



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

ADR-onderzoek bij de zesde voortgangsrapportage GrIT

Colofon

Titel	ADR-onderzoek bij de zesde voortgangsrapportage GrIT
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	15 april 2025
Kenmerk	2025-0000106411

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Groot project Grensverleggende IT (GrIT) en ADR—4
1.2	Korte omschrijving GrIT—4
1.3	Audit—4
1.3.1	Controleverklaring—4
1.3.2	Onderzoekswerkzaamheden—5
2	Controleverklaring—6
2.1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten over de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024—6
3	Bevindingen non-assurance onderzoek—9
3.1	Inleiding—9
3.2	Algemeen—9
3.3	Governance—9
3.4	Programmabeheersing—10
3.4.1	Risicomanagement—10
3.4.2	Werken met releases—11
3.4.3	Planning—12
3.4.4	Aansturing en bemensing—12
3.5	Het financieel beheer—13
4	Verantwoording onderzoek—16
4.1	Werkzaamheden en afbakening—16
4.2	Verantwoordelijkheden van de accountant—16
4.3	Verspreiding rapport—16
5	Ondertekening—18
6	Bijlage: Financiële verantwoording—19

1 Inleiding

1.1 Groot project Grensverleggende IT (GrIT) en ADR

Op voorstel van de vaste commissie Defensie heeft de Tweede Kamer op 11 februari 2021 besloten het programma Grensverleggende IT (GrIT) aan te wijzen als groot project. De Auditdienst Rijk (ADR) is door het ministerie van Defensie aangewezen om over 2024 het rapport op te stellen, zoals bedoeld in artikel 13 van regeling grote projecten.

1.2 Korte omschrijving GrIT

Defensie streeft met het programma GrIT naar vernieuwing van de IT-infrastructuur. Dit is verder uiteengezet in de daarvoor opgezette business case, waarbij Defensie een langdurige samenwerkingsovereenkomst heeft afgesloten met een consortium waarin verschillende leveranciers samenwerken. Het consortium moet de nieuwe IT-infrastructuur gaan realiseren en exploiteren. Defensie gaat daarbij uit van een samenwerkingsmodel waarbij IT-personeel van Defensie gaat werken in gemengde teams. De interne IT-dienstverlener van Defensie, Joint IV Commando (JIVC), voert de regie en levert mensen voor de gemengde teams.

1.3 Audit

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

1.3.1 *Controleverklaring*

In hoofdstuk 2 van dit rapport is een controleverklaring opgenomen die betrekking heeft op de financiële verantwoording van groot project GrIT over kalenderjaar 2024.

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

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

1.3.2

Onderzoekswerkzaamheden

Conform ons voorstel hebben wij de volgende onderwerpen onderzocht:

- i. De governance en regie van het programma;
- ii. De projectbeheersing (scopebeheer, beheer van de blokkenplanning, risicomanagement en kwaliteitsmanagement);
- iii. Het financieel beheer (waaronder de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, de risicoreservering, het budget- en begrotingsbeheer en het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing);
- iv. De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

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

Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in dit rapport opgenomen. Wij zijn uiteraard bereid de bevindingen toe te lichten.

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

2 Controleverklaring

Dit hoofdstuk bevat de controleverklaring voortvloeiend uit het door ons uitgevoerde assurance onderzoek bij de in de zesde voortgangsrapportage opgenomen jaarlijkse financiële verantwoording. Dit betreft bijlage 1 bij de zesde voortgangsrapportage GrIT: "Financiële verantwoording 2024 programma Grensverleggende IT". De betreffende financiële overzichten zijn opgenomen in de bijlage van dit accountantsrapport.

2.1 **Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten over de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024**

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

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

Ons oordeel

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

- De in 2024 gerealiseerde ontvangsten (tabel 1);
- De in 2024 gerealiseerde uitgaven (tabel 2);
- De in 2024 aangegane verplichtingen (tabel 3);
- De eind 2024 openstaande verplichtingen (tabel 3);
- De in 2024 afgerekende voorschotten (tabel 4).
- De eind 2024 openstaande voorschotten (tabel 4).

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

Voorts is ons oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2024 uitgezonderd de gevolgen van de aangelegenheid beschreven in de paragraaf "de basis voor ons oordeel met beperking," voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2024.

De basis voor ons oordeel met beperking

Tijdens onze controle hebben wij geconstateerd dat het ministerie van Defensie verplichtingen is aangegaan voor adviesdiensten op basis van rijksbrede raamovereenkomsten waarvan de geldigheidsduur is verstreken. Deze raamovereenkomsten zijn nog niet opnieuw aanbesteed, terwijl dit wel noodzakelijk is. In de tussentijd zijn jaarlijks overbruggingsovereenkomsten gesloten, maar deze doen de onrechtmatigheid van de aangegane verplichtingen niet teniet. Het ontbreken van een geldige raamovereenkomst betekent dat voor het programma GrIT op een totaal van € 284,4 mln aan aangegane verplichtingen, een bedrag van € 19,6 mln onrechtmatig is aangegaan, wat een materieel belang is voor de financiële verantwoording van het programma GrIT

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

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

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

B. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de staatssecretaris van Defensie voor de financiële overzichten

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

De staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2024.

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

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

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

Onze controle bestond onder andere uit:

- Het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten ten aanzien van de elementen genoemd in de paragraaf 'ons oordeel' afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van

controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;

- Het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;
- Het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten;
- Het evalueren of de financiële overzichten ten aanzien van de elementen genoemd in de paragraaf 'ons oordeel' een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen;
- Het evalueren of de in financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2024 rechtmatig zijn.

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

Den Haag, 15 april 2025

Auditdienst Rijk

3 Bevindingen non-assurance onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen die voortvloeien uit het door ons uitgevoerde non-assurance onderzoek. De verrichte werkzaamheden staan beschreven in het voorstel van werkzaamheden (zie paragraaf 1.3.2).

In de volgende paragrafen beschrijven wij de bevindingen per onderwerp.

3.1 Inleiding

Het programma Grensverleggende IT (GrIT) is een grootschalig moderniseringstraject van de IT-infrastructuur van het Ministerie van Defensie. Vanwege de omvang, complexiteit en strategische betekenis is GrIT aangewezen als een 'groot project' onder de Regeling Grote Projecten. Defensie stelt tweemaal per jaar een voortgangsrapportage op. De ADR doet een keer per jaar aanvullend onderzoek bij de voortgangsrapportage. In dit kader heeft de ADR een onderzoek uitgevoerd naar GrIT, met specifieke aandacht voor de governance, programmabeheersing en het financieel beheer. Dit onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop het programma wordt aangestuurd, welke beheersmaatregelen zijn getroffen en hoe de financiële verantwoording wordt gewaarborgd.

3.2 Algemeen

Tijdens ons onderzoek hebben we gezien dat er het afgelopen jaar hard is gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe planningssystematiek en de voorgenomen herijking zoals beschreven in kamerstuk 35 725, nr 12. Deze inspanningen laten zien dat er stappen worden gezet om de governance, programmabeheersing en het financieel beheer te versterken. Een belangrijke wijziging betreft de overstap naar releasematig opleveren. Wel constateren wij dat de aanbevelingen en het handelingsperspectief uit onze vorige rapportage in beperkte mate zijn opgevolgd. Het blijft van belang om te evalueren in hoeverre de eerdere aandachtspunten volledig zijn geadresseerd en welke aanvullende maatregelen nodig zijn om het programma verder te optimaliseren. Eerder signaleerde risico's die nog steeds actueel zijn brengen wij in dit rapport opnieuw onder de aandacht, zodat passende vervolgstappen kunnen worden genomen.

3.3 Governance

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

Naar aanleiding van het laatste rapport van het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) in 2023 (Kamerstuk 35 725, nr. 11) heeft Defensie op vragen van de Vaste Commissie Defensie (VCD) aangegeven de realisatie- en implementatiestrategie van het programma GrIT te herijken (Kamerstuk 35 725, nr. 12). Een van de uitgangspunten voor de nieuwe aanpak van GrIT betrof de governance van het programma. Defensie heeft een aantal wijzigingen doorgevoerd in de besturing van het programma een aantal wijzigingen doorgevoerd.

Gewijzigde besturing

Ten aanzien van de bestuurlijke aansturing van het programma GrIT is - in lijn met de uitgangspunten van Besturen Bij Defensie - het opdrachtgeverschap van de Secretaris Generaal (SG) overgedragen aan Commandant der Strijdkrachten (CDS).

De pCDS (plaatsvervangend CDS) heeft als voorzitter van de program board GrIT het mandaat om de realisatie van GrIT binnen de kaders van de business case aan te sturen. De gedelegeerd opdrachtnemer van het programma GrIT is D-JIVC, hiermee is GrIT integraal onderdeel van JIVC en lijkt het eerdere probleem van verspreide verantwoordelijkheden en doelen verholpen.

Quality Assurance minder actieve rol door plaatsing in derde lijn

In de nieuwe besturing is de quality assurance (QA) onafhankelijk extern ingevuld en ondergebracht bij de opdrachtgever. Dit heeft als doel om de QA meer direct betrokken te laten zijn bij de besluitvorming door de program board. Hoewel deze opzet de objectiviteit versterkt, uiten wij onze zorgen over de traditionele rol van QA binnen het programma. De QA is geen lid van het programmateam en neemt niet structureel deel aan overleggen. Hierdoor bestaat het risico dat de verbinding met het programma verzwakt. Een belangrijk aandachtspunt bij deze keuze is er voor te zorgen dat de QA niet uitsluitend een reactieve rol vervult, maar actief bijdraagt aan kwaliteitsborging en risicobeheersing binnen het programma.

Onduidelijkheid rollen, taken en verantwoording in gewijzigde governance.

In de nieuwe besturing zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden verschoven. De implementatie van releasematig opleveren heeft geleid tot een aantal wijzigingen die niet volledig op elkaar zijn afgestemd. Nieuwe functies zijn ontstaan en oude functies zijn verdwenen. Uit interviews en notulen kwam naar voren dat taken, rollen en verantwoordelijkheden niet altijd even duidelijk zijn. Hierdoor blijven zaken liggen of worden niet adequaat uitgevoerd en voelt niet iedereen zich even betrokken. Dit kan leiden tot ineffectiviteit en vertraging van het programma. Daarnaast zijn diverse overlegstructuren op organische wijze ontstaan, zoals het CDS IT-community, het pijloverleg, het groene stipoverleg en het Programmateamoverleg+ (PTO+). Voor ons is onduidelijk hoe formeel deze overleggen zijn, hoe de daar genomen besluiten bij het programma terecht komen en in hoeverre deze besluiten formele status hebben. Ook ontbreekt een nieuwe programmabeschrijving, waarin rollen, taken, verantwoordelijkheden en de overlegstructuur beschreven staan. Het ontbreken van een formele vastlegging leidt tot onduidelijkheid over de besluitvorming, waardoor besluiten mogelijk uitblijven en verdere vertraging kan optreden. Om deze onduidelijkheid te weg te nemen en de besluitvorming te optimaliseren, adviseren wij de overlegstructuur duidelijk in kaart te brengen en formeel vast te leggen. Dit omvat het definiëren van de rollen, doelen en bevoegdheden per overleg, zodat helder is hoe besluiten tot stand komen en binnen het programma worden geborgd.

3.4 Programmabeheersing

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

3.4.1 Risicomanagement

Herziening risicomanagement ontbreekt

Zoals eerder aangegeven, is de QA buiten het programma geplaatst. Hoewel er wordt gewerkt aan een nieuwe beschrijving van het risicomanagement, is deze nog niet gereed en formeel vastgesteld. Hierdoor ontbreekt op dit moment een heldere structuur en proces voor risicobeheersing binnen het programma. Het verplaatsen van de QA naar buiten het programma vraagt om een aangepaste rolverdeling binnen het programma zelf. Deze noodzakelijke herverdeling van verantwoordelijkheden is wel opgepakt, maar niet geformaliseerd, waardoor onduidelijk blijft wie binnen het programma verantwoordelijk is voor de toetsing en borging van risicobeheersmaatregelen. Daarnaast is niet helder of de tweede en derde lijn voldoende inzicht hebben in elkaars rol en verantwoordelijkheden.

Financiële- en planningsrisico's en issues helder en inzichtelijk

Het programma kent een gestructureerde aanpak voor het monitoren van risico's en issues. Wekelijkse overleggen per blok zorgen ervoor dat bestaande risico's en issues actief worden gevolgd en waar nodig nieuwe risico's tijdig worden geïdentificeerd en toegevoegd. Hoewel risico's (tijdig) worden geïdentificeerd, ontbrak het aan een duidelijke toewijzing van actiehouders. Termijnen waarbinnen acties moeten zijn afgerond worden niet vermeld. In de vierde QA-kwartaalrapportage zijn voor het eerst actiehouders voorgesteld. Risico's en issues worden centraal bijgehouden in *Fortes Change Cloud* (FCC), wat zorgt voor een eenduidige registratie en traceerbaarheid. Risico's die blokken overstijgen worden eveneens in FCC vastgelegd en toegewezen aan het PTO. Echter, het is niet formeel geborgd dat leden van het PTO in FCC kijken en opvolging geven aan deze risico's. Dit kan ertoe leiden dat blokoverstijgende risico's minder actief worden gemonitord en dat beheersmaatregelen niet tijdig worden ingezet. Om deze sterke basis in risicomanagement verder te versterken, is het wenselijk om expliciet vast te leggen dat blokoverstijgende verantwoordelijken periodiek FCC raadplegen en hierover verantwoording afleggen. Hiermee wordt geborgd dat ook risico's die meerdere blokken raken tijdig worden opgevolgd en effectief worden beheerst. Informeel is dit nu vormgegeven te zijn door het PTO risicomanagement/PTO⁺overleg. In dit overleg worden, aansluitend op het formele PTO overleg, de blokoverstijgende risico's besproken. Dit overleg is niet formeel vastgelegd noch structureel ingericht.

Risicomanagement niet ondersteunend aan doel en besluitvorming

Risico's en issues worden wekelijks uitgewerkt en besproken in het zogenaamde blokkenoverleggen. Risico's en issues worden zorgvuldig en consequent bijgehouden in het daarvoor bestemde systeem FCC. De huidige focus bij risicomanagement ligt voornamelijk op financiële consequenties en tijdige oplevering. Hierdoor blijven andere, potentieel ingrijpende risico's onbesproken en wordt de werkelijke impact van risico's niet volledig in kaart gebracht. Bijvoorbeeld, wat betekent het voor de inzet van Defensie en de politieke verplichtingen. Om het risicomanagement te versterken, is het noodzakelijk om risico's systematisch en integraal te beoordelen. Dit betekent dat naast financiële en planningsrisico's ook bestuurlijke en maatschappelijke risico's expliciet moeten worden geïdentificeerd en gewogen. Dit vraagt om een breder gedragen risicobewustzijn, duidelijke richtlijnen voor risicobeoordeling en een meer holistische benadering bij de besluitvorming over risicobeheersmaatregelen.

3.4.2 Werken met releases

Positieve uitwerking releasematig opleveren, veranderde werkwijze heeft ook aandacht

In 2024 is het programma overgestapt op een werkwijze waarbij gewerkt wordt met releases. Om de releasemethode goed te managen zijn ervaren personen aangetrokken die eerder vergelijkbare grootschalige projecten hebben gemanaged. Deze functionarissen samen in een zogenoemde planningscel. Een wijziging in de planningssystematiek, de aansturing van het planningsproces en het beter in kaart brengen van afhankelijkheden tussen de werkzaamheden in de verschillende blokken hebben over het algemeen een positieve uitwerking gehad op de uitvoering van de werkzaamheden en het opleveren van functionaliteiten aan de defensieonderdelen. Tegelijkertijd constateren we dat de implementatie van de releasemethode nog niet in alle facetten is uitgewerkt. Een belangrijk aandachtspunt bij het releasematig opleveren is de wijze van contractuele afhandeling van werkzaamheden. Het huidige contract is opgesteld op basis van de oplevering van volledige blokken, waarna betaling plaatsvindt. Door de overstap naar releasematig opleveren worden echter geen volledige blokken meer opgeleverd, maar delen daarvan. Dit leidt tot een discrepantie tussen de contractuele afspraken en de nieuwe werkwijze. Daarnaast brengt releasematig opleveren andere uitdagingen met zich mee, zoals de noodzaak om de samenwerking en afstemming tussen verschillende teams en stakeholders te optimaliseren. De continue integratie van nieuwe onderdelen binnen releases vraagt om een flexibele benadering en een

herziening van bestaande processen. Ook op het gebied van risicobeheersing en kwaliteitscontrole vereist deze werkwijze een aangepaste aanpak, omdat tussentijdse opleveringen en iteratieve verbeteringen een andere dynamiek met zich meebrengen dan de traditionele werkwijze met afgebakende blokken. Hoewel de kwaliteitscontroles op de releases zijn uitgevoerd, constateren wij dat de onderliggende processen niet zijn aangepast aan de nieuwe werkwijze. Dit kan leiden tot onbedoeld veel werk en vertragingen. Het verdient onze aanbeveling om procesmatige aanpassingen door te voeren die nodig zijn voor een effectieve implementatie van releasematig opleveren. Het is van belang dat deze nieuwe werkwijze optimaal wordt geïntegreerd en vastgelegd in de bestaande structuren.

Aandacht kwaliteitscontrole vereist aanpassing; scope releases niet vooraf bekend

Defensie is overgestapt op een werkwijze, waarbij releasematig wordt opgeleverd. Het releasematig opleveren heeft scope van het programma niet gewijzigd. Echter, de manier waarop kwaliteitscontrole wordt uitgevoerd, vereist aanpassing. Waar voorheen volledige blokken in één keer werden opgeleverd, worden nu onderdelen van deze blokken gefaseerd opgeleverd binnen releases. Om de kwaliteit van een release te waarborgen, is het noodzakelijk vooraf vast te stellen aan welke normen en criteria deze moet voldoen. Bij de eerste releases is deze normstelling onvoldoende scherp geformuleerd, waardoor er onduidelijkheid bestaat over de kwaliteitscriteria waaraan een release moet voldoen voordat deze in productie kan worden genomen. Wij adviseren om bij toekomstige releases vooraf vast te stellen aan welke eisen de release moet voldoen.

3.4.3 *Planning*

Meer inzicht koppelingen en afhankelijkheden door opgerichte planningscel

Met de inrichting van de planningscel zijn belangrijke stappen gezet en is een aanzienlijke verbetering gerealiseerd in het planningsproces. Waar voorheen afhankelijkheden en koppelingen tussen activiteiten binnen de blokken onvoldoende zichtbaar waren, biedt de nieuwe structuur nu beter inzicht waardoor meer informatie beschikbaar is voor besluitvorming. Door de introductie van een releaseplanning en het werken met releasedoorsneden worden afhankelijkheden duidelijker in kaart gebracht. Hierdoor kunnen mogelijke vertragingen eerder worden gesignaleerd en tijdig worden bijgestuurd. De uniforme werkwijze met Microsoft Planner en de wekelijkse monitoring van de voortgang dragen bij aan een effectiever planningsproces. De externe beoordeling van het planningsproces door STRICT (Bureau ICT-consultancy) versterkt de objectieve toetsing en kwaliteitsborging van de planning.

Beperkte capaciteit

De toewijzing van defensiecapaciteit aan het programma is arbeidsintensief. Tevens is toewijzing van personeel onzeker en minder flexibel. Dit komt omdat de benodigde capaciteit niet *dedicated* is gepland op het programma, maar afkomstig is uit de JIVC organisatie. De aanvraag van capaciteit vindt zes maanden vooruit plaats en laat weinig ruimte voor ad hoc behoefte. De toewijzing van personeel is niet altijd zeker, omdat JIVC ook andere programma's bedient. Wanneer de bestuursstaf van Defensie beslist om prioriteiten te leggen bij andere Defensieprogramma's heeft dit mogelijk consequenties voor de planning van GrIT. Daarmee zijn verdere vertraging en stijgende kosten niet uitgesloten.

3.4.4 *Aansturing en bemensing*

Zakelijke aansturing binnen een samenwerkingsovereenkomst blijft complex

De relatie met de leverancier wordt door Defensie op verschillende momenten op uiteenlopende manieren gepositioneerd. In sommige gevallen wordt strikt vastgehouden aan een traditionele *klant-leverancier*-verhouding, waarbij de leverancier wordt aangestuurd op basis van contractuele verplichtingen en prestaties. Op andere momenten wordt echter juist de nadruk gelegd op een *partnerschap*, waarbij een gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke doelstellingen worden verondersteld. Deze inconsistente benadering kan leiden tot onduidelijkheid over de rolverdeling en verwachtingen. Wanneer de leverancier niet

weet of hij primair als opdrachtnemer of als strategische partner moet opereren, bestaat het risico dat prioriteiten anders worden geïnterpreteerd, wat kan resulteren in frictie binnen de samenwerking en suboptimale besluitvorming. Bovendien kan een te rigide contractuele aansturing innovatie en oplossingsgerichtheid beperken, terwijl een te losse partnerschapsbenadering juist risico's met zich meebrengt op het gebied van verantwoordelijkheid en kwaliteitscontrole. Om deze uitdagingen te ondervangen, is het noodzakelijk dat de organisatie een eenduidige en consequente positionering van de leveranciersrelatie vaststelt. Dit vraagt om een expliciete keuze voor een heldere contractuele relatie, waarin de leverancier wordt gemanaged op basis van afspraken en prestaties, of voor een strategisch partnerschap, waarin gezamenlijke doelen en gedeelde verantwoordelijkheid centraal staan. Hierbij verdient een transparante en uniforme communicatiestrategie de aandacht, opdat wederzijdse verwachtingen worden verduidelijkt en de samenwerking optimaal wordt bewerkstelligd.

Cultuur en personeel

In diverse interviews is aangegeven dat de heersende cultuur en werkwijze bij Defensie niet optimaal bijdragen aan het behalen van gezamenlijke resultaten en efficiënt werken. In sommige gevallen worden medewerkers zonder voldoende kennis en ervaring op cruciale functies geplaatst, terwijl tegelijkertijd deskundige krachten snel van functie wisselen. Dit draagt niet bij aan de continuïteit van het programma. Er wordt door de QA gerapporteerd over een gesloten communicatie wat het uiten van twijfels over voorgenomen besluiten en het melden van problemen belemmert. Tijdens interviews werd aangegeven dat er een sfeer van 'wij' en 'zij' wordt ervaren, waar er vaak naar de ander wordt gewezen in plaats van een gezamenlijk doel na te streven. Daarbij ervaart men een kloof tussen het programma GrIT en de huidige IT. Een lang durende reorganisatie (sinds 2014) helpt hierbij niet. Hoewel er in de nieuwe organisatie functies genoeg zijn, speelt de onzekerheid om banen te verliezen of overgeplaatst te worden. Het zittende personeel ziet hierdoor de transitie naar de nieuwe IT niet als kans, wat in sommige gevallen leidt tot terughoudendheid en weerstand binnen de processen.

Wisselend leiderschap niet goed voor continuïteit

Gedurende de afgelopen twee jaar heeft de organisatie te maken gehad met drie verschillende programmadirecteuren. Ook de huidige interim-directeur zal binnenkort weer plaatsmaken voor een opvolger. Deze frequente wisselingen in het leiderschap kunnen impact hebben op de continuïteit en stabiliteit van het programma. Iedere directeur brengt een eigen visie, werkwijze en prioriteiten met zich mee, wat kan leiden tot veranderende koers en aanpassingen in strategische besluitvorming. Dit kan onzekerheid creëren binnen het programma en vertragingen veroorzaken in de uitvoering. Daarnaast kan het effect hebben op de betrokkenheid en motivatie van medewerkers, doordat uitvoeringsplannen en gestelde doelen mogelijk steeds wijzigen. Om de gevolgen hiervan te beperken, is het belangrijk om te zorgen voor een goed overdrachtsproces, duidelijke communicatie en stabiliteit in de onderliggende managementniveaus, zodat de continuïteit van het programma gewaarborgd blijft, ondanks veranderingen in de leiding.

3.5 Het financieel beheer

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

Raming en beheer raming

In zijn brief van 2 oktober 2024 over de vijfde voortgangsrapportage GrIT heeft de Staatssecretaris aangegeven dat herijking van het programma zou leiden tot een herziening van de businesscase. Met de brief van 20 december 2024 is de kamer geïnformeerd over deze herziene businesscase¹. In deze brief geeft Defensie aan dat ervoor is gekozen om de begroting van het programma GrIT in lijn te brengen met ander grote programma's. De begroting (voorheen businesscase) waarover in de brief is gerapporteerd bestaat om die reden uit de posten investeringen, een

¹ Tweede Kamer vergaderjaar 2024-2025, 35 728, nr 18

risicoreservering op deze investeringen en de exploitatie van de nieuwe IT. De voortgangsrapportage en de vertrouwelijke bijlage hebben een bredere scope en gaan ook over de effecten op de huidige IT. In de brief is voor de investeringen, een risicoreservering op deze investeringen en de exploitatie van de *nieuwe* IT een aanvullende financiële behoefte genoemd van € 361,6 mln. Het extra benodigde budget voor het beheer van de *huidige* IT is hierin niet opgenomen.

In de zesde voortgangsrapportage zijn de thans bekende (extra) kosten verwerkt in de begroting en is voor de realisatiefase een verhoging van de risicoreservering doorgevoerd. Wij zien bij het in uitvoering geven van de blokken en tijdens de uitvoering van de werkzaamheden voor de blokken veelvuldig aanpassingen die leiden tot hogere kosten. Deze aanpassingen kunnen het gevolg zijn van geopolitieke omstandigheden, technische ontwikkelingen, wensen van de eindgebruikers, schaarste van personeel en hardware. Defensie initieert, beoordeelt en accordeert deze aanpassingen in overeenstemming met de geldende procedures en bewaakt zo de ontwikkeling van de kosten. Ondanks de inspanningen van de organisatie om de begroting actueel te houden, onderschrijven wij de winstwaarschuwing die de Staatssecretaris in het Commissiedebat van 30 januari 2025 heeft gegeven dat de kosten in de toekomst verder kunnen oplopen.

Budgettaire inpassing

Voor het extra benodigde budget van € 359,7 mln² voor de *nieuwe* IT zal de organisatie een afwijkingsrapportage opstellen en ter besluitvorming voorleggen aan de Bestuursraad. Formeel is er voor deze extra benodigde middelen dus nog geen dekking gerealiseerd. Na goedkeuring door de Bestuursraad reserveert Defensie de aanvullende middelen in het Defensie Lifecycle Plan en wijst deze op basis van de planningssystematiek en investeringsbeheer (PA&IB proces) toe aan het budget van JIVC.

Het extra benodigde budget voor het beheer van de *huidige* IT is nog niet bepaald. Wanneer dit het geval is zal de organisatie de aanvraag voor aanvullende budget in het reguliere begrotingsproces van Defensie integreren. Zoals de Staatssecretaris in zijn aanbiedingsbrief bij de VGR aangeeft is dit in afwijking van de vastgestelde uitgangspuntennotitie voor de VGR en zal hij voor het zomerreces een voorstel doen om de uitgangspuntennotitie voor het programma GrIT bij te stellen, zodat komende rapportages aansluiten bij de sturing van het programma.

Risicoreservering

In oktober 2024 heeft onder begeleiding van TNO een tweedaagse risicosessie plaatsgevonden waarbij betrokkenen uit de GrIT organisatie gezamenlijk een kwantitatieve risicoschatting hebben vastgesteld voor de kostenposten in de GrIT begroting. Voor deze schattingen is gebruik gemaakt van factsheets die door specialisten uit de GrIT organisatie zijn aangeleverd en die de op dat moment bekende kosten uit de begroting bevatten. Voor sommige onderwerpen zijn tijdens de sessie specialisten (subject matter experts) geraadpleegd. Op basis van de uitkomsten van deze sessie is de risicoreservering met € 54,1 mln aangevuld tot € 147 mln. Wij merken op dat deze reservering uitsluitend betrekking heeft op de realisatiefase; het is bij Defensie niet gebruikelijk om voor de exploitatiefase een risicoreservering op te nemen in de begroting. Verder heeft Defensie de risicoreservering bepaald op basis van een hogere risico-acceptatie (risk appetite) dan gebruikelijk binnen Defensie. Deze keuze leidt tot een lagere risicoreservering. Ons is niet duidelijk geworden welke argumentatie hieraan ten grondslag ligt. De risicosessie is een methode om de financiële risico's voor de begroting van het programma in beeld te brengen. Voor de volgende risicosessie, die in mei 2025 zal plaatsvinden, zien wij de volgende verbeterpunten :

² Deze € 359,7 miljoen is als volgt opgebouwd: het totaal van € 361,6 miljoen uit de herijkte begroting wat wordt gesaldeerd met nog resterende € 1,9 miljoen beschikbaar budget. Dit leidt tot een netto tekort van € 359,7 miljoen.

- Zorg dat de opstellers van de factsheets goed op de hoogte zijn van het doel van de sessie en voldoende tijd hebben om de factsheets op te stellen.
- Zorg dat tijdens de sessie de specialisten fysiek of digitaal beschikbaar zijn om aanvullende informatie te verstrekken en vragen te beantwoorden.
- Bepaal zorgvuldig welke personen vanuit de verschillende kennisdomeinen bij de risicosessie aanwezig moeten zijn.
- Maak deelname aan de sessie minder vrijblijvend zodat de personen met voldoende inhoudelijke kennis beschikbaar zijn om tot een inschatting van de financiële risico's te komen.

Onrechtmatig aangaan van verplichtingen

Tijdens onze controle hebben wij geconstateerd dat verplichtingen zijn aangegaan voor adviesdiensten op basis van rijksbrede raamovereenkomsten waarvan de geldigheidsduur is verstreken. Deze raamovereenkomsten zijn nog niet opnieuw aanbesteed, terwijl dit wel noodzakelijk is. In de tussentijd zijn jaarlijks overbruggingsovereenkomsten gesloten, maar deze doen de onrechtmatigheid van de aangegane verplichtingen niet teniet.

Het ontbreken van een geldige raamovereenkomst betekent dat voor het programma GrIT op een totaal van € 284,4 mln aan aangegane verplichtingen, een bedrag van € 19,6 mln onrechtmatig is aangegaan. Gezien de hoogte van dit bedrag in relatie tot de omvang van de aangegane verplichtingen leidt dit tot een materiële rechtmatigheidsfout in de financiële verantwoording van het programma GrIT.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

De zesde Voortgangsrapportage (kenmerk MINDEF20250013140) is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Defensie. Het is onze verantwoordelijkheid om een rapport van bevindingen bij de Voortgangsrapportage te verstrekken.

Om uitvoering te geven aan ons voorstel van werkzaamheden hebben wij documentanalyses uitgevoerd en interviews gehouden ter verduidelijking en verificatie van de beweringen in de Voortgangsrapportage.

4.2 Verantwoordelijkheden van de accountant

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

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

- i. De governance en regie van het programma;
- ii. De projectbeheersing (scopebeheer, beheer van de blokkenplanning, risicomanagement en kwaliteitsmanagement);
- iii. Het financieel beheer (waaronder de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, de risicoreservering, het budget- en begrotingsbeheer en het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing);
- iv. De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

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

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

4.3 Verspreiding rapport

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

Het rapport wordt uitgebracht aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het is de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruikers om te bepalen of de

overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers.

Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht dat zij zelf op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website. Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. Echter kan niet gegarandeerd worden dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

5 Ondertekening

Den Haag, 15 april 2025



Auditdienst Rijk



6 Bijlage: Financiële verantwoording

Financiële verantwoording 2024 project Grensverleggende IT

	Ontvangen t/m 2023	Ontvangen in 2024	Ontvangen t/m 2024
Royalty's	0,0	0,0	0,0
Overige ontvangsten	0,0	0,0	0,0
Totaal	0,0	0,0	0,0

Tabel 1: Gerealiseerde ontvangsten (in miljoen €)

Deelfasen	Betaald t/m 2023	Betaald in 2024	Betaald t/m 2024
Voorafgaand programma PRIT	4,8	0,0	4,8
Grensverleggende IT - Realisatiefase	281,9	118,8	400,7
Terbeschikkingstellingsfase	65,7	61,1	126,8
Totaal	352,4	179,9	532,3

Tabel 2: Gerealiseerde betalingen (in miljoen €)

Deelfasen	Openstaand per 31-12-2023	Restate ¹ per 31-12-2023	Aangegaan in 2024	Betaald in 2024	Openstaand per 31-12-2024
Grensverleggende IT - Realisatiefase	145,4	147,4	135,8	118,8	164,4
Terbeschikkingstellingsfase	137,6	135,5	148,6	61,1	223,0
Totaal	283,0	282,9	284,4	179,9	387,4

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

Deelfasen	Openstaand per 31-12-2023	Nieuw in 2024	Verrekend in 2024	Openstaand per 31-12-2024
Voorafgaand programma PRIT	0,0	0,0	0,0	0,0
Grensverleggende IT - Realisatiefase	0,0	0,8	0,0	0,8
Terbeschikkingstellingsfase	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	0,0	0,8	0,0	0,8

Tabel 4: Openstaande voorschotten (in miljoen €)

Openstaande vorderingen (in miljoen €)	Openstaand per 31-12-2023	Ingesteld in 2024	Ontvangen in 2024	Openstaand per 31-12-2024
Royalty's	0,0	0,0	0,0	0,0

Tabel 5: Openstaande vorderingen (in miljoen €)

¹ Gedurende de controle van de financiële verantwoording 2024 bleek dat er nog enkele correcties nodig waren om de beginstand van deze verantwoording te laten aansluiten bij de basisadministratie.

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