

Review

Leidraad en Programma van Eisen

Aanbesteding DMS

van de

Gemeente Lichtstad

Inhoud

Managementsamenvatting	1
1. Inleiding en verantwoording	2
1.1. Aanpak	2
1.2. Afstemmingsmomenten	2
2. Analyse; beschrijving resultaten review	3
2.1. Algemene opmerkingen	3
2.2. Opmerkingen selectieleidraad	5
2.3. Opmerkingen Programma van Eisen	6
3. Aanbevelingen buiten de scope van de opdracht	9

Managementsamenvatting

Inleiding

De gemeente Lichtstad is op zoek naar een nieuw Document Management Systeem (DMS) ter vervanging van het huidige document- en registratiesysteem Document Manager. Dit nieuwe systeem zal als eerste worden geïmplementeerd bij de Dienst Sociale Zaken (DSZ) van de gemeente en dient gemeentebreed toegepast te kunnen worden. Voor de aanschaf van het nieuwe DMS is door een gemeentebrede projectgroep een PvE opgesteld waarmee tot selectie van dit systeem kan worden overgegaan.

In opdracht van de gemeente Lichtstad heeft Digital display eind mei en begin juni 2006 de Selectieleidraad en het Programma van Eisen (PvE) voor het nieuwe DMS gereviewed. De concrete vraag was of op basis van de selectieleidraad en het PvE kan worden overgegaan op een selectie van een DMS, dat voldoet aan de criteria vermeld in de offerteaanvraag.

Conclusies

De conclusie van de review luidt dat de Selectieleidraad en het PvE op een aantal onderdelen aangescherpt dienen te worden.

Betreffende de Selectieleidraad zijn de verbeterpunten:

- Voeg informatie toe (in bijlagen) over de visie op digitaal werken, een functionele beschrijving van de digitale werkwijze in fase 1 bij de Dienst Sociale Zaken en de projectorganisatie – en planning voor de implementatie.
- Neem een duidelijke planning op voor de aanbestedingsprocedure.
- Leg bij de gevraagde referenties meer nadruk op ervaringen op de gemeentelijke markt.
- Heroverweeg de puntenverdeling en het ontbreken van knock-outs bij de geschiktheids 'economische en financiële draagkracht'.

Betreffende het PvE zijn de voorgestelde verbeterpunten:

- Wijzig een deel van de gesloten vragen in open vragen.
- Geef duidelijk aan of voor documentrouting of voor workflow wordt gekozen.
- Geef duidelijk aan wat onder het begrip 'maatwerk' wordt verstaan.
- Voer een kritische screening uit op de risicovolle knock-out eisen en wijzig deze in een gewone eis of open vraag.
- Voeg de ontbrekende punten zoals genoemd in dit adviesdocument alsnog toe.

Het advies luidt om de voorgestelde verbeterpunten uit te voeren en daarmee de geschetste risico's te verkleinen:

- Het risico dat verschillende aanbiedingen moeilijk met elkaar zijn te vergelijken;
- Het risico dat het aangeschafte DMS toch anders werkt dan verwacht;
- Het risico dat de implementatiepartner niet aan de verwachtingen kan voldoen.

1. Inleiding en verantwoording

1.1. Aanpak

In eerste instantie hebben wij de focus van het onderzoek, in overeenstemming met uw offerteaanvraag, gelegd bij het reviewen van de Selectieleidraad en het PvE. Gaandeweg het onderzoek hebben wij gemeend ook aandacht te besteden aan onderwerpen die niet direct onder het aandachtsgebied van de genoemde documenten vallen maar naar onze mening wel essentieel zijn voor een succesvolle aanbesteding en implementatie van het DMS.

Tijdens ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van onze DOP-methodiek en ons Tender Selectiemodel. Nadere toelichting treft u aan in onze offerte O/2006/29/90.

1.2. Afstemmingsmomenten

2. Analyse; beschrijving resultaten review

2.1. Algemene opmerkingen

Informatieverstrekking.

