

Defensie beleidsbrief breekt lans voor SPEER

# COMPLEXE ERP-IMPLEMENTATIE

Strategic Process ERP-Enabled Re-Engineering, afgekort SPEER, is de naam van een complex implementatieproject van SAP binnen de krijgsmacht. De technische uitdagingen staan in geen verhouding tot de talrijke vraagstukken bij het veranderen van de processen, gebaseerd op jarenlange militaire traditie. Alleen een rasoptimist heeft als programmamanager kans van slagen.

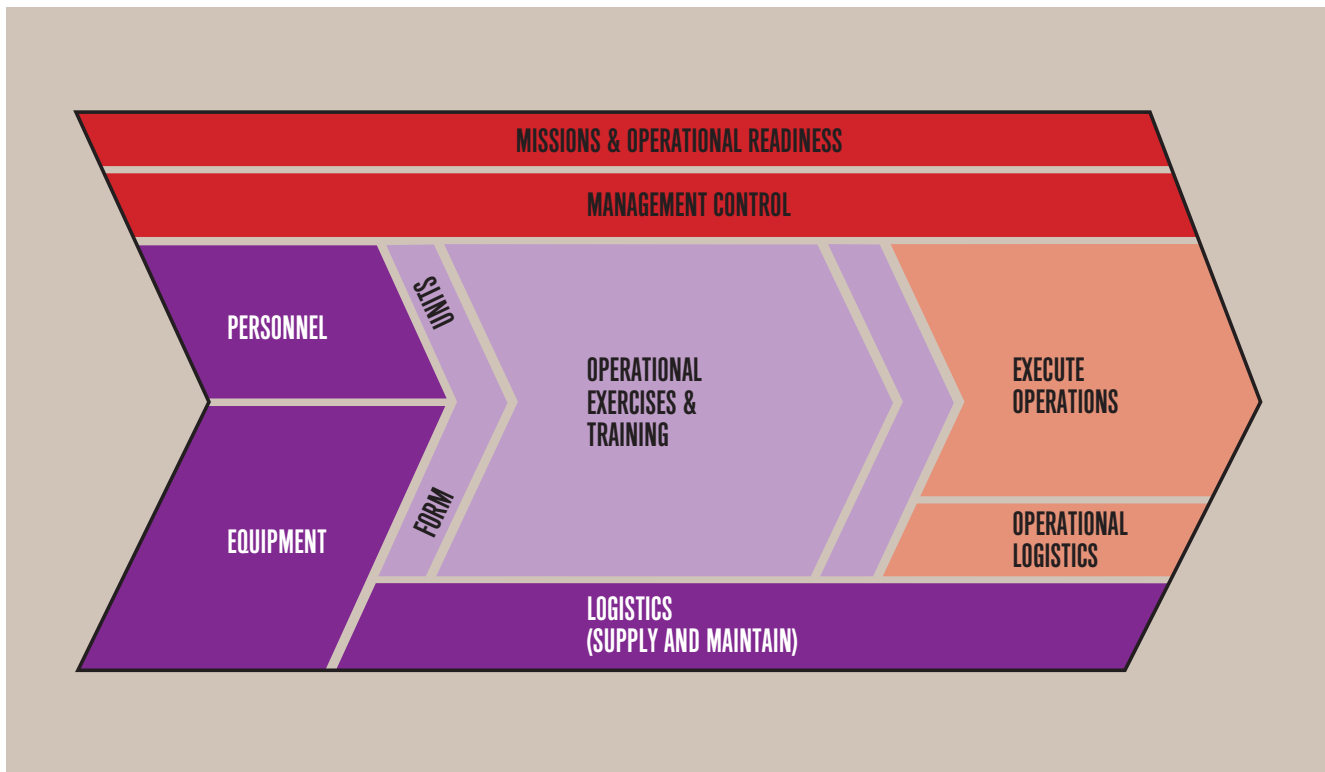
Door Frans van der Geest

Lang geleden zong Tom Manders, alias Dorus, “Zorg dat je erbij komt, bij de Marine moet je zijn”, toen de dynamiek van het varende krijgsmachtonderdeel heel wat jonge mensen lokte. Als officier van de elektrotechnische dienst zal Jan Vos, varend op één van de torpedootjagers van de Koninklijke Marine, ongetwijfeld de tijd van zijn leven hebben gehad. Nu, opgeklommen tot de rang van Commandeur (vergelijkbaar met een Brigadegeneraal bij de Landmacht) zijn de uitdagingen weliswaar groter, maar is het leven minder onbekommerd. Want je zal maar programmamanager zijn van een project dat ingrijpt op alle niveaus binnen een organisatie die als gevolg van de economisch noodzakelijke bezuinigingen speelbal is geworden van de politiek. De vraag wie er gelijk heeft of gelijk krijgt, is niet meer relevant. Je kunt nog zo je best doen en met alle ervaringen en expertise een schoolvoorbeeld van bekwaam projectmanagement etaleren, het resultaat is lastig te beïnvloeden. Het in het bedrijfsleven zo tastbare begrip Return on Investment (ROI) is in de militaire realiteit van vandaag met al zijn onvoorspelbare mondiale conflicten en al even onvoorspelbare politieke besluitvorming nauwelijks te vertalen naar een simpele kosten/baten-analyse.

De krijgshaftige naam SPEER past bij een project, waarvan de teamleden moedig en onverzettelijk ten strijde trekken tegen technische en organisatorische obstakels. De wereld is veran-

derd. Onze vijand verschuilt zich niet langer achter een ijzeren gordijn. Echter, onze samenleving is er ook niet vredelievender op geworden. Si vis pacem, para bellum: wie vrede wil, bereidt zich voor op oorlog. Maar dan wel met moderne middelen, aangestuurd via een moderne bedrijfsvoering. Met een kleine, doch slagvaardige organisatie inzetbaar kunnen zijn op het wereldwijde conflicttheater, vormt al veel langer de doelstelling van de beleidsmakers in Den Haag. De traditionele scheiding tussen de diverse krijgsmachtonderdelen stond een eenduidige en heldere commandostructuur in de weg.

Daarom werd in 2005 gekozen voor een nieuwe organisatievorm met afgeslankte operationele commando's, ondersteund vanuit een 'shared services' concept voor gemeenschappelijke diensten zoals logistiek, ICT, medische zorg en vastgoedbeheer. Voor de waardeketen van de krijgsmacht werden nieuwe kernprocessen gedefinieerd. Militaire missies laten zich samenstellen uit alle uitvoerende onderdelen van de operationele commando's; aansturing en controle geschiedt centraal. De operationele commando's (voormalige marine, landmacht, luchtmacht, marechaussee) richten zich op het operationele product. Zij zorgen ervoor dat operationele eenheden gereed staan, inclusief de beschikbaarheid van functiebekwaam personeel. Logistieke ondersteuning zoals bevoorradings, onderhoud geschiedt voortaan vanuit een geïntegreerde logistieke keten waarin alle werkplaatsen, magazijnen en transportmiddelen zijn opgenomen.



Afbeelding 1: SPEER heeft als ambitie eerst de basisprocessen compleet in SAP onder te brengen. De stap naar een centraal geleide logistieke aansturing vanuit bijvoorbeeld een ketenmanager is vooralsnog niet gezet.

### Projectmanagement verkeerd ingebed

De nieuwe organisatievorm vraagt om een geheel andere bedrijfsvoering, met gestandaardiseerde, geïntegreerde werk- en controleprocessen. Die eenduidige visie op kosten en resultaten benadert het bedrijfsvoeringmodel zoals gehanteerd in de handel en industrie. Niet onlogisch dus dat er werd gekozen voor software die juist in die omgevingen wordt toegepast.

### Feiten en cijfers

Het SPEER programma is van start gegaan in 2005 en de eerste fase loopt tot 2014, waarbij een budget is uitgetrokken van 268 miljoen euro. Vanuit de eerste opzet zouden 8000 tot 9000 medewerkers over moeten naar een nieuwe werkwijze met SAP software. De programmaorganisatie telt circa 200 tot 300 medewerkers van Defensie. Naast de hoofdaannemers Capgemini en Logica zijn ook Atos, IBM, Ordina, PA Consulting en PWC bij de implementatie betrokken. Er wordt via een gebruikersvereniging (Defense Interest Group) kennis en ervaring uitgewisseld met defensieorganisaties van landen als Canada, Duitsland, Nieuw-Zeeland, Verenigde Staten, Singapore, Denemarken en Noorwegen, waar een soortgelijk traject met dezelfde SAP brancheoplossing loopt.

Daar kwam bij dat SAP in Duitsland in nauwe samenwerking met industriële partners en de Bundeswehr een voor de militaire sector geschikte versie van haar ERP-applicatie had ontwikkeld. Niets stond een vlotte implementatie van SAP Defence Force Public Security bij de Nederlandse krijgsmacht in de weg. Of toch wel? “Toen we met het project begonnen, voorzagen we de obstakels voornamelijk in de ‘change management’ hoek”, zegt Commandeur Vos en vervolgt: “al snel bleek echter dat vanwege de vele raakvlakken tussen de nieuwe brancheoplossing en andere door ons gebruikte modules er ook aan de technische kant werk aan de winkel was. Voorts was het SPEER-programma initieel verkeerd ingebed. Bij aanvang viel het onder de toenmalige Directeur-Generaal E&F. Maar het project is gericht op zowel financiën als materieel/logistiek. Dat laatste is veel complexer en ingrijpender. Toch zijn we wel gestart met de implementatie van het financiële deel. Maar dat neemt niet weg dat het project zowel qua ‘governance’ als uitvoering bij de verkeerde opdrachtgever zat. Nu valt het programma onder ons hoogste niveau, de Secretaris Generaal van het Ministerie met een gedelegeerde supervisor op drie-sterreniveau. De ophanging is dus verbeterd en het programmamanagement versterkt met een betere rol voor de beleidsverantwoordelijken.”

Die positieve stappen op het bestuurlijke niveau hebben niet altijd direct uitwerking op de lagen daaronder, zo heeft Vos ervaren. Volgens hem zou dat niet anders liggen bij een pro-

## Waar staat SPEER?

Al in de loop van 2008 werd SAP ingevoerd voor de financiële processen bij Defensie. De eerste materieellogistieke migraties naar de SAP-omgeving werden afgerond bij het Commando Zeestrijdkrachten met het implementeren aan boord van twee M-fregatten. Bij het Defensiehelikoptercommando worden de nieuwe NH90 en Alouette helikopters ondersteund door SAP. Ook de eerste grondgebonden eenheden zijn inmiddels gemigreerd naar SAP. Het betreft onder andere het materieellogistiek ondersteuningspeloton, een luchtmobiel bataljon en delen van de daaraan gerelateerde Defensie Materieel Organisatie. Ook het Mariniers Training Commando en de Koninklijke Marechaussee zijn gemigreerd naar SAP.

Bij de landmachtonderdelen begint de transitie inmiddels in een stroomversnelling te komen. Men is daar minder afhankelijk van nog op te leveren systeemuitbreidingen. Extra sneu voor de marineman Vos is dat de implementatie van de software op twee fregatten niet goed uit de verf is gekomen. Het probleem zat niet direct in de nieuwe software, maar eerder in de beperkt beschikbare bandbreedte voor de (satelliet) informatieoverdracht tussen het schip en de centrale servers aan de wal. Er is nu gekozen om eerst migratie van kleinere eenheden binnen het marinebedrijf en de walondersteuning aan te pakken.

De softwaremigratie op de schepen moet wachten op systeemuitbreidingen voor mobiele ondersteuning.

Voor verwerving, dus de inkoopfuncties, heeft de programmamanager voor dit jaar nog een ambitieus project op het lijstje staan. Van belang voor de voortgang is dat de voorheen gescheiden werelden van financiën en materieel/logistiek naar elkaar toe zijn gegroeid. Een geslaagde eerste migratie van inkoop bij het Commando Diensten Centra maakt het daarna een stuk eenvoudiger om die geïntegreerde functionaliteit bij de andere onderdelen weg te zetten.

Alvorens op grote schaal naar meer krijgsmacht-onderdelen uit te rollen heeft de programmaleiding de focus verlegd naar kwaliteit met elementen als (proces)beheer, documentatie en borging van de standaardisatie bij gebruik.

Tevens is het programma zich aan het warmlopen voor de bouw en invoering van een aantal extra functionaliteiten op het gebied van Warehouse Management en meer geavanceerde onderhouds-functionaliteiten voor de grote depots en Transport Management. Gekozen is voor een 'agile' aanpak, waarbij alle disciplines vanuit zowel de lijn- als de beleidorganisatie, evenals de ontwerpers, bouwers en beheerders vanaf het begin tot aan de initiële uitrol als team betrokken blijven.

ject van deze omvang in het bedrijfsleven. "Het gaat om een goed samenspel tussen de programmaorganisatie, de lijnorganisatie en de beleidsverantwoordelijken", zo verduidelijkt hij. "De krijgsmacht is een commandantenorganisatie, waarin commandanten van bovenaf opgelegd krijgen hoeveel eenheden ze gereed moeten stellen. Vaak hebben zij te veel het gevoel dat de SPEER programmaorganisatie wel even langs komt en de implementatie voor hen gaat regelen. Maar bij de invoering van een organisatiebreed ERP-systeem is de inbreng vanuit de eenheden nadrukkelijk gewenst. Daar capaciteit voor vrijmaken bedreigt de primaire taak van de commandanten, ook al voorziet hun gereedstellingsplan in een paragraaf met bepalingen over ongebruikelijke taken. Maar eigenlijk moeten ze op de invoering van een nieuw informatiesysteem ook worden afgerekend, net als op de gereedstelling van bataljon x of y. Ik begrijp ze wel. Het vreet aan hun capaciteit wanneer hun materieellogistieke specialisten vrijgemaakt moeten worden voor gezamenlijke klussen. De lijncommandanten moeten zich voorbereiden op de volgende stap. Het systeem gaat hen in staat stellen hun bedrijfsprocessen te monitoren. Bovendien moeten ze toezien op een juist gebruik van het systeem. Zo kunnen zij met betrouwbare managementinformatie hun bedrijfsvoering gaan aansturen."

Vos ziet het als een van de kritieke succesfactoren van het programma: het losmaken van materiedeskundigen om de materieellogistieke competentie op te bouwen in samenhang met SAP. "De goede logisticus is al zo belangrijk voor zijn eenheid. Het is een schaars goed, want er is een behoorlijk verloop in die functies. Logistieke officieren kunnen zo terecht in het bedrijfsleven. Indien we noodgedwongen terugvallen op mensen met minder kennis en ervaring, dan moeten we ons wel realiseren dat dit niet het eenvoudigste project is om expertise op te doen." De SPEER programmamanager zal dus ongetwijfeld perioden van twijfels hebben gekend, en daarmee ook twijfels aan de betrokkenheid van collega-officieren in de hogere legerleiding. Doch voor hem zijn ze in ieder geval nooit reden geweest om het bijltje er bij neer te gooien. "We zijn het punt van 'no return' al lang voorbij. Want wat gaan we doen als we stoppen? Gaan we dan door met 80 'legacy' systemen in de lucht te houden? Het project verloopt inderdaad niet zonder slag of stoot. We worstelen met het opleidingstraject, we hebben problemen met de datakwaliteit, we hebben problemen bij het oplossen van fouten in het systeem, maar sommige betrokkenen vertonen wel heel gemakkelijk kijkersgedrag door te zeggen dat ze altijd al hun twijfels hadden. We zitten er nu met z'n allen in en ik vraag niet om meewarige

opmerkingen, maar om een bijdrage, een initiatief waardoor ergens weer een risico is afgedekt of een onderofficier op cursus kan gaan om voor zijn of haar eenheid kennis op te doen.”

### Benoemen van proceseigenaars

Competentieopbouw gaat hand in hand met het introduceren en operationeel invullen van het defensiebrede proces-eigenaarschap voor het geïntegreerde financieel/materieel logistieke systeem. Een nieuw fenomeen voor een op directie-niveau verzuilde organisatie die tot nu te maken had met vele kleine, niet geïntegreerde systemen waarbij iedere eigenaar zijn eigen koninkrijkje bezit. Het proceseigenaarschap vraagt om specialistische kennis en daarmee onderverdeling in functionele deelgebieden. Per deelgebied worden zogenaamde procesmodelhouders aangewezen. Op kolonelniveau gaat het om het leggen van aansluiting naar de materieelkennis en toepassingskennis binnen bedrijven en directies.

## Binnen IVENT wordt hard gewerkt aan een transitie om het beheer van de nog groeiende SAP omgeving in te richten

De transitieactiviteiten naar de eindsituatie van SPEER zijn gericht om formeel de procesmodelhouders in de organisatie in stelling te brengen. Procesmodelhouders zijn sturend, daar waar het gaat om de doorontwikkelingen van het systeem, het accepteren van opgeleverde processen en het waarborgen van een gestandaardiseerde wijze van implementatie. Overigens voorziet Vos op dit vlak nog wel enig puzzelwerk binnen het SPEER programma. “In de eerste implementaties zagen we dat de gebruikersorganisatie vaak tracht haar oude processen en procedures vast te houden en die dan onder te brengen in SAP. Het ontstaan van verschillen in datagebruik, problemen bij beheer en met het genereren van managementinformatie liggen op de loer. Met een goede regievoering over de implementatie is dit te voorkomen, maar dan moet er wel begrip zijn voor de echte onderliggende implementatieproblemen.”

### Erosie door lange looptijd

Als langetermijnproject is SPEER tevens onderhevig aan in de loop van tijd optredende erosie. Want in negen jaar kan er veel gebeuren, niet in de laatste plaats bij Defensie zelf. Er zijn enkele reorganisaties geweest, er is geparticipeerd in diverse internationale militaire operaties en – als een donderklap bij heldere hemel – daalde er een ministeriële beleidsbrief neer. Het afslanken van de staven, het verder stroomlijnen van de ondersteuning, alsmede het afstoten van operationele

eenheden met manschappen en materieel, moeten resulteren in een bezuiniging van 1 miljard euro. In politieke kringen is SPEER al eens onderwerp van een bezuinigingsdiscussie geweest. Nu blijkt het programma veel raakvlakken te vertonen met de doelstellingen genoemd in de beleidsbrief: met een kleine, professionele krijgsmacht voorgenomen taken efficiënt en effectief uitvoeren. Ter land, ter zee en in de lucht kunnen we niet alles meer doen, maar wat we doen, doen we goed. Professionele bedrijfsvoering met gestandaardiseerde processen en ondersteunende informatievoorzieningen staan weliswaar niet gedetailleerd in de beleidsbrief beschreven, maar het is iedereen duidelijk dat er raakvlakken zijn. Commandeur Vos: “De beleidsbrief bevestigt de thema’s die in SPEER al zijn onderkend. Voor materieel/logistiek bijvoorbeeld kan de voortgang niet snel genoeg gaan. In de beleidsbrief is SPEER geen punt van discussie. Het programma moet doorgaan. Wat mij wel zorgen baart is dat er wederom veranderingen komen. Sommige eenheden verdwijnen. Dat raakt ons migratietraject; de scoop is als het ware vloeibaar gemaakt. Een bestuurlijke herindeling brengt ook wijzigingen aan de financiële kant met zich mee en dit leidt tot systeemaanpassingen. Ik denk dat we moeten oppassen voor al te drastische ingrepen in de gekozen administratieve grondslagen.”

### Beheer legacy naar marktpartijen

De inhoud van de beleidsbrief is gebaseerd op de aanbevelingen die zijn geuit in een aantal speciale werkgroepen. Commandeur Vos zat zelf in de werkgroep informatiesystemen. Volgens hem zijn diverse suggesties overgenomen, waaronder het integreren van het beheer over de infrastructuur en systemen voor bedrijfsvoering (ERP) met het beheer over de operationele infrastructuur en systemen (ICT). Het beheer over de uiteenlopende kleine ‘legacy’ applicaties zou, voor zover SAP ze niet gaat vervangen, aan de markt kunnen worden overgelaten. De belangrijke kernapplicaties zoals SAP en Peoplesoft (personeelsadministratie) blijven in ieder geval voor wat betreft de regievoering bij defensie.

Dit beheeraspect vormt al helemaal een uitdaging voor de SPEER projectgroep. Binnen de ICT-organisatie van defensie, IVENT, wordt in samenwerking met het programma hard gewerkt aan een transitie om het beheer van de nog groeiende SAP omgeving in te richten. Opbouw van competenties is daarvoor essentieel. Doordat de expertise van het ontwerp, de bouw en het beheer inmiddels bij elkaar is gebracht op één locatie, verwacht Vos grotere stappen te kunnen maken bij de transitie van beheer. “IVENT moet sneller in de ‘drivers seat’ worden gebracht zodat we niet altijd moeten terugvallen op externe consultants. Dat wil niet zeggen dat we voortaan alles zelf gaan doen, maar we moeten wel de kennis borgen om de regiefunctie in eigen huis te houden. Een slecht in elkaar grijpend geheel van tandwielen moet soepel gaan draaien om de afhankelijkheid te verminderen.”

Frans van der Geest is freelance journalist.