

Zoekdienst of zoekmachine?

Een onderzoek naar de zoekdienst van overheid.nl

Versie: 1.1
Datum: 21 april 2012
Auteurs: Bart van der Meij
Michel Voors

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	4
2	Inleiding	8
3	Probleemstelling	9
3.1	Achtergrond en doel onderzoek	9
3.2	Visie	10
3.3	Onderzoeksgebieden	11
3.4	Verschil zoekdienst en zoekmachine	13
4	Onderzoeksproces	15
4.1	Proces	15
4.2	Overzicht documenten	15
4.3	Overzicht gesprekspartners	17
5	Focuspunten.....	19
6	Markt, scope en begroting project	20
6.1	De markt van de zoekdienst	20
6.2	De markt van zoekdiensten en -machines	21
6.3	De scope van het project.....	24
6.4	Begroting van het project.....	25
6.5	Analyse aanbesteding huidige zoekdienst	26
7	Afhankelijkheden: koppelvlakken en standaarden	28
7.1	Beheer en kennismodellen	28
7.2	Gebruik business- en technische standaarden	29
7.3	Architectuur van de zoekdienst.....	30
7.4	Documentatie.....	31
7.5	Hergebruik van componenten: eigendomsrecht	32
7.6	Hergebruik van componenten	33
7.7	Kennis van de zoekdienst	36
8	Contract, governance en verantwoordelijkheden	37
8.1	Contract.....	37
8.2	Governance en verantwoordelijkheden	38
9	Advies	41
9.1	Markt, begroting en scope project.....	42
9.2	Afhankelijkheden: koppelvlakken en standaarden	46
9.3	Contract, governance en verantwoordelijkheden	49
	Bijlage 1: MvT Wet Elektronische Bekendmaking	51

1 Managementsamenvatting

Probleemstelling (H2)

Onderwerp van het onderzoek is het beschikbaar stellen en doorzoekbaar maken van informatie van de overheid voor burgers. Hiertoe is op overheid.nl een zoekfunctie beschikbaar gemaakt waarmee diverse officiële publicaties kunnen worden doorzocht. Doel van het onderzoek is te achterhalen of bestaande problemen met de zoekdienst te verklaren zijn door de keuze voor een zoekdienst in tegenstelling tot een zoekmachine en of daaruit lessen te trekken zijn voor de toekomst. Deze rapportage bevat de bevindingen van het onderzoek, geeft een analyse van de problemen en doet aanbevelingen (ook naast de directe vraagstelling).

Onderzoeksproces (H3,4)

De oorspronkelijke aanpak voorzag in het verkrijgen van een groot aantal gesprekspartners, op functie, via de opdrachtgever. Tevens zou vanuit zijn perspectief worden voorzien in de relevante documenten. In de startbijeenkomst werd afgesproken dat een lijst opgesteld zou worden met alle functies en relevante documenten, die dan door BZK zouden worden aangeleverd. Direct werd duidelijk dat niet alle namen, noch alle documenten via BZK zouden kunnen worden aangeleverd, waarna afgesproken werd via de zgn. sneeuwbalmethode te werken om alle relevante betrokkenen en informatie voor het onderzoek beschikbaar te krijgen.

Na de eerste gesprekken is in overleg met de opdrachtgever afgesproken het onderzoek toe te spitsen op drie focuspunten om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Belangrijkste reden was de enorme hoeveelheid dossier, die binnen ICTU met betrekking tot dit project was opgebouwd en het kunnen aanbrengen van focus in de gesprekken met betrokkenen.

Focuspunten (H5,6,7,8)

Met BZK is afgesproken het onderzoek toe te spitsen op drie focuspunten:

- Markt, begroting en scope project.
- Afhankelijkheden: koppelvlakken en standaarden.
- Contract, governance en verantwoordelijkheden.

Afgesproken is bij deze punten ook te kijken naar wat er eerder is geleerd, welke maatregelen zijn genomen en wat dit betekent voor een volgende aanbesteding. Uiteraard hebben de drie punten raakvlakken met elkaar, ook hiervoor is aandacht.

De markt van de zoekdienst kan op verschillende manieren worden bekeken. Over het gebruik (de markt) van de zoekdienst is niets te zeggen, omdat het gebruik niet meer wordt gemeten. Ten aanzien van de markt van zoekmachines is onze verwachting dat er geen off-the-shelf en geen cloud oplossing beschikbaar komen die de zoekdienst kunnen vervangen de komende 5 jaar. Een zoekdienst als deze is per definitie maatwerk, bestaande toepassingen in de markt, zoals C-content en Legal Intelligence, leveren ons inziens niet de functionaliteit en schaalbaarheid die met de huidige toepassing voorhanden is. De kennis van zoektoepassingen is specialistisch en lastig verkrijgbaar in de markt.

Vanuit het beleidsdomein is geen *scope* bepaald in de vorm van informatiebeleid of functionele eisen/wensen ten behoeve van de zoekdienst. De *scope* van het project was oorspronkelijk gericht op het inrichten van een rijksbrede zoekdienst. In eerste instantie deden EZ en AZ ook mee aan deze ontwikkeling, maar vielen net voor de vorige aanbesteding af, waardoor BZK alleen overbleef. In die fase had ICTU het op zich genomen andere opdrachtgevers te interesseren, wat niet is gelukt. Na het wegvallen van budget zijn 100 eisen/wensen geschrapt, wat overigens niet tot functioneel verlies voor de gebruiker leidde. De aanbesteding was dan ook technologie gedreven in plaats van klant gedreven. De lange contractduur (5+5 jaar) is ons inziens prima bij de stabiele functionele omgeving waarmee de zoekdienst functioneert.

In de eerste gesprekken werd duidelijk dat de problemen rond project en migratie mede worden geweten aan een te lage *begroting* bij de aanbesteding. In het dossier rond de aanbesteding is inderdaad sprake van een initieel hoger begroot bedrag, dat later is bijgesteld bij het afvallen van de medeopdrachtgevers AZ en EZ. Daarna is door aanpassing van de aanbestedingstermijnen de jaarlijkse begroting teruggebracht. Opvallend is dat in de aanbesteding 9 van de 11 potentiële leveranciers zijn afgehaakt, waarvan het grootste deel vanwege de financiële kaders. Er zijn geen stukken bekend waarin deze opmerkelijke uitval is besproken of waar de aanbesteding op grond daarvan ter discussie is gesteld. Het beeld bestaat bij ICTU dat de inkoop op prijs en het krappe budget de relatie met de opdrachtnemer (Cap Gemini) onder druk zet. Wanneer er in een ICT-project scherp wordt ingekocht, bestaat inderdaad de kans op druk op binnen en buiten *scope* verklaren van werkzaamheden in het project, de tolerantie is dan uit het project. Hoewel dit ook in het project rond de zoekdienst optrad, bv. bij het opnieuw indexeren, heeft ICTU de relatie in stand weten te houden en het project op gang gehouden. Grote druk op leverancier (geld) en project (doorlooptijd) hebben wel de toekomstgerichte ontwikkeling van de zoekdienst geremd.

Aan de kant van de collecties ontbreekt de sturing op *standaarden* en de aansluiting van de collecties heeft in het verleden gezorgd voor verschillen in de aansluitingen, waardoor het afbreukrisico bij migraties toeneemt. Het gebruik van verschillende datamodellen en functionaliteit tussen de collecties onderling leidt tot complexiteit in de ontwikkeling en beheer van de gehele zoekdienst omdat er met meerdere individuele implementaties rekening moet worden gehouden.

De zoekmachine moet in de architectuur een vervangbare component zijn aangezien hiervoor op dit moment een commercieel product wordt ingezet welke bij iedere aanbesteding vervangen zou kunnen worden. Vervanging van de zoekmachine wordt complexer als er hiervoor ook wijzigingen aan de andere maatwerk componenten van de zoekdienst aangebracht moeten worden. Projectdruk en gebrek aan focus op documentatie in het algemeen binnen ICT projecten leiden vaak tot het niet volledig hebben van systeem documentatie, dit is ook bij de zoekdienst een risico.

Na afloop van de contractduur verkrijgt de ICTU onbeperkt gebruiksrecht van de maatwerk software van de gehele zoekdienst. Gedurende de implementatie van de huidige zoekdienst en door het onderhoud tijdens de verdere looptijd van de zoekdienst zullen de verschillende maatwerk componenten een robuust stabiel geheel vormen. Gesteld dat de functionele eisen en wensen van de zoekdienst niet of nauwelijks veranderd zijn ten tijde van de volgende vervangingsvraag zijn de verschillende componenten in principe functioneel gezien te hergebruiken. Wij verwachten dat aan

het eind van de looptijd van de zoekdienst de maatwerk componenten zonder al te veel problemen in de dan *state-of-the-art* zijnde opvolger van het nu gebruikte ontwikkel platform. NET Framework 3.5 verder te ontwikkelen en beheren zijn.

De opbouw en borging van kennis m.b.t. de zoekdienst is ons inziens onvoldoende geregeld: er is slechts een kleine groep ICTU medewerkers met veel kennis van de zoekdienst (nu en uit het verleden). Deze medewerkers werken nu grotendeels aan andere projecten. Vanuit BZK is er in dit project geen sturing naar werkmaatschap-pij/ICTU/Logius wat betreft kennis opbouw. De betrokkenheid van de beheerorganisa-tie bij een volgende aanbesteding achten wij van belang. Zonder kennis van het huidige systeem zal de toegevoegde waarde hiervan echter beperkt zijn, waardoor een volgende aanbesteding lastig zal zijn, tenzij het project team van de vorige aanbesteding weer ingezet kunnen worden.

Het huidige *contract* is tot stand gekomen na een aanbesteding met de prijs als be-langrijkste criterium, alle deelnemende partijen geven aan dat een volgende keer van-uit (o.m.) het oogpunt van kennisopbouw en –borging en druk in het project een stra-tegische samenwerking voorkeur zou hebben, bijvoorbeeld door prestatie inkoop (best value procurement). De bepalingen uit de contracten worden zo goed mogelijk nage-leefd, maar het beeld bestaat bij ICTU dat de inkoop op prijs en het krappe budget de relatie met de opdrachtnemer (Cap Gemini) onder druk zet. ICTU heeft binnen de grenzen van dit project geprobeerd om de relatie met de opdrachtnemer informeel om te buigen van een strikt leverende partij naar een strategische samenwerking. Het uitdelen van penalties heeft conform contract plaatsgevonden, maar is juridisch ge-schikt vanwege de mogelijk langdurige samenwerking.

In de visie op *governance* is gekozen voor toetsing van het gehele project aan het 9-vlaksmodel van Rik Maes (UvA). Dit model voorziet in aspecten van business alignment, waar organisatie, informatievoorziening en ICT langs beleid, inrichting en uitvoering kunnen worden gezien. Uit de analyse van de stukken en de gesprekken blijkt dat BZK gericht is op de uitvoering van beleid, maar niet op het beheren van een ICT-omgeving, hiervoor wordt vertrouwd op ICTU en Logius. De scheidslijnen in verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in het project niet altijd helder, vooral door het ontbreken van een duidelijke vertaling van de wettelijke grondslag van de collecties en de zoekdienst naar informatiebeleid en de inrichting van de informatievoorziening.

Advies (H9)

Wij zijn van mening dat inkoop van *de huidige zoekdienst* onder de toenmalige voorwaarden juist is. Ons advies is daarbij om de huidige aanbestedingstermijn te verlengen om maximaal gebruik te maken van de inmiddels opgeleverde dienst, deze tijd te gebruiken om de aanbevelingen uit deze rapportage te implementeren en vervolgens tijdig starten met voorbereiden van volgende aanbesteding, waarbij de aanbestedingsvorm opnieuw overwogen dient te worden.

Wij adviseren om in eerste instantie de ambitie en scope van de zoekdienst op te stellen en te formaliseren. Dit zorgt voor het beleidsmatige kader voor de toekomst van de zoekdienst en geeft richting aan de uitvoering van een aantal aanbevelingen uit dit rapport. Naast deze ambitie en scope van de zoekdienst kan door BZK (en eventueel andere opdrachtgevers) een breder informatiebeleid worden opgesteld, met

aandacht voor samenwerken met andere opdrachtgevers (vermarkten), (semi-) ongestructureerde data en de open overheid, het inkopen en hergebruiken van ICT en het gebruik van rijksstandaarden en onderbrengen van producten in de portfolio van de rijks-CIO. Wij adviseren BZK om vanuit beleid meer te sturen op toevoegen en standaardiseren van collecties; aandachtspunten hierbij zijn: 'compy or explain'-beleid ten aanzien van nieuwe projecten die een zoekdienst nodig hebben; sturing op functionele standaardisatie van bestaande collecties.

Afhankelijk van de opgestelde ambitie zijn er een paar scenario's mogelijk. Bij een brede ambitie hoort het actief verder vermarkten van de zoekdienst om voordelen te genereren van standaardimplementatie. Als de scope beperkt blijft tot de huidige acht aansluitingen of als verder vermarkten niet mogelijk is, probeer dan verder te downscalen naar functionaliteit en collecties en overweeg om collecties met 'extreme eisen' een eigen omgeving te geven.

Wij adviseren om een verdere standaardisering te onderzoeken van de zoekdienst gedurende de looptijd van het huidige contract. Het is hierbij van belang dat BZK de sturing op standaardisering op zich neemt vanuit beleidsuitgangspunten, welke dienen te worden geformuleerd. Met het oog op de vervangingsvraag adviseren wij daarbij om te onderzoeken in hoe verre bestaande componenten daarbij hergebruikt kunnen worden.

Een volgende aanbesteding zou plaats moeten vinden via een zogenaamde prestatie-inkoop, waarbij het niet meer gaat om functionaliteit in te kopen tegen de laagste prijs, maar om het vinden van een expert die weet hoe het te doen en die zich verbindt aan het resultaat.

Binnen BZK zal opnieuw moeten worden nagedacht over de rol van opdrachtgeverschap; de zoekdienst kan zoals nu in de lijn worden belegd, maar dan zal er aandacht moeten zijn voor het uitwerken van de beheerorganisatie bij BZK, of de zoekdienst kan worden belegd bij een bestaande stuurgroep.

De formele verhoudingen tussen BZK, ICTU en Logius kunnen voor dit project verder worden uitgewerkt, zodat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk zijn voor alle deelnemers aan een project. Aandachtspunten zijn onder meer: formeel eigenaarschap zoekdienst, escalatielijnen, eigendom componenten, vermarkten zoekdienst. Verder adviseren wij BZK om een actieve sturende rol te spelen op gebied van kennisborging.

2 Inleiding

Ten behoeve van het onderzoek "Zoekdienst of Zoekmachine" heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan KnowledgePlaza gevraagd onderzoek te doen naar de bestaande problemen bij de ontwikkeling van de zoekdienst. De zoekdienst is gericht op het beschikbaar stellen en doorzoekbaar maken van officiële publicaties van de overheid voor burgers op overheid.nl. Doel van dit onderzoek is te achterhalen of bestaande problemen met de zoekdienst te verklaren zijn door de keuze voor een zoek*dienst* in tegenstelling tot een zoek*machine* en of daaruit lessen te trekken zijn voor de toekomst.