Potentiële aanbieders moeten aan de hand van de selectieleidraad en de bijlagen beoordelen of zij inschrijven voor deze aanbesteding. Om deze afweging te maken is het van belang dat zij een duidelijk beeld hebben van wat de gemeente Lichtstad wil gaan doen.

In het vervolgtraject van de offerteaanvraag is deze informatie ook weer van belang voor de aanbieder. Op basis van de dan beschikbare informatie zal een financieel voorstel worden gedaan. Hoe meer essentiële informatie ontbreekt, hoe lastiger het wordt voor de aanbieder om een betrouwbare aanbieding te doen voor levering van software en diensten.

Dat duidelijke beeld wordt naar onze mening niet geboden. Hiervoor ontbreekt op dit moment onder meer de volgende informatie:

- Een algemene visie op digitaal werken. Het is niet duidelijk binnen welke kaders en context deze aanbesteding plaatsvindt. Hoe gaat er straks gewerkt worden? Veroorzaakt het DMS slechts marginale veranderingen in de werkwijze van de medewerkers of brengt het digitaal werken een essentiële verandering in de organisatie teweeg. Met alle gevolgen van dien. Wat kan de aanbieder allemaal verwachten tijdens de implementatie van Fase 1 en 2 en wordt hierin ook wat verwacht van de aanbieder?
- Een duidelijke beschrijving van de digitale werkwijze. Hoe gaan de medewerkers van de Dienst Sociale Zaken straks werken met het DMS en alle andere systemen die hun dagelijks werk ondersteunen? En hoe verlopen de informatie- en gegevensstromen tussen deze applicaties. Hiervoor zijn ook inspanningen van Emaxx vereist, hierover is niets vermeld. Voor welk deel van de koppeling is wie verantwoordelijk?
- Een projectplanning en -organisatie van de gemeente Lichtstad voor de implementatie van het DMS. Wat zit er in de scope van Fase 1 en wat niet? Nu is niet duidelijk voor de aanbieders wat, wanneer door wie gedaan moet worden. En hoe wordt het project aangestuurd? Wie is de opdrachtgever, wie zitten er in de stuurgroep, is er al een projectgroep actief en wat zijn de activiteiten? Voor Fase 2 geldt overigens hetzelfde.
- Wat wordt er verstaan onder een DMS. De opsomming in paragraaf 1.3 is daarvoor te summier. Dit wordt wel uitgevraagd in het PvE, maar deze documentatie wordt pas na de selectie van de leveranciers beschikbaar gesteld.

Voorstel

Laat duidelijk zien wat de gemeente Lichtstad wil en wat daarbij van de aanbieders verwacht wordt.

- Voeg de visie van de gemeente Lichtstad omtrent digitaal werken toe.
- Voeg als bijlage een 'case-beschrijving' toe bij de selectieleidraad van de gewenste, digitale werkwijze voor fase 1, bij de Dienst Sociale Zaken. Besteed daarbij voldoende aandacht aan de functionaliteit die de verschillende

ondersteunende systemen, zoals GWS4All, Liaan-Sociale Recherche, MRE, Office en het nieuwe DMS, moeten bieden aan de werknemers en welke informatie c.q. gegevensuitwisseling tussen de verschillende systemen plaatsvindt.

- Geef aan wat de gemeente Lichtstad een DMS wil met standaardfunctionaliteit voor Workflowmanagement en/of documentrouting, recordmanagement, scannen en een zoekmachine. En dat dit DMS de geschetste digitale werkwijze in de bijlage 'case-beschrijving' volledig ondersteunt.
- Voeg een projectplan en beschrijving van de projectorganisatie bij.

2.2. Opmerkingen Selectieleidraad

Onderstaande punten zijn nog niet of niet uitputtend besproken met het projectteam.

- Paragraaf 3.5, selectie van inschrijvers.

