

Gateway™ Review 0 – Strategische beoordeling

Versie nummer: 1.0

Datum van oplevering aan SRO: 25 mei 2010

Overheidsorganisatie: Ministerie van Defensie, Programma Speer

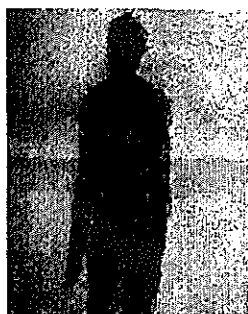
Gateway™ Review data: 17 tot en met 21 mei 2010

Gateway™ Review Team Leider:

- [Redacted], Ministerie van Justitie, Hoofddirectie IND

Gateway™ Review Team Leden:

- [Redacted], Directeur P-Direkt
- [Redacted], CIO Ministerie van LNV
- [Redacted], Raad van Bestuur UWV,



Onderzoeksvraag.

In de periode van 17 tot 21 mei 2010 heeft een Gateway-review op het programma Speer plaatsgevonden. Het reviewteam heeft van de SG en de CDS als opdrachtgevers van het programma als vraag meegekregen te reflecteren op :

De realisatie van het programma tot nu toe, de beoogde voortgang van Speer fase 1 en het (eventuele) vervolg op het programma Speer in de periode tot 2014. Het gaat hierbij met name om het realisme van de huidige ambitie, alsmede de sturing en beheersing van het programma.

Hiermee is de review een “Gateway-0” review, een strategische review op het programma.

De review commissie heeft binnen Defensie volledige toegang gekregen tot alle gevraagde documentatie en alle personen kunnen interviewen die uitgenodigd waren. De interviews zijn in een openhartige sfeer verlopen en het reviewteam heeft zich - voor zover dat binnen de strekking van een Gateway-review past - een goed beeld van het programma kunnen vormen.

In dit reviewverslag zal achtereenvolgens ingegaan worden op de verschillende elementen van de vraagstelling, waarna aanbevelingen en een conclusie geformuleerd worden.

1. De realisatie van het programma tot nu toe.

Het reviewteam krijgt van de gesprekspartners een unaniem beeld dat het programma Speer een positieve ontwikkeling kent ten opzichte van de toestand enkele jaren geleden. Hierin heeft de heroverweging in 2006 die uitmondde in “Speer weer Spits” een belangrijke rol gespeeld. Hierbij wordt door geïnterviewden aangedragen dat het programma op de goede weg is en dat verbeteringen in besturing en uitvoering zichtbaar resultaat opleveren. Het Defensie-breed oppakken van dit traject en het komen tot een “Paarse oplossing” wordt breed ondersteund.

Het programma heeft onder de geïnterviewden draagvlak, er wordt een unanieme noodzaak gezien om door te gaan; “het point of no return is voorbij”. Hierbij speelt nadrukkelijk mee dat het Finad-deel van Speer geïmplementeerd is en zich heeft bewezen. De eerste indrukken van de recente implementaties op materieel logistiek gebied versterken dit beeld.

Tegelijkertijd onderkennen alle gesprekspartners de noodzaak nu indringende keuzes te maken, waarvoor de geplande Tussenbalans in juni 2010 als geëigend moment gezien wordt. Hierbij wordt aangegeven dat de realisatie van de volledige voorziene functionaliteit van Speer binnen de gebudgetteerde kaders van tijd en geld niet langer realistisch is. Dit terwijl de implementatie van Speer ook op materieel logistiek terrein als randvoorwaardelijk wordt gezien voor de realisatie van geprognoseerde efficiencywinsten, noodzakelijke verbeteringen in materiaalbeheer en joint optreden.

Het reviewteam is van mening dat het programma een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Tegelijkertijd benadrukt het reviewteam dat wanneer er geen indringende keuzes worden gemaakt het risico groot is dat het programma in de periode tot 2014 weinig resultaat zal opleveren. Motto voor de komende jaren moet dan ook zijn “doorpakken met meer focus”.

2. De voortgang van het programma.

Zoals in paragraaf 1 reeds geconstateerd zijn een aantal duidelijke keuzes aan de orde. Ongewijzigde voortgang zal niet kunnen leiden tot de beoogde resultaten binnen de kaders van tijd en geld. De belangrijkste keuzes liggen op de thema's functionele scope, ontwikkeling, implementatie en beheer en de samenhang hiertussen.

Functionele scope.

De geïnterviewden geven aan serieuze zorgen te hebben over de vraag wat Speer in termen van functionaliteit precies op gaat leveren. Deze zorg heeft zowel betrekking op de inzichtelijkheid van het keuzeproces rond de Tussenbalans op dit punt, als op de consequenties van keuzes. Het is bij geïnterviewden helder dat binnen de huidige randvoorwaarden de gehele voorziene scope niet gerealiseerd kan worden. In dat geval hoort het reviewteam dat er eerder behoefte is aan duidelijkheid in het keuzeproces, dan aan vasthouden aan volledigheid van de eerder geplande functionaliteit.

