



Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De Minister, R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bureau ICT-toetsing

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

Kenmerk

Uw kenmerk
2017-0000282319

Datum: 9 juni 2017

Betreft: Definitief BIT-advies Operatie BRP en In Beheer Name BRP

Geachte heer Plasterk,

U heeft het Bureau ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op de samenhangende programma's Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP). De opdrachtgever voor deze programma's is de directeur-generaal Bestuur en Wonen van uw ministerie. Na een korte samenvatting van ons begrip van de programma's geven we de conclusie van onze toets en daarna werken we de analyse en adviezen nader uit.

De Basisregistratie Personen (BRP) is de basisregistratie voor natuurlijke personen in Nederland, ook wel bekend als het bevolkingsregister. Persoonsgegevens van alle inwoners van Nederland worden nu decentraal geregistreerd bij de woongemeente. Het betreft persoonsgegevens zoals naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats en geboorteland, en gegevens over onder meer ouders, huwelijk en kinderen. De persoonsgegevens worden door 388 gemeenten en meer dan 500 (semi)publieke overheidsorganisaties gebruikt voor de uitoefening van hun publiekrechtelijke taken.

Het programma oBRP ontwikkelt een nieuw BRP-systeem met centraal vastgelegde persoonsgegevens, ter vervanging van het huidige Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)-systeem dat werkt met decentrale persoonslijsten per gemeente. Het nieuwe BRP-systeem heeft als voordeel dat gemeenten en afnemers van persoonsgegevens op elk moment over dezelfde, actuele persoonsgegevens kunnen beschikken. Gemeenten blijven, ondanks de centrale opslag van gegevens, wel verantwoordelijk voor de registratie van de gegevens van inwoners in hun woonplaats.

Het programma IBN BRP bereidt sinds 2014 de inbeheername van het BRP-systeem bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) voor. RvIG heeft daarbij als onderaannemers de Dienst ICT Uitvoering (DICTU), onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, aan wie de infrastructuur is uitbesteed en de stichting ICTU voor het toekomstige onderhoud van de software. Daarnaast ontwikkelt en realiseert het programma IBN BRP aanpassingen aan aanpalende systemen van RvIG en ondersteunt ze afnemers en gemeenten tijdens de transitie naar het nieuwe BRP-systeem.

Geschiedenis

De geschiedenis van het programma oBRP is lang. Van 2001 tot en met 2008 liep het programma modernisering GBA (mGBA). Dit programma kende een doorstart in 2009. In 2013 vond een koerswijziging plaats en veranderde het programma van naam: Operatie BRP (oBRP).

In de periode tot 2012 is de centrale voorziening GBA-Verstrekingen (GBA-V) ingevoerd. Deze voorziening bevat kopieën van alle decentrale persoonslijsten op basis van minimaal dagelijkse batchgewijze aanlevering en maakt het mogelijk om alle beschikbare persoonsgegevens op één centraal landelijk punt op te vragen.

Datum

9 juni 2017

Kenmerk

2017-0000282319

De lange looptijd van het programma is mede te verklaren door de inhoudelijke, organisatorische en technische complexiteit. Inhoudelijk is er sprake van ingewikkelde wet- en regelgeving, en wijzigingen daarop. Organisatorische complexiteit is het gevolg van het grote aantal partijen dat bij deze verandering betrokken is en afhankelijk is van zowel het huidige GBA-systeem, als het toekomstige BRP-systeem. Dat zijn gemeenten en andere aanleverende partijen, leveranciers, afnemers, het ontwikkelprogramma, het beheerprogramma en de onderaannemers.

Ook de technische complexiteit is groot. In bijlage I vindt u een schematische weergave van de huidige situatie, de migratieperiode en de beoogde eindsituatie BRP. Gedurende de migratieperiode worden partijen aangesloten op het nieuwe BRP-systeem dat zich gedraagt als het bestaande GBA-V, terwijl de oude GBA-systemen bij gemeenten ondersteund en werkend moeten blijven. Het nieuwe BRP moet ook de vertaling verzorgen tussen het nieuwe BRP en de oude GBA-systemen. Dit migratiegedeelte, ongeveer eenderde deel van de binnen het programma oBRP ontwikkelde software, wordt overigens overbodig na volledige migratie naar de BRP.

Planning en begroting

De afgelopen maanden heeft het programma oBRP gewerkt aan een nieuwe integrale planning van oBRP en IBN BRP en een nieuwe begroting voor de activiteiten van het programma oBRP. In deze planning duurt de ontwikkeling 15 maanden langer dan in de laatste planning die door het programma is afgegeven. Volgens de nieuwe integrale planning eindigt de migratieperiode voor gemeenten en afnemers in november 2021, met de volledige aansluiting van de laatste gemeente.