Het project kende een aantal duidelijke onderdelen en thema's, op basis waarvan wij tot deze eindrapportage zijn gekomen. Aan de hand van interviews en een omvangrijk projectarchief zijn wij tot een groot aantal conclusies en aanbevelingen gekomen, waarmee de vervanging van de zoekdienst in de toekomst een succesvol project én een toevoeging aan de uitwerking van de Wet Elektronische Bekendmaking kan zijn.

De rapportage is een uitwerking van de focuspunten in eigen visie, opmerkingen uit gesprekken en een verwerking van de beschikbare documenten. Iedere paragraaf wordt afgesloten met eigen conclusies en aanbevelingen.

Wij danken alle medewerkers van ICTU en BZK die bij de zoekdienst betrokken zijn en waren voor hun open en transparante manier van samenwerken. Er is duidelijk de wil om tot verbeteringen te komen in het geheel proces rond de Zoekdienst die op zichzelf nu een goed werkend en geaccepteerd product is.

Drs. Bart van der Meij
Drs. Michel Voors

KnowledgePlaza,
Apeldoorn, april 2012

Disclaimer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3 Probleemstelling

3.1 Achtergrond en doel onderzoek

Onderwerp van het onderzoek is het beschikbaar stellen en doorzoekbaar maken van informatie van de overheid voor burgers. Hiertoe is op overheid.nl een zoekfunctie beschikbaar gemaakt waarmee diverse officiële publicaties kunnen worden doorzocht.

Doel van het onderzoek is te achterhalen of bestaande problemen met de zoekdienst te verklaren zijn door de keuze voor een zoek*dienst* in tegenstelling tot een zoek*machine* en of daaruit lessen te trekken zijn voor de toekomst. Tijdens de informatiebijeenkomst is gebleken dat er binnen het ministerie vier oplossingsrichtingen leven:

- Periodiek inhuren van een zoekdienst, het handhaven van de huidige werkwijze;
- Periodiek inhuren van een zoekdienst met *inhoudelijke* lessons learned, waarbij op basis van hetgeen nu geleerd wordt de volgende keer inhoudelijk beter kan worden ingekocht;
- Periodiek inhuren van een zoekdienst met *procesmatige* lessons learned, waarbij op basis van hetgeen nu geleerd wordt de volgende keer beter kan worden aanbesteed;
- Keuze voor een andere oplossing, zoals het inkopen van een zoekmachine in plaats van een zoekdienst.

Het ministerie verwacht daarnaast in deze rapportage een antwoord op (in ieder geval) de volgende vragen:

- Hadden de problemen, risico's en vertragingen die zich bij de laatste aanbesteding hebben voorgedaan voorkomen kunnen worden door een andere opzet of uitvoering?
- Kunnen zich bij toekomstige aanbestedingen vergelijkbare problemen, risico's en vertragingen voordoen of kan dit worden uitgesloten door een andere opzet of uitvoering?
- Gezien het doel van BZK, wat is de beste optie?

Gedurende het onderzoek is met BZK afgesproken ons te richten op een 3-tal focuspunten (zie hoofdstuk Focuspunten).

De rapportage bevat de bevindingen van het onderzoek, geeft een analyse van de problemen, doet aanbevelingen (ook naast de directe vraagstelling).

3.2 Visie

De onderzoeksoopdracht vraagt van de onderzoekers naast kennis van het specifieke onderwerpsgebied (Enterprise Search) ook inzichten op het gebied van governance, aanbestedingsprocessen, architectuur en systeemontwikkeling. De problemen, risico's en vertragingen die zich voordoen, hebben ons inziens niet alleen een projectmatige, technische component in zich, maar kunnen hun oorsprong juist ook vinden in de structurele, organisatorische kant. In onze visie verdient het daarom aanbeveling de problematiek rondom de publieke zoekfunctie integraal, vanuit alle perspectieven te benaderen.

Als uitgangspunt voor het benaderen van de opdracht is daarom door ons gekozen voor 9-vlaks kader (ook wel het Amsterdamse informatiemanagement model van Prof. Ir. Rik Maes van de Universiteit van Amsterdam) om verantwoordelijkheden, rollen, processen en relaties tussen organisatie, vraag en aanbod in de ICT-keten bespreekbaar te maken.

	organisatie	informatie-voorziening	ICT
beleid	organisatie-beleid	informatie-beleid	ICT-beleid
inrichting	organisatie-inrichting	inrichting informatie-voorziening	ICT-inrichting
uitvoering	werken dag in, dag uit	gebruik informatie	ICT-uitvoering

9-vlaks kader, bron: informatie.nl

Dit model geeft uitstekende handvatten om de bestaande problematiek van een oplossing voor zoeken vanuit verschillende perspectieven te bekijken. Het model wordt tevens gebruikt om de huidige situatie te vergelijken met de gewenste situatie.

In ons onderzoek zal de nadruk liggen op de volgende componenten:

- **Beleid:** kaderstellend informatie- en ICT-beleid, vertaling van de politieke doelstelling naar beleid en plannen voor publieksgerichte informatievoorziening.
- **Inrichting:** governance van de zoekoplossing, inrichting eigenaarschap oplossing, inrichting aanbesteding en inkoop.
- **Uitvoering:** managen van uitbesteding, bewaking contractvoorwaarden

3.3 Onderzoeksgebieden

In de oorspronkelijke offerte is uitgegaan van de onderstaande onderzoeksgebieden:

- **Beleid: Informatie- & ICT-beleid**

De onderzoeksvraag speelt zich strategisch met name af in de vlakken informatievoorziening en ICT.

- **Inrichting: Aanbestedingsprocedure**

Belangrijk punt in de aanbestedingsprocedure is de totstandkoming van inhoudelijke criteria en de uitwerking in de selectie van de uiteindelijke oplossing. De aanbesteding, offertes en gunning zullen inhoudelijk worden bekeken op:

- Kwaliteit.
- Volledigheid.
- Beantwoording van de achterliggende vraag.
- Matching met beleidskaders.

- **Inrichting: Inhoud contract**

De inhoud van het contract is de basis van de samenwerking in de huidige situatie. Zicht op het contract kan inzicht geven in de aard en oorsprong van de problemen, risico's en vertragingen die zich na de laatste aanbesteding hebben voorgedaan. Het contract zal inhoudelijk worden bekeken op:

- Volledigheid van de inhoudelijke componenten.
- Complexiteit van de omgeving en het systeem.
- Implementatie van de dienstverlening.
- Inhoud van de SLA.
- Opgenomen penalties.
- Uitvoering van beheer en de organisatie.

De componenten zullen zowel worden besproken met het ministerie als de leverancier.

- **Inrichting: Zoekdienst vs. Zoekmachine**

Belangrijk onderdeel van het onderzoek is het vergelijken van verschillende alternatieven, zoekdienst, zoekmachine & eventuele andere oplossingen op de volgende criteria:

- Kosten van de alternatieven.
- Inhoudelijke beantwoording van de achterliggende behoefte.
- Beheersbaarheid van de oplossing, inclusief scope.

Factoren waar met name aandacht voor zal zijn:

- Architectuur overheid en informatievoorziening BZK.
- Complexiteit van het systeem.
- Interfaces naar ander organisatie die informatie aanleveren.
- Interfaces naar ander organisatie die zoekdienst gebruiken.

- Uitvoering: Contract

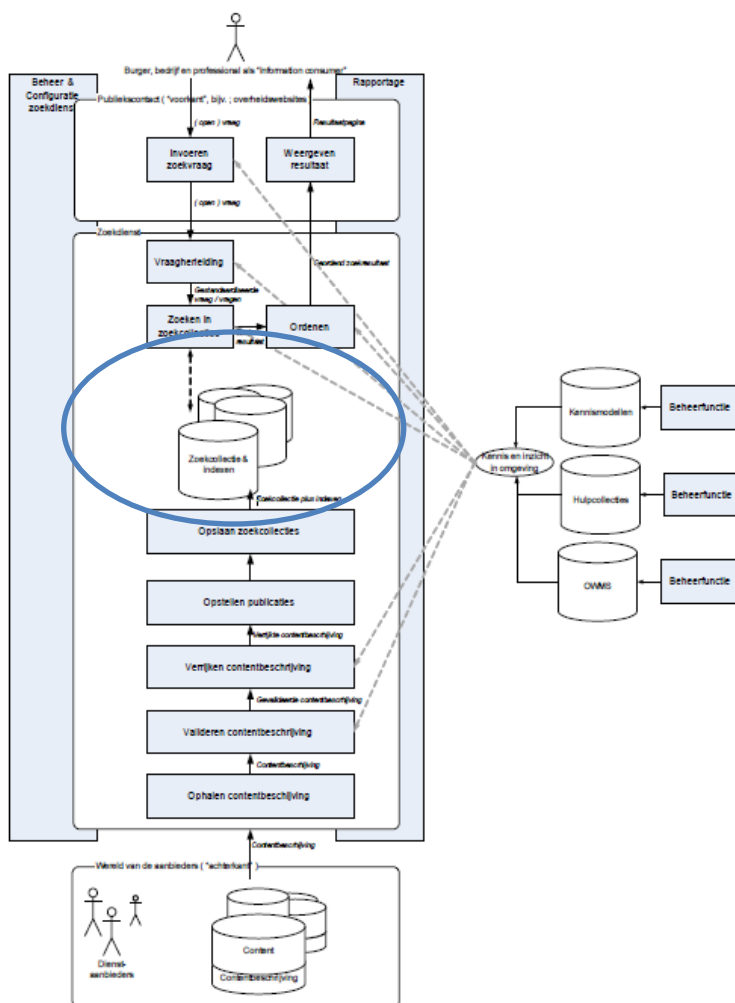
Bij het onderzoek naar de uitvoering van het huidige contract ligt de focus op zowel implementatie van de oplossing bij BZK door ministerie en leverancier als op het beheer van de omgeving. Hierbij zal onder meer aandacht zijn voor de governance (structuur), communicatie en de wijze waarop het contract wordt uitgevoerd.

Tijdens het onderzoeksproces is, in overleg met de opdrachtgever, de nadruk gelegd op drie focuspunten. De oorspronkelijke opzet is daarin losgelaten, hoewel alle gebieden achteraf toch aan de orde zijn geweest. In het volgende hoofdstuk wordt het uitgevoerde onderzoeksproces verder uitgewerkt.

3.4 Verschil zoekdienst en zoekmachine

In dit document worden vaak de termen zoekdienst en zoekmachine gebruikt, het onderscheid tussen beide termen wordt hieronder uitgelegd.

De zoekdienst is het geheel van standaard en maatwerk software waarmee collecties geïndexeerd en bevroegd kunnen worden, zoals hieronder in het volledige architectuurplaatje weergegeven. De zoekmachine is onderdeel van de zoekdienst en wordt hieronder met blauwe cirkel in het architectuur diagram aangeduid.



De zoekmachine wordt gebruikt voor

- Indexeren:
 - Dit valt in het diagram in het blokje **Opslaan zoekcollecties**.
 - Het onderste (in het diagram) deel van de zoekdienst verwerkt de inkomende informatie van de collecties (een combinatie van bestanden en metadata) tot een verrijkte set van metadata en eventueel een aangepast bestand. Deze informatie wordt middels één van de beschikbare koppelvlakken van de zoekmachine aangeboden aan de indexer van de zoekmachine. De indexer van de zoekmachine zal de index van de zoekmachine aanpassen met de aangeboden informatie zodat er na indexering gezocht kan worden in de informatie (zowel in de tekst van de bestanden als in de metadata) en gefilterd op metadata.
- Zoeken:
 - Dit valt in het diagram in het blokje **Zoeken in zoekcollecties**.
 - Het bovenste (in het diagram) deel van de zoekdienst krijgt de zoekvragen van de gebruikers binnen en verrijkt deze op basis van de kennismodellen. De verrijkte zoekvraag wordt middels één van de beschikbare koppelvlakken van de zoekmachine naar de zoekmachine gestuurd die een resultaat set terug geeft voor verdere verwerking door de zoekdienst alvorens de resultaten aan de gebruiker worden teruggegeven.

Met bovenstaande uitleg zal in deze rapportage verder worden gewerkt.

4 Onderzoeksproces

4.1 Proces

De oorspronkelijke aanpak voorzag in het verkrijgen van een groot aantal gesprekspartners, op functie, via de opdrachtgever. Tevens zou wij vanuit het perspectief van de opdrachtgever worden voorzien in de relevante documenten. In de startbijeenkomst werd afgesproken dat een lijst opgesteld zou worden met alle functies en relevante documenten, die dan door BZK zouden worden aangeleverd.

Direct werd duidelijk dat niet alle namen, noch alle documenten via BZK zouden kunnen worden aangeleverd. Afgesproken werd dat in eerste instantie met twee belangrijke personen in het onderzoek, Hans Flier (BZK) en Francois Vis (ICTU) zou worden gesproken om de eerste documenten en meer namen beschikbaar te krijgen, daarna is gewerkt via de zgn. sneeuwbalmethode om alle relevante betrokkenen en informatie voor het onderzoek beschikbaar te krijgen.

Na de eerste gesprekken is in overleg met BZK (Jop Cornelissen, opdrachtgever) en ICTU (Francois Vis) afgesproken het onderzoek toe te spitsen op drie focuspunten (zie Hoofdstuk 3) om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Belangrijkste reden was de enorme hoeveelheid dossier, die binnen ICTU met betrekking tot dit project was opgebouwd en het kunnen aanbrengen van focus in de gesprekken met betrokkenen.

In eerste instantie werd van ICTU een groot digitaal dossier ontvangen, wat bij bestudering het (bijna volledige) dossier van de aanbesteding bleek te zijn. Medio januari werd een compleet projectdossier ter beschikking gesteld, waarmee ook actuele stukken met betrekking tot het project beschikbaar kwamen.

4.2 Overzicht documenten

Van de opgevraagde documenten staat hieronder aangegeven of we ze verkregen en dus ook verwerkt hebben ten behoeve van het onderzoek en de rapportage:

Documenten	Fase	Beschikbaar
Informatiebeleid	Beleid	Nee
Visie op informatie en ICT	Beleid	Nee
Beleidsdocs inkoop & aanbesteding	Beleid	Nee
Beleidsdocs zoekfunctie	Beleid	Nee
Beleidsdocumenten inkoop en aanbestedingen	Beleid, Aanbestedingsprocedure	Nee
Aanbestedingsdocumenten, inclusief voorbereidende documenten	Aanbestedingsprocedure	Ja
Uitgebrachte offertes	Aanbestedingsprocedure	Ja

KnowledgePlaza Professional Services BV

Notulen/stukken uit aanbestedingstraject	Aanbestedingsprocedure	Ja
Inhoudelijke beoordeling van aanbieder huidige leverancier	Aanbestedingsprocedure	Ja
Onderbouwing van uiteindelijke keuze, uitslagenformulieren	Aanbestedingsprocedure	Ja
Definitief contract	Aanbestedingsprocedure	Ja
Eerdere versies contract	Aanbestedingsprocedure, Inhoud contract	Nee
Achterliggende architecturen overheid, BZK en systeem	Zoekdienst vs Zoekmachine	Ja
Huidige systeemdokumentatie	Zoekdienst vs Zoekmachine	Nee
(tussen) Resultaten lopende evaluatie van transitie naar nieuwe zoekdienst	Contract	Ja
Verslagen strategisch, tactisch en operationeel overleg opdrachtgever-opdrachtnemer	Contract	Ja
Planningen afhandeling issues op alle niveaus:		
gepland	Contract	Ja
gerealiseerd	Contract	Ja
verslagen voortgangsoverleg	Contract	Ja

Opvallend is dat opdrachtgever niet over een volledig dossier beschikt. In de gesprekken is daarnaast gebleken dat opdrachtgever ten aanzien van de vertaling van een wettelijke verplichting naar informatie- en ICT beleid en –uitvoering volledig steunde op de opdrachtnemer (ICTU). Zoals hierboven te zien is de wettelijke verplichting niet (of nauwelijks) uitgewerkt in beleid van de opdrachtgever.