Dit leidt tot een situatie dat het reviewteam concludeert dat tijdens de tussenbalans uit scenario's gekozen moet worden die een evenwicht vinden tussen een aantal factoren. Zo speelt enerzijds de oproep binnen budgettaire en tijds-kaders te blijven, terwijl anderzijds gesproken wordt over de wenselijkheid alle geplande functionaliteit te realiseren. Deze zaken zijn onverenigbaar.

Voor het proces van de Tussenbalans is het van groot belang dat op een voor iedereen begrijpelijke wijze beschreven wordt wat voorgestelde scenario's voor consequenties hebben. Dit zowel op het gebied van materieellogistiek en operatie, als op het hierboven beschreven budgettaire dilemma (kosten en baten) en consequenties voor het al dan niet uitzetten van legacy-systemen.

Als bijzonder aandachtspunt kan hierbij gezien worden de geuite noodzaak voor een zogenaamde "deployed oplossing" voor mobiele situaties. Het reviewteam constateert op dit punt een nog niet afgeronde discussie over financiële, planningstechnische en technologische aspecten.

Ontwikkeling

Geïnterviewden geven aan dat binnen het programma het voortbrengingsproces nog onstabiel is, en oplevermomenten regelmatig in de tijd schuiven. Hoewel er veel gesproken wordt van recente en aanstaande verbeteringen, blijft hier een nadrukkelijk punt van zorg aangezien de implementatietrajecten volkomen afhankelijk zijn van opleveringen conform planning.

Beheer

Als belangrijk zorgpunt wordt door veel geïnterviewden het toekomstig beheer van het SAP-systeem genoemd. Hierbij wordt veelvuldig gesproken over voortdurende -onder andere- capacitaire vraagstukken bij iVent. Gezien het belang van een adequaat beheer - ook al tijdens het ontwikkelproces - is een spoedige analyse en oplossing hier noodzakelijk voor het succesvol afronden van SPEER fase 1.

Implementatie

De geïnterviewden maken duidelijk dat zij zo snel mogelijk over willen gaan tot implementatie van de door hun gewenste materieellogistieke functionaliteit van Speer. Er is consensus dat implementatie volop aandacht nodig heeft. De impact van de implementatie van

Speer op de vele prioriteiten en operationele verplichtingen binnen Defensie lijkt echter nog niet expliciet bestuurd te worden.

Het reviewteam concludeert dat er met betrekking tot implementatie twee belangrijke aandachtspunten zijn. Ten eerste constateert het reviewteam dat zowel uitgangssituatie, functionele wensen als te maken keuzes per keten verschillen. In de beginperiode van het programma Speer was het Paarse gedachtegoed minder sterk ontwikkeld binnen de organisatie. In die context was het dan ook vanzelfsprekend de ketens zowel functioneel als qua implementatie identiek te behandelen. Het reviewteam constateert dat op dit moment in de tijd er inmiddels een breed gedragen visie op joint optreden en een geïntegreerde materieellogistieke ondersteuning is. Dit zou het mogelijk maken in scenario's voor de Tussenbalans als mogelijkheid ook een per keten gefaseerde implementatie mee te overwegen, zonder dat er nog angst voor een "Alleingang" van een van de defensieonderdelen hoeft te bestaan.

Een in de tijd gefaseerde implementatie zou weliswaar een majeure bijstelling van de strategie zijn, maar verdient in de ogen van het reviewteam serieuze aandacht tijdens de Tussenbalans. Dit betreft in het bijzonder de Luchtketen, die over een functioneel rijke uitgangssituatie ten opzichte van de andere ketens beschikt. Een eventuele implementatie van een beperkte SAP-functionaliteit binnen de Luchtketen zou op korte termijn eerder achteruitgang kunnen betekenen dan winst opleveren, terwijl het later implementeren complexiteit zou reduceren en op dit moment capacitaire en budgettaire voordelen op zou leveren.

Als tweede belangrijke aandachtspunt constateert het reviewteam ook een ander dilemma in de implementatiestrategie. Hierbij wordt door een deel van de geïnterviewden gesproken van een keuze tussen doorgaan met implementeren bij operationele eenheden versus een bijstelling van de implementatiestrategie naar het eerst implementeren in de materieellogistieke bedrijven en depots. Het reviewteam wil de vraag aan de orde stellen of hier van een werkelijke tegenstelling sprake is, of dat hier combinatiescenario's mogelijk zijn.

Samenhang

De huidige manier van voortbrenging van functionaliteit wordt – ondanks wel genoemde recente verbeteringen – door velen nog steeds gezien als onnodig gefragmenteerd. Hierbij speelt de initiële opzet van contractuele relaties met diverse marktpartijen met separate opdrachten op gescheiden percelen ontegenzeggelijk een rol.

Governance.

Speer is een complex en omvangrijk programma met een aanzienlijke ICT component. Er zijn veel betrokken partijen en de oplossing is technologisch complex. Om die reden is het voor alle betrokkenen onvermijdelijk dat de besturing en het besturingsmodel complex is. In dat licht is naar het oordeel van de meeste geïnterviewden de opzet van het governancemodel goed. De rol en positie van de supervisor, programmamanager en andere leidinggevendenden wordt gedurende deze fase door geïnterviewden breed als noodzakelijk gezien, en de invulling van de rol wordt positief gewaardeerd.