Er worden 3 referenties gevraagd, waarvan er minimaal 1 een gemeente is en indien 1 van de referenties niet een gemeente is maar wel gelijkwaardig aan de gemeente Lichtstad, levert dit extra punten op. Dit suggereert dat er een voorkeur uitgaat naar een aanbieder die juist niet veel ervaring heeft op de gemeentelijke markt. Implementatie van een DMS bij een gemeente is geen sinecure. Gemeenten zijn qua productdiversiteit, organisatie en cultuur niet vergelijkbaar met pensioenfondsen, verzekeringsbedrijven etc. Daarom is het naar onze mening dan ook van groot belang dat de aanbieder aantoonbaar ruime ervaring heeft met gemeentelijke markt. Dit voorkomt een hoop kennisoverdracht en bijsturing tijdens de implementatie.

Voorstel

Vraag minimaal 2 gemeentelijke referenties en ken extra punten toe voor een 3^e gemeentelijke referentie.

- Paragraaf 3.4, selectiemethodiek

Er zijn geen knock-out eisen gesteld bij de economische en financiële draagkracht. Dit betekent dat een aanbieder met grote financiële problemen hier 0 punten scoort, maar zich hiermee niet diskwalificeert. Het verlies van maximaal 20 punten ten opzichte van andere aanbieders kan ruimschoots gecompenseerd worden bij de referenties, waar een maximum van 50 punten te verdienen valt.

Wij constateren dat er voor de categorie 'economische en financiële draagkracht' als enige categorie geen knock-out eisen gelden en de maximale score van deze categorie op hetzelfde niveau ligt als de categorie 'vakkundigheid c.a.'. Het lijkt er op dat de gemeente Lichtstad bereid is om voor een periode van 4 jaar met een financieel en economisch weinig draagkrachtige aanbieder in zee te gaan.

Voorstel

Overweeg om de 'kleiner dan' scores bij solvabiliteit, current ratio en omzet te wijzigen in knock-outs.

De puntentellingstabel is verwarrend: telt die nu wel of niet op tot 100?

Voorstel

Maak de tabel overzichtelijker, bij vooral het onderdeel referentiegegevens.

2.3. Opmerkingen Programma van Eisen

- Het gebruik van gesloten vragen.
Alle specificaties moeten door de aanbieder beantwoord worden met een Ja of Nee-antwoord. Bij deze wijze van beantwoorden wordt geen duidelijkheid gecreëerd op welke wijze de aanbieder voldoet aan een Eis of Wens. Juist de wijze waarop de ene aanbieder de gevraagde specificatie interpreteert t.o.v. de andere aanbieder verschilt nogal eens. Daarnaast is de wijze waarop het ene of het andere DMS de gewenste functionaliteit aanbiedt soms nogal verschillend. Zo kan de oplossing van de ene applicatie heel complex zijn en van de ander heel eenvoudig. Dit komt met een 'Ja' absoluut niet tot uiting.

Voorstel

Beoordeel de eisen en wensen hierop nog eens kritisch en verander daar waar nodig een eis of wens in een open vraag. Hiermee kan er differentiatie in de waardering toegekend worden en ontstaat er 'speelruimte' die er bij de huidige systematiek van gesloten vragen niet is.

- Risicovolle Knock-out eisen.
Als niet aan de Knock-out eis voldaan kan worden en er geen maatwerkoplossing mogelijk is, valt de aanbieder zonder meer af. In een aantal gevallen is het maar zeer de vraag of dat gewenst is.

Bijvoorbeeld:

in onderstaande eisen moet WFM, scansoftware en de zoekmachine als een aparte module worden aangeboden. Sommige leveranciers bieden WFM standaard en integraal aan binnen hun DMS (geen aparte module dus), veel leveranciers bieden Scansoftware als een aparte applicatie (van een andere leverancier dus) met een standaard koppeling naar het DMS aan (geen aparte module dus). Ook voor zoekmachines geldt dat de meeste DMS-en standaard uitgebreide zoekfunctionaliteit in zich hebben. Dit is geen aparte zoekmachine (module) die zo maar even vervangen kan worden door een zoekmachine die over allerlei systemen en bestanden kan zoeken. In het laatste geval is er sprake van een apart systeem.

Het werken met een webinterface staat op 'gespannen voet' met de volledige Office-integratie.

AL.4	WFM moet als aparte module aangeboden worden	E1
AL.5	Scansoftware moet als aparte module aangeboden worden	E1
AL.6 TS.1	De zoekmachine moet als aparte module aangeboden Het DMS kan via een webinterface (cliënt) ontsloten worden (dus webpagina's als userinterfcae). Dit geldt in ieder geval voor de standaard user-functies (postbus, zoekmodule, etc) en de publicatie van de documenten en de managementinformatie.	E1 E1

Voorstel

Heroverweeg de noodzaak en het nut van specifiek de Knock-out eisen.

- Maatwerk als alternatief voor Knock-out.
De aanbieder krijgt de gelegenheid om bij het geval de aanbieder niet voldoet aan de Knock-out eis een alternatief middels maatwerk aan te bieden. Ten eerste wordt hiermee de gelegenheid geboden om veel maatwerk oplossingen aan te bieden, terwijl het streven toch moet zijn om een standaardoplossing aan te schaffen.
Verder is er geen definitie gegeven voor het begrip ‘maatwerk’, zodat het lastig te beoordelen zal zijn waar nog sprake is van inrichting en configuratie en waar van maatwerk of zelfs het bouwen van een applicatie.

Voorstel

Geef de aanbieder in de Knock-out eisen geen ruimte voor maatwerk. Dit betekent dat een deel van de Knock-out eisen aangepast moeten worden tot Eis (E2) of Wens (W). Een alternatief is het introduceren van de Open Vraag (OV). Verplicht tevens de aanbieder om aan te geven waar sprake is van maatwerk. Neem een definitie op van het begrip ‘maatwerk’.

Reactie projectgroep: Wordt uitgevlochten/expliciet gemaakt; maatwerk betekent dan ook minder punten.

- Begrip Workflow versus documentrouting
De begrippen in het procesmodel op pagina 10 en in het hoofdstuk 3.14 Workflowmanagement worden niet eenduidig gebruikt. In het procesmodel wordt o.m. gesproken over activiteit, werkproces en handeling en in hoofdstuk 3.14 over; route, stap, behandelstap, proces, workflow, en taak. Ook het begrip documentrouting en workflow worden door elkaar heen gebruikt in het PvE. Dit leidt tot verwarring. Wat wil Lichtstad nu precies?

Voorstel

Beoordeel het PvE op dit punt nog eens kritisch en neem een definitie op van het door de gemeente Lichtstad gehanteerde begrip van de term ‘Workflow’.

- Ontbrekende punten.
Ontbrekende zaken in het huidige PvE waarvan de projectgroep heeft aangegeven dat deze nog toegevoegd worden aan het PvE.
 - Dienstverlening; implementatieplan, beheerdiensten en testen worden niet uitgevraagd.
 - Integratie Sjablonensystemen ontbreekt.
 - Duidelijke, concrete uitwerking van onderdeel managementinformatie ontbreekt.
 - Een beschrijving van de technische infrastructuur ontbreekt. Bijvoorbeeld met welke Office versie wordt gekoppeld.
 - Specifieke documentmanagement functionaliteiten, zoals bijv.:
 - opslaan e-mail en bericht als 1 registratie of als 2 aparte registraties,
 - hoe om te gaan met concept Worddocumenten die later archiefexemplaar worden ontbreken. Wordt er van ieder archiefdocument een PDF gemaakt? Wat gebeurt er met de oorspronkelijke versie van bijvoorbeeld het Worddocument en zijn er dan straks 2 verschillende registraties?

Dit soort detailleringen zijn lastig aan te geven maar maken vaak wel het onderscheid tussen de verschillende DMS-en.

- Beheer is summier uitgewerkt. En de eisen rondom beheer lopen door elkaar met performance eisen die worden gesteld t.a.v. de oplossing.

Voorstel

Neem een apart hoofdstuk beheer op in het PvE met betrekking tot de verschillende aspecten van applicatie en technisch beheer (ondermeer helpdesk, beheertools etc.).

3. Aanbevelingen buiten de scope van de opdracht

3.1. Algemeen

In het algemeen (feitelijk buiten de scope van de review) willen wij nog het volgende opmerken.

- Implementaties van documentmanagement systemen zijn complexe, langdurige trajecten die veel “adem” vergen. Immers: het raakt de organisatie in hoge mate, omdat het invloed heeft op de wijze waarop de mensen hun werk doen (bedrijfsprocessen) en dan ook nog gemeentebreed.
- Hoge ambtelijke en daadkrachtige aansturing van het project is daarom cruciaal: te allen tijde moet voorkomen worden dat het een DIV-ICT project wordt!
- Ook de aanwezigheid van voldoende expertise maakt letterlijk “het verschil”. Zorg ervoor dat de projectgroep bestaat uit mensen die ervaring hebben met implementaties van documentmanagement systemen. Zoals de rollen van gemeentelijke projectleider voor het project, adviseurs DIV en ICT, etc. Dit hoeft dus niet de hele projectgroep zijn. Daarmee voorkomt de gemeente dat zij het wiel opnieuw moet uitvinden c.q. in valkuilen loopt die voorzien hadden kunnen worden.
- Zorg voor een plan van aanpak waarin niet zowel de organisatorische, DIV en ICT dimensie worden uitgewerkt. Voorkom dat achteraf blijkt, dat een “camel’s nose” is gepresenteerd.
- De ambitie t.a.v. digitaal werken mag hoog zijn, probeer deze alleen niet in één keer door te voeren. En zorg dat deze ambitie (kort) is beschreven en is opgedeeld in een korte, middellange en lange termijn perspectief. Dit voorkomt veel discussie en complexe besluitvorming in de implementatiefase.
- Beperk de scope van het project. De scope zal namelijk onoverkomelijk groeien
- Maak de projectorganisatie niet te groot (zeker niet onder invloed van de implementatiepartner). Grote projecten zijn nu eenmaal zeer lastig stuurbaar, omdat je een organisatie binnen een organisatie krijgt. Zorg binnen de projectgroep voor een kernteam dat bestaat uit ervaren, senior mensen die gedurende het gehele project betrokken (moeten) zijn.
- Als laatste is (uiteraard) de betrokkenheid en inzet van mensen vanuit de organisatie. Een DMS implementatie “doe je er niet even bij”. Mensen dienen dan ook (deels) vrijgemaakt te worden, waarover concrete afspraken met de hoofden/teamleiders moeten worden gemaakt.

Dit lijken open deuren, maar zijn het niet. Immers het doel is het gemeentebreed, uniform automatiseren van werkprocessen. Daardoor verschillen DMS projecten sterk van bijv. de implementatie van een nieuw financieel, HR of vergunningensysteem. En het is de ervaring van Digital display dat implementaties te vaak mis gaan als gevolg van bovenstaande zaken.

Naast bovenstaande aandachtspunten zijn er nog tal van kleinere zaken geconstateerd en doorgegeven aan de projectgroep. Dit betreffen vooral inhoudelijke en tekstuele opmerkingen die via “wijzigingen bijhouden” en in een ruw tekstdocument zijn opgenomen. Deze zaken zijn besproken met de projectgroep, de daaruit resulterende aanpassingen zullen in de Leidraad en het PvE worden verwerkt.

3.2. Aanbevelingen voor het vervolgtraject

A.

Doorvoeren voorgestelde wijzigingen

Voer de voorgestelde aanpassingen door in de Selectieleidraad en het PvE.

B.

Doen van een toets op de definitieve offerte documentatie (PvE, plan van aanpak, verkorte leidraad bij de offertefase, etc.).

C.

Het formeren van een projectgroep die de opdracht krijgt om de projectorganisatie op te zetten die het implementatietraject voor haar rekening gaat nemen. Geef de projectgroep daarbij de opdracht om tussen nu en uiterlijk 1 september 2006 de volgende producten op te leveren:

- Plan van aanpak voor realisatie van een digitaal klant dossier (incl. de implementatiestrategie)
- Tijdpad voor de implementatie

In de projectorganisatie (onder leiding van een stevige en bestuurlijk hoog verankerde stuurgroep) dienen praktisch ingestelde materiedeskundigen van alle 'bloedgroepen' te zijn vertegenwoordigd.