

Vergaderjaar 2007–2008

31 460

Project SPEER

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2008

Met deze brief geef ik gevolg aan uw verzoek van 17 april (08-DEF-B-049) om over een vaste periode volgens een vast format te worden geïnformeerd over de activiteiten in het programma SPEER. Wat betreft de verslagperiode en standaard-onderwerpindeling volg ik uw voorstel. Hieronder geef ik per standaardonderwerp aan hoe ik aan het verzoek zal voldoen.

1. Doelen, mijlpalen en reikwijdte

Bij dit onderdeel wordt voor de vier hoofddoelstellingen van het programma de realisatie daarvan beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste mijlpalen voor het komende jaar. Bovendien worden de belangrijkste mijlpalen in de twee volgende rapportagertermijnen benoemd. Tevens wordt over de belangrijkste besluitvormingsmomenten en de bijstellingen in de reikwijdte van de doelstellingen gerapporteerd.

2. Planning

De planning van het programma wordt verduidelijkt aan de hand van de volgende projecten die gericht zijn op de daadwerkelijke migratie van de bedrijfsvoering naar de nieuwe situatie:

- het hoofdproject FINAD;
- het ketenproject Maritiem;
- het ketenproject Grondgebonden Operaties;
- het ketenproject Lucht;
- het hoofdproject Data.

Daarnaast wordt inzicht gegeven in de twee belangrijkste programma-ondersteunende activiteiten: *regievoering* en *ontwerp & bouw* van de bij SPEER behorende IV-ondersteuning. Aan de hand daarvan wordt de voortgang gerapporteerd en worden wijzingen op de planning gemeld.

3. Financiën

Bij dit onderdeel wordt inzicht gegeven in de voor SPEER geraamde budgetten waarbij de relatie met de begroting van Defensie zichtbaar wordt gemaakt. De migratie van de bedrijfsvoering en de invoering van nieuwe systemen kent uit de aard der zaken een aantal onzekerheden waardoor er sprake zal zijn van voortschrijdend inzicht gedurende de uitvoering. Om die reden en vanwege de vereiste commerciële vertrouwelijkheid, wordt er bij de raming van projectbudgetten gewerkt met financiële bandbreedtes. Ook hierover wordt in voorkomend geval gerapporteerd. Verder wordt ingegaan op de realisatie van het programmabudget, de wijzigingen in de financiële planning en dreigende overschrijdingen.

4. Risico's

Hierbij wordt steeds ingegaan op het risicomanagement. De mogelijkheden om deze risico's te mitigeren met beheersmaatregelen worden beschreven in de rapportages. Thans worden als belangrijkste risico's onderkend:

- de beschikbaarheid van voldoende kundige defensiemedewerkers (zowel burger als militair) om het programma uit te kunnen voeren;
- de uitwerking van de definitieve koppeling tussen het financieel-materieellogistieke domein en het P&O domein, inclusief de koppeling tussen de daarbij horende IV-systemen SAP en Peoplesoft;
- de verdere uitwerking van de benodigde beveiligingsmaatregelen om SAP defensiebreed in het materieel-logistieke domein in te kunnen voeren.

5. Aansturing en beheersing

Bij dit onderdeel wordt ingegaan op wijzigingen in de aansturing en beheersing (de governance) van het programma. Tevens wordt gemeld welke externe partijen zijn ingeschakeld bij de uitvoering van het programma en welke rol zij daarbij vervullen. Als interne partij is de Auditdienst Defensie (ADD) intensief betrokken bij de uitvoering van het programma. De rapportage geeft aan welke relevante audits en activiteiten door de ADD zijn uitgevoerd en de resultaten daarvan op hoofdlijnen. Dit is conform de aanpak bij grote projecten.

6. Overige bijzonderheden

Zoals door u is verzocht wordt alle overige informatie rond het programma waarvan redelijkerwijs wordt verondersteld dat deze noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer vermeld.

Het chronologisch overzicht van de ontwikkeling van het project SPEER uit uw brief van 17 april is door mij van een aantal toevoegingen voorzien en als bijlage gevoegd.

De staatsecretaris van Defensie,
J. G. De Vries

Toelichting

Ter verbetering van het ondersteunen van de defensiebrede materieel-logistieke, personele en financiële informatievoorziening, en de daaraan gerelateerde verbetering van de besturing, bedrijfsvoering en de werkwijze heeft het ministerie van Defensie in 2000 een project in gang gezet om de processen te standaardiseren. In dit kader is gestart met het invoeren van ERP-software voor de materiële en financiële processen (*Enterprise Resource Planning/ERP/MF*). Dit project draagt de naam SPEER (*Strategic Process and ERP Enabled Reengineering*). Dit overzicht geeft in grote trekken de ontwikkelingen van het project, zoals het in de kamerstukken is vastgelegd, vanaf 2000 tot heden weer.

