

Niet te stoppen

Onderzoeksrapport over de aansturing
en besluitvorming omtrent de operatie
Basisregistratie Personen (BRP)

Commissie BRP

Niet te stoppen

**Onderzoeksrapport over de aansturing
en besluitvorming omtrent de operatie
Basisregistratie Personen (BRP)**

2018 – Commissie BRP

ISBN 978-90-75297-78-2

Voorwoord

De Operatie Basisregistratie Personen werd 5 juli 2017 gestopt. Na een periode van acht jaar beleidsvorming, ontwerp en programmeren was er nog geen bruikbaar resultaat en leek de afronding opnieuw langer te duren, weer meer te kosten en minder meerwaarde te hebben dan verwacht.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de commissie Basisregistratie Personen ingesteld en heeft ons benoemd tot leden van de commissie. Onze opdracht was een feitenrelaas op te stellen, inzicht te geven in de besturing, besluitvorming en de werking van de operatie en om lessen te formuleren.

Al sinds 2001 wordt er nagedacht over en gewerkt aan een fundamentele modernisering van de basisregistratie. Na diverse herijkingen, stops en herstarts is er behoefte om te leren van de ervaringen en om op een manier verder te gaan die kansrijker is.

Ondanks dat de moderniseringsoperatie als mislukt wordt beschouwd, is er een functionerende basisregistratie die in alle stilte, met steeds kleine verbeteringen, nog steeds goed functioneert. Die basisregistratie heeft weliswaar nog niet alle functionaliteiten die met de operatie Basisregistratie Personen werden beoogd, maar is dan ook niet gestoeld op een radicaal ontwerp maar eerder op een incrementele doorontwikkeling.

In het tijdperk van digitalisering van dienstverlening en intensief gebruik en productie van data, moeten publieke organisaties kunnen werken met een basisadministratie die correct, actueel, benaderbaar en bruikbaar is. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet in deze bestuursperiode besluiten nemen over hoe de basisadministratie kan blijven functioneren en kan blijven bijdragen aan een goed functionerende en moderne overheid.

De operatie Basisregistratie Personen is in juli 2017 tot een abrupt einde gekomen, waarbij de vraag rees wie hieraan 'schuldig' is. In ons onderzoek is goed te zien dat er steeds een botsing tussen realiteiten is geweest met over en weer (latent) onbegrip. Aan de ene kant is er de realiteit van politiek, bestuur en beleid en aan de andere kant is er de realiteit van een technisch software project. Veel inspanningen en investeringen zijn gericht geweest op de realiteit van politiek, bestuur en beleid.

Dat is onvermijdelijk bij een politiek project, wat de Operatie BRP onbedoeld steeds meer is geworden. Deze context hielp niet om software te programmeren. Het is verstandig goed na te denken hoe te ontsnappen valt aan dit soort onproductieve omstandigheden.

Wij hebben voor ons onderzoek een enorme hoeveelheid documenten ter beschikking gekregen en veel interviews gevoerd met sleutelpersonen. We danken alle betrokkenen voor hun medewerking. Een onderzoeksteam van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur heeft ons ondersteund en we bedanken Nancy Chin-A-Fat, Ilsa de Jong en Jorren Scherpenisse voor hun grote inspanningen.

20 april 2018

Henk de Jong
Egon Berghout
Mark van Twist

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2 De commissie: opdracht en samenstelling	5
1.3 Werkwijze van de commissie	6
1.4 Leeswijzer	8
2 Feitenreconstructie	10
2.1 De voorgeschiedenis	10
2.2 Periode 1: 2009 – 2011. Herstart van de mGBA	13
2.3 Periode 2: 2012 – 2013. Onderzoek naar de voortgang	29
2.4 Periode 3: 2014 – 2015. Doorstart als Operatie BRP	47
2.5 Periode 4: 2016. Technologische ontwikkelingen	68
2.6 Periode 5: 2017. Stopzetting van de Operatie BRP	81
3 Analyse	109
3.1 Inleiding	109
3.2 Beoordeling	109
3.3 Duiding	119
4 Lessen voor de toekomst	121
4.1 Inleiding	121
4.2 Uitgangspunten bij het formuleren van lessen voor de toekomst	121
4.3 Lessen voor de toekomst	122
Bijlage 1: Ordening onderzoeksvragen commissie BRP	131
Bijlage 2: Nadere beantwoording onderzoeksvragen	137
Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners	158
Bijlage 4: Afkortingen	159

