onrechtmatig of laakbaar gedrag verwijzen deze risicovolle momenten mogelijk?
- Zijn er gronden om aan te nemen dat aan eventueel gevonden niet-rationele handelingen/beslissingen onrechtmatig handelen ten grondslag ligt?
- Zijn er gronden om aan te nemen dat aan deze niet-rationele handelingen/beslissingen laakbaar gedrag ten grondslag ligt?
- Wat zijn de overige bevindingen die helpen bij het verklaren van eventuele niet-rationele handelingen/beslissingen? Hierbij is met name gelet op die aspecten die nog niet, dan wel niet afdoende door eerdere onderzoeken zijn afgedekt.

3.1 De inhuur van een automatiseringspecialist in de periode 2003 tot en met 2007

Achtergrond:

- In 2003 wordt een nieuw hoofd voor de afdeling automatisering aangetrokken. Dit afdelingshoofd heeft tot taak om de automatisering drastisch aan te passen aan de eisen van de tijd. Hij heeft onvoldoende vertrouwen in het zittende personeel. Hij trekt daarom de betreffende automatiseringspecialist aan. Deze specialist is gedurende bijna vijf jaar non-stop werkzaam voor de provincie. Hij wordt in de loop van die jaren via drie bedrijven ingehuurd.
- Eerst wordt deze specialist gedetacheerd vanuit het bedrijf Quobell (augustus 2003 – juni 2005). Er wordt een tarief van € 82 per uur berekend.
- Vervolgens wordt deze persoon aangesteld via zijn juist opgerichte eenmanszaak (juli 2005 – december 2006). In eerste instantie gaat het tarief omlaag naar € 75 per uur. Bij de verlenging van het contract in juni 2006 stijgt het uurtarief naar € 100 per uur. De

verlenging van het contract betreft de periode juli 2006 tot en met april 2007. Feitelijk declareert deze persoon alleen tot 31 december vanuit zijn eigen bedrijf.

- Vervolgens wordt deze persoon aangesteld via TAF (januari 2007 – mei 2007) tegen hetzelfde tarief maar dan betaalbaar aan TAF.

Bevindingen:

- Er is sprake van een zeer lange periode waarin genoemde persoon als externe kracht wordt ingehuurd.
- De totale kosten die aan deze specifieke inhuur voor de provincie Limburg verbonden zijn bedraagt € 576.220. Bij de diverse opdrachtverleningen wordt meerdere keren gehandeld in strijd met de “Beleidsregels aanbesteding provincie Limburg”. Deze beleidsregels eisen dat bij opdrachten boven bepaalde drempelwaarden twee of meer offertes worden aangevraagd. Artikel 15 biedt GS de mogelijkheid om (beneden de Europese aanbestedingsgrens) af te wijken van de provinciale beleidsregels. Artikel 10 omschrijft de mogelijke gronden om af te wijken van deze regels. Onder bepaalde condities kan een opdracht aan iemand gegund worden zonder concurrerende offertes aan te vragen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer het gaat om verlenging van werkzaamheden die onvoorzien meer tijd vergen. Deze verlenging dient dan wel aan een aantal voorwaarden te voldoen.
- De overgang van Quobell naar inhuur via de eigen eenmanszaak van deze automatiseringspecialist in juli 2005 is zeer goed verantwoord. De provincie sluit alle vormen van risico uit.
- Per 1 juli 2006 wordt het contract verlengd. Hierbij wordt een beroep gedaan op de uitzonderingsclausule als genoemd in artikel 15 van de “Beleidsregels aanbesteding provincie Limburg”.
De verlenging vindt plaats in twee fasen: een fase tot 31 december 2006 en een fase van 1 jan 2007 tot 30 april 2007.
- Op 1 juli 2006 stijgt het tarief van € 75 naar € 100 per uur. Op geen enkele manier is gedocumenteerd wat de aanleiding is voor deze verhoging en waarom de provincie dit accepteert.
- Vermoedelijk is de tariefstijging per 1 juli 2006 (mede) te danken aan TAF. Vanuit TAF wordt beargumenteerd dat de verandering in de aard van het werk een hoger tarief rechtvaardigt.
- TAF neemt opmerkelijk genoeg de betrokken medewerker in het raamcontract van de provincie met TAF d.d. 1 juni 2006 in de eigen planning op.
- De betrokken persoon geeft aan door de provincie eind 2006 gedwongen te zijn om via TAF te gaan werken. Geen van de geïnterviewde personen van de provincie geeft aan op de hoogte te zijn geweest van of thans nog herinnering te hebben aan voortzetting van het contract via TAF en van dwang hierbij vanuit de provincie.
- Er wordt geen nieuw contract opgesteld voor deze periode waarbij de betrokken specialist via TAF voor de provincie werkt.
- TAF berekent per 1 januari 2007 bij de provincie een tarief van € 810 per dag voor de inzet van de betrokkene. Dit komt min of meer overeen met de € 100 per uur welke eerder bedongen was.
- TAF houdt hierbij vanaf 1 januari 2007 een percentage van het genoemde tarief in. Daarmee lijkt de betrokken specialist feitelijk achteruit te gaan wat betreft het met hem afgesproken tarief.
- De betrokken persoon functioneert als volwaardige provinciale medewerker. Hij speelt zelfs een rol bij de opdrachtverlening aan Condor en later aan TAF. Hij bereidt ook de brief voor waarin het eigendomsrecht van de ontwikkelde programmatuur aan Condor wordt gelaten (januari 2006).

- De betrokken persoon stopt in mei 2007 uit eigen beweging met het werk bij de provincie. De belangrijkste motieven zijn de dwang van functionarissen van de provincie om via TAF te werken en onvrede over de aansturing vanuit TAF.

Beoordeling:

1. Er zijn geen aanwijzingen dat de initiële inhuur in 2003 niet op goede zakelijke gronden heeft plaatsgevonden.
2. De overgang van de aanstelling van betrokkene van Quobell naar de eigen onderneming is op een zorgvuldige en transparante (zowel intern als extern) wijze uitgevoerd.
3. Het lijkt waarschijnlijk dat er door functionarissen van de provincie druk is uitgeoefend op betreffende medewerker om in 2007 via TAF te gaan werken. Een vergelijkbare situatie deed zich vermoedelijk in dezelfde periode voor bij de samenwerking met andere bedrijven (Valid, Cimsolutions), zie hierna
4. Om problemen op de werkvloer te voorkomen wordt Valid later (2009) onder druk gezet om onder regie van TAF te gaan werken. Vermoedelijk is dat met de genoemde specialist begin 2007 ook gebeurd.
5. Het is waarschijnlijk dat TAF geld heeft ingehouden van het in rekening gebrachte dagtarief van genoemde specialist.
6. Het is ongepast dat een inhuurkracht, die een rol speelt bij de opdrachtverlening aan Condor en de opvolger TAF, later (januari 2007 – april 2007) via TAF voor de provincie gaat werken.
7. Het is niet helder of en hoe de integriteitregels van toepassing zijn op inhuurkrachten. Met name waar inhuurkrachten als volwaardige provinciale medewerkers functioneren lijkt deze helderheid gewenst en lijkt een gericht beleid noodzakelijk.
8. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor (beloften met betrekking tot) betalingen, gunsten of giften aan provinciale bestuurders, ambtenaren of de betrokken inhuurkrachten.
9. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat er door de inhuurkracht vergoedingen zijn betaald aan TAF in verband met de bij de provincie bedongen tariefstijging, dan wel in verband met de voortzetting van zijn contract. Dit is afgezien van de inhouding door TAF op het bij de provincie in rekening gebrachte honorarium voor deze specialist in de periode januari 2007 – april 2007.

3.2 De uitbesteding aan Condor

Achergrond:

Het programma Andere Provincie 2005 - 2006

- De provincie Limburg besluit begin 2005 tot een aantal radicale veranderingen. Dit betreft o.a. een aanpassing van de organisatie om meer klantgericht te gaan werken. Het programma wordt aangeduid als Andere Provincie. Hieronder worden een aantal prioritaire projecten gedefinieerd. De automatisering krijgt in het programma een belangrijke rol.
- Er is overleg met de provincie Groningen m.b.t. de automatisering. Hier is sprake van vergelijkbare ontwikkelingen. Beide provincies zoeken naar samenwerking op het gebied van de automatisering.

De reorganisatie 2005 – 2006

- Parallel aan het programma Andere Provincie is sprake van een stevige reorganisatie. Het aantal afdelingen wordt in deze periode sterk teruggebracht.
- De automatiseringsafdeling wordt daarbij gesplitst in een beheers cluster dat ondergebracht wordt bij de facilitaire afdeling FAIS en de ontwikkelafdeling (BVI) dat

deel gaat uitmaken van de afdeling bedrijfsvoering (hierna “Afdeling BV”). De Afdeling BV start formeel op 1 juli 2006.

- Er wordt afscheid genomen van het hoofd van de oorspronkelijke automatiseringsafdeling. Feitelijk lijkt de betrokken persoon vanaf medio januari 2006 niet meer verantwoordelijk voor de genomen beslissingen te zijn.
- Er is in de periode januari 2006 tot en met mei 2006 sprake van twee personen die achtereenvolgens als kwartiermaker voor de Afdeling BV fungeren.
- De programmamanager van het organisatie veranderingstraject Andere Provincie speelt feitelijk een grote rol bij de oprichting van de Afdeling BV, speelt een sleutelrol bij de afspraken met het vertrekkende hoofd van de automatiseringsafdeling, wordt ergens vroeg in 2006 kwartiermaker van de Afdeling BV en op 1 juli 2006 hoofd van de nieuwe Afdeling BV waar de automatiseringsafdeling onderdeel van gaat vormen.
- Op 16 juni 2006 wordt een interim-manager aangesteld voor het cluster BVI (het onderdeel dat zorg draagt voor de automatiseringsontwikkeling).
- Feitelijk is in de periode januari – mei 2006 sprake van een diffuse situatie m.b.t. de leiding van de automatiseringsafdeling.

Het aanbestedingsproces:

- De directie beschouwt haar rol als faciliterend. Afdelingshoofden hebben een grote vrijheid om binnen de budgetruimte projecten aan te aanbesteden en medewerkers in te huren.
- De inkoopafdeling ondersteunt de aanbestedende dienst. De aanbestedende dienst is echter vrij al dan niet een beroep op de inkoopafdeling te doen.
- Opdrachtverlening beneden de Europese aanbestedingsgrens dienen aan de “Beleidsregels aanbesteding provincie Limburg” van 2003 (aangepast in 2005) te voldoen.
- GS is volgens artikel 15 van deze beleidsregels onder bepaalde voorwaarden bevoegd af te wijken van genoemde regels.
- GS-nota’s met betrekking tot de automatisering worden als hamerstuk aan GS voorgelegd. De secretaris/algemeen directeur stelt de status van een stuk voor. Indien deze inschat dat een stuk niet besproken hoeft te worden dan benoemt hij het als hamerstuk. Het staat (de leden van) het college vrij het stuk toch te bespreken. Gezien het feit dat er geen notulen van GS-vergaderingen worden gemaakt is het ook niet vast te stellen in hoeverre het voorstel is besproken.
- De verantwoordelijkheid voor de automatisering ziet GS vooral als een taak van het verantwoordelijke GS-lid en van de directie.

Bevindingen:

Opdrachten aan Condor:

- De directeur van Condor was eerder eigenaar van het bedrijf DSC Benelux dat in 2000 de naam Amon Technologies kreeg. Amon Technologies ging in 2001 failliet, maakte een doorstart onder dezelfde naam en ging nogmaals failliet in 2003. Vervolgens wordt het bedrijf Condor opgericht. Dit verandert in 2006 van naam en wordt TAF Software Products.
- Het hoofd van de automatiseringsafdeling van de provincie heeft de firma Ardatis (thans opgenomen in de onderneming Cegeka) benaderd op advies van de leverancier van het programma FileNet. Er zijn problemen met het FileNet-programma.
- De eerste opdracht die in dit verband relevant is wordt gegeven aan Ardatis. Het betreft een zeer kleine opdracht in 2005. De uitvoering is in handen van de directeur van Condor die ingehuurd is door Ardatis. Het is de vraag in hoeverre de opdracht ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Er heeft namelijk geen betaling plaatsgevonden aan Ardatis..

- In november 2005 volgt een opdracht aan Condor. De opdracht betreft 12 dagen werk en een bedrag van in totaal €16.200. Het rapport van Unit Control m.b.t. de opdrachtverlening aan Condor/TAF stelt dat deze opdracht is verstrekt in strijd met de provinciale aanbestedingsregels. Voor dit soort opdrachten hadden meerdere offertes aangevraagd moeten worden.
- In december 2005 volgt een tweede opdracht. Het betreft JAVA/J2WW ontwikkelaars. Hiermee is een bedrag gemoeid van €51.200. De opdracht wordt verstrekt zonder dat hier een offerte aan ten grondslag ligt. Deze opdracht wordt verstrekt in strijd met de provinciale aanbestedingsregels die voor dit soort opdrachten stellen dat vier offertes moeten worden aangevraagd.
- In januari 2006 volgt een derde opdracht aan Condor. Het gaat nu om een opdracht van €76.050. Ook nu weer ligt er geen offerte aan ten grondslag. Deze opdracht wordt verstrekt in strijd met de provinciale aanbestedingsregels die voor dit soort opdrachten stellen dat vier offerte moeten worden aangevraagd.
- De directeur van Condor is inspirerend. Hij heeft een visie die goed aansluit op de ambities die de provincie met het programma Andere Provincie heeft. De automatisering wordt gezien als ondersteunend aan de bedrijfsprocessen van de provincie.
- De directeur van Condor maakt duidelijk dat het programma FileNet een krachtig software programma is, maar dat het probleem vooral schuilt in de geringe gebruiksvriendelijkheid ervan. Hij overtuigt de provincie van het feit dat rond het programma FileNet een soort schil gebouwd moet worden waardoor de kracht van het FileNet programma gecombineerd wordt met gebruiksvriendelijkheid.
- Het bedrijf FileNet (dat later opgaat in IBM) ondersteunt deze visie. In juni 2007 ontvangt TAF de FileNet Innovation Partner award. TAF ontving deze award vanwege de meest innovatieve oplossingenreeks als FileNet-partner binnen de Zuid West regio van Europa.
- Er ontstaat bij de betrokken managers het gevoel dat met de opdrachtverlening aan Condor een uniek project gestart wordt dat een voorbeeld kan zijn voor andere overheden en dat met de directeur van Condor een soort tweede Steve Jobs in huis is gehaald is.
- De samenwerking met de provincie Groningen wordt gestopt.
- Het eigendomsrecht van de gebruikte/ontwikkelde software is een onderwerp dat door de directeur van Condor al in 2005 aan de orde wordt gesteld.
- Op 13 januari 2006 (tussen voornoemde tweede en derde opdrachtverlening in) tekent het hoofd van de afdeling automatisering een brief waarin het intellectueel eigendom aan Condor wordt gelaten. Deze brief wordt voorbereid door de eerder besproken ingehuurde automatiseringsspecialist.
- De directeur van Condor krijgt een belangrijke rol in het programma Andere Provincie. De automatisering moet aansluiten op de veranderingen die de organisatie doormaakt.

Beoordeling:

1. Met betrekking tot alle drie de opdrachten aan Condor is gehandeld tegen de provinciale aanbestedingsregels.
2. De opdrachten zijn verstrekt in een periode dat sprake was van een vacuüm rond het management van de automatiseringsafdeling/het cluster BVI.
3. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor (beloften met betrekking tot) betalingen, gunsten of giften aan provinciale bestuurders, ambtenaren of de betrokken inhuurkracht.

4.

3.3. De uitbesteding aan The Agile Factory

Achtergrond:

- De directeur van Condor gaat samenwerken met een partner. Samen richten zij The Agile Factory (TAF) op. Het betreft een in België gevestigde NV.
- Condor wordt omgevormd tot een ontwikkelbedrijf: TAF Software Products bvba. Dit blijft geheel in eigendom van de directeur van Condor.
- Er worden in eerste instantie drie opdrachten aan The Agile Factory (TAF n.v.) verstrekt:
 - o De afronding van de eerste fase van PRObaat. Dit contract wordt getekend op 1 juni 2006. Het gaat in eerste instantie om een bedrag van €175.000 met een mogelijke uitloop tot € 210.000. GS geeft toestemming voor enkelvoudige opdrachtverlening.
 - o Het leveren van BSA-capaciteit (een Business System Analyst). Het gaat hier om een bedrag van € 40.000. Er is sprake van een tender welke door het cluster BVI zelf wordt uitgevoerd. De geïnteresseerde bedrijven krijgen zeer kort de tijd om in te schrijven (feitelijk minder dan een week). TAF is het enige bedrijf dat op tijd een complete offerte uitbrengt en adequaat inspeelt op de vragen van de provincie. TAF krijgt de opdracht.
 - o De aankoop van twee applicaties in augustus 2006. Het gaat om een bedrag van €60.000. Er wordt een beroep gedaan op de mogelijkheid om af te wijken van de provinciale aanbestedingsregels. Er zou maar één leverancier zijn die deze applicaties zou kunnen leveren.

Bevindingen:

- Er is binnen de provincie door het management bewust gekozen voor een stapsgewijze invoering van het automatiseringsproject. Hierdoor zou de organisatie kunnen wennen aan de veranderingen. Ook zou geleerd kunnen worden van ervaringen die opgedaan waren in de eerdere fasen van het project.
- Ten behoeve van de afronding van de eerste fase van PRObaat wordt door alle betrokkenen binnen de provincie gezocht naar mogelijkheden om onder de aanbestedingsregels uit te komen. Men beseft dat het in feite gaat om een project dat Europees zou moeten worden aanbesteed. Een openbare aanbesteding zou er echter toe kunnen leiden dat met een nieuw bedrijf in zee moet worden gegaan, wat zou inhouden dat eerdere investeringen weggegooid geld zouden zijn.
- In een GS-nota wordt voorgesteld TAF de opdracht te verlenen het project uit te voeren. Daarbij wordt uitgegaan van €175.000. In de nota wordt expliciet melding gemaakt van een mogelijke uitloop tot € 210.000 en het daarbij overschrijden van de Europese aanbestedingsgrens. Opvallend is voorts dat in de nota de opmerking wordt gemaakt dat er geen sprake is van juridische gevolgen. De nota wordt aangemerkt als een “hamerstuk”. De gangbare werkwijze bij GS was dat een GS-nota vooraf gecorrigeerd wordt op basis van de opmerkingen van het betrokken GS-lid en dat de nota pas wordt ingebracht bij GS na goedkeuring door het betrokken GS-lid.. GS stemt op 9 mei 2006 in met de in de nota voorgestelde aanpak en met een “enkelvoudige aanbesteding”.
- Het raamcontract wordt getekend (1 juni 2006) in een periode dat het nieuwe hoofd van de afdeling BV nog niet in functie is. Formeel had het contract getekend moeten worden door de betrokken directeur (de naast hogere managementlaag).
- Bij de tender i.v.m. het inhuren van een BSA-capaciteit is bewust gestuurd op het geven van de opdracht aan TAF.

Beoordeling:

1. Het management heeft zich bij de aanvang van het automatiseringsproject Aristoteles zich onvoldoende de omvang van het traject en de onomkeerbaarheid van de in gang gezette processen gerealiseerd.
2. Bij de opdrachtverlening aan TAF ten behoeve van de afronding van de eerste fase van PRObaat is in strijd met de Europese aanbestedingsregels gehandeld.
3. Er is binnen de provincie bewust gestreefd naar het ontlopen van de provinciale en Europese aanbestedingsregels teneinde de beoogde opdrachtnemer TAF ook daadwerkelijk de opdrachten te kunnen gunnen.
4. In het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden voor betalingen gunsten of giften die zouden zijn gegeven aan bestuurders of provinciale ambtenaren om tot deze van de interne regelingen afwijkende opdrachtverleningen te komen.

3.4 De inhuur van de interim-manager (19/6/2006 – 31/1/2008)

Achtergrond:

- De kwartiermaker voor de Afdeling BV die tevens het beoogde hoofd van deze Afdeling BV is start in zijn rol als kwartiermaker een procedure voor de inhuur van een clusterhoofd als opvolger voor het hoofd automatisering.
- Een tenderprocedure wordt gestart. Uit 10 kandidaten wordt een persoon geselecteerd.
- In de periode vanaf 19 juni 2006 tot en met januari 2008 heeft de betreffende persoon de functie van (interim) manager Informatiemanagement waargenomen.
- Gestart wordt met een contract van een jaar (1 juli 2006 – 30 juni 2007). Dit wordt verlengd tot 31 december 2007. Om de overdracht aan de nieuwe leidinggevende mogelijk te maken wordt het contract nog een maand verlengd. Deze laatste verlenging is niet gedocumenteerd.
- De interim-manager krijgt een aanstelling van 4 dagen per week en ontvangt € 995 per dag. Met de totale aanstelling voor 1 jaar is een bedrag gemoeid van € 179.100.
- Er vindt een verlenging plaats voor de periode 1 juli t/m 31 december 2007 plaats. Voor deze verlenging wordt hetzelfde tarief berekend. Het totale bedrag dat met deze verlenging gemoeid is bedraagt € 103.480.
- De interim-manager wordt via zijn eigen management BV ingehuurd.

Bevindingen:

- Uit onderzoek van de Unit Control kan op basis van de stukken worden geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de aanbesteding van de hoofdopdracht niet rechtmatig zou zijn verlopen.
- In het nalevingsonderzoek aanbestedingen 2007 van de Unit Control wordt voorts geconstateerd dat de daar onderzochte vervolgoopdracht niet voldoet aan het gestelde in de provinciale aanbestedingsregels en de Europese regels.
- De interim-manager speelt een belangrijke rol bij verschillende aanbestedingstrajecten waarbij TAF als winnaar uit de bus komt.
- De interim-manager heeft na het aflopen van zijn contract bij de provincie contact met de directeur van TAF in het kader van mogelijke opdrachten bij andere opdrachtgevers. De interim-manager heeft TAF in ieder geval bij een nieuwe opdrachtgever van hem geïntroduceerd.

-

Beoordeling:

- Er zijn geen aanwijzingen voor mogelijk strafbaar of laakbaar handelen van provinciale bestuurders of ambtenaren in verband met de aanstelling van de interim-manager.
- Het onderzoek van Unit Control constateert dat bij de aanstelling van de interimmanager gehandeld is in lijn met de aanbestedingsregels. In hetzelfde rapport wordt geconstateerd dat er bij de verlenging van de aanstelling van de interim-manager sprake is van handelen in strijd met de aanbestedingsregels.

3.5 De Europese aanbesteding ten behoeve van de JAVA en dotCOM werkzaamheden

Achtergrond:

- Deze Europese aanbesteding wordt in het voorjaar van 2006 voorbereid. Dit wordt mede door de directeur van TAF/Condor gedaan. Hij functioneert in die periode als projectleider van de stuurgroep Andere Provincie. In het kader van dit project wordt gewerkt aan de organisatorische veranderingen die vertaald moeten worden in de automatisering. De Europese aanbesteding betreft deze vertaalslag. Zie bijlage 1.
- Op 15 augustus 2006 wordt het Programma van Eisen vastgesteld ten behoeve van de Europese aanbesteding voor de 'Raamovereenkomst inhuur dotNET – en JAVA ontwikkelcapaciteit'.
- De opdracht wordt onderverdeeld in twee percelen (inhuur dotNET en inhuur JAVA). Per perceel worden, conform de aanbeveling van de inkoopafdeling, vier raamovereenkomsten gesloten.
- Op 18 augustus wordt de tender aangekondigd.
- Bij de aanbidding dient een bewijsstuk bijgevoegd te worden waaruit blijkt dat de inschrijver aan een gemiddelde omzeteis van € 500.000 voldoet en bij een korter bestaan dan 2 jaar dienen de gegevens van die twee jaar verstrekt te worden.
- Op 29 september 2006 bieden TAF en Encima gezamenlijk een offerte aan. Door deze samenwerking aan te gaan voldoen zij nog niet aan de omzeteis die gesteld is.
- Het samenwerkingsverband van TAF samen met Encima is de evidente winnaar bij beide percelen.
- Voor ieder perceel worden conform het advies van de afdeling Inkoop een viertal bedrijven geselecteerd. Met deze bedrijven wordt een raamovereenkomst gesloten.
- Op 25 mei 2007 wordt 'Raamovereenkomst inhuur van dotNET ontwikkelcapaciteit' en 'Raamovereenkomst inhuur JAVA ontwikkelcapaciteit' naar TAF gestuurd.
- Bij de daadwerkelijke inhuur is meerdere keren een mini-tender uitgeschreven waarvoor de vier kandidaten waarmee een raamovereenkomst is gesloten een offerte uit hebben kunnen brengen.

Bevindingen:

- Het onderzoek van Unit Control vermeldt dat het onduidelijk is wie de selectiecriteria heeft beoordeeld.
- In totaal brengen 13 partijen een offerte uit. TAF schrijft in samen met Encima maar voldoet hiermee nog niet aan de aanbestedingsnorm t.a.v. omzet. TAF bestaat sinds februari 2006 en haar omzet over 2006 was geraamd € 345.000. Dit is inclusief de lopende opdrachten bij de Provincie. En voor Encima in 2005 € 248.980 en 2004 € 174.110.
- De offerte van TAF en Encima zijn opgenomen in het dossier. De overige uitgebrachte offertes zijn niet allemaal terug te vinden. Offertes van partijen die niet gewonnen hebben

behoeven niet bewaard te worden na de afronding van de werkzaamheden waarop de offerte betrekking heeft.

- Binnen het perceel dotNet zijn opdrachten verleend aan Valid, CimSolutions en TAF.
- Van de mini-tenders is weinig aan documentatie terug te vinden. Deze vinden per email of telefonisch plaats.
- Het lijkt er op dat TAF in de beginfase van de uitvoering van dit raamcontract (eerste helft van 2007) geprobeerd heeft de andere bedrijven, ten minste de al bij de provincie werkzame automatiseringspecialist (zie hiervoor) en vermoedelijk ook het bedrijf Valid en Cimsolutions als onderaannemer van TAF te laten werken.
- TAF fungeert als leidende partij. De twee directeurs van TAF tekenen regelmatig als 'opdrachtgever' urenstaten van Valid-medewerkers.
- Er ontstaan problemen op de werkvloer. TAF-medewerkers en medewerkers van andere bedrijven (o.a. Valid) werken langs elkaar heen.
- De provincie dwingt begin 2009 Valid en mogelijk ook andere bedrijven om onder regie van TAF te gaan werken.
- Het bedrijf Valid voert in 2009 ten behoeve van de provincie werkzaamheden uit namens TAF. TAF declareert deze werkzaamheden bij de provincie. Dit vormt de aanleiding tot een rechtszaak van Valid tegen TAF welke Valid wint.

Beoordeling

- De omzeteis van € 500.000,- is laag voor een dergelijk groot automatiseringsproject. Hierdoor kunnen kleinere bedrijven meedingen die geen ervaringen hebben met dergelijke grote opdrachten. Uit ingewonnen informatie blijkt dat deze lage eis onder andere was opgenomen om TAF in de gelegenheid te stellen de opdracht binnen te halen. Ondanks de lage omzet-eis voldoen TAF/Encima niet hieraan.
- In het gunningadvies van 13 oktober 2006 komen voor beide percelen 4 inschrijvers als hoogste uit de bus. TAF en Encima komen bij beide percelen voor. Er wordt geen motivatie gegeven bij het advies anders dan een verwijzing dat is voldaan aan de algemene vooraf gestelde en bekendgemaakte eisen en selectiecriteria. Deze constatering is, zoals blijkt uit onderzoek van Unit Control, onjuist (omzeteis). Een verantwoording voor de afwijking van de selectiecriteria door de keuze voor TAF/Encima, wordt niet gegeven.
- Er is bij het aanbestedingsproces door de provincie bewust gestuurd op het toekennen van de opdrachten aan TAF. TAF sleept vrijwel steeds de omvangrijkste opdrachten bij de mini-tenders binnen.
- TAF heeft diverse pogingen ondernomen om de andere bedrijven in de positie van onderaannemer te plaatsen.
- Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor (beloften met betrekking tot) betalingen, gunsten of giften aan provinciale bestuurders of ambtenaren m.b.t. de opdrachtverlening aan genoemde bedrijven.

3.6 De royalties voor de ontwikkelde software

Achtergrond:

- De algemene inkoopvoorwaarden vermelden al dat het intellectueel eigendomsrecht bij de provincie berust.

Bevindingen:

- De directeur van Condor/TAF vraagt bij zijn eerste opdracht (2005) om een aanpassing van de provinciale algemene inkoopvoorwaarden. Op deze manier wil hij het intellectuele eigendom voor zich veilig stellen.
- Naar de directeur van Condor stelde zou dit eigenlijk ook reeds in de offerte van Condor zijn opgenomen, echter daar is uit de thans ter beschikking staande stukken niets van gebleken.
- Er wordt eind 2005/begin 2006 een demo georganiseerd voor het volledige management team die een goede indruk achterlaat bij de betrokken managers van de provincie.
- In een brief d.d. 13 januari 2006 wordt door het hoofd van de automatiseringsafdeling bevestigd dat het intellectuele eigendom van de software bij Condor ligt. Het hoofd van de automatiseringsafdeling heeft op grond van de demo het gevoel dat er sprake is van een werkelijk bijzonder product.
- Begin 2006 wordt de naamloze vennootschap TAF opgericht. Dit bedrijf is in eigendom van de voormalig directeur van Condor Consulting en een nieuwe partner.
- In het raamcontract met TAF d.d. 1 juni 2006 wordt het intellectuele eigendom aan TAF gelaten. GS stemt met dit contract in (9 mei 2006).
- Het uitvoerende werk ten behoeve van de provincie wordt ondergebracht bij TAF n.v.
- Bij de oprichting van TAF n.v. wordt Condor Consulting omgezet tot TAF Software Products bvba. Hierin wordt het intellectuele eigendom voor de ontwikkelde producten ondergebracht. TAF Software Products bvba is eigendom van de directeur van het voormalige Condor, en daarmee van slechts één van de twee directeurs van TAF n.v.
- Betalingen van de provincie vinden plaats aan TAF n.v.
- Na 2009 vinden ook betalingen plaats aan TAF Software Products bvba. Deze betalingen betreffen de productontwikkeling en sluiten aan op de royalty-regeling.
- Later (in 2010) ontdekt de mededirecteur van TAF n.v. dat het eigendom van het ontwikkelde product geheel bij TAF Software Products rust. Dit wordt na het faillissement van TAF n.v. en TAF Software Products door hem betwist.
- De interim-manager weet bij het uit de hand lopen van de kosten van het gehele project te bedingen dat de budget overschrijdingen terug betaald worden aan de provincie op basis van royalties die bij verkoop van de software aan derden aan de provincie Limburg toe zullen vallen.
- De afspraak over royalties betreft 10% van de omzet bij verkoop van de software aan anderen. Het bedrag wordt begrensd tot het extra bedrag dat nodig is voor het afmaken van de programmatuur.
- Het aandeel in de royalties wordt enkele keren genoemd op momenten dat er sprake is van begrotingsoverschrijdingen. Het bedrag aan door de provincie te ontvangen royalties loopt op van minimaal € 255.000 tot maximaal € 740.000.
- Volgens de betrokken managers is iedereen enthousiast over de creatieve oplossing.
- De oplossing wordt ook ervaren als passend binnen de trend naar meer ondernemerschap.
- Er vindt één keer een betaling aan de provincie voor genoten royalties plaats (16 december 2009: € 37.315). Dit bedrag is ontvangen i.v.m. de verkoop van de ontwikkelde software aan derden. De betaling wordt gedaan door TAF Software Products bvba en wordt in

minderen gebracht op de licentiekosten die de provincie aan TAF Software Products bvba moet betalen.

Beoordeling:

- De eigendomsoverdracht van de ontwikkelde producten van de provincie aan Condor/TAF is ondoorzichtig tot stand gekomen en in strijd met de gebruikelijke voorwaarden van de provincie. Het is niet gelukt om met dit onderzoek een duidelijke en verklarende reconstructie te geven voor het tot stand komen van deze afspraak.
- Het lijkt er op dat de verantwoordelijke provinciale managers zich hebben laten meeslepen door de verhalen van de directeur van Condor/TAF. Zij zijn weinig kritisch geweest wat betreft het realiteitsgehalte van de verwachting dat er veel royalties ontvangen zouden worden. Met dit zeer positief getoonzette vooruitzicht zijn door de provincie forse kostenoverschrijdingen geaccepteerd. Het valt buiten het onderzoek om te beoordelen of deze kostenoverschrijdingen op andere wijze door de provincie voorkomen of bestreden hadden kunnen worden.
- Gelet op de problemen rond de uitvoering van het project en de zeer forse kostenoverschrijdingen is het opmerkelijk dat met de belofte een royalty vergoeding te zullen ontvangen, de provincie akkoord is gegaan met het verlenen van nieuwe opdrachten aan TAF waarbij gelooft werd dat de nieuwe kostenoverschrijdingen terugverdiend zouden worden via de winstdelingsregeling.
- Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor (beloften met betrekking tot) betalingen, gunsten of giften aan provinciale bestuurders of ambtenaren m.b.t. de royalty regeling met TAF.

3.7 Het onderzoek in openbare bronnen

Het onderzoek in openbare bronnen behelsde een onderzoek naar de relevante ondernemingen, mogelijke belangen van de provinciale medewerkers die een rol hebben gespeeld bij de opdrachtverlening aan met name Condor en aan TAF en mogelijke zakelijke belangen van relaties van genoemde medewerkers woonachtig op het zelfde woonadres.

Dit onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat er sprake is van zakelijke belangen die van invloed kunnen zijn geweest op de genomen besluiten.

Dit resultaat is in lijn met de bevindingen van het Bureau Intégis.

Voorts is ook uit de gevoerde interviews maar zeer beperkte informatie voortgekomen die duiden kan op mogelijke relaties buiten het zakelijke om. Er is in dat kader echter geen enkele aanwijzing verschaft die zou duiden op onoorbare activiteiten, gunsten, giften of belangenverstrengeling.

4 Overige bevindingen

Tijdens het onderzoek hebben we zaken waargenomen die niet direct bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag, maar die wel relevant lijken voor inzicht in de provinciale organisatie en de kwetsbaarheid van de organisatie voor corruptie. Deze zaken worden in deze paragraaf beschreven.

4.1 Onderbelicht aspect in eerdere onderzoeken

De vier eerder uitgevoerde onderzoeken (naar de problemen in verband met het project Aristoteles) tezamen en in onderling verband beschouwend, kan geconstateerd worden dat in deze onderzoeken één aspect onderbelicht is gebleven, namelijk de vraag waarom door medewerkers en/of bestuurders bij de initiële aanbestedingen gehandeld is zoals beschreven is in het rapport van de Unit Control van oktober 2010.

4.2 Integriteitbeleid

Het integriteitbeleid van de provincie Limburg lijkt niet voldoende doorgedrongen bij de medewerkers van de provincie. Wij baseren deze indruk op het beperkte aantal interviews dat wij hebben gehouden.

Inzicht in het integriteitbeleid en de provinciale aanbestedingsregels via de website was moeilijk te verkrijgen.

Met name de positie van de inhuurkrachten herbergt kwetsbaarheden. Deze medewerkers worden intern en extern ervaren als provinciale medewerkers, nemen soms ook beslissingen als provinciale medewerkers, maar zijn hier niet (voldoende) op voorbereid.

4.3 Archivering

De archivering vormt een ernstige zorg. Het is maar zeer beperkt mogelijk beslissingen met betrekking tot de aanbesteding via de dossiers na te lopen. De compleetheid van een dossier hangt af van de inzet van de betrokken medewerker. Dit betreft met name de opslag van email-verkeer dat betrekking heeft op een aanbesteding. Ook valt niet aan de wijze van documenteren op te maken wanneer offertes in het kader van een aanbesteding binnen zijn gekomen. Indien belang wordt gehecht aan het achteraf kunnen controleren van besluitvormingsprocessen, is een systeem wenselijk waarbij systematisch emails worden gearchiveerd en deze niet na drie maanden automatisch worden vernietigd.

5 Conclusies

De volgende hoofdconclusies kunnen worden getrokken uit het onderzoek:

1. De gang van zaken rond de aanbesteding van werkzaamheden en inhuur van externen in het kader van het project Aristoteles (en haar voorlopers) is in een aantal gevallen opmerkelijk en irregulier. Echter er zijn geen aanwijzingen gevonden die de verdenking rechtvaardigen dat deze opmerkelijkheden en irreguliere bijzonderheden verklaard kunnen worden door enig (ambtenaarrechtelijk) laakbaar of zelfs strafbaar gedrag door betrokken bestuurders, ambtenaren, of bedrijven.
2. Er is niet één zeer centrale persoon binnen de provincie aan te merken als verantwoordelijke voor de keuzes die gemaakt zijn bij de uitvoering van het project. Binnen de provincie Limburg zijn diverse personen en verschillende onderdelen opvolgend betrokken geweest bij de aanbesteding en opdrachtverlening van de relevante projecten. Het ligt ook daarom niet voor de hand dat er structureel laakbaar of strafbaar gedrag heeft plaatsgevonden.

Naast de hoofdconclusie kunnen een aantal nevenconclusies getrokken worden:

3. De provinciale organisatie rond dit automatiseringstraject maakte de provincie wel in enige mate kwetsbaar voor vormen van corruptie.
 - a. De belangrijkste beslissingen met betrekking tot genoemd project zijn genomen in een periode dat sprake was van een managementvacuüm binnen de automatiseringsafdeling.
 - b. De afdelingen konden zelf bepalen of en op welke wijze de aanbesteding plaats moest vinden. Hierdoor kwamen grote verantwoordelijkheden op veel plaatsen en ook op verschillende lagen in de organisatie te liggen.
 - c. Het project werd in de loop der tijd gezien als een business opportunity voor de provincie. Het bood de mogelijkheid om inkomsten te genereren via de royalties om zo investeringen in de automatisering terug te verdienen. Dit paste in de in die tijd bij de provincie Limburg levende behoefte om minder bureaucratisch te werken en ondernemerschap te stimuleren.
 - d. De positie van inhuurkrachten is onvoldoende doordacht. Inhuurkrachten hebben altijd meerdere belangen (waaronder het verwerven van nieuwe opdrachten) en hebben voor een deel aan de basis gestaan van diverse investeringsbeslissingen. Het integriteitbeleid besteedt onvoldoende aandacht aan de bijzondere positie van inhuurkrachten.
 - e. De tekort schietende archivering maakt het lastig om de besluitvorming met betrekking tot het automatiseringsproject te volgen en te controleren. Dit betreft met name de informatie met een meer informeel karakter zoals email. Iedere medewerker beslist zelf welke email-correspondentie in het dossier opgeslagen wordt.
4. Een verklaring voor het gemak waarmee de provincie Limburg in zee is gegaan met het bedrijf Condor/TAF en de reden waarom het project zo uit de hand is gelopen is uitvoerig in andere rapporten beschreven. Aanvullend hierop kan het volgende worden gesteld:
 - a. De provincie heeft zich willen onderscheiden met dit automatiseringsproject. Men wilde graag dat het project een succes zou worden waardoor men weinig kritisch is geweest ten aanzien van de beloften van de leverancier. Zo is geen sprake geweest van antecedenten onderzoek toen het project een grote omvang kreeg (1 juni 2006).
 - b. Binnen de provincie is in het kader van de aanbestedingen m.b.t. de automatisering te gemakkelijk omgesprongen met de (mede op de Europese

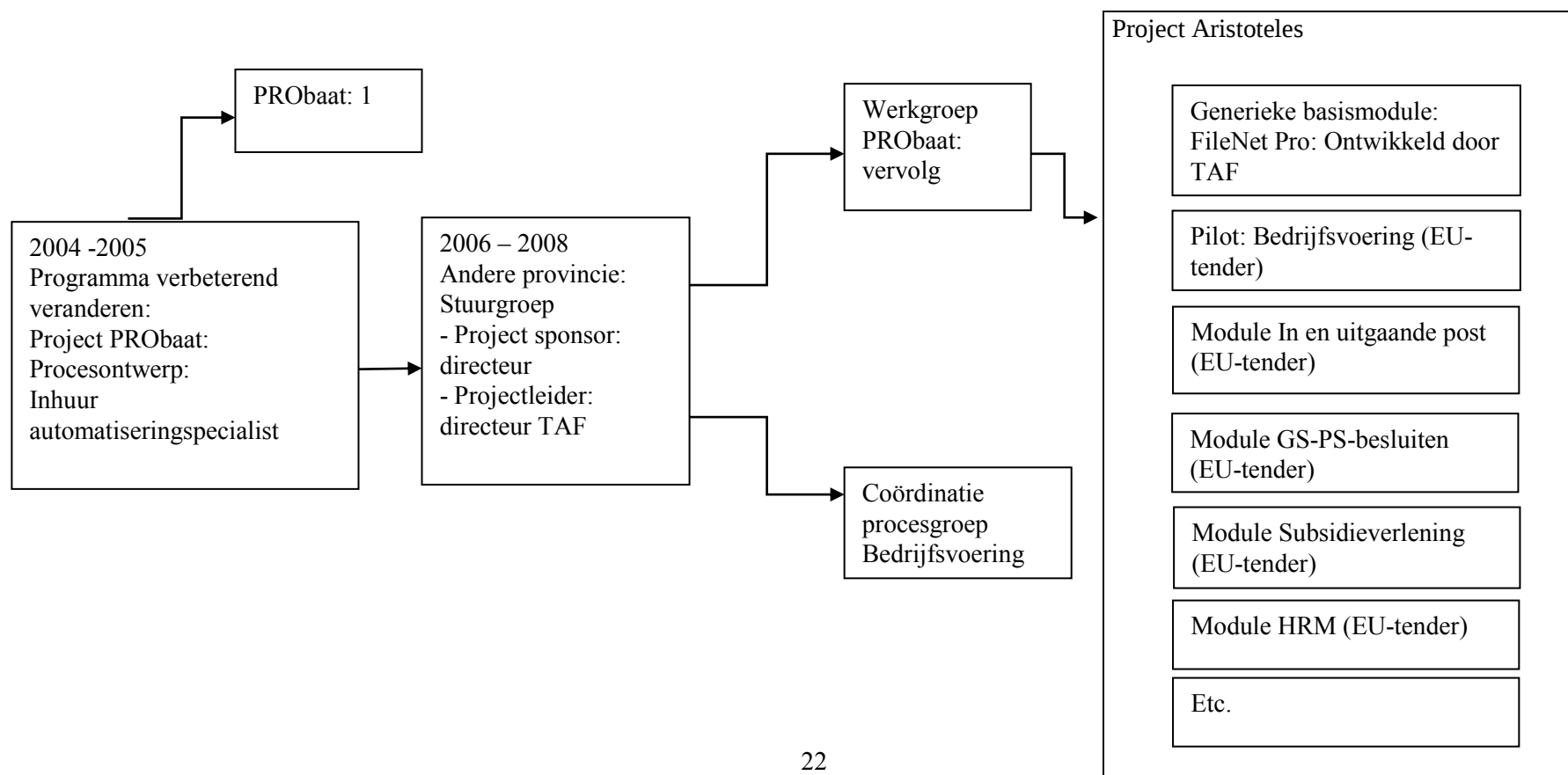
aanbestedingsregels gebaseerde) provinciale aanbestedingsregels. Er is in de aanvangsfase van het project (2006) door alle managementlagen bewust gestuurd op het ontlopen van de (Europese) aanbestedingsregels ten gunste van TAF, dan wel het aldus toepassen van de aanbestedingsregels dat het gerechtvaardigd kon worden de aanbesteding aan met name TAF te gunnen. Ook is het waarschijnlijk dat GS middels een GS-nota (april 2006, behandeld d.d. 9 mei 2006) hiervan op de hoogte was.

6 Advies

Op basis van de uitgevoerde Forensische Quick Scan met betrekking tot het automatiseringsproject Aristoteles in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2009 wordt geadviseerd om het dossier Aristoteles te sluiten.

Bijlage 1: Overzicht Projecten

EU-Aanbesteding betreft de verdere ontwikkeling van de deelprojecten die vallen onder Aristoteles (behoudens de generieke module, die al door TAF was ontwikkeld).



Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

1. Oud-gedeputeerde
2. Voormalig directeur
3. Voormalig afdelingshoofd van de afdeling Bedrijfsvoering
4. Voormalig hoofd van de automatiseringsafdeling
5. Voormalig medewerker van de afdeling inkoop
6. Interim-manager
7. Oud-medewerker van de automatiseringsafdeling
8. Directielid
9. Medewerker van de automatiseringsafdeling (FAIS)
10. Medewerker afdeling bedrijfsvoering P&O
11. Medewerker juridische zaken belast met integriteitborging
12. Controller van de Unit Control
13. Controller van de Unit Control
14. Lid van de OR
15. Medewerker ter ondersteuning van de OR
16. Automatiseringspecialist/inhuurkracht: was bereid enkele vragen telefonisch te beantwoorden
17. Inspecteur van de archieven van Limburg
18. Directeur bedrijf betrokken bij de EU-tender
19. Senior manager van bedrijf dat automatiseringsprojecten voor de provincie uitvoert
20. Curator TAF
21. Directeur TAF
22. Voormalig medewerker TAF
23. Directeur van een onderzoeksbureau Intégis
24. Medewerker van het onderzoeksbureau Necker van Naem