Door ICTU zelf is een evaluatie gedaan van het project waarvan verslaglegging gedaan is in het *Leerpuntenrapport Gemeenschappelijke Zoekdienst 1.0* d.d. 31-10-2011. De voor ons onderzoek relevante bevindingen hiervan hebben wij enerzijds gebruikt als input voor ons onderzoek en anderzijds hebben we deze bevindingen getoetst gedurende ons onderzoek. Wij zien geen reden om het oneens te zijn met de bevindingen in het leerpuntenrapport. Dit rapport heeft een bredere insteek dan deze interne evaluatie bij ICTU.

4.3 Overzicht gesprekspartners

Op basis van de focuspunten werden de volgende gesprekspartners getraceerd en gesproken:

Naam	Van	Datum	Focuspunten	Thema offerte
Hans Flier	BZK	7-11-2011	aanleiding	Beleid, Aanbestedingsprocedure, Contract
Francois Vis	ICTU	7-11-2011	aanleiding	Aanbestedingsprocedure, Contract, Zoekdienst/machine
Francois Vis, Jop Cornelissen	ICTU /BZK	22-11-2011	afstemming focuspunten	
Robert Jansen		6-12-2011	contract, verantwoordelijkh eden, scope	Aanbestedingsprocedure, Contract, Zoekdienst/machine
Wiepke Maljers	ICTU	8-12-2011	contract, verantwoordelijkh eden, scope	Aanbestedingsprocedure, Contract, Zoekdienst/machine
Lucien de Moor	ICTU /KO OP	8-12-2011	contract, verantwoordelijkh eden, scope	Beleid, Aanbestedingsprocedure, Contract, Zoekdienst/machine
Janine Jongepier	BZK	8-12-2011	contract, verantwoordelijkh eden, scope	Beleid
Kees Keuzenkamp	BZK	22-12-2011	contract, verantwoordelijkh eden, scope	Beleid, Aanbestedingsprocedure, Contract, Zoekdienst/machine
Francois Vis, Reinier Maljers, André van Busse	ICTU	11-1-2011	techniek	Beleid, Zoekdienst/machine
Jop Cornellisse, Hans Flier, Laurens Venema	BZK	24-1-2011	Tussenrapportage, voorlopige conclusies	

Van de gesprekken zijn aantekeningen gemaakt.

Na het eerste gesprek met Jop Cornelissen en Francois Vis zijn door hen relevante mensen en stukken geselecteerd en geïntroduceerd ten behoeve van het onderzoek.

Jop Cornelissen heeft in dat gesprek aangegeven dat het mogelijk zinvol is een gesprek te hebben met het traject verbetering opdrachtgever/nemerschap dat momenteel binnen

BZK loopt. Dat gesprek heeft niet plaatsgevonden. Bij navraag door hem bleek dat dit project nog in de startblokken staat en mogelijk deze rapportage als input gebruiken wil.

Francois gaf aan dat een kleine marktconsultatie nuttig kan zijn (Google, Autonomy, Exalead onder meer op het gebied van cloud- of SaaS oplossingen). Een dergelijk onderzoek valt nu buiten de scope van het project, de expertise van KnowledgePlaza is meegenomen in een beschrijving van de markt op dit vlak.

Zoals eerder aangegeven werd afgesproken dat op basis van doorverwijzingen gesprekspartners zouden worden geselecteerd. Op basis van de gesprekken waren de meest relevante mensen in beeld. De meeste mensen verwezen in de gesprekken naar: Lucien de Moor, Francois Vis en Kees Keuzenkamp als meest belangrijke personen voor dit onderzoek.

Een in het Plan van aanpak gepland gesprek met de CTO/CIO heeft niet plaats gevonden. In het gesprek met Janine Jongepier is afgesproken dat een gesprek met de Rijks CIO (Maarten Hillenaar) op basis van deze rapportage zal plaatsvinden. Belangrijkste gespreksonderwerp is dan standaardisatie van de zoekdienst/machine in de rijksapplicatieportfolio op basis van de aanbevelingen.

Op basis van de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten is deze rapportage vastgesteld.

5 Focuspunten

Met BZK is afgesproken het onderzoek toe te spitsen op drie focuspunten. Deze punten zijn het resultaat van de eerste twee gesprekken met Hans Flier (BZK) en Francois Vis (IZTU) en bestudering van de stukken behorende bij de interne evaluatie. Deze punten worden eerst kort uiteengezet, waarna ieder punt in een aparte paragraaf zal worden uitgewerkt aan de hand van de verkregen documentatie en de informatie uit de interviews.

Mark: begroting en scope project

Onder dit punt komt de vraag aan de orde of het budget voor het project groot genoeg was, hoe de (toekomstige) markt van zoekdiensten/machines eruit ziet, of zoekdiensten eigenlijk wel bestaan en welke beelden daarbij in de organisaties leven. Ook komt aan de orde wat het effect is van het budget op de scope van het project (samenhang met punt 3). Doel van dit punt is om zicht te krijgen op markt en aanbesteding en de effecten daarvan op de implementatie.

Afhankelijkheden: koppelvlakken en standaarden

Onderzocht zal worden op welke wijze de technische vormgeving en architectuur van de zoekdienst van invloed is op transitieproblemen. Focus ligt hierbij op gebruik van standaarden en koppelvlakken, zowel aan de ICT-zijde (de zoekdienst) als aan de businesskant (de data leverende partijen).

Contract: governance en verantwoordelijkheden

De vormgeving van de keten van opdrachtgever/nemerschap is uiteraard ook van invloed op de ontwikkelfase van een ICT-project. Afspraken, contracten, verantwoordelijkheden en beslissingsdomeinen zullen voor dit punt tegen het licht worden gehouden, evenals bedingen en penalties. Het betreft hierbij zowel formele als informele afspraken, als beelden over de regie en governance in het project.

Afgesproken is bij deze punten ook te kijken naar wat er uit de eerste twee aanbestedingen op deze vlakken is geleerd, welke maatregelen zijn genomen en wat dit betekent voor een volgende aanbesteding. Uiteraard hebben de drie punten raakvlakken met elkaar, ook hiervoor zal aandacht zijn in de volgende hoofdstukken.

6 Markt, scope en begroting project

6.1 De markt van de zoekdienst

Allereerst aandacht voor de markt van de zoekdienst zelf. Er zijn geen beleidsstukken bekend waarin in- en output van de zoekdienst worden genormeerd.

Uit de **Prestatiemeting 2011**:

- In april 2011 is een nieuwe zoekdienst in gebruik genomen. Deze zoekdienst logt geen sessies (bezoekcijfers).
- De bezoekcijfers Overheid.nl, inclusief Mijn Overheid zijn:

Onderdelen	Totaal 2010	Gemiddeld per maand 2011	Totaal 2011
Overheid.nl	2.357.427	219.838	2.638.051
Producten en diensten	1.684.469	122.829	1.473.951
Overheidsorganisaties	715.868	53.673	644.076
ZBO-register	73.244	4.799	57.584
Officiële bekendmakingen	535.540	44.426	533.114
Zoek Officiële bekendmakingen	3.741.952	477.336	5.728.030
Wet- en regelgeving	5.417.304	543.458	6.521.491
Tuchtrecht	288.870	40.602	487.229
Totaal Zoekdienst	1.675.892	-	-
Mijn Overheid		34.447	413.366
Totaal portal Overheid.nl	14.515.285	1.390.393	16.684.716

Het onderdeel *Totaal zoekdienst* staat voor het aantal zoekopdrachten in de overheidsbrede zoekdienst die nu niet meer in gebruik is.

Het onderdeel *Wet- en regelgeving* maakt geen gebruik van de zoekdienst.

Niet alle op de zoekdienst aangesloten bronnen zijn hierin te onderkennen:

Officiële Elektronische Bekendmakingen	5.7 M sessies
Bekendmakingen decentrale Overheden	
Decentrale regelgeving	
Vergunningen	
Samenwerkende catalogi	1.46 M sessies
Overheidsorganisaties / ZBO register	645 K sessies
Tuchtrecht	490 K sessies
Overheid.nl	

Conclusie

- Er is geen inzicht in het gebruik van de zoekdienst door gebrek aan rapportage vanuit de zoekdienst.

Aanbevelingen

- Koppel in- en output terug naar de ambitie van de zoekdienst.
- Zorg voor rapportage van het gebruik van de zoekdienst wat betreft gebruik door de verschillende aansluitingen.
- Inzicht in het totaal gebruik van de zoekdienst door de verschillende aansluitingen is input voor de business case van een generieke zoekdienst en de toekomstige ontwikkelingen ervan.
- Inzicht in het gebruik van de zoekdienst door een individuele collectie gecombineerd met het inzicht in de complexiteit van de aansluiting van de collectie is input voor de business case van de aansluiting.
 - Stel dat een specifieke aansluiting zeer weinig gebruik maakt van de zoekdienst maar wel zorgt voor een groot deel van de complexiteit van de algemene zoekdienst en daarmee de kosten van implementatie en beheer zou overwogen kunnen worden de aansluiting in de toekomst niet in de standaard zoekdienst te realiseren.

6.2 De markt van zoekdiensten en -machines

De markt van zoekmachines in Nederland

De markt van zoekmachines laat zich grofweg verdelen in websearch (bv. Google) en enterprise search. Hoewel het in beide gevallen om het vinden van relevante informatie gaat, zijn de achterliggende modellen en technieken heel anders van aard.

De zoekdienst van overheid.nl maakt vanaf het begin gebruik van enterprise search, in eerste instantie met Verity (marktleider ten tijde eerste aanbesteding zoekdienst, overgenomen door Autonomy en in 2011 overgenomen door HP), nu van Fast (marktleider in 2009, een aantal jaren geleden overgenomen door Microsoft). Hoewel Fast in eerste instantie een grote concurrent voor Autonomy leek te worden, is het na de overname door Microsoft voornamelijk geïntegreerd in Microsoft toepassingen.

Naast bovenstaande zoekmachines, bestaat de markt in Nederland uit nog een aantal kleinere leveranciers, waarvan Exalead een opkomende leverancier is. Ook in het open source domein zijn een aantal toepassingen te vinden, waarvan Lucene en Solr de meest bekende zijn.

De grotere zoekmachines hebben in Nederland hoofdzakelijk verkoopkantoren, de implementatie wordt meestal overgelaten aan specialistische bureaus en zelfstandigen in een kleine markt. Ook integrators, zoals Cap Gemini maken gebruik van deze bureaus, zoals ook in deze situatie. Cap Gemini fungeert daarbij als opdrachtnemer, ICTU als opdrachtgever. Cap Gemini heeft het werk als aannemer verdeeld onder de eigen organisatie, Match Minds en Cap India. In India is een belangrijk deel van de software ontwikkeling gedaan. Match Minds is een specialistisch bureau op het gebied van search software.

Standaardomgeving niet standaard

Meestal zeggen bedrijven een 'standaard omgeving' te willen, want dat maakt duur maatwerk overbodig. Maar de realiteit is meestal dat die gewenste 'standaard omgeving' helemaal niet standaard is. In de praktijk blijken er toch weer allerlei koppelingen nodig

Know ledgePlaza Professional Services BV

met andere applicaties die het bedrijf gebruikt, al dan niet in de cloud. Het is lang niet altijd eenvoudig om deze koppelingen te maken. Daar komt bij dat koppelingen met 'echte' legacy-applicaties over het algemeen nog ingewikkelder zijn en meestal ook nog om een specifieke aanpak vragen. Dit soort combinaties van 'oud' en 'nieuw' wordt steeds meer de uitdaging voor IT-afdelingen.

Deze aspecten van integratie en het realiseren van de nodige koppelingen worden belangrijk onderschat. Dit is het 'maatwerk' dat nodig is om de cloud echt te laten werken. De praktijk leert echter dat hier door de cloud aanbieders tot nu toe nog erg weinig ervaring mee is opgedaan. De markt doet ons geloven dat met de cloud 'alles mogelijk is'. Maar in de praktijk wordt er toch vooral gekeken naar de standaardtoepassingen voor gebruik in de cloud, zoals bijvoorbeeld Office365, Google Docs en Salesforce. Cloud-toepassingen vragen daarnaast ook maatwerk, net als standaardoplossingen¹.

Specialistische kennismarkt

Het contract met Cap Gemini bevat de bepalingen aangaande het ontwikkelen en beheren van de zoekdienst. Cap Gemini fungeert daarbij als opdrachtnemer, ICTU als opdrachtgever. Cap Gemini heeft het werk als aannemer verdeeld onder de eigen organisatie, Match Minds en Cap India. In India is een belangrijk deel van de software ontwikkeling gedaan. Match Minds is een specialistisch bureau op het gebied van search software.

In Nederland is een kleine markt met experts op het gebied van search toepassingen, bestaande uit technische experts (softwareontwikkelaars) en consultants. De meeste integrators maken gebruik van deze kennis in gezamenlijke aanbestedingen of onderaanneming.

Overheid als markt voor de zoekdienst

In het onderzoek is duidelijk geworden dat de ambitie van de zoekdienst gaandeweg het project is bijgesteld van een rijksbrede zoekdienst (inclusief AZ en EZ) naar een vervangingsvraag van de zoekdienst voor acht collecties. In de gesprekken met BZK en ICTU werd duidelijk dat het zoeken naar mede-opdrachtgevers en co-financiers informeel bij ICTU terecht is gekomen. Ondanks de inspanningen daar (bron: mailverkeer in dossier), haakten twee opdrachtgevers af, waardoor de begroting moest worden teruggeschroefd naar het uiteindelijke bedrag. Het verder vermarkten zou volgens opdrachtgever onderdeel zijn van de opdracht van BZK aan Logius, maar in deze opdracht wordt de zoekdienst niet expliciet genoemd. Dit gegeven was overigens onbekend bij de opdrachtgever.

Ook zijn inmiddels projecten gestart (of gecontinueerd) die de zoekdienst niet (zijn gaan) gebruiken. Een voorbeeld daarvan is wetten.nl (Hans Flier), welke voor search een database oplossing gebruikt. Als reden werd in een gesprek de onzekerheid over de continuïteit aangegeven. Deze en vergelijkbare diensten zijn in principe geschikt om aan

¹ <http://www.computable.nl/artikel/opinie/outsourcing/4354544/1276946/doud-vraaggt-meer-maatwerk-dan-gedacht.html#xzz1mFWDSwta>

te worden gesloten op de zoekdienst, uiteraard afhankelijk van de business case. Aansluiting zou kunnen plaatsvinden op het moment dat een dergelijk dienst op nieuw gaat aanbesteden, de regie hierover zou bij BZK moeten liggen (en eventueel neergelegd bij Logius).