De kosten voor invoering van het BRP-systeem omvatten voor de periode vanaf 2009 (de periode waar het programma oBRP zelf mee rekent) in ieder geval het volgende:

- *Kosten van het programma oBRP.* Het programma oBRP gaat zelf uit van een geschatte investering van €103 mln in de periode van 2009 tot en met 2020. Hierin is de nieuwe planning verwerkt en is de begroting van oBRP met €20 mln gestegen. Eind 2016 is hiervan €69 mln uitgegeven en resteert een nog te besteden bedrag van €34 mln.
- *Kosten van het programma IBN BRP.* Het programma IBN BRP heeft de begroting zeer recent aangepast. Het programma IBN BRP gaat nu uit van een totale investering van €134 mln tot 2022, waarvan eind 2016 ca. €18 mln is uitgegeven en dus een nog te besteden bedrag van €116 mln resteert.
- *Kosten voor gemeenten en afnemers.* Gemeenten moeten hun bestaande GBA-systeem vervangen door een burgerzakenmodule die gebruik maakt van het nieuwe BRP-systeem en moeten ook de afhankelijke systemen van hun gemeente aanpassen. Afnemers moeten de systemen waarmee ze persoonsgegevens betrekken aanpassen. Er is geen actuele kostenraming van deze kostenpost.

Wij hebben in 2015 eerder een BIT-toets uitgevoerd naar het programma oBRP. De onderhavige toets hebben wij uitgevoerd tussen 23 januari 2017 en 24 april

2017. In deze toets hebben wij ons vooral gericht op de nieuwe integrale planning, de begroting, de codekwaliteit en de ontwikkelsnelheid. Op 13 maart 2017 hebben wij de nieuwe integrale planning in concept ontvangen. Op 22 maart 2017 hebben wij de bijgestelde oBRP begroting in concept gekregen. Op 24 mei 2017 hebben wij van u een bijgestelde raming IBN BRP ontvangen. Op 6 juni 2017 hebben wij nog een aanvulling op de oBRP begroting ontvangen.

Datum
9 juni 2017
Kenmerk
2017-0000282319

In dit advies benoemen wij alleen de belangrijkste risico's voor het welslagen van het project.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Het einde van de BRP-geschiedenis is nog niet in zicht. Wij denken dat de invoering van het BRP-systeem minstens anderhalf jaar langer gaat duren dan de recent door het programma afgegeven nieuwe einddatum van november 2021, welke datum al 15 maanden later is dan de laatste door het programma afgegeven planning. Wij denken dat invoering dus op zijn vroegst medio 2023 is afgerond. De nog te maken kosten zijn volgens ons nog minstens €225 mln. Echter, wij zien ook nog steeds significante risico's, die ertoe kunnen leiden dat invoering nog langer gaat duren en meer gaat kosten.

Als wij dat af zetten tegen de verwachte voordelen van de invoering van het BRP-systeem, dan vragen wij ons af of het allemaal de moeite waard is. Wij geven u daarom in overweging de programma's oBRP en IBN BRP te stoppen. Wij adviseren om nu een periode van bezinning in te lassen en daarna een geheel nieuw plan te ontwikkelen, dat 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.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

INVOERING BRP GAAT LANGER DUREN, MEER KOSTEN, EN BLIJFT RISICOVOL; MEERWAARDE LIJKT NIET IN VERHOUDING

Het einde van de BRP geschiedenis is nog niet in zicht. Wij schatten dat het nog zeker tot 2023 gaat duren totdat het BRP-systeem volledig is ingevoerd – anderhalf jaar langer dan nu door het programma oBRP ingeschat, wat al 15 maanden later is dan de eerder door het programma afgegeven planning. Het ontwikkeltraject gaat ook substantieel meer geld kosten dan nu begroot en er is een significant risico dat dat nog meer wordt. De totale nog te maken kosten voor invoering van BRP bedragen volgens ons nog minstens €225 miljoen. Afgezet tegen deze kosten en risico's zien wij slechts in beperkte mate de meerwaarde van de invoering van het BRP-systeem.

A. Afmaken en invoeren van BRP gaat meer tijd kosten dan het programma denkt

Wij denken dat de recent opgestelde integrale planning te optimistisch is. Wij verwachten dat invoering van het BRP-systeem minimaal anderhalf jaar langer gaat duren. Het duurt nog zeker tot eind 2020 totdat het BRP-systeem 'productierijp' is en daarmee tot medio 2023 voordat het BRP-systeem is ingevoerd.

Het programma oBRP gaat ervan uit dat de softwareontwikkeling inclusief acceptatie binnen twee jaar afgerond kan worden, namelijk medio 2019. Wij denken echter dat het programma onderschat hoeveel werk nog voort zal komen uit de systeem- en acceptatietesten die nog zullen volgen als alle onderdelen van de software bouwgeraad zijn en getest. Wij denken dat het BRP-systeem niet vroeger dan 2020 productierijp kan zijn.

Datum

9 juni 2017

Kenmerk

2017-0000282319

Het programma oBRP baseert zijn verwachting op de aanname dat de software nu voor ca. 70% gereed is¹. Deze inschatting beperkt zich tot wat er gebouwd is en omvat niet de systeem- en acceptatietestinspanning en het herstelwerk dat hieruit voortkomt. Wij spreken hier over 'bouwgeraad'. In onze ervaring komt circa een derde van de inspanning voort uit de periodes van systeemtesten, acceptatietesten en herstelwerk. Als wij uitgaan van de door het programma gestelde bouwgeraadheid van 70%, denken wij daarom dat hooguit tweederde van 70%, ofwel 45% van de totale inspanning om tot productierijpe software te komen, is geleverd. Er zal dus nog significante inspanning nodig zijn om de software te testen en productierijp te maken.

Met als uitgangspunt dat de aanwezige software gerealiseerd is in een periode van drieënhalve jaar², zal met de huidige ontwikkelproductiviteit³ eenzelfde doorlooptijd nodig zijn om het BRP-systeem productierijp te maken. In totaal komen wij dan op minstens anderhalf jaar extra doorlooptijd en de BRP-software is dan op zijn vroegst eind 2020 productierijp. Dit is anderhalf jaar later dan de planning van het programma oBRP.

Ter controle hebben we ook een alternatieve inschatting gemaakt van de doorlooptijd met behulp van de reeds gerapporteerde defecten aan het systeem over de tijd. De ontwikkeling van het aantal defecten in software ontwikkeling vertoont een karakteristiek patroon en biedt een alternatieve methode om het resterende ontwikkelwerk in te schatten. Het beeld hieruit is consistent met bovenstaande inschatting van de doorlooptijd.

B. Afmaken en invoeren van BRP gaat nog zeker € 225 miljoen kosten

In onze inleiding meldden wij dat het programma IBN BRP zijn begroting zeer recent heeft bijgesteld en verhoogd. Hierboven hebben wij betoogd dat de ontwikkeling substantieel langer gaat duren, en dus kostbaarder wordt. Als wij alle nog te maken kosten optellen komen wij tot een bedrag van minstens €225 mln. Deze inschatting baseren we op het volgende:

- Wij schatten in dat de resterende kosten om het BRP-systeem af te maken nog zeker €50 mln bedragen⁴. Dit afgeronde bedrag gaat uit van de bestaande raming van €34 mln vermeerderd met €18 mln voor de door ons verwachte anderhalf jaar extra uitloop.

¹ Wij hebben zelf op grond van de product breakdown structure van het programma oBRP van 1 maart 2017, de hierbij door het programma oBRP gehanteerde status per component, en een recente functiepunten telling een percentage bouwgeraad van 63% vastgesteld. De door ons vastgestelde gereedheid tot productierijpe software komt hiermee iets lager uit, op 42%. Wij hebben de functionaliteiten in verhouding gewogen op basis van een recente functiepunten telling. Bij deze berekening zijn alle functionaliteiten die niet eenduidig aan de planning van het programma oBRP zijn te relateren meegeteld in wat er bouwgeraad is en daarmee is in het voordeel van het programma oBRP gerekend.

² We rekenen met de periode 2013 tot en met 2016. Dit is een optimistische veronderstelling omdat aan de huidige programmatuur wordt gewerkt sinds 2011, en er daarbij al voor die tijd aan specificaties is gewerkt.

³ Wij hebben vastgesteld dat de ontwikkelproductiviteit over de afgelopen jaren vrijwel constant is.

⁴ Overigens liggen de kosten voor de gerealiseerde software door oBRP vele malen hoger dan bij systemen van vergelijkbare omvang.

- Zoals wij in onze inleiding hebben vermeld schat het programma IBN BRP de binnen haar programma nog te maken kosten op (afgerond) €115 mln.
- Wij hebben zelf een schatting gemaakt van de aansluitkosten voor gemeenten en afnemers die komt uit op €60 mln:
 - KING: €3 mln, op basis van een raming van KING.
 - Gemeenten: €54 mln. Omdat kostenonderbouwingen ontbreken, hebben we op grond van de geplande implementatiekosten van €2 mln van een G4-gemeente een extrapolatie gemaakt op basis van inwonertal.
 - Afnemers: minimaal €3 mln. Dit is een ruwe schatting op basis van interviews.

Datum

9 juni 2017

Kenmerk

2017-0000282319

C. Er zijn aanvullende risico's die nog veel verdere uitloop (of zelfs vastlopen) kunnen veroorzaken

Wij denken dat er een reële kans bestaat dat het programma nog verder uitloopt dan de hierboven geschetste uitloop van 15 maanden (door het programma oBRP aangegeven) plus de additionele anderhalf jaar die wij verwachten.

Wij zien een software-ontwikkelproces dat nog steeds niet onder controle is en een software-product waarvan de fundamenteen nog te veel in beweging zijn

Wij zien dat het programma oBRP regelmatig van gedachte verandert op belangrijke onderdelen van het ontwikkelproces en van de op te leveren software, en wij hebben geen indicatie dat het einde in zicht is. Zo is de documentatie, de broncode, en ontwikkelaanpak op fundamentele onderdelen nog in beweging. Wij vinden dit gebrek aan stabiliteit in dit stadium zorgelijk. Zulke fundamentele veranderingen vormen een belangrijk risico voor de doorlooptijd.

- De structuur van de broncode blijkt regelmatig te veranderen als gevolg van structurele aanpassingen die het programma oBRP heeft doorgevoerd. Voorbeelden uit 2016 en 2017 zijn: het uitfasen van de Java-generator, het opnieuw opzetten van de bijhoud-engine, het samenvoegen van de BRP- en migratierepositories, het herzien van de expressietaal, introductie van een nieuw architectuurmodel voor de BRP module, het uitfasen van op maat gemaakte maar bij nader inzien ongeschikte testtooling en het herstructureren van broncode folders ten behoeve van consistentie.
- Wij zien dat belangrijke technische documentatie, zoals software architectuur documenten, nog in ontwikkeling is en niet is vastgesteld. Het betreft documenten waarvan wij zouden verwachten dat ze stabiel zijn. Van de bestaande technische ontwerp documentatie zijn documenten soms wel vastgesteld maar wijzigen nadien nog veelvuldig. Ook folderstructuren van documentatie zijn nu nog in beweging. De richtlijn voor documentatie is pas in 2017 opgesteld en een formeel review proces om hierop te controleren is recent gestart.
- Wij zien belangrijke veranderingen op het gebied van de gebruikte ontwikkelhulpmiddelen, zoals de uitgefaseerde ongeschikte Java-generator, de nog in gebruik zijnde gegevensmodelleringssoftware en databasecode generator en het meerdere malen uitfasen van ongeschikte testtooling.
- Wij zien dat het programma sinds 2015 worstelt met het testproces. Testaanpak, afspraken, verantwoordelijkheden en tooling staan op onderdelen nog steeds ter discussie. Niet-functionele testen zijn nog steeds niet ontworpen en uitgewerkt.

We kunnen niet vaststellen in hoeverre deze fundamentele wijzigingen worden veroorzaakt doordat oBRP in 2013 moest herstarten met bestaande documenten, ontwerpen en code. Wij zien wel dat er sinds de herstart onvoldoende effectief is gestuurd op stabilisatie, en op dit moment de fundamenteen voor de softwareontwikkeling en het softwareproduct nog niet stabiel zijn.

Gebruikers en beheerders staan op te grote afstand van het programma oBRP
Ontwerpbeslissingen zijn en worden grotendeels binnen het programma genomen. Dat knelt des te meer doordat een overkoepelende verzameling van eisen (die afgestemd had kunnen worden) ontbreekt. De bestaande eisen zijn op onderdelen onvoldoende uitgewerkt en leiden tot langere doorlooptijden bij het ontwerpen, het bouwen en het testen. Het creëert risico op tegenvallers en veel herstelwerk in een later stadium omdat pas laat duidelijk wordt wat de werkelijke behoeften van gebruikers zijn. Een voorbeeld hiervan is de keuze om pas bij acceptatie van migratievoorzieningen en het BRP-systeem vast te stellen of bestaande wensen voor beheerfunctionaliteit van RvIG zijn ingevuld of dat die alsnog moeten worden gerealiseerd.

Datum
9 juni 2017
Kenmerk
2017-0000282319

In de eerdere BIT-toets hebben wij aangegeven dat niet duidelijk is of de oplossing voldoet aan de eisen die vanuit de beheerorganisatie aan de oplossing worden gesteld ten aanzien van performance, beheerbaarheid en toekomstvastheid. Geadviseerd werd om RvIG intensiever te betrekken. Wij constateren dat het eerdere advies nog steeds actueel is: er is nog geen duidelijke lijst van acceptatiecriteria van RvIG, de oplossing is nog niet getoetst op beheerbaarheid en toekomstvastheid en er is nog nauwelijks een aanvang gemaakt met beheerdocumentatie door RvIG. Wij merken op dat RvIG nog steeds vrij weinig weet over de nieuwe oplossing.

Wij zijn bezorgd over het technisch ontwerp van BRP

Wij zien in de huidige softwarestructuur en de veranderbaarheid van de broncode ontwerpkeuzes aan die ons zorgen baren. Zo zien wij een sterke afhankelijkheid en verwevenheid tussen de (permanente) BRP-module en de (tijdelijke) migratiemodule. Deze verwevenheid duidt op een ongelukkige ontwerpkeuze en is niet wat wij zouden verwachten. Dit is in strijd met gangbare en ook binnen het programma oBRP vastgestelde *cohesion* en *coupling* ontwerpprincipes.

Wij zien ontbrekende activiteiten in de planning van de software ontwikkeling

Wij zien de volgende lacunes:

- Ontwerpactiviteiten zijn in de nieuwe softwareontwikkelplanning niet zichtbaar en onderbouwd ingepland. Dit baart ons zorgen omdat het programma aangeeft dat de ontwerpactiviteiten op het kritieke pad liggen.
- De planning maakt niet duidelijk op welk moment het voor gemeenten relevante onderdeel "StUF-vertaler" gereed is. Wij zien dat het programma worstelt met de ontwikkeling van deze software component, die is uitbesteed aan een leverancier.
- We zien nauwelijks een uitwerking van ketentests; activiteiten voor het testen van niet-functionele requirements zijn te beperkt uitgewerkt en een periode voor rework ontbreekt.
- Naast de ontwikkeling van het BRP-systeem moeten veel functionaliteiten tijdig worden aangepast bij systemen die in gebruik zijn bij gemeenten, afnemers en leveranciers en die werken met persoonsgegevens. Deze aanpassingen zijn nog voor een belangrijk deel onduidelijk. De implementatie bij gemeenten (en in mindere mate bij afnemers) lijkt te worden onderschat. En het is maar de vraag of alle leveranciers op tijd klaar zijn om nieuwe burgerzakenmodules te implementeren.

Kennis over het BRP-systeem zit bij slechts een beperkt aantal sleutelfiguren, die bovendien extern zijn

Dit beperkte aantal externe sleutelfiguren met kennis, in combinatie met complexiteit van het systeem en de onvolledige - en op belangrijke onderdelen niet actuele - documentatie vormen een belangrijk continuïteitsrisico.

De doorlooptijd van de duale periode is niet onderbouwd en kan langer worden dan voorzien

Het programma oBRP houdt rekening met twee jaar, maar vertegenwoordigers van gemeenten schatten dat minimaal tweeënhalf jaar nodig is. Ervaring moet nog worden opgedaan om het realiteitsgehalte in beeld te krijgen. Ook in ons eerdere BIT-advies hebben wij erop gewezen dat wij de doorlooptijd van de duale periode van twee jaar aan de krappe kant vinden.

Datum

9 juni 2017

Kenmerk

2017-0000282319

De planning voor IBN BRP is nog nauwelijks gebaseerd op echte kennis van oBRP en mijlpalen voor IBN BRP zijn niet onderbouwd

Medewerkers van IBN BRP en RvIG moeten kennis over het systeem BRP nog grotendeels opbouwen en hebben nog beperkt zicht op wat er moet gebeuren. De RvIG heeft zicht op de systemen die een relatie hebben met het BRP-systeem en die in mei 2018 moeten zijn aangepast, maar een planning per systeem (inclusief ketentest) ontbreekt nog. Aanzienlijke softwareontwikkeltrajecten zijn nodig om dit in goede banen te leiden. Ook is nog onvoldoende duidelijk wat het uitzetten van GBA-V betekent voor de RvIG systemen.

Wij zijn bezorgd over de invulling van een onafhankelijke quality assurance

De opdrachtgever heeft het programma oBRP de ruimte geboden om de opdrachten voor quality assurance zelf mee te definiëren en aan te sturen. Wij vragen ons af of deze quality assurance de opdrachtgever daarmee voldoende heeft ondersteund. Voor het programma IBN BRP was ten tijde van de uitvoering van de toets de quality assurance nog niet ingericht.

D. Wij zien beperkt de meerwaarde van invoering van het BRP-systeem in relatie tot de hoge kosten

Wij zien slechts in beperkte mate de voordelen van de invoering van BRP voor de eindgebruikers, zeker in relatie tot de hoge nog te maken kosten en de overige door ons gesignaleerde onzekerheden. Wij merken op dat de opdrachtgever ook weinig inzicht biedt in de voordelen die het systeem heeft.

Door de introductie van de GBA-V eind 2012 en de Bestandscontrolemodule (BCM) is een belangrijk deel van de oorspronkelijke doelstellingen van oBRP al gerealiseerd:

- Persoonsgegevens zijn met behulp van GBA-V landelijk beschikbaar voor afnemers. Het leveren en bekijken van alle GBA's vindt plaats via één centrale landelijke database. Deze GBA-V database wordt meerdere malen per dag met batches met GBA-gegevens van gemeenten geactualiseerd.
- RvIG heeft de BCM ontwikkeld om GBA-gegevens te analyseren, zodat fouten en onwaarschijnlijkheden in de data kunnen worden teruggemeld aan gemeenten.

We zetten daarnaast vraagtekens bij de optimistische waardering en beperkte inhoudelijke onderbouwing van de resterende baten. In 2011 is berekend dat de BRP uiteindelijk een jaarlijkse besparing van circa €40 mln mogelijk zou moeten maken, voornamelijk bij gemeenten. Daarbij is toen aangegeven dat GBA-V reeds een besparing van circa €8 mln heeft opgeleverd en dat er nog €32 mln⁵ bespaard kan worden. In 2016 is dit opnieuw gevalideerd maar wij vragen ons af of deze besparing niet te optimistisch is ingeschat:

- De drie grootste baten zijn aanschaf en beheer burgerzakenmodules, en reductie koppelvlakken. Wij vragen ons sterk af of gemeenten wat dit betreft daadwerkelijk goedkoper uit zijn. Wij achten bijvoorbeeld de kans reëel dat gemeenten toch lokale kopieën van de BRP-database zullen invoeren, omdat

⁵ Rapport Capgemini Validatie batenmodel d.d. april 2016.

- zij deze gegevens decentraal nodig hebben binnen de gemeentelijke processen.
- Ons beeld is dat de meeste afnemers geen acute behoefte hebben aan een realtime voorziening van GBA-gegevens voor hun eigen werkprocessen. De werkprocessen bij de uitvoeringsinstanties zijn immers logistiek gezien afgestemd op batchleveringen van gegevens. Realtime leveringen van GBA-gegevens vraagt majeure aanpassingen in het IT-landschap van deze afnemers en daarvoor heeft het gros geen urgent motief.
 - Er is nog geen inzicht in de toekomstige exploitatielasten van de BRP en daarmee is nog onbewezen dat deze daadwerkelijk lager zullen liggen dan de huidige infrastructuur met de GBA-V en de GBA-postbussen. De GBA-V software kan sowieso niet volledig worden uitgefaseerd en moet in ieder geval nog worden onderhouden ten behoeve van PIVA-V (het systeem voor de persoonsgegevens voor het Caribische gebied, dat een kopie is van GBA-V).

Datum

9 juni 2017

Kenmerk

2017-0000282319

ADVIES: BEEINDIG oBRP EN IBN BRP EN ONTWIKKEL NIEUW PLAN OP BASIS VAN CONCRETE VERBETERBEHOEFTE

Op basis van bovenstaande analyse denken wij dat u zou moeten overwegen om het programma oBRP en daarmee ook het programma IBN BRP te beëindigen. De aan ons gemelde voordelen ten opzichte van de huidige GBA-V zijn vinden wij laag in verhouding tot de kosten, inspanning en risico's om invoering van BRP af te ronden.

Wij adviseren om nu een periode van bezinning in te lassen en daarna een geheel nieuw plan te ontwikkelen, dat 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.

Wij bevelen u aan om onderzoek te doen naar het toekomstvast maken van de bestaande centrale voorziening GBA-V. Het programma heeft in 2012 de invoering van GBA-V afgerond. Wij sluiten niet uit dat u hierop verder kunt ontwikkelen. Wij hebben de onderhoudbaarheid en toekomstvastheid van GBA-V niet onderzocht, maar GBA-V is werkende software, wordt intensief gebruikt en de kern van de applicatie GBA-V draait op bewezen en gangbare technologie. Wij kunnen ons voorstellen dat deze een basis biedt waarop kan worden voortgebouwd.

Als blijkt dat er nieuwe functionaliteit gerealiseerd moet worden voor de wet BRP, dan doet u er goed aan om uitbreidingsmogelijkheden van GBA-V hierop te onderzoeken. Daarbij moet in het licht van de complexe juridische werkelijkheid steeds expliciet worden afgewogen of een onderdeel in het systeem dient te worden opgelost of dat een procedurele oplossing mogelijk is, met minimale systeemaanpassingen.

Wij zien twee activiteiten die vanuit de bestaande projecten oBRP en IBN BRP mogelijk kunnen worden gecontinueerd: de inzet op het verhogen van datakwaliteit ("baseline 1", "baseline 2", bestandscontrole RvIG) en de activiteiten van de RvIG voor het op orde krijgen van de autorisaties in het systeem inclusief de bijbehorende autorisatiebesluiten.

In 2013 is het besluit genomen om het nieuwe BRP systeem volledig naast de bestaande systemen te ontwikkelen. Op basis van onze analyse denken wij helaas dat deze stap te groot is gebleken. Vandaar ons advies om de modernisering van het systeemlandschap rond de basisregistratie van natuurlijke personen vanaf nu aan te pakken in kleinere en meer beheersbare stappen.

Datum
9 juni 2017

Kenmerk
2017-0000282319

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

Hans Wanders,
CIO Rijk

Bijlage I – Beknopte toelichting op de invoering van BRP

Om de invoering van de BRP te illustreren is in deze bijlage een schematische weergave van de bevolkingsregistervoorzieningen opgenomen voor:

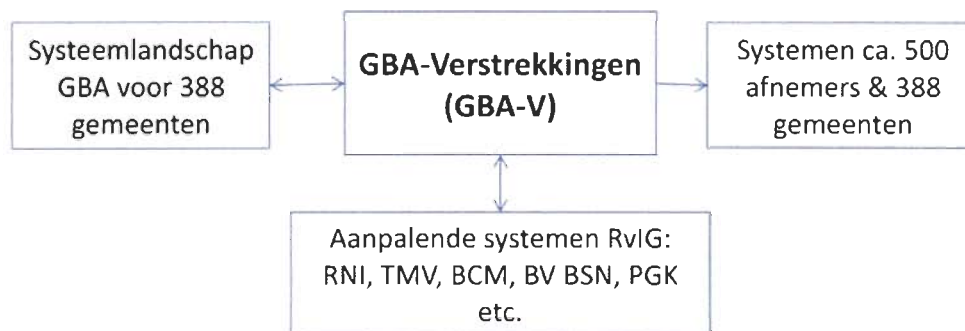
- de huidige situatie (figuur 1);
- de migratie (duale periode, figuur 2);
- en de eindsituatie (figuur 3).

Datum

9 juni 2017

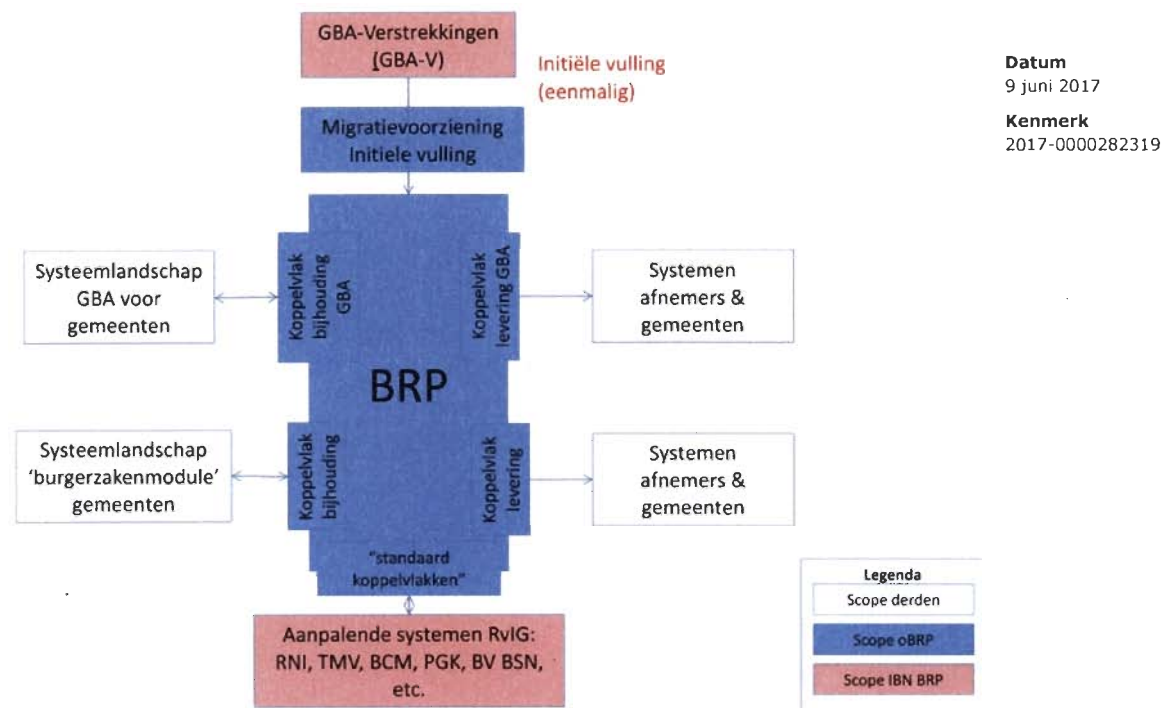
Kenmerk

2017-0000282319

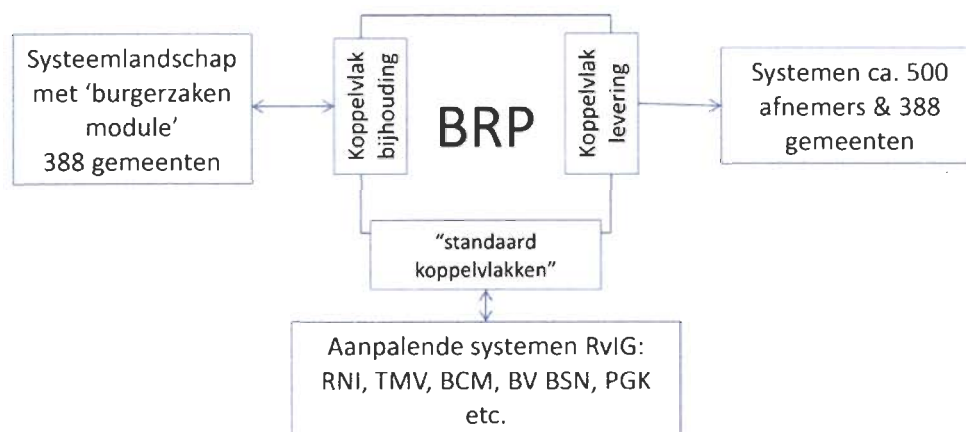


Figuur 1. Huidige situatie met decentrale GBA-systemen en centrale levering via GBA-V

Volgens de nieuwe planning van het programma is, na een periode van schaduw-draaien, de invoering van het BRP-systeem voorzien vanaf uiterlijk 1 juni 2019. Alle gemeenten en afnemers worden op hetzelfde moment omgezet naar het GBA-koppelvlak van het BRP-systeem. Hiermee verandert er functioneel niets voor gemeenten en afnemers: het BRP-systeem 'gedraagt zich' als GBA-V. Hierdoor wordt het mogelijk om achter de schermen GBA-V uit te faseren. Vervolgens gaan gemeenten en afnemers gefaseerd over op het nieuwe BRP-koppelvlak en gaan ze gebruik maken van de nieuwe centrale bijhoudingsfunctionaliteit (alleen voor gemeenten) en aangepaste leveringsfunctionaliteit (voor zowel gemeenten als afnemers). Omdat gedurende deze periode zowel de oude als de nieuwe manier van werken wordt ondersteund, noemt men dit de duale periode (figuur 2).



Figuur 2. Duale periode met decentrale GBA-systemen en centrale levering via BRP



Figuur 3. Eindsituatie BRP

De overgang van GBA naar BRP is technisch ingewikkeld, omdat:

- het bestaande gegevensmodel wordt fundamenteel herzien;
- decentrale functionaliteit wordt gecentraliseerd;
- er komt een nieuw koppelvlak met het BRP-systeem terwijl het oude GBA-koppelvlak met de (decentrale) GBA- en afnemerssystemen ondersteund moet blijven gedurende de migratie;
- er is vertalingsfunctionaliteit nodig tussen het oude en nieuwe gegevensmodel;
- de datakwaliteit van de bestaande gegevens vergt veel aandacht;

- er zijn diverse koppelingen met nog aan te passen systemen;
- de zelf ontwikkelde speciale programmeertaal om vragen aan de basisregistratie te kunnen stellen wijzigt;
- het proces en de vastlegging van de afnemerautorisaties worden herzien;
- het uitvoeren van bijhoudingen die betrekking hebben op meerdere personen uit verschillende gemeenten (denk aan hinkende huwelijken).

Datum

9 juni 2017

Kenmerk

2017-0000282319