



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Defensie
T.a.v. de minister, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-
Schouten
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
www.adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk
2021-0000277894

Uw kenmerk
BS2020026018

Datum 20 mei 2021
Betreft Definitief BIT-advies GrIT Blokken

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op vier realisatieblokken van het programma Grensverleggende IT (GrIT). De opdrachtgever van het programma is de secretaris-generaal van uw ministerie. Hieronder vindt u een korte beschrijving van deze blokken uit het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's.

Het programma GrIT streeft naar algehele vernieuwing van de IT-infrastructuur van Defensie. De vernieuwing moet het onder meer mogelijk maken om veilig samen te werken in snel wisselende verbanden en om deze IT-infrastructuur vergaand technisch te standaardiseren.

Eind 2020 is de GrIT samenwerkingsovereenkomst (hierna overeenkomst) met het consortium Athena getekend. Voor de uitvoering van het programma is een blokkenplanning opgesteld waarvan de blokken afzonderlijk kunnen worden afgeroepen. Defensie heeft de vrijheid om individuele blokken niet in uitvoering te geven.

De opdrachtverlening voor de realisatie van de blokken gaat in twee stappen. De eerste stap is het consortium vragen een projectplan¹ op te stellen. De tweede stap is het goedkeuren van dit plan. Dit is tevens de eerste mijlpaal van de realisatie van het blok. Op elk moment heeft Defensie de optie om, onder voorwaarden, de verdere uitvoering van het blok stop te zetten.

Defensie heeft ons ter toetsing alleen² de documentatie gegeven voor de drie blokken waarvoor op 27 januari 2021 de eerste stap voor opdrachtverlening is gezet. Het betreft:

¹ In het contract wordt dit het uitvoeringsplan genoemd.

² Het vierde blok, zijnde Defensie Mobile Network, valt daarmee buiten de toets.

- *Unified Communications*: het realiseren van een integraal platform om beveiligd te kunnen communiceren en samenwerken (voor voice, video en chat). De realisatiekosten³ hiervan zijn geraamd op €11,4 mln.
- *Operationele Compartimenten*: het realiseren van netwerkdiensten, virtualisatie en hardware voor de statische gebruiksomstandigheid. De realisatiekosten zijn geraamd op €1,3 mln.
- *Modules Ontplooid*: het modulair realiseren van IT-infrastructuur voor gebruik op missies en bij inbouw in voertuigen en schepen. De realisatiekosten zijn geraamd op €10,7 mln.

Het projectplan voor Operationele Compartimenten en het bijbehorend detailontwerp is de eerste mijlpaal binnen dit blok en kan als eerste naar verwachting vanaf 9 april 2021 door Defensie worden beoordeeld.

De toets is uitgevoerd tussen 27 januari 2021 en 25 maart 2021. De conclusie daarvan kan als volgt worden samengevat:

De samenwerkingsovereenkomst geeft Defensie de ruimte om te sturen op de bloksgewijze uitvoering van het programma GrIT. Daarnaast zet Defensie belangrijke stappen in de inrichting van de governance en de programmaorganisatie.

Wij maken ons wel zorgen over de scherppte bij de besluitvorming en opdrachtverstrekking van de eerste blokken. Defensie laat belangrijke elementen open bij de opdrachtverstrekking, waarmee een basis wordt gelegd voor een potentieel geschil. Bovendien kunnen zo binnen Defensie verschillende verwachtingen ontstaan over de toegevoegde waarde van de opgeleverde blokken.

Wij zien op dit moment geen inhoudelijke blokkades voor Defensie om de genoemde blokken in uitvoering te nemen, mits onze aanbevelingen opgevolgd worden.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

ZORGEN OVER SCHERPTE BIJ START OPDRACHTVERSTREKKING BLOKKEN

Wij zijn positief over de opvolging door Defensie van de aanbevelingen uit ons vorige advies⁴:

- De gesloten overeenkomst met het consortium legt de noodzakelijke basis voor een succesvolle samenwerking en biedt Defensie de flexibiliteit om blokken niet in uitvoering te geven als daar aanleiding voor is.

³ De realisatiekosten zijn overgenomen uit betreffend projectplan en betreffen alleen de kosten van de uren van het consortium.

⁴ BIT-advies [Grensverleggende IT 3^e vervolgoets](#), 14 oktober 2020.

