



Supervisor SPEER
D-DMO

Audit Dienst Defensie

Spui 32
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Nederland
www.defensie.nl

nota

Onderzoek beheersingsmaatregelen SAP Matlog

Datum

29 april 2011

Onze referentie

BS/2011014502

Afschrift aan

Zie verzendlijst

Bij beantwoording datum, onze referentie en onderwerp vermelden.

Inleiding

Met de uitrol van SAP moet de bedrijfsvoering worden verbeterd en het joint optreden ondersteund. Het streven is dat SAP defensiebreed uniform wordt ingericht en dat de ingerichte functionaliteiten aansluiten bij de visie en richtlijnen van de beleidsverantwoordelijken.

Door de ADD is een onderzoek uitgevoerd naar de opzet en bestaan van de beheersingsmaatregelen materieellogistieke SAP modules BAM en PVA. Met deze nota informeren wij u op hoofdlijnen over het uitgevoerde onderzoek. Voor de detailbevindingen verwijzen wij u naar het als bijlage opgenomen rapport.

Belangrijkste bevindingen

De beschikbare documentatie voor de materieellogistieke procesgang in SAP neemt zowel kwantitatief als kwalitatief toe. Echter, de relatie met de bestaande richtinggevendende, normatieve documenten (met name beleid DMO) blijkt niet of slechts zeer moeizaam te kunnen worden gelegd.

De documentatie bevat niet of nauwelijks concreet uitgewerkte keuzes in scenario's, die na implementatie van SAP door de organisatie kunnen worden gevolgd.

Wij hebben vastgesteld dat de daadwerkelijke inrichting van het SAP systeem niet geheel in overeenstemming is met het ontwerp. Ook is gebleken dat de inrichting van de controls (beheersingsmaatregelen) nog niet (geheel) heeft plaatsgevonden. Dit geldt ook voor de al in productieomgeving opgenomen functionaliteiten (BAM), die de bedrijfsvoeringprocessen momenteel ondersteunen. Deze mismatch tussen ontwerp en bouw duidt op gebreken in de kwaliteitsborging in het SPEER voortbrengingsproces.

Tot op heden is niet of beperkt invulling gegeven aan monitoring voor de logistieke processen. Deze monitoring is van belang voor het bewaken van het functioneren van de beheersingsmaatregelen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering.

Risico's

Het gevolg is dat de aansluiting tussen materieellogistiek beleid en de bedrijfsvoering met SAP onvoldoende is gewaarborgd. De gewenste uniformiteit in de bedrijfsvoering en ondersteunende IV komt daarmee in gevaar. Ook staat

het onvoldoende gebruik maken van de functionaliteit en van de geautomatiseerde beheersingsmaatregelen haaks op de gewenste doelmatigheidswinst. Tevens wordt door onvoldoende beheersingsmaatregelen bij verdere uitrol van SAP risico's gelopen voor de bedrijfsvoering.

Audit Dienst Defensie

Datum

29 april 2011

Onze referentie

BS/2011014502

Maatregelen en aanbevelingen

De programmamanager SPEER en de Transitie manager DMO hebben onderkend dat de beheersingsmaatregelen nog niet geheel zijn ingericht. Zij hebben de volgende maatregelen genomen.

Er is al enige tijd een inhaalslag gaande, om de documentatie op niveau te brengen. Door middel van 'end-to-end' scenario's wordt invulling gegeven aan de inrichting van de beheersingsmaatregelen. Hiermee worden deze sturend voor de inrichting van SAP en het bedrijfsproces. De planning is dat met het live gaan van release 1.9.1. (oktober 2011) de beheersingsmaatregelen zoals beoogd in het ontwerp ook daadwerkelijk zullen zijn gebouwd.

Om voor de toekomst een betere aansluiting tussen beleid en de inrichting van SAP te bereiken is al bij de Tussenbalans gekozen voor een verbeterde werkwijze. Nieuwe functionaliteit zal in breed samengestelde voortbrengingsteams (VBT) worden ontworpen, gebouwd en gemigreerd. De beleidsverantwoordelijken zijn daarbij nadrukkelijk aan het stuur. AO/IC deskundigen in de teams moeten zorgen voor voldoende aandacht voor beheersingsmaatregelen.

