

Vergaderjaar 2016–2017

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2017

Inleiding

In de voortgangsrapportage¹ van 25 november 2016 heb ik aangekondigd dat het programma operatie BRP (oBRP) in afstemming met de ketenpartners² een volgende validatie van de integrale planning ging voorbereiden. Het programma heeft de opdracht gekregen om bij de validatie van de planning waar nodig onzekerheden in kaart te brengen. Tevens heb ik in december 2016 aan het Bureau ICT-toetsing (BIT) gevraagd toetsen uit te voeren op respectievelijk het programma oBRP en het programma In Beheer Name BRP (IBN BRP). Ten aanzien van de operatie is het BIT specifiek gevraagd de toets te richten op het ontwikkelprogramma, inclusief de codekwaliteit en de ontwikkelsnelheid. Voor de inbeheername is gevraagd te kijken in welke mate de uitvoeringsorganisatie middels het programma IBN BRP voorbereid is en in staat zal zijn om de producten van de operatie in beheer te nemen. Het advies van het BIT treft u bij deze brief aan³.

Met deze brief informeer ik de Tweede Kamer over het standpunt van het kabinet over het advies van het BIT. Tevens wordt in deze brief nader ingegaan op de integrale planning van de operatie BRP die door het programma oBRP is opgesteld.

Ten slotte kom ik in deze brief de toezegging na om de Tweede Kamer te informeren over de wijze waarop geregeld gaat worden dat levenloos geboren kinderen kunnen worden geregistreerd in de basisregistratie personen.

¹ Kamerstuk 27 859, nr. 97

² De ketenpartners zijn onder andere de leveranciers van burgerzakenmodules en afnemerssystemen en de toekomstig beheerder (de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, RvIG).

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Concept integrale planning operatie BRP

Het programma is in het najaar van 2016 begonnen aan het opstellen van een integrale planning. In maart 2017 is een concept integrale planning aan de stuurgroep oBRP opgeleverd ter besluitvorming. Daarin is de transitieperiode naar de nieuwe systemen (de periode van in beheer nemen) zichtbaar gemaakt. De Tweede Kamer heeft op haar verzoek de concept integrale planning ontvangen bij mijn brief van 18 mei jl⁴.

Volgens de concept planning is een uitloop te verwachten van 15 maanden in de doorlooptijd van de ontwikkeling van de software voor de functionaliteit van het bijhouden van de basisregistratie personen. Mede op basis van het rapport van onderzoeksbureau Gartner⁵ werd ervan uitgegaan dat een aantal eerder ontwikkelde administratieve handelingen⁶ bruikbaar zou zijn. Nu is gebleken dat die code van onvoldoende kwaliteit was om hierop verder te bouwen. De programmatuur voor deze administratieve handelingen moet opnieuw ontwikkeld worden. Verder zegt het programma dat nu in de integrale planning rekening is gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan met de ontwikkeling van administratieve handelingen. De doorlooptijd van de acceptatie van de «migratievoorzieningen en leveren»⁷ gaat volgens het programma 6 maanden langer duren dan eerder voorzien, uitgaande van een langer durend acceptatietraject om de risico's van de implementatie te mitigeren.

Het programma verwacht nu de acceptatie van de ontwikkelde systemen af te ronden in juni 2019. Het programma verwacht een toename in de kosten van ca. € 17 miljoen. De extra kosten worden hoofdzakelijk veroorzaakt door het opnieuw ontwikkelen van de functionaliteit voor het bijhouden.

De periode van in beheer nemen gaat zeker twee jaar duren. De afronding van de aansluiting van de gemeenten op de nieuwe systemen is namelijk door het programma voorzien voor begin oktober 2021. Door de uitloop van de planning zullen de geraamde kosten van het programma stijgen. De fase van in beheer nemen brengt ook kosten met zich mee. De niet gevalideerde raming daarover, daterend van mei 2017, is dat de inbeheername ca. € 134 miljoen zou kunnen gaan kosten. Deze raming gaat uit van de integrale planning die het programma medio maart 2017 heeft opgesteld.

In de periode 2009 tot 1 januari 2017 is ca. € 87 miljoen aan uitgaven gerealiseerd waarvan in totaal € 69 mln betrekking heeft op de operatie BRP en € 18 mln op de voorbereiding van de inbeheername.

Advies Bureau ICT-toetsing

Ik heb het advies van het BIT op 9 juni jl. ontvangen. Het BIT verwacht dat de invoering van het BRP-systeem minstens anderhalf jaar langer gaat duren dan het programma verwacht. Dat zou betekenen dat de operatie BRP op zijn vroegst medio 2023 zal zijn afgerond en niet zoals het programma zegt in oktober 2021. Daarom raamt het BIT ook hogere kosten dan het programma. Het BIT is van mening dat er nog significante risico's zijn, die ertoe kunnen leiden dat invoering nog langer gaat duren en meer gaat kosten. In het advies wordt onderbouwd hoe het BIT tot

⁴ Kamerstuk 27 859, nr. 104

⁵ Kamerstuk 27 859, nr. 68

⁶ Met administratieve handelingen wordt bedoeld het aanbrengen van wijzigingen in de BRP-database.

⁷ Migratievoorzieningen en Leveren: voorzieningen voor het overzetten van gegevens van de GBA naar de BRP en voorziening voor het leveren van die gegevens aan de afnemers.

deze bevindingen is gekomen. Korthedshalve verwijs ik daarvoor naar de relevante passages in het advies.

Het BIT heeft tot taak te adviseren over de risico's en slaagkans van een ICT-project en geeft een oordeel over de mate van beheersbaarheid van het project.

In dat kader zet het BIT de verwachte voordelen van de invoering van het BRP-systeem af tegen de risico's en de te maken kosten en vraagt het Bureau zich af of het de moeite waard is om verder te gaan met de operatie. In overweging wordt gegeven om de programma's oBRP en IBN BRP te stoppen. Het BIT adviseert concreet om nu een periode van bezinning in te lassen en daarna een nieuwe planning te ontwikkelen, die eerst in kaart brengt wat de huidige behoeften zijn van gemeenten en afnemers, en vervolgens deze behoeften realiseert door de bestaande systemen in kleinere en beter beheersbare stappen door te ontwikkelen en waar nodig te vervangen.

Standpunt over BIT-advies

Zowel de concept-integrale planning van het programma oBRP als het BIT-advies bevestigen de inhoudelijke, technische en organisatorische complexiteit van de operatie BRP. Het risicogehalte van de operatie is hoog. Daar zijn wij ons van het begin⁸ af aan steeds bewust van geweest. Om de risico's zo veel als mogelijk te beperken zijn sinds 2014 maatregelen getroffen om adequaat te kunnen sturen op de kwaliteit van de software-ontwikkeling, op de planning en op de kosten. Dat betreft onder andere de externe monitoring van de kwaliteit van de door het programma ontwikkelde software.

Zeker bij projecten als de operatie BRP is het van belang om te allen tijde onder ogen te zien of de risico's groter zijn dan eerder is voorzien of dat er reden is om te veronderstellen dat eerder geformuleerde doelstellingen niet meer worden onderschreven. Dan moet tijd worden genomen om te overwegen hoe het beste verder gegaan kan worden. Zo'n situatie doet zich nu voor gezien de concept integrale planning van het programma en het advies van het BIT. De gemeenten, in casu de VNG, delen dit oordeel. Met de gemeenten, in casu met de VNG, is de afgelopen weken intensief overleg gevoerd. In het gevoerde overleg is door de VNG het standpunt ingenomen dat een periode van bezinning nodig is. Ook met vertegenwoordigers van de afnemers heeft afstemming plaatsgevonden. De uitkomst daarvan is dat de noodzaak van een bezinning wordt onderschreven. VNG en afnemers zijn van mening dat definitieve besluiten pas mogelijk zijn als onderzocht is of er een goed alternatief is voor de operatie, een alternatief waarvoor ook precies in kaart is gebracht wat de kosten er van zullen zijn. Dat moet in de periode van bezinning aan het licht komen. De kosten en baten van het afronden van de oBRP moeten daarbij worden afgezet tegen het mogelijke alternatief.

Ik vind het verstandig dat het BIT adviseert een periode van bezinning in te lassen. Dat advies neem ik over. Gelet daarop is het naar mijn mening op dit moment niet opportuun om verder te gaan met het maken van een planning en het uitwerken van kostenramingen (en het valideren daarvan) voor het in beheer nemen van de BRP-systemen. Dat is pas opportuun als de uitkomsten van komende bezinning beschikbaar zijn en mede op grond daarvan en op grond van te voeren overleg met VNG en afnemers, besluitvorming over een vervolg ten principale heeft plaatsgevonden. Ik sluit derhalve op voorhand geen enkele mogelijke uitkomst van de besluitvorming uit.

⁸ Kamerstuk 27 859, nr. 68

Tijdens de periode van bezinning worden de werkzaamheden voor de oBRP getemporiseerd. Alleen «no-regret» werkzaamheden zullen worden verricht. Dit betekent dat alleen werkzaamheden worden voortgezet die van nut zijn ongeacht de uitkomst van de bezinning. Alle overige werkzaamheden zullen worden gepauzeerd. Zou de uitkomst van de bezinning zijn dat de oBRP wordt vervolgd, dan moet dat ook mogelijk zijn. Begin september zal ik de Tweede Kamer verder informeren over de aanpak tijdens periode van bezinning.

De continuïteit van de basisregistratie personen is uiteraard niet in geding. De bestaande GBA-systemen waarborgen dat en zullen dat de komende jaren ook blijven doen.

Wie gaat bezinning uit voeren

Ik wil een drietal onafhankelijke deskundigen opdracht geven om de bezinning uit te voeren. De deskundigen worden ondersteund door een klein secretariaat en een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeenten, de afnemers en het Ministerie van BZK. De betrokkenheid van de gemeenten en de afnemers vind ik cruciaal. De gemeenten en de afnemers moeten immers de uitkomsten van de bezinning kunnen dragen. Aannemende dat de onafhankelijke deskundigen begin augustus a.s. de werkzaamheden kunnen starten, lijkt het mij haalbaar dat uiterlijk in januari 2018 de uitkomsten van de bezinning beschikbaar zijn.

De opdracht die de drie onafhankelijke deskundigen zullen krijgen gaat als volgt luiden:

1. Bezie of het mogelijk is de operatie in kleinere en beter beheersbare stappen op te delen, zodat de door het BIT genoemde (aanvullende) risico's verder kunnen worden gemitigeerd.
2. Bepaal wat de kosten zullen zijn van de ontwikkeling (inclusief (acceptatie)testen, etc.) en van het in beheer nemen als de operatie BRP wordt afgerond. Hou hierbij rekening met de maatregelen die nodig zullen zijn om de (aanvullende) risico's die het BIT heeft geconstateerd te mitigeren.
3. Beslecht de vraagtekens die zijn gezet over (de kwaliteit van) het software-ontwikkelproces van het programma oBRP, over het acceptatietraject en over de transitie.
4. Bepaal of de doelstellingen, die dateren uit 2009⁹, nog steeds worden onderschreven voor alle betrokken partijen. Het gaat om de volgende doelstellingen:
 - actuele persoonsgegevens die 7*24 uur online beschikbaar zijn;
 - verbeteren van de kwaliteit en actualiteit van de gegevens, onder meer door directe verwerking van wijzigingen;
 - mogelijkheden voor het leggen van verbanden tussen in de GBA geregistreerde personen door enkelvoudige opslag van gerelateerde persoonsgegevens;
 - eenvoudiger en goedkoper verstrekken van persoonsgegevens;
 - flexibeler, sneller en goedkoper kunnen aanpassen van de ICT-systemen;
 - mogelijk maken van plaatsonafhankelijke dienstverlening;
 - aansluiten op bestaande en nog te ontwikkelen e-overheidsvoorzieningen.
5. Bezie in het licht van de uitkomsten bij punt 4 in hoeverre deze doelstellingen binnen de GBA-V gerealiseerd kunnen worden. Besteed daarbij ook aandacht aan de toekomstige technische en functionele houdbaarheid van de GBA-V en gevolgen voor de

⁹ Vastgelegd in een bestuursakkoord met de VNG

- (bedrijfs)processen van zowel de gemeenten als de afnemers. Breng in beeld hoeveel het zal kosten om de GBA-V door te ontwikkelen.
6. Stel aan de hand van de uitkomsten bij de punten 1 tot en met 5 vast of de businesscase¹⁰ voor de BRP nog steeds valide is. Breng in beeld bij welke partijen (BZK, gemeenten, afnemers, etc.) de kosten en baten neerslaan. Bepaal wat er sinds 2014 is bereikt en welke vervolgstappen kostenefficiënt zijn.
 7. Kijk terug naar de wijze waarop, sinds de doorstart in oktober 2013, de operatie BRP is aangestuurd, inclusief de wijze waarop besluitvorming heeft plaatsgevonden, en het programma heeft gewerkt. Analyseer welke lessen daaruit te trekken zijn voor de toekomst.

Registratie levenloos geboren kinderen in de Basisregistratie Personen

De toezegging aan de ouders om het registreren van het levenloos geboren kind mogelijk te maken wil ik gestand doen door de huidige GBA-voorzieningen aan te passen, en die aanpassing dus los te koppelen van en vooruit te doen lopen op het verdere traject van operatie BRP. Hierdoor zal registratie bij de eigen gemeente mogelijk worden in aanloop naar registratie in de nieuwe voorzieningen van de BRP. Op deze manier leidt een eventuele vertraging van de modernisering van de BRP niet tot een vertraging in de toezegging aan de ouders.

Om de registratie van levenloos geboren kinderen mogelijk te maken is ook een wijziging van de Wet BRP nodig. Deze wetswijziging zal ik nog deze zomer in consultatie doen. Door deze parallelle trajecten zal registratie van het levenloos geboren kind op de kortst mogelijk termijn worden gerealiseerd. Over deze trajecten houd ik goed contact met de initiatiefnemers van de petitie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹⁰ Businesscase: de afweging van kosten en baten rekening houdend met de risico's