



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

2020-0000607993

Uw kenmerk

BS2020003778

Datum 14 oktober 2020
Betreft Definitief BIT-advies Grensverleggende IT (GrIT)

Geachte mevrouw Bijleveld,

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

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.

Defensie is in de eindfase van de onderhandeling om een langdurige samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met een consortium waarin verschillende leveranciers samenwerken. Dit consortium realiseert en exploiteert de nieuwe IT-infrastructuur. Defensie gaat daarbij uit van een samenwerkingsmodel waarbij IT-personeel van Defensie gaat werken in gemengde teams onder aansturing van de externe leverancier. De interne IT-dienstverlener van Defensie, Joint IV Commando (JIVC), voert de regie en levert mensen voor de gemengde teams.

Het benodigde budget voor GrIT is voor de eerste tien jaar geraamd op x,x miljard euro¹. Dit omvat realisatiekosten, programmakosten, de kosten voor migratie van applicaties en exploitatiekosten, waaronder de tijdelijke dubbele beheerlasten. De af te sluiten overeenkomst heeft, zowel vanuit perspectief van Defensie als vanuit de Nederlandse markt, een zeer grote contractwaarde: x,x miljard euro voor tien jaar.

Wij hebben eerder BIT-adviezen over GrIT uitgebracht: in mei 2016, april 2018 en juni 2019. In het laatste advies hebben wij geconcludeerd dat de risico's

¹ Op uw verzoek hebben wij in dit definitieve advies alle bedragen weggelaten die vertrouwelijk moeten blijven met het oog op het commerciële proces.

Datum
14 oktober 2020

Kenmerk
2020-0000607993

onverminderd hoog waren omdat de adviezen niet of onvoldoende waren opgevolgd. Defensie heeft aansluitend daarop het programma GrIT heroverwogen. Hierbij zijn twee hoofdscenario's uitgewerkt. In het eerste is naar de mogelijkheden gekeken om in de lopende inkoopprocedure de BIT-aanbevelingen onder te brengen. In het tweede gaat het om een geheel andere aanpak met nieuwe aanbestedingen. Defensie heeft een voorkeur voor het eerste hoofdscenario en is daarmee aan de slag gegaan.

Uw verzoek betrof een BIT-toets uit te voeren op het eerste hoofdscenario dat uitgaat van de lopende inkoopprocedure, en daarbij te toetsen of de eerdere aanbevelingen van het BIT in voldoende mate zijn opgevolgd. We hebben het andere hoofdscenario daarom niet onderzocht.

Ten tijde van de toets waren de contractonderhandelingen grotendeels afgerond. De business case voor GrIT, financiële afspraken, stuurmechanismen, fasering en planning waren in de basis gereed maar werden op onderdelen nog verder uitgewerkt.

De toets is uitgevoerd tussen 6 juli 2020 en 11 september 2020. De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Wij zijn positief over de mate waarin Defensie eerdere BIT-aanbevelingen heeft opgevolgd. De risico's van GrIT zijn beter beheersbaar door waarborgen in de samenwerkingsovereenkomst. De opzet van de blokkenplanning sluit nu veel beter aan bij de prioriteiten van de defensieonderdelen. Met de huidige aanpak heeft Defensie belangrijke mogelijkheden om zowel inhoudelijk als financieel te sturen.

Wij adviseren Defensie er nu voor te zorgen dat de overeenkomst in de praktijk gaat opleveren wat beoogd wordt. De omvang en complexiteit van de overeenkomst en de ambitieuze blokkenplanning stellen hoge eisen aan Defensie. Dit vergt centrale sturing. De lat moet hoger worden gelegd, zowel voor de governance als voor de regie op de uitvoering van de overeenkomst. Ook moet op een paar punten de bedoeling van de overeenkomst geëxpliciteerd worden.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

EERDERE AANBEVELINGEN BIT IN BELANGRIJKE MATE OPGEVOLGD

Defensie heeft de aanpak van GrIT grondig heroverwogen en stevig bijgestuurd. De eerdere BIT-adviezen zijn nu in belangrijke mate opgevolgd. De risico's van GrIT zijn daarmee beter beheersbaar. Dit onderbouwen we als volgt.

A. Blokkenplanning creëert sneller waarde voor defensieonderdelen

We adviseerden Defensie de leverancier opdracht te geven om de nieuwe IT in kleine en beheersbare blokken op te leveren. Met een blok bedoelden we de oplevering van het geheel van applicatie(s), gegevens en de bijbehorende infrastructuur die voor de organisatie concrete waarde creëert.

In de nieuwe opzet van het programma is het werk inderdaad verdeeld in kleinere, beter beheersbare blokken die zelfstandig waarde kunnen toevoegen voor de defensieonderdelen en/of urgente problemen oplossen. De onderkende blokken zijn uitgezet in een blokkenplanning die nu veel beter aansluit bij de prioriteiten van de defensieonderdelen. De vernieuwing van de infrastructuur ten behoeve van missies en voor de verwerking van hoog gerubriceerde informatie heeft prioriteit gekregen en is naar voren gehaald in de planning. Juist deze onderdelen van de huidige infrastructuur zijn volgens Defensie het meest kwetsbaar. Hiermee is invulling gegeven aan de eerdere aanbeveling.

Bovendien heeft Defensie ervoor gekozen om per blok onderscheid te maken tussen realisatie en exploitatie. Met die aanpassing is Defensie naar verwachting beter in staat om de blokken af te stemmen op de migratie van clusters van te behouden applicaties. Exploitatiekosten van de nieuwe infrastructuur worden namelijk pas betaald zodra de applicaties gemigreerd zijn en erop draaien.

Let wel, de ambitie blijft hoog voor de Defensiekant van het programma. In de blokkenplanning zoals die nu voor ligt is na 12 maanden de realisatie van 19 blokken gestart. Deze 19 blokken vertegenwoordigen samen 27% van de totale contractwaarde. Het zo kort na elkaar starten van zoveel blokken stelt hoge eisen aan het opdrachtgeverschap van Defensie.

B. Samenwerkingsovereenkomst biedt nu wel belangrijke stuurmiddelen

De samenwerkingsovereenkomst is verbeterd ten gunste van Defensie en bevat twee belangrijke waarborgen voor wat betreft de vrijheid van handelen van Defensie:

De opdracht is gekoppeld aan succes van de leverancier

We hebben eerder geadviseerd de leverancier een expliciet belang te geven om succesvol te zijn en alleen opdrachten voor nieuwe onderdelen van de overeenkomst te verstrekken na succesvolle oplevering van een eerder onderdeel.

Defensie gunt de opdracht als geheel maar dient de blokken afzonderlijk af te roepen door de leverancier te verzoeken een uitvoeringsplan voor het betreffende blok op te stellen. Per blok worden separaat uitvoeringsplannen gemaakt voor zowel de realisatiefase als voor de exploitatiefase. Zo heeft de leverancier in de realisatiefase een prikkel om een goede prestatie te leveren omdat dit meeweegt in de beslissing om vervolgoopdrachten te verstrekken. De feitelijke opdracht voor de realisatie of de exploitatie van een blok wordt pas verstrekt na acceptatie van het betreffende uitvoeringsplan. Defensie heeft de vrijheid blokken niet in uitvoering te geven.

Het betaalschema functioneert naar ons oordeel echter nog onvoldoende als waarborg voor succes. De concept prijsspecificatie impliceert dat Defensie vroegtijdig al aanzienlijke bedragen moet overmaken aan de opdrachtnemer, ruim voor de acceptatie van een blok. Daardoor is de financiële prikkel voor de leverancier beperkt en wordt dit stuurmiddel maar ten dele benut.

Introductie van andere leveranciers is mogelijk

We adviseerden om een optie in de overeenkomst te creëren om bij tegenvallende resultaten andere leveranciers te kunnen introduceren. Dat geeft Defensie handelingsperspectief terwijl de overeenkomst toch in stand kan blijven. Bovendien voelt de leverancier de dreiging van verlies van omzet bij niet-presteren. Dat is nu inderdaad gedaan.

- Bij non-performance van het consortium is het mogelijk om een andere leverancier te introduceren voor een blok. Het bewijzen van non-performance kan in de praktijk echter lastig blijken.
- De discretionaire mogelijkheid om een blok niet te gunnen aan het consortium maar door een derde leverancier uit te laten voeren is een zeer sterk stuurmiddel. Dit geldt voor zowel realisatie- als exploitatieblokken. Alle partijen bevestigen deze mogelijkheid, maar in de overeenkomst was dit onvoldoende expliciet opgenomen. In de eindfase van de BIT-toets werd de betreffende tekst in de overeenkomst nog aangescherpt.

Voor de effectiviteit van deze twee stuurmiddelen is het wel van belang dat Defensie is voorbereid op een gehele of gedeeltelijke exit. Steeds moet Defensie in staat zijn in een betrekkelijk kort tijdsbestek zelf de realisatie en exploitatie over te nemen en/of andere leveranciers in te schakelen.

C. Samenwerkingsovereenkomst biedt betere mogelijkheden om kosten te beheersen

Defensie geeft aan dat er dekking is voor het benodigde budget voor het programma, zoals bepaald op basis van de concept-prijsopgave van mei 2020. Met de nieuwe opzet van de blokkenplanning en de systematiek met afroep op basis van uitvoeringsplannen kan Defensie effectief sturen op de kosten:

- Er zijn nu meer mogelijkheden om te sturen op lagere dubbele beheerlasten door de gefaseerde opbouw van de nieuwe IT-infrastructuur en de gefaseerde afbouw van huidige infrastructuur.
- Zoals eerder aangegeven is er geen sprake meer van afnameplicht voor alle blokken mits de intentie van partijen op de juiste wijze in de overeenkomst wordt geëxpliciteerd.
- Er zijn waarborgen opgenomen in de overeenkomst waarmee op blokniveau kosten beheerst kunnen worden, te weten: benchmarking, open-book accounting (nu ingezien door de Auditdienst Rijk) en de mogelijkheid om opties af te nemen (draaiknoppen op functionaliteit).

ADVIES: ZORG ERVOOR DAT OVEREENKOMST GAAT OPLEVEREN WAT BEOOGD WORDT

Belangrijk is nu om ervoor te zorgen dat de overeenkomst in de praktijk gaat opleveren wat er mee beoogd wordt. Daarvoor moeten de puntjes op de i in de overeenkomst (aanbeveling 3 hieronder), maar bovenal moet Defensie de lat hoger gaan leggen voor zichzelf. De omvang en complexiteit van de overeenkomst en de ambitieuze blokkenplanning stellen namelijk hoge eisen aan Defensie. 'De lat hoger leggen' betreft governance en regie, die zetten we in de eerste twee aanbevelingen uiteen.

1. Zorg voor effectieve governance binnen Defensie

GrIT legt een nieuwe infrastructuur onder het volledige IT-landschap van Defensie. De governance moet daarom niet beperkt worden tot de scope van GrIT alleen, maar Defensiebreed zijn opgezet. Na ondertekening van de overeenkomst begint het werk pas echt. Zorg daarom voor centrale sturing op de uitvoering van GrIT en op de invulling van de randvoorwaarden door alle defensieonderdelen, en beleg deze op het hoogste niveau ook ná tekening van de overeenkomst. Een stuurgroep zoals ingericht voor contractering is niet voldoende.

De centrale sturing moet voldoen aan de volgende criteria:

- *De scope omvat het volledige IT-landschap, applicaties én infrastructuur (oud én nieuw), in samenhang.* Dit is belangrijk omdat infrastructuur niet los gezien kan worden van applicaties. Aanpassingen in de infrastructuur hebben direct impact op (project)planningen aan de applicatiekant. Daarom zal besluitvorming in de context van het geheel moeten plaatsvinden.
- *In het centrale stuurorgaan zijn de defensieonderdelen evenwichtig vertegenwoordigd.* Door de gehele gebruikersorganisatie (militair, marechaussee en bedrijfsvoering) af te dekken kunnen beter gedragen besluiten worden genomen waarin het belang van Defensie als geheel goed wordt afgewogen.
- *Het centrale stuurorgaan heeft de noodzakelijke snelheid van besluitvorming met doorzettingsmacht ten behoeve van de realisatie van de ambitieuze blokkenplanning (of stemt de blokkenplanning af op de snelheid die Defensie, te weten JIVC en defensieonderdelen, kan waarmaken).*
Het is belangrijk om binnen Defensie te laten zien wat de waarde van deze overeenkomst is door snel en conform planning tot resultaten te komen. Daarnaast zal een leverancier zijn medewerkers niet blijven reserveren indien besluitvorming bij Defensie onvoldoende voortvarend is.
- *Het risicomanagement is op het hoogste niveau ingericht.* Hoewel het programma GrIT alleen de IT-infrastructuur van Defensie vernieuwt, heeft het een veel bredere impact. Het raakt niet alleen de IT-applicaties, maar het interfereert ook met lopende IT-projecten en met plannen en activiteiten van de defensieonderdelen. Dit vergt dat een risicomanagementsysteem wordt opgezet dat niet alleen de uitvoering van GrIT afdekt maar ook de wisselwerking met andere activiteiten binnen Defensie. Op het hoogste niveau zal het centrale stuurorgaan deze risico's moeten managen.

2. Zorg dat Defensie centraal regie kan voeren op de gehele overeenkomst

De deskundigheid om effectief regie te voeren op langjarige uitbestedings- of samenwerkingscontracten is in bijna alle denkbare situaties dé belangrijkste succesfactor. Defensie heeft weliswaar ervaring met regievoering en uitvoering van grote contracten maar niet met een IT-contract van deze omvang, complexiteit en betekenis voor de Defensieorganisatie. Deze overeenkomst kent nauwelijks referentie en is niet vergelijkbaar met de inkoop van materieel, al gaan daarin ook grote bedragen om. Alle defensieonderdelen zijn namelijk afhankelijk van de IT-infrastructuur.

Om het consortium volwaardig aan te kunnen sturen dienen JIVC, Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) en Inkoop de lat voldoende hoog te leggen. Dit betekent dat de regie moet gaan voldoen aan de volgende criteria:

- *Proces- en inhoudelijke regie centraal ingericht*
Voeg voor eenduidige/centrale aansturing op het consortium de proces- én inhoudelijke regiefuncties samen tot één (virtueel) team. Dit team moet relaties onderhouden binnen heel Defensie, continu op de hoogte zijn van de behoeften van de defensieonderdelen, en samenwerken om tot goede vraagarticulatie te komen. Daarnaast moet het team beschikken over doorzettingsmacht binnen defensieonderdelen om steeds tijdig verplichtingen na te kunnen komen, zoals het mobiliseren van noodzakelijke menskracht bij de uitvoering van een blok.
De regiefunctie zoals nu voorzien is versnipperd binnen de JIVC organisatie, en over Inkoop en Financiën. Bij de voorgestelde regiegroep binnen JIVC ligt ons inziens nu teveel nadruk op de processen prestatie management, financieel management, contractmanagement en quality assurance en te weinig op inhoudelijke regie op de uitvoering en exploitatie van het applicatie- en infrastructuur landschap.
- *Gekwalificeerde medewerkers in regiefuncties*
Zorg voor aanwezigheid van eigen medewerkers binnen de regieorganisatie, met ervaring met complexe, omvangrijke IT-outsourcingcontracten in de verschillende fases van een outsourcingtraject. Deze kennis en ervaring moet in verhouding staan tot die van de leveranciers om voldoende tegenwicht te kunnen bieden bij de uitvoering van de overeenkomst. Naar onze mening vraagt dit top expertise uit de markt. Deze expertise is nu in onvoldoende mate aanwezig maar is een absolute randvoorwaarde voor Defensie om te starten met de eerste activiteiten van het programma.
- *Brede deskundigheid in architectenteam*
Zorg voor de juiste deskundigheid in het architectenteam dat wijzigingsverzoeken beoordeelt ten aanzien van het Programma van Eisen en het Technisch Ontwerp. Van belang is dat deze medewerkers overzicht hebben over het geheel ("landschapsdenkers") en kennis hebben van de integratie van oude en nieuwe infrastructuur en van infrastructuur en applicaties.
- *Ingerichte quality assurance*
Zorg voor positionering van quality assurance onafhankelijk van de opdrachtnemer en rapporterend aan de opdrachtgever. Leg bij quality assurance minimaal de verantwoordelijkheid neer voor het (laten) toetsen van uitvoeringsplannen, en het controleren dat altijd documentatie up-to-date is

Datum
14 oktober 2020

Kenmerk
2020-0000607993

en Defensie medewerkers tijdig en voldoende worden opgeleid om zelfstandig exploitatietaken te kunnen uitvoeren.

- *Randvoorwaarden ingevuld voor een gedeeltelijke of gehele exit*
De waarborgen in de samenwerkingsovereenkomst zijn ook belangrijk voor de situatie dat de samenwerking niet tot stand komt. Defensie moet zich voorbereiden op het kunnen inroepen van de relevante voorzieningen in de overeenkomst. Besteedt men hier geen aandacht aan dan verliezen die waarborgen hun waarde.

3. Expliciteer de intenties in de overeenkomst

Wij adviseren om in de conceptovereenkomst en de prijsspecificatie een aantal zaken explicieter op te nemen:

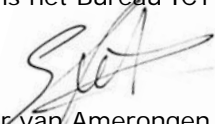
- *Het 'afroep'-model*
Hoewel alle partijen mondeling nu hetzelfde beeld hebben bij de afspraken over het 'afroepen' van blokken, is het voor de verdere toekomst wenselijk deze afspraken contractueel explicieter te maken. Dit betreft met name het onthouden van uitvoeringsopdrachten en het toekennen van de opdrachten aan een derde partij.
- *Het betalingschema*
Stuur in lijn met uw contractfilosofie aan op volledige betaling (100 procent) voor initiële realisatie van een blok. Dat is bij oplevering en gebruikersacceptatie van de eerste beschikbare dienst van dat blok, niet bij tussenmijlpalen in de ontwerp- en bouwfase waarbij nog geen waarde voor de defensieonderdelen wordt opgeleverd. Indien er bij een blok sprake is van een verdere uitrol, betaal dan het bedrag proportioneel aan de uitrol.

Voorafgaand aan deze toets heeft Defensie aangegeven dat zij (groepen van) blokken wil laten toetsen door het BIT. Gezien de omvang van de blokken, die op zichzelf al BIT-waardig zijn, lijkt ons dat een goed idee. Voor het eerste blok, de bouw van de nieuwe datacenters, kon beschikt worden over een uitvoeringsplan². Voor de volgende blokken adviseren we Defensie deze, al dan niet in groepen en inclusief bijbehorende uitvoeringsplannen, aan te melden voor een BIT-toets..

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan voortvarende besluitvorming in de uitvoering van GrIT.

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


Sander van Amerongen
wnd. Hoofd BIT

² BIT ziet in het uitvoeringsplan voor de blokken Twin- en Uitwijk Datacenter nu geen belangrijke risico's op de IT-aspecten. De bouwkundige aspecten zijn niet beoordeeld.