



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

ADR-onderzoek bij de vierde voortgangsrapportage GrIT

Definitief

Colofon

Titel	ADR-onderzoek bij de vierde voortgangsrapportage GrIT
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	11 april 2024
Kenmerk	2024-0000227784

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Groot project Grensverleggende IT (GrIT) en ADR—4
1.2	Korte omschrijving GrIT—4
1.3	Audit—4
1.3.1	Controleverklaring—4
1.3.2	Onderzoekswerkzaamheden—5
2	Controleverklaring—6
2.1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de historische financiële overzichten over de periode 1 januari 2023 tot en met 31 december 2023—6
3	Uitkomsten van ons onderzoek—9
3.1	Inleiding—9
3.2	Governance—9
3.2.1	Governance niet optimaal benut; vertraging integrale besluitvorming—9
3.2.2	Gebrek aan communicatie over voorgenomen wijzigingen governance—10
3.3	Projectbeheersing—10
3.3.1	Risicomanagement onvoldoende ondersteunend—10
3.3.2	Interne naleving gedragskader vindt onvoldoende plaats—11
3.3.3	Zakelijke benadering en regie ontbreekt—11
3.3.4	Beeld planning is te optimistisch en niet actueel—12
3.3.5	Releasematig werken vraagt om concrete uitwerking interne beheersing—12
3.3.6	Andere invulling QA-rol leidt tot onzekerheid appreciatie op het proces—13
3.4	Het financieel beheer—13
3.4.1	Houd rekening met beperkingen in de nauwkeurigheid van de begroting—13
3.4.2	Additionele kosten incidenteel achteraf goedgekeurd in plaats van vooraf—13
3.4.3	Eisen vanuit de EU inzake herstel- en veerkrachtplan (HVP) vragen aandacht—13
3.5	De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—14
3.5.1	Beschrijving borging kwaliteit totstandkoming voortgangsrapportage ontbreekt—14
4	Verantwoording onderzoek—15
4.1	Werkzaamheden en afbakening—15
4.2	Verantwoordelijkheden van de accountant—15
4.3	Verspreiding rapport—15
5	Ondertekening—17
6	Bijlage: Financiële overzichten VGR 4 GrIT—18

1 Inleiding

1.1 Groot project Grensverleggende IT (GrIT) en ADR

Op voorstel van de vaste commissie Defensie heeft de Tweede Kamer op 11 februari 2021 besloten het programma Grensverleggende IT (GrIT) aan te wijzen als groot project. De Auditdienst Rijk (ADR) is door het ministerie van Defensie aangewezen om over 2023 het rapport op te stellen, zoals bedoeld in artikel 13 van regeling grote projecten.

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, waarbij Defensie een langdurige samenwerkingsovereenkomst heeft afgesloten met een consortium waarin verschillende leveranciers samenwerken. Het consortium moet de nieuwe IT-infrastructuur gaan realiseren en exploiteren. Defensie gaat daarbij uit van een samenwerkingsmodel waarbij IT-personeel van Defensie gaat werken in gemengde teams. De interne IT-dienstverlener van Defensie, Joint IV Commando (JIVC), voert de regie en levert mensen voor de gemengde teams.

1.3 Audit

Uitgangspunt is het "onderzoeksvoorstel van de Auditdienst Rijk (ADR) in de realisatiefase van het groot programma Grensverleggende IT"¹ gedateerd 9 maart 2023, waar de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer op 6 april 2023 mee ingestemd heeft. Samengevat komt dit neer op het afgeven van een controleverklaring bij de financiële verantwoording 2023 en het uitbrengen van een onderzoeksrapport.

1.3.1 Controleverklaring

In hoofdstuk 2 van dit rapport is een controleverklaring opgenomen die betrekking heeft op de financiële verantwoording van groot project GrIT over kalenderjaar 2023.

Wij hebben een controle van de getrouwheid en de comptabele rechtmatigheid van de verantwoorde aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven (waaronder de verstrekte voorschotten), de ontvangsten, de afgerekende voorschotten, de stand van de (openstaande) voorschotten en de stand van de (lopende) verplichtingen ten aanzien van de realisatiefase (investeringen) van het programma GrIT en de exploitatiekosten die hieruit voortvloeien (terbeschikkingstellingsfase) uitgevoerd.

Daarbij zijn wij nagegaan of de in de voortgangsrapportage opgenomen gerealiseerde verplichtingen, uitgaven (inclusief afgerekende voorschotten) en ontvangsten en saldibalansstanden in overeenstemming zijn met de financiële overzichten die zijn opgenomen in het departementale jaarverslag.

¹ Om vaktechnische redenen zijn de onderzoekswerkzaamheden naar het programmabeheer en het financieel beheer te zien als onderzoekopdracht en wordt niet langer de standaard NV COS 4400 "opdracht tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden" gevolgd. Deze vaktechnische wijziging doet geen afbreuk aan de onderzoeksafspraken die zijn gemaakt met de Tweede Kamer en het ministerie

1.3.2 *Onderzoekswerkzaamheden*

Conform ons voorstel hebben wij de volgende onderwerpen onderzocht:

- i. De governance en regie van het programma;
- ii. De projectbeheersing (scopebeheer, beheer van de blokkenplanning, risicomangement 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 voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

De onderzoekswerkzaamheden met betrekking tot de hiervoor genoemde onderwerpen zijn gericht op de opzet, het bestaan en het functioneren van de hierboven genoemde onderwerpen. Over de uitkomsten van dit onderzoek rapporteren wij in de vorm van een bevindingen (hoofdstuk 3).

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 toe te lichten.

Met dit deel van de rapportage wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordeling-, of andere assurance-opdracht wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 3 van de rapportage worden daarom enkel de bevindingen vermeld.

2 Controleverklaring

Dit hoofdstuk bevat de controleverklaring bij de in de vierde voortgangsrapportage opgenomen jaarlijkse financiële verantwoording. Dit betreft bijlage 1 bij de vierde voortgangsrapportage GrIT: "Financiële verantwoording 2023 programma Grensverleggende IT". De betreffende historische financiële overzichten zijn opgenomen in de bijlage van dit accountantsrapport.

2.1 **Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de historische financiële overzichten over de periode 1 januari 2023 tot en met 31 december 2023**

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

A. Verklaring over de in de vierde voortgangsrapportage van het groot project grensverleggende IT (GrIT) opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de historische financiële overzichten die deel uitmaken van de tweede voortgangsrapportage van het groot project Grensverleggende IT (GrIT) van het ministerie van Defensie gecontroleerd op de volgende elementen:

- De in 2023 gerealiseerde ontvangsten (tabel 1);
- De in 2023 gerealiseerde uitgaven (tabel 2);
- De in 2023 aangegane verplichtingen (tabel 3);
- De eind 2023 openstaande verplichtingen (tabel 3);
- De in 2023 afgerekende voorschotten (tabel 4).
- De eind 2023 openstaande voorschotten (tabel 4).

Naar ons oordeel geven deze historische financiële overzichten ten aanzien van bovengenoemde elementen een getrouw beeld en zijn in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2024, en de Regeling Grote Projecten.

Voorts is ons oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2023 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2024.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de historische financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Defensie en de Tweede Kamer zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

B. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de staatssecretaris van Defensie voor de historische financiële overzichten

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor het getrouw opmaken van de historische financiële overzichten over 2023 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2024 en de Regeling Grote Projecten.

De staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2023.

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de staatssecretaris noodzakelijk acht om het opmaken van de historische financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de historische financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze historische financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen.

Onze controle bestond onder andere uit:

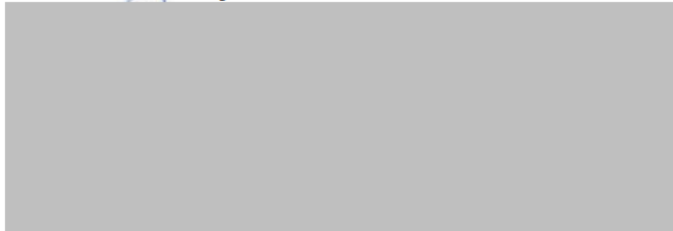
- Het identificeren en inschatten van de risico's dat de historische financiële overzichten ten aanzien van de elementen genoemd in de paragraaf 'ons oordeel' afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;

- Het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;
- Het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de historische financiële overzichten;
- Het evalueren of de historische financiële overzichten ten aanzien van de elementen genoemd in de paragraaf 'ons oordeel' een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen;
- Het evalueren of de in historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2023 rechtmatig zijn.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Defensie onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 11 april 2024

Auditdienst Rijk



3 Uitkomsten van ons onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van ons onderzoek die volgen uit de werkzaamheden die beschreven zijn in het voorstel van werkzaamheden (zie paragraaf 1.3.2).