Uit de gesprekken met BZK en ICTU kwamen daarnaast de volgende opmerkingen naar voren:

- Misschien liggen er mogelijkheden in het gebruik van standaardproducten als C-Content en Legal Intelligence, dit zou verder kunnen worden onderzocht in een nieuwe aanbesteding.
- Verwachting ICTU: cloud oplossingen beschikbaar binnen 5 à 10 jaar, daarom zoekdienst niet in eigen beheer.
- Men heeft geprobeerd BING en Google te interesseren om een cloud-toepassing voor overheidsinformatie in te richten, beide partijen vonden de Nederlandstalige markt (nog) niet interessant genoeg.
- De huidige zoekdienst is voor een groot deel ingericht op de bestaande collecties, waar mogelijk is gestandaardiseerd, maar de eisen vanuit de collecties houden de dienst complex.
- De ambitie van de zoekdienst is door BZK niet duidelijk gedefinieerd, hierdoor is het moeilijk een geschikte oplossing vorm te geven.

Conclusie

- Onze verwachting is dat er geen off-the-shelf en geen cloud oplossing beschikbaar komen die de zoekdienst kunnen vervangen de komende 5 jaar. vanwege:
 - Complexiteit zoekdienst.
 - Integratie met kennismodellen.
 - Specifieke wensen/eisen collecties.
 - Ook bijv. bibliotheek.nl doet nu een aanbesteding voor een zoekdienst, terwijl in de bibliotheek wereld zijn veel meer standaarden gedefinieerd en in gebruik.
- Bestaande toepassingen in de markt, zoals C-content en Legal Intelligence, leveren ons inziens niet de functionaliteit en schaalbaarheid die met de huidige toepassing voorhanden is.
- Een zoekdienst als deze is per definitie maatwerk.
- Kennis van zoektoepassingen is specialistisch en lastig verkrijgbaar in de markt.

Aanbevelingen

- Benut de maximale looptijd van de huidige aanbesteding onder de huidige voorwaarden, werk in deze periode de overige aanbevelingen verder uit.
- Verdere standaardisering van business- en ICT-componenten/services zodat ze op termijn eenvoudig inpasbaar/vervangbaar zijn door standaardproducten:
 - Collecties;
 - Interfaces van het indexeren en zoeken voor alle collecties.
- Verder vermarkten van de zoekdienst om voordelen te genereren van standaardimplementatie, waarvoor twee scenario's mogelijk zijn:
 - Uitbreiden collecties via Logius;
 - Zoekdienst als rijksbrede toepassing via portfolio rijks-CIO.
- Als vermarkten niet mogelijk is, verder downscalen naar collecties, mogelijk collecties met 'extreme eisen' een eigen omgeving gunnen.
- Voor alle scenario's heldere business cases opstellen.

KnowledgePlaza Professional Services BV

6.3 De scope van het project

De scope van het project was oorspronkelijk gericht op het inrichten van een rijksbrede zoekdienst. In eerste instantie deden EZ en AZ ook mee aan deze ontwikkeling, maar vielen net voor de vorige aanbesteding af, waardoor BZK alleen overbleef. In die fase had ICTU het op zich genomen andere opdrachtgevers te interesseren.

Na de eerste marktconsultatie werden ongeveer 100 eisen/wensen geschrapt, tevens werd besloten de zoekdienst te beperken tot de bestaande collecties (grotendeels ondergebracht bij ICTU/KOOP).

<i>Overzicht requirements (bron: traceability matrix, ICTU)</i>	
Totaal aantal requirements	380
Niet in gebruik (veel spider requirements)	70
Niet aangeboden	35
Niet gerealiseerd	2
Gerealiseerd	273

Vanuit het beleidsdomein is overigens geen scope bepaald in de vorm van informatiebeleid of functionele eisen/wensen ten behoeve van de zoekdienst. Binnen BZK is de informatiekundige kolom voor de zoekmachine in de zin van het 9-vlakmodel niet ingevuld. Er wordt vanuit BZK sturing gegeven aan de functionele eisen en wensen op niveau van collecties, wat past bij de huidige status van zoekdienst voor huidige aansluitingen. Als de scope van de zoekdienst een overheidsbrede zoekdienst wordt, zou ons inziens sturing moeten worden gegeven op het generieke maken van de functionaliteiten. Binnen het departement is in die zin wel tijd en energie voor het initiëren en beleggen van een dergelijke opdracht, maar er is geen sprake van een beheerorganisatie op dat niveau. De werkelijke uitvoering van de zoekdienst ligt geheel binnen ICTU, enerzijds een deel functioneel bij de collecties van KOOP, anderzijds in het project bij het uitwerken van de oplossing.

Verdere opmerkingen in de gesprekken bij BZK en ICTU:

- Scope aangepast na wegvallen medeopdrachtgevers AZ en EZ.
- Scope project aangepast voor aanbesteding als gevolg van consultatie (financiële achtergrond).
- Schrappen ±100 eisen/wensen tijdens aanbestedingsproces.
- Schrappen leidde niet tot verlies functionaliteit aan kantzijde.
- Requirements van de aansluitingen zijn statisch (retrospectief en verwachting naar de toekomst toe).
- Geen nieuwe aansluitingen geweest sinds laatste vervanging.
- Vermarkten zoekdienst niet belegd.
- Geen formele opdracht aan Logius.

Conclusies

- Huidige begroting te laag voor oorspronkelijke doelstelling, waardoor scope moest worden bijgesteld.
- aanbesteding technologie gedreven in plaats van klant gedreven.
- lange contractduur 5+5 jaar prima bij stabiele functionele omgeving.

KnowledgePlaza Professional Services BV

Aanbevelingen

- Ambitie en scope zoekdienst opstellen en formaliseren.
- Verder downscalen van geëiste en gewenste functionaliteiten zodat er met een standaardproduct gewerkt kan worden.
- Zoekdienst actief *vermarkten* moet belegd worden.
- Onderzoeken of zoekdienst standaardtoepassing in de portfolio van de rijks-CIO kan zijn.

6.4 Begroting van het project

In de eerste gesprekken werd duidelijk dat de problemen rond project en migratie mede worden geweten aan een te lage begroting bij de aanbesteding. In het dossier rond de aanbesteding is inderdaad sprake van een initieel hoger begroot bedrag, dat later is bijgesteld bij het afvallen van de medeopdrachtgevers AZ en EZ. Daarna is door aanpassing van de aanbestedingstermijnen de jaarlijkse begroting teruggebracht.

Opvallend is dat in de aanbesteding 9 van de 11 potentiële leveranciers zijn afgehaakt, waarvan het grootste deel vanwege de financiële kaders. Er zijn geen stukken bekend waarin deze opmerkelijke uitval is besproken of waar de aanbesteding op grond daarvan ter discussie is gesteld. In de gesprekken werd gesuggereerd dat de planning van de aanbesteding een inhoudelijke discussie ook verder niet mogelijk maakte: het proces is laat gestart, vertraging zou hoe dan ook een (dure) verlenging van de bestaande overeenkomst tot gevolg hebben. Wel werden ongeveer 100 eisen/wensen geschrapt, wat overigens niet tot functioneel verlies voor de gebruiker leidde.

Het beeld bestaat bij ICTU dat de inkoop op prijs en het krappe budget de relatie met de opdrachtnemer (Cap Gemini) onder druk zet. Wanneer er in een ICT-project scherp wordt ingekocht, bestaat inderdaad de kans op druk op binnen en buiten scope verklaren van werkzaamheden in het project, de tolerantie is dan uit het project. Hoewel dit ook in het project rond de zoekdienst optrad, bv. bij het opnieuw indexeren, heeft ICTU de relatie in stand weten te houden en het project op gang gehouden.

Verdere opmerkingen uit de gesprekken met BZK en ICTU:

- Er is een verwachting bij de opdrachtgever dat zoeken niet duur hoeft te zijn, 'Google is immers gratis', aldus de opdrachtnemer.
- Opbouw budget is voor aanbesteding bepaald op basis van oorspronkelijke ambitie overheidsbrede zoekdienst met meerdere partners.
- In eerste instantie andere begroting, na afvallen partners EZ/AZ is verder gegaan met het door BZK begrootte budget.
- 9 van 11 aangeschreven partijen trekken zich terug in verband met boetebepalingen en ontoereikend budget.
- We (ICTU) hebben twee keer meegemaakt dat we denken dat de goedkoopste het echt kan, terwijl andere partijen zeggen dat het niet kan.
- In de marktconsultatie zijn bedragen genoemd van rond 1,3 miljoen voor een volledige migratie, er is aanbesteed voor ongeveer 800k.

- Er zijn ongeveer 100 functies geschrappt zonder verlies van functionaliteit voor de collecties.
- Het ontbrak aan een duidelijke ambitie om de realisatie van de zoekdienst aan te toetsen.
- Het beeld bestaat bij ICTU dat de inkoop op prijs en het krappe budget de relatie met de opdrachtnemer (Cap Gemini) onder druk zet.
- De set van functionele eisen en wensen is de komende 10 jaar stabiel.

Conclusies

- Huidige begroting te laag voor de oorspronkelijke (rijksbrede) doelstelling, zoals ook is vastgesteld in documenten van Francois Vis bij de oorspronkelijke opzet van het project.
- Een heldere ambitie vanuit BZK voor de zoekdienst ontbreekt, deze zal moeten worden vastgesteld.

Aanbevelingen

- Voor volgende aanbesteding onderzoeken of meer functies geschrappt kunnen worden, daarvoor eerst vaststellen ambitie zoekdienst.
- Onderzoeken of zoekdienst een standaardtoepassing in de portfolio van de rijks-CIO kan zijn om nieuwe, aanvullende funding te organiseren.

6.5 Analyse aanbesteding huidige zoekdienst

In deze paragraaf worden een aantal aspecten van het *Leerpuntenrapport Gemeenschappelijke Zoekdienst 1.0* d.d. 31-10-2011 beschouwd, die te maken hebben met de aanbesteding van de huidige zoekdienst.

Bij de vorige aanbesteding is voor een SaaS-oplossing gekozen, de belangrijkste overwegingen daarbij waren toen (uit Leerpuntenrapport, hoofdstuk 4):

- Efficiënter en effectiever inkooptraject (ontwikkeling en exploitatie in 1 perceel en door 1 hoofdaannemer).
- Verantwoordelijkheid voor resultaat (ontwikkeling en exploitatie) volledig uitbesteed aan integraal verantwoordelijke hoofdaannemer.
- Bij meerdere afnemers van de dienst (buiten onze opdrachtgever) wordt de exploitatie van de dienst in theorie goedkoper.

Er werden ook nadelen van een SaaS-oplossing genoemd:

- Na afloop van het SaaS-contract is er goede kans op migratie naar een nieuwe oplossing, tenzij dezelfde leverancier met dezelfde oplossing geselecteerd wordt. Deze migratie is complex en kostbaar gebleken.
- Opdrachtgever kan (binnen het contract) slechts sturen op (non)functionele wensen, technische invulling is in principe aan de leverancier.

De getroffen maatregelen bij deze nadelen (2x5 jaar aanbesteden en standaardisering van componenten) vinden wij verstandig, deze aspecten worden in andere delen van deze rapportage verder besproken.

Conclusie

- Een efficiënt en effectief inkooptraject (ontwikkeling en beheer te beleggen bij één partij) is in dit kader op zich geen argument voor een Saas-oplossing, maar gezien de tijdsdruk die bij de aanbesteding aan de orde was begrijpelijk.
- Het is passend (overheid doet regie op projecten) dat de overheid de markt gebruikt, echter de budget beperkingen hebben invloed op de mogelijkheden binnen het project: invloed gemaakte (technische) keuzes is beperkt, de opdrachtnemer zal sturen op kostenbeperking zowel in de technische en functionele oplossing als in de inrichting van de projectorganisatie (beschikbaarheid van resources in het traject).
- Het hebben of vinden van meerdere afnemers van de dienst is niet waargemaakt, maar toen was er de verwachting dat BZK, ICTU en opdrachtnemer daar voor zouden zorgen. Nu het systeem stabiel is, zou hiervoor aandacht moeten komen.
- Nadelen van de Saas-oplossing met betrekking tot de migratie zijn opgevangen door standaardisatie van (delen van) de zoekdienst.

Aanbevelingen

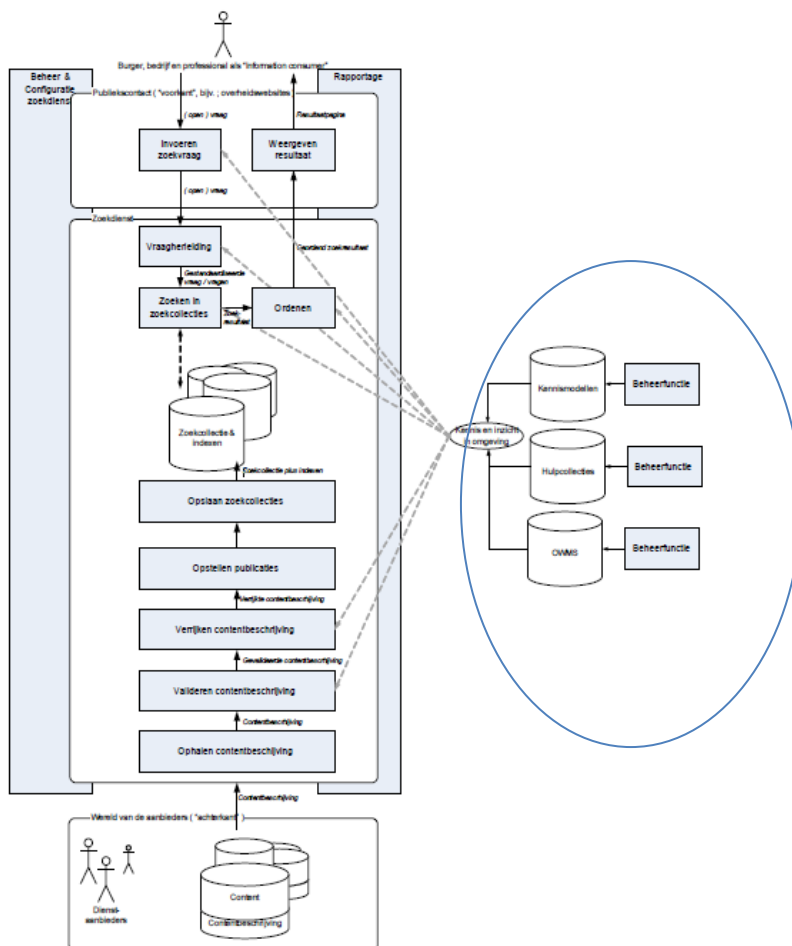
- Tijdig starten met voorbereiding aanbesteding.
- Overweeg andere manieren van aanbesteding, waarbij kwaliteit van de geleverde dienst minder afhankelijk wordt van de financiële beperkingen.

7 Afhankelijkheden: koppelvlakken en standaarden

Dit hoofdstuk gaat in op welke wijze de technische vormgeving en architectuur van de zoekdienst van invloed is op transitieproblemen. Focus ligt hierbij op gebruik van standaarden en koppelvlakken, zowel aan de ICT-zijde (de zoekdienst) als aan de businesskant (de data leverende partijen).

7.1 Beheer en kennismodellen

Beheer en kennismodellen zijn buiten de zoekdienst gerealiseerd met een gedefinieerd interface naar de zoekdienst (bron figuur: Architectuurdocument):



Dit betekent dat bij een volgende migratie het beheer van en de kennismodellen zelf niet opnieuw hoeven te worden geïmplementeerd. De nieuw te bouwen zoekdienst zal volgens het gedefinieerde koppelvlak met de kennismodellen moeten samenwerken.