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

- 1.1.1 De commissie Basisregistratie Personen is ingesteld door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 22 november 2017. Dit is gebeurd naar aanleiding van het besluit van toenmalig minister Plasterk op 5 juli 2017 om de operatie Basisregistratie Personen (oBRP), waar circa 100 miljoen aan is besteed, onafgerond te beëindigen.
- 1.1.2 De Tweede Kamer verlangt meer inzicht in wat er precies gebeurd is in de aansturing en de besluitvorming omtrent de oBRP. De Tweede Kamer heeft daarom de regering verzocht een feitenrelaas te verstrekken waarin ten minste helder uiteen wordt gezet wie op welk moment over welke informatie over de voortgang van de oBRP beschikten, wanneer duidelijk was dat de planning niet werd gehaald en het budget werd overschreden, wanneer bleek dat eerdere informatie niet juist was en wat de oorzaak van dit alles was.¹ De motie is met algemene stemmen aangenomen.²

1.2 De commissie: opdracht en samenstelling

- 1.2.1 De commissie heeft tot taak om:
- a. Na te gaan op welke wijze sinds 2009 de modernisering van de GBA en de Operatie BRP is aangestuurd, inclusief de wijze waarop besluitvorming heeft plaatsgevonden over het project c.q. programma modernisering GBA en het programma Operatie BRP en hoe dat project c.q. die programma's hebben gewerkt.
 - b. Een feitenrelaas op te stellen over de in het vorige lid bedoelde periode waaruit blijkt welke gebeurtenissen zich hebben voorgedaan, welke beslissingen zijn genomen en welke overwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen. Het feitenrelaas moet daarnaast inzichtelijk maken wie op welk moment beschikte over welke informatie, wanneer

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Motie van het lid Özutok c.s.* Den Haag, 6 juli 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859 nr. 107.

² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017). *Stemmingen moties Basisregistratie Personen en Programma eid.* Den Haag, 6 juli 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, vergaderingsnummer 97.

duidelijk was dat de planning niet werd gehaald, wanneer het budget werd overschreden, wanneer bleek dat eerdere informatie niet juist was en wat de oorzaak hiervan is geweest. Tevens moet het feitenrelaas antwoord geven op een aantal specifieke vragen die door de Tweede Kamer zijn gesteld.

- c. Op basis van het feitenrelaas een analyse te maken van de lessen die te trekken zijn voor de toekomst.³

De onafhankelijke commissie bestaat uit de heer drs. H. de Jong (voorzitter), de heer prof. dr. M.J.W. van Twist en de heer prof. dr. E.W. Berghout. De commissie heeft zich in de uitvoering van het onderzoek laten ondersteunen door een onderzoeksteam van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), bestaande uit mevrouw drs. N.M.H. Chin-A-Fat, mevrouw. I. de Jong MSc en de heer drs. J. Scherpenisse.

