



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Defensie
t.a.v. de staatssecretaris, de heer mr. drs. C.A. van der
Maat
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

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

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2023-0000547224

Uw kenmerk

BS2022032935

Datum

Betreft Definitief BIT-advies Grensverleggende IT

Geachte heer Van der Maat,

Uw minister heeft, mede namens u, het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een vervolgonderzoek uit te voeren naar het programma Grensverleggende IT (GrIT) van het ministerie van Defensie. De opdrachtgever van het programma is de Secretaris-Generaal van Defensie. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma Grensverleggende IT behelst een omvangrijke vernieuwing van een groot deel van de IT-infrastructuur bij Defensie. Eind 2020 heeft Defensie hiervoor een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het consortium Athena.

Budget voor realisatie en exploitatie tot 2030 is 3,2 miljard euro.

Conclusie

Defensie heeft sinds de ondertekening van het contract hard gewerkt aan het vergroten van de beheersing en daar goede stappen gezet. Desondanks is onze belangrijkste conclusie dat zij niet effectief ingrijpt op zwaar tegenvallende resultaten, want:

- A. Wijze van plannen leidt niet tot resultaat in nabije toekomst
- B. Verbeteringen in huidige IT-infrastructuur worden onvoldoende benut
- C. Gebrek aan sturing op de leverancier

Advies

Wij adviseren u om sterk inhoudelijk te gaan sturen op sneller resultaat. Doe dit door enerzijds de reeds ingezette positieve ontwikkelingen te versterken en anderzijds het programma te herzien op de volgende punten:

- 1. Verhoog materiedeskundigheid op niveau programmadirectie
- 2. Breng integraal beeld afhankelijkheden tot stand
- 3. Maak heldere keuzes en stel prioriteiten
- 4. Ga pragmatisch om met bouwstenen in de huidige IT
- 5. Stuur de leverancier op resultaat

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma. In de bijlage vindt u de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA GRIT

Het programma GrIT streeft naar algehele vernieuwing van een groot deel 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. Voor de uitvoering is een Samenwerkingsovereenkomst (hierna overeenkomst) gesloten met het consortium Athena.

De realisatiefase van het programma is gestart na het tekenen van de overeenkomst op 31 december 2020 en verdeeld in 43 blokken. De blokken zijn gegroepeerd in coherente clusters met thematische samenhang (bijvoorbeeld rondom security). De blokken verkeren in verschillende fase van uitvoering (nog niet opgestart, initiatiefase, ontwerp & bouw of exploitatiefase; zie bijlage 1).

De overeenkomst kent een aantal belangrijke stuurmiddelen:

- Een nieuw blok wordt pas in opdracht gegeven aan Athena na het behalen van een goed resultaat voor een eerder gestart blok.
- Defensie heeft de mogelijkheid om een blok niet, of niet geheel, in opdracht te geven aan Athena.
- Defensie heeft de mogelijkheid om een andere leverancier te introduceren voor de realisatie- of exploitatiefase van een blok.

Tot nu toe is 233 miljoen euro besteed, grotendeels aan de inzet van Athena. Circa een derde is voor het in aanbouw zijnde datacentrum. In de laatste voortgangsrapportage aan de Tweede kamer (maart 2023) is geraamd dat voor realisatie en exploitatie tot 2030 3,2 miljard euro nodig is.

De referentieplanning van het programma kent een gefaseerde indeling waarin de belangrijkste blokken, die met de hoogste toegevoegde waarde voor Defensie of die de grootste knelpunten oplossen, als eerste zijn opgenomen. Inmiddels is deze planning gewijzigd en zijn startmomenten en doorlooptijden van individuele blokken aangepast.

CONCLUSIE: DEFENSIE GRIJPT NIET EFFECTIEF IN OP ZWAAR TEGENVALLENDE RESULTATEN

De realisatiefase van het programma is nu ruim twee jaar onderweg. Door externe factoren bij de start van het programma, zoals de stikstofproblematiek en de coronapandemie, kon een aantal blokken later starten dan gepland. We zien dat Defensie geïnvesteerd heeft in de opvolging van de adviezen uit eerdere BIT-toetsen, bijvoorbeeld op het gebied van programma governance, betrokkenheid van de defensieonderdelen en meer aandacht voor integratie met de huidige IT. Ook zien we waardevolle CIO-oordelen op afzonderlijke blokken; een aantal van onze bevindingen heeft de CIO eerder ook onder de aandacht van het programma gebracht. Daarnaast pakt Defensie meer eigenaarschap door met een initiatiedocument per blok Athena formeel opdracht te geven tot het opstellen van een uitvoeringsplan.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen is er tot nu toe door Athena nagenoeg geen bruikbaar resultaat opgeleverd voor de defensieonderdelen en is er geen zicht op levering van toegevoegde waarde voor de defensieonderdelen in de nabije toekomst. Daarbij hebben we onvoldoende vertrouwen dat alle beoogde

resultaten aan het eind van de initiële looptijd van het contract door het programma behaald zullen zijn.

Defensie grijpt niet effectief in op deze zwaar tegenvallende resultaten. Het programma mist sturing op resultaat, inhoud en leverancier. We lichten dit hieronder toe.

A. Wijze van plannen leidt niet tot resultaat in nabije toekomst

Het lukt het programma voorsnog niet om resultaten te leveren conform planning. Op basis van het huidige inzicht in en de recente wijzigingen op de planning zien we het risico op aanvullende vertraging eerder toe- dan afnemen. Het gevolg is dat in de nabije toekomst niets wordt afgerond dat toegevoegde waarde levert voor de defensieonderdelen. We zien hiervoor de volgende oorzaken:

- Het ontbreekt aan overzicht en inzicht waardoor er geen goede planning gemaakt kan worden waarop tijdig en slagvaardig besluiten en maatregelen genomen kunnen worden bij veranderingen of tegenvallers. Er is geen integraal overzicht van:
 - De afhankelijkheden tussen blokken binnen GrIT en afhankelijkheden met onderdelen van de huidige IT
 - Wat er minimaal nodig is om tot een werkbaar resultaat te komen voor een blok
 - Wat het kritieke pad is om tot resultaten te komen voor de belangrijkste blokken binnen GrIT.
- De initiatiefase van een blok levert niet altijd tijdig in voldoende detail het benodigde inzicht op, wat een succesvolle start van de ontwerp- en bouwfase in de weg zit. Daarbij duurt deze fase met 30 tot 44 weken lang. De juiste kennis is niet altijd tijdig betrokken. Ook worden soms in een laat stadium eisen en wensen pas helder of verandert het inzicht in de bestaande situatie bij Defensie. Dit leidt tot het overdoen van eerdere stappen en tijdverlies.
- Er is ongefundeerd optimisme over de planning voor het vervolg:
 - In de herziene planning zijn doorlooptijden voor ontwerp- en bouwfase van opgestarte blokken drie tot vier keer langer dan initieel geraamd (zie bijlage 2). Dit inzicht lijkt te ontbreken niet alleen bij de leverancier, maar ook bij de programmadirectie. Met dit in het achterhoofd vinden we de onveranderde planning voor blokken die in 2023 met de uitvoering starten te optimistisch.
 - Er is onvoldoende ruimte voor uitloop in de planning om onvoorziene zaken op te vangen, zeker voor een programma van deze omvang en complexiteit.
 - Sinds kort is er inzicht in de voor GrIT benodigde capaciteit en kennishouders vanuit de interne IT-dienstverlener van Defensie, Joint IV Commando (JIVC). De toewijzing van deze medewerkers wordt steeds opnieuw met een horizon van drie tot zes maanden vastgesteld. Deze beschikbaarheid is ongeschikt aan operationele behoeften. Het moet uit de praktijk nog blijken of dit een oplossing is voor het gebrek aan voortgang.
- Defensie denkt het achterblijven van de voortgang te compenseren door meer blokken parallel te starten in plaats van de focus te richten op de afronding van lopende blokken tot echt bruikbare resultaten. Dit verhoogt echter de druk op de beschikbare capaciteit en het beperkt aantal kennishouders vanuit

JIVC, het vergroot het risico dat afhankelijke blokken op elkaar moeten wachten en het leidt vooralsnog niet tot een sneller resultaat.

B. Verbeteringen in huidige IT-infrastructuur worden onvoldoende benut

GrIT houdt (buiten enkele technologische actualisaties) vast aan het technisch ontwerp uit 2018, zonder pragmatisch rekening te houden met resultaten die ondertussen door doorontwikkeling van de huidige IT-infrastructuur beschikbaar zijn gekomen binnen JIVC.

Mede door de uitloop van GrIT is de huidige IT-infrastructuur op onderdelen verbeterd zodat deze meer aan de huidige eisen en wensen voldoet. GrIT heeft sterke raakvlakken en overlap met enkele van deze recente JIVC ontwikkelingen op het gebied van processen en Infrastructuur. Voorbeelden zijn: het Cyber 2.0 traject, het Basis Cloud Platform, ServiceNow JIVC met geactualiseerde beheerprocessen en de nieuwe standaard omgeving voor Hoog Gerubriceerde Informatie (HGI-Baseline).

De afweging of deze recente ontwikkelingen afdoende zijn, waarmee het GrIT blok niet of niet volledig nodig is, wordt niet expliciet gemaakt. De kennis om te besluiten over deze soms pragmatische keuze, wordt vaak te laat aangewend. In deze afweging neemt Defensie een onvoldoende sterke inhoudelijke positie in en laat zich te veel leiden door het technisch ontwerp en de keuze van Athena.

Hierdoor laat Defensie bovendien een kans liggen om de uit te voeren activiteiten door het consortium te beperken, doorlooptijden te verkorten en efficiënter gebruik te maken van schaarse eigen kennis en capaciteit.

C. Gebrek aan sturing op de leverancier

De klant–leverancier relatie is onderbelicht. Er is voldoende aandacht voor de zachte aspecten van de samenwerking en het partnerschap. Het ontbreekt echter aan resultaatgerichte sturing op de leverancier, met name op programmadirectieniveau, want:

- Het stuurmiddel uit de overeenkomst waarbij nieuwe blokken pas in opdracht worden gegeven na een goed resultaat, is nog maar beperkt toepasbaar. Een groot deel van de realisatieblokken is inmiddels geïnitieerd zonder dat er zichtbaar resultaat is geleverd. Hiermee is de intentie afgegeven deze met de leverancier uit te voeren.
- De mogelijkheid om een blok niet (of niet geheel) in opdracht te geven, lag voor de hand gezien de doorontwikkeling binnen JIVC zoals eerder benoemd bij bevinding B. Toch is deze mogelijkheid maar beperkt benut.
- Defensie laat de planning over aan de leverancier en zorgt niet zelf voor de bewaking van de integraliteit en haalbaarheid van de planning. Op blok- en clusterniveau wordt de inhoudelijke aansturing voor een belangrijk deel aan Athena overgelaten. We zien onvoldoende urgentie bij het consortium om er alles aan te doen om resultaten op te leveren.
- Defensie houdt Athena niet scherp en is onvoldoende kritisch op de uitloop van de planning, met als gevolg een gebrek aan oplevering van bruikbare functionaliteit. De Quality Assurance-functie van Defensie is sterk gericht op het proces (het tijdig gereed komen van documenten) en lijkt geen rol te hebben in het inhoudelijk beoordelen van grote afwijkingen. Bij afwijkende

inschattingen en plannings van Athena wordt onvoldoende kritisch doorgevraagd en bijgestuurd.

ADVIES: GA STERK INHOUDELIJK STUREN OP SNELLER RESULTAAT

GrIT is een uitzonderlijk groot technisch IT-programma met dito risico's. Om sneller tot bruikbare resultaten te komen adviseren we om de besturing van het programma GrIT geheel te richten op het tijdig bereiken van concrete, tastbare resultaten. Doe dit door enerzijds de reeds ingezette positieve ontwikkelingen te versterken en anderzijds het programma te herzien op de volgende punten:

1. Verhoog materiedeskundigheid op niveau programmadirectie

De programmadirectie moet zelfstandig in staat zijn om keuzes en prioriteiten die leiden tot snellere, concrete resultaten voor te stellen aan de Programmaboard; ook indien deze keuzes en prioriteiten niet de volledige instemming kunnen krijgen van Athena en/of niet geheel in lijn zijn met de wensen van de architectuurverantwoordelijken. Dit veronderstelt materiedeskundigheid van IT-infrastructuur bij de programmadirectie, deze moet dus dringend worden verhoogd.

2. Breng integraal beeld afhankelijkheden tot stand

Het beoordelen van plannings, het maken van keuzes en stellen van prioriteiten moet noodzakelijk gestoeld zijn op een integraal beeld van de afhankelijkheden tussen blokken die gerealiseerd worden in GrIT en/of bouwstenen van de huidige IT-infrastructuur. Het is onze aanbeveling dat Defensie dit beeld met grote urgentie tot stand brengt.

3. Maak heldere keuzes en stel prioriteiten

Vanwege capaciteitsgebrek is binnen Defensie inmiddels de stap gezet om prioriteit te geven aan de grote programma's boven diverse kleinere projecten. Deze aanpak vinden wij heel verstandig want dit legt de focus op het leveren van de meeste toegevoegde waarde. Binnen GrIT lijkt echter het tegenovergestelde te gebeuren: er worden veel blokken parallel opgestart en uitgevoerd zonder focus op wat prioriteit heeft. Dat patroon moet doorbroken worden.

Bepaal wat echt de hoogste prioriteit heeft voor de organisatie en maak dat ook af. Niet alle delen van het programma GrIT leveren evenveel toegevoegde waarde voor de defensieonderdelen of dragen evenveel bij aan het uiteindelijke doel van informatiegestuurd optreden. Onze aanbeveling is om heldere keuzes te maken en prioriteiten te stellen, ook als dit zou leiden tot het opschorten of beëindigen van lopende, niet-prioritaire blokken.

Het bepalen van keuzes en prioriteiten veronderstelt dat Defensie, anders dan nu het geval is, eigenaar is van de programmaplanning. Richt hiervoor een sterke (Programma Management Office) organisatie in met de juiste inhoudelijke kennis van Defensie en van de IT-infrastructuur, die de mogelijkheid heeft om kritisch tegenwicht te bieden aan de leverancier.

4. Ga pragmatisch om met bouwstenen in de huidige IT

Het GrIT technisch ontwerp dateert uit 2018, heeft nog steeds waarde, maar moet op onderdelen ook meegaan met de veranderende situatie. JIVC heeft in het kader van lifecyclemanagement doorontwikkelingen uitgevoerd op de huidige IT-infrastructuur. Daarmee zijn ook op bouwstenen die overlappen met GrIT aanzienlijke vernieuwingen doorgevoerd. Wij adviseren het programma GrIT om deze ontwikkelingen daar waar snelheidswinst te behalen is, te omarmen en gebruik te maken van deze bouwstenen, ook al zijn ze niet helemaal conform het oorspronkelijke technisch ontwerp.

5. Stuur de leverancier op resultaat

De overeenkomst met Athena voor het GrIT-programma is ingestoken als partnerschap. Op operationeel niveau dient binnen het programma uiteraard nauw samengewerkt te worden als partners, maar dit laat onverlet dat op (top)managementniveau Athena als leverancier behandeld en aangestuurd moet worden. Wij adviseren om binnen de kaders van deze overeenkomst kritischer te zijn richting Athena als leverancier en programmamanagerantwoordelijke. Let wel: dit betekent niet dat meteen het conflict opgezocht wordt, maar juist dat er effectiever een gedeeld belang wordt nagestreefd.

De uitvoeringsplannen die door Athena worden opgesteld bevatten doorlooptijden die soms stevig afwijken van de doorlooptijden in de overeenkomst, zonder heldere motivering. Ook op dit vlak adviseren we om vele malen kritischer te zijn richting Athena. Dat veronderstelt onder meer een kwaliteitsproces (Quality Control- en Quality Assurance-functie) bij Defensie die zich eerder in het totstandkomingsproces richt op de inhoud van uitvoeringsplannen en -activiteiten.

