



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Gescheiden werelden

Onderzoek evaluatie
governance programma GrIT



ABD TOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Hans van der Vlist
Dick Heerschop

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Gescheiden werelden

Onderzoek evaluatie governance programma GrIT

28 oktober 2019

Inhoud

1	Aanleiding	7
2	Opdracht	8
3	Bevindingen	9
3.1	Ad 1. Visie & Programmaopdracht	9
3.2	Ad 2. Rollen en mandaten	10
3.3	Ad 3. Checks & Balances	11
3.4	Ad 4. Sturing en Informatievoorziening	11
3.5	Ad 5. Complexiteit en Toerusting	12
3.6	Ad 6. Cultuur, Tegenspraak en Nazorg	12
3.7	Ad 7. Samenwerking, Verhoudingen en Dislocatie	12
3.8	Ad 8. Aanbesteding en Geheimhouding	13
3.9	Ad 9. Sociaal Flankerend Beleid en Medezeggenschap	13
3.10	Ad 10. BIT-toetsen	14
4	Conclusies	17
5	Aanbevelingen/ leerpunten	19
	Bijlagen	21
Bijlage 1	Overzicht geïnterviewde functionarissen	22
Bijlage 2	Documentenlijst Evaluatie Governance GrIT	23
Bijlage 3	Organogram Defensie en de bestuurlijke inrichting van het programma GrIT	25

1 Aanleiding

Defensie geeft vorm aan de vernieuwing van de IT- infrastructuur onder de naam Grensverleggende IT (GrIT). Voorafgaand hieraan is een High Level Ontwerp (HLO) opgesteld. Kern hiervan is een vernieuwde sourcingstrategie (samenwerking met de markt in plaats van outsourcing), welke richtinggevend is voor de meerjarige vernieuwing. Doelstelling van GrIT is samen met de markt realiseren van het fundament voor de nieuwe IT van Defensie en het migreren van de bijbehorende huidige applicaties en voorzieningen naar de nieuwe IT. Voor de samenwerkingsconstructie met de markt is een aanbestedingstraject lopende. In dit traject is inmiddels een partij overgebleven.

Het Bureau ICT-toetsing (BIT) heeft in zijn derde advies van 24 juni 2019 nogmaals geadviseerd om wezenlijke aanpassingen door te voeren of af te zien van gunning. Dit is grotendeels in lijn met de uitkomsten van het tweede BIT-advies. Defensie wil zich zorgvuldig beraden op het vervolg. In dat kader heeft de SG aan ABDTOPConsult gevraagd onderzoek te doen naar de governance van GrIT met het doel er voor het vervolg van te leren.

2 Opdracht

Voer onderzoek uit naar:

De vormgeving en de manier waarop tot op heden invulling is gegeven aan het programma GrIT met daarbij de focus op de governance (bevoegdheden, rolvastheid, de checks & balances en organisatie van tegenspraak), de procesgang, de interne en externe samenwerking en de informatievoorziening naar de betrokken stakeholders.

De manier waarop is omgegaan met de adviezen die het BIT in het tweede BIT-toets heeft gegeven en hoe Defensie heeft gehandeld (o.a. voor wat betreft het aanleveren van informatie in het kader van de derde BIT-toets.) Welke leerpunten en aanbevelingen genoemd kunnen worden.

Afbakening

Ons onderzoek focust zich op de governance en dus niet op de inhoud (op IT-gebied) van het programma. Tegelijkertijd kan de governance niet geheel los worden gezien van de inhoud van het programma. Wij hebben op hoofdlijnen kennisgenomen van de inhoud om de governance goed te kunnen beoordelen.

Werkwijze

Wij hebben van Defensie en van alle betrokkenen alle medewerking gekregen om ons onderzoek te kunnen doen. Naast bestudering van de documenten hebben we ruim veertig bij GrIT betrokken functionarissen geïnterviewd. Zie bijlage 1. Wij hebben daarvan persoonlijke aantekeningen gemaakt. De bevindingen, conclusies, leerpunten en aanbevelingen komen volledig voor onze rekening. Voor de lijst van documenten verwijzen we naar bijlage 2.

3 Bevindingen

Met nadruk benoemen we vooraf dat wij geen uitspraken doen over het functioneren van personen en ook niet over de kwaliteit van de geleverde prestaties. Ons beeld is dat iedereen met hart en ziel heeft gewerkt in het belang van, en met grote betrokkenheid bij Defensie. Tegelijkertijd is ons beeld ook dat er veel geleerd kan worden van dit onderzoek naar de governance van GrIT.

In de kern komen onze bevindingen erop neer dat er in de loop van het programma gescheiden (belevings)werelden zijn ontstaan die op de diverse bestuurlijke niveaus niet zijn overbrugd. De bestuurlijke top is gaandeweg op grotere afstand komen te staan en het programma is verder geïsoleerd geraakt. Hierna lichten wij deze algemene bevinding toe aan de hand van een tiental thema's, die ook de basis zijn voor onze conclusies, leerpunten en aanbevelingen.

Voor de bestuurlijke inrichting van Defensie tijdens het programma en de bestuurlijke inrichting van het programma GrIT verwijzen we kortheidshalve naar bijlage 3.

Wij ordenen onze bevindingen naar de volgende thema's:

1. Visie & programmaopdracht
2. Rollen en mandaten
3. Checks & Balances
4. Sturing en Informatievoorziening
5. Complexiteit en Toerusting
6. Cultuur, Tegenspraak en Nazorg
7. Samenwerking, Verhoudingen en Dislocatie
8. Aanbesteding en Geheimhouding
9. Sociaal Flankerend Beleid en Medezeggenschap
10. BIT-toetsen

3.1 Ad 1. Visie & Programmaopdracht

De turbulente periode in 2014 rondom de zorgelijke staat van de Defensie IT¹ en de ernstig verstoorde verhoudingen tussen JIVC en OPS² was een stevige wake-up call aan het Defensie topmanagement om in te grijpen en maatregelen te treffen. Dit heeft onder meer geleid tot personele wisselingen in de top en herinrichting van het IV bedrijf maar ook tot het besef dat vanuit de primaire defensieprocessen (de business) richting moet worden gegeven aan de Defensie IT ontwikkelingen. Er is daartoe een High Level IT-Ontwerp (HLO) opgesteld, de stip op de horizon waar IT zich naartoe moet ontwikkelen gebaseerd op businessseisen waaruit je kunt afleiden wat Defensie met IT wil bereiken.

¹ HDBV rapport "op weg naar grensverleggende IV/ICT defensie" v4.0 19/8/2014

² Rapport Twynstra Gudde Onderzoek verstoorte verhoudingen JIVC en OPS 30/2014

Het HLO heeft het karakter van een bestemmingsplan, vrij globaal, met sterk richtinggevende uitspraken die de optelsom van wensen van de business zijn. Verder bevat het HLO integrale verander- en migratieprincipes, ontwerp voor IT toepassingen, ontwerp voor IT infrastructuur en de uitgangspunten voor samenwerking met de markt. Op 30 april 2015 heeft de bestuursraad het HLO vastgesteld in de vorm van een "voorgenomen besluit".

Voor de realisatie van de in het HLO verwoorde visie is een belangrijk uitgangspunt genoemd namelijk Defensie kan dit alleen realiseren in (h)echte samenwerking met de markt³ en niet met de gangbare manier van outsourcen.

Op 18 december 2015 is in de BR het programmaplan goedgekeurd onder nadere voorwaarden voor het vervolg. De uitwerking van dat besluit naar het programma GrIT heeft echter niet geleid tot een gedeelde en geformaliseerde opdracht aan de opdrachtnemer van het GrIT project of het GrIT-team. Een opdrachtbrief ontbreekt.

Wel heeft de programmadirecteur een jaar later op 31 oktober 2016 een opdrachtformulering uitgewerkt maar wij kunnen niet vaststellen dat deze opdracht ook daadwerkelijk is verstrekt of heeft geleid tot een formele opdracht van de opdrachtnemer dDMO aan de programmadirecteur. Verder is er op 30 januari 2017 een formele aanwijzing gekomen van dDMO aan de programmadirecteur die zijn positie regelt en de bijbehorende rapportagelijnen maar deze bevat geen scherpe opdrachtformulering.

De hierboven beschreven gevolgde werkwijze heeft in de uitwerking geleid tot ruimte voor verschillende interpretaties bij de feitelijke uitwerking en inrichting van het programma. Genoemd zijn in dit verband onduidelijkheid over de scope en de prioriteitsvolgorde, ook in relatie tot de verbeteringen die gaandeweg binnen JIVC zijn doorgevoerd ("meer dan pleisters plakken"). De vraag "wat kopen we precies" bleef voor velen onduidelijk (diensten of bouwstenen). De inzichten en meningen bleven en zijn verdeeld over hoe samen te werken met de markt en wie welke (integratie)rol dan vervult. Er bleef onduidelijkheid over het zogenoemde non IT-deel en ook over wat het BIT nu precies bedoelde met inrichten van het programma in "brokken". De verwachtingen over wie de eerste jaren de implementatie zou doen (programma of lijn) is tot voorjaar 2018 niet eenduidig geweest. Daarna wel, namelijk de lijn.

3.2 Ad 2. Rollen en mandaten

Rollen zijn naar inzichten van velen onvoldoende goed doordacht en belegd en in de loop van het programma diffuser geworden en vergleden. Over de inrichting van het programma op bestuurlijk niveau zijn velen op hoofdpunten wel positief. Kritiek is er wel op de combinatie en veelheid van rollen van HBV:CIO, opdrachtgever, voorzitter

³ Defensie High-Level IT-ontwerp V 1.4.0 24/5/2015 Hfst 6 Samenwerking met de markt

programboard en later ook van de ITGB. Ook zijn er veel vragen over de rol van zijn adviseur. De rollen zijn onvoldoende/niet uitgewerkt in heldere mandaten (niet in het programma en ook niet tussen programma en de lijnorganisatie). Verder valt op dat meerdere kernspelers in eerdere rollen betrokkenheid hebben gehad bij de aanloop naar GrIT (heeft voor-en nadelen). In de loop van het proces is de formeel ingerichte besturing (waar alle partijen in vertegenwoordigd waren) steeds verder op afstand geraakt. De feitelijke sturing vond volgens velen steeds meer plaats in het kernteam en bij escalaties in de lijn door dDMO. De BR stond op afstand (werd tweemaandelijks bijgepraat en nam go/no-go besluiten ("voldongen feiten"). De ITGB, speciaal ingericht als voorportaal voor de BR, vervulde die rol niet in de ogen van velen ("een te nemen hobbel"). De verbinding met de BR was aanvankelijk geborgd door de voorzittersrol van SG/PSG, maar werd kwetsbaarder door de voorzittersrol te verschuiven naar de CIO, die met zijn adviseur in de praktijk steeds dichterbij en in het programma kwam te staan. De programboard vervulde niet de beoogde sturingsrol door onvoldoende beschikbaarheid en kwaliteit van informatie en door de onvoldoende gedeelde visie.

3.3 Ad 3. Checks & Balances

De bevindingen t.a.v. de visie, de rollen en mandaten en de gebrekkige formele uitwerking ervan, zijn een kwetsbare basis voor goede checks & balances. Toch zijn gedurende de looptijd van het programma veel kritische signalen geuit en veel kritische vragen gesteld. Meerdere mensen die zijn ingeschakeld en weer zijn vertrokken hebben kritische en bruikbare reflecties gegeven. Meerdere externe partijen zijn ingeschakeld om mee te helpen in het programma of om onderdelen te valideren. Het BIT en de ADR hebben adviezen gegeven. Alle interne spelers zaten steeds aan tafel. In opzet waren er checks & balances. De uitwerking van de QA op bestuurlijk niveau was onvoldoende. Ook de verwachting van de rol van de centrale staven als kadersteller en toetsers is niet eenduidig beleefd. In de ogen van velen hebben de checks & balances in de praktijk met name op bestuurlijk niveau per saldo niet goed gewerkt.

3.4 Ad 4. Sturing en Informatievoorziening

Een breed gedeeld beeld is dat de informatievoorziening vanuit het programmateam onvoldoende was om goed te kunnen besturen. De status van informatie was vaak onduidelijk. Er was een cultuur van mondeling bijpraten, een onvoldoende informatiestructuur en onvoldoende tijdige geformaliseerde rapportages voor de besturende organen. Er zijn vooraf bij de inrichting onvoldoende duidelijke afspraken gemaakt tussen het programmateam en de besturende organen over inhoud en kwaliteit van verantwoordingsrapportages. Op dit punt waren de checks & balances niet goed uitgewerkt. Tegelijkertijd constateren we dat er onvoldoende tijdig is ingegrepen of bijgestuurd op ad hoc informatie van vertrekkende mensen en adviezen van externe partijen. We constateren ook dat het beeld vanuit het programmateam (er was geen belangstelling/betrokkenheid) enerzijds en vanuit de staven en de lijnorganisatie anderzijds (geen toegang tot informatie) er een is van

wijzen naar elkaar (niet halen en niet brengen). Veelal worden geheimhouding, dislocatie, de onderlinge animositeit en de gebrekkige toerusting van het programmateam in dit verband genoemd als verklarende factoren.

3.5 Ad 5. Complexiteit en Toerusting

GrIT is groot, iets nieuws en complex. Bij de inrichting van het programma lijkt dat onvoldoende te hebben meegewogen bij de vormgeving. Het standaard aanwezige projectmanagement repertoire is gebruikt met als gevolg dat de organisatie, toerusting en bemensing van het programma te kwetsbaar is ingericht. De bemensing van het kernteam is op praktische overwegingen tot stand gekomen, niet op grond van doordachte en benodigde competenties voor zo'n complex programma met zoveel in- en externe afhankelijkheden. In het team is de goede kwaliteit van de technische kant gaan overheersen en is er keihard en met vele overuren gewerkt om invulling te geven aan wat zij zelf als hun opdracht zagen, hun droom het HLO realiseren. Een team met hoge werkdruk, gedislodeerd, dat het (al dan niet terechte) gevoel heeft zich voortdurend te moeten verdedigen heeft ook geleid tot "het zich afzetten tegen", "we leggen het nog een keer uit". Dit nog gekoppeld aan het gekozen geheime karakter van de aanbesteding heeft ertoe geleid dat transparante rapportage, effectieve communicatie en ruimte voor beïnvloeding kind van de rekening is geworden. Genoemd zijn al de vele rollen van de opdrachtgever/CIO/HDBV waardoor naast rolvermenging, bij de vele werkzaamheden ook de factor tijd en aandacht knelde om met afstand naar de werking van de procesgang te kunnen blijven kijken.

3.6 Ad 6. Cultuur, Tegenspraak en Nazorg

Vele malen hebben wij gehoord dat de cultuur van Defensie is gebouwd op loyaliteit, je vertrouwt je mensen en je staat voor je mensen. Dat is een groot goed met ook een achterkant, gebrek aan ruimte voor tegenspraak, elkaar niet echt aanspreken. Ook de hiërarchie binnen Defensie zou niet uitnodigend zijn voor tegenspraak. We hebben er kennis van genomen dat Defensie aan het versterken van een aanspreekcultuur programmatisch werkt. Tegelijkertijd hebben meerdere geïnterviewden t.a.v. het programma GrIT aangegeven dat het niet ingrijpen/bijsturen op basis van kritiek van buiten ook zijn oorzaak kan hebben in de overtuiging dan niet loyaal te zijn naar je mensen. Hoe dan ook, het echte goede gesprek voeren over persoonlijke verhoudingen is er in en om het programma GrIT niet echt van gekomen. Ook goede nazorg voor mensen die al dan niet vrijwillig het programma hebben verlaten, wordt door betrokkenen gemist.

3.7 Ad 7. Samenwerking, Verhoudingen en Dislocatie

Overheersend beeld is dat de samenwerking van het programmateam GrIT met de consortia beter was dan de samenwerking met intern Defensie. De dislocatie van het programma in Den Haag t.o.v. de lijnorganisatie in Utrecht is door velen

genoemd als een belangrijke oorzaak. Ook de eerdergenoemde gebrekkige informatievoorziening was beperkend voor goede samenwerking. Op meerdere vlakken ontbrak het aan goede verhoudingen als fundamentele basis voor goede samenwerking. Na het tweede BIT-advies, nadat de BR had besloten met één partij door te gaan, is in een "pressure cooker" onder externe begeleiding intensief samengewerkt om de open issues (governance, innovatie, stuurmechanismen en financiële afspraken) in te vullen. Deze intensieve periode van samenwerking is door de staven en de lijn als positief ervaren. Het kernteam heeft deze ingreep vooral ervaren als het opnieuw ter discussie stellen van eerdere besluiten en uitgangspunten. Het resultaat van deze impuls heeft niet geleid tot samen optrekken vanuit de Defensiegelederen in de richting van het consortium.

3.8 Ad 8. Aanbesteding en Geheimhouding

De aanbesteding is geheim verklaard (2.16 ADV), een zware rubricering. Desgevraagd blijken velen niet te weten hoe de besluitvorming hierover heeft plaatsgevonden. In de formele stukken die wij hebben is hier ook niets over te vinden. De effecten van dit besluit op de loop van het programma worden door vrijwel alle geïnterviewden als een zeer belangrijke oorzaak genoemd van de verwijdering tussen de staande organisatie van Defensie en het programmateam (legitimatie om informatie niet te delen). Ook nadat na de zomer van 2018 een consortium zich had teruggetrokken is de geheimhouding gebleven. De consortia, met grote teams, hebben zich aan alle eisen van geheimhouding geconformeerd en beschikten daardoor uiteraard wel over alle informatie. De consortia voelen zich qua gelijk speelveld correct behandeld door het kernteam. Wel is opgemerkt dat het zogenoemde non-IT-deel steeds verder uit beeld raakte en het TO-deel steeds dominanter werd en dat sprake is geweest van volatiliteit in eisen.

Na het tweede BIT-advies heeft de landsadvocaat, desgevraagd, advies gegeven over de aanbestedingsrechtelijke en contractuele risico's. Belangrijke risico's waren dat het ontbrak aan een overkoepelend team dat de leiding had over de dialooggesprekken en dat naast techniek ook kennis moest worden ingebracht op de domeinen juridisch, personeel en financieel. Een en ander heeft geleid tot de ingreep tot de al genoemde pressure cooker in september 2018. De beoogde integrale aanpak van de aanbesteding is niet gerealiseerd. De gegroeide kloof tussen de staande organisatie en het programmateam is met deze interventie niet overbrugd.

3.9 Ad 9. Sociaal Flankerend Beleid en Medezeggenschap

De BR-besluiten van 18 december 2015, waarbij het programmaplan onder voorbehoud is goedgekeurd, hadden ook betrekking op de voorgenomen reorganisatie van JIVC/OPS. Daarbij is ook besloten dat de kosten van sociaal flankerend beleid niet langer gefinancierd werden vanuit een centraal budget. Daarmee werd D JIVC vol verantwoordelijk voor de gevolgen van beide besluiten, dus ook voor de personele en financiële gevolgen van het programma GrIT. Ook is

D JIVC de verantwoordelijke bestuurder voor de medezeggenschap. Kernpunt voor de medezeggenschap is op welk moment in het besluitvormingsproces van GrIT de medezeggenschap effectief invloed kan uitoefenen. Omdat GrIT (samenwerken met de markt) ook op dit punt nieuw is, zijn er nieuwe spelregels in ontwikkeling. Wij weten niet of dit proces tot afronding is gekomen. Niet alleen de spelregels waren nog onduidelijk voor de medezeggenschap. Dit gold ook voor de veranderstrategie die niet als eenduidig is ervaren.

3.10 Ad 10. BIT-toetsen

Er zijn drie BIT-toetsen geweest. Voorafgaand aan de eerste BIT-toets heeft de defensie CIO zijn eigen oordeel op het programmaplan gegeven⁴. Op hoofdlijnen worden onder meer de volgende risico's benoemd:

- De programmaplanning is optimistisch en zonder reservering voor uitloop en tegenslag.
- Het is onduidelijk of het beheer van de nieuwe op te leveren onderdelen door het programma of de lijn gebeurt.
- De migratiestrategie is onvoldoende duidelijk en het terugbrengen van het aantal bestaande applicaties is buiten de scope van het programma geplaatst, ook is er voor het migratiespoor geen planreeks beschikbaar in het Defensie-IT plan. Uitloop van de migratie leidt tot doorlopende beheerkosten van "oud" naast de kosten van "nieuw".
- Een solide kostenraming ontbreekt, de businesscase kent een hogere raming dan het door de Bestuursraad gegeven kader "binnen bestaande IT budgetten".
- Veel succesfactoren liggen buiten het programma, de randvoorwaarden voor het programma moeten nog nader worden uitgewerkt en het is niet duidelijk welke partijen daarvoor verantwoordelijk zijn.

Toch geeft de CIO akkoord op het ingang zetten van de BIT toets.

De eerste BIT-toets in 2016 benoemt met name de risico's van de keuze voor een hoofdaannemer, het ontbreken van een oplossingsrichting voor de huidige IT-problemen en het ontbreken van de benodigde middelen; budget, capaciteit en regieorganisatie. Het BIT lijkt aan te sturen op verkaveling langs clusters van applicaties in plaats van een integrale aanbesteding van de IT-infrastructuur.

Een deel van de punten was ook al door de CIO aangedragen en hebben kennelijk niet geleid tot aanpassingen in de stukken die het BIT heeft ontvangen. Defensie respondeert op het BIT-advies met het belang van integratie en dus één leverancier/hoofdaannemer en zet de andere punten in algemene termen in het proces weg met als lijn dat daar al in is voorzien of binnenkort is geregeld.

⁴ CIO oordeel programmaplan GrIT 2-2-2016 BS20160001866

Het is in de ons beschikbaar gestelde stukken onduidelijk of dat antwoord naar de Tweede Kamer ook daadwerkelijk tot interne aanpassingen aan het programma en haar randvoorwaarden hebben geleid.

De tweede BIT-toets van 30 april 2018 is uitgevoerd in de periode oktober 2017 tot eind februari 2018. Het BIT-team ervoer veel tegenwerking van de Defensiekernspelers in en om het programma. Het verkrijgen van informatie is in die periode door het BIT-team als moeizaam ervaren, de geheimhouding leek onnodig zwaar en maakte de samenwerking ingewikkeld.

De conclusies van die tweede toets zijn ingrijpend en opvolging ervan heeft vérstrekkende gevolgen voor de programma-opzet met haar focus op IT-infrastructuur i.p.v. applicaties, de wijze van migreren, aanbesteden en contracteren en de tot nu toe gevolgde integrale benadering die moet worden losgelaten. Toch heeft Defensie in de reactie aan de Tweede Kamer min of meer alle aanbevelingen overgenomen. Dit vergde forse aanpassingen die het programmateam voor problemen stelde. Ook de Landsadvocaat heeft een advies gegeven en daarbij de impact ervan duidelijk benoemd. De bestuurlijke ingreep was de opdracht o.l.v. PWC om via een integrale pressure cooker sessie de open issues in te vullen. Hieraan is door velen hard en enthousiast gewerkt, doch het resultaat daarvan heeft een onvoldoende zichtbare uitwerking gekregen in het programmateam.

Eind 2018 rijst de vraag of het programma nu invulling heeft gegeven aan de adviezen uit de tweede BIT-toets. Op verzoek van hDBV wordt aan de ADR gevraagd onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de aanbevelingen uit eerdere BIT adviezen zijn verwerkt.

In haar rapport van 20 december 2018⁵ schrijft de ADR "de meeste aanbevelingen BIT zijn of worden op korte termijn verwerkt (Stand van zaken 18-12-2018). Van de vier BIT aanbevelingen scoren "Koppel de opdracht voor nieuw werk aan feitelijk succes van de leverancier" en "Creëer in het contract een optie om andere leveranciers te introduceren" groen en scoren "verdeel het werk in kleinere brokken" en "rond reorganisatie JIVC af & maak regieorganisatie operationeel" oranje. De migratiestrategie is nog onduidelijk met betrekking tot geld, personeel en planning. Daarbij geeft de ADR een opsomming van zaken die nog moeten gebeuren en een aantal adviezen die de communicatie met het BIT betreffen. Er is geen contact geweest tussen de ADR en het BIT over deze opdracht en het rapport.

Over de derde BIT-toets zijn de beelden divers. In de nauw in en bij het programmateam betrokkenen is het overheersende beeld dat het BIT-team het (nog steeds) niet goed heeft begrepen, zich niet echt inhoudelijk wilde verdiepen door werkbezoeken e.d. en met haar advisering het programma heeft geschaad. Met name het punt over de opdeling in "brokken" leidt tot wederzijds onbegrip.

⁵ Second opinion contractvoorwaarden GrIT, 20-12-2018 kenmerk2018-0000228549

De informatiestroom naar het BIT-team is bij de voorbereiding van de derde toets beter gegaan dan bij de tweede toets. Het BIT-team heeft ook meer gewerkt o.b.v. concrete vragen naar stukken dan daarvoor het geval was geweest. Toch speelde hier de geheimhouding een belemmerende rol. Er moesten speciale Defensie pc's gebruikt worden, ramen afgeplakt e.d.

Het BIT-team zelf ervoer veel druk op het tempo van de derde BIT toets. Toch waren veel stukken nog concept. De indruk bestond dat de Defensielijn was gericht op zo snel mogelijk afsluiten van het contract en alle openstaande punten in het proces wegzetten.

Het BIT-management heeft om een gesprek gevraagd met de SG. De insteek was een winstwaarschuwing af te geven naast het feit dat er ook positieve punten te benoemen waren. Over dit gesprek is er een volstrekt verschillende beleving op bestuurlijk niveau over de strekking van het te verwachten advies. Aan Defensie-zijde was het beeld dat het goed zou komen. Aan de kant van het BIT was het beeld dat er een fikse waarschuwing is gegeven, ook al waren er stukken op onderdelen wel goed. Het vervolg is bekend: pauzeknop en heroverweging.

4 Conclusies

De conclusies die wij hierna formuleren zijn gebaseerd op de hiervoor beschreven bevindingen op basis van de documentatie en de persoonlijke aantekeningen van een veertigtal gesprekken. Het is ons oordeel en richt zich op de governance. Wij benadrukken nogmaals dat wij geen oordeel hebben gevormd over de kwaliteit van het werk dat in het project is opgeleverd.

Referenties voor ons oordeel zijn enerzijds gangbare inrichtingseisen voor vergelijkbare programma's als GrIT en anderzijds de gedragscode van Defensie (verbondenheid, veiligheid, vertrouwen, verantwoordelijkheid) en de kernwaarden voor leiderschap bij het rijk (samenwerken, integriteit, reflectie).

Wij volgen bij de conclusies zoveel mogelijk de ordening die we hiervoor bij de bevindingen hebben gebruikt.

1. Er was weliswaar een inspirerende visie, maar deze visie is onvoldoende uitgewerkt en liet te veel ruimte voor eigen interpretatie. Signalen hierover hebben niet geleid tot nadere gedeelde besluitvorming. Er is nog steeds geen gemeenschappelijk beeld over de gewenste oplossing die GrIT voorstaat. De rol van de behoeftesteller (CDS) als senior user is na het HLO onvoldoende zichtbaar geweest in het programma.
Het eigenaarschap van GrIT is ten onrechte niet expliciet bij een lid van de bestuursraad (BR) gelegd, maar bij de BR algemeen. De BR is op te grote afstand geraakt om effectief te kunnen sturen op de onderliggende dilemma's. Door de CIO als opdrachtgever aan te stellen, heeft de BR zijn belangrijkste onafhankelijke adviseur buitenspel gezet. Verder zijn wij van oordeel dat de ITGB niet de voorportaalfunctie heeft vervuld, die wel was beoogd.
2. Rollen en mandaten zijn onvoldoende doordacht, niet goed uitgewerkt en te vaak diffuus gebleven. De directie ophanging van het programma onder dDMO maakt geen scherpe keuze mogelijk tussen de Defensiebrede belangen van de going concern en de eisen die vernieuwing in deze omvang stelt aan de samenhang tussen IT, Financiën, Personeel in een nieuwe samenwerking met de markt. Opzet en werking van de programmastructuur maakt onvoldoende gebruik van rollen tussen staf- en lijnorganisatie en bevat geen uitwerking en vastlegging van ieders afzonderlijke rol en bijdrage aan het geheel.
3. De functie van CIO was/is binnen Defensie een combi van HDBV en CIO. Dat is ongewenst. Het creëert onduidelijkheid vanuit welk belang gesproken wordt, het indiceert een te beperkte rol van de CIO en werkt beperkte (tijds)invulling van beide functies in de hand gelet op de omvang van de portefeuilles.
4. De sturende werking van de programboard op voortgang, tijd, geld en dilemma's was onder de maat. Er is niet gezorgd voor een goede informatiestructuur, tijdige geformaliseerde projectrapportages en ook niet

voor een stevige inrichting van de QA. Daarmee was er ook onvoldoende gestructureerde informatiebasis voor sturing op een hoger dek.

5. De programma-organisatie was onvoldoende toegerust om zo'n complexe en vernieuwende opdracht uit te voeren. Bij de bemensing is onvoldoende gelet op benodigde competenties. Een onvoldoende uitgewerkte rol is ook die van de centrale staven tussen helpen met kaderstelling en kritisch toezicht. Regie op inhuur van externen gebeurde onvoldoende uit overzicht, maar op verschillende managementniveaus vanuit eigen behoefte. De daarmee ingekochte producten/resultaten droegen te vaak niet bij als een stuk van dezelfde puzzel. De overigens noodzakelijke dislocatie van het programma t.o.v. JIVC heeft hierbij een negatieve invloed gehad.
6. Kritiek op het programma heeft niet/onvoldoende geleid tot een constructieve dialoog en bijsturing. Tegenspraak stond min of meer gelijk aan tegenwerking. Verschillende externe partijen/personen hebben op meerdere momenten (al dan niet op schrift) serieuze bedenkingen geuit over de kwetsbare toerusting van het programma. Die signalen hebben de top niet bereikt en/of er is niets zichtbaars mee gedaan.
7. De (vele) personele wisselingen in de top (van DMO) en in het programma hebben niet geleid tot een stabiel klimaat waarin het programma tot wasdom kon komen. Meerdere hoofdrolspelers hebben vanuit andere rollen een historie met het programma en met elkaar. Er wordt wel over elkaar gesproken, maar niet echt met elkaar. Onderlinge verhoudingen zijn in de loop van het programma verstoord/verziekt geraakt: tussen het programma en de staven, tussen het programma en de JIVC-lijn en tussen het management onderling.
8. Er is sprake van wisselende/onduidelijke eisen. Effect van adviezen hierover zijn niet/onvoldoende navolgbaar. De keuze voor geheimhouding speelt hierbij een grote rol en lijkt qua maatvoering niet goed doordacht in de doorwerking. Over de formele besluitvorming hiertoe leven verschillende beelden.
9. Medezeggenschap en bonden hebben invloed op de personele aspecten. Heldere kaders/spelregels hiertoe waren tijdens ons onderzoek nog in ontwikkeling en dus tijdens het programma nog onvoldoende uitgewerkt.
10. De samenwerking, informatiedeling en communicatie met het BIT is niet soepel verlopen. Er is veel wederzijds onbegrip ontstaan. Adviezen zijn onvoldoende diepgaand over en weer besproken. De bestuurlijke reactie op het tweede BIT-advies hebben het programmateam voor grote problemen gesteld. Inhoudelijk raakte het de koers van het programma. Dit verschil van inzicht is in de besturing niet opgelost. Bij de derde BIT-toets was de informatievoorziening beter gestructureerd, maar erg soepel liep het niet.