7.2 Gebruik business- en technische standaarden

Uit gesprekken met medewerkers van ICTU:

- Er is een grote stap (50% werd genoemd) gezet t.o.v. vorige zoekdienst in gebruik standaarden (OWMS , SRU voor 5-tal collecties, Internet Publicatie Model voor alle collecties, Webrichtlijnen) voor verschillende collecties. Dit maakt een volgende migratie eenvoudiger omdat het aantal gebruikte koppelvlakken beperkt is.
- Er wordt nog wel maatwerk gebruikt voor het zoek en indexeer interface voor o.a. de collecties OEP en tuchtrecht.
- Er zijn verschillen tussen de verschillende aanleverende collecties qua datamodel
- Standaardisatie is niet volledig doorgevoerd omdat collectiehouders vast wilden houden aan maatwerk eisen
- Vanuit de leverancier gezien (Be Informed, CAP Gemini) is het gehele project verliezende en was de focus vanuit de leverancier gericht op zo snel en goedkoop mogelijke implementatie met minder aandacht voor de toekomst.

Uit gesprekken met Beleidsmedewerkers van BZK:

- Er is niet of nauwelijks sturing door functioneel eigenaar van de zoekdienst om de collecties meer te standaardiseren.
- Het standaardiseren van collecties is niet zonder meer mogelijk aangezien de eigenaar van een collectie autonoom is in het ontwerp van hun collectie.
- Een voorbeeld zijn de griffiers van de 1^e en 2^e kamer.

Conclusies

- Het gebruik van verschillende datamodellen en functionaliteit tussen de collecties onderling leidt tot complexiteit in de ontwikkeling en beheer van de gehele zoekdienst omdat er met meerdere individuele implementaties rekening moet worden gehouden.
- Het ontbreken van sturing op standaarden aan de kant van de collecties en de aansluiting van de collecties heeft in het verleden gezorgd voor verschillen in de aansluitingen.
- Het afbreukrisico bij migraties neemt hierdoor toe.
- Grote druk op leverancier (geld) en project (doorlooptijd) hebben toekomstgerichte ontwikkeling van de zoekdienst geremd.

Aanbevelingen

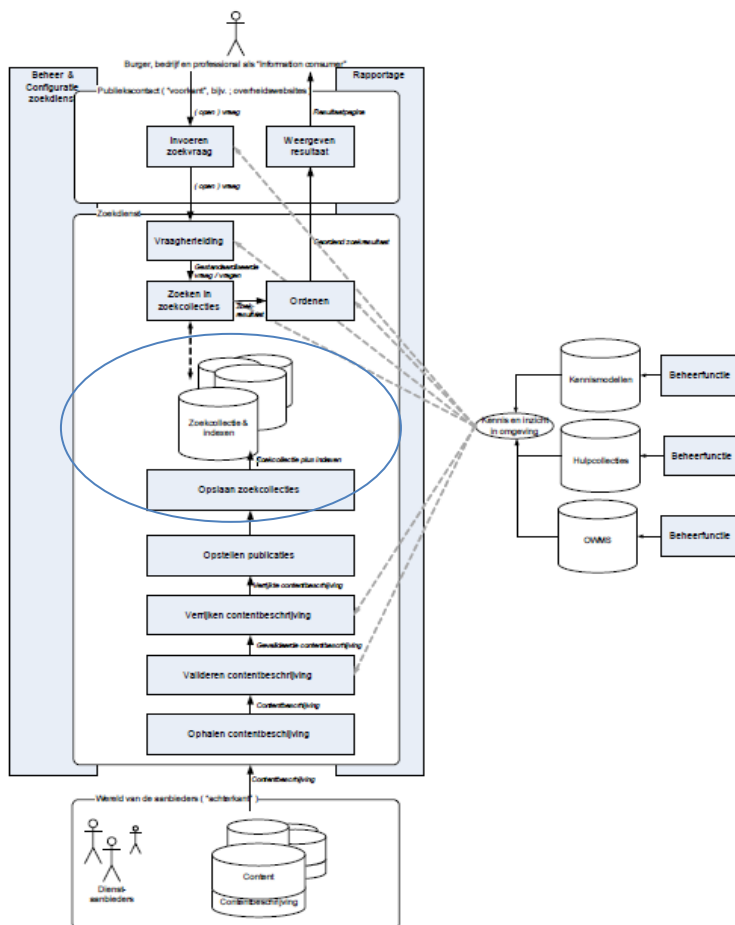
- Sturing op standaardisering door de klantvertegenwoordiger van BZK, komen tot standaarden en vereenvoudigde (goedkopere) koppeling met de zoekdienst.
- Stel een business case op voor de standaardisatie van de aansluitingen die nu nog op maatwerk gebaseerd zijn.
 - Door deze standaardisatie door te voeren op basis van de huidige stabiele zoekdienst zijn de project risico's goed te overzien, en wordt de migratie van de zoekdienst minder complex.
 - Gezien de lange contractduur van de zoekdienst is er ruim de tijd om deze aanpassingen sequentieel door te voeren wat tot beperkte workload aan de kant van de zoekdienst zal leiden.
 - Alternatieven zijn om:
 - In de migratie naar een nieuwe zoekdienst verdere standaardisatie door te voeren (zoals bij de laatste migratie gedaan is). Dit vergroot de complexiteit

van de migratie en daarmee de risico's op overschrijding van budget en doorlooptijd.

- o Geen verdere standaardisatie door te voeren in de aansluitingen waardoor de complexiteit van de volgende migratie van de zoekdienst complexer is dan wanneer alle aansluitingen gestandaardiseerd zouden zijn.

7.3 Architectuur van de zoekdienst

In de architectuur staat de zoekmachine als een geïsoleerd onderdeel getoond (blauwe cirkel in figuur):



In het gesprek met ICTU medewerkers zijn de volgende punten aan de orde gekomen:

- de zoekmachine is te veel verweven in de verschillende componenten van de zoekdienst.
- complete indexering duurt lang door complexiteit van indexeer pipeline.
- herindexering van de collecties is niet goed mogelijk want er is geen schaduw omgeving beschikbaar.

Conclusies

- De zoekmachine moet in de architectuur een vervangbare component zijn aangezien hiervoor op dit moment een commercieel product wordt ingezet welke t.z.t. vervangen dient te worden.
- Vervanging van de zoekmachine wordt complexer als er hiervoor ook wijzigingen aan de andere maatwerk componenten van de zoekdienst aangebracht moeten worden.

Aanbevelingen

- Doe een analyse van de verwevenheid van de zoekmachine in de verschillende componenten van de zoekdienst om vast te stellen hoe diep deze verwevenheid gaat en hoe deze verwevenheid weggenomen kan worden.
 - Door de verwevenheid weg te nemen of in ieder geval via goed gedefinieerde koppelvlakken te laten lopen wordt de vervanging van de zoekmachine eenvoudiger.
 - Als besloten wordt de verwevenheid niet weg te nemen is er in ieder geval een duidelijk beeld van de verwevenheid. Bij een volgende migratie kan dit helpen bij de eventuele her-implementatie van de deelcomponenten van de zoekdienst.
 - Wij hebben begrepen dat ICTU al van plan is hier een audit voor te laten doen.
- Stel de business case op voor het inrichten van een schaduw omgeving. Factoren hierbij zijn o.a. de frequentie van de noodzaak tot herindexering van de informatiebronnen.

Zie verder ook de paragraaf hergebruik en migratie.

7.4 Documentatie

In het gesprek met ICTU medewerkers zijn de volgende punten aan de orde gekomen:

- Up-to-date correcte documentatie is onvoldoende aanwezig.

Uit de verslaglegging van de voorbereiding van de aanbesteding bleek dat er in het voorjaar 2009 geen volledige documentatie beschikbaar was die kon dienen als specificatie van de migratie in de aanbesteding. Ordina schatte toen in 165 dagen nodig te hebben om de documentatie alsnog op te stellen. Dit heeft mede geleid tot spanning in het aanbesteding traject voor wat betreft doorlooptijd.

Conclusies

- Projectdruk en gebrek aan focus op documentatie in het algemeen binnen ICT projecten leiden vaak tot het niet volledig hebben van systeem documentatie.

Aanbevelingen

- Inventariseer tijdig welke documentatie er nodig is voor de volgende aanbesteding.
- Inventariseer welke documentatie er op dit moment ontbreekt en stel een plan op om de documentatie set volledig te maken.
- Betrek in een volgende aanbesteding en realisatie de beheer organisatie eerder in het traject omdat dergelijke organisaties eisen zullen stellen aan beschikbare documentatie alvorens een applicatie in beheer genomen zal worden.

KnowledgePlaza Professional Services BV

7.5 Hergebruik van componenten: eigendomsrecht

In de nadere Overeenkomst is dit artikel opgenomen:

13.1 In afwijking van het bepaalde in artikel 23.1 van de ARVODI-2004 verkrijgt Opdrachtgever niet het intellectueel eigendomsrecht, maar het niet-exclusief, qua duur beperkt en overdraagbaar (als bedoeld in artikel 15 van de NOK), gebruiksrecht op het resultaat van de Diensten, zijnde alle onderdelen van de Zoekdienst, ongeacht of sprake is van standaard programmatuur (vrij op de markt verkrijgbaar) of maatwerkprogrammatuur (door Opdrachtnemer of een derde ontwikkelde programmatuur, niet zijnde standaard programmatuur). Opdrachtgever verkrijgt het in dit lid bedoelde gebruiksrecht vanaf het moment van acceptatie door Opdrachtgever als bedoeld in artikel 12.2 en 12.3 van deze NOK en voor de duur tot en met de looptijd van de NOK (inclusief een eventuele verlenging).

In de offerte van CAP staat over de eigendomsrechten het volgende:

De oplossing bestaat uit een geconfigureerd FAST zoekmachine, aangevuld met maatwerk software. De kern van de oplossing wordt gevormd door de FAST zoekmachine van Microsoft. Na afloop van het contract kan door een andere partij met Microsoft een licentieovereenkomst afgesloten worden. Migratie naar een andere zoekmachine is niet noodzakelijk, hetgeen de kosten beperkt.

Voor de maatwerk software worden geen licentiekosten in rekening gebracht. **Na afloop van de contractduur verkrijgt het ICTU een onbeperkte, kostenloze gebruikslicentie van de maatwerksoftware, inclusief de source code.** De maatwerk software blijft intellectueel eigendom van Capgemini.

Eigendomsrechten en gebruiksrechten

Over de interpretatie van beide documenten schrijft Francois Vis van ICTU het volgende:

- De NOK spreekt zich uit tijdens de contractduur en Capgemini heeft hierin een aanbod gedaan die ook na de NOK geldt en goed aanvullend kan worden gelezen op de NOK bepaling. Als we het precies willen weten zouden we de (destijds extern ingehuurd) projectjurist moeten vragen.

Conclusies

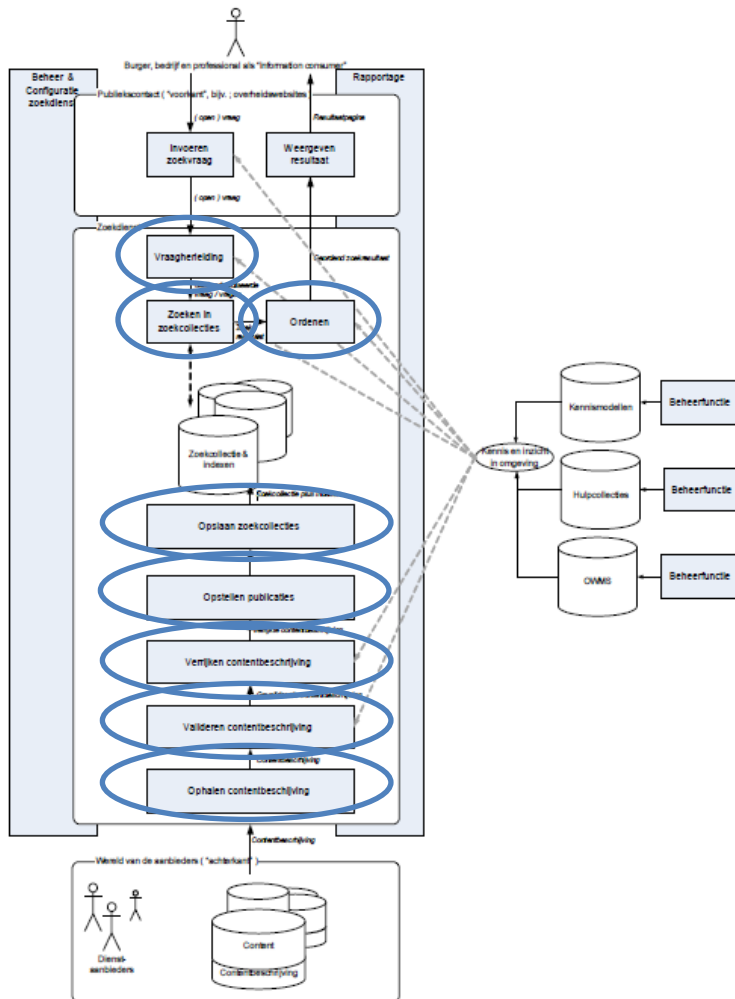
- Na afloop van de contractduur verkrijgt de ICTU onbeperkt gebruiksrecht van de maatwerk software van de gehele zoekdienst.

Aanbevelingen

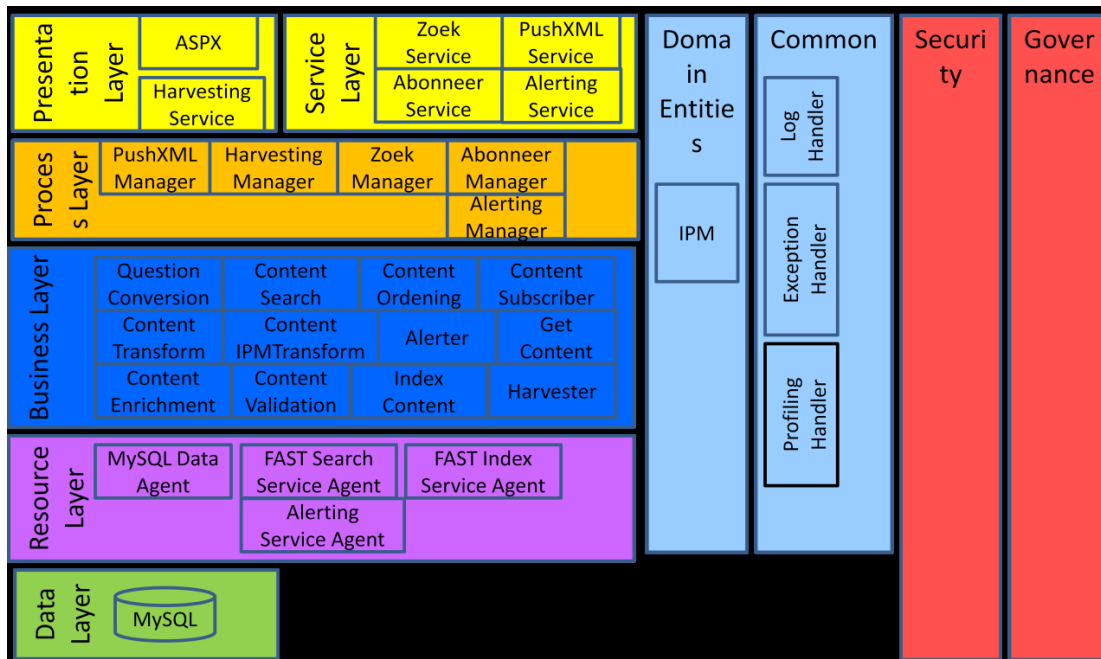
- Check of zoals Francois Vis aangeeft de uitgebreidere bepalingen uit de offerte inderdaad een aanvulling zijn op de bepalingen in de Nadere Overeenkomst.

