



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan: Ministerie van Defensie  
De staatssecretaris, mevrouw drs. B. Visser  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag

**Bureau ICT-toetsing**

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

**Contactpersoon**

BIT@rijksoverheid.nl

**Kenmerk**

2019-0000325139

**Uw kenmerk**

BS2018032556

Datum: 17 juni 2019  
Betreft: Definitief BIT-advies project Grensverleggende IT (GrIT)

Geachte mevrouw Visser,

U heeft het Bureau ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Grensverleggende IT (GrIT). Opdrachtgever voor dit project is de Hoofd-directeur Bedrijfsvoering van uw ministerie. Hieronder vindt u eerst een beknopte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen.

Het programma GrIT streeft naar algehele vernieuwing van de IT-infrastructuur van Defensie. Dat wil zeggen vervanging van alle hardware en systeemsoftware, en bijbehorende facilitaire datacentervoorzieningen. De aanleiding hiervoor zijn verstoringen die zich hebben voorgedaan in 2014. Alle bestaande en nieuwe applicaties moeten migreren naar, respectievelijk opgebouwd worden op de nieuwe IT-infrastructuur. De vervanging moet het onder meer mogelijk maken om veilig samen te werken in snel wisselende verbanden en om vergaand technisch te standaardiseren.

Defensie is van plan om een langdurig contract<sup>1</sup> aan te gaan met één leverancier (een consortium). Deze leverancier bouwt de nieuwe IT-infrastructuur en gaat deze in samenwerking met Defensie beheren en onderhouden. Defensie gaat daarbij uit van een samenwerkingsmodel waarbij IT-personeel van Defensie gaat werken in gemengde teams, onder aansturing van de externe leverancier. In de nieuwe situatie voert de interne IT-dienstverlener van Defensie, Joint IV Commando (JIVC), de regie en levert mensen voor de gemengde teams.

Het benodigde budget voor GrIT is voor de eerste 10 jaar geraamd op x,x miljard euro<sup>2</sup>. Dit omvat realisatiekosten, programmakosten, een deel van de kosten voor migratie van applicaties en exploitatiekosten waaronder de tijdelijke dubbele beheerlasten. Het af te sluiten contract heeft, zowel vanuit perspectief van Defensie als vanuit de Nederlandse markt, een zeer grote contractwaarde (ongeveer de helft van eerdergenoemd bedrag).

Wij hebben eerder BIT-adviezen over GrIT uitgebracht, in mei 2016 en in april 2018. De huidige toets diende ook in te gaan op de opvolging van deze BIT-adviezen en de ontstane situatie na het wegvallen van 1 van de 2 gegadigde

<sup>1</sup> Een tienjarig contract met mogelijkheden tot verlenging van in totaal maximaal twaalf jaar.

<sup>2</sup> Op uw verzoek hebben wij in dit definitieve advies alle bedragen weggelaten, die vertrouwelijk moeten blijven met het oog op het commerciële proces.

consortia waarover u de Kamer informeerde op 19 oktober 2018. De toets is uitgevoerd tussen 16 januari 2019 en 24 april 2019.

**Datum**  
17 juni 2019

**Kenmerk**  
2019-0000325139

Ten opzichte van het tweede BIT-advies is een aantal zaken gewijzigd:

- De scope van het deelprogramma dat de aanbesteding van de IT-infrastructuur voorbereidt, is uitgebreid met migratie van bestaande applicaties.
- Het consortium Athena heeft een voorlopige aanbieding gedaan boven de plafondprijs van Defensie.
- Defensie heeft het technisch ontwerp vóór contractering verworven om de leverancier te compenseren voor de langer durende aanbesteding.
- De reorganisatie en samenvoeging van de interne IT-dienstverleners JIVC en OPS zijn per ultimo 2018 afgerond.
- Er zijn diverse personele wisselingen bij sleutelrollen in de programmaorganisatie van GrIT.

We merken op dat ten tijde van de toets de contractonderhandelingen nog niet waren afgerond, dat de *business case* voor GrIT nog niet beschikbaar was en dat financiële afspraken, stuurmechanismen, en fasering en planning nog verder werden uitgewerkt en uitonderhandeld. Daarnaast heeft BIT geen toestemming van Defensie gekregen om te spreken met het consortium dat is weggefallen.

In de eindfase van deze toets bij de hoor- en wederhoor heeft Defensie aangegeven zich in ons advies te herkennen. Daar zijn wij positief over.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Wij vinden dat de risico's van het programma GrIT nog steeds te hoog zijn. Defensie heeft onze eerdere adviezen onvoldoende opgevolgd en stuurt met de huidige aanpak onvoldoende op het creëren van waarde voor de eigen organisatie. Als het erop aankomt, heeft Defensie niet de juiste stuurmiddelen om prestaties van de leverancier af te dwingen. Ook lopen de kosten van GrIT stevig op en is de financiële dekking nog niet volledig.

Wij adviseren Defensie nogmaals wezenlijke aanpassingen door te voeren. Mocht dat niet mogelijk of haalbaar zijn, dan adviseren we Defensie af te zien van gunning.

We lichten onze conclusie hieronder toe.

### **RISICO'S GRIT ONVERMINDERD HOOG**

Hoewel Defensie stappen heeft gezet naar aanleiding van eerdere BIT-adviezen zijn deze adviezen onvoldoende opgevolgd. Met de huidige aanpak wordt nog steeds pas laat in het traject waarde voor de organisatie toegevoegd en heeft Defensie nog steeds te weinig mogelijkheden voor inhoudelijke en financiële sturing. Daarnaast baart het stijgende budget voor GrIT extra zorgen. De risico's van het programma GrIT zijn onverminderd hoog.

## A. Adviezen onvoldoende opgevolgd

In de huidige uitwerking van GrIT zijn onze eerdere adviezen onvoldoende opgevolgd waardoor risico's onvoldoende worden gereduceerd. We lichten dit toe per aanbeveling uit het BIT-advies van april 2018.

**Datum**  
17 juni 2019

**Kenmerk**  
2019-0000325139

### **1. Verdeel het werk in kleinere meer beheersbare brokken**

We adviseerden Defensie de leverancier opdracht te geven om de nieuwe IT in kleine en beheersbare 'brokken' op te leveren en actief te sturen op de oplevering van deze 'brokken'. Met de term 'brok' bedoelen we de oplevering van het geheel van applicatie(s), gegevens en de bijbehorende infrastructuur. Het gaat dus om de oplevering van door de gebruikers geaccepteerde, werkende IT-systemen die voor de organisatie concrete waarde toevoegen. De oplevering van 'een brok' is voor de leverancier vele malen complexer dan de oplevering van 'alleen IT-infrastructuur'.

De opgestelde samenwerkingsovereenkomst (hierna contract) maakt onderscheid tussen een realisatiefase en een terbeschikkingstellingsfase (exploitatie). Tijdens de realisatiefase levert de leverancier de datacenters en alle infrastructuur voor GrIT en zorgt voor de migratie van de applicaties van de bestaande infrastructuur naar de nieuwe.

Om de realisatiefase te kunnen beheersen heeft Defensie deze fase verdeeld in werkpakketten die elk projectmatig worden uitgevoerd. De oplevering van acht van die werkpakketten is door Defensie aangemerkt als 'mijlpaal', gekoppeld aan een betaling. De gekozen werkwijze vergroot de beheersing, maar stelt naar onze mening de leverancier alsnog in staat om een groot deel van de *fee* te verdienen zonder dat er waarde wordt geleverd aan de organisatie:

- De gekozen mijlpalen zijn technisch van aard en gericht op de realisatie van infrastructuur. Slechts één mijlpaal, de allerlaatste, is gerelateerd aan de ingebruikname van een nog onbekend deel van de applicaties (mijlpaal 8). Er is dus geen opsplitsing naar kleinere en beheersbare brokken.
- De ingebruikname van de infrastructuur voor hoog gerubriceerde informatieverwerking en militaire expedities is niet vertaald naar mijlpalen.
- Met de mijlpalen 1 tot en met 7 realiseert de leverancier 81% van de *fee* voor de uitvoering van de realisatiefase. In feite wordt de IT-infrastructuur vrijwel volledig opgeleverd lang voordat de ingebruikname start. De ingebruikname duurt minimaal 3 jaar. In die tijd wordt een deel van de infrastructuur niet gebruikt, maar moet al wel worden beheerd (dubbele beheerlasten). Bovendien vermindert deze in waarde.
- De leverancier heeft tijdens de concurrentiegerichte dialoog een technisch ontwerp uitgewerkt dat de basis vormt voor de te leveren infrastructuur. Welke infrastructuur precies nodig is, wordt echter pas duidelijk na een technische analyse van het applicatielandschap en planvorming over de wijze van migratie. Deze zijn pas beschikbaar ná ondertekening van het contract.
- Er is sprake van een volledig dubbele verhuizing die geen waarde toevoegt. Een groot deel van de infrastructuur wordt eerst opgebouwd in datacenter Maasland en daarna gemigreerd naar het nieuw te bouwen datacenter.

Aanbeveling 1 uit het eerdere BIT-advies is in essentie niet opgevolgd.

### **2. Koppel de opdracht voor nieuw werk aan feitelijk succes van de leverancier**

In het tweede BIT-advies hebben we een aantal aanbevelingen gedaan voor aansturing van de leverancier. We hebben geadviseerd de leverancier een belang te geven om succesvol te zijn en alleen opdrachten voor nieuwe onderdelen van het contract te verstrekken na succesvolle oplevering van een eerder onderdeel. Defensie volhardt echter in het voornemen om de opdracht in één keer te gunnen. In plaats van ons advies op te volgen legt Defensie vast dat de opleveringen van

de leverancier onderworpen zijn aan een acceptatieprocedure. Bij tekortkomingen volgt niet-acceptatie hetgeen leidt tot uitstel van betaling. Om de beheersbaarheid en het effect van dit stuurmiddel te vergroten, heeft Defensie de mijlpalen gesplitst in tussenmijlpalen (of jaarplannen als de uitvoering van een werkpakket langer dan een jaar duurt). Tussenmijlpalen en jaarplannen zijn ook gekoppeld aan (deel)betalingen na acceptatie door Defensie.

**Datum**  
17 juni 2019

**Kenmerk**  
2019-0000325139

Het onthouden van betaling kan een krachtig stuurmiddel zijn, maar we denken dat dat voor een contract met deze scope en omvang onvoldoende is:

- Het is in de praktijk lastig te bewijzen dat onvoldoende presteren alleen de leverancier te verwijten is. Defensie realiseert immers de randvoorwaarden waaronder de leverancier moet presteren. Bovendien is er sprake van een vergaand samenwerkingsmodel. Beide aspecten geven de leverancier veel mogelijkheden om argumenten te verzamelen waarmee de eventuele onvoldoende prestatie kan worden verklaard.
- De kans dat de sturingslijn diffuus wordt, en dat daardoor veel inhoudelijke discussies en contractescalaties ontstaan is reëel. In een contract van deze omvang, looptijd en impact op de organisatie zullen met enige regelmaat onvoorziene situaties optreden.
- Als Defensie gedeeltelijk betaalt of betaling onthoudt, zal dit leiden tot stagnatie in de dienstverlening, ondanks dat de leverancier contractueel 'moet' leveren. Defensie zal daardoor zelf ook hinder ondervinden van dit stuurmiddel.
- Omdat er veel tussenmijlpalen zijn gedefinieerd, sorteert het onthouden van betaling minder effect. Het gaat door de tussenmijlpalen immers om kleinere bedragen. Wel heeft Defensie gesteld dat bij een geaccepteerde tussenmijlpaal maximaal 85% van het te factureren bedrag daadwerkelijk mag/kan worden gefactureerd. De resterende 15% volgt na acceptatie van de kritieke mijlpaal en is dus gekoppeld aan de acceptatie van het gehele resultaat.
- Er wordt vastgelegd dat Defensie bij niet accepteren van een mijlpaal, het wel geaccepteerde gedeelte kan vergoeden. De leverancier zal hier altijd op aandringen. Deze afspraak leidt tot uitholling van het stuurmiddel.

Het contract voorziet in beëindiging na het nemen van een "no go-beslissing", dus in het uiterste geval kan Defensie besluiten het contract als geheel te stoppen. Defensie kan aldus besluiten als het de voor een mijlpaal opgeleverde resultaten niet accepteert, ook niet na herstel door de leverancier. Contractbeëindiging lijkt een krachtig stuurmiddel, maar heeft ook nadelen voor Defensie:

- De mogelijkheid om het contract te beëindigen verliest met het verstrijken van de tijd snel aan kracht. Defensie heeft namelijk geen belang bij het opzeggen van het contract tijdens de realisatiefase. Het consortium beseft dit ook.
- Een stuurmiddel van deze zwaarte moet met beleid worden toegepast. Als er te vaak mee wordt bedreigd, wordt het middel ongelooftwaardig.

Aanbeveling 2 uit het eerdere BIT-advies is in essentie niet opgevolgd.

### **3. Creëer in het contract een optie om andere leveranciers te introduceren**

We adviseerden om een optie in het contract te creëren voor de introductie van andere leveranciers bij tegenvallende resultaten. Dat geeft Defensie handelingsperspectief terwijl het contract toch in stand kan blijven. Bovendien voelt de leverancier de dreiging van verlies van omzet bij niet-presteren. Het contract bevat weliswaar een aantal mogelijkheden voor de introductie van andere leveranciers maar deze beoordelen we als volstrekt onvoldoende:

- In de realisatiefase kan Defensie alleen andere leveranciers introduceren als het kan bewijzen dat de beprijzing van een deelplan niet past in de totaalprijs van de deal.

- De bouw en exploitatie van de nieuwe datacenters zijn niet zodanig in het contract geïsoleerd dat een onafhankelijke hostingpartner kan worden geïntroduceerd.
- Als werk bij derden wordt belegd, blijft het consortium verantwoordelijk voor de exploitatie. Dit vertegenwoordigt het grootste deel van de omzet.
- Contractueel gaan er meerdere processtappen aan het gunnen van werk aan derden vooraf. Dit kan bovendien onderwerp zijn van arbitrage, een proces met een onzekere uitkomst. Het niet slagen van de leverancier is immers vaak het gevolg van het over en weer niet nakomen van verplichtingen, waarbij oorzaak en gevolg soms moeilijk te scheiden zijn. Dit effect wordt versterkt door de voorgenomen verregaande samenwerkingsvorm.

**Datum**

17 juni 2019

**Kenmerk**

2019-0000325139

Aanbeveling 3 uit het eerdere BIT-advies is naar onze mening onvoldoende opgevolgd.

#### ***4. Rond reorganisatie JIVC zo spoedig mogelijk af en maak regieorganisatie operationeel***

Een deel van ons vorige advies had betrekking op goede en tijdige sturing van JIVC op de leverancier. We adviseerden de reorganisatie van JIVC zo spoedig als mogelijk af te ronden en operationeel te maken. We zien dat de reorganisatie van JIVC inderdaad is afgerond. Het toekomstige samenwerkingsmodel is echter nog niet uitgewerkt. Daarnaast is de regieorganisatie nog onvoldoende uitgewerkt, ingericht en geoperationaliseerd:

- Het target operating model voor de gemengde uitvoeringsorganisatie is nog niet uitgewerkt. Dit model is niet alleen randvoorwaardelijk voor een goede regievoering, maar ook voor de organisatie en inrichting van de uitvoeringsorganisatie.
- Defensie is voornemens om na ondertekening van het contract zowel de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het programma als die voor de tactische regievoering te beleggen bij de programmadirecteur van Defensie. Het is echter niet verstandig beide rollen in één hand te leggen vanwege tegenstrijdige belangen.
- In de profielen voor sleutelfuncties in de regieorganisatie ontbreekt de vraag naar aantoonbare kennis en ervaring in de specifieke aansturing van IT-leveranciers van complexe ICT-projecten in een langdurig samenwerkingsverband. Het risico dat de kennis en ervaring van de regievoerders van Defensie niet in verhouding staat tot die van de leveranciers is zeer reëel. Deze onbalans leidt tot grote risico's bij de uitvoering van het contract en het maken van commerciële afspraken.
- De gereedstellingsplannen van de JIVC-organisatie zijn nog niet geactualiseerd en zijn onduidelijk waar het gaat om de verantwoordelijkheden voor transitie en migratie.

Aanbeveling 4 uit het eerdere BIT-advies is naar onze mening gedeeltelijk opgevolgd.

#### **B. Nauwelijks mogelijkheden om stijgende kosten te beheersen**

Het benodigde budget voor GrIT is in 1 jaar tijd substantieel gestegen. Er is bovendien gerede kans dat de kosten verder zullen stijgen omdat de mogelijkheden om onzekerheden en financiële risico's te beheersen beperkt zijn. De redenen hiervoor zijn:

- Het benodigde budget is sinds het vorige BIT-advies van april 2018 met ongeveer 20% gestegen terwijl slechts een beperkt deel daarvan verklaard wordt door scopewijzigingen. Voor dit extra budget is de dekking nog niet volledig voorzien.
- De onderhandelingspositie van Defensie is op drie punten ernstig verzwakt. Ten eerste is de concurrentiedruk met het wegvallen van één van de consortia

verdwenen. Ook is de afronding van de applicatie-inventarisatie over de contractdatum getild. Daardoor kan de onderbouwing voor een belangrijke kostencomponent onvoldoende worden geobjectiveerd om redelijke kosten af te dwingen. Voor een nog nader te bepalen aantal applicaties is slechts een taakstellend budget vastgelegd. Ten derde heeft Defensie, overigens om begrijpelijke redenen, besloten om voorafgaand aan de gunning het technisch ontwerp te verwerven. Hierdoor is de drempel voor het consortium om vroegtijdig uit te stappen (het "wegloopalternatief") verlaagd.

- Er zijn nauwelijks maatregelen om enkele belangrijke financiële risico's van het GrIT-programma te beheersen of beperken. Ten eerste is de kostenraming nog niet af. Voorts is er geen voorziening getroffen voor het geval dat het taakstellende budget voor applicatiemigratie onvoldoende blijkt. Ten derde wordt er niet gestuurd op het minimaliseren van verhuiskosten en dubbele beheerslasten. Zo wordt bijvoorbeeld de volledige IT-infrastructuur in 11 maanden tijd tijdelijk neergezet in het bestaande datacenter Maasland om deze later te verhuizen naar de nieuw te bouwen datacenters. Deze IT-infrastructuur wordt voor langere tijd slechts zeer beperkt gebruikt. Daardoor is er al vanaf de eerste dag sprake van dubbele beheerslasten.
- Veel documenten zijn nog niet af en er resteren nog veel te maken financiële afspraken (denk aan het contract en de bijbehorende bijlagen, de business case en de uitnodiging tot inschrijving).

**Datum**

17 juni 2019

**Kenmerk**

2019-0000325139

#### **ADVIES: VOER ALSNOG AANBEVELINGEN DOOR OF ZIE AF VAN GUNNING**

De aanpak van GrIT leidt tot een zeer grote, ondeelbare samenwerkingsovereenkomst met één consortium waarbij de infrastructuur leidend is in plaats van de waarde voor de organisatie.

Wij hebben eerder geadviseerd om de overeenkomst met een externe leverancier niet aan te gaan voordat Defensie komt met een aanpak waarin:

- met elk deelresultaat waarde voor de Defensie organisatie wordt geleverd in de vorm van werkende applicaties, inclusief data en IT-infrastructuur die voor deze toepassing echt nodig is;
- Defensie gedurende de gehele looptijd sturing heeft op de leverancier, en een aanvullende leverancier kan toelaten;
- Defensie meer en betere mogelijkheden heeft om kosten te beheersen.

Wij zien dat in de voorliggende overeenkomst deze adviezen niet zijn opgevolgd. Wij vinden het dan ook niet verantwoord dat Defensie deze overeenkomst aangaat.

Wij adviseren Defensie nogmaals deze wezenlijke aanpassingen door te voeren. Als dat niet mogelijk of haalbaar is, dan adviseren we Defensie af te zien van gunning. In die situatie ligt het voor de hand om eerst te onderzoeken op welke wijze het recent verworven technisch ontwerp in de komende jaren op beheerste wijze kan worden ingezet. En in welke kleine en overzichtelijke stappen verdere investeringen vormgegeven kunnen worden, met passende inzet van marktpartijen.

∞∞∞∞

IT is van groot belang voor de Defensie-organisatie bij de uitvoering van haar bedrijfsvoerings- en krijgsmachtstaken. Defensie is de afgelopen jaren verstandig omgegaan met investeringen in de bestaande IT, vooruitlopend op GrIT. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor een beter beheersbare aanpak.

**Datum**  
17 juni 2019

**Kenmerk**  
2019-0000325139

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

Sander van Amerongen  
wnd. hoofd BIT