In aanvulling op deze verbetermaatregelen vragen wij aandacht voor de borging van beheer en onderhoud van de documentatie na de overdracht aan de staande organisatie, een toereikende kwaliteitsborging en het adequaat inrichten van de monitoring. Het is wenselijk om bij inrichting van de monitoring van materieellogistieke processen zoveel mogelijk aan te sluiten bij huidige monitoring voor financiële processen. Ten slotte benadrukken wij het belang van blijvende beschikbaarheid van basisdeskundigheid AO/IC binnen Defensie.

DE PLV. DIRECTEUR AUDIT DIENST DEFENSIE



E. van Vught RA
Brigade-generaal

Inleiding en doel**Datum**

29 april 2011

Onze referentie
BS/2011014502

Defensie heeft gekozen voor een ondersteuning van haar financiële en logistieke processen door het pakket SAP. Na de uitrol van SAP FINAD voor de financiële processen, is in 2009 gestart met de fasegewijze uitrol van MATLOG om ook de materieellogistieke processen te ondersteunen door SAP. Met de uitrol van SAP MATLOG moet de bedrijfsvoering worden verbeterd en het joint optreden ondersteund. In dit licht is het wenselijk dat SAP defensiebreed uniform wordt ingericht en dat de ingerichte functionaliteiten aansluiten bij de visie en richtlijnen van de beleidsverantwoordelijken.

Wij hebben in de periode juni 2010 tot en met maart 2011 een onderzoek uitgevoerd naar de SPEER hoofdprocessen voor BAM en PVA. Dit om enerzijds inzicht te krijgen in de samenhang tussen het materieellogistieke proces en SAP. Hierbij is gekeken naar bovenliggende, sturende documentatie voor de betreffende processen. Anderzijds is de opzet en bestaan van de in de betreffende modules opgenomen beheersingsmaatregelen getoetst. Hierbij is uitgegaan van de documentatie die door SPEER is uitgebracht inzake het ontwerp en de bouw van de maatregelen van interne controle in SAP Release 1.9.0 (BAM) en SAP Release 1.9.1 (PVA).

Op verzoek van de Supervisor waren wij van plan om het bestaan van beheersingsmaatregelen in het hoofdproces Extern Verwerven in een vroegtijdig stadium te toetsen. De release 1.9.1. bevond zich echter nog in de bouwfase en wij kregen er geen toegang toe.

Volgens de beroepsregels is COS4400 op dit onderzoek van toepassing (overeengekomen specifieke werkzaamheden).

In deze nota gaan wij in op de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek. De management response is tevens opgenomen.

Samenvatting

De beschikbare documentatie voor de materieellogistieke procesgang in SAP neemt zowel kwantitatief als kwalitatief toe. Echter de relatie met richtinggevende, normatieve documenten, vanuit met name de DMO, blijkt niet of slechts zeer moeizaam te kunnen worden gemaakt. Hieronder valt ook het ontbreken/onvoldoende uitwerken van keuzes in scenario's die na implementatie van SAP binnen het systeem door de organisatie kunnen worden gevolgd.

Gebleken is dat de daadwerkelijke inrichting van het SAP systeem niet geheel in overeenstemming is met de voorziene procesgang (volgens ontwerp). Wij hebben vastgesteld dat de inrichting van de daarbij behorende controls nog niet (geheel) heeft plaatsgevonden. Dit geldt ook voor al in productieomgeving opgenomen functionaliteiten (BAM) die de bedrijfsvoeringprocessen daadwerkelijk ondersteunen. Deze mismatch tussen ontwerp en bouw duidt op gebreken in de kwaliteits-borging in het SPEER voortbrengingsproces.

Het ontbreken van een directe relatie tussen voorziene functionaliteit van SAP en de feitelijke inrichting leidt tot ongewenste risico's voor de bedrijfsvoering.

Daarnaast staat het in onvoldoende mate gebruik maken van de functionaliteit en van de geautomatiseerde beheersingsmaatregelen binnen SAP haaks op de gewenste doelmatigheidswinst.

Datum

29 april 2011

Onze referentie

BS/2011014502

Belangrijkste bevindingen

Inrichting van de documentatie

De belangrijkste bevinding is dat de sturende documenten, zoals beleidsvoornemens, aanwijzingen en richtlijnen, en de ontwerp- en inrichtingsdocumentatie voor SAP op verschillende niveaus zijn beschreven en niet herleidbaar op elkaar aansluiten. Hieronder valt ook het ontbreken c.q. onvoldoende uitwerken van keuzes in primaire en overige scenario's die na implementatie kunnen worden gevolgd. Deze aansluiting is van belang om te borgen dat SAP daadwerkelijk functionaliteit gaat opleveren, zoals door de beleidsverantwoordelijken beoogd is. Op dit punt zouden de beleidsverantwoordelijken meer invulling moeten geven aan eenduidige en concrete sturing.