1.3 Werkwijze van de commissie

- 1.3.1 In haar werkzaamheden heeft de commissie het accent gelegd op het in beeld brengen van de feiten die zijn voorgevallen in de aansturing en besluitvorming omtrent het programma modernisering GBA/operatie BRP (mGBA/oBRP) in de onderzoeksperiode van 5 maart 2009 tot en met 5 juli 2017. De commissie benadrukt dat het feitenonderzoek geen persoonsgericht onderzoek is geweest. Het accent van de werkzaamheden heeft niet gelegen op het gedrag en/of persoonlijke functioneren van betrokken actoren.
- 1.3.2 Om de feiten in beeld te brengen, heeft het onderzoeksteam een reconstructie gemaakt van gebeurtenissen die betrekking hebben op de aansturing en besluitvorming van het programma. Voor het zorgvuldig en precies in kaart brengen hiervan, heeft de commissie een beleidsanalyse uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van het mGBA/oBRP-dossier zoals dat binnen het ministerie van BZK aanwezig is. Dit dossier bestaat uit 60 ordners, die in totaal ruim 24.000 pagina's bevatten. De beschikbare documenten beslaan onder meer verslagen van de stuurgroep mGBA/oBRP, interne nota's, Kamerstukken, mailwisselingen, rapporten van

³ Staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Besluit van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 november 2017, nr. 2017-0000579256, houdende de instelling en benoeming van de leden van de commissie Basisregistratie Personen (commissie BRP)*. Den Haag, 14 november 2017.

externe onderzoeksbureaus en voortgangsrapportages. Tevens heeft de commissie aanvullende documenten verkregen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Bureau ICT-Toetsing (BIT). De commissie heeft toegang gekregen tot een groot aantal relevante documenten en is daarvoor het ministerie, de VNG en het BIT erkentelijk. Aan de hand van dit totaal aan documenten is een feitenrelaas opgesteld, waarbij het verloop van de mGBA/oBRP chronologisch is beschreven en enkele kernbesluiten in het proces nader zijn uitgewerkt. Na het opstellen van de feitenreconstructie is hoor- en wederhoor toegepast, door deze op feitelijke onjuistheden te laten controleren door het ministerie van BZK, de VNG en het BIT. Het feitenrelaas geeft tegelijkertijd antwoord op een aantal aanvullende vragen die door de Tweede Kamer op 5 oktober 2017 en 2 november 2017 is gesteld over de Operatie BRP en de opdracht aan de commissie. Voor een toelichting bij enkele specifieke vragen verwijst de commissie naar bijlage 2.

- 1.3.3 Daar dit dossier onder aandacht heeft gestaan van de (vak)media, heeft de commissie tevens een media-analyse laten maken door het onderzoeksteam om de context van de feitelijke gebeurtenissen inzichtelijk te maken. Voor de media-analyse is gekeken naar wat er over het programma is geschreven in de landelijke dagbladen en relevante IT-vakbladen. Om meer begrip te krijgen van de voorgeschiedenis van dit dossier is tevens gekeken naar artikelen die verschenen zijn in de periode 2001-2008. In totaal zijn er ruim 150 media-artikelen bestudeerd.
- 1.3.4 Om inzicht te verkrijgen in de technische aspecten van het programma mGBA/oBRP, is er door het ministerie van BZK een bijeenkomst georganiseerd, waarin de commissie uitleg heeft gekregen over de test- en acceptatieomgeving ‘Modernodam’ zoals deze door het programma is gebruikt. Omdat de commissie tevens inzage wenste te verkrijgen in de broncode, is een vervolgspraak gemaakt. Het verkrijgen van een toelichting bij de broncode bleek echter ingewikkeld te zijn. De commissie heeft verschillende personen aangeschreven bij het ministerie van BZK en bij het (voormalig) programmateam mGBA/oBRP om de gewenste technische toelichting te verkrijgen. Parallel aan het onderzoek van de commissie liep echter het traject van de Landsadvocaat, waarin onderzocht werd of betrokken partijen aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld voor de gemaakte kosten bij het programma mGBA/oBRP. Dit zorgde voor grote voorzichtigheid bij de aangeschreven personen. Uiteindelijk heeft de commissie beperkte inzage verkregen in de broncode met een toelichting

van een medewerker van het CIO Office van het ministerie van BZK. De commissie heeft aan de hand van tellingen door derden inzicht gekregen in het aantal regels code. De commissie dankt de betrokkenen voor hun bereidheid een toelichting te geven.

