



BS2016009519 / 3-6-2016



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan Ministerie van Defensie
t.a.v. de Minister mevrouw J.A. Hennis-
Plasschaert
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag

Bureau ICT-toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon

Kenmerk
2016-0000301527

Uw kenmerk

Bijlage(n)
Definitief BIT-advies GRIT

Datum 1 juni 2016
Betreft Advisering BIT inzake programma 'Grensverleggende IT'

U heeft mij verzocht een toets uit te laten voeren door het Bureau ICT-toetsing (BIT) op het programma 'Grensverleggende IT'. Dit definitieve advies wijkt niet af van het eerder gestuurde concept BIT-advies.

Uw ambtenaren zijn op de hoogte van de inhoud van dit advies. Voor de volledigheid maak ik u erop attent dat nu de periode van vier weken ingaat waarbinnen het BIT-advies met de bestuurlijke reactie naar de Tweede Kamer dient te worden gestuurd.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,


Mrs. S.A. Blok

afdeling: BS/BSG
3 JUN 2016
registratiekenmerk: BS2016009519



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Defensie
t.a.v. de Minister mevrouw J.A. Hennis-Plasschaert
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag

Bureau ICT-toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum: 31 mei 2016
Betreft: Definitief BIT-advies over het programma "Grensverleggende IT"

Geachte mevrouw Hennis-Plasschaert,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma Grensverleggende IT (GrIT). Dit programma beoogt het samen met de markt realiseren van een geheel nieuwe IT-infrastructuur. Ook voorziet GrIT in de migratie van de huidige applicaties naar die nieuwe infrastructuur. De eerste oplevering van GrIT is een IT-infrastructuur die geschikt is voor een beperkt aantal functionele toepassingen en een beperkte groep gebruikers.

Oprachtgever voor het programma GrIT is de directeur van de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Het programma loopt naar verwachting ten minste tot 2020. De kosten van het programma zijn op dit moment nog niet bekend.

De aanleiding voor GrIT is de algehele vernieuwing van de IT-infrastructuur die Defensie noodzakelijk acht om een aantal knelpunten in de huidige infrastructuur op te lossen. Verstoringen in de IT-infrastructuur in 2014 leidden tot een aantal rapporten waarin de knelpunten in de technische staat van de huidige infrastructuur zijn beschreven. Er zijn daarna verschillende maatregelen genomen, onder meer technische maatregelen om de continuïteit van de huidige IT-infrastructuur op de korte termijn te waarborgen. GrIT richt zich op een structurele oplossing voor de lange termijn. Daarbij onderkent Defensie de toegenomen invloed van IT op de bedrijfsvoering en op de operationele inzet.

Een belangrijk kenmerk van GrIT is de aard van de beoogde samenwerking met de markt. Defensie zoekt een infrastructuurpartner (hoofdaannemer) die bijna alle infrastructuurdiensten gaat verzorgen in een nader te bepalen langdurig samenwerkingsmodel, met de toepassing van open calculatie. Daartoe bereidt Defensie een verwervingsstrategie voor waarbij men in dialoog gaat met de markt.

Bij de totstandkoming van dit BIT-advies hebben we versie 1.0a van het programmaplan GrIT van 21 december 2015 als uitgangspunt gehanteerd. Het BIT heeft dit programma getoetst in de periode van 4 januari tot 6 april 2016. In die tijd heeft het BIT-team de aangeleverde programmadocumentatie bestudeerd en gesproken met betrokkenen. Wij danken alle personen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken voor hun openheid en constructieve inbreng.

De conclusies van onze toets luiden als volgt:

Wij hebben twijfels bij de keuze voor één hoofdaannemer en reserves bij de aanpak van GrIT: het programmaplan is niet gericht op het oplossen van de huidige IT-problemen binnen afzienbare termijn en benodigde middelen (geld en mensen) ontbreken vooralsnog om een grootschalige aanpak te mogelijk te maken.

Wij zijn echter onvoldoende zeker van onze zaak om nu negatief over de marktaanpak te adviseren. Wij verzoeken Defensie om de marktaanpak in de komende maanden verder uit te werken en GrIT op een later moment aan te bieden voor een hernieuwde BIT-toets.

Ter voorbereiding van de aanbesteding adviseren we Defensie om stuurmiddelen te bedenken voor een goede machtsbalans met een leverancier en de vraagstukken die prioriteit hebben voor de aanbesteding uit te werken, te weten aanpak van datacenters en inzicht in het applicatielandschap. Ook is het van belang het inzicht in de benodigde middelen te vergroten.

In de tussentijd adviseren we Defensie voortvarend te blijven werken aan het oplossen van de huidige IT-problemen. Werk aan projecten die leiden tot de vereenvoudiging van het applicatielandschap of tot directe kostenreductie. Houd tempo in de geplande samenvoeging van JIVC en OPS.

Datum
31 mei 2016
Kenmerk

Wij lichten deze conclusies hieronder nader toe.

RESERVES BIJ DE AANPAK VAN GRIT

Wij zijn positief over het brede bestuurlijke besef van de noodzaak van vernieuwing van de IT en het belang dat Defensie hecht aan IT voor de uitvoering van haar bedrijfsvoerings- en krijgsmachttaken. We hebben echter belangrijke zorgen bij de aanpak van GrIT, vooral ten aanzien van de volgende punten.

A. Keuze voor één hoofdaannemer is risicovol

Defensie heeft voorkeur voor een samenwerkingsmodel met één eindverantwoordelijke hoofdaannemer die de IT-dienstverlening levert in samenwerking met onderaannemers. Defensie heeft negatieve ervaringen met alternatieve werkwijzen, zoals traditionele uitbesteding in kavels en zelf doen, en heeft daarmee een punt om een andere aanpak te willen kiezen. Wij zien echter belangrijke risico's bij dit model:

- Het wordt lastig voor Defensie om performance af te dwingen. De hoofdaannemer zal geen competitieve druk voelen om de kwaliteit te verbeteren. Bovendien wordt Defensie afhankelijk van de kwaliteit waarmee de hoofdaannemer regie voert over de onderaannemers. Defensie heeft straks weinig mogelijkheden om daar zelf direct invloed op uit te oefenen.
- De keuze voor één hoofdaannemer kan tot hogere kosten leiden. Er is immers geen concurrentiedruk. De aansturing van de onderaannemers geschiedt bovendien onder regie van de hoofdaannemer. De hoofdaannemer zal zo winsten en risico-opslagen toepassen op de dienstverlening van onderaannemers die via zijn boekhouding lopen. Daarnaast loopt Defensie het risico speelbal te worden van prijsafspraken tussen hoofd- en onderaannemers.
- Er is nauwelijks een weg terug. GrIT gaat ervan uit dat de leverancier een geheel nieuwe IT-infrastructuur zal opbouwen naast de bestaande. Dat zal gedurende jaren tot dubbele kosten leiden zolang de oude IT-infrastructuur niet afgestoten is. Aard en omvang van de uit te besteden dienstverlening maken het bijna onmogelijk om tijdens de looptijd van het contract afscheid te nemen van de hoofdaannemer. Als Defensie dit eenmaal in gang gezette traject met

een nieuwe leverancier wil stopzetten, blijft Defensie langdurig met deze dubbele kosten zitten.

Datum
31 mei 2016
Kenmerk

B. Oplossingsrichting voor huidige IT-problemen ontbreekt

Defensie loopt het risico dat huidige IT-problemen (te) laat worden aangepakt, om twee redenen:

- Het zal lang duren voordat de nieuwe leverancier de eerste van de huidige probleemgebieden zal oplossen, zo verwachten wij. De consultatie en het aanbestedingstraject kosten tijd, en als er eenmaal een contract is gesloten, zal het geruime tijd duren voordat de nieuwe IT-dienstverlening beschikbaar is. De hoofdaannemer moet immers een compleet nieuwe infrastructuur ontwerpen en aanleggen, inclusief datacenters. Het programmaplan geeft daarnaast aan dat in de eerste fase van GrIT een innovatieve toepassing van de Koninklijke Marechaussee op de nieuwe infrastructuur beschikbaar wordt gesteld. Pas daarna komen de huidige probleemgebieden aan de beurt.
- GrIT geeft weinig richting aan de vernieuwing van de IT. De aanpak van GrIT is namelijk gebaseerd op een visie op 'nieuwe IT' zonder enige afbakening of prioritering:
 - De documenten waarop GrIT's visie is gebaseerd, het High Level Ontwerp (HLO) en het Detailontwerp IT, zijn geen ontwerpen, maar geven vooral nieuwe wensen van Defensie weer.
 - De kans is klein dat de huidige knelpunten met prioriteit worden opgelost, omdat de meest bedrijfskritische en problematische applicaties en de knelpunten in de huidige IT-infrastructuur niet zijn meegenomen in de aanpak van GrIT. Defensie houdt concrete uitwerkingsopties zo veel mogelijk open voor het gesprek met de markt. Omdat Defensie geen piketpalen slaat om de dialoog met de markt gericht te voeren, kan dat gesprek lang duren en zal het eerder gestuurd worden door het aanbod van de markt dan door de vraag van Defensie.
 - Het is niet duidelijk op welk moment Defensie over welke delen van de nieuwe infrastructuur moet beschikken en hoe de migratie wordt vormgegeven. Een inhoudelijke beschrijving van de migratie ontbreekt volledig. Het is dus niet duidelijk op welk moment (kritieke) dienstverlening richting de Defensieorganisatie wordt verbeterd, en wat de omvang en kenmerken zijn van het te migreren applicatieportfolio.

C. Benodigde middelen, zowel geld als capaciteit, ontbreken

Om GrIT te laten slagen is veel geld nodig en een sterke organisatie om de leverancier aan te sturen. Het risico bestaat dat op het moment van de aanbesteding niet in de financiële dekking is voorzien. Een schatting van de benodigde middelen ontbreekt immers, zowel wat betreft investeringen als exploitatielasten. Beheerorganisatie JIVC/OPS moet bovendien de competenties om één leverancier aan te sturen nog ontwikkelen. Dit vraagt kennis en vaardigheden die nog niet aanwezig zijn. Daarbij worden JIVC en OPS momenteel samengevoegd. Dit traject gaat nog minimaal een jaar duren en vraagt tijd, aandacht en capaciteit. De vraag is dus of er voldoende ruimte over is voor het aansturen van GrIT.

VERZOEK EN AANBEVELINGEN

We zijn onvoldoende zeker van onze zaak om negatief te adviseren over de keuze voor één hoofdaannemer met de toepassing van open calculatie. Wij vinden het programmaplan GrIT inhoudelijk onvoldoende richtinggevend en de urgentie zo weinig geconcretiseerd in de aanpak, dat we onvoldoende in staat zijn om een concreet advies te geven over de aanpak. Er zijn vele wegen die naar Rome lei-

den, maar Defensie moet wel vooraf weten of ze via Brussel of Keulen reist, zodat ze een gerichte eerste stap kan zetten.

Datum
31 mei 2016
Kenmerk

Wij verzoeken Defensie om de aanpak van de vernieuwing van de IT-infrastructuur verder uit te werken en deze op een later moment aan te bieden voor een hernieuwde BIT-toets. Een geschikt moment hiervoor is als Defensie de dialoog met potentiële leveranciers heeft afgerond en het beschrijvend document heeft opgesteld, maar voordat gegadigden verzocht wordt hun definitieve inschrijving in te dienen. Voor dat moment zou Defensie in ieder geval het volgende moeten doen, al dan niet in dialoog met de markt:

1. Definieer stuurmiddelen voor een machtsbalans met de leverancier

Defensie moet zorgen dat zij de juiste stuurmiddelen ten opzichte van een eventuele leverancier vooraf bedenkt zodat een goede machtsbalans bij de leverancier kan worden bedongen:

- Bepaal de juiste incentives voor de leverancier zodat Defensie en de leverancier zoveel mogelijk gelijke doelen nastreven. Maak de leverancier in ieder geval medeverantwoordelijk voor het snel migreren van het applicatielandschap en voor het reduceren van de totale kosten van de IT-infrastructuur, dus oud en nieuw samen.
- Definieer exact waar de nieuwe leverancier verantwoordelijk voor wordt. Overweeg daarbij om de datacenterdienstverlening, de *housing*, apart aan te besteden. Dat zou de *lock-in* bij de infrastructuur leverancier aanzienlijk verminderen.
- Ontwerp contractclausules die Defensie voldoende vrijheid van handelen en transparantie garanderen:
 - exit-clausules die Defensie de mogelijkheid bieden om van (onderdelen van) het contract af te kunnen
 - step-in rights bij non-performance (door Defensie zelf of door een aan te wijzen partij)
 - aanwijsrechten van onderaannemers
 - de mogelijkheid voor hire/fire-afspraken inzake de inzet van sleutelpersonen van de leverancier
 - het recht om de door de leverancier ingezette *assets* (zoals hardware en software) over te nemen tegen boekwaarde
 - de verplichting voor de leverancier om zoveel mogelijk gebruik te maken van marktstandaarden
 - het recht voor Defensie om marktconformiteitstoetsen (financieel) en IT-audits door onafhankelijke derden te laten uitvoeren, en de toegepaste open calculatie door een accountant te laten controleren.

2. Sla een aantal inhoudelijke piketpalen

Het definiëren van de volgende piketpalen kan prima in dialoog met de markt, maar Defensie zou hierover besloten moeten hebben voor de gegadigde leveranciers worden uitgenodigd hun definitieve inschrijvingen te doen:

- Werk binnen een aantal maanden in ieder geval het ontwerp voor de vaste datacenters uit en stel zaken als aantal, locaties, beveiligingsniveau en datacenterconfiguratie vast. Besluit welke vaste datacenters Defensie wil behouden, welke op termijn worden gesloten, welke nieuw worden verworven en welke worden gerenoveerd.
- Toets de nieuwe datacenterconfiguratie aan het (WAN-)netwerkontwerp met alle eisen die daarbij een rol spelen, zoals beveiliging en datavolume. Stel het benodigde netwerk vast.
- Bepaal op basis van het applicatieoverzicht de eisen aan de nieuwe infrastructuur en stel vast welke applicaties het meest urgent zijn:

- o Analyseer het applicatielandschap. Stel van de grootste en belangrijkste applicaties vast welke eisen deze aan nieuwe infrastructuur stellen. Dit helpt ook in de dialoog met leveranciers.
- o Cluster de applicaties op basis van de mate waarin ze bedrijfskritisch zijn, knelpunten oplossen, of kostenreductie opleveren. Dit helpt om straks de infrastructuurpartner zo snel mogelijk op de belangrijkste gebieden in te zetten. Bovendien helpt deze analyse om zelf gericht aan het werk te gaan zolang nog geen partner is gecontracteerd (zie ook punt 4).
- o Zorg voor een eerste inzicht in de mogelijke inrichting van de infrastructuur. Ontleen dit aan de analyse van het applicatielandschap, de IT-visie uit het HLO en aan de dialoog met de markt.
- o Bepaal voor het eerste cluster van applicaties of het nodig is om uit te faseren, te migreren of te herbouwen.

Datum
31 mei 2016
Kenmerk

3. Vergroot het inzicht in de benodigde middelen

De uitvoering van GrIT en de overige projecten vereist een groot aantal mensen en middelen. Maak de benodigde capaciteit en middelen inzichtelijk aan de hand van de onder punt 2 opgedane inzichten voor het oplossen van deelproblemen. Vergroot bovendien het inzicht in de benodigde meerjarige financiering en zorg voor financiële dekking op het moment van aanbesteden.

Voor het uiteindelijk welslagen van de vernieuwing van de IT is het daarnaast het volgende belangrijk:


4. Blijf zelf ondertussen voortvarend aan het werk met het oplossen van huidige IT problemen

Er zal geruime tijd verstrijken voordat een leverancier is gecontracteerd en de dienstverlening is gestart. Wacht in de tussentijd niet met het oplossen van problemen, maar blijf voortvarend aan de slag met overzichtelijke projecten die kunnen worden gedefinieerd op basis van de onder punt 2 opgedane inzichten. Bereid de Defensie-organisatie voor op het feit dat onderdelen van de bestaande infrastructuur mogelijk nog vele jaren in de lucht moeten worden gehouden. Definieer projecten van maximaal zes tot negen maanden en prioriteer deze. Werk aan projecten die leiden tot het oplossen van kritieke knelpunten, tot vereenvoudiging van het applicatielandschap of tot directe kostenreductie, bijvoorbeeld door het uitfaseren van oude, redundante applicaties, het harmoniseren van versies van software en het saneren van platformen. Maak applicaties - eventueel met behulp van derden - gereed voor migratie.

5. Houd tempo in de samenvoeging JIVC en OPS

De vorming van een stabiele regieorganisatie binnen JIVC/OPS is randvoorwaardelijk voor het kunnen aansturen van de nieuwe leverancier. Voer de samenvoeging van JIVC en OPS zorgvuldig uit, maar houd het tempo daarbij hoog.

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



Hans Wanders
CIO Rijk