5 Aanbevelingen/ leerpunten

Voor het vervolg van GrIT en ook wel breder bruikbaar voor Defensie volgen hieronder wat Defensie van ons onderzoek kan leren. Zoals al genoemd bij de conclusies gaan wij uit van vrij algemeen bruikbare eisen voor het inrichten van een groot complex programma als GrIT wat betreft de structuurkant van de leerpunten. Voor de cultuurkant sluiten we aan bij leiderschapswaarden van het rijk en de gedragscode van Defensie.

Wat betreft de cultuur

De Defensie gedragscode kent vier basiswaarden. Verbondenheid, Vertrouwen, Veiligheid en Verantwoordelijkheid.

Verbondenheid,

"Ik werk samen, help anderen, sta open voor feedback en spreek aan".

Vertrouwen,

"Ik zorg dat mijn collega's en de samenleving op mij kunnen vertrouwen".

Veiligheid,

"Ik werk veilig. Onveilig of ongewenst gedrag maak ik bespreekbaar of meld ik".

Verantwoordelijkheid,

"Ik toon vakmanschap en neem verantwoordelijkheid in mijn werk".

Publieke leiders bij het rijk beschikken over de kernkwaliteiten zoals genoemd in de visie op publiek leiderschap:

Samenwerken

"de publieke leider brengt gedeeld leiderschap in praktijk, is gericht op het breder verband en niet uitsluitend op het eigen domein, zoekt actief de samenwerking en co-creatie en is daarbij in staat om zich te verplaatsen in verschillende perspectieven".

Integriteit

"de publieke leider werkt oprecht en bewust en dienste van het algemeen belang en de maatschappelijke opgaven en laat dat in het dagelijks handelen zien".

Reflectie

"de publieke leider beschikt over zelfinzicht en organiseert reflectie in het veld, met de wetenschap en de praktijk, en stelt vragen en bepaalt op grond daarvan koers en positie".

En dan nu de aanbevelingen/ leerpunten t.a.v. de cultuur:

1. Voer een systeem van start- en exitgesprekken in en doe er iets mee. Doe dat ook bij de start van het vervolg van GrIT in samenhang met het expliciteren van ieders rol en het uitspreken daarvan naar elkaar met de belofte elkaar daarop professioneel aan te spreken.
2. Organiseer dat alle bij GrIT betrokkenen van alle (besturings)niveaus op basis van dit onderzoek voor zichzelf opschrijven wat ze beter hadden kunnen doen tegen de achtergrond van de kernwaarden van Rijk en Defensie. En bespreek dat met elkaar.
3. Versterk het leiderschap in het bespreekbaar maken van interpersoonlijke verhoudingen en oplossen van slechte verhoudingen.
4. Organiseer ook in de toezichtrollen expertise om soft control te versterken en daarover zonnodig op een hoger dek te rapporteren.
5. Selecteer de juiste medewerkers qua expertise en qua samenwerkhouding.
6. Breng hygiëne in de besluitvorming, zorg voor breed gedragen opvatting over resultaat, stel eisen aan rapportages en nodig uit dilemma's hoger op te bespreken.

Wat betreft de structuur

7. Neem zelf als BR de touwtjes in handen en zorg voor duidelijke kaders, heldere mandaten, rolvaste en goed toegeruste bestaffing en werkwijze rondom de BR. De invulling van de inmiddels opengestelde vacature van CIO is daartoe een belangrijke sleutel. Werk de rollen uit van kadersteller(helper) en toezicht (criticaster). Expliciteer en bewaak de rol van de ITGB als voorportaal of hef het op.
8. Organiseer een bij het beoogde resultaat passende programmastructuur, werk de rollen expliciet uit, toets bij elke fase of de structuur en bezetting nog past en pas dit zonnodig aan.
9. Maak gebruik van geformaliseerde meet-en weegmomenten zoals die in de verschillende programmamanagementsystemen voor handen zijn.
10. Zorg voor voldoende budget en expertise om op alle niveaus de programmabesturing professioneel uit te voeren. Niet ongebruikelijk is om daartoe 10% van het programmabudget te reserveren.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde functionarissen

Rol irt GrIT	Organisatie
Politek verantwoordelijk	STAS
Lid BR	Defensie/PSG
Lid BR	CDS
CIO/gedelegeerd opdrachtgever	Nu TNO, was HDBV/CIO
Voormalig lid BR	Voormalig HDFC
Lid BR	HDFC
CIO/gedelegeerd opdrachtgever	Wvd HDBV/CIO
Opdrachtnemer	Defensie/DDMO
Opdrachtnemer	Defensie/plv DDMO
Programma Directeur	Defensie/DMO/GrIT
Adviseur	Extern
Directeur JIVC	Defensie/DMO/JIVC
Lid Program Board	HDFC
Lid Program Board	DMO/HF&C
Lid Program Board	DMO/HInkoop
Lid Program Board	DMO/HP&O
Lid Program Board	CDS/Plannen
Lid Program board	CDS/Plannen
Lid Program Board	HDP
Lid Program Board	HDBV/CIO-office
Inkoop/HTender office	Defensie/DMO/GrIT
Team Techniek	Defensie/DMO/GrIT
Team Techniek	Defensie/DMO/GrIT
QA/BIT manager – BIT3	Defensie/DMO/GrIT
Regie	Defensie/DMO/JIVC
Adviseur	PWC
Adviseur	PWC
Adviseur	Gartner
Adviseur	Landsadvocaat
Adviseur	Landsadvocaat
Voormalig deelprojectleider	Extern
Voormalig deelprojectleider	Defensie
Voormalig projectleider	I-interim
BIT-manager	BZK/BIT
QA/non-IT	Defensie
CEO	Consortium A
Accountverantwoordelijke	Consortium A
CEO	Consortium B
Accountverantwoordelijke	Consortium B
Vertegenwoordiger MC JIVC	JIVC
Vertegenwoordiger MC voor GrIT	JIVC

Bijlage 2 Documentenlijst Evaluatie Governance GrIT

Bij aanvang onderzoek ontvangen

- Rapport Op weg naar grensverleggende IT, v4.0 definitief, HDBV, 19 aug 2014
- Rapport Twijnstra, Gudde, Onderzoek JIVC en OPS, 30 mei 2014
- Rapport Forrester, ICT/IV Review, mei 2014
- Defensie High-Level IT-Ontwerp, V1.4.0 definitief, 24 april 2015
- Programma Grensverleggende IT, v2.4 definitief, 1 jan 2019
- CIO-oordeel programmaplan GrIT, HDBV, 2 feb 2016
- BIT-advies GrIT1 en reactie Defensie, 1 juni 2016
- BIT-advies GrIT2 en reactie Defensie, 30 april 2018
- BIT-advies GrIT3 en reactie Defensie, 24 juni 2019
- Notitie LA en gespreksverslag met LA – zorgen GrIT, 8 resp. 21 juni 2018
- Analyse Programma GrIT nav BIT3, Defensie, 14 mei 2019
- Overzicht correspondentie over GrIT met de Kamer, juni 2014 – juli 2019

Gedurende het onderzoek verstrekt

- Programmaplan Grensverleggende IT, v1.0a definitief, DMO, 21 dec 2015
- Programmaplan Grensverleggende IT, v2.0 definitief, DMO, 16 feb 2017
- Programmaplan Grensverleggende IT, v2.1 definitief, DMO, 19 okt 2017
- Programmaplan Grensverleggende IT, v2.3 definitief concept, DMO, 16 mei 2018
- Quickscan bestuurlijke processen Defensie, ABD Topconsult, jan 2013
- Evaluatie ITGB, ITGB, HDFC, 19 feb 2016
- Stroperigheid GrIT, BR, HDBV, 31 maart 2017
- Presentatie programma GrIT, AC, HDBV, 7 feb 2018
- Instellingsbeschikking IT Governance Board, SG, 3 sep 2014 plus Bijlage Lijst met vaste deelnemers en vervangers ITGB
- Instellingsbeschikking IT Governance Board, SG, 6 okt 2016
- Organogram Defensie en structuur van het programma GrIT, 2019
- GrIT-feitenoverzicht, Landsadvocaat, 1 aug 2019
- Onderzoeksrapport Second opinion contractvoorwaarden GrIT, ADR, 20 dec 2018
- Strategische kaart Defensie, Defensienota, 2018
- Verslag BR 150430
- Verslag BR 151218
- Verslag BR 160527
- Verslag BR 161007
- Verslag BR 170127
- Verslag BR 170407
- Verslag BR 170425
- Verslag BR 171117

- Verslag BR 171215
- Verslag BR 180406
- Verslag Program Board 181220
- Verslag Program Board 190425
- Agenda Program Board 150831
- Verslag AC 190207
- Verslag AC concept 190606

Verstrekt door

Risicomangement

- Conceptueel risicomodel V0.1, QA team, 20180824
Risicomangement nieuwe stijl. Eerste versie risico-overzicht in PPT

Behandeling in tweewekelijks risico-overleg programma GrIT

- Risico-overzicht GrIT - Ronde 201905B -input tbv risico-overleg GrIT V0.2 PPT versie, 20190415. Die in de loop van der tijd is geoptimaliseerd
- INPUT GrIT Ronde 2019-05, 2 april 2019, , tbv risicosessie 8 april 2019
Aanbiedingstekst zoals is gestuurd door secretariaat aan leden risico-overleg
De sessie van 8 april is vervolgd met een sessie op 15 april
Agv deze sessie is oa risico 80 toegevoegd en opgenomen in stukken aan PB
- Risicosessie GrIT Verslag en acties V0.1, Programmabureau GrIT, 20190415

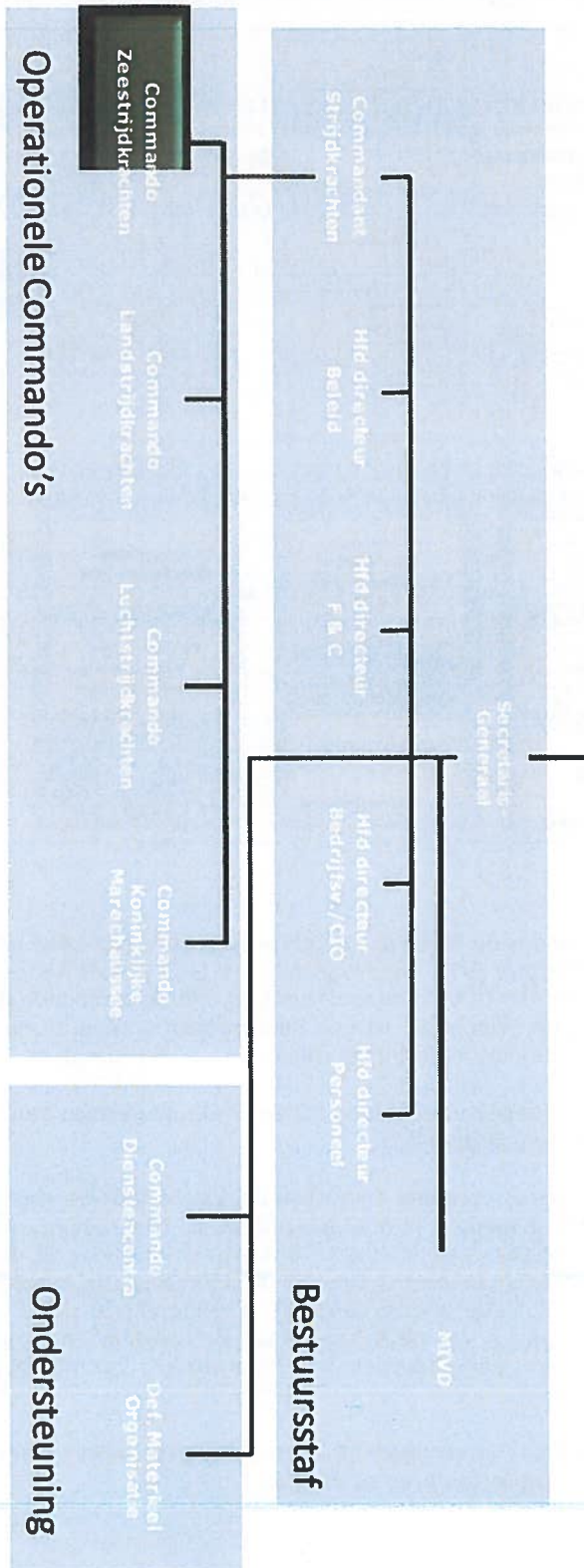
Stukken verstrekt aan Program Board 20190425 (maandelijks overleg)

- Risico-overzicht GrIT voor Program Board 25 april 2019, 20190415
Het overzicht in PPT dat ook in wekelijks directieoverleg ter tafel komt
- Samvat Risico's GrIT status 15 april tbv PB 26 april
Naast dit overzicht staan nog meer details in de Principle Tool Box (PTB). De PTB is het tool voor projectadministratie binnen Defensie
- Agenda en stukken Programboard GrIT op 25-04-2019 - beantwoording vragen nav risico-overzicht GrIT. Beantwoording van specifieke vragen van lid Program Board
- Agenda PB GrIT V0.1, 20190425
- Verslag PB GrIT V0.1, 20190425

QA BIT gerelateerd

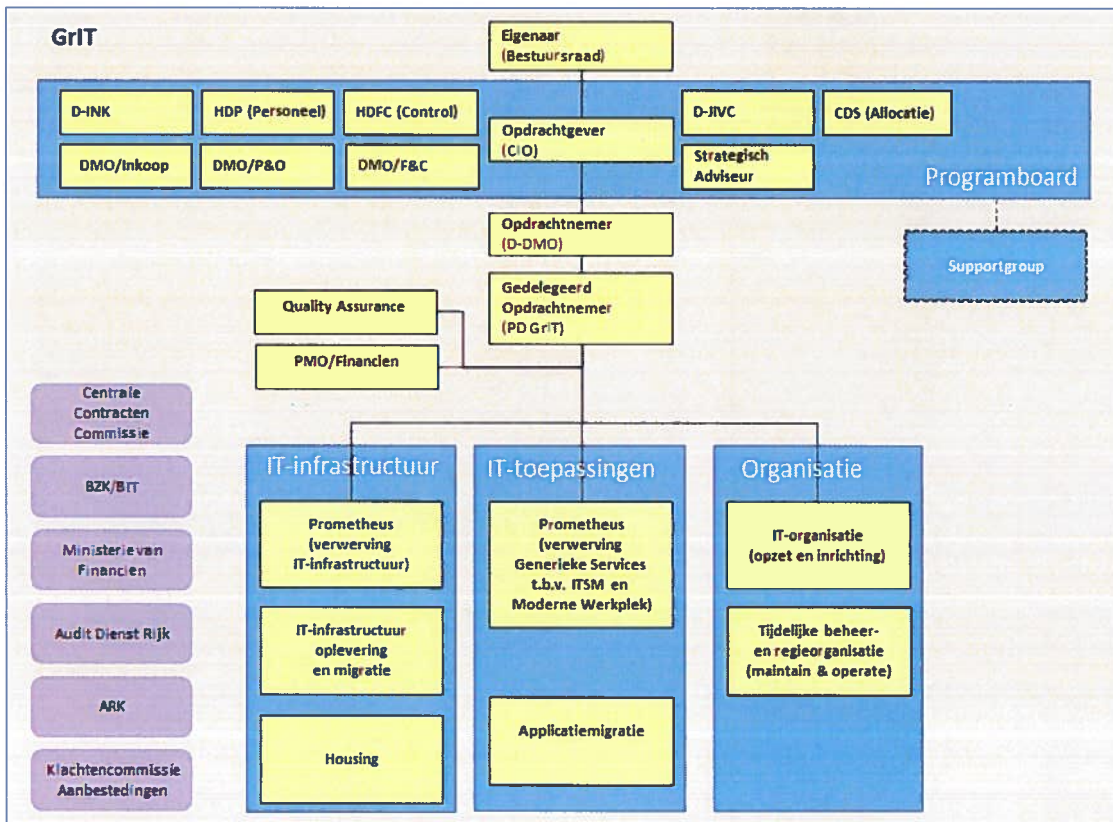
- Inventarisatie BIT-adviezen en toezeggingen_EML, 20181031
- GrIT QA BIT analyse tbv 3e BIT- DEF 1.0 - dd 30 okt 2018. Betreft de inventarisatie / overzicht van BIT adviezen 2 (en 1) incl andere correspondentie met de kamer. Deze inventarisatie is op initiatief van QA GrIT opgesteld met instemming van CIO office
- BIT 3 best practices voor BIT onderzoeken defensie, 22 juli 2019. Dit document is op eigen initiatief en obv ervaringen van de reviewbegeleiders opgesteld en verstrekt aan HDBV CIO office aangezien zij de primaire contacten hebben met BIT.

Bijlage 3 Organogram Defensie en de bestuurlijke inrichting van het programma GrIT



4 PROGRAMMA ORGANISATIE EN PROJECTEN⁶

In onderstaand schema is de programmaorganisatie van GrIT weergegeven.



Figuur 8 Programmaorganisatie

De opdrachtgever van het programma is de HDBV/CIO. Opdrachtnemer is D-DMO en de gedelegeerd opdrachtnemer is de programmadirecteur GrIT. De programboard GrIT stuurt het programma aan, onder voorzitterschap van de HDBV/CIO. In de programboard zijn de verschillende geledingen van de Bestuursstaf vertegenwoordigd. Uit de geledingen van de Bestuursstaf is tevens een Supportgroep samengesteld, die een rol heeft als klankbord en bij de *staffing*.

QA en Financiën zijn als staffuncties toegevoegd aan de PD GrIT. De projectstructuur kent een driedeling in IT Infrastructuur, IT Toepassingen en Organisatie.

Het realiseren van de IT-infrastructuur is verdeeld over twee deelprojecten: de verwerving (Prometheus) en de daarop volgende bouwfase in drie leveringen. IT-toepassingen kent eveneens een verdeling in een verwerving (Ares) en een realisatiefase. Tenslotte vindt onder de noemer organisatie eerst het ontwerp en de inrichting plaats van de beheers- en regieorganisatie en vervolgens de fase dat deze organisatie doorgroeit naar full operational capability eindigend met de formele overdracht aan de JIVC. Door het besluit op 19 juni jl. van de Bestuursraad is "Housing" in scope van GrIT gekomen. De verwerving van housing is een onderdeel van Prometheus; valt namelijk onder het Prometheus contract.

De samenhang tussen de deelprojecten is weergegeven in onderstaande figuur. Tevens zijn de noodzakelijke relaties tussen de deelprojecten kort beschreven.

⁶ Uit definitief concept programma[plan GrIT versie 2.3 16 mei 2018

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl

