

Tussentijds CIO-oordeel programma GrIT

Versie Definitief 1.0, 14 december 2022

Bijlage behorende bij: BS2023000923

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Inleiding.....	3
1.2	Methodiek.....	3
1.3	Structuur van dit CIO-oordeel.....	4
2.	Kernconclusies	5
3.	Samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen.....	6
3.1	Personeel.....	6
3.2	Planning.....	7
3.3	Financiële dekking.....	8
3.4	Wijzigingsproces (VTW).....	8
3.5	Administratieve processen.....	8
3.6	Beheersing complexiteit van de oplossingen.....	9
3.7	Risicomanagement.....	10
3.8	Gebruikersacceptatie	10
	Bijlage A: Onderzoeksgegevens	11
1.1	Business case, baten en financiering	11
1.2	Opdrachtgever en projectorganisatie	13
1.3	Risicobeheersing en projectafhankelijkheden	13
1.4	Samenhang werkprocessen en ICT-oplossingen.....	14
1.5	Beheersing van de scope.....	15
1.6	Architectuur, functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid	16
1.7	Realisatie en planning	17
1.8	Aanbestedingsaspecten	20
1.9	Acceptatie, implementatie en overdracht naar de lijn	21
	Bijlage B: Overzicht bij vooronderzoek gebruikte documentatie.....	22
	Bijlage C: Interviewoverzicht.....	24

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Op 1 januari 2021 is de realisatiefase van het Programma Grensverleggende IT (GrIT) gestart. Met GrIT vervangt en vernieuwt Defensie een groot gedeelte van de IT-infrastructuur. Defensie borgt daarmee de continuïteit van de IT-dienstverlening voor de komende jaren en versterkt hiermee het fundament voor informatiegestuurd werken en optreden, zoals opgenomen in actielijn 6 informatiegestuurd optreden van de Defensienota 2022.

Het programma (GrIT) is op 22 januari 2021 door de Tweede Kamer aangewezen als 'groot project'. Dat betekent dat er conform de Regeling Grote Projecten wordt gerapporteerd. De uitgangspuntennotitie¹ vormt, met de Regeling Grote Projecten, de leidraad voor de voortgangsrapportages die periodiek aan de Kamer worden aangeboden.

Als toezichthouder op IT-projecten heeft de CIO van het ministerie van Defensie een tussentijds CIO-oordeel uitgevoerd op het programma GrIT, met ondersteuning van externe expertise. Dit tussentijds CIO-oordeel heeft als doelstelling om de door het programma onvolkomenheden en eventuele blinde vlekken binnen het programma te identificeren. Het programma is daarmee in staat de benodigde mitigerende maatregelen binnen de programmaorganisatie te nemen en waar nodig de stakeholders buiten de programmaorganisatie hierbij te betrekken. De resultaten van dit vooronderzoek zijn vastgelegd in deze rapportage.

1.2 Methodiek

Het onderzoek voor het tussentijds CIO-oordeel is uitgevoerd tussen 9 september en 31 oktober 2022. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van desk research, twee demo's en zestien interviews². Na afloop hebben de geïnterviewden de gespreksverslagen ontvangen en deze gevalideerd. Het opnieuw beoordelen van het reeds eerder extern gevalideerde Functioneel en Technisch Ontwerp, maakte geen onderdeel uit van het tussentijds CIO-oordeel. De twee demo's hadden betrekking op het gebruik van *Fortes Change Cloud* (FCC) en *Obeya*. In FCC worden, als verplicht tool binnen JIVC, door de projectmanagers als 'single source of truth' issues en risico's op blok- en op programmaniveau geregistreerd en bewaakt. FCC levert de broninformatie voor *Obeya* waarmee projectmanagers onder andere de voortgang van het programma met hun teams bespreken en afspraken maken over mitigerende maatregelen bij risico's.

Het tussentijds CIO-oordeel is primair gericht op de volgende aandachtsgebieden:

- **Personeel:** gezien de grote vraag naar (specialistisch) personeel voor het programma in relatie tot de ambities van Defensie en de knelpunten in de arbeidsmarkt.
- **Planning:** in hoeverre verloopt het programma conform de blokkenplanning.
- **Financiële dekking:** voldoende financiële middelen zijn noodzakelijk voor het programma.
- **Het VtW-proces (Verzoek tot Wijziging):** is relevant om flexibel om te kunnen gaan met nieuwe behoeften, technologische ontwikkelingen en omgevingsfactoren in een programma waarin Defensie intensief samenwerkt met de markt.
- **Administratieve processen:** relevant om nieuwe activiteiten op te starten en efficiënt samen te werken.
- **Beheersing complexiteit van de oplossingen:** aangezien het programma huidige en nieuwe IT moet combineren.
- **Risicomanagement:** het programma moet in staat zijn adequaat te reageren op risico's.

¹ De uitgangspuntennotitie groot project Grensverleggende IT is vastgesteld op de procedurevergadering van de vaste commissie voor Defensie van 9 december 2021.

² Zie Bijlage B voor de geraadpleegde documenten.

- **Gebruikersacceptatie:** het programma levert alleen toegevoegde waarde als de gebruikers de resultaten accepteren en toepassen.

1.3 Structuur van dit CIO-oordeel

Hoofdstuk 2 bevat de kernconclusies van het CIO-oordeel. In hoofdstuk 3 wordt de samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen gepresenteerd. Bijlage A bevat de onderliggende onderzoeksgegevens bestaande uit observaties en aanbevelingen. De bijlagen B en C van dit CIO-oordeel betreffen de gebruikte documentatie en een interviewoverzicht.

2. Kernconclusies

In algemeenheid is geconstateerd dat het programma GrIT een lerende programmaorganisatie is. De vorm van samenwerking met de markt is voor Defensie een niet eerder toegepast model en vergt wederzijdse aanpassing van cultuur en werkwijzen. Dat vertoont een positieve tendens. De motivatie van leiding en personeel is als gedreven en positief te omschrijven. De enorme uitdaging van het programma is voortvarend opgepakt en de eerste concrete resultaten worden zichtbaar.

Er zijn ook verbeterpunten. Met de bevindingen op basis van het tussentijdse CIO-oordeel wordt de programma-organisatie van GrIT in staat gesteld om de geconstateerde punten op te lossen en te verbeteren. Voor de realisatie van enkele aanbevelingen is ook de inzet vanuit CDS en de CIO-Office noodzakelijk om de beoogde resultaten gezamenlijk te bereiken.

Kernconclusies:

Meest voorname bevindingen die uit het CIO-oordeel naar voren zijn gekomen zijn:

- **De vraag naar personele resources van het JIVC is momenteel hoger dan het aanbod. De planning van het programma GrIT staat daardoor onder druk. Het personeel ervaart een hoge werkdruk. Alleen als Defensie prioriteiten gaat stellen in het projectenportfolio kan er extra ruimte worden vrijgemaakt voor GrIT.**
- **De realisatie ten opzichte van de door de Programma Board GrIT vastgestelde ambitie blokkenplanning d.d. 14 april 2022 vertoont vertraging. Herijking van de planning is noodzakelijk. Zorg dat veranderingen op basis van een analyse in de planning worden verwerkt.**
- **Gegeven de hoogte van de inflatie en de verschillen in de wijze van indexeren zoals vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst en de binnen Defensie gehanteerde indexeringssystematiek is het onzeker of het huidige programmabudget nog in lijn is met de reële kosten en uitgaven. Daarbij wordt opgemerkt dat de hoogte van de inflatie niet alleen impact heeft op het programma GrIT, maar ook gevolgen heeft voor andere grote IT/BV-programma's en de overige (IT)-projecten. Defensiebrede maatregelen zullen noodzakelijk zijn.**
- **Het VtW-proces (Verzoek tot Wijziging) is niet aantoonbaar "in control". Onder andere de impact van wijzigingen wordt niet altijd volledig doorzien en vastgelegd. Dit resulteert in risico's voor onder meer de planning en de beheersing van de scope. Verbeteringen die het programma inmiddels in gang heeft gezet zijn op dit moment nog niet controleerbaar op effectiviteit gezien de nog beperkte doorlooptijd van deze verbeteringen.**
- **De administratieve processen voor het starten van een nieuw blok kennen veel controlemomenten. Dit heeft een positieve impact op de kwaliteit maar zorgt ook voor lange doorlooptijden.**
- **Het programma wordt geconfronteerd met complexe combinaties van huidige en nieuwe IT. Daarvoor moeten koppelingen worden ontwikkeld die (technisch) complex zijn en schaarse JIVC-capaciteit kosten in zowel de ontwikkeling als het beheer. Niet alle koppelingen zijn vooraf voorzien hetgeen extra druk legt op het hiervoor beschikbare personeel.**
- **Risicomanagement is nog in ontwikkeling. Er zijn goede stappen gezet dit programmabreed te integreren en te professionaliseren.**
- **Gebruikersacceptatie en de bijbehorende business change verdienen meer aandacht en zijn nog onvoldoende geborgd in de huidige werkwijzen.**

3. Samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen

3.1 Personeel

De personele capaciteit van het JIVC staat onder druk. Het programma GrIT vraagt veel capaciteit, naast de andere projecten in het IT-portfolio van Defensie. Daarnaast is er capaciteit nodig om de bestaande IT te beheren en de continuïteit te waarborgen. De arbeidsmarkt is overspannen voor IT-personeel en er kan daardoor niet snel worden opgeschaald met extern personeel. Tevens is defensiekennis noodzakelijk waardoor inwerktijden lang kunnen zijn. Voor het programma GrIT betekent dit dat niet altijd kan worden beschikt over voldoende capaciteit op de momenten dat dit nodig is. Dat heeft gevolgen voor de voorspelbaarheid om producten voor GrIT volgens planning te realiseren. Vraag en aanbod van personeel zijn niet in balans.