- Binnen Defensie is een stuurgroep Digitale Transformatie geïnstalleerd van waaruit GrIT kan worden bestuurd in samenhang met andere grote IT-programma's zoals Foxtrot Ten en de aanstaande migratie van SAP.
- De interne uitvoeringsorganisatie voor het programma GrIT is grotendeels ingericht.

Daarmee wordt aan verschillende voorwaarden voor de start van de uitvoering van de overeenkomst voldaan. Gezien de lange aanloop begrijpen wij dat Defensie, en in het bijzonder bij het Joint IV Commando, nu echt van start wil gaan met het consortium.

Uit ons onderzoek blijkt dat er een dualiteit zit in de besluitvorming binnen Defensie en de feitelijke opdrachtverstrekking:

- Enerzijds heeft Defensie bij het verstrekken van de opdracht voor het opstellen van het projectplan van een blok de intentie om de uitvoering ervan samen met het consortium tot een goed einde te brengen.
- Anderzijds richt de besluitvorming en de opdrachtverstrekking zich niet op deze intentie, maar op de eerste mijlpaal van ieder van de drie blokken: het opstellen van een projectplan en het detail-ontwerp voor de uitvoering van het blok. Bij Defensie bestaat het beeld dat er dan – zonder consequenties – nog van alles is aan te passen.

Besluitvorming vindt plaats op basis van een partieel beeld van de opdracht (beperkt tot de eerste mijlpaal), terwijl er in feite een besluit wordt genomen over het opstarten van het totale blok. Gebrek aan scherpheid bij deze besluitvorming en opdrachtverstrekking kan op twee gebieden tot problemen in de uitvoering leiden: met het consortium (A) en binnen Defensie (B).

A. Wijze van opdrachtverstrekking blokken kan leiden tot geschil

De opdracht aan het consortium om te beginnen met de eerste mijlpaal voor de drie blokken is onvolledig en onvoldoende nauwkeurig beschreven. Vele algemene elementen voor de opdracht zijn reeds vastgelegd in de overeenkomst maar voor ieder blok geldt dat er ook blok-specifieke elementen zijn. Defensie laat belangrijke elementen daarvan open bij de opdrachtverstrekking. De argumentatie hiervoor is dat deze elementen worden beoordeeld bij de oplevering van het resultaat van de eerste mijlpaal (het projectplan), met als ultieme consequentie het stopzetten van de verdere uitvoering van het blok.

Wij zijn van mening dat de blok-specifieke elementen onderdeel moeten uitmaken van de initiële opdrachtverstrekking. Zoals de opdracht nu geformuleerd is, wordt potentieel de basis gelegd voor een toekomstig geschil.

De belangrijkste blok-specifieke elementen die ons inziens ontbreken in de opdrachtverstrekking zijn de volgende:

- De scope is in de opdrachtverstrekking niet volledig beschreven door Defensie. Het is niet 100 procent duidelijk wat de op te leveren resultaten zijn voor ieder van de drie blokken.

- De blok-specifieke wederzijdse taken en verantwoordelijkheden van het consortium en Defensie bij de uitvoering van ieder van de drie blokken zijn onvoldoende gedetailleerd benoemd in de opdracht.
- Te realiseren volumes, timing en kosten zijn onvoldoende precies geformuleerd in de opdracht.
- De onderlinge afhankelijkheid van ieder blok ten opzichte van andere blokken uit de overeenkomst is afwezig in de opdrachtverstrekking.

B. Besluitvorming blokken kan leiden tot uiteenlopende verwachtingen binnen Defensie

Het gebrek aan scherpheid in de opdrachtverlening kan ook leiden tot een verschil in verwachtingen binnen Defensie. De stukken, die ter besluitvorming voorlagen in de stuurgroep Digitale Transformatie, geven geen volledig beeld onder meer op de volgende punten:

- Voor de blokken Operationele Compartimenten en Modules Ontplooid geldt dat de realisatie geen direct bruikbaar resultaat oplevert voor de gebruikers van Defensie. Om ze dat wel te laten doen, moeten twee andere blokken voor applicatiemigratie aanvullend gerealiseerd worden. Deze informatie ontbreekt in de stukken.
- Het feit dat de aanvullende blokken nog niet in opdracht zijn gegeven betekent bijvoorbeeld dat Defensie minstens zes maanden later de Operationele Compartimenten in gebruik kan nemen dan in de besluitvormingsstukken wordt genoemd.
- De blok-specifieke activiteiten die Defensie zelf moet uitvoeren zijn niet inzichtelijk gemaakt in de stukken. Denk daarbij onder meer aan de 'inbouw' in voertuigen en schepen bij de uitrol van de Modules Ontplooid. Daarnaast zijn de werkzaamheden voor Defensie tijdens de aansluiting van de huidige infrastructuur op de nieuwe niet inzichtelijk.
- Voor de blokken Operationele Compartimenten en Unified Communications geven de stukken geen juist beeld van de financiële verplichting die gepaard gaat met de uitvoering van het blok. Het bedrag van de verplichting is slechts een fractie van de totale verplichting voor het blok.

Bovenstaande tekortkomingen leiden ertoe dat er binnen Defensie een verkeerd beeld ontstaat over resultaat, tijd, eigen inspanning en geld. Wij zijn van mening dat de interne kwaliteitsbewaking, de zogenaamde Quality Assurance rol van het programma, dit had moeten voorkomen.

ADVIES: BESEF DE VOLLE DRAAGWIJDTE VAN DE INITIELE OPDRACHT

Defensie moet zich realiseren dat het geven van een opdracht voor het opstellen van een projectplan niet vrijblijvend is, en daarnaar gaan handelen. Dat stelt eisen aan de opdrachtformulering, de besluitvorming en de kwaliteitsbewaking die daaraan voorafgaat. Er moet bovendien direct rekening gehouden worden met de consequenties voor de planning van gerelateerde blokken.

Voor de drie blokken adviseren wij intern een grondige review uit te voeren en de geconstateerde hiaten uit de opdrachtverstrekking weg te nemen alvorens het projectplan te accepteren. Hieronder werken we deze adviezen nader uit.

1. Besteed voor komende blokken expliciet aandacht aan consequenties opdrachtverstrekking

Bij het verstrekken van de opdracht voor het opstellen van het projectplan wordt de basis gelegd voor het gewenste resultaat. Dit is de eerste stap voor een goede samenwerking tussen Defensie en consortium bij de uitvoering van een blok. De besluitvorming voorafgaand aan deze opdracht is een belangrijke stap die door Defensie goed doordacht genomen moet worden. Dit betekent:

- Stel als Defensie zelf een besluitvormingsdocument én een scherp afgebakende opdrachtschrijving op. Neem in het eerstgenoemde document alle verwachte kosten mee, alle activiteiten die Defensie zelf zal moeten doen, geef de volledige context en kritieke pad planning aan.
- Vul in de voorbereiding de kwaliteitscontrole mechanismen zo in dat deze de besluitvorming en ook de opdrachtverstrekking beter ondersteunt.
- Zorg dat iedereen er kennis van heeft hoe de overeenkomst in de praktijk werkt.

2. Herstel tekortkomingen vóór acceptatie projectplan

Voor de drie blokken vormen het projectplan (en het detailontwerp) de eerste oplevering. Het is van groot belang dat hierin duidelijk de afspraken voor de uitvoering van het blok zijn geformuleerd. De tekortkomingen in de opdrachtverstrekking zullen in het projectplan op aangeven van Defensie door het consortium hersteld moeten worden.

3. Start tijdig besluitvorming op voor gerelateerde blokken

Voor de drie blokken is het van belang om gerelateerde blokken tijdig op te starten en de besluitvorming daarover voor te bereiden. Doe daartoe het volgende:

- Om de blokken Operationele Compartimenten en Modules Ontplooid daadwerkelijk in gebruik te nemen bij de defensieonderdelen, zal de migratie van de applicaties tijdig opgestart moeten worden. Deze migratie is ondergebracht in andere blokken binnen de blokkenplanning. Dit veronderstelt een tijdige besluitvorming en opdrachtverstrekking voor deze blokken. Bovendien veronderstelt dit inzicht in planning van de activiteiten die Defensie zelf uit moet voeren.
- De gerealiseerde blokken moeten overgedragen worden ter exploitatie. Hiervoor zullen tijdig de opdrachten verstrekt moeten worden om de projectplannen voor de exploitatiefase op te stellen.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum

20 mei 2021

Kenmerk

2021-0000277894

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan een effectieve samenwerking tussen Defensie en het consortium.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
wnd. Secretaris-directeur