De planning ten tijde van de overeenkomst was in lijn met onze eerdere aanbeveling om de initiatie van blokken afhankelijk te maken van eerder bereikte resultaten. Defensie heeft dit principe in feite losgelaten. Er zijn nu dermate veel blokken parallel geïnitieerd dat dit stuurmiddel zijn effectiviteit in de realisatiefase vrijwel verloren heeft. Maak de initiatie van de resterende blokken en de opdracht tot realisatie van gestarte blokken weer afhankelijk van resultaten van lopende blokken.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen met dit advies een bijdrage te leveren, zodat het programma GrIT de gewenste resultaten voor de defensieonderdelen gaat opleveren.

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

w.g.

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage 1

Informatie over programma GrIT

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Grensverleggende IT (GrIT)
2.	Opdrachtgever	Secretaris-Generaal
3.	Startdatum programma	21 december 2015, startdatum realisatie 1 januari 2021
4.	Einddatum programma	2030
5.	Type programma	IT infrastructuur, processen, en (software) migratie
6.	Fase programma	Realisatiefase, status per blok op 1 maart 2023: <ul style="list-style-type: none"> • Nog niet opgestart: 13 • Initiatie: 15 • Ontwerp en bouw: 11 • Exploitatie: 1 • Defensie blok: 3
7.	Totaal budget	3,2 miljard euro per 31 december 2022
8.	Reeds uitgegeven per datum	233 miljoen euro per 31 december 2022
9.	Doelstelling	Algehele vernieuwing van een groot deel 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.
10.	Maatschappelijke/beleidsdoelstelling	Solide basis voor Informatie Gestuurd Optreden (IGO) door vervanging en vernieuwing IT
11.	Meetbare baten	Kwantitatieve baten: voorkomen oplopende kosten huidige IT, nieuwe en meer functionaliteit.
12.	Huidige technologie/architectuur	Divers
13.	Doeltechnologie/-architectuur	Divers
14.	Omvang systeem	n.v.t.
15.	Aantal gebruikers	68.000 werknemers van Defensie
16.	Belanghebbenden	Defensie (JIVC, defensieonderdelen) Athena
17.	Aanbesteding voorzien	Aanbesteding afgerond december 2020

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	12 januari 2023
3.	Start onderzoek	29 maart 2023
4.	Afronden onderzoek	26 juni 2023
5.	Datum concept advies	17 juli 2023
6.	Datum definitief advies	1 september 2023
7.	Eerder onderzoek	Vanuit het Adviescollege ICT-toetsing en haar voorganger BIT is vijf keer eerder over het programma GrIT geadviseerd. Van belang voor dit onderzoek zijn daarbij vooral: BIT-advies Grensverleggende IT (3e vervolgotoets) BIT-advies Grensverleggende IT: Blokken
8.	Onderzoeksmethode	Documentstudie en interviews.

Bijlage 2

Onderstaande tabel maakt de verandering in geplande doorlooptijd van realisatie van blokken (ontwerp & bouwfase) in maanden inzichtelijk.

In het overzicht worden alleen de blokken getoond waarvan ontwerp & bouw is aangevangen voor 1 maart 2023.

Blok-nummer	Bloknaam	Referentie planning 31-12-2020	Planning 25-4-2023	Afwijking
BR-01	Defensie Mobiele Netwerk	11	32	21
BR-10	Protected Core Netwerk	9	36	27
BR-14	Multi-Tenant DC LAN	6	27	21
BR-15	Private Cloud Platform	6	36	30
BR-16	Storage Services	6	27	21
BR-17	Infrastructure as a Code	6	27	21
BR-23	Information Exchange Gateway	10	20	10
BR-25	Twin DC	34	32	-2
BR-28	Operationele Compartimenten	12	10	-2
BR-29	Modules Ontplood	15	53	38
BR-36	Migratie Keep Applicaties HGI	12	26	14
BR-37	Migratie Keep Applicaties Ontplood	12	54	42

In bovenstaande tabel wordt duidelijk dat doorlooptijden ontwerp & bouw van opgestarte blokken significant (drie tot vier keer) hoger ligt dan in de referentieplanning van de overeenkomst is aangegeven. Dit inzicht lijkt niet alleen bij de leverancier te ontbreken maar ook op programmadirectieniveau binnen Defensie.