Bestaan van beheersmaatregelen

In januari 2011 hebben wij op basis van de set van maatregelen een inventarisatie gemaakt van de geprogrammeerde controles c.q. instellingen die voor BAM in Release 1.9.0, zijnde de productieversie (PPC-100), zijn aangebracht. Bij het toetsen van deze maatregelen is te zien dat veel van de in het ontwerp beschreven maatregelen (controls) niet of niet geheel zijn ingericht. Enerzijds is afgeweken van de beoogde opzet (ontwerp), anderzijds heeft in onvoldoende mate uitwerking c.q. concretisering van scenario's en bijbehorende beheersingsmaatregelen plaats gevonden. Naar onze mening wordt in onvoldoende gebruik gemaakt van sturings- en beheersingsmogelijkheden van SAP in de MATLOG bedrijfsvoering.

Voor de Release 1.9.1 met daarin het hoofdproces Extern Verwerven (PVA), kon nog geen vaststelling worden gemaakt. Deze release bevindt zich nog in bouwfase en dit is aangevoerd om ons toegang tot de release te ontzeggen.

Volledigheidshalve merken wij op dat recent binnen de SPEER organisatie is gesignaleerd dat controls voor PVA en BAM nog niet of niet geheel waren ingericht. Wij wijzen erop dat momenteel Defensie, tot herstel van deze tekortkoming, extra risico loopt, doordat er sprake is van onvoldoende ingerichte controls in de productieomgeving.

Kwaliteitsborging

Het baart ons zorgen dat het gebrek aan inrichting van controls niet eerder is gebleken bij het testen. Diverse releases zijn in productie genomen zonder dat hierbij is getoetst of inrichting van de beschreven controls daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Wij zijn dan ook nog steeds van mening dat het testtraject te wensen overlaat en dat in de praktijk onvoldoende aandacht bestaat voor het testen van het bestaan en functioneren van controls.

In een complexe en uitgebreide implementatie van SAP is een effectieve kwaliteitsborging binnen het voortbrengingsproces van het project van groot belang. Gezien de verwachte capacitaire afbouw van AO/IC (afname inhuur en vertrek medewerkers), maken wij ons zorgen over het functioneren van de kwaliteitsborging in de toekomst. Wij adviseren dan ook om tijdens de afbouw en richting inbedding in de lijnorganisaties voldoende aandacht te besteden aan het borgen van de kwaliteitsborging.

Audit Dienst Defensie

Datum

29 april 2011

Onze referentie

BS/2011014502

Documentatie

De SPEER-organisatie werkt aan een kwalitatieve inhaalslag voor de ontwerpdocumentatie. Doel is om de documentatie minimaal op het niveau 2b van de MKN-normen te brengen. Voor de BAM processen is dit grotendeels bereikt. Voor PVA wordt voor enkele processen het eerste niveau van de MKN-normen niet bereikt. Opgemerkt wordt dat de MKN-normen vergelijkbaar zijn met ISO-normen. Er is sprake van een formele eis t.a.v. de documentatie, echter de MKN-normen voorzien niet in een inhoudelijke normstelling.

Echter zowel bij de documentatie van BAM als PVA ontbreken de gegevens voor een feitelijke configuratie van het systeem. Deze zijn noodzakelijk om SAP sturend te laten worden voor de ondersteunde bedrijfsprocessen.

Wij onderschrijven het belang van het op niveau brengen van de documentatie. Overigens zult u begrijpen dat, gezien onze bevindingen er ook inhoudelijk een kwaliteitsslag noodzakelijk is. Vóór implementatie van een module zal de documentatie namelijk voldoende handvatten moeten bieden om concrete inrichting van het systeem mogelijk te maken. Daarmee wordt ook de bedrijfsvoering de gewenste ondersteuning geboden.

Monitoring

Tot op heden is nog in onvoldoende mate invulling gegeven aan het monitoren van logistieke processen. Wij achten de invulling van monitoring wenselijk om de kwaliteit van de bedrijfsvoering alsmede het functioneren van de beheersingsmaatregelen te bewaken. Wij adviseren dan ook om de invulling van de monitoring met prioriteit op te pakken en deze zoveel mogelijk af te stemmen met de monitoring (Runbook) zoals die voor de financiële processen plaatsvindt.