2000–2001

In de Defensienota 2000¹ wordt het «Veranderingsproces Defensie» aangekondigd, waarvan de doelen zijn: de verbetering van de aansturing van de uitgezonden eenheden en (intern) de verbetering van de informatievoorziening aan de bewindslieden.

In de brief² van staatssecretaris Van Hoof van 10 september 2001 wordt uiteengezet hoe Defensie de herstructurering van de informatievoorziening (IV) gestalte zal geven. Defensie zal overgaan tot de aanschaf van een ERP-pakket³ om op termijn te kunnen komen tot een samenhangende en geïntegreerde informatievoorziening.

2002

Er zal sprake zijn van twee «ERP»-oplossingen: één voor het personele functiegebied en één voor het financiële en materieel-logistieke functiegebied⁴. De beide pakketten dienen samen een geïntegreerd systeem te vormen. Voor de ERP-oplossing op personeelsbeleid wordt het selectieproces op dat moment afgerond waarna contractondertekening zal plaatsvinden. Een detaillering van het defensiebrede IV architectuur zal naar verwachting in het derde kwartaal van 2002 worden afgerond. Begin 2003 zullen de definities worden vastgesteld in de financiële en materieel-logistieke modellen.

2003

Op 17 oktober 2003⁵ informeert minister Kamp de Kamer over het nieuwe besturingsmodel dat Defensie hanteert. Dit stelt hoge eisen aan het IV-systeem wat betreft tijdige, juiste en onderling vergelijkbare informatie. Op termijn wordt gestreefd naar een volledig geïntegreerd IV binnen Defensie. Enterprise Resource Planning (ERP)-pakketten spelen daarbij een belangrijke rol.

2004

Na een Europese aanbesteding aangaande de Enterprise Resource Planning (ERP)-pakketten⁶ bleek de firma SAP de **economisch meest** voordelige aanbieder te hebben ingediend. Voor de invoering van dit ERP-pakket wordt in de periode tot 2010 een bedrag geraamd van ongeveer € 165 miljoen, waaronder de kosten voor opleiding en training, implementatie en ontwikkeling.

De staatssecretaris wijst er op, naar aanleiding van krantenberichten over de prijsopgave van SAP en Baan, dat van de €165 miljoen (exclusief 20

¹ Kamerstuk 26 900.

² Kamerstuk 27 400 X, nr. 51.

³ Enterprise Resource Planning (ERP).

⁴ Def0200096.

⁵ Kamerstuk 29 200 X, nr. 44.

⁶ Kamerstuk 29 200 X, nr. 62.

miljoen licentiekosten) €100 miljoen onafhankelijk van het te kiezen ERP-pakket is¹. Het aanbod van Baan lag weliswaar lager, maar er moet veel meer maatwerk worden verricht

In de memorie van toelichting van de begroting voor Defensie 2005² wordt gemeld dat de eerste fase van het project SPEER in 2005 en 2006 wordt gerealiseerd, d.w.z. het conceptuele ontwerp, de inrichting en ontwerp van het programma. Vervolgens worden de toekomstige materieellogistieke en financiële besturing en bedrijfsvoering en de bijbehorende IV ondersteuning met ERP ontworpen.

2005

De planning wordt in de memorie van toelichting voor de begroting van Defensie voor 2006³ als volgt beschreven: via vier deelleveringen («plateaus») worden processen ontworpen, ERP-systeemdelen geconfigureerd («ingeregeld op basis van gebruikseisen van Defensie, zoals vastgelegd in het ontwerp») en ingebed in het Defensie IV-landschap (= «verzorgen communicatie met nog bestaande IV-systemen»). Het geheel van ERP-systeemdelen dat ingebed wordt in het defensie IV-landschap wordt een kernel genoemd. Bij iedere deellevering verandert de samenstelling van de kernel. Overigens is in het najaar van 2006 besloten om niet meer met vier maar met twee deelleveringen te werken (uit een oogpunt van complexiteitsreductie). Initieel werd beoogd om de eerste kernel in het najaar van 2006 in te voeren («migratie»). Deze datum is echter verschoven naar januari 2008 doordat de standaardisatie- en integratie-inspanningen omvangrijker waren dan verondersteld werd. Wel is in 2005 een aanvang genomen met het contracteren van marktpartijen die het migratieproces moeten ondersteunen.

