



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen

Accountantsrapport Basisrapportage GrIT

Colofon

Titel	Accountantsrapport Basisrapportage GrIT
Uitgebracht aan	De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	29 september 2022
Kenmerk	2022-0000215119

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Inleiding—4

- 1.1 Groot Project Programma Grensverleggende IT (GrIT)—4
- 1.2 Korte omschrijving GrIT—4
- 1.3 Accountantsonderzoek—4
 - 1.3.1 Uitgevoerde werkzaamheden—5
 - 1.3.2 Reikwijdte—5
 - 1.3.3 Rapportage—6

2 Bevindingen—7

- 2.1 Governance van het programma—7
- 2.2 De programmabeheersing—7
- 2.3 Het financieel beheer—8
- 2.4 De kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—9

3 Verantwoording onderzoek—10

- 3.1 Werkzaamheden en afbakening—10
- 3.2 Gehanteerde Standaard—10
- 3.3 Verspreiding rapport—10

4 Ondertekening—11

1 Inleiding

1.1 Groot Project Programma Grensverleggende IT (GrIT)

De Tweede Kamer heeft op 11 februari 2021 het programma Grensverleggende IT (GrIT) aangewezen als groot project. De vaste Tweede Kamercommissie voor Defensie (hierna: commissie Defensie) is belast met de uitvoering van dit besluit. De Regeling Grote Projecten (RGP) beschrijft de wijze van informatievoorziening aan de Tweede Kamer tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het project en voorziet onder meer in het opstellen van een basisrapportage. In artikel 10 lid 4 van de RGP is aangegeven dat de basisrapportage vergezeld dient te gaan van een accountantsrapport.

De basisrapportage bevat de referenties voor de voortgangsrapportages die vanaf oktober 2022 ieder halfjaar aan de commissie Defensie worden gezonden. In artikel 10 lid 1a tot en met 1h van de RGP is aangegeven welke informatie in ieder geval in de basisrapportage moet worden opgenomen. De Tweede Kamer heeft conform de RGP in de uitgangspuntennotitie groot project GrIT (hierna: de uitgangspuntennotitie) en de gevoerde dialoog nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening.

1.2 Korte omschrijving GrIT

Defensie streeft met het programma GrIT naar vernieuwing van de IT-infrastructuur. Dit is verder uiteengezet in de daarvoor opgezette business case. De definitieve business case voor het programma GrIT is op 11 februari 2021 door de toenmalige Staatssecretaris van Defensie in zijn volledigheid ter vertrouwelijke inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt voor de leden van de Tweede Kamer. Het contract met het consortium dat de implementatie en exploitatie samen met Defensie voor zijn rekening neemt, is op 30 december 2020 ondertekend. Dit markeert het einde van de verwervingsvoorbereiding. Inmiddels zijn de initiatiedocumenten voor de eerste blokken door het Adviescollege ICT-toetsing (het voormalige Bureau ICT Toetsing) getoetst en zijn de blokken in opdracht gegeven.

1.3 Accountantsonderzoek

In de RGP, de uitgangspuntennotitie en de gevoerde dialoog zijn eisen gesteld aan de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk (ADR). Daarbij is onder meer opgenomen dat 'de ADR wordt uitgenodigd om op basis van de eisen in de Regeling en in de uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project'.

Dit voorstel is door de commissie Defensie geagendeerd voor haar procedurevergadering van 15 september 2022. In deze procedurevergadering is aangegeven het voorstel te agenderen voor het wetgevingsoverleg Materieel Defensie. Hier is voor gekozen om de samenhang met de basisrapportage GrIT te benadrukken, niet omdat er specifieke vragen over het onderzoeksvoorstel zelf worden verwacht. Het wetgevingsoverleg is gepland op 7 november 2022.

Omdat Defensie de basisrapportage net vóór 1 oktober 2022 naar de Kamer stuurt zou dit betekenen dat dit accountantsrapport pas geruime tijd later ter beschikking komt. Wij kiezen er daarom voor dit accountantsrapport van het conform het voorstel uitgevoerde onderzoek toch gelijktijdig met de basisrapportage naar de Kamer te laten versturen.

Indien uit de behandeling van het voorstel in het wetgevingsoverleg en de besluitvorming over het voorstel nog wijzigingen voortkomen, zullen wij de consequenties daarvan voor onze werkzaamheden en ons rapport bezien.

In paragraaf 1.3.1 gaan we in op de conform dit voorstel uitgevoerde werkzaamheden.

1.3.1 Uitgevoerde werkzaamheden

Om de commissie Defensie in staat te stellen haar controlerende taak adequaat uit te voeren is het van belang dat de informatieverstrekking over GrIT actueel, tijdig, consistent, volledig en juist plaatsvindt en voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de RGP en in de vastgestelde uitgangspuntennotitie. Wij hebben bij de uitvoering van onze werkzaamheden dan ook aandacht besteed aan de totstandkoming en inhoud van de in de RGP en uitgangspuntennotitie gevraagde in de basisrapportage op te nemen informatie. Hier is ook rekening gehouden met de toezeggingen in de Kamerbrieven van de bewindspersonen naar aanleiding van de uitgangspuntennotitie en de aanvullende vragen vanuit de commissie Defensie.

Conform ons voorstel hebben wij de volgende onderwerpen onderzocht:

- i. De governance en regie van het programma;
- ii. De programmabeheersing (scopebeheer, beheer van de blokkenplanning, risicomanagement en kwaliteitsmanagement);
- iii. Het financieel beheer (waaronder de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, de risicoreservering, het budget- en begrotingsbeheer en het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing);
- iv. De kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Wij geven geen oordeel over de financiële verantwoording over het jaar voorafgaande aan de basisrapportage. Het onderzoek met betrekking tot de basisrapportage is gericht op de opzet en het bestaan van de hierboven genoemde onderwerpen. Het functioneren daarvan zal aan bod komen bij onze werkzaamheden in het kader van de voortgangsrapportages.

1.3.2 Reikwijdte

De werkzaamheden met betrekking tot het onderzoek naar de basisrapportage GrIT kent de volgende beperkingen:

- Bijlage 1 bij het Voorstel van Werkzaamheden vormt het uitgangspunt van ons onderzoek. Wij hebben ons beperkt tot de hierin vermelde overeengekomen werkzaamheden.
- Tijdens ons onderzoek naar de basisrapportage hebben wij ons conform bijlage 1 van het Voorstel van Werkzaamheden gericht op de inrichting van de beheersing rondom het Programma GrIT. Het daadwerkelijk functioneren van de beheersing binnen Defensie en het consortium Athena is object van onderzoek bij het onderzoek naar de voortgangsrapportage.
- Wij hebben geen inhoudelijke of technische toets uitgevoerd op de opzet of werking van de IT.

1.3.3 *Rapportage*

Over de uitkomsten van dit onderzoek rapporteren wij in de vorm van dit rapport van feitelijke bevindingen. Wij hebben onze bevindingen per onderzocht onderwerp uit paragraaf 1.3.1 weergegeven. Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in dit rapport opgenomen. Wij zijn uiteraard bereid de bevindingen aan uw commissie toe te lichten.

Met deze rapportage wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordeling-, of andere assurance-opdracht wordt uitgevoerd. In de rapportage worden daarom enkel de feitelijke bevindingen vermeld. Er wordt geen uitspraak gedaan over wat de betekenis is van deze informatie voor de basisrapportage in zijn totaliteit.

2 Bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen die volgen uit de werkzaamheden die beschreven zijn in het voorstel van werkzaamheden (zie paragraaf 1.3.1).

In de volgende paragrafen worden de bevindingen per onderwerp beschreven.

2.1 Governance van het programma

De governance en programmastructuur zijn ingericht. De gezamenlijke governance van Defensie en consortium Athena is vastgelegd in het bedrijfsvoeringsplan. Naast de beschrijving van de gezamenlijke governancestructuur is ook de overleg- en besluitvormingsstructuur beschreven in de hierboven benoemde stukken. Het consortium Athena is van operationeel en architectniveau tot en met het topperleg opgenomen in de governancestructuur.

De samenwerkingsovereenkomst beschrijft de basisafspraken, de rapportage- en compliance verplichtingen en de overlegstructuur. Veel van de ondersteunende documenten die deze afspraken nader uitwerken zijn nog werkdocumenten. Defensie geeft aan deze documenten in 2022 verder te formaliseren. Wij gaan de opvolging hiervan bij ons onderzoek naar de voortgangsrapportage monitoren.

2.2 De programmabeheersing

Scopebeheer

De scope van het programma en de bijbehorende uitgangspunten en randvoorwaarden zijn beschreven en vastgelegd in de business case. De scope bevat zowel de realisatie- als transitiefase (inclusief inhuur) en de geraamde exploitatiekosten voor 10 jaar zoals in de business case uiteen is gezet. De rol van het consortium en Defensie zijn beschreven. Defensie heeft een geüniformeerd proces met uniforme documenten en een reviewproces ingericht en beschreven met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarbinnen gaat de besluitvorming via de ingestelde overleggen en mandaten. De relaties tussen de beheeraspecten tijd, geld en risico's worden inzichtelijk gemaakt in de stoplichtrapportages. Deze rapportages worden tweemaal per week bijgewerkt door de projectleiders en wekelijks besproken in het kernteamoverleg. Voor afwijkingen van de scope is het wijzigingsproces ingericht.

Het programma GrIT heeft raakvlakken met andere IT-programma's. De stuurgroep Digitale Transformatie¹ bewaakt de samenhang met andere grote IT-programma's. De vaste leden van de stuurgroep Digitale Transformatie zijn de leden van de Bestuursraad, de CIO, D-DMO en de D-JIVC.

Beheer van de blokkenplanning

Er is een (blokken)planningsproces ingericht. De voortgang van de blokkenplanning wordt wekelijks besproken in het operationeel programmateamoverleg en het kernteamoverleg. De voortgang van de blokken is weergegeven in een dashboard. Per blok is beschreven wat functioneel en technisch opgeleverd dient te worden.

De blokkenplanning is zo opgezet dat de te realiseren blokken een beperkte afhankelijkheid kennen. De eventuele onderlinge relaties en afhankelijkheden tussen

¹ De stuurgroep Digitale Transformatie stuurt de digitale transformatie van Defensie aan, borgt de samenhang, neemt besluiten over de verdeling van schaarse capaciteit en neemt besluiten met een grote (financiële) impact.

de blokken en huidige IT (welke niet noodzakelijk op het kritieke pad hoeven te liggen) worden per blok uitgewerkt.

De referentie blokkenplanning wordt periodiek geactualiseerd. Voor de actualisatie vindt brede afstemming plaats binnen Defensie en met Athena.

Capaciteit in relatie tot de blokkenplanning

Defensie heeft maatregelen getroffen om te borgen dat de personele capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) voldoende is om de (blokken)planning te behalen. Zo besteedt Defensie aandacht aan vacaturemanagement en om- en bijscholing zoals in de met de Tweede Kamer gedeelde business case opgenomen is. Voorbeelden hiervan zijn het future fit programma, ambitiegesprekken en opleidingstrajecten.

Bij de beoordeling van de benodigde personele capaciteit voor de blokken door Defensie wordt de gezamenlijke capaciteit van Defensie en het consortium Athena in ogenschouw genomen. Deze gezamenlijke personele capaciteitsessies moeten de benodigde kwaliteit en kwantiteit van de kennis borgen. Bij de overdracht naar de ter beschikking stelling van de blokken wordt geborgd dat altijd defensiemedewerkers zijn opgeleid zodat zij de specifieke producten kunnen (blijven) beheren. Ook worden aanvullend medewerkers van het consortium opgeleid zodat gezamenlijk de IT-beheertaken kunnen worden uitgevoerd met de defensiemedewerkers. Wij zullen deze werkwijze monitoren tijdens ons onderzoek naar de voortgangsrapportage.

Risicomanagement

Defensie heeft de methode voor risicomanagement en risico-inventarisatie beschreven. Het risicomanagementproces is beschreven in een werkversie van een handleiding, waarin (o.m.) de risicobereidheid en -strategie zijn beschreven. Een bijlage met een RACI-matrix² hiervoor moet nog worden opgezet/opgenomen. Wij gaan in ons onderzoek bij de voortgangsrapportage na of de handleiding formeel is vastgesteld en of de RACI-matrix hierin is opgenomen.

Kwaliteitsmanagement

Er is een werkversie van een overall Quality Assurance plan dat de basis vormt voor het kwaliteitssysteem. Dit plan bevat het kwaliteitsbeleid en de rollen, taken en verantwoordelijkheden van afdelingen en functionarissen worden beschreven. De eerste tot en met vierde lijns-controles, -reviews en -audits worden in dit plan beschreven. Voor de opvolging van verbetermaatregelen wordt een gestandaardiseerde tool met workflow gebruikt. Wij gaan bij ons onderzoek naar de voortgangsrapportage na of het Quality Assurance plan formeel is vastgesteld.

2.3 Het financieel beheer

Calculatiemethoden en kostenramingen

De totstandkoming van de programmaraming is beschreven in de met de Tweede Kamer gedeelde business case. De procedure voor de periodieke actualisatie van de raming in de vorm van een draaiboek en werkinstructie zijn nog onder handen. Gedurende ons onderzoek naar de voortgangsrapportage zullen wij monitoren of de procedure wordt voltooid en vastgesteld.

Er is een deterministische raming opgesteld. Een probabilistische raming is niet opgesteld in de vorm van een Monte-Carlo analyse doordat de onderliggende kosten- en opbrengstenramingen alsmede planningen en risicodossiers geen volwaardige diepgang in de vorm van LTU-waarden³, kansberekening en (on)afhankelijkheid van posten kenden. De robuustheid van de business case is wel

² Overzicht met rollen en verantwoordelijkheden in het risicomanagementproces, RACI staat voor Responsible, Accountable, Consulted, Informed.

³ LTU-waarde staat voor Laagste, Top (meest aannemelijke) en Uiterste (hoogste) waarde

getoetst door middel van scenario-analyse. In de raming is rekening gehouden met risico's.

Risicoreservering

In de programmaraming is een risicoreservering opgenomen met gekwantificeerde benoemde risico's en percentages voor onbenoemde risico's. De regels en procedures voor het gebruik van de risicoreservering zijn vastgesteld in een instructie.

Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpassing

Bij de start van het programma bestond duidelijkheid over de (samenstelling van de) financiering van de investerings- en uitvoeringskosten. De geraamde programmakosten zijn budgettair ingepast in de rijksbegroting. De kosten voor het programma GrIT zijn niet rechtstreeks af te leiden uit de rijksbegroting. De kosten zijn terug te vinden in het Defensie Lifecycle Plan (DLP), dat op zijn beurt is opgenomen in het Defensiematerieelbegrotingsfonds als onderdeel van de rijksbegroting.

Binnen het proces van financiering en budgettaire inpassing wordt gebruik gemaakt van de gangbare financiële processen binnen het ministerie van Defensie.

2.4 De kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

Ten aanzien van de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie hebben wij vastgesteld:

- Dat de in de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie en de dialoog met de Tweede Kamer gevraagde informatie is opgenomen in de basisrapportage;
- De in de basisrapportage opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de financiële informatie.

Tijdens het opstellen van de basisrapportage zijn informele beheersmaatregelen en formele generieke beheersmaatregelen toegepast die borgen dat de basisrapportage op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand is gekomen. Wij hebben deze maatregelen kunnen reconstrueren. Om het totstandkomingsproces ook in de toekomst beheerst te laten verlopen en de continuïteit te borgen is het onze aanbeveling het proces verder te ontwikkelen.

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Werkzaamheden en afbakening

De basisrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Defensie. Het is onze verantwoordelijkheid om een rapport van feitelijke bevindingen bij de basisrapportage te verstrekken.

Om uitvoering te geven aan ons Voorstel van Werkzaamheden (2022-0000178421) hebben documentanalyses uitgevoerd en interviews gehouden ter verduidelijking, verificatie en aanvulling.

3.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400N "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden". Bij de uitvoering van deze opdracht zijn de onafhankelijkheidsvereisten van de Verordening inzake onafhankelijkheid en de ethische voorschriften die voor accountants gelden, in acht genomen.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. In dit rapport rapporteren wij de bevindingen op basis van de specifiek overeengekomen werkzaamheden; wij doen geen uitspraak over wat deze bevindingen voor het onderhavig object in totaliteit betekenen.

3.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, de Staatssecretaris van Defensie, is eigenaar van dit rapport.

Het rapport wordt uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het is de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruikers om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht dat zij zelf op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website. Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. Echter kan niet gegarandeerd worden dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet-beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

4 Ondertekening

Den Haag, 29 september 2022



Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00