Doorkijk

Na de transitie van programma naar lijn is het wenselijk dat het onderhoud van de documentatie geborgd is. De staande organisatie dient in staat te zijn om de documentatie te onderhouden bij wijzigingen in de bedrijfsvoering. Voor zover bij ons bekend zijn er nog geen concrete afspraken gemaakt over het toekomstig beheer van de aan SAP gerelateerde documentatie. Omdat bij wijzigingen in de logistieke bedrijfsvoering vaak sprake is van vele raakvlakken en belanghebbenden adviseren wij zorg te dragen voor een tijdige inbedding van het toekomstig beheer van de documentatie binnen de staande organisatie.

Management response PO SPEER en DMO/TM

De PO SPEER en DMO/TM is voorafgaand aan het uitbrengen van de nota verzocht om een management response te geven op onze bevindingen.

Beheersingsmaatregelen

PO SPEER en DMO/TM (h)erkennen dat de inrichting van beheersmaatregelen nog niet (geheel) heeft kunnen plaatsvinden. Inmiddels is een inhaalslag in gang gezet. Dit heeft onder meer geleid tot het in behandeling nemen van een RfC die voorziet in het bouwen en verder invullen van de voorziene, geprogrammeerde controles in SAP. Met het live gaan van de release 1.9.1 per oktober 2011 zullen deze controls zijn gerealiseerd.

Audit Dienst Defensie

Datum

29 april 2011

Onze referentie

BS/2011014502

Documentatie

PO SPEER en DMO/TM constateren dat in het afgelopen halfjaar een duidelijke opgaande trend valt te constateren in de kwaliteit van de documentatie. De werkzaamheden zijn er op gericht om deze trend door te zetten en documentatie uit te breiden met een MKN6 norm. De MKN6 norm geeft meer sturing aan de migratie van SAP naar de lijn. Aangegeven is dat door het project zogenaamde end-to-end scenario's worden uitgewerkt. Door middel van deze end-to-end scenario's zal meer richting worden gegeven aan de inrichting van de beheersingsmaatregelen. Dit geldt zowel voor SAP als de bedrijfsvoering.

Borging

De borging van de aansluiting tussen sturing door de beleidsverantwoordelijke en inrichting van SAP t.b.v. SPEER wordt gerealiseerd door de introductie van een verbeterde werkwijze, in de vorm van gerichte Voortbrengingsteams (VBT). Deze preventieve maatregel is als zodanig geformuleerd in de tussenbalans.

De voortbrengingsteams bestaan uit vertegenwoordigers van de beleidsverantwoordelijken, ic. PME/PMH, het project SPEER zelf en worden aangevuld met externe SAP materiedeskundigen en AO/IC deskundigen.

Hiermee moet tevens betere aansluiting tussen de fasen van de voortbrengingsketen, kennismanagement, kennisdeling en doorstroming van kennis in de keten worden bewerkstelligd. De zorg over organieke sterkte en rolvastheid van de organisatie wordt gedeeld, zeker gelet op de voorziene inkrimping van de gehele Defensie organisatie.

Monitoring MATLOG processen

Om key aspecten van de MATLOG processen voortdurend en ook op ad hoc basis in de gaten te kunnen houden, wordt gewerkt aan monitoring van deze processen middels RunBook (tevens in gebruik ten behoeve van de FINAD processen). Het is zaak om deze activiteiten af te stemmen op de ontwikkeling van de monitor Materieelbeheer door het programma PMD/DMO. We willen benadrukken dat ook in de monitoring uniformiteit in het beheer en toezicht moet worden nagestreefd.

AUDITMANAGER



Dr. J.C.M. Schoonen RE RA MGA



verzendinglijst

Datum

29 april 2011

Onze referentie

BS/2011014502

Aan

Supervisor SPEER
MPC 58 A
Postbus 90822
2509 LV Den Haag

D-DMO
MPC 58 A
Postbus 90822
2509 LV Den Haag

In afschrift aan:

SG
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

CDS
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

H-DIO
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

HDFC
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

DMO/ST/TM
MPC 58 A
Postbus 90826
2509 LV Den Haag

Programmamanager SPEER

MPC 58 A
Postbus 90826
2509 LV Den Haag

CDC/IVENT

MPC 55 A
Postbus 90004
3509AA Utrecht

Transitiemanager/Hoofdproject Data
Waarnemend TMO

MPC 58 A
Postbus 90822
2509 LV Den Haag