2006

In het jaarverslag⁴ wordt aangegeven dat begin 2006 de migratiestrategie herijkt is en het daarop gebaseerde masterplan zal worden aangepast. De planning voor de uitrol van de financiële systemen zal in 2008 plaatsvinden en de logistieke systemen in 2009. De minister onderschrijft de door de Algemene Rekenkamer opgestelde randvoorwaarden die voor vernieuwing van ICT-systemen noodzakelijk zijn. Naast een verschuiving van budgetten tussen beleidsartikelen, is er ook sprake van een ophoging van het investeringsbudget SPEER. De totale kosten van SPEER worden dan geschat op circa € 240 miljoen over een periode tot en met 2013, een verhoging van circa € 50 miljoen ten opzichte van het bedrag dat tot dusverre in de begroting was opgenomen. In de rijksbegroting voor 2007 wordt daarnaast ook een vertraging bij het project SPEER vermeld. De geplande opbrengsten zullen daarom ook een jaar later komen⁵. De bijstelling betreft zowel een langere doorlooptijd van het project als de zoëven genoemde verhoging van het financiële volume. In de brief van de minister van Defensie⁶ wordt de Kamer geïnformeerd over de herijking van de resterende drie fasen van het ERP-project. Besloten is de introductie van ERP de komende jaren te concentreren op de totale, defensiebrede bevoorradingsketen, in aansluiting op het al ontworpen deel bij de operationele commando's. Dit betekent dat de toepassing van ERP in de onderhoudsketen langer op zich zal laten wachten. De uitgaven lopen hiermee op van € 188 naar ongeveer € 241 miljoen.

¹ Kamerstuk 29 200 X, nr. 95.

² Kamerstuk 29 800 X, nr. 2, blz. 150.

³ Kamerstuk 30 300 X, nr. 2, blz. 98, 99, 126.

⁴ Kamerstuk 30 550 X, nr. 1.

⁵ Kamerstuk 30 800 X, nr. 2, blz. 79.

⁶ Kamerstuk 30 800 X, nr. 28.

In antwoord op vragen bij het jaarverslag over 2006¹ constateert de bewindsman dat bij de vertraging van SPEER sprake is van een direct verband met de prestaties op het gebied van bedrijfsvoering en voorraadbeheer. Zolang de «legacy» systemen, die een deel van de administratieve voorraadverschillen veroorzaken, nog in gebruik zijn, zijn grote verbeteringen niet mogelijk. Deze worden pas mogelijk bij de invoering van SAP. Wanneer SPEER vertraagt, moeten voor een langere periode specifieke maatregelen worden genomen door de tekortkomingen in de «legacy» systemen op te vangen.

Op 8 juni 2007 vragen de leden Knops (CDA), Eijsink (PvdA) en Boekesteijn (VVD)² of het klopt dat het softwaresysteem SPEER nog steeds niet operationeel is en dat er een kostenoverschrijding van € 120 miljoen is. De minister geeft aan dat het ontwerp en bouw in een gevorderd stadium zijn. Het financiële deel van SAP zal in 2008 in werking treden. Vanaf eind 2008 zal stapsgewijs de invoering van het materieel-logistieke deel plaatsvinden.

In 2007 wordt naast het herinvesteringsbudget eenmalig een bedrag van € 7 miljoen besteed aan een voorziening voor het kunnen installeren en draaien van SAP software.

In een wetgevingsoverleg op 27 juni 2007³ wordt gesproken over het bezwaaronderzoek dat de Algemene Rekenkamer gaat uitvoeren naar de voortgang van de implementatie van het financieel en materieel beheer⁴. In een motie wordt gevraagd de Kamer hierover te informeren en met name over SPEER⁵. Deze motie is op 5 juli 2007 aangenomen.

Op 17 juli 2007 beantwoordt de minister van Defensie vragen⁶ over de opvattingen van de IGK dat de gevolgen van de vertragingen in het project SPEER steeds nadrukkelijker worden gevoeld in de bedrijfsvoering van de eenheden van de krijgsmacht. De minister schetst de intenties van Defensie en benadrukt dat door goede structuurafspraken en door programma's en projecten onder één informatiestructuur uit te voeren de samenhang te waarborgen.

In antwoord op vragen op 27 augustus bevestigt de bewindsman dat door voorgenomen intensiveringen op het gebied van **IV**-exploitatie, inclusief SPEER, voor de periode tot 2012 totaal € 120 miljoen zullen bedragen⁷.

In de memorie van toelichting van de begroting wordt een nieuw op te stellen masterplan aangekondigd, waarin concrete mijlpalen voor 2008 en verder zullen worden beschreven⁸. In de begroting worden eerder ingeboekte doelmatigheidsopbrengsten gecompenseerd. Op 7 januari 2008 zal het eerste implementatieproject onder SPEER, waarbij de financiële administratie wordt ondergebracht in SAP modules, live gaan. Toegezegd wordt dat in mei 2008 via het jaarverslag 2007 Defensie en het Algemene Rekenkamerrapport bij het rijksjaarverslag 2007 zal worden gerapporteerd.

De 68,4 miljoen die zijn uitgegeven voor SPEER in 2007 zijn als volgt verdeeld⁹:

- Beleid, planning en programmering: 22 procent
- Het eerste deel van het procesontwerp, de gegevens standaardisatie en de systeembouw; 57 procent
- Startfase van de implementatieprojecten: 21 procent

Bij defensiebegroting wordt in de lijst van vragen en antwoorden¹⁰ veelvuldig ingegaan op SPEER. Op het terrein van reductie van functies zullen er nog 1030 functies a.g.v. SPEER moeten verdwijnen. De bewindsman geeft aan dat de uiteindelijk omvang van de doelmatigheidsbesparing uiteindelijk niet verandert. Er is geen sprake van de ontwikkeling van eigen ERP-achtige systemen of doorontwikkeling van legacy systemen. De

¹ Kamerstuk 31 031 X, nr. 7, blz. 9.

² Aangangsel Tweede Kamer 2006–2007, nr. 2089.

³ Kamerstuk 31 031 X, nr. 19.

⁴ Kamerstuk 31 031 X, nr. 2.

⁵ Kamerstuk 31 031 X, nr. 13.

⁶ Kamerstuk 30 800 X, nr. 114.

⁷ Kamerstuk 30 800 X, nr. 119, blz. 17.

⁸ Kamerstuk 31 200 X, nr. 2, blz. 75.

⁹ Kamerstuk 31 200 X, nr. 20.

¹⁰ Kamerstuk 31 200 X, nr. 20.

uitgestelde invoering van SPEER gaat gepaard met minimaal onderhoud aan bestaande systemen om de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. De huidige DTO is, aldus de bewindsman, voldoende geëquipeerd om SPEER in beheer te nemen. De kosten die gerelateerd zijn aan de intensivering van de IV-exploitatie, maken geen deel uit van de projectkosten.

Op 3 oktober 2007 is de Vaste Commissie voor Defensie gebriefd over SPEER.

In een brief¹ geeft de staatssecretaris een nadere toelichting op de gebieden governance, opbrengst, migratie/projectmanagement en budgetten.

De governance is versterkt door het aanstellen van de SPEER-supervisor. Deze valt rechtstreeks onder de secretaris-generaal.

De beoogde opbrengst is reeds ingeboekt op de defensiebegroting. De onderliggende taakstellingen voor de individuele defensieonderdelen worden binnenkort vastgesteld en verwerkt in de bijbehorende begrotingsartikelen. Het tempo van de opbrengst is aangepast. Circa 40% van de beoogde opbrengst komt na 2013.

De beheersing van de invoering van ERP wordt verbeterd door het zogenaamde «Madurodam-principe». Het principe van het simultaan én op grootschalige wijze uitvoeren van inrichtings- en migratieactiviteiten is losgelaten.

De SPEER-exploitatiebudgetten (in totaal ca. € 120 miljoen) zijn opgenomen in de defensiebrede IV-exploitatiebegroting. Het exploitatiebudget is verdeeld in vier hoofdposten:

1. € 80 miljoen is bestemd voor de inrichting van de ERP-beheersorganisatie;
2. € 15 miljoen is voor achterstallig onderhoud van oude IV-systemen;
3. € 10 miljoen is voor de organisatie van de DMO-transitiemanager
4. € 15 miljoen betreft de aanschafkosten voor de ERP-hardware

Bij het wetgevingsoverleg dat op 5 november 2007 heeft plaatsgevonden² is gevraagd naar **de 1030 functies die zouden vervallen a.g.v. SPEER**. Doordat SPEER wat vertraagd is, aldus de staatssecretaris, moet deze taakstelling nog gerealiseerd worden.

De in 2007 onbenutte middelen (€ 17 miljoen)³ zullen in de eerste supplettoire begroting 2008 worden verwerkt.

2008

Op 8 februari 2008 stuurt de staatssecretaris een eerste halfjaarlijkse rapportage⁴ aan de Kamer.

In 2007 is geïnvesteerd in het beheersbaar maken van het programma SPEER. Er is een supervisor benoemd die rechtstreeks onder de secretaris-generaal valt. Een eerste kleinschalig onderdeel van het project FINAD is in januari met succes ingevoerd. Later dit jaar zal deze ERP-functionaliteit in de gehele krijgsmacht worden ingevoerd. Een en ander verloopt tot dusverre **volgens het in 2006 herziene plan**, aldus de staatssecretaris.

¹ Kamerstuk 31 200 X, nr. 40.

² Kamerstuk 31 200 X, nr. 41.

³ Kamerstuk 31 290 X, nr. 3.

⁴ Kamerstuk 31 200 X, nr. 90.