7.6 Hergebruik van componenten

In het conceptueel architectuurschema van ICTU hieronder staan de maatwerk componenten omcirkeld. In dit schema zijn ze als zelfstandige services aangegeven:



In de architectuur van de zoekdienst (uit *Software Architecture document* van CAP Gemini) wordt aangegeven welke services gerealiseerd zijn in de verschillende *layers* van de architectuur:



De data en de resource layer zijn specifiek gerealiseerd op basis van of zijn standaard onderdeel van de FAST zoekmachine. De andere layers implementeren de specifieke functionaliteit van de zoekdienst.

Het architectuur schema wekt de indruk dat deze services als volledig zelfstandige units (libraries, webservices) opgezet zijn. ICTU medewerkers hebben aangegeven dat dit niet helemaal het geval is omdat op sommige plekken er een ongewenste verwevenheid is met bijvoorbeeld de zoekmachine. Dit is nu niet terug te vinden in de geleverde documentatie.

Francois Vis gaat er van uit dat de maatwerksoftware ook na de contractperiode te gebruiken en eventueel aan te passen is (zie vorige paragraaf). Francois heeft het beeld dat we daar niet zo veel aan zullen hebben, omdat deze software vermoedelijk ten tijde van vervanging van de zoekdienst (na 10 jaar) end-of-life is. Bovendien denkt hij dat een nieuwe partij geen garantie zal willen leveren op dit maatwerk. Sowieso heeft ICTU het Eigendomsrecht op kennis en sturbestanden.

Conclusies

- Gedurende de implementatie van de huidige zoekdienst en door het onderhoud tijdens de verdere looptijd van de zoekdienst zullen de verschillende maatwerk componenten een robuust stabiel geheel vormen.
- Gesteld dat de functionele eisen en wensen van de zoekdienst niet of nauwelijks veranderd zijn ten tijde van de volgende vervangingsvraag zijn de verschillende componenten in principe functioneel gezien te hergebruiken.
- Wij verwachten dat aan het eind van de looptijd van de zoekdienst de maatwerk componenten zonder al te veel problemen in de dan *state-of-the-art* zijnde opvolger van het nu gebruikte ontwikkel platform. NET Framework 3.5 verder te ontwikkelen en beheren zijn.

Aanbevelingen

- Doe een analyse van de mate van zelfstandigheid van de verschillende componenten van de zoekdienst om vast te stellen of hergebruik van deze componenten in een eventuele nieuwe zoekdienst goed mogelijk is. Aandachtspunten zijn hierbij de koppelvlakken van de verschillende componenten en de verwevenheid met andere componenten zoals de zoekmachine:
 - Door de verwevenheid tussen componenten onderling weg te nemen of in ieder geval via goed gedefinieerde koppelvlakken te laten lopen wordt eventueel hergebruik van de deelcomponenten eenvoudiger bij vervanging van de zoekdienst.
 - Als besloten wordt de verwevenheid niet weg te nemen is er in ieder geval een duidelijk beeld van de verwevenheid. Bij een volgende migratie kan dit helpen bij de eventuele her-implementatie van de deelcomponenten van de zoekdienst.
 - Wij hebben begrepen dat ICTU al van plan is hier een audit voor te laten doen.
- Analyseer ruim voor de afloop van de looptijd van de huidige zoekdienst de technologische status van de maatwerk componenten wat betreft het gebruikt ontwikkel platform:
 - Doe een markt verkenning of een aanbesteding van de zoekdienst waarin alleen de zoekmachine vervangen wordt en de maatwerk software voor een zo groot mogelijk deel hergebruikt wordt kans van slagen heeft.

7.7 Kennis van de zoekdienst

In het gesprek met medewerkers van de ICTU is aangegeven:

- Bij de beheer partij Logius werken veel externe medewerkers en is een groot verloop onder deze medewerkers.
- De zoekdienst is een complex geheel.

Uit de gesprekken met beleidsmedewerkers van BZK :

- Het is moeilijk om de kennisoverdracht te organiseren met Logius.
- Men meent *terugtrekkende bewegingen* waar te nemen bij Logius wat betreft de zoekdienst.
- Mogelijke oorzaken zijn:
 - Complexiteit van de zoekdienst.
 - Hoeveelheid werk die er mee gemoeid is.
- De borging van kennis vindt men de verantwoordelijkheid van de werkmaatschappij/ICTU.

Uit ervaring in de markt:

- De kennis is specialistisch en vooral te vinden bij kleinere markt partijen (Bijv. Matchminds wat betreft FAST, KnowledgePlaza wat betref Autonomy).

Conclusies

- De opbouw en borging van kennis m.b.t. de zoekdienst is onvoldoende geregeld:
 - Er is een kleine groep ICTU medewerkers met veel kennis van de zoekdienst (nu en uit het verleden). Deze medewerkers werken nu grotendeels aan andere projecten.
- Er is geen sturing vanuit BZK naar werkmaatschappij/ICTU/Logius wat betreft kennis opbouw.
- Zoals eerder geschreven achten wij betrokkenheid van de beheer organisatie bij een volgende aanbesteding van belang. Zonder kennis van het huidige systeem zal de toegevoegde waarde hiervan echter beperkt zijn.
- Zonder kennis borging zal een volgende aanbesteding lastig zijn, tenzij het project team van de vorige aanbesteding weer ingezet kunnen worden.

Aanbevelingen

- Zorg voor borging van de kennis van de zoekdienst:
 - Alternatieven zijn opbouw van kennis in de eigen organisatie dan wel het strategische inkopen van kennis bij een marktpartij.
 - Gezien het specialistische karakter van de zoekdienst denken wij dat de keuze voor strategische inkoop de voorkeur heeft.

8 Contract, governance en verantwoordelijkheden

8.1 Contract

Het contract met Cap Gemini bevat de bepalingen aangaande het ontwikkelen en beheren van de zoekdienst. Cap Gemini fungeert daarbij als opdrachtnemer, ICTU als opdrachtgever. Cap Gemini heeft het werk als aannemer verdeeld onder de eigen organisatie, Match Minds en Cap India. In India is een belangrijk deel van de software ontwikkeling gedaan. Match Minds is een specialistisch bureau op het gebied van search software.

In het contract zijn ook bepalingen opgenomen over eigendomsrechten, zoals de rechten op het maatwerk. In paragraaf 5.5 zijn over die rechten een aantal opmerkingen gemaakt. De interpretatie van deze bepalingen vraagt nog nader onderzoek door de (inkoop)juristen van BZK.

Ook bevat het contract bepalingen over het verstrekken van boetes bij het niet nakomen van de verplichtingen. In het huidige project zijn boetes uitgedeeld bij de uitloop van het project, veroorzaakt door de migratie. Deze boete is geschikt, onder meer vanwege de wederzijdse wil om duurzaam samen te willen blijven werken in de contractperiode (eventueel met verlenging).

Uit de gesprekken zijn komen nog de volgende opmerkingen naar voren:

- Het huidige contract is tot stand gekomen na een aanbesteding met de prijs als belangrijkste criterium, alle partijen geven aan dat een volgende keer vanuit (o.m.) het oogpunt van kennisopbouw en –borging een strategische samenwerking voorkeur zou hebben.
- Bepalingen uit de contracten worden zo goed mogelijk nageleefd.
- Het beeld bestaat bij ICTU dat de inkoop op prijs en het krappe budget de relatie met de opdrachtnemer (Cap Gemini) onder druk zet.
- ICTU heeft geprobeerd om de relatie met de opdrachtnemer informeel om te buigen van een strikt leverende partij naar een strategische samenwerking.
- Het uitdelen van penalties heeft conform contract plaatsgevonden, maar is juridisch geschikt vanwege de mogelijk langdurige samenwerking.

Conclusie

- Onder het huidige contract wordt juist gewerkt, een andere vorm van inkoop verdient voorkeur.

Aanbeveling

- Tijdig starten met voorbereiden van volgende aanbesteding (ambitie, scope, ...)
- Aanbestedingsmethodiek heroverwegen.

8.2 Governance en verantwoordelijkheden

Wettelijke grondslag van de zoekdienst is volgens gesprekspartners (Hans Flier, Kees Keuzenkamp) de Wet Elektronische Bekendmaking (zie voor relevante passages bijlage 1), waarin de vervanging van gedrukte officiële publicaties door een elektronische vorm wordt vastgesteld. In de wet worden daarnaast een klein aantal suggesties gedaan voor verdere uitwerking (doorzoekbaar maken, attendering, aansluiting lagere overheden, uitbreiding zoekmogelijkheden). De wettelijke verplichting is door BZK niet (of nauwelijks) uitgewerkt in informatiebeleid van de opdrachtgever.

Binnen BZK zijn twee dossiers van belang voor de verdere vormgeving: de collecties en de zoekdienst. Beide dossierhouders hebben de tactische uitvoering belegd bij ICTU (en het tactisch technisch beheer bij Logius). Zij zien van afstand toe op de uitvoering, bij escalatie beslissen zij zelf, als zij er niet uitkomen beslist hun gezamenlijke manager. Er zijn niet of nauwelijks formele afspraken over beslisdomenien, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bekend tussen opdrachtgever (BZK) en opdrachtnemers (ICTU/Logius) aangaande de zoekdienst.

Uit de gesprekken met ICTU en BZK werden in dat kader een aantal opmerkingen gemaakt:

- BZK financiert zowel de klantzijde (collecties) als technische zijde (zoekdienst).
- Dossierhouder en klantvertegenwoordiger bij BZK escaleren waar nodig naar hun gemeenschappelijke manager, die dan een besluit neemt.
- Zorgpunt is de borging van specialistische kennis van de zoekdienst en de collecties, mede door de geringe beschikbaarheid ervan bij deelnemende partijen en in de markt.
- Er is een beheersmatige kloof tussen beleid en uitvoering (BZK en Werkmaatschap-pij), waarbij de inspanning van BZK beperkt blijft tot opdrachtgever/financier en ICTU als ICT-partner fungeert.

Conclusies

In de visie is gekozen voor toetsing van het gehele project aan het 9-vlaksmodel van Rik Maes (UvA). Dit model voorziet in aspecten van business alignment, waar organisatie, informatievoorziening en ICT langs beleid, inrichting en uitvoering kunnen worden gezien.

Vanuit het perspectief van de zoekdienst is door onderzoekers een analyse gemaakt van de opmerkingen (zoals beschreven in deze rapportage) en de documenten uit het omvangrijke archief van ICTU. In het 9-vlaksmodel hieronder zijn is deze analyse schematisch verwerkt. De groene vlakjes zijn rond de zoekdienst aanwezig, de rood/oranje vlakjes zijn niet of nauwelijks georganiseerd.

	organisatie	informatie-voorziening	ICT
beleid	organisatie-beleid	informatie-beleid	ICT-beleid
inrichting	organisatie-inrichting	inrichting informatie-voorziening	ICT-inrichting
uitvoering	werken dag in, dag uit	gebruik informatie	ICT-uitvoering

9-vlakkader, bron: informatie.nl

Aanbevelingen

Hieronder volgt een korte toelichting op de beoordeling van de vlakken, met aandachtspunten als aanbeveling:

- Organisatiebeleid; de zoekdienst is gebouwd met de Wet Elektronische Bekendmaking als grondslag; aandachtspunt is het formuleren van een duidelijke ambitie met een vertaling naar de vormgeving van de opdracht binnen en buiten BZK.
- Organisatie-inrichting; er is geen vertaling gemaakt van de wet naar informatiebeleid en inrichting van de informatievoorziening (beheer en ontwikkeling) van de zoekdienst en de collecties; BZK voorziet niet in een eigen beheerorganisatie als opdrachtgever, de tactische en uitvoerende werkzaamheden zijn belegd bij ICTU en Logius voor de zoekdienst, bij ICTU/KOOP voor de collecties; aandachtspunt is het beheer van bestaande producten en diensten binnen BZK.
- Uitvoering; bij BZK zijn dossierhouders voor zowel de collecties als de zoekdienst, welke zich ook met meer operationele besluiten bezig houden en betrokken zijn bij de doorontwikkeling van het product; aandachtspunt is 'goed opdrachtgeverschap', waarbij het eigenaarschap van producten en diensten binnen het departement blijft, er een beheerorganisatie functioneert en er duidelijke afspraken zijn tussen het departement en de werkmaatschappijen aangaande taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ook het beleggen van eigenaarschap met meerdere opdrachtgevers behoeft aandacht, waarbij het beleggen van de zoekdienst bij één eigenaar (ook bij meerdere opdrachtgevers) voorkeur geniet.
- Informatiebeleid; Er is geen beleid ten aanzien van de zoekdienst vastgesteld; aandachtspunten zijn: een vertaling van de ambitie naar een breder informatiebeleid binnen BZK (en de andere opdrachtgevers, (semi-) ongestructureerde data en de open overheid, het gebruik van rijksstandaarden, de portfolio van de rijks-CIO.
- Inrichten informatievoorziening; vanuit het beleid zou meer gestuurd kunnen worden op toevoegen en standaardiseren van collecties; aandachtspunten: 'compy or explain'- beleid ten aanzien van nieuwe projecten die een zoekdienst nodig hebben; sturing op functionele standaardisatie van bestaande collecties door BZK als eigenaar.
- ICT-beleid; het ontbreekt de zoekdienst aan een helder ICT-beleidskader, elementen van beleid van ICTU worden toegepast (standaarden) of losgelaten zonder dat die keuze kan worden getoetst.

- ICT-inrichting; via ICTU en Logius als respectievelijke ontwikkel- en beheerorganisatie zouden vastgestelde technische modellen en standaarden moeten worden toegepast op de zoekdienst om tot meer standaardisatie; aandachtspunten: het onderzoek van ICTU naar toegepaste standaarden.
- ICT-uitvoering; de ontwikkeling van de zoekdienst is binnen de bestaande kaders goed verlopen, het beheer is nog niet belegd; aandachtspunten: beleggen ICT-beheer, borgen kennis zoekdienst, vermarkten zoekdienst via werkmaatschappij.

