



Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGBK
Dhr. Gert-Jan Buitendijk
Turfmarkt 147
2500 EA Den Haag

Bureau ICT Toetsing
Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 18 september 2015
Betreft BIT-advies Operatie BRP

Geachte heer Buitendijk, Beste Gert-Jan,

In de periode tussen 1 juli en 1 september 2015 is door het Bureau ICT-Toetsing (BIT) een toets uitgevoerd op het programma 'Operatie BRP' (oBRP). Dit programma wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/DGBK. Wij hebben kennis genomen van de ons verstrekte documentatie en gesproken met een aantal betrokkenen. Wij danken alle personen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken voor hun openheid en constructieve inbreng.

Het huidige programma oBRP is gestart eind 2013, als doorstart van het programma mGBA (modernisering van de GBA, de gemeentelijke basisadministratie). Het programma realiseert een nieuwe Basisregistratie Personen (BRP), zet de gegevens vanuit de huidige GBA om en is eindverantwoordelijk voor de implementatie van de nieuwe BRP bij gemeenten en afnemers. Wanneer de voorzieningen in productie gaan wordt de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) verantwoordelijk voor het beheer ervan. Daarnaast is RvIG verantwoordelijk voor het feitelijk aansluiten van gemeenten en afnemers en voor de implementatieondersteuning aan afnemers na de koploperfase. Tijdens de transitie wordt de gegevensuitwisseling in zowel GBA-formaat als in BRP-formaat ondersteund. Gedurende deze 'duale periode' zijn sommige afnemers en gemeenten aangesloten via het GBA-koppelvlak en anderen via het BRP-koppelvlak.

Het programma kent een roerige geschiedenis die we buiten beschouwing laten. Wij hebben ons bezig gehouden met de vraag of het programma in de huidige vorm tot een goed resultaat kan komen.

We zijn van mening dat het programma succesvol afgerond kan worden op basis van de huidige besturing en aanpak, mits een aantal risico's en onzekerheden nadrukkelijker gemanaged worden. Hiervoor adviseren we een aantal concrete maatregelen.

EEN AANTAL RISICO'S EN ONZEKERHEDEN OM TE MANAGEN

Wij vinden dat het programma naar haar omgeving nog onvoldoende transparant is geweest over de kwetsbaarheden en onzekerheden in de planning. Volgens ons is de omgeving mede daardoor onvoldoende terughoudend met wijzigingen. We constateren tevens dat uitvoerders en beheerorganisatie nog onvoldoende zijn voorbereid op hun rol. Onderstaand lichten we de risico's en onzekerheden nader toe.

Datum
18 september 2015
Kenmerk

A. Verstoring van het programma door wijzigingen

De politiek lijkt nog steeds onvoldoende doordrongen van het feit dat wijzigingen tijdens de uitvoering van het programma grote gevolgen hebben. Deze wijzigingen leiden vaak tot grote verstoringen in het programma, zijn zeer kostbaar en vertragen de oplevering. Voorbeelden zijn de twee wijzigingen die doorgevoerd moeten worden en waarvan de impact nog niet volledig is bepaald (t.w. LO3.9 en het Buitenlands Persoonsnummer). Dit type wijzigingen heeft effect op het ontwerp van de oplossing (gegevensmodel, functionaliteit en koppelingen) en daarmee ook op de realisatie, de test, de gegevensmigratie en de implementatie.

B. De incomplete planning leidt tot het beeld dat operatie BRP niet in control is.

De oBRP trekt veel aandacht in de politiek en de media. Wanneer het programma een afwijking meldt, ontstaat snel het beeld dat de programmaleiding onvoldoende in control is over het programma, met mogelijk overhaast ingrijpen als gevolg. De onzekerheid rondom het programma wordt gevoed door een onvolledig beeld van de planning en een gebrek aan transparantie over de onzekerheden in de planning. In oBRP is de onzekerheid in deze fase groter dan bij vergelijkbare projecten als gevolg van het feit dat onvolledig gedocumenteerde code uit eerdere fasen van het programma in de oplossing wordt verwerkt. Deze onzekerheid hoeft geen teken te zijn dat het programma nu niet in control is. Duidelijkheid over de planning én over de onzekerheden is belangrijk om misverstanden te voorkomen. Beleidsmakers dienen zich ervan bewust te zijn dat de planning geen absoluut gegeven is en dat afwijkingen te verwachten zijn. Voorbeelden van afwijkingen zijn de twee wijzigingen die doorgevoerd moeten worden, zonder dat deze opgevangen kunnen worden door de inzet van extra capaciteit. Volgens ons is een overschrijding van de huidig geplande doorlooptijd en kosten onvermijdelijk, gezien de nog te verrichten werkzaamheden voor de realisatie en de implementatie.

C. De complexiteit van delen van het ontwerp heeft een negatieve invloed op de realisatie van de BRP software, de beheerbaarheid en toekomstvastheid.

Het ontwerp van de BRP is op plaatsen zeer complex. Dit komt deels door de complexiteit van wet- en regelgeving (historie, protocollering en autorisatie) en deels door de beleidsinterpretatie ervan (de 'fiatteringsknop'). Mede daardoor hebben wij de stellige indruk dat het ontwerp van de oplossing complexer is geworden dan noodzakelijk. Dit heeft effect op de benodigde inspanning voor de realisatie van de software en op de doorlooptijd bij het doorvoeren van toekomstige wijzigingen. De complexiteit heeft ook effect op het beheer van de software. Het is niet duidelijk of de oplossing voldoet aan de eisen die vanuit de beheerorganisatie aan de oplossing worden gesteld ten aanzien van performance, beheerbaarheid en toekomstvastheid.

D. Het beheer van de oplossing is niet tijdig geregeld

Wij vinden intensieve betrokkenheid van de beheerorganisatie bij het ontwerp en de bouw van de BRP cruciaal. Wij constateren dat de RvIG momenteel onvoldoende weet wat er op hen af komt en onvoldoende betrokkenheid toont bij de realisatie van het programma. De RvIG is pas recent dichter bij het realisatieteam betrokken. Wij vragen ons af of de RvIG in staat is om de beheertaak tijdig goed te kunnen voorbereiden. Het ontwerp van de nieuwe BRP is namelijk fundamenteel anders dan de huidige GBA-V. Bovendien wordt tijdens de duale periode een groot beroep gedaan op de kennis en kunde van de beheerorganisatie omdat deze dan verantwoordelijk is voor de uitrol én het beheer van de BRP.

Datum
18 september 2015
Kenmerk

E. Onderschatting van de voorbereiding van de implementatie

Analyses en besluiten met betrekking tot de implementatiefase worden te lang uitgesteld. De implementatie kent twee periodes: (1) de vervanging van de GBA door de BRP en (2) de implementatie van de aanvullende BRP functies. We verwachten dat in de voorbereiding bij een aantal gemeenten, een grote inspanning nodig is om de koppeling van de GBA en de rest van de gemeentelijke informatievoorziening te vervangen door een koppeling met de BRP. De urgentie voor de voorbereiding door gemeenten is nog onvoldoende zichtbaar. Indien gemeenten te laat beginnen met de voorbereidende werkzaamheden, leidt dit onvermijdelijk tot uitloop.

De periode waarin de aanvullende BRP functies worden geïmplementeerd, is geschat op 2 jaar. Dat dit lang genoeg is, is nog niet bevestigd door gemeenten en afnemers en er is nog geen volgorde vastgesteld voor het aansluiten op de BRP. Wij denken dat een periode van 2 jaar aan de krappe kant is, aangezien niet alle gemeenten en afnemers op hetzelfde moment kunnen worden aangesloten op de BRP.

ADVIES

Op basis van de voorgaande risico's adviseren we de volgende maatregelen:

1. Zorg ervoor dat het programma de nieuwe BRP zonder verdere verstoringen kan afmaken.

Werk aan vertrouwen in de oBRP door een ongestoorde afbouw van een basisversie:¹

- a. Spreek met de Tweede Kamer af dat nieuwe wijzigingen pas worden doorgevoerd nadat het huidige programma oBRP is afgerond en alle GBA aansluitingen zijn uitgefaseerd. Informeer de Tweede Kamer bij toekomstige wijzigingen vooraf goed over de consequenties.
- b. Laat BRP versie 3.1 formeel door de beheerorganisatie accepteren. Deze versie (oplevering oktober 2015) bevat de basisfunctionaliteit van de BRP waarmee schaduw gedraaid gaat worden. Hiermee wordt de werking als alternatief voor de GBA aangetoond. Dit bevordert het vertrouwen dat een werkende oplossing wordt gerealiseerd.
- c. Implementeer BRP versie 3.7, waarin ook LO3.9 en het Buitenlands Persoonsnummer zijn opgenomen, op de kortst mogelijke termijn zodat de de centrale database van de huidige GBA volledig wordt vervangen door die van de BRP.

¹ De BRP wordt in 3 hoofdstappen opgeleverd. Versie 3.1 bevat de functionaliteit en de initiële vulling om schaduw te draaien. Versie 3.7 bevat de functionaliteit om de GBA-V volledig te vervangen. Versie 4.3 bevat de volledige BRP functionaliteit.

- d. Overweeg om de functionaliteit 'fiatteringsknop' in BRP versie 4.3 terug te draaien. Deze functionaliteit maakt het ontwerp ingewikkeld en wordt door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) niet noodzakelijk geacht.

Datum
18 september 2015
Kenmerk

2. Wees transparant over de planning, inclusief de onzekerheden.

Maak een nieuwe en complete planning voor de ontwikkel- en implementatiefase met een lijst van op te leveren (deel)producten. Wees duidelijk over de onzekerheden en werk waar nodig met bandbreedtes. Pas de business case aan op basis van de bijgestelde planning en laat daarmee de toegevoegde waarde van het programma zien. Bewaak en rapporteer de voortgang op basis van de productenlijst en de onzekerheden. Dit bevordert de transparantie over de voortgang van het programma naar alle belanghebbenden.

3. Betrek de beheerorganisatie intensief zodat kennis wordt opgebouwd en de acceptatie wordt vergroot.

Zorg voor een gestructureerd acceptatieproces zodat duidelijk is onder welke condities de BRP wordt geaccepteerd:

- a. Laat de RvIG een lijst van duidelijke acceptatiecriteria opstellen voor de overdracht naar beheer en laat deze door de stuurgroep vaststellen.
- b. Laat de RvIG op korte termijn de oplossing toetsen op beheerbaarheid en toekomstvastheid en hierover rapporteren aan de Stuurgroep.
- c. Laat de RvIG op korte termijn deelnemen in het ontwikkelproject, bijvoorbeeld door het maken van de beheerdocumentatie. Op deze manier kunnen medewerkers de verkregen kennis alvast toepassen.
- d. Laat de beheerorganisatie meewerken om wijzigingen te realiseren onder verantwoordelijkheid van het programma. Dit bevordert de inrichting en betrokkenheid van de toekomstige beheerorganisatie.

4. Bereid de implementatieperiode goed voor en voorkom verrassingen in de planning.

Activeer RvIG, afnemers en gemeenten bij de voorbereiding van de implementatie:

- a. Vraag RvIG om ten behoeve van de implementatie de acceptatiecriteria van gemeenten en afnemers op te stellen.
- b. Laat RvIG instemming vragen van gemeenten en afnemers op deze acceptatiecriteria. Stel de instemming van gemeenten en afnemers op de acceptatiecriteria in de stuurgroep vast.
- c. Laat de gemeenten en afnemers een implementatieplanning voor de aansluiting op de BRP maken en verwerk deze in de implementatieplanning van het programma. Stel deze planning vast in de stuurgroep.
- d. Sluit in de duale periode de afnemers en gemeenten aan met dezelfde autorisaties als nu voor de GBA van toepassing zijn. Sta pas na de duale periode aanvullende autorisaties toe om meer gegevens te gebruiken dan nu verstrekt door de GBA. Wijziging van de autorisaties in die periode maakt de implementatie namelijk complexer.

Met de meeste hoogachting,

Namens het Bureau ICT toetsing,

Hans Wanders,
CIO Rijk