Voor 2021 en 2022 voorzag het JIVC-bedrijfsplan niet in een personele reservering voor het programma GrIT. De capaciteit is conform het PPM-proces per blok en per kwartaal vrijgemaakt, hetgeen knelt met de voor de realisatie van de blokken vereiste beschikbaarheid van JIVC-capaciteit. Ook tussentijdse wijzigingen, die tot stand komen via het proces voor Verzoek tot Wijziging (VtW-proces), hebben effecten op de personele planning. Per wijziging is een impactanalyse noodzakelijk waarin ook de personele effecten worden beoordeeld. Dit wordt echter niet altijd in voldoende detail uitgewerkt.

Om het tekort aan JIVC-medewerkers voor de realisatie van GrIT op te lossen, overweegt Defensie de gecontracteerde 60/40 (extern/defensie) verdeling voor de vulling van de gemengde teams in de realisatiefase te verruimen naar een 90/10 verhouding. Tijdens dit CIO-oordeel kon nog niet worden vastgesteld in hoeverre Athena daadwerkelijk in staat zal zijn om meer capaciteit voor de gemengde teams in de realisatiefase beschikbaar te stellen.

Het gebrek aan personeel leidt ook tot een risico ten aanzien van het borgen van voldoende specifieke Defensie-expertise. Een beperkt aantal defensiemedewerkers beschikt over schaarse specialistische (waaronder Hoog Gerubriceerde) kennis en wordt niet alleen vanuit meerdere projecten en programma's (waaronder GrIT) gevraagd, maar ook vanuit de staande organisatie. Het gebrek aan capaciteit leidt tot het risico dat noodzakelijke defensiekennis onvoldoende wordt ingebracht. Afgezien van devaluatie van het product en acceptatie, kan dit ook tot problemen leiden bij de migratie en implementatie.

Aanbevelingen:

- 1) Creëer extra personele ruimte voor het programma GrIT. Blijf van de arbeidsmarkt werven en extern personeel inzetten en maak keuzes in het IT-projectenportfolio van Defensie op basis van (business) prioriteiten en bepaal welke projecten in het IT-projectenportfolio kunnen temporiseren danwel worden bevroren of beëindigd (actie CDS/DPLAN). Ook het uitfasen van huidige IT-diensten kan ruimte vrijmaken die ten goede komt aan het programma.
- 2) Stel zo spoedig mogelijk vast in hoeverre Athena aan de beoogde 90/10 verhouding kan voldoen bij de realisatie van blokken. Creëer, voor het geval dat Athena niet aan de 90/10 verhouding kan voldoen, in samenwerking met de markt een flexibele pool van IT-professionals die regelmatig voor Defensie werken om zo piekbelasting beter het hoofd te kunnen bieden.
- 3) Stel voor heel JIVC een meerjarige personele planning op waarbij rekening wordt gehouden met zowel de grote IT/BV-programma's (zoals bijvoorbeeld GrIT, Roger en HR IT) als de continuïteit van de dienstverlening en de overige IT-projecten. Maak de beschikbaarheid van personeel daarmee beter voorspelbaar en planbaar (actie DJIVC).
- 4) Identificeer kritieke Defensie-expertise die schaars is om de inbreng van deze kennis te borgen. Deze analyse kan helpen bij het planningsproces om schaarse capaciteit te koppelen aan activiteiten die een hoge prioriteit hebben. Het temporiseren of stoppen van

een ander project ten behoeve van GrIT kan dan worden afgewogen. Het kan ook als input dienen om kennis breder in de organisatie te verankeren door het opleiden van medewerkers of gericht extern te werven (actie DJIVC en CDS/DPLAN).

- 5) Verricht onderzoek naar de werkdruk van het personeel van GrIT. Voorkom daarmee ongewenst verloop of uitval.

3.2 Planning

GrIT voorziet in 2027 in een vernieuwde IT-infrastructuur voor Defensie. De realisatie van de planning vertoont momenteel vertraging ten opzichte van de blokkenplanning. Dit feit kan niet los worden gezien van de bevindingen over de knelpunten rondom de beschikbaarheid van personeel.

Vanwege de lange realisatietermijn van GrIT is er nog geen sprake van afwijking van de einddatum. Wel zal naar verwachting door compressie van activiteiten aan het einde van de planning vertraging ontstaan. Het is te verwachten dat uitdagingen groter worden naarmate activiteiten in het kader van realisatie, terbeschikkingstelling en uit faseren van de huidige IT meer en meer bij elkaar komen en in een gecompliceerde planning. Dit zal tot nog meer druk op de schaarse resources leiden.

Conform de huidige planning worden meerdere blokken tegelijk opgepakt. Soms is hierbij ook sprake van een geclusterde initiatie. Dit hoeft niet nadelig te zijn, mits er een risicoanalyse plaatsvindt en de vereiste middelen en personele capaciteit beschikbaar zijn. Op dit moment is de herijking van prioritering en volgordelijkheid van blokken nog niet voor alle blokken voorzien van een risicoanalyse.

Defensie heeft de applicaties, die moeten worden gemigreerd naar de GrIT-infrastructuur, geïdentificeerd. Hier wordt naar gerefereerd als zijnde de "KEEP-applicaties". Voordat deze gemigreerd kunnen worden, dienen de applicaties hiertoe wel te voldoen aan de technische en organisatorische aansluitvoorwaarden. Hiertoe worden alle KEEP-applicaties in JIVC-DIRECT geregistreerd. Dit voorbereidingstraject heeft vertraging opgelopen. Om op een kostenefficiënte wijze de migratie van de applicaties te kunnen verrichten, is het essentieel dat de applicaties op tijd migratiegereed zijn. Bij het beschikbaar komen van het Defensie Private Cloud Platform start de migratie van de eerste applicaties in de loop van 2023.

Tevens is niet altijd het kritieke pad³ voor het programma duidelijk waardoor niet heel gericht kan worden gestuurd op blok-overstijgende consequenties als de planning van één blok wijzigt.

Aanbevelingen:

- 1) Actualiseer de planning naar een realistisch tijdspad. Kom tot realistische schattingen van de tijdslijnen op basis van ervaringen met administratieve doorlooptijden en de vereiste capaciteit in relatie tot de beschikbare capaciteit van zowel Defensie als Athena. Stel vast wat personele tekorten voor de planning betekenen en formaliseer verschuivende tijdslijnen inclusief einddata wanneer daar noodzaak toe is.
- 2) Verricht bij het clusteren van blokken of wijzigingen in de volgordelijkheid een risicoanalyse waarbij ook rekening wordt gehouden met afhankelijkheden, randvoorwaarden en beschikbare middelen voor de gehele realisatieperiode van een blok.
- 3) Herijk de programmaplanning continu op basis van business behoefte, architectuur en capaciteit en herprioriteer periodiek om zodoende de blokken aan te laten sluiten bij externe trends, actuele Defensie behoeften en ontwikkelingen.
- 4) Geef prioriteit aan het migratie-gereedmaken van de als eerste te migreren KEEP-applicaties en zorg voor een voldoende 'werkvoorraad' van applicaties die migratie-gereed zijn (actie CDS/DPLAN).

³ Het kritieke pad betreft de deliverables die direct bepalend zijn voor de totale planning.

- 5) Zorg voor inzicht in het kritieke pad van het programma door het in kaart brengen van de deliverables die cruciaal zijn voor de integrale planning en de uiterste beslismomenten voor investeringsbeslissingen. Dat ondersteunt het stellen van prioriteiten.
- 6) Zorg voor inzicht in de kritieke oplevermomenten van projecten in het IT-portfolio die gerelateerd zijn aan GrIT (actie CDS/DPLAN).

3.3 Financiële dekking

De jaarlijkse bijstelling van het huidige budget voor GrIT is gebaseerd op een defensiebrede indexatie. De indexatie van de kosten van GrIT zijn contractueel in de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) verankerd en is in de praktijk werkbaar gebleken. Wel bestaat de onzekerheid dat, mede als gevolg van de periode met een zeer hoge inflatie, de negatieve ontwikkeling van de koers van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar en de nieuwe cao-afspraken, de aanpassing van het budget geen gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de kostenraming in de business case GrIT.

Hierbij moet volledigheidshalve wel worden opgemerkt dat dit macro-economische effecten zijn die van toepassing zijn op alle IT- en materieelprogramma's en projecten. Voor GrIT geldt hierbij dat voor een aantal kapitaalintensieve blokken, waaronder het datacenter, de benodigde materialen al zijn aangeschaft voordat de verhoogde inflatie optrad. Desondanks is de huidige economische situatie een belangrijk aandachtspunt voor de financiële dekking.

Aanbevelingen:

- 1) Monitor het inflatierisico proactief en creëer meer financieel inzicht door periodiek scenario's te berekenen voor verschillende indexaties van kosten en het budget voor GrIT.
- 2) Eis inzicht van Athena in de wijze waarop binnen het consortium wordt omgegaan met inflatierisico's.

3.4 Wijzigingsproces (VtW)

De werking van het VtW-proces – voor potentiële wijzigingen in termen van product, tijd en/of geld – verliep niet conform opzet. Het proces werd veelal niet volledig aantoonbaar doorlopen en de audit trail was onvoldoende uitgevoerd en gedocumenteerd. Het niet aantoonbaar in control zijn van het VtW-proces bracht risico's voor de beheersbaarheid van de scope en planning van het programma met zich mee. Uitdagingen inzake de beheersing van het VtW-proces zijn door het programma onderkend op basis van een eerder rapport uit juli 2022. Het VtW-proces is hierop gewijzigd per 1 november 2022. De werking van dit aangepaste proces, kan pas later worden getoetst, maar wordt als een positieve verbetering beschouwd.

Aanbevelingen:

- 1) Start een herbeoordeling ten aanzien van reeds gesloten en openstaande VtW's. Meer specifiek luidt het advies om de dossiers te completeren en centraal te archiveren die niet worden opgepakt binnen het aangepaste proces. Evalueer daarbij of eventuele opvolging vereist is (bijvoorbeeld bij ontbrekende impactanalyse).
- 2) Verhoog de frequentie van de QA-steekproefcontrole voor 2023. Evalueer op grond van de bevindingen of de frequentie naar beneden kan worden bijgesteld.
- 3) Voeg een volledigheidscntrole (functiescheiding) toe aan het proces ten aanzien van de VtW-dossiers. Deze controle wordt voorafgaand aan de indiening uitgevoerd, nadat de verschillende stakeholders de VtW op inhoud hebben gecontroleerd.

3.5 Administratieve processen

De tijdslijnen vanaf het initiëren van een blok tot en met de besluitvorming voor de realisatie zijn lang. Het proces om het initiatiedocument op te stellen en het VtW-proces hebben lange

doorlooptijden. Dit komt onder andere door het aantal betrokkenen dat reviews uitvoert. Aanvankelijk was de kwaliteit van de documenten ook een oorzaak dat er veel iteraties nodig waren. Voor wat betreft de kwaliteit van documenten heeft het programma echter goede stappen gemaakt, onder meer door duidelijkere criteria en eisen op te stellen voor de kerndocumenten. Hier wordt ook op toegezien door Quality Assurance van het programma.

Omdat de kwaliteit van de documenten verbeterd is, heeft het programma ook de opzet van het initiatiedocument (ID) gewijzigd (ID 2.0). Dit is compacter en bevat geen informatie meer die al in andere documenten is afgedekt en kan sneller worden gereviewd.

In dit onderzoek is vastgesteld dat de samenwerking tussen (de driehoek van) Leveranciersmanagement, Contractmanagement en Inkoop niet optimaal verloopt, met ongewenste negatieve gevolgen voor de samenwerking binnen en tussen de programma- en de lijnorganisatie en de samenwerking tussen Defensie en Athena.

Aanbevelingen:

- 1) Blijf Quality Assurance (QA) gedurende het hele proces betrekken bij de cruciale processtappen en go/no go besluiten in het voortbrengingsproces van de blokken.
- 2) Zet de pilot rond de gewijzigde opzet van het ID 2.0 voort.
- 3) Formaliseer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden alsmede de processen binnen de driehoek van Leveranciersmanagement, Contractmanagement en Inkoop.

3.6 Beheersing complexiteit van de oplossingen

Het Technisch Ontwerp (TO) wordt bij de aanvang van blokken voortdurend geactualiseerd. Zowel ten aanzien van (hard- of software) componenten die niet meer beschikbaar zijn, als ten aanzien van overige vernieuwingen en trends, zoals op het gebied van cybersecurity, unified communications of (hybrid) cloud management. Wijzigingen vinden plaats via het VtW-proces. Onder andere de Design Authority en het Strategisch Technologie Overleg (STO) dragen bij aan de actualisatie van het TO. Het TO dateert uit 2018, hetgeen de vraag doet rijzen of dit ontwerp na zeven jaar nog steeds houdbaar zal zijn. Deze zorg werd door een aantal stakeholders in de organisatie geuit bij de afgenomen interviews. Het actualiseren bij de aanvang van ieder blok van het TO borgt de houdbaarheid van het TO voldoende en er is niet vastgesteld dat de zorg van de stakeholders terecht is.

Wel is vastgesteld dat het beheersen van de complexiteit een uitdaging vormt zodra vertragingen in het programma GrIT optreden en blokken in de planning ten opzichte van elkaar gaan schuiven. Dit kan investeringen in de huidige IT tot gevolg hebben, enerzijds om diensten langer in de lucht te houden en anderzijds om onderdelen van GrIT te laten landen of te koppelen met de huidige IT. Dit vergroot de complexiteit voor het programma, zowel in planning als in de techniek, mede omdat er koppelingen nodig zijn die niet eerder waren voorzien.

Aanbeveling:

- 1) Maak inzichtelijk welke investeringen in de huidige IT voorzienbaar zijn terwijl deze oorspronkelijk niet gepland waren. Concretiseer dit in termen van tijd en vereiste personele planning. Zodoende kan de besluitvorming om al dan niet tot dergelijke investeringen over te gaan tijdig plaatsvinden.
- 2) Bewaak de compliance gerelateerde acceptatiecriteria zodra complexe aanpassingen worden gedaan.
- 3) Maak per onvoorzienbare koppeling inzichtelijk wat de gevolgen zijn voor de (personele) planning voor zowel de realisatie- als de beheerfase.
- 4) Borg de beschikbaarheid van de specialistische professionals die vereist zijn voor het realiseren van de koppelingen.

3.7 Risicomanagement

Risico's en issues worden gelogd in Fortis Change Cloud (FCC), waaruit wordt gerapporteerd. Waar Athena en Defensie voorheen over een separate FCC-omgeving beschikten, is deze inmiddels samengevoegd. Het FCC wordt centraal bijgehouden. Op het moment van onderzoek, was FCC nog in opbouw. De volledigheid van de administratie in FCC kan niet worden geverifieerd, aangezien de volledigheid van FCC afhankelijk is van de beoordeling en inschatting van risico's door de projectleiders van de blokken. Het samenvoegen van de FCC-omgevingen is een goede stap naar een beter beheerst programma waarbij FCC ook als tracker kan worden ingezet.

Aanbeveling:

- 1) Blijf FCC hanteren en completeer FCC met alle openstaande risico's en issues. Zo kan FCC blijvend als tracker worden gebruikt om een tijdige en volledige opvolging te borgen.
- 2) Laat QA erop toezien dat de projectleiders FCC volledig en actueel houden.

3.8 Gebruikersacceptatie

Momenteel zijn het de decentrale CIO's (dCIO's), als onderdeel van het CIO-stelsel, die bijdragen aan de gebruikersparticipatie. Zo vertegenwoordigt een afvaardiging van twee dCIO's de Defensieonderdelen (DO'n) sinds juli/augustus 2022 in de Programma Board GrIT. Ook worden bij de start van elk blok DO-vertegenwoordigers uitgenodigd voor een kick-off. Daarnaast zijn er twee reviewrondes waarin ook de DO-vertegenwoordigers participeren. Deze vertegenwoordigers zijn vrij om andere collega's hierin te betrekken. Tevens zijn er "meelees-sessies" voor de opgestelde documenten. Door betrokkenen is opgemerkt dat de opkomst vanuit de DO'n veelal beperkt is.

In april 2022 heeft het programma een business changemanager aangesteld om de verandering binnen de DO'n te faciliteren. Naast de dCIO's zijn binnen elk OPCO inmiddels contactpersonen aangewezen om GrIT te ondersteunen voor wat betreft de impact van het programma op de organisatie en de medewerkers.

Een groot deel van de scope van GrIT vereist geen verandering binnen de DO'n. Dit geldt in ieder geval voor het reeds opgeleverde blok BR-028. Het programma heeft erkend dat er meer gebruikersparticipatie vereist is en dat meer aandacht dient te komen voor business change. Uit een aantal interviews komen twijfels naar voren over de mate waarin gebruikers door het programma betrokken worden. Door de dCIO's bij GrIT te betrekken en een business changemanager aan te stellen werden hiertoe passende maatregelen getroffen. De business changemanager zal de gebruikersparticipatie moeten bevorderen, waaronder ook het stimuleren van de participatie aan momenten van gebruikersinteractie die het programma reeds biedt.

Aanbevelingen:

- 1) Beleg verantwoordelijkheden bij de defensieonderdelen (eventueel via de dCIO's) en de business changemanager om participatie en gebruikersinteractie met het programma te borgen.
- 2) Ken meer urgentie toe aan de implementatie van het CIO-stelsel binnen de DO'n. Dit ondersteunt de dCIO's bij het vormgeven van hun rol en daarmee indirect bij hun rol bij GrIT. GrIT kan terugvallen op- en overleg voeren met een gepositioneerd aanspreekpunt bij de DO'n (Actie CIO).
- 3) Stel kaders op om het (verplicht) gebruik van de nieuwe IT-infra door de DO'n te reguleren (actie CIO).

Bijlage A: Onderzoeksgegevens

1.1 Business case, baten en financiering

1.1.1 De business case wordt actief beheerd, maar de onderbouwing van de mutaties is onvoldoende duidelijk

Voor dit onderzoek is de business case zoals vastgelegd in Plan A' bij aanvang van het programma buiten beschouwing gelaten.

De business case heeft met name betrekking op de kosten en investeringskant. De baten zijn kwalitatief van aard. Uitfasering van de huidige IT, en de hieraan gekoppelde dubbele beheerlasten, zijn opgenomen in de business case (exploitatiekosten). Op die manier wordt ook rekening gehouden met de periode waarin sprake is van exploitatie van zowel huidige als nieuwe IT.

De business case wordt minimaal driemaandelijks geactualiseerd door de programmacontrollers en ook tussendoor aan de hand van VtW's. VtW's hebben betrekking op product, tijd en/of geld. Indien bijvoorbeeld sprake is van een vertraging dan heeft dat impact op tijd en geld. Bij een vertraging wordt ook rekening gehouden met een tragere uitfasering van de huidige IT. Betrokkenen geven in dit verband aan dat VtW's niet altijd even duidelijk onderbouwd zijn.

Omdat de baten kwalitatief geformuleerd zijn, hebben actualisaties van de business case met name effect op kosten. Dit met uitzondering van de baten die behaald worden met het afschalen en tijdig uitfaseren van de huidige IT. Ook risico's zijn opgenomen in de business case, deze worden op dezelfde manier beheerd als de kosten en baten.

De impact voor VtW's op de planning is veelal onduidelijk. Doordat impactanalyses van VtW's vaak ontbreken, zijn de gevolgen voor de planning inzake de realisatie (incl. het DAP) en de TBS niet duidelijk.⁴ Dit heeft betrekking op de impact voor het programma, JIVC en de DO'n.

Wijzigingen in de business case worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Dergelijke wijzigingen vinden veelal (maar niet uitsluitend) plaats naar aanleiding van een VtW. De audit trail van de VtW's is echter niet volledig. Daarentegen zijn alle financiële effecten van de ontwerp-Uitvoeringsplannen in de business case verwerkt en via de 'regeling grote projecten' via de Basisrapportage en eerste Voortgangsrapportage in september 2022 aan de Kamer gemeld.

Het onderhouden van de business case is een handmatig proces in MS Excel, wat het een foutgevoelig proces maakt. Wel is er sprake van handmatige administratie en controle.

Aanbevelingen:

- 1) Dwing wat betreft de toepassing en werking van het volledige VtW-proces meer discipline af (zie ook paragraaf 4.5), accepteer alleen VtW's waarbij de impactanalyse in termen van product, tijd en geld afdoende zijn opgenomen in het dossier.
- 2) Ga na welke end-user-computing-controls (EUC's) de beheersing van het proces verder kunnen verbeteren. EUC's borgen applicaties die niet binnen de scope van IT general controls vallen, ze zijn onder andere gericht op het beheersen van risico's ten aanzien van MS Excel spreadsheets.
- 3) Creëer een centraal opgeslagen audit trail voor aanpassingen van de business case en financiële dekking.
- 4) Completeer de audit trail inzake VtW's en archiveer op een centrale locatie.
- 5) Borg de navolgbare aansluiting van de actualisaties van de business case in relatie tot de cijfers in Plan A'.

⁴ Zie in dit verband ook Paragraaf 4.5.

1.1.2. Hoge prijsstijgingen leiden ondanks heldere indexatie-afspraken tot onzekerheid

In de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) zijn contractueel concrete en heldere indexatieafspraken vastgelegd die in de praktijk werkbaar zijn gebleken. De wijze waarop binnen de Defensie begrotingsmethodiek de indexatie van het voor GrIT beschikbare budget plaatsvindt is echter op een andere methode gebaseerd. Hierdoor bestaat de kans dat de indexatie van het budget voor GrIT (en mogelijk ook andere programma's) niet volledig gelijk is aan de stijging van de kosten.

Daarnaast is niet bekend wat de huidige periode van uitzonderlijk hoge generieke inflatie in combinatie met specifieke prijsstijgingen als gevolg van het wereldwijde chiptekort en de aanzienlijke stijging van de koers van de Amerikaanse dollar ten opzichte van de euro betekenen voor de financiële gezondheid van de leveranciers binnen het consortium Athena. Dit is relevant, omdat voor de kosten van de hardware een indexatie van nihil met Athena is overeengekomen. Ten slotte geldt dat de nieuwe CAO-afspraken nog in de kostenprognoses van de periodieke actualisering van de business case GrIT moeten worden verwerkt.

Op grond van het bovenstaande bestaat het risico dat de kostenramingen groter zijn dan de indexatie van het budget voor GrIT.

Aanbevelingen:

- 1) Monitor het inflatierisico proactief en creëer meer financieel inzicht door periodiek scenario's te berekenen voor verschillende indexaties van kosten en het budget voor GrIT.
- 2) Eis ook inzicht van de leverancier in haar financiële risico's op dit gebied.

1.1.3 Voor een klein deel van de scope kan op dit moment niet worden vastgesteld of en in hoeverre GrIT ook feitelijk baten gaat opleveren voor de defensieonderdelen (DO'n)

De baten en doelstellingen van het programma zijn kwalitatief geformuleerd. Daarnaast richt GrIT zich op technische realisatie en het faciliteren van de gebruiker zodat deze in principe in staat is om diensten en functionaliteiten af te nemen. Het programma gaat voor een beperkt aantal blokken uit van een "pull" situatie. Of en in welke mate gebruikers van nieuwe diensten en faciliteiten gebruik gaan maken, is voor een beperkt deel van de IT-dienstverlening aan de DO'n. Het staat dus niet vast of de organisatie ook daadwerkelijk (optimaal) gebruik maakt van de door het programma GrIT geproduceerde producten. Wij plaatsen hierbij de kanttekening dat dit punt maar voor een klein deel van de scope van toepassing is. Denk hierbij aan het blok Identity Access Management waarbij DO'n het eigen tempo van implementatie kunnen bepalen alsmede de fijnmazigheid van de inrichting. Een ander voorbeeld zijn de generieke services waarbij de DO'n vrij zijn om de mate van gebruik te bepalen.

Het programma heeft in april 2022 een business changemanager aangesteld die de DO'n gaat helpen om het veranderaspect van het programma GrIT en de nieuwe functionaliteit en IT-diensten te bewerkstelligen. Hiermee heeft het programma de waarde van business changemanagement onderkend. Iets dat wij beschouwen als een uiting van een lerende programma-organisatie.

Aanbevelingen:

- 1) Identificeer het deel van de scope van het programma waarbij het realiseren van de baten in meer of mindere mate afhankelijk is van de keuzen van de DO'n. De coördinatie hiervan wordt gefaciliteerd door de business changemanager.

1.1.4 De financiële dekking is een proces dat voornamelijk geborgd is met een eigen interne administratie binnen GrIT

De oorspronkelijke financiële dekking bij aanvang van het programma, is buiten de scope van het onderzoek gelaten. Wel is gekeken naar veranderingen in de financiële dekking als gevolg van VtW's en inflatie. Wanneer er wijzigingen in de financiële dekking dienen plaats te vinden, kunnen deze in de basis op drie manieren worden afgewikkeld, te weten:

- 1) Aanwenden van de programmareserve;
- 2) Ombuigen van budgetten van ander programma's of projecten;
- 3) Aanvragen additioneel budget.

Indien nodig, kan het programma zelfstandig (conform mandaten) de programmareserve aanwenden. Voor het ombuigen van budgetten is ook het akkoord vanuit andere projecten en programma's vereist. Deze wijzigingen worden twee tot drie keer per jaar verwerkt door Plan & Bedrijfsvoering (DMO). DMO draagt ook zorg voor de afwikkeling in SAP. Door de administratieve procesgang moet het programma soms wachten voordat het over het aangepaste budget kan beschikken. Het aanvragen van additioneel budget verloopt via CDS-D-DPLAN, maar dit is tot op heden nog niet voorgekomen.

Het proces om de financiële dekking aan te passen is handmatig van aard en daarmee fout-gevoelig. Hierbij wordt gebruik gemaakt van MS Excel en Outlook.

Aanbevelingen:

- 1) Ga na welke administratieve mogelijkheden er zijn om niet deels afhankelijk te zijn van eigen spreadsheets. Dat is te foutgevoelig en past niet bij de gewenste borging waar het programma voor staat.
- 2) Creëer een centraal opgeslagen audit trail voor aanpassingen van de financiële dekking opdat programma GrIT op eerste verzoek adequaat kan reageren op vragen ten aanzien van de financiële verantwoording.

1.2 Opdrachtgever en projectorganisatie

1.2.1. Het programma GrIT kampt met hoge werkdruk

Het programma kent een hoge werkdruk voor de betrokken mensen. Dit wordt ook onderkend door de programmaleiding. Deze stelt dat "Omgang met energiebronnen en werkstressoren cruciaal is voor het behouden van veerkracht en mentale weerbaarheid"⁵. Het voornemen is onder andere om het "Actieplan Vitaal GrIT" op te stellen.

De uitval wordt in onze optiek mede veroorzaakt door de uitdagingen in de personele planning (zie ook paragraaf 4.7). Wij achten het van groot belang om volledig te doorgronden welke oorzaken aan de hoge werkdruk en de uitval van mensen ten grondslag ligt.

Aanbeveling:

- 1) Verricht onderzoek naar de gevolgen voor het personeel van de hoge werkdruk. Trek daaruit lessen om het risico op ongewenst verloop of uitval te voorkomen.

1.3 Risicobeheersing en projectafhankelijkheden

1.3.1. De opbouw van het risico en issue-log in FCC is nog in ontwikkeling

Risico's en issues worden gelogd in FCC, daarbovenop is een BI-rapportageschil geplaatst. Waar Athena en Defensie voorheen over een separate FCC omgeving beschikte, is deze inmiddels samengevoegd. Het FCC wordt centraal bijgehouden. Op het moment van onderzoek, was FCC nog in opbouw. De volledigheid van FCC kan niet worden geverifieerd, aangezien de volledigheid van het FCC afhankelijk is van de beoordeling en inschatting van risico's door de projectleiders van de blokken. Wij beschouwen dit als een goede stap naar een beter beheerst programma waarbij FCC ook als tracker kan worden ingezet.

⁵ Verslag "Samen werken aan resultaat, OPO zeedagen Vlissingen, 5 & 6 oktober", OPO, 22-10-2022

Aanbeveling:

- 1) Blijf FCC hanteren en completeer FCC met alle openstaande risico's en issues. Zo kan FCC blijvend als tracker worden gebruikt om een tijdige en volledige opvolging te borgen.

1.3.2 Geen formeel interim proces prestatie-meetsysteem

Het prestatie-meetsysteem (SLA reporting voor de TBS) is onderdeel van een nog op te leveren blok en is derhalve nog niet operationeel en geïmplementeerd. Voor de ad interim situatie geldt contractueel dat Athena gebruik maakt van de JIVC eigen rapportage tools. In de tussentijd wordt gemonitord op basis van onder andere handmatig opgestelde Excel documenten. Tevens vinden op maandelijkse basis SLA meetings plaats waarbij de prestaties besproken worden. De processen en ondersteunende documenten worden iteratief verbeterd.

Hierbij wel de opmerking, dat tot nu toe slechts de initiële capability van een blok (BR-028) en derhalve een zeer klein deel van GrIT ter beschikking is gesteld. Naarmate het programma vordert - zo is de verwachting - zullen hiermee gepaard gaande potentiële risico's wel verder toenemen.

Aanbeveling:

- 1) Formaliseer de ad interim prestatie-meting voor de TBS.

1.3.3 Inconsistenties Ontwerp Uitvoeringsplan en Defensie Activiteitenplan

Bij blok BR-028 werd voor het eerst de initiatie- en realisatiefase doorlopen en vond voor het eerst de start van de TBS-fase plaats. Het oUP Realisatie, het oUP TBS en het Defensie Activiteitenplan (DAP) vormen samen het projectplan voor de realisatie van een blok. De oUP'n komen tot stand door inbreng van de gemengde teams en verschillende SME's. In de oUP 'n staan de randvoorwaarden die input vormen voor het DAP. Het DAP bevat alle activiteiten die Defensie zelf moet ontplooiën zodat de nieuwe IT-infrastructuur effectief in gebruik kan worden genomen. In het DAP staat bijvoorbeeld ook op welke wijze Defensie aan de door Athena in de oUP'n genoemde randvoorwaarden zal voldoen.

Gedurende het traject is met regelmaat vastgesteld dat tussen het oUP en DAP inconsistenties voorkomen. Daarnaast worden in het oUP genoemde randvoorwaarden, in het DAP met enige regelmaat onvoldoende geborgd (door concrete activiteiten of garanties). Hierbij wordt dan de opmerking geplaatst dat dit "nog te onderzoeken is". Na een constructieve afstemming tussen het CIO-Office en het programma zijn maatregelen getroffen: het oUP en het DAP worden tegelijkertijd opgesteld en aangeboden. QA controleert expliciet de consistentie. Dit heeft tot verbetering geleid. Zo kunnen in de 0.98 versie van de documenten die samen het projectplan vormen, nu geen openstaande opvolgacties meer voorkomen. Dit biedt QA en andere stakeholders de mogelijkheid om de opvolging hiervan te monitoren.

Aanbeveling:

- 1) Monitor de opvolging van de in de nota van de programmadirecteur opgenomen maatregelen voor de door de CIO opgemerkte issues.

1.4 Samenhang werkprocessen en ICT-oplossingen

1.4.1 Onderlinge rolverdeling binnen het regiedomein is niet geformaliseerd

Athena is verantwoordelijk voor de realisatie en het beheer van de GrIT infrastructuur in gemengde teams. Het programma GrIT voert de regie hierop.

In dit onderzoek is vastgesteld dat de samenwerking tussen (de driehoek van) Leveranciersmanagement, Contractmanagement en Inkoop niet optimaal verloopt, met ongewenste negatieve gevolgen voor de samenwerking binnen en tussen de programma- en de lijnorganisatie en de samenwerking tussen Defensie en Athena.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, alsmede de processen binnen het regiedomein, zijn onvoldoende afgebakend en geformaliseerd. Dit geldt met name voor inkoop- en contractmanagement. Het gevolg is dat de wederzijdse verwachtingen binnen de regiedriehoek - maar ook tussen de driehoek en het programma - niet altijd overeenkomen. Dit veroorzaakt inefficiëntie binnen het proces en kan potentieel ook tot risico's in termen van juistheid, volledigheid en/of tijdigheid ten aanzien van de regieprocessen leiden.

Teneinde meer duidelijkheid te scheppen over de afbakening van de verantwoordelijkheden binnen het regiedomein, hebben reeds diverse gesprekken plaatsgevonden. Tot op heden heeft dit echter nog niet tot een gedeeld beeld omtrent verantwoordelijkheden geleid. Deze situatie ondermijnt de slagvaardigheid van het programma.

Aanbevelingen:

- 1) Formaliseer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden alsmede de processen binnen de driehoek van Leveranciersmanagement, Contractmanagement en Inkoop. Focus daarbij met name op de samenwerking tussen inkoop en contractmanagement. Doe dit ook tussen de driehoek en het programma.
- 2) Evalueer periodiek hoe de samenwerking tussen het programma en de driehoek verloopt en ervaren wordt.

1.5 Beheersing van de scope

1.5.1 De beheersing van het VtW-proces is onvoldoende, hierdoor ontstaan onder andere risico's ten aanzien van de scope en de planning

Het functioneel ontwerp en het programma van eisen werd reeds in 2018 vastgelegd. Dit vormde de basis voor het technisch ontwerp van GrIT. Indien er sprake is van een potentiële wijziging, voorziet het programma in een VtW-proces. Dit proces vormt in feite de basis voor het beheersen van de scope.

Het VtW-proces functioneert niet conform opzet. De stappen binnen het proces worden niet in alle gevallen doorlopen. De audit trail is eveneens onvoldoende. Als gevolg daarvan is bijvoorbeeld niet altijd vast te stellen of en in welke mate er een impact assessment heeft plaats gevonden. Uit een intern onderzoek bleek dat er bij twaalf van de negentien onderzochte VtW's geen impact assessment was opgenomen in het dossier.⁶ In dergelijke gevallen is de impact in termen van product, tijd en geld daarom onduidelijk. Deze onduidelijkheid heeft betrekking op de impact voor zowel het programma en JIVC, als voor de DO'n. In potentie tast dit ook meerdere componenten van de business case aan.

Afhankelijk van de aard van de wijziging, heeft dit ook impact op de personele planning van het programma. Op dit vlak is het programma kwetsbaar.⁷ Daarnaast kan het ook impact hebben op afhankelijkheden tussen blokken of andere projecten en programma's. Overigens is ook gebleken dat de status van een VtW soms onduidelijk of onjuist is.

In juni heeft het programma onderkend dat het VtW-proces niet conform opzet verloopt. Hierop zijn mitigerende maatregelen geformuleerd. Naar aanleiding van eerdergenoemd intern onderzoek, hebben wij tien VtW-dossiers nader geanalyseerd. De conclusie die daaruit voortvloeit is dat de genomen maatregelen nog niet effectief zijn. De eerdergenoemde risico's zijn vooralsnog dan ook niet gemitigeerd.

Inkoop geeft aan dat indien een impactanalyse ontbreekt, Inkoop aanneemt dat er geen impact is. Deze werkwijze was niet bekend bij andere betrokkenen binnen het programma GrIT en brengt

⁶ Docnr. 4.01 Rapportage VtW-onderzoek, 24 juni 2022.

⁷ Zie in dit verband ook Paragraaf 4.7.

risico's voor Defensie met zich mee. Inmiddels is de procedure voor het VtW-proces aangescherpt en kan deze situatie niet meer voorkomen.

Aanbevelingen:

- 1) Start een herbeoordeling van VtW-dossiers die buiten de scope van het verbeterde proces vallen. Repareer alle VtW-dossiers die reeds doorgang hebben gevonden of nog onder handen zijn. Vul de dossiers aan en stel vast of en zo ja, welke opvolging vereist is.
- 2) Voeg een controlerende rol toe aan het proces en zorg dat elke VtW wordt gecontroleerd in termen van juistheid en volledigheid. Deze rol zou ingevuld kunnen worden door bijvoorbeeld PMO of contractmanagement. QA kan hierop toezien.
- 3) Verhoog de frequentie van de QA-steekproef controle voor 2023. Evalueer op grond van de bevindingen of de frequentie naar beneden kan worden bijgesteld.
- 4) Hanteer dossiercriteria consequent toe en leg het dossier centraal vast.

1.6 Architectuur, functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid

1.6.1 GrIT heeft adequate governance en processen ingericht om de toekomstbestendigheid van het TO te waarborgen, maar er zijn wel aandachtspunten

Het TO dateert uit 2018, hetgeen de vraag doet rijzen of dit ontwerp na zeven jaar nog steeds houdbaar zal zijn. Deze zorg werd door een aantal stakeholders in de organisatie geuit.

Het TO wordt bij de aanvang van blokken voortdurend geactualiseerd. Zowel ten aanzien van (hard- of software) componenten die niet meer beschikbaar zijn, als ten aanzien van overige vernieuwingen en trends, zoals op het gebied van cybersecurity, unified communications of (hybrid) cloud management. Wijzigingen vinden plaats via het VtW-proces. Onder andere de Design Authority en het Strategisch Technisch Overleg dragen bij aan de actualisatie van het TO.

Gegeven het bovenstaande wordt de zorg van sommige stakeholders omtrent de bestendigheid van het TO door ons niet volledig gedeeld. Wel kan de borging van compliance gerelateerde criteria beter. Deze zijn opgenomen in het programma van eisen. Op grond daarvan worden acceptatiecriteria opgesteld. Deze kunnen echter fijnmaziger worden opgesteld aan de hand van de compliance criteria

Aanbeveling:

- 1) Verfijn de compliance gerelateerde acceptatiecriteria zodat deze een betere relatie te leggen is naar deze koppelingen en aan de compliance criteria in het PvE.

1.6.2 Veelheid aan koppelingen en door LCM-activiteiten onvoorziene koppelingen tussen de huidige en nieuwe IT veroorzaken additionele complexiteit

Om sneller meerwaarde te kunnen bieden voor Defensie, worden diverse koppelingen met de huidige IT gerealiseerd. Dit gebeurt ook in navolging van BIT-adviezen op grond waarvan het programma is opgedeeld in meerdere blokken.

Als gevolg van life cycle management en (door) ontwikkelingen ten aanzien van de huidige IT ontstaat de noodzaak tot een veelheid en deels onvoorziene koppelingen. Dit heeft dan veelal ook impact op de planning. Door deze onvoorziene koppelingen wordt het programma complexer en ontstaan er meer afhankelijkheden in planning en neemt de druk op schaarse resources verder toe.

Eenzijds geven betrokkenen aan dat het realiseren van koppelingen tussen de huidige en nieuwe IT-infrastructuur niet de kracht vormen van JIVC. Athena is weliswaar verantwoordelijk voor het realiseren van de koppelingen aan de nieuwe IT-zijde, terwijl Defensie verantwoordelijk is voor het aanreiken van de koppelvlakken met de huidige IT aan Athena. Athena steunt bij het realiseren van de koppelingen tussen de huidige en de nieuwe IT op expertise van het JIVC. Anderzijds wordt aangegeven dat architecten uit het programma (en vanuit JIVC) de interfaces met huidige IT wel

degelijk inzichtelijk maken teneinde blokken efficiënt te matchen en onnodig werk in de huidige IT zoveel als mogelijk te voorkomen. Een van de instrumenten hiervoor is de roadmap met releases die wordt gebruikt om niet voor elk blok de integratie met huidige IT te maken, maar release gebaseerd.

Aanbevelingen:

- 1) Maak per onvoorziene koppeling inzichtelijk wat de gevolgen zijn voor de (personele) planning zijn voor zowel de realisatie- als de beheerfase.
- 2) Borg de beschikbaarheid van de specialistische professionals die vereist zijn voor het realiseren van de koppelingen (zie in dit verband ook de aanbeveling in paragraaf 4.7 inzake key-man-risk).

1.7 Realisatie en planning

1.7.1 De huidige ambitieblokkenplanning wijkt af van de initiële flexibele blokkenplanning.

Doordat het programma meer tijd nodig had om op te starten en de organisatie in te richten, is de planning bij aanvang vertraagd. De deadline van 2027 is echter niet verschoven. Uitgaande van de huidige deadline in 2027 leidt dit er toe dat nu gerealiseerd moeten worden in een kortere periode. Dit heeft impact op de personele planning en personele capaciteit. Eventuele verdere vertragingen versterken deze effecten.

Nadat GrIT in juni 2019 een derde negatief BIT-advies ontving,⁸ is een heroverweging gestart. Hierbij is actief aan de slag gegaan met de BIT-aanbevelingen. Eén daarvan betrof het advies om de uitvoering van het programma in onafhankelijke blokken te verdelen. Defensie volgde deze aanbeveling op en verdeelde de uitvoering van de realisatie van het TO in 42 afzonderlijk te initiëren blokken. In twee situaties zijn blokken vanuit de logische samenhang en efficiëntie overwegingen geclusterd, zoals bijvoorbeeld bij de vier blokken (BR-014 tot en met BR-017) die samen het Defensie Private Cloud Platform vormen.

Indien er een risicoanalyse plaatsvindt (ook ten aanzien van interne en externe afhankelijkheden en randvoorwaarden) en de vereiste middelen en personele capaciteit beschikbaar zijn, kleven hieraan in onze optiek geen grote nadelen. Vanuit het oogpunt van efficiëntie kan het ook positieve effecten hebben om blokken te clusteren of om de volgorde aan te passen. Met dat laatste kan ook geanticipeerd worden op wijzigingen in de behoefte van de DO'n die ingegeven worden door actuele ontwikkelingen.

De meeste blokken zijn onderverdeeld in Solution Building Blocks (SBB's). Naast het clusteren van blokken is er ook de mogelijkheid om op het niveau van de SBB's te optimaliseren. Door een bepaalde SBB uit een blok naar voren te halen of naar achter te schuiven kan ook efficiency worden verbeterd, of kan een nieuwe functionaliteit en derhalve een meerwaarde sneller voor de DO'n worden gerealiseerd.

Aanbevelingen:

- 1) Verricht bij het clusteren van blokken of het wijzigen van de volgorde een risicoanalyse waarbij ook rekening wordt gehouden met afhankelijkheden, randvoorwaarden en beschikbare middelen.
- 2) Herijk de programmaplanning continu op basis van architectuur en capaciteit en herprioriteer periodiek om zodoende de blokken aan te laten sluiten bij externe trends, actuele Defensie behoeften en ontwikkelingen.
- 3) Stel vast of bij vertragingen in de tijd, de einddatum van de realisatie ook dient te verschuiven.

⁸ BIT-advies Grensverleggende IT derde vervolgoets, 14 oktober 2020.

1.7.2 Tijdslijnen met betrekking tot besluitvorming zijn lang

Het programma kent een gelaagde governance en veel stakeholders. Uit gesprekken is gebleken dat de tijdslijnen met betrekking tot de besluitvorming lang zijn. Dit komt met name door de lange schrijf- en reviewcyclus en het hoog binnen de governance beleggen van go/no go besluiten. Zowel het initiatiedocument als overige besluitvormingsdocumenten hebben meerdere reviewmomenten (meeleessessies, QA-check, stakeholder review, een externe review door bureau Strict, het CIO-oordeel (ID 2.0), danwel CIO-check (oUP'n en DAP) en een IRF-check door het ministerie van Financiën). Dit proces heeft een aanzienlijke doorlooptijd (gemiddeld 35 weken, echter sterk afhankelijk van iteraties). Het effect hiervan is dat het geruime tijd kan duren alvorens Athena het akkoord krijgt om een blok te bouwen. Naast de lange schrijf- en reviewcyclus kost het doorlopen van het VtW-proces en het actualiseren en in detail uitwerken van het TO voor een blok eveneens veel tijd.

Een andere oorzaak is de inhoud van het initiatiedocument. Dit document bevat doublures ten aanzien van het contract en het Technisch Ontwerp (of TO). Inmiddels is het initiatief genomen om te werken met een 2.0 versie van het initiatiedocument. Deze 2.0 variant is compacter. De 2.0 versie van het initiatiedocument, is recent geïmplementeerd. Of dit ook tot kortere doorlooptijden leidt, moet nog blijken.

Ook VtW's kennen vaak een lange doorlooptijd. Een van de mitigerende maatregelen die het programma geïmplementeerd heeft, is dat mandaten inmiddels lager zijn belegd in de programma-organisatie.

De volwassenheid van het programma is gaandeweg verbeterd. Zo zijn er duidelijkere criteria geformuleerd waar besluitvormingsdocumenten aan dienen te voldoen. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit van de documenten, maar zorgde in eerste aanleg wel voor veel herstelwerk.

Aanbevelingen:

- 1) Zet het initiatief met betrekking tot het initiatiedocument 2.0 door. Dit verkort in potentie de tijdslijnen en maakt het proces efficiënter.
- 2) Voer een nader root-cause onderzoek uit naar de tijdslijnen omtrent VtW's.

1.7.3 De personele planning vormt een significant risico voor het programma GrIT

Het programma GrIT kampt vanaf de start met een structurele onbalans tussen de vraag naar en het aanbod van JIVC-personeel. Voor 2021 en 2022 had JIVC bijvoorbeeld in het bedrijfsplan geen personeel gereserveerd voor het programma GrIT. Verder kunnen ook VtW's impact hebben op de (personele) planning. Omdat impact assessments met regelmaat niet volledig in de VtW worden opgenomen,⁹ vragen wij ons af in hoeverre de personele planning up-to-date en betrouwbaar is.

Om de personele tekorten terug te dringen, is het programma voornemens om de verhouding van de gemengde teams van Athena en Defensie voor de realisatiefase te veranderen naar een 90/10% verhouding. Wij vragen ons af in hoeverre de inbreng van specifieke en schaarse defensie expertise in dergelijke gevallen geborgd is. Door het gebrek aan eigen defensiepersoneel ontstaat er mogelijk een situatie waarin de noodzakelijke kennis van Defensie niet wordt ingebracht. Afgezien van devaluatie van product en acceptatie, kan dit ook tot problemen leiden bij de migratie en implementatie. De schaarheid van deze kennis, vormt op zichzelf een risico, ook wel geduid als key-man-risk. Daarnaast zetten we vraagtekens bij de mate waarin Athena in staat is haar capaciteit op te schalen. Volgens betrokkenen houdt de planning overigens wel rekening met het feit dat niet alle expertise op een onderwerp enkel bij medewerkers van Athena belegd is.

Ook in de transitie naar de TBS-fase bestaat een risico voor de personele planning. De realisatie van GrIT, de afbouw van de huidige IT en de TBS van de nieuwe IT, komen dan meer bij elkaar,

⁹ Zie in dit verband ook Paragraaf 4.5.

hetgeen piekbelasting veroorzaakt. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe hierop geanticipeerd zal worden.

Aanbevelingen:

- 1) Stel een meerjarige personele planning op voor JIVC en houdt rekening met de grote programma's (zoals Roger, Foxtrot, HR IT). Pas ook de recruitment inspanningen hierop aan.
- 2) Creëer, voor het geval dat Athena niet in de 90/10 verhouding kan voorzien, in samenwerking met de markt een flexibele pool van IT-professionals die regelmatig voor Defensie werken om zo piekbelasting beter het hoofd te kunnen bieden.
- 3) Identificeer waar - binnen de formatie van JIVC - key-man-risks bestaan en stel een plan op om dit risico te mitigeren (denk onder andere aan het implementeren van een buddy systeem, faciliteren van trainingen etc.).
- 4) Plan realistisch. Het is duidelijk dat het programma kampt met personele tekorten, stel daarom vast wat dit betekent voor de planning van het programma en formaliseer de verschuivende tijdslijnen.

1.7.4 Integratiepunten en afhankelijkheden zijn onduidelijk

De integratiepunten en afhankelijkheden tussen de verschillende blokken zijn onvoldoende duidelijk. Op programmaniveau is een kritisch pad beschikbaar, maar echter alleen op een vrij hoog abstractieniveau. Wat de integratiepunten en afhankelijkheden tussen blokken exact zijn en hoe deze gemanaged worden is - anders dan dat de programmamanager geacht wordt hiervoor zorg te dragen - niet geheel duidelijk geworden. Gegeven de veelal ontbrekende impactanalyse bij VtW's¹⁰ zijn de gevolgen voor het kritisch pad eveneens onduidelijk. Dit draagt niet bij aan de beheersing van het kritisch pad.

Aanbevelingen:

- 1) Definieer de integratiepunten en afhankelijkheden op blokniveau en creëer het kritisch pad.
- 2) Rapporteer de voortgang op blok- en programmaniveau inzake het kritisch pad.
- 3) Neem in de impactanalyse bij VtW's ook expliciet de potentiële gevolgen voor het kritisch pad op.

1.7.5 Het kritische pad inzake de afbouw van de huidige IT is onvoldoende inzichtelijk

Met de TBS van de nieuwe IT wordt de huidige IT afgebouwd. Afhankelijk van de casus gebeurt dit trapsgewijs, evenredig of direct. Op de huidige IT is het life cycle management van JIVC van toepassing. Het life cycle management voorziet weliswaar in reguliere beheersactiviteiten, maar niet in eventueel grootschalige investeringen. Vertragingen in het programma kunnen echter wel leiden tot de noodzaak van dergelijke investeringen. In dit opzicht is het kritische pad onvoldoende inzichtelijk. Denk bijvoorbeeld aan vervanging van de Defensiepas, een traject dat zo'n drie jaar vergt. Indien de huidige IT hierin moet voorzien, dan dient het besluit om op dit punt te investeren dus ruim drie jaar van tevoren te worden genomen.

Het uiterste moment waarop de beslissing genomen moet worden om in de huidige IT te investeren kan beschouwd worden als "points? of no return". Deze points of no return moeten inzichtelijk zijn voor het programmamanagement en de Programma Board GrIT en de stuurgroep Digitale Transformatie.

Aanbevelingen:

- 1) Laat JIVC het kritische pad inzichtelijk maken voor grootschalige IT-investeringen. Maak daarbij tevens een raming in termen van product, tijd en geld. Definieer ook het "point-of-no-return", voor wat betreft het uiterlijke moment waarop de investeringsbeslissing genomen kan worden. Zorg dat dit moment ook als agendapunt geagendeerd wordt in de verschillende programma gremia.

¹⁰ Zie in dit verband Paragraaf 4.5.

- 2) Maak op de blokkenplanning een overlay waarin de kritieke oplevermomenten van de aan GrIT verbonden IT-projecten (DLP en CDS PPM-projecten) zijn opgenomen (aanbeveling voor JIVC en ministerie tezamen).

1.7.6 De huidige planning van programma GrIT staat onder druk

Wij vragen ons af in hoeverre de huidige planning van programma GrIT realistisch is. Naar ons inzien beschikt het programma over te weinig personele resources door het uitblijven van prioriteitstelling van GrIT. Daarnaast is er veel ruimte voor verbetering ten aanzien van het portfoliomanagement. Meerdere betrokkenen geven aan dat er meer voortgang en meerwaarde gerealiseerd kan worden indien Defensie duidelijker zou prioriteren. Op dit moment worden middelen en mensen over te veel initiatieven verdeeld, waardoor deze allemaal trager verlopen dan gewenst.

Aanbevelingen:

- 1) Breng het portfoliomanagement naar een hoger volwassenheidsniveau om zo tot prioriteitsstelling te komen (aanbeveling voor het ministerie van Defensie).
- 2) Zie ook de aanbevelingen onder het punt in deze paragraaf inzake het risico omtrent de personele planning.

1.7.7 De registratie van het migratiegereed maken van de KEEP-applicaties in JIVC-DIRECT is vertraagd

Defensie heeft de applicaties geïdentificeerd die gemigreerd dienen te worden naar de nieuwe GrIT infrastructuur. Deze worden ook wel geduid als de "KEEP" applicaties. Deze applicaties dienen voor migratiegereed gemaakt te worden. Dit traject heeft echter vertraging opgelopen. Het scenario waarbij de voorgenomen registratie van de KEEP-applicaties in JIVC-DIRECT in 2022 niet volledig is afgerond, wordt door verscheidene betrokkenen reëel geacht. De migratie start na het beschikbaar komen van het Defensie Private Cloud Platform, thans voorzien medio 2023.

Aanbeveling:

- 1) Geef prioriteit aan het tijdig migratiegereed maken van de KEEP-applicaties.

1.8 Aanbestedingsaspecten

1.8.1 De door Defensie geleverde uren worden niet adequaat geregistreerd, hetgeen een juridisch risico oplevert

Voor wat betreft de in deze paragraaf bedoelde aanbestedingsaspecten blijft de initiële aanbesteding buiten beschouwing. Een van de contractuele aspecten betreft de inzet van arbeid. In dit verband vormen de door Defensie te leveren uren een randvoorwaarde voor de overeengekomen fixed fee. De gerealiseerde uren worden bijgehouden op basis van urenregistratie. De discipline van Athena omtrent urenregistratie wordt als voldoende beschouwd door de betrokkenen. Bij Defensie is daarentegen eerder sprake van een gebrek aan discipline ten aanzien van de tijdregistratie van programmamedewerkers. Hierdoor is er geen volledig zicht op de door Defensie gerealiseerde uren.

Indien Defensie en Athena in een conflictsituatie terechtkomen brengt dit een juridisch risico met zich mee. Gegeven de afwijking van 'actuals' versus 'planned' zal Defensie dan immers niet kunnen aantonen de geraamde uren ook daadwerkelijk te hebben geleverd.

Aanbevelingen:

- 1) Regel procesmatig in dat er wordt bijgehouden welke medewerkers wel en niet uren hebben geregistreerd. Rappelleer medewerkers die niet tijdig uren registreren voorafgaand aan het einde van iedere week.
- 2) Stuur op geplande uren versus gerealiseerde uren en verklaar de verschillen.

1.9 Acceptatie, implementatie en overdracht naar de lijn

1.9.1 Gebruikersparticipatie Defensieonderdelen is een aandachtspunt

In een aantal gesprekken komen twijfels naar voren omtrent de mate waarin gebruikers door het programma betrokken worden. Momenteel zijn het de decentrale CIO's (dCIO's), als onderdeel van het CIO-stelsel, die bijdragen aan de gebruikersparticipatie. Zo vertegenwoordigt een afvaardiging van twee dCIO's de DO'n sinds juli/augustus 2022 in de Programma Board GrIT. Ook worden bij de start van elk blok DO-vertegenwoordigers uitgenodigd voor een kick-off. Daarnaast zijn er twee reviewrondes waarin ook de DO-vertegenwoordigers participeren. Deze vertegenwoordigers zijn vrij om andere collega's hierin te betrekken. Tevens zijn er meelessessies voor de opgestelde documenten. Door betrokkenen is opgemerkt dat de opkomst vanuit de DO'n veelal beperkt is.

In april 2022 heeft het programma een business changemanager aangesteld met als doel de verandering binnen de DO'n te faciliteren. Naast de dCIO's zijn binnen elke OPCO drie personen aangewezen om GrIT te ondersteunen voor wat betreft de impact van het programma op de organisatie en de medewerkers.

Een groot deel van de scope van GrIT vereist geen verandering binnen de DO'n. Dit geldt in ieder geval voor het enige reeds opgeleverde blok BR-028. Het programma heeft erkend dat er meer gebruikersparticipatie vereist is en dat meer aandacht dient te komen voor business change. Door de dCIO's bij GrIT te betrekken en een business changemanager aan te stellen werden hiertoe passende maatregelen getroffen. Voornoemde twijfel wordt door ons dan ook slechts ten dele gedeeld. Een deel van de oplossing ligt bij het verder vormgeven van het CIO-stelsel en de rol van business changemanager. De business changemanager zal de gebruikersparticipatie moeten bevorderen, waaronder ook het stimuleren van de participatie aan momenten van gebruikersinteractie die het programma reeds biedt.

Aanbeveling:

- 1) Verder vormgeven van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de business changemanager binnen het programma GrIT.

1.9.2 De samenwerking tussen Defensie en Athena moet nog groeien

Het samenwerkingsverband tussen Defensie en Athena is uniek. De meeste betrokkenen zijn positief op de wijze waarop wordt samengewerkt. Wel geven betrokkenen vanuit beide partijen aan dat het nog enigszins onwennig is. Zo zou Defensie nog moeten wennen aan het idee dat ze niet alles zelf meer doet. Athena is daarentegen een snellere besluitvorming gewend dan binnen de overheid gebruikelijk is. Overigens geldt dit met name voor de realisatie en in mindere mate voor het beheer. In de toplaag van het programma is het besef inzake de noodzaak van een win-win situatie nadrukkelijk aanwezig. Hiertoe zijn over en weer voorbeelden aangedragen van situaties waarin beide partijen bereid waren om zowel de baten van de samenwerking te benutten als de lasten ervan te dragen.

Op operationeel niveau bestaat in onze optiek nog ruimte voor verbetering om daadwerkelijk te werken vanuit de bedoeling en conform het Prometheus Charter. Zo wordt thans nog verschillend omgegaan met het loggen van issues, wat soms tot onderlinge irritatie leidt. Daarnaast worden oorzaken van issues bij de andere partij gezocht en ook bij het oplossen van die issues is dat niet anders. Het gevoel van "één team" moet nog verder groeien en door het leiderschap worden uitgedragen en via voorbeeldgedrag dagelijks worden gedemonstreerd. Ook elkaar aanspreken op houding en gedrag bevordert de gewenste samenwerkingscultuur.

Aanbevelingen:

- 1) Maak duidelijke operationele afspraken, bijvoorbeeld inzake het loggen van issues.
- 2) Zorg dat de "tone-at-the-top" is dat teamresultaten er toe doen. Vraagstukken worden vanuit het team benaderd en opgelost.
- 3) Organiseer informele events voor teambuilding.

Bijlage B: Overzicht bij vooronderzoek gebruikte documentatie

Docnr.	Onderwerp	Documenten GrIT vooronderzoek CIO Office	Datum
0.01	Algemeen	Toetsdossier met alle documenten GrIT- vierde BIT-toets	12-sep-22
0.02	Algemeen	PVA CIO GrIT onderzoek (voorbereidings sessies)	19-sep-22
0.03	Algemeen	GrIT CIO desk research v 9 sept 2022 update 12 sept 2022	12-sep-22
1.01	Algemeen GrIT	Programmabeschrijving	9-sep-22
1.02	Algemeen GrIT	Programmabeschrijving	19-sep-22
1.03	Governance	Bedrijfsvoeringsplan	6-sep-22
1.04		Basisrapportage RGP	27-mei-22
1.06	Instellingsbeschikking	Instellingsbeschikking Programma Board GrIT	
1.07	Instellingsbeschikking	Instellingsbeschikking stuurgroep Digitale Transformatie	
1.08a-d	Personeelsaspecten	Wisseling m.b.t. ADR-vragen	26-sep-22
1.09	FCC	FCC uitdraai	29-sep-22
1.10	Planning	Programma GrIT (blokken)planning	13-okt-22
1.11	Planning	Programma GrIT (blokken)planning	7-okt-22
1.12	Planning	Programma GrIT (blokken)planning (april 2022)	14-apr-22
2.01	QA	Status voortgang adviezen van QA uit 2021 Q4 rapportage - 12 sept 2022	12-sep-22
2.02	QA	GrIT QA overall plan	5-sep-22
2.03	QA	PvA voorbereiding BIT-toets	19-apr-22
2.04	QA	Auditrapport ADR 2021	15-mrt-22
2.05	QA	Verantwoordingsonderzoek 2020 - rapport bij het jaarverslag 2020	19-mei-22
2.06	QA	QA rode draad adviezen CIO	25-jul-22
2.07		Structurele CIO-bevindingen in GrIT-documenten	
2.08		Opzet uitwerking aanpak structurele breekpunten	13-okt-22
3.01	Voortgang GrIT	GrIT Kwartaalrapportage Q4 2021	8-feb-22
3.02	Voortgang GrIT	GrIT Kwartaalrapportage Q1 2022	3-mei-22
3.03	Voortgang GrIT	GrIT kwartaalrapportage Q2 2022	15-aug-22
3.04	Voortgang GrIT	Voortgangsrapportage RGP	23-sep-22
4.01	VtW	Rapportage VtW-onderzoek	24-jun-22
4.02	VtW	Rapportage VtW-onderzoek	7-sep-22
4.03	VtW	KT VTW-Rapportage: openstaande VTW-wijzigingen	19-aug-22
4.04	Wijzigingsproces	Uitleg contractwijzigingsproces	24-feb-22
5.01	Architectuur	TO Governance	30-aug-22
5.02	Architectuur	TO acceptatiecriteria en planning	
5.03	Architectuur	GrIT Architectuur overview (incl. e-mail met uitleg)	

Docnr.	Onderwerp	Documenten GrIT vooronderzoek CIO Office	Datum
5.04		GRIT Test- en acceptatiestrategie	13-sep-22
5.05	Blok BR-028	Lessons learned BR-028	11-aug-22
6.01	PCP	Verslag stuurgroep Digitale Transformatie (aanbieden Blok 14-17)	24-jan-22
6.02	PCP	Ontwerp Uitvoeringsplan PCP	26-apr-22
6.03	PCP	Ontwerp Uitvoeringsplan Realisatie PCP	26-apr-22
6.04	PCP	Defensie Activiteitenplan (DAP) PCP	29-apr-22
6.05	PCP	Nota CIO-check blokken	4-mei-22
6.06	PCP	CIO-oordeelblokken BR-014, BR-015, BR-016 en BR-017	8-nov-22
6.07	PCP	Initiatiedocument Defensie Private Cloud Platform	14-okt-22
6.08	PCP	Uitvoeringsplan Terbeschikkingstelling BR-014 t/m 017 Private Cloud	26-apr-22
6.09	PCP	Nota Review Strict oUP en DAP van GrIT blokken BR-014 - BR-017	28-apr-22
6.10	PCP	Toetsingskader ontwerp-uitvoeringsplan DAP blok BR-014- BR-017	27-apr-22
6.11	PCP	Verslag: Samen werken aan resultaat, OPO Zeedagen Vlissingen, 5 & 6 oktober 2022	22-okt-22

Bijlage C: Interviewoverzicht

Onderwerp/ Rol	Geïnterviewden	Onderzoekers	Datum /tijd	Locatie
Demo IO Obeya	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Demo FCC	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Governance	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
CIO	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Governance	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
QA/ QC/ RM	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Samenwerkings- partner	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
CIO	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Pricing/Business case	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Inkoop, contract, leverancier	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Staande Organisatie	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Stakeholders	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Business change	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
VtW	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Stakeholders	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

Onderwerp/ Rol	Geïnterviewden	Onderzoekers	Datum /tijd	Locatie
Governance	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Governance	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Governance	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Governance (aanvullend)	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]