9 Advies

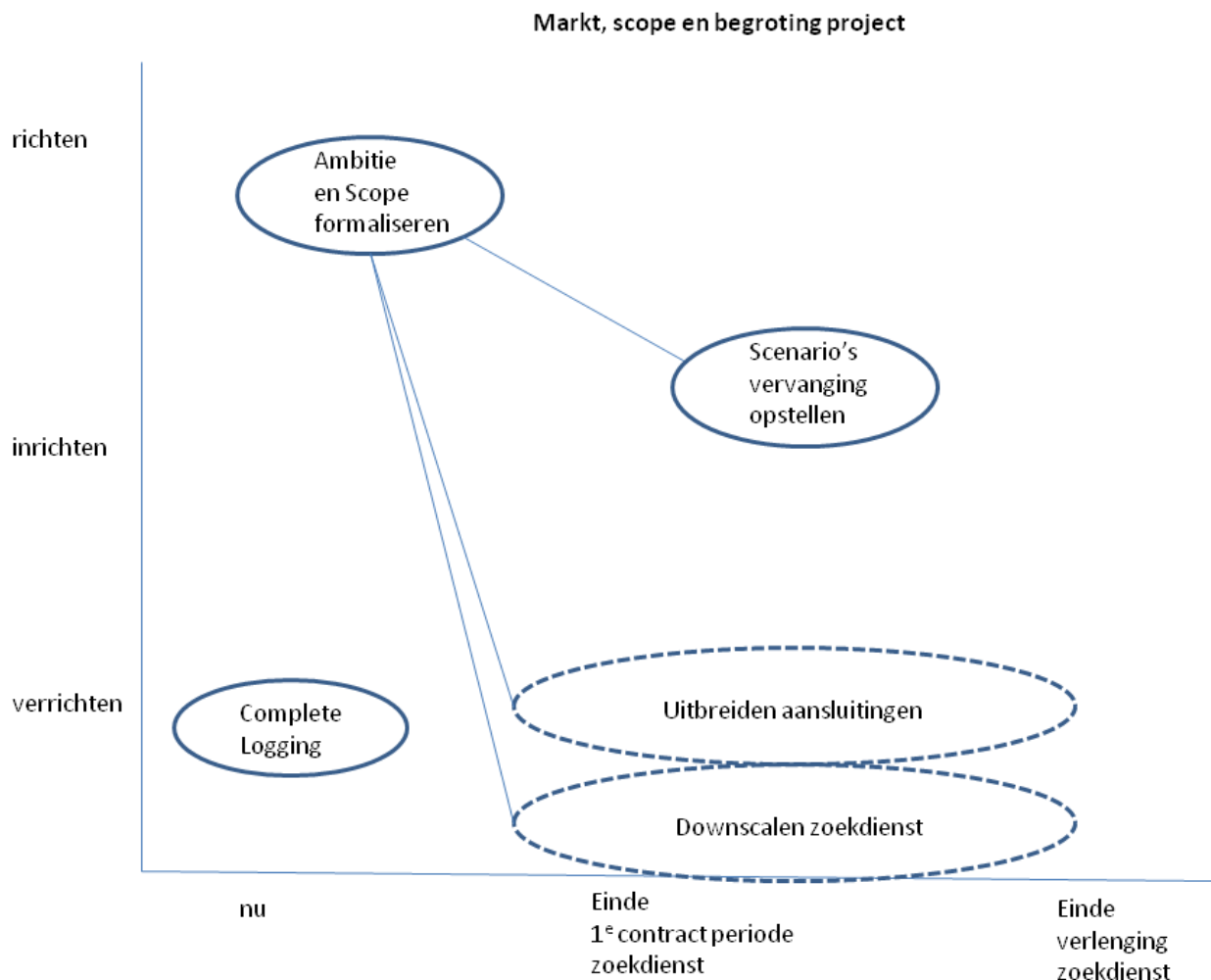
In dit hoofdstuk worden de afzonderlijke aanbevelingen uit de voorgaande hoofdstukken gebundeld. Wij hebben hier weer als indeling de 3 focus punten genomen, maar allereerst staat hier een algemene conclusie over de inkoop van de huidige zoekdienst. De afzonderlijke aanbevelingen zijn ingedeeld volgens het principe van het 9-vlaksmodel: richten (strategisch), inrichten (tactisch) en verrichten (operationeel). De adviezen worden gevisualiseerd door deze aspecten in de tijd weer te geven.

Inkoop zoekdienst

Wij zijn van mening dat inkoop van *de huidige zoekdienst* onder de toenmalige voorwaarden juist is geweest. Deze voorwaarden betreffen: ambitie voor een bredere zoekdienst met meerdere partners en relatief weinig tijd voor de uitvoering van het inkooptraject. In die tijd werd terecht gekozen voor de aanbestedingsvorm zoals die is uitgevoerd.

Nu kunnen een aantal inzichten van toen ter discussie worden gesteld, deze worden in de volgende paragrafen beschreven. Wij adviseren om de maximale looptijd van de huidige aanbesteding te benutten onder de huidige voorwaarden, en in deze periode de overige aanbevelingen verder uit te werken om daarna een passend aanbestedingstraject te kunnen uitvoeren.

9.1 Markt, begroting en scope project



Richten

Wij adviseren om in eerste instantie de ambitie en scope van de zoekdienst op te stellen en te formaliseren. Dit zorgt voor het beleidsmatige kader voor de toekomst van de zoekdienst en geeft richting aan de uitvoering van een aantal aanbevelingen uit dit rapport.

De scope kan variëren van een zoekdienst voor de 8 huidige aansluitingen tot een zoekdienst die de standaard is voor zoekfunctionaliteit op (alle) websites van de Rijksoverheid. Een gesprek met de rijks-CIO kan hierover mogelijk duidelijkheid verschaffen.

Afhankelijk van de opgestelde ambitie zijn een paar scenario's mogelijk. Bij een brede ambitie hoort het actief verder vermarkten van de zoekdienst om voordelen te genereren

van standaardimplementatie, wat mogelijk ook budgettaire consequenties zal hebben. Hiervoor zien wij op dit moment in ieder geval twee scenario's:

- Uitbreiden van de aangesloten collecties via Logius.
- Zoekdienst als rijksbrede toepassing via portfolio rijks-CIO.

Als de scope beperkt blijft tot de huidige 8 aansluitingen, of als verder vermarkten niet mogelijk is, probeer dan verder te downscalen naar functionaliteit en collecties en overweeg om collecties met 'extreme eisen' een eigen omgeving te geven.

Inrichten

Voor de vervanging van de zoekdienst na afloop van het huidige contract zien we een aantal opties:

1. *Vervanging door standaard oplossing in de markt (laag ambitieniveau, onafhankelijk van hergebruik delen)*

We verwachten dat dit alleen mogelijk zal zijn na downscaling van de functionele eisen en wensen van de zoekdienst en alleen voor een aantal specifieke aansluitingen, maar niet als algemene zoekdienst van de rijksoverheid.

2. *Vervanging huidige zoekdienst door een gelijksoortige dienst (hoog ambitieniveau, geen hergebruik van delen)*

We adviseren hier dan om in te kopen op kwaliteit en niet opnieuw op prijs in te kopen.

3. *Per collectie eigen zoekoplossing implementeren (laag ambitieniveau, onafhankelijk van hergebruik delen)*

De projectverantwoordelijkheid ligt dan direct bij de collectiehouders

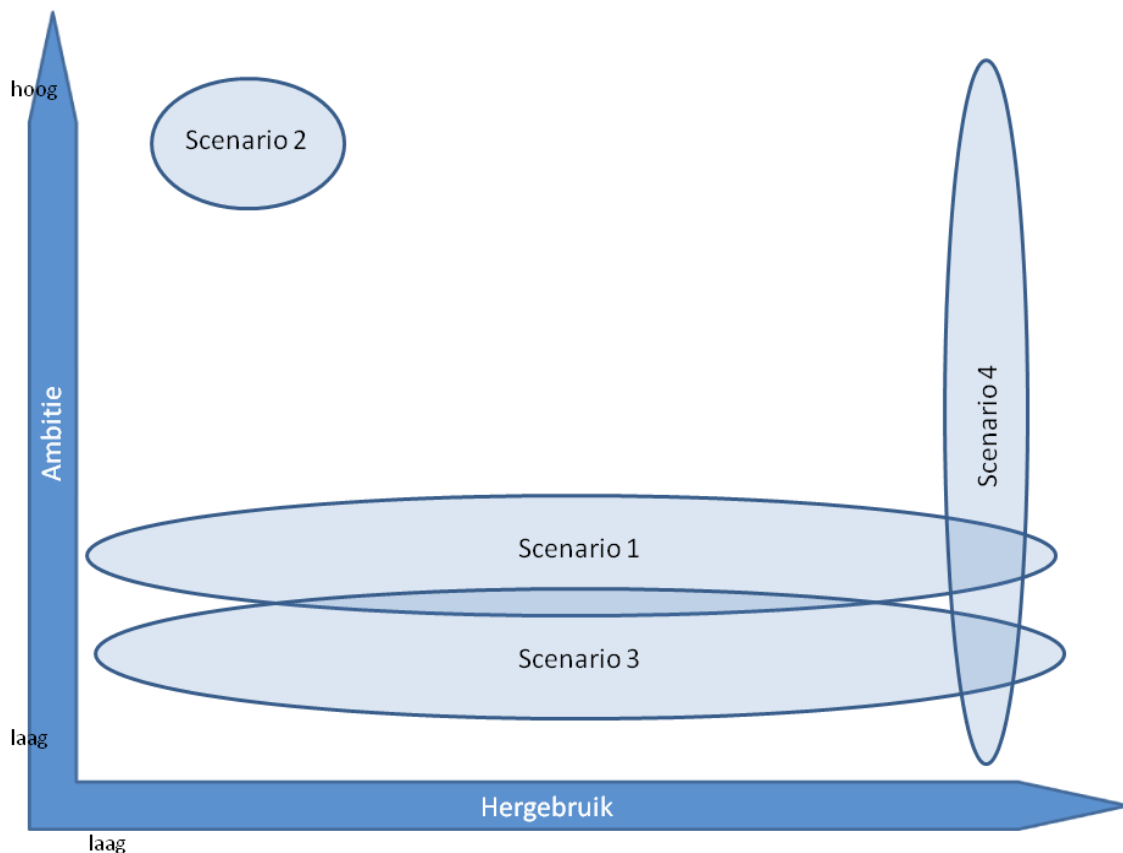
4. *Hergebruik van (delen van) de huidige zoekdienst waarbij de zoekmachine ingekocht wordt (onafhankelijk van ambitieniveau, hergebruik van delen mogelijk)*

- Architectuur van huidige zoekdienst wordt overgenomen en deelcomponenten worden, waar nodig, opnieuw geïmplementeerd.
- Alleen zoekmachine wordt dus vervangen, mogelijk zelfs door een standaard zoekmachine in de cloud.
- Idee hierbij is dat de specifieke eisen en wensen wat betreft functionaliteit van de zoekdienst gerealiseerd in het maatwerk niet sterk veranderen en dus hergebruik van bestaande componenten mogelijk is. En verder dat de functionaliteit die de zoekmachine levert als onderdeel van de zoekdienst een standaard set aan indexeer- en zoek-functionaliteit is die makkelijk vervangen kan worden.
- Loskoppelen van de zoekmachine uit de implementatie van de verschillende onderdelen van de zoekdienst is hiervoor een vereiste.

Belangrijk bij de keuze van een scenario zijn:

- de ambitie en scope van de zoekdienst, zoals te formuleren door BZK.
- een check of de uitgebreidere bepalingen uit de offerte juridisch en technisch goed zullen uitwerken en dus dat het maatwerk van de huidige zoekdienst hergebruikt kan worden (zoals Francois Vis/ICTU aangeeft).
- Voor alle scenario's dienen dan ook heldere business cases opgesteld te worden:
 - Maak hierbij gebruik van de rapportages over het gebruik van de zoekdienst door de verschillende aansluitingen.
 - Toets de business cases aan de ambitie en scope van de zoekdienst.

De scenario's kunnen op de volgende wijze worden gevisualiseerd op de lijnen van 'ambitie' en 'hergebruik', zodat inzichtelijk wordt hoe de scenario's zich tot elkaar verhouden.



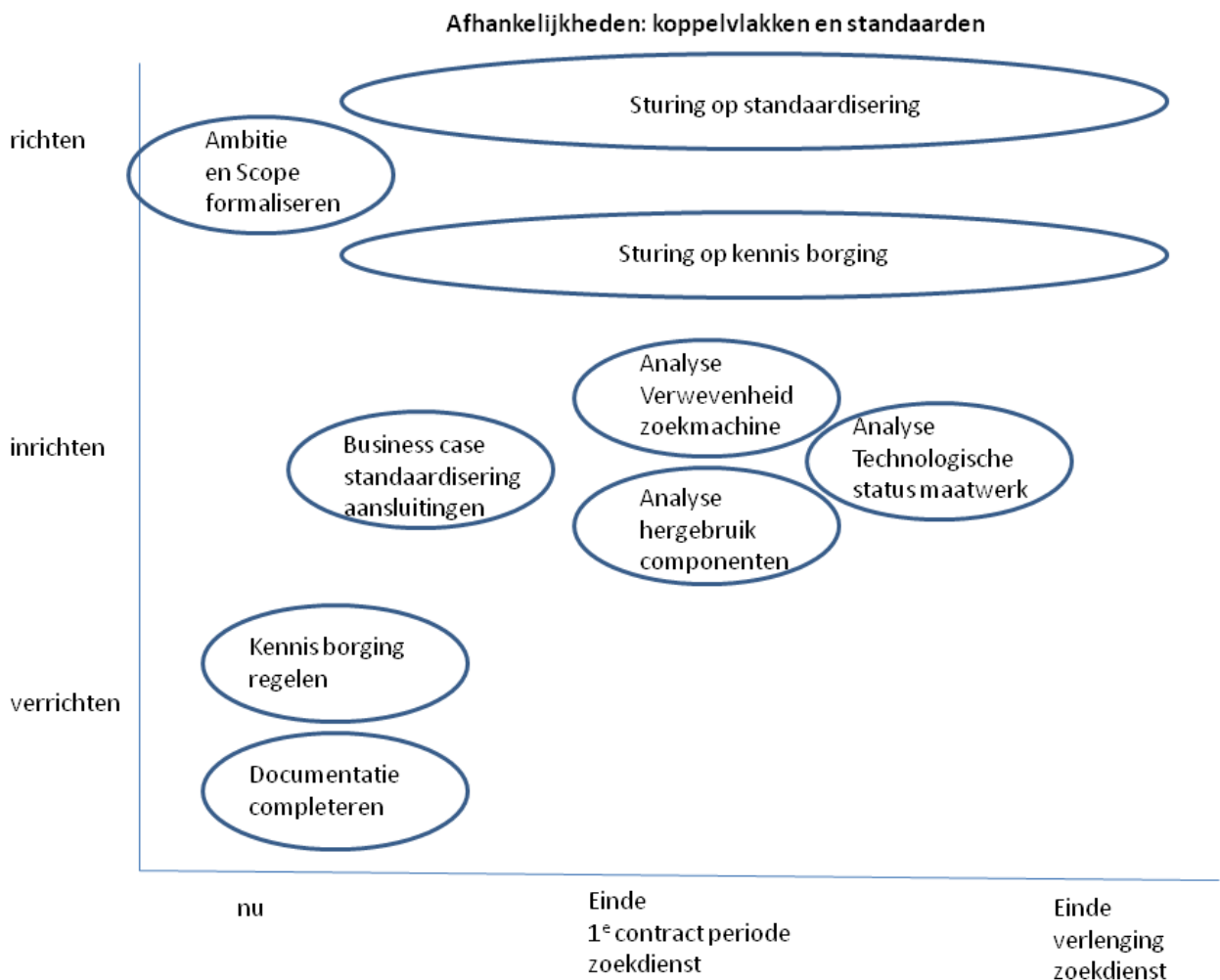
Zoals te zien is, zijn scenario 1, 3 en 4 gemixt te gebruiken. De exacte mix is afhankelijk van de ambitie, het hergebruik en de opgestelde business case.