Wel wordt door geïnterviewden aangegeven dat een betere werking van het governancemodel mogelijk is om de gewenste versnelde implementatie in het programma te realiseren. Het reviewteam onderkent hierbij elementen ten aanzien van de agendering van knelpunten, bewaking van mijlpalen en besluitvorming over issues.

Een aandachtspunt vormt de afstemming tussen het programma Speer en ontwikkelingen binnen Defensie die Speer “raken”, zoals verbetering materieelbeheer en assortimentsmanagement.

Houding en gedrag

Het reviewteam is zich bewust door de opzet van een Gateway-review slechts een zeer beknopt beeld van de besturing van het programma Speer te hebben gekregen. Desondanks komen uit de interviews ook op het gebied van houding en gedrag enkele observaties naar voren.

Tijdens interviews heeft het reviewteam veel waardering gekregen voor de grote deskundigheid en betrokkenheid van alle actoren. Wij constateren echter ook dat er een aantal karakteristieken van de Defensieorganisatie zijn, die in het kader van het besturen van het programma aandacht vragen.

Het reviewteam constateert dat keuzes maken niet altijd makkelijk gevonden wordt. Ook geven betrokkenen niet altijd van nature aan dat consequenties van te nemen keuzes onvoldoende duidelijk kunnen zijn. Daarnaast geeft de gewoonte langjarig vooruit te plannen een zekere rigiditeit, en maakt het streven naar ideale oplossingen het zoeken van scopebeperking niet vanzelfsprekend.

Het reviewteam erkent dit als onderdelen van de Defensie-cultuur, maar adviseert betrokkenen zich bij de besturing van een programma zoals Speer bewust te zijn van het effect hiervan.

Conclusie

In termen van Gateway-methodiek beoordeelt het reviewteam de situatie van het programma Speer als “Oranje/Rood” .

De definitie hiervan is als volgt : “Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.”

Aanbevelingen

1. Maak op korte termijn keuzes en focus daarbij op implementatie. In de Tussenbalans of binnen 2 weken daarna zal gekozen moeten worden in de nog te ontwikkelen functionaliteiten, in migratiestrategie en – volgorde. In deze keuze moet evenwicht gevonden worden tussen minimale wensen van gebruikers en beschikbaar budget. Om dit te kunnen doen moeten consequenties van keuzes aan betrokken bestuurders in “*jip en janneke taal*” worden uitgelegd. Hierbij gaat het om zowel budgettaire consequenties, operationele en materieellogistieke mogelijkheden als consequenties voor het uitzetten van legacy-systemen. Neem beslissingen pas na volstrekt gedragen begrip van de consequenties. Deze keuzes zijn naar de mening van het reviewteam lastig, maar gegeven de aangetroffen kwaliteiten zeker mogelijk.
2. Zorg voor integrale en geoperationaliseerde implementatieplannen gebaseerd op de keuzes van aanbeveling 1. Begin daarna onmiddellijk met het implementatieproces, waar mogelijk sneller dan de planning tot dusver. Naar de mening van het reviewteam is dit vanuit draagvlak zeer wenselijk en naar wij begrepen hebben vanuit aanwezige functionaliteiten heel goed mogelijk. De implementatieplannen moeten een helder inzicht verschaffen in de consequenties voor de gereedstelling en de uitvoering van missies, inclusief eventueel verminderde operationele inzetbaarheid. Ook het komen tot een dergelijke implementatieplanning is uitdagend, maar zeker mogelijk.
3. Hanteer deze ontwikkelagenda en implementatieplannen als een nieuw vertrekpunt voor gezamenlijke besturing, met overzichtelijke mijlpalen, resultaten en bijbehorende budgetten. De supervisor bespreekt minimaal ieder kwartaal de voortgang en eventuele bijstellingen in het Departementaal Beraad.
4. Het reviewteam verwacht dat winst in efficiency, tijdigheid en benutting van schaarse kennis bereikt zou kunnen worden. Dit zou kunnen door een nog meer geïntegreerde planning en uitvoering, en ook bemensing over de grenzen van ontwikkeling, beheer en implementatie vorm te geven.
5. De haalbaarheid en consequenties van een eventuele deployed oplossing dient urgent zowel technisch als qua financiële consequenties uitgezocht te worden om in de Tussenbalans onderdeel van de onder 1 en 2 genoemde besluitvorming te kunnen zijn, en al dan niet in kernel 2 opgenomen te worden. Ook hier is “*jip en janneke taal*” inzicht in keuzes en consequenties aangewezen.
6. Ten tijde van de Tussenbalans dient er separaat voorstel ter besluitvorming voor te liggen met betrekking tot het gememoreerde vraagstuk bij iVent. Dit teneinde te voorkomen dat deze vraagstukken een remmend effect hebben op de ingeslagen weg na de Tussenbalans.
7. De huidige governance is naar de mening van het reviewteam goed werkbaar, en het reviewteam raadt aan in deze fase hierbinnen verder te werken. Een overgang naar de lijnorganisatie ligt voor de hand na afronding van de implementatiefase in 2014.