In de volgende paragrafen worden de bevindingen per onderwerp beschreven.

3.1 Inleiding

In 2023 heeft het Adviescollege ICT-toetsing (hierna AcICT) op verzoek van Defensie een zogenaamde BIT²-onderzoek uitgevoerd. De bevindingen van dit onderzoek betreffen onder meer achterblijvende programmaresultaten, het niet goed benutten van recente technologische ontwikkelingen en een gebrek aan sturing op de leverancier. Deze bevindingen in combinatie met eigen observaties van Defensie, de CIO-adviezen, en de snelle veranderingen in de geopolitieke veiligheidssituatie hebben geleid tot een voorstel tot een nieuwe aanpak voor GrIT, zoals op 5 maart 2024 met de Tweede Kamer is gedeeld. Positief is dat Defensie hier zelf een proactieve rol in heeft genomen. Het is onze bedoeling in deze rapportage om onze bevindingen over 2023 in de context te plaatsen van de al geconstateerde kwetsbaarheden en de door defensie reeds in gang gezette verbeteracties.

3.2 Governance

Conform het onderzoeksvoorstel hebben wij onderzoek gedaan naar de governance en de regie op het programma GrIT. Deze paragraaf gaat in op de meest relevante bevindingen.

De governance van het programma GrIT, zoals in 2023 van toepassing, staat beschreven in de programmabeschrijving GrIT. De governance is opgebouwd uit twee complementaire governance structuren: de programmagovernance en de samenwerkingsgovernance. Naast de programmabeschrijving GrIT staan in de samenwerkingsovereenkomst en het Prometheus Charter de samenwerkingsafspraken omschreven.

3.2.1 *Governance niet optimaal benut; vertraging integrale besluitvorming*

Naar voren is gekomen dat de governance heeft gefunctioneerd zoals omschreven, echter heeft de governance niet de uitwerking gehad zoals oorspronkelijk was bedoeld. Dit blijkt uit vertraging van integrale besluitvorming die in eerdere jaren plaats had moeten vinden. Geconstateerde risico's en adviezen van de Quality Assurance (QA) zijn door de stuurgroep Digitale Transformatie en Program Board niet tijdig onderkend en opgevolgd, waardoor te nemen acties langer uitbleven. Een voorbeeld hiervan is het leveren van geschikte personele capaciteit aan het programma GrIT door het Joint Informatievoorziening Commando (JIVC) dat uiteindelijk pas medio 2023 werd geëffectueerd.

Escalationiveau niet tijdig ingezet; waardoor late prioritering en besluitvorming

Het programma GrIT is opgericht als separaat programma naast JIVC. De programmadirecteur GrIT functioneerde tevens als directielid van JIVC. Daar waar GrIT verantwoordelijk was voor het halen van haar doelen, met behulp van JIVC-personeel -, had JIVC een verantwoordelijkheid voor het bepalen van een bredere doelstelling, met hetzelfde personeel.

² BIT staat voor Bureau ICT Toets

Hierdoor ontstond er een probleem, omdat de behoefte aan hetzelfde personeel niet tijdig is opgepakt. Mogelijk had eerdere integrale prioritering op centraal niveau hier sneller soelaas kunnen bieden. Door een verandering in de governance aan te brengen en GrIT integraal onderdeel te laten worden van JIVC wordt dit probleem weggenomen. Deze wijziging is reeds doorgevoerd in de nieuwe governance structuur.

Afdeling QA komt onvoldoende tot zijn recht

De vertraagde reactie op het QA-advies in 2023 bevestigt het beeld dat de rol van de QA niet optimaal is benut. In de nieuw voorgestelde governance helpt het dat de QA-functionaris ondergebracht wordt bij de opdrachtgever en daarmee meer direct betrokken is bij de besluitvorming door de programboard. Hiermee wordt een meer directe en kortere lijn gecreëerd, met de bedoeling dat sneller kan worden ingespeeld op benoemde risico's en gegeven adviezen. Wij geven als aanvullend advies mee dat het waarde toevoegt om besluiten ten aanzien van risico's en daarmee een wijziging in uitvoering en planning zichtbaar te maken in een besluitenlijst. In de huidige werkwijze van de programboard ontbreekt een besluitenlijst ten aanzien van de risico's. Naast deze aanpassing in de governance is het aanvullend raadzaam om het risicomanagement te verbeteren, zodat dit meer ten dienste staat van besluitvorming. Zie verder 3.3.1.

3.2.2 *Gebrek aan communicatie over voorgenomen wijzigingen governance*

Gedurende ons onderzoek werden diverse wijzigingen aangebracht in de governance en uitvoering van het programma GrIT. Wij ervaren onrust en onzekerheid onder het personeel als gevolg van mogelijke wijzigingen in de governance. Wij adviseren om nut en noodzaak van deze wijzigingen onder de aandacht te brengen bij het personeel om begrip en draagvlak te vergroten. Daarbij zorgt tijdige en duidelijke communicatie er ook voor dat het programma niet in een impasse raakt, omdat personeel mogelijk niet zou weten hoe de nieuwe processen in de nieuwe structuur gaan werken. Het voorgenomen plan van releasematig werken vraagt immers om een nieuwe aansturing door de blokken heen naast de sturing van de huidige blokkenplanning. Ter voorkoming van verdere vertraging benadrukken we het belang van voortgang van het verder definitief maken van de nieuwe governance met aandacht voor zorgvuldige communicatie door de gehele organisatie om op alle niveaus in het programma GrIT en alle betrokken stakeholders gemotiveerd aan de programmadoelen te blijven werken.

3.3 Projectbeheersing

Conform het onderzoeksvoorstel hebben wij onderzoek gedaan naar het projectbeheer waaronder scopebeheer, beheer van de blokkenplanning, risicomanagement en kwaliteitsmanagement. Deze paragraaf gaat in op de relevante bevindingen.

3.3.1 *Risicomanagement onvoldoende ondersteunend*

De wijze waarop het risicomanagement en de risico-inventarisatie wordt uitgevoerd, staat beschreven in de programmabeschrijving en wordt gevolgd. Tegelijk zijn we kritisch ten aanzien van het gevoerde risicomanagement. Hoewel risico's op structurele wijze in kaart gebracht worden en door de QA worden gepresenteerd aan de programboard, zien we een gebrek aan effectiviteit van het risicomanagement op strategisch niveau.

Risicomanagement niet ondersteunend aan doel en besluitvorming

Risico's en zogenaamde issues worden wekelijks uitgewerkt en besproken in de daarvoor bestemde operationele overlegfora en zorgvuldig en consequent bijgehouden in het daarvoor bestemde systeem *Fortes Change Cloud*. Wij zien alleen onvoldoende terug hoe dit risicomanagement zich vertaalt naar strategische besluitvorming en acties. Juist in de voorgenomen nieuwe werkwijze van releasematig werken verdient het de aanbeveling om het risicomanagement in 2024 op initiatief van de programboard in effectiviteit te verbeteren, waarbij aandacht wordt besteed aan:

- Het in verband in verband brengen met programmadoel;
- Duidelijk maken wie eigenaar is en voelt van het risico;

- Besluitvorming te laten baseren op risicoanalyse, waarbij bekende risico's die al zijn voorzien van een besluit en aanpak niet steeds uitgebreid op bestuurlijk niveau terugkomen;
- Kans en impact concreet te maken;
- Scenarioanalyses met oog op de snel veranderende omgeving en technieken in de IT.

Wij raden aan om dit dan ook in de volgende voortgangsrapportage meer te duiden. Overweeg om specifiek ten aanzien van risicomangement aanvullend onderzoek te laten verrichten door experts teneinde de effectiviteit van inspanningen op het terrein van risicomangement te vergroten. Daarbij benadrukken we het belang om de verschillende niveaus van risicomangement expliciet met elkaar in verband te brengen.

Releasematige aanpak vraagt om aanpassing risicoanalyse

Bij de nieuwe werkwijze waarbij de release meer centraal komt te staan kunnen tegengestelde belangen tussen de blokkenaanpak en de releasematige insteek op gespannen voet met elkaar komen te staan. Door de snel veranderende veiligheidssituatie wereldwijd voelt Defensie de noodzaak tot herijking van het programma. Hierin is de keuze gemaakt om te gaan werken met tussentijdse 'releases'. Dit houdt in dat onderdelen, zogenaamde 'solution building blocks (SBB)', van een geheel bouwblok tussentijds worden opgeleverd voor ingebruikname. Hierin schuilt het gevaar dat door selectieve waarneming de product- en kwaliteitsaspecten binnen GrIT worden bijgesteld ten gunste van het aspect tijd. Gelet op de onderlinge samenhang en afhankelijkheden tussen bouwblokken, de kwaliteit en de veiligheid, adviseren wij bij de start van de nieuwe werkwijze vooraf vast te leggen wie bevoegd is om te besluiten tot een tussentijdse 'release' over te gaan en wie de normen hiervoor stelt.

3.3.2 Interne naleving gedragskader vindt onvoldoende plaats

Om tot een succesvolle samenwerking te komen tussen Defensie en de partijen binnen Athena is er een gedragskader uitgewerkt. Aan de hand van werksessies zijn hierin uitgangspunten en kernwaarden opgenomen. Het gaat daarbij met name om de *soft controls* en activiteiten gericht op de zachte kant van samenwerking en cultuur. Uit verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat de verbinding tussen Defensie medewerkers onderling, zowel in de horizontale als in de verticale lijn, niet optimaal was. Daarnaast blijkt uit vergaderslagen dat vroegtijdige signalen niet altijd hebben geleid tot het nemen van besluiten. Hoewel het gedragskader de basis vormt voor samenwerking tussen Defensie en Athena, verdient het onze aanbeveling om ook intern terug te grijpen op die gedragskaders. In de kern gaat het om de volgende afspraken en verdient het de aanbeveling om deze in 2024 te herbevestigen.

- We hebben oog voor elkaars belangen en handelen naar een gemeenschappelijk doel;
- We zijn proactief en anticiperen vroegtijdig op datgene we voorzien;
- Wij equiperen de mensen/teams met de juiste randvoorwaarden/mandaten waardoor we resultaten behalen;
- Zender en ontvanger van opdrachten gaan niet uit elkaar zonder dat het doel en de randvoorwaarden voor succes afgestemd zijn.

Deze herbevestiging past bij de door Defensie voorgenomen maatregel inzake leiderschap, houding en gedrag.³

3.3.3 Zakelijke benadering en regie ontbreekt

Het AcICT advies om de leverancier, zijnde Athena, zakelijker aan te sturen op resultaat wordt door ons gedeeld. Dat brengt ook met zich mee dat Defensie haar verantwoordelijkheden neemt ten aanzien van de gesloten overeenkomst tussen Defensie en het consortium. Tevens hebben wij geconstateerd dat Defensie niet altijd de afspraken is nagekomen, zoals eerder genoemd het tijdig leveren van afgesproken personele capaciteit. Tegelijk hebben we geconstateerd dat het consortium niet altijd (tijdig) levert volgens de gemaakte afspraken als gevolg van gebrek aan eigen capaciteit. De snel veranderende veiligheidsomgeving, de rol die de informatietechnologie hierin speelt, het tekort aan IT-deskundigen op de arbeidsmarkt en de complexiteit van afhankelijkheden van verschillende blokken vraagt om voortdurende sturing van Defensie.

³ Bijlage 01 Herijking programma Grensverleggende IT (GrIT), bij kamerbrief 5 maart 2024

Achterblijvende resultaten kunnen verstorend werken op de hoofdtaken van Defensie. Defensie zou hier meer regie kunnen nemen door Athena aan te spreken op het niet naleven van contractuele afspraken, zoals het leveren van gegevens die betrekking hebben op de planning.

3.3.4 *Beeld planning is te optimistisch en niet actueel*

De laatste planning dateert van juni 2023. Uit documenten en interviews blijkt dat Defensie zelf bekend is met het feit dat deze planning niet actueel meer is. Het overzicht geeft een te optimistisch beeld. Tevens is het effect van de introductie van releasematig werken niet verwerkt. De uitrol van blokken wordt weergegeven met een klein icoontje, waardoor niet goed zichtbaar is dat veel blokken ruim voorbij het geplande eindjaar (2027) worden opgeleverd. Voor sommige blokken is een volledige oplevering pas voorzien in 2031. Wij bevelen aan te bezien wat de gevolgen zijn van de vertraging, te denken valt aan de samenloop van het in de lucht houden van de huidige – en de nieuwe IT-infrastructuur en welke financiële consequenties dit heeft. De onderlinge afhankelijkheden van de blokken zijn hierin een belangrijk element. Tegelijk zal met een herziene planning en de voorgenomen herijking van het programma met release-matig werken ook de personele capaciteit tegen het licht gehouden moeten worden. Mede naar aanleiding en op verzoek van de commissievergadering van 12 maart 2024 is deze uitdaging zichtbaar geworden in de voortgangsrapportage. Het vraagt om, gelijk oplopend met de herijking, aandacht in het jaar 2024.

3.3.5 *Releasematig werken vraagt om concrete uitwerking interne beheersing*

Met de wijzigingen in de governance en de verdere herijking van het programma wordt beoogd een verbetering door te voeren in het succesvol uitvoeren van het programma GrIT met oog voor tijdige toegevoegde waarde voor de Defensieonderdelen. Tegelijkertijd zien we dat de wijzigingen ook nieuwe aandachtspunten met zich meebrengen in de aansturing van het programma.

Kort na de start van het programma GrIT werd uit oogpunt van integrale beheersing geadviseerd om het programma in (project-)bouwblokken op te delen. Bij Defensie wordt de noodzaak gevoeld tot herijking van het oorspronkelijke High Level Design uit 2015 en de Business Case met tegelijkertijd het toekennen van prioritering aan de Solution Building Blocks binnen het ontplooiende domein. Kijkend naar komend jaar 2024 betekent dit dat IT-producten en of IT-diensten die voor wat betreft functionaliteit gereed zijn maar conform de samenwerkingsovereenkomst met Athena nog niet zijn goedgekeurd, alsnog aan Defensie ter exploitatie zullen worden opgeleverd. Deze verschuiving in projectaansturing en werkwijze binnen GrIT vraagt om het leggen van een relatie tussen enerzijds de doelen en baten van het programma en anderzijds de gedefinieerde scopes en de te behalen benefits van de resultaatgerichte projecten (de 43 bouwblokken). Het geïntroduceerde begrip van release-matig werken zal een uitdaging opleveren tussen het zuiver houden van de scheidslijn tussen de realisatiefase (de bouw- en testfase) en de ter beschikkingfase (de beheerfase). Het tussentijds beschikbaar stellen van IT-producten kan bijdragen tot een zekere verzwakking van de gedefinieerde mijlpaalmomenten (appreciatie checks) binnen de realisatiefase. Daarnaast bestaat het risico van 'scope creep', van onbedoelde afwijking van de scope van een (project)bouwblok in relatie tot de eerder verwachte baten op programmaniveau.

Het huidige motto binnen GrIT luidt "goed is goed genoeg". Voor Defensie met zijn verscheidenheid aan taken en kenmerkende eigenschappen waaronder het specifieke Defensie Beveiligingsbeleid ontstaat als gevolg daarvan het beeld dat kwaliteitsaspecten binnen het programma GrIT worden bijgesteld ten gunste van het aspect tijd. Zoals benoemd bij 3.2.1. vraagt releasematig werken naast concrete interne beheersingsmaatregelen ook om aanpassing in het risicomanagement.

We onderschrijven het belang om in 2024 ten aanzien van het releasematig werken de interne beheersingsmaatregelen verder te concretiseren.

3.3.6 *Andere invulling QA-rol leidt tot onzekerheid appreciatie op het proces*
Defensie kiest voor een andere invulling van de huidige QA-rol binnen het Programma GrIT. De nieuwe QA-functie zal door een externe partij en over de andere Defensie IB-programma's heen worden ingevuld. De huidige QA-functie draagt zorg voor de kwaliteitsborging en ziet toe op zowel de programmaorganisatie als op de processen binnen het programma GrIT. Ook is QA-functie verantwoordelijk voor het toetsen van de kwaliteit en voor het vaststellen van de geleverde prestaties in de vorm van vooraf gestelde compliance- en security-vereisten. Alhoewel in zuivere zin QA vooral gericht is op het programmamanagement en de stakeholders, is het vooralsnog niet duidelijk op welke wijze op niveau van (operationeel) projectmanagement de kwaliteitsbeoordeling uitgevoerd zal gaan worden. Bovendien zal het beoordelen van gereedgekomen functionaliteit, in het kader van de verschuiving naar release-matig werken, zonder relatie te leggen met de appreciatie van de kerndocumenten uit de initiatiefase een uitdaging vormen.

We benadrukken het belang om als onderdeel van de herijking ook een besluit te nemen over de vorm waarop appreciatie op het proces zou moeten gaan plaatsvinden.

3.4 Het financieel beheer

Conform het onderzoeksvoorstel hebben wij onderzoek gedaan naar het financieel beheer. Deze paragraaf gaat in op de relevante bevindingen.

3.4.1 *Houd rekening met beperkingen in de nauwkeurigheid van de begroting*
Zoals in 3.3.4. vermeld is de planning niet actueel en te optimistisch. Dit gaat in combinatie met de herijking van het programma ook leiden tot een aanpassing in de financiële prognose. In de voortgangsrapportage wordt hier op transparante wijze melding van gemaakt met de bedoeling om in 2024 hier een update op te verrichten. Hoewel een lange termijn prognose noodzakelijk is om ook in financiële zin grip te houden op het programma, blijft zo'n lange termijn prognose, vanwege de innovatie in de IT en de omgeving waar GrIT mee samenhangt, onzeker. Te denken valt alleen al aan het mogelijk wegvallen van een IT-partner met de vraag welke financiële consequenties dat kan hebben. We adviseren om ervoor te waken dat met het opstellen van de nieuwe begroting geen schijn nauwkeurigheid wordt gepresenteerd door expliciet te zijn over de bekende schattingsonzekerheden. Het neemt niet weg dat budgetbewaking en dus prognoses vertaalt naar de korte termijn relevant zijn, ook gezien de gewenste zakelijke benadering.

3.4.2 *Additionele kosten incidenteel achteraf goedgekeurd in plaats van vooraf*
Defensie heeft zelf geconstateerd dat voor een totaalbedrag van ongeveer 9 miljoen euro extra kosten achteraf zijn goedgekeurd, terwijl dit vooraf had moeten. Aangezien de achteraf goedgekeurde kosten wel passen binnen het raamcontract is het niet te zien als comptabel onrechtmatig. Het verdient aanbeveling om bij twijfel binnen Defensie sneller af te stemmen met de hoofddirectie Financiën en Control (HDFC).

3.4.3 *Eisen vanuit de EU inzake herstel- en veerkrachtplan (HVP) vragen aandacht*
Aangezien het programma Grensverleggende IT voor een budget van 94,1 miljoen onderdeel uitmaakt van het herstel- en veerkrachtplan van de EU, worden ten aanzien van het project bepaalde eisen gesteld. Wij hebben de volgende aandachtspunten:

- Aantoonbaar maken hoe Defensie de doelen en mijlpalen heeft behaald en gebruik de meest recent vastgestelde operationele regeling waarbij ook verificatiemechanisme is vastgesteld.
- Aantoonbaar maken hoe, specifiek voor het programma GrIT, maatregelen worden getroffen ter voorkoming van fraude, corruptie, belangenverstremming en dubbele betaling. De EU stelt in dit kader eisen in het kader van bescherming van de financiële belangen van de Unie.

Wij benadrukken het belang om hier tijdig met voldoende scherpheid een en ander inzichtelijk te maken, zodat bij het indienen van betalingsverzoek een onderzoek van de HVP-directie van Financiën, de ADR en de Europese Commissie goed kan worden doorstaan.

3.5 De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

Conform het onderzoeksvoorstel hebben wij onderzoek gedaan de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie. Deze paragraaf gaat in op de relevante bevindingen.

3.5.1 *Beschrijving borging kwaliteit totstandkoming voortgangsrapportage ontbreekt*

Ten aanzien van het opstellen van de voortgangsrapportage ontbreekt een overkoepelende procesbeschrijving die in gaat op de borging van de kwaliteit van de tot stand gekomen informatie. Wij adviseren om dit wel op te stellen, zodat intern en extern hier uitleg over gegeven kan worden. Het bestaande overkoepelende planningsdocument zegt meer iets over werkverdeling en het redactionele proces, dan over maatregelen waarmee inhoudelijke controles op de inhoud plaatsvinden.

Overigens zijn sinds 2023 ten aanzien van de financiële informatie wel procesbeschrijvingen voorhanden, die een belangrijke bouwsteen voor de voortgangsrapportage zijn.

Tot slot willen we benadrukken dat een procesbeschrijving een hulpmiddel moet zijn voor de kwaliteitsborging in de praktijk en niet een doel op zich. We adviseren om deze kort en krachtig te houden en zou prima kunnen worden toegevoegd aan het bestaande planningsdocument.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

De Voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Defensie. Het is onze verantwoordelijkheid om een rapport van bevindingen bij de Voortgangsrapportage te verstrekken.

Om uitvoering te geven aan ons voorstel van werkzaamheden (2023-0000069001) hebben wij documentanalyses uitgevoerd en interviews gehouden ter verduidelijking, verificatie en aanvulling.

4.2 Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij hebben deze opdracht, voor wat betreft de controleverklaring, uitgevoerd in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Standaarden 100-999. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften. Wij hebben ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland in acht genomen.

Naast de werkzaamheden die horen bij de controleverklaring hebben we conform ons voorstel hebben wij de volgende onderwerpen onderzocht:

- i. De governance en regie van het programma;
- ii. De projectbeheersing (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 voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen hebben we deze opdracht uitgevoerd op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie en het Besluit Auditdienst Rijk en met inachtneming van het audit charter van de Auditdienst Rijk. Bij de uitvoering van onze onderzoekwerkzaamheden hebben wij de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants nageleefd. De Nadere voorschriften controle- en overige standaarden van de NBA zijn niet van toepassing op het onderzoek naar het programmabeheer, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht dan wel een aan assurance verwante opdracht in de zin van deze Standaarden is uitgevoerd.

Met uitzondering van de tabellen in bijlage 1 van de voortgangsrapportage (pagina 17) wordt geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd.

4.3 Verspreiding rapport

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

Het rapport wordt uitgebracht aan de 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 wordt 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.

5 Ondertekening

Den Haag, 11 april 2024

Auditdienst Rijk



6 Bijlage: Financiële overzichten VGR 4 GrIT

Bijlage 1 Financiële verantwoording 2023 project Grensverleggende IT

Tabel 1: Gerealiseerde ontvangsten (in miljoen €)

	ontvangen t/m 2022	ontvangen in 2023	ontvangen t/m 2023
Royalty's	0,0	0,0	0,0
Overige ontvangsten	0,0	0,0	0,0
Totaal	0,0	0,0	0,0

Tabel 2: Gerealiseerde betalingen (in miljoen €)

Deelfasen	betaald t/m 2022	betaald in 2023	betaald t/m 2023
Voorafgaand programma PRIT	4,8	0,0	4,8
Grensverleggende IT - Realisatiefase	198,2	83,7	281,9
Terbeschikkingstellingsfase	30,3	35,4	65,7
Totaal	233,3	119,1	352,4

Tabel 3: Aangegane en openstaande verplichtingen (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311222	aangegaan in 2023	betaald in 2023	openstaand per 311223
Grensverleggende IT - Realisatiefase	119,4	109,6	83,7	145,4
Terbeschikkingstellingsfase	82,9	90,1	35,4	137,6
Totaal	202,3	199,7	119,1	283,0

Tabel 4: Openstaande voorschotten (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311222	nieuw in 2023	verrekend in 2023	openstaand per 311223
Voorafgaand Programma PRIT	0,0	0,0	0,0	0,0
Grensverleggende IT - Realisatiefase	0,0	0,0	0,0	0,0
Terbeschikkingstellingsfase	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	0,0	0,0	0,0	0,0

Tabel 5: Openstaande vorderingen (in miljoen €)

Openstaande vorderingen (in miljoen €)	openstaand per 311222	ingesteld in 2023	ontvangen in 2023	openstaand per 311223
Royalty's	0,0	0,0	0,0	0,0

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