Verrichten

Zorg voor rapportage van het gebruik van de zoekdienst wat betreft gebruik door de verschillende aansluitingen.

- Inzicht in het totaal gebruik van de zoekdienst door de verschillende aansluitingen is input voor de business case van een generieke zoekdienst en de toekomstige ontwikkelingen ervan.
- Inzicht in het gebruik van de zoekdienst door een individuele collectie gecombineerd met het inzicht in de complexiteit van de aansluiting van de collectie is input voor de business case van de aansluiting.
 - Stel dat een specifieke aansluiting zeer weinig gebruik maakt van de zoekdienst maar wel zorgt voor een groot deel van de complexiteit van de algemene zoekdienst en daarmee de kosten van implementatie en beheer zou overwogen.
 - kunnen worden de aansluiting in de toekomst niet in de standaard zoekdienst te realiseren.

9.2 Afhankelijkheden: koppelvlakken en standaarden



Richten

Wij adviseren om verdere standaardisering te onderzoeken van de zoekdienst gedurende de looptijd van het huidige contract. Het is hierbij van belang dat BZK de sturing op standaardisering op zich neemt.

Inrichten

Stel een business case op voor de standaardisatie van de aansluitingen die nu nog op maatwerk gebaseerd zijn.

- Door deze standaardisatie door te voeren op basis van de huidige stabiele zoekdienst zijn de project risico's goed te overzien, en wordt de migratie van de zoekdienst minder complex.

- Gezien de lange contractduur van de zoekdienst is er ruim de tijd om deze aanpassingen sequentieel door te voeren wat tot beperkte workload aan de kant van de zoekdienst zal leiden.
- Alternatieven zijn om:
 - In de migratie naar een nieuwe zoekdienst verdere standaardisatie door te voeren (zoals bij de laatste migratie gedaan is). Dit vergroot de complexiteit van de migratie en daarmee de risico's op overschrijding van budget en doorlooptijd.
 - Geen verdere standaardisatie door te voeren in de aansluitingen waardoor de complexiteit van de volgende migratie van de zoekdienst complexer is dan wanneer alle aansluitingen gestandaardiseerd zouden zijn.

Doe een analyse van de verwevenheid van de zoekmachine in de verschillende componenten van de zoekdienst om vast te stellen hoe diep deze verwevenheid gaat en hoe deze verwevenheid weggenomen kan worden.

- Door de verwevenheid weg te nemen of in ieder geval via goed gedefinieerde koppelvlakken te laten lopen wordt de vervanging van de zoekmachine eenvoudiger.
- Als besloten wordt de verwevenheid niet weg te nemen is er in ieder geval een duidelijk beeld van de verwevenheid. Bij een volgende migratie kan dit helpen bij de eventuele herimplementatie van de deelcomponenten van de zoekdienst.
- Wij hebben begrepen dat ICTU al van plan is hier een audit voor te laten doen.

Ons advies om vast te stellen in hoeverre bestaande componenten hergebruikt kunnen worden is:

- Doe een analyse van de mate van zelfstandigheid van de verschillende componenten van de zoekdienst om vast te stellen of hergebruik van deze componenten in een eventuele nieuwe zoekdienst goed mogelijk is. Aandachtspunten zijn hierbij de koppelvlakken van de verschillende componenten en de verwevenheid met andere componenten zoals de zoekmachine.
- Door de verwevenheid tussen componenten onderling weg te nemen of in ieder geval via goed gedefinieerde koppelvlakken te laten lopen wordt eventueel hergebruik van de deelcomponenten eenvoudiger bij vervanging van de zoekdienst.
- Als besloten wordt de verwevenheid niet weg te nemen (op basis van een business case) is er in ieder geval een duidelijk beeld van de verwevenheid. Bij een volgende migratie kan dit helpen bij de eventuele herimplementatie van de deelcomponenten van de zoekdienst.
- Wij hebben begrepen dat ICTU al van plan is een audit hiervoor te laten doen.
- Analyseer ruim voor de afloop van de looptijd van de huidige zoekdienst de technologische status van de maatwerkcomponenten, voor wat betreft het gebruikte ontwikkelplatform:
 - Doe een marktverkenning of een aanbesteding van de zoekdienst waarin alleen de zoekmachine vervangen wordt en de maatwerk software voor een zo groot mogelijk deel hergebruikt wordt kans van slagen heeft.

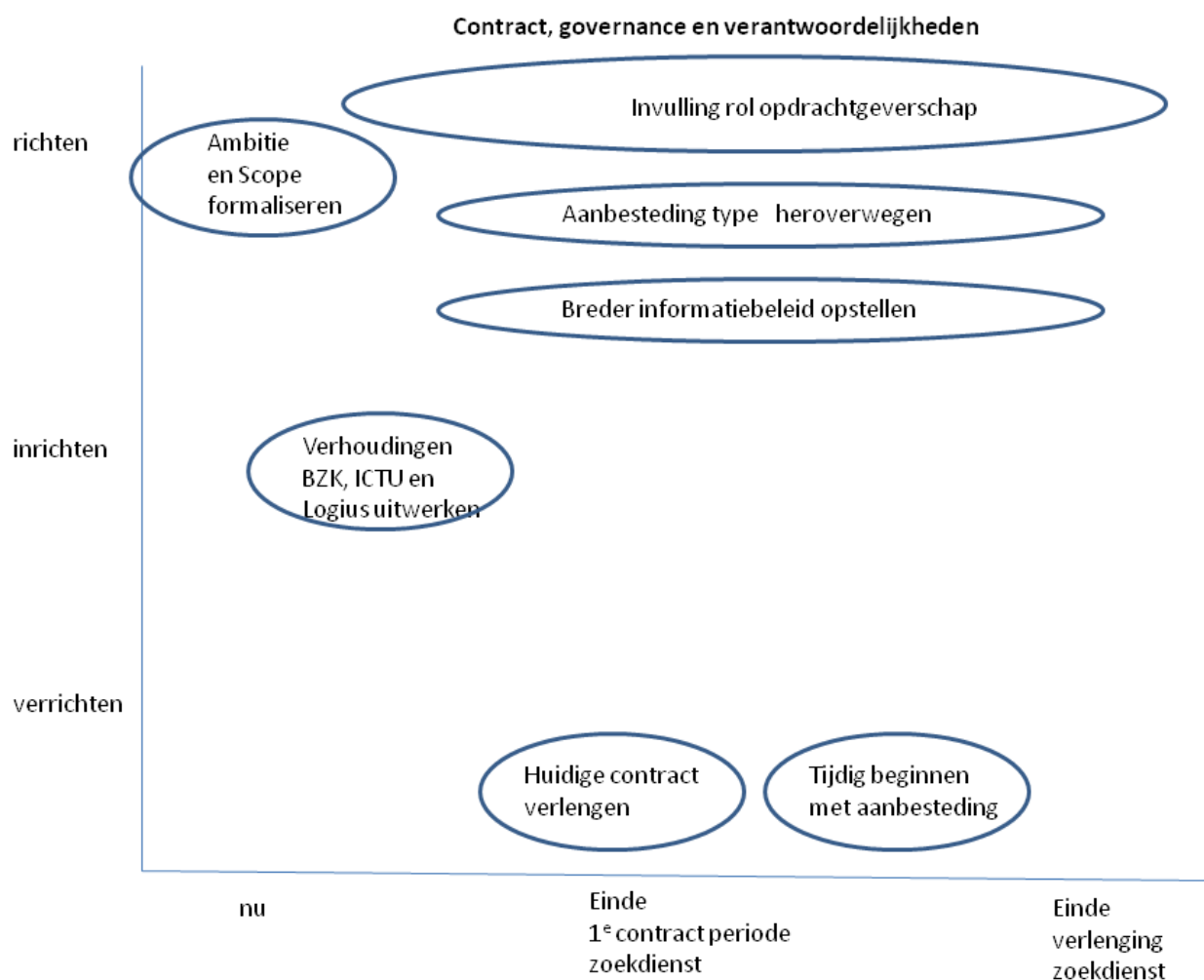
Verrichten

Verder adviseren wij dat BZK een actieve sturende rol gaat spelen op gebied van kennisborging betreffende de zoekdienst:

- Inventariseer welke documentatie er op dit moment ontbreekt en stel een plan op om de documentatieset volledig te maken.
- Zorg voor borging van de kennis van de zoekdienst:

- Alternatieven zijn opbouw van kennis in de eigen organisatie dan wel het strategische inkopen van kennis bij een marktpartij.
- Gezien het specialistische karakter van de zoekdienst denken wij dat de keuze voor strategische inkoop de voorkeur heeft.

9.3 Contract, governance en verantwoordelijkheden



Richten

Binnen BZK zal opnieuw moeten worden nagedacht over de rol van opdrachtgeverschap; de zoekdienst kan zoals nu in de lijn worden belegd, maar dan zal er aandacht moeten zijn voor het uitwerken van de beheerorganisatie bij BZK, of de zoekdienst kan worden belegd bij een bestaande stuurgroep. Onze voorkeur heeft het om zowel de zoekdienst als de collecties te beleggen onder één stuurgroep, waarbij de opdrachtgever eigenaar is van de uitvoering van de Wet Elektronische Bekendmaking. Ons inziens kan dat op twee plekken worden belegd: zoals in de huidige situatie, dan wel bij de Rijks-CIO wanneer de zoekdienst breder kan worden ingezet.

Inrichten

Een volgende aanbesteding zou niet meer moeten plaatsvinden om functionaliteit in te kopen tegen de laagste prijs, maar om het vinden van een expert die weet hoe het te doen en die zich verbindt aan het resultaat. Dit volgt uit eerdere opmerkingen over beschikbare kennis in de markt en de druk op de opdrachtnemer bij inkoop met een laag budget. Overwogen kan worden om een aanbesteding plaats te laten vinden via een zogenaamde prestatie-inkoop² (Best Value Procurement). In een nieuw contract zou dan wel aandacht moeten zijn voor de overdracht van (elementen) van de zoekdienst aan opdrachtgever.

De formele verhoudingen tussen BZK, ICTU en Logius kunnen voor dit project verder worden uitgewerkt, zodat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk zijn voor alle deelnemers aan een project. Aandachtspunten zijn onder meer: formeel eigenaarschap zoekdienst, escalatielijnen, eigendom componenten, vermarkten zoekdienst. De formele organisatiestructuur is onderdeel van een systeem voor kennisborging. Het uitwerken en vormgeven van deze structuur in de beheerorganisatie aan de businesskant (functionele eisen), inclusief een werkend Change Advisory Board (CAB, bestaande uit een afvaardiging van de aangesloten collecties) en een Change Decision Board (CDB, bestaande uit in ieder geval de dossierhouders en de opdrachtgever) zal helpen de kennis over de zoekdienst sterker te borgen.

Naast de eerder genoemde ambitie en scope van de zoekdienst kan door BZK (en eventueel andere opdrachtgevers) een breder informatiebeleid worden opgesteld, met aandacht voor samenwerken met andere opdrachtgevers (vermarkten), (semi-) ongestructureerde data en de open overheid, het inkopen en hergebruiken van ICT en het gebruik van rijksstandaarden en onderbrengen van producten in de portfolio van de rijks-CIO. Als uitgangspunt zou bijvoorbeeld kunnen worden gewerkt met de Raines Rules voor investeringen in ICT³.

Wij adviseren BZK om vanuit beleid meer te sturen op toevoegen en standaardiseren van collecties; aandachtspunten hierbij zijn: 'comply or explain'- beleid ten aanzien van nieuwe projecten die een zoekdienst nodig hebben; sturing op functionele standaardisatie van bestaande collecties.

Verrichten

De bestaande problemen met de migratie zijn mede ontstaan door de tijdsdruk die ontstond in het proces door laat te starten met het aanbestedingsproces bij een aflopend contract. Ons advies is om de huidige aanbestedingstermijn te verlengen om maximaal gebruik te maken van de inmiddels opgeleverde dienst, deze tijd te gebruiken om de aanbevelingen uit deze rapportage te implementeren en vervolgens tijdig starten met voorbereiden van volgende aanbesteding.

² Zie: <http://www.prestatieinkoop.com/>

³ http://www.wikixl.nl/wiki/ictu/index.php/Overzicht_investeringsprincipes

Bijlage 1: MvT Wet Elektronische Bekendmaking

Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31084-3.html>

31 084

Wijziging van de Bekendmakingwet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling in geconsolideerde vorm van wetten, algemene maatregelen van bestuur, anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (Wet elektronische bekendmaking).

MEMORIE VAN TOELICHTING (relevante passages)

“Het voordeel van elektronische publicatie van deze teksten betreft niet alleen de kosteloze toegang gedurende 24 uur per dag op elke locatie met een internetvoorziening, maar ook de betere zoekopties en de mogelijkheid om regelgeving in verband te brengen met andere informatie die op internet wordt aangeboden, zoals overheidsdiensten in een productencatalogus. De lasten die voor burgers en bedrijven verbonden zijn aan het raadplegen van regelgeving worden hiermee aanzienlijk verminderd. Daarnaast is een elektronisch raadpleegbaar regelingenbestand belangrijk voor de overheid zelf, onder meer ten behoeve van taken als het voorbereiden van regelgeving, deregulering, uitvoering, handhaving en de rechtmatigheidstoets op uitgaven.”

“Bij pilotprojecten is gebleken dat sommige gemeenten moeizame zoektochten moeten houden om alle geldende regelgeving te achterhalen. Bovendien vormt integrale publicatie voor gemeenten regelmatig de aanleiding om de regelgeving ingrijpend te saneren, hetgeen ook tijd kost, aldus de VNG. Wij menen niettemin dat 1 januari 2010 een haalbare datum is.”

“Het is van belang dat gebruikers gemakkelijk kunnen zoeken in de regelgeving van meerdere bestuursorganen, bijvoorbeeld in alle regelgeving die in een bepaald gebied van toepassing is. Daartoe dient de publicatie van geconsolideerde regelgeving op bepaalde punten uniform te zijn en dienen de regelingen te worden uitgewisseld met het landelijke regelingenbestand www.wetten.nl. De noodzakelijke uniformiteit heeft betrekking op de wijze van consolideren, het toevoegen van wetstechnische informatie en metagegevens en de wijze van informatie-uitwisseling.”

“De zoekmogelijkheden zullen worden uitgebreid. Daarnaast zal een attenderingsfunctie worden toegevoegd. Gebruikers zullen bijvoorbeeld door middel van trefwoorden kunnen aangeven in welke informatie zij zijn geïnteresseerd. Indien er relevante bekendmakingen verschijnen wordt de gebruiker hierop per e-mail geattendeerd. De attenderingsfunctie is in zekere zin vergelijkbaar met de huidige postabonnementen op de officiële publicatiebladen. Attendering is evenmin als toezending per post een voorwaarde voor rechtsgeldige bekendmaking, maar vormt een aanvullende service voor de gebruiker.”

“Daarnaast biedt het onderhavige wetsvoorstel als gezegd ook andere overheden dan de rijksoverheid de gelegenheid om algemeen verbindende voorschriften rechtsgeldig

KnowledgePlaza Professional Services BV

bekend te maken langs elektronische weg. Op een nader vast te stellen datum wordt elektronische bekendmaking voor deze overheden verplicht. Hiertoe worden wijzigingen voorgesteld van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet op de bedrijfsorganisatie. Tevens is hierbij voorzien in de verplichting om algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm voor eenieder elektronisch beschikbaar te hebben.”