- 1.3.5 Om het feitenrelaas te kunnen duiden, heeft de commissie gesprekken gevoerd met in totaal 29 personen die een belangrijke rol hebben gespeeld in of bij de aansturing en de besluitvorming omtrent het programma mGBA/OBRP. De inzichten uit de gesprekken zijn van waarde geweest om te bezien of de commissie kritieke momenten heeft gemist in het opstellen van het feitenrelaas. Daarnaast hebben de inzichten uit de gesprekken bijgedragen aan de nadere analyse van de aansturing en de besluitvorming. De inzichten uit de gesprekken zijn in dit rapport geaccumuleerd weergegeven, om de vertrouwelijkheid van de gesprekken te waarborgen. Van alle gesprekken zijn beknopte verslagen gemaakt, die ter controle op feitelijke onjuistheden aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. De gespreksverslagen zijn vastgesteld door de commissie. De commissie dankt alle gesprekspartners voor hun bereidheid hun ervaringen met de commissie te delen.
- 1.3.6 Op basis van de inzichten uit de beleidsanalyse, de media-analyse, de gesprekken en de inzichten in de technische aspecten van het programma, heeft de commissie een analyse gemaakt van de lessen die te trekken zijn voor de toekomst.

1.4 Leeswijzer

- 1.4.1 In hoofdstuk 2 is het feitenrelaas opgenomen. In dit feitenrelaas zijn de belangrijkste periodes voor de besluitvorming en de aansturing van het programma mGBA/OBRP beschreven. Voor elke periode worden de kernbesluiten beknopt weergegeven, inclusief de onderliggende documentatie, de budgettaire kaders en planning en de bijbehorende Kamerbrieven waarin de Tweede Kamer over het betreffende besluit of de stand van zaken is geïnformeerd. In hoofdstuk 3 is op basis van het feitenrelaas een analyse gemaakt van de beschreven gebeurtenissen. De commissie heeft daarbij per periode een oordeel gegeven over de aansturing en de besluitvorming. In hoofdstuk 4 formuleert de commissie op basis van het feitenrelaas en de analyse in de voorgaande hoofdstukken een aantal lessen voor de toekomst.

1.4.2 In de bijlagen is aanvullende informatie opgenomen. In bijlage 1 zijn vragen opgenomen die door leden van de Tweede Kamer op 5 oktober 2017 en 2 november 2017 zijn gesteld, welke zijn meegenomen bij het opstellen van het feitenrelaas. In bijlage 2 geven wij een nadere toelichting bij enkele specifieke onderzoeksvragen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners van de commissie BRP. Bijlage 4 bevat ten slotte een overzicht van de in dit rapport gebruikte afkortingen.

2 Feitenreconstructie

2.1 De voorgeschiedenis

- 2.1.1 In 2001 geeft de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opdracht aan een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. dr. Ig. Snellen om met een voorstel te komen voor de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie. In een tijdperk waarin het internet een snelle opmars maakt, pleit de commissie-Snellen voor een ‘digitale kluis’ voor iedere burger, waarmee iedereen eenvoudig kan nagaan of de persoonsgegevens juist zijn opgenomen en of deze niet verstrekt zijn aan onbevoegden. Ook kunnen de persoonsgegevens via internet sneller toegankelijk worden gemaakt voor afnemers als politie en pensioenfondsen.⁴ Het rapport van de commissie-Snellen vormt een beginpunt voor de ambitie om de basisregistratie te vernieuwen.
- 2.1.2 Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Snellen wordt in 2004 een begin gemaakt met de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Een belangrijke doelstelling hierbij is dat de snelheid en de toegankelijkheid van de gegevensuitwisseling wordt verhoogd. Zo dienen persoonsgegevens 7x24 uur online beschikbaar te zijn en moet de kwaliteit en actualiteit van de gegevens worden verbeterd, onder meer door wijzigingen direct te verwerken. In een samenwerkingsverband tussen het Agentschap BPR (de huidige Rijksdienst voor Identiteitsgegevens) en de stichting ICTU wordt er gewerkt aan een programma om de GBA te moderniseren.
- 2.1.3 In de zomer van 2007 blijkt dat het programma kampt met ernstige vertragingen. De toenmalig staatssecretaris van BZK geeft daarom opdracht aan adviesbureau M&I/Partners en de Departementale Audit Dienst om te bezien wat de mogelijkheden zijn om binnen het beschikbare budget te blijven en om de aansturing van het programma nader onder de loep te nemen. Beide rapporten zijn zeer kritisch. M&I/Partners concludeert onder meer dat binnen het beschikbare budget blijven alleen mogelijk is door delen van het programma niet uit te voeren. Verder geeft M&I/Partners

⁴ ‘Elke burger krijgt digitale kluis voor persoonsgegevens’, *de Volkskrant*, 29 maart 2001; ‘Digitale kluis’, *NRC Handelsblad*, 2 april 2001.

aan dat het programma financieel niet in control is.⁵ De Departementale Audit Dienst stelt dat de programma-governance niet aansluit op het resultaatgerichte karakter van het omvangrijke, complexe en risicovolle traject en dat daardoor onvoldoende regie is geweest op functionaliteit, geld, tijd en risico's, alsmede de verantwoording daarover.⁶

- 2.1.4 Naar aanleiding van de kritische rapporten, neemt de staatssecretaris maatregelen op de punten van planning, begroting, risicobeheersing en aansturing.⁷ Wanneer in de maanden erna de financiering tekort dreigt te schieten en er steeds meer aanwijzingen komen dat de doelstellingen van de modernisering niet meer voldoende aansluiten op de nieuwe ontwikkelingen in het kader van de e-overheid, besluit de staatssecretaris het programma in juni 2008 tijdelijk stop te zetten.⁸ Er wordt besloten nieuwe onderzoeken te laten doen om de doelstellingen opnieuw te bepalen, definities te herijken, een nieuwe businesscase op te stellen en tenslotte te kijken naar de financiering en de aansturing van het geheel.⁹
- 2.1.5 Om tot uitdrukking te brengen dat het ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) grote waarde hechten aan het belang van het moderniseren van de GBA ondertekenen beide partijen op 5 maart 2009 een bestuurlijk akkoord, waarin zij wederzijdse verantwoordelijkheid nemen voor de voortgang van het gehele programma. De herstart van het programma modernisering van de GBA (mGBA) is daarmee een feit. Beide partijen zijn ervan overtuigd dat de investeringen in de toekomst meer dan terugverdiend zullen worden.¹⁰

⁵ M&I/Partners (2007). *Kostenonderzoek Startpakket modernisering GBA. Analyse van de verschillen in de begrotingen van september 2006 en april 2007*. Amersfoort, 12 september 2007.

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Auditrapport. Audit modernisering GBA*. Den Haag, 8 november 2007.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 10 januari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 859, nr. 10.

⁸ In de periode 2001-2008 is als onderdeel van het programma mGBA €31 miljoen besteed.

⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 9 maart 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 27 859, nr. 17.

¹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 9 maart 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 27 859, nr. 17.

- 2.1.6 Dit hoofdstuk geeft de gebeurtenissen weer die zich hebben voorgedaan en reconstrueert welke besluiten zijn genomen vanaf de doorstart in 2009 tot het besluit om de Operatie BRP stop te zetten in 2017. Deze feitenreconstructie concentreert zich op de belangrijkste momenten en kernbesluiten die zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan. Daarbij wordt de onderzoeksperiode onderverdeeld in vijf perioden:
- Periode 1. 2009 – 2011. Herstart van de MGBA
 - Periode 2. 2012 – 2013. Onderzoek naar de voortgang
 - Periode 3. 2013 – 2015. Doorstart als Operatie BRP
 - Periode 4. 2016. Technische ontwikkelingen
 - Periode 5. 2017. Stopzetting van de Operatie BRP

2.2 Periode 1: 2009 – 2011. Herstart van de mGBA

Bestuurlijk akkoord

- 2.2.1 Op 5 maart 2009 ondertekenen de staatssecretaris van BZK en de voorzitter van de VNG gezamenlijk een bestuurlijk akkoord, waarmee een herstart wordt gemaakt met de eerder stopgezette modernisering van de gemeentelijke basisadministratie (mGBA). Mede op basis van een door adviesbureau HEC uitgevoerde Gateway Review, een door adviesbureau Capgemini opgestelde Business Case en een programmaplan van adviesbureau VKA¹¹ zijn het ministerie van BZK en de VNG tot gezamenlijke afspraken gekomen over de modernisering van de GBA.
- 2.2.2 Voor het programma mGBA worden de vijf volgende doelstellingen geformuleerd:
- Verhogen van de snelheid van het berichtenverkeer en de toegankelijkheid van gegevens;
 - Flexibeler en goedkoper aanpassen van de GBA en van burgerzakensystemen;
 - Mogelijk maken van plaatsonafhankelijke dienstverlening door gemeenten;
 - Beter faciliteren van gemeentelijke samenwerking (shared services);
 - Expliciet toepassen van e-overheidsstandaarden.
- 2.2.3 Het programma mGBA kent twee belangrijke sporen. Enerzijds wordt de al gerealiseerde voorziening voor het berichtenverkeer tussen gemeenten en geautoriseerde afnemers (GBA-V) ontwikkeld tot de GBA-V Full Service. Dit houdt in dat mutaties die gemeenten invoeren, worden verwerkt in een centrale database waarna ze gebundeld naar de geautoriseerde afnemers gaan.¹² Anderzijds wordt er een nieuw Logisch Ontwerp ('LO4') gemaakt op basis waarvan nieuwe burgerzakensystemen voor gemeenten worden gebouwd. Het burgerzakensysteem bestaat uit een kern (BZS-K) voor het verzamelen en beheren van persoonsgegevens en uit aanvullende modules

¹¹ Het Expertise Centrum (2008). *mGBA Rapport Gateway Review 0 – Strategisch Assessment*. Den Haag, 4 november 2008; Capgemini Consulting (2008). *Business Case modernisering GBA*. Utrecht, december 2008; VKA (2009). *Programma mGBA: kiezen voor een nieuwe start. Programmaplan Versie 0.92*. Zoetermeer, 25 februari 2009.

¹² Geautoriseerde afnemers zijn de partijen die de persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen onder strenge voorwaarden en voor specifieke taken gebruiken. Dit zijn bijvoorbeeld de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank, pensioenfondsen etc.

(Burgerzakenmodules) die als verbindende schakel tussen de kern en de verschillend ingerichte gemeentelijke werkprocessen gaan functioneren. De keuze om al deze componenten te realiseren, betekent dat op hoofdlijnen dezelfde functionaliteit wordt gerealiseerd als werd beoogd in het oorspronkelijke moderniseringsprogramma vanaf 2005.¹³

- 2.2.4 In het Bestuurlijk Akkoord is opgenomen dat het ministerie van BZK en de VNG gezamenlijk bestuurlijk commitment hebben voor het programma mGBA. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de aansturing van de programmaorganisatie en opdrachtgever voor het afronden van de GBA-V, het opstellen van LO4 en het realiseren van de BZS-K. De gemeenten investeren in applicaties en aanvullende modules, voor de GBA-processen en de eigen gemeentelijke processen.
- 2.2.5 Bij aanvang van het programma mGBA wordt gerekend op een incidentele investering van €49,9 miljoen. Hiervan komt €29,6 miljoen voor rekening van het Rijk (voor de ontwikkeling van het centrale systeem), en €20,3 miljoen voor rekening van de gemeenten (voor de ontwikkeling van aanvullende modules). Daarnaast is, conform advies van de Algemene Rekenkamer, 30% geraamd ter dekking voor onvoorziene kosten (€13,3 miljoen voor het Rijk, €4,2 miljoen voor gemeenten). Daarmee komt de begroting in totaal op €67,3 miljoen voor het Rijk en gemeenten gezamenlijk. Voor de dekking van dit bedrag hebben de ministeries van BZK en Financiën afspraken gemaakt met de VNG in een financieel arrangement. De investeringen in de mGBA worden voor €25 miljoen gefinancierd door middel van een tijdelijke en renteloze uitname uit het Gemeentefonds. Het resterende deel wordt direct vanuit de BZK-begroting gefinancierd, met gebruikmaking van de reserves van BZK, een klein beslag op de BZK begroting en de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën (voor de ORRA¹⁴). In 2013 zal BZK het Gemeentefonds weer aanvullen. Verder wordt er een bedrag van maximaal €11 miljoen in het zogenaamde Schommelfonds bij het Agentschap BPR gereserveerd ter financiering van de modernisering. De bedragen uit het Schommelfonds en een eventueel beroep op de leenfaciliteit fungeren als dekking voor de post onvoorzien van de mGBA. Kosten voor aanvullende modules komen voor rekening van de gemeenten.¹⁵

¹³ Capgemini (2009). *Een moderne GBA mogelijk gemaakt... Herijking van oorspronkelijke definitiestudie*. Versie 2.0, 28 april 2009.

¹⁴ Bedoeld wordt: Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie (ORRA).

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (2009). *Bestuurlijk Overleg BZK-VNG-NVVB. Financiering programma modernisering GBA*. 5 maart 2009.

- 2.2.6 Tegenover de kosten staan de baten van de mGBA. In de business case uit december 2008 worden de cumulatieve baten geraamd op €338 miljoen (€36,2 miljoen voor het Rijk, €226,4 miljoen voor gemeenten en €75,6 miljoen voor afnemers), met een terugverdientijd van zes jaar. De Netto Contante Waarde (NCW) is geraamd op €169,3 miljoen positief.¹⁶
- 2.2.7 In het bestuurlijk akkoord zijn ook enkele randvoorwaarden vastgelegd. Het betreft onder meer een strakke sturing en regie op functionaliteit, tijd, geld en risico's. Een interbestuurlijke stuurgroep geeft sturing aan het programma en dient als voorportaal voor het bestuurlijk overleg, dat tweemaal per jaar zal plaatsvinden.¹⁷

Verdere invulling van het programma

- 2.2.8 Op basis van het bestuurlijk akkoord wordt in de maanden hierna onder leiding van een programmamanager van BZK de programmaorganisatie ingericht en worden de lijnen uitgezet voor verdere invulling van het programma. Zo wordt onder meer de definitiestudie geactualiseerd, die als basis dient voor het vervolg, voor communicatie met betrokkenen en om te traceren of de doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.¹⁸
- 2.2.9 Atos Consulting wordt door de stuurgroep mGBA gevraagd een onderzoek te verrichten naar de mogelijke oplossingsrichtingen voor de positionering van het burgerzakensysteem-kern (BZS-K)¹⁹. Op basis van dit onderzoek, en het advies van de stuurgroep hierover, besluiten het ministerie van BZK, de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) in het Bestuurlijk Overleg van december 2009 dat er één landelijke, centrale bron met het Burgerzakensysteem-Kern en GBA-Verstrekkingen komt voor per gemeente opgeslagen gegevens van de basisregistratie personen. In deze oplossing wordt voor de BZS-K een systeem gebouwd 'naast' het centrale systeem voor verstrekkingen (GBA-V), en wordt het GBA-V geschikt gemaakt voor het nieuwe gegevensmodel 'LO BRP'. Om de overgang naar

¹⁶ Capgemini Consulting (2008). *Business Case modernisering GBA*. Utrecht, december 2008.

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009). *Bestuurlijk Akkoord Ministerie van Binnenlandse Zaken en Vereniging van Nederlandse Gemeenten over vervolgt raject Modernisering GBA*. 5 maart 2009.

¹⁸ Capgemini (2009). *Een moderne GBA mogelijk gemaakt... Herijking van oorspronkelijke definitiestudie*. Versie 2.0, 28 april 2009.

¹⁹ Atos Consulting (2009). *Onderzoek positionering BZS-K. Advies over positionering van BZS-K in het kader van modernisering GBA*. 16 december 2009.

dit centrale systeem makkelijk te laten verlopen, stelt het ministerie een lokale versie van BZS-K voor gemeenten beschikbaar.²⁰ Met dit besluit voor centrale positionering van BZS-K is een aanvullend bedrag van €2,5 miljoen aan programmakosten gemoeid, waarmee de totale geschatte meerjarige projectkosten uitkomen op €32,13 miljoen (de initieel geschatte projectkosten bedroegen €29,59 miljoen). De aanvullende kosten zullen door het Rijk en gemeenten gezamenlijk worden gedragen.²¹

- 2.2.10 Tevens wordt in december 2009 een besluit omtrent de aanbestedingsstrategie vastgesteld, om te komen tot een raamovereenkomst met maximaal acht partijen, voor de bouw van de verschillende bouwstenen van de mGBA. Ook de werkzaamheden in het kader van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) zullen mee worden aanbesteed. In een openbare Europese aanbesteding wordt een raamovereenkomst afgesloten met een looptijd van twee jaar (2010-2012), met een optie tot verlenging tot 2015. De stichting ICTU treedt in opdracht van het ministerie van BZK op als aanbestedende dienst. Een van de uitgangspunten in de aanbesteding is dat resultaatverplichtingen de voorkeur krijgen boven inspanningsverplichtingen. Het programma zal de uit te voeren werkzaamheden opdelen in logische, zelfstandig functionerende bouwstenen. Per bouwsteen wordt vervolgens de meest ideale samenwerkingsvorm gezocht met de in de aanbesteding geselecteerde leveranciers. In samenwerking met belanghebbenden en met ondersteuning door leveranciers, werkt het programma de specificaties van de bouwstenen verder uit. Elke bouwsteen zal vervolgens middels een 'minitender' worden uitgevraagd bij alle leveranciers die onderdeel zijn van de raamovereenkomst. Deze werkwijze met minitenders biedt het programma de mogelijkheid stapsgewijs concreter invulling te geven aan de bouwstenen. Om ervoor te zorgen dat alle bouwstenen goed in het geheel passen, wordt een test- en acceptatieomgeving ingericht, genaamd 'Modernodam'.²²

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. DGBK/Openbaar Bestuur en Democratie. Programma modernisering GBA. *Notitie. Besluit Positionering BZS-K*. 18 december 2009.

²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Rapportagemodel 31-12-2009*.

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. DGBK/Openbaar Bestuur en Democratie. Programma modernisering GBA. *Notitie. Besluit Aanbestedingsstrategie*. 18 december 2009.

- 2.2.11 Het besluit over de aanbestedingsstrategie omvat ook de inrichting van het Expertplatform mGBA.²³ Om optimaal gebruik te kunnen maken van de kennis van en samenwerking met de marktpartijen, neemt namens iedere leverancier één expert deel aan dit expertplatform. Het platform kan voorafgaand aan minitenders adviseren, en achteraf, bij oplevering van een bouwsteen, de goede werking ervan vaststellen op basis van een vastgesteld opleverprotocol. Daarnaast heeft het expertplatform als doel om de dienstverleners/leveranciers te informeren over de ontwikkelingen binnen en buiten het programma mGBA, om de technische samenhang van de verschillende bouwstenen te bewaken en om ervoor te zorgen dat alle partijen binnen de mantelovereenkomst over een gelijkwaardige hoeveelheid informatie beschikken bij de uitbesteding van bouwstenen. Voor de inzet van experts in het platform wordt een vooraf vastgestelde en voor alle partijen gelijke, marktconforme vergoeding betaald.²⁴
- 2.2.12 De aanbestedingsstrategie wordt door de stichting ICTU in een beschrijvend document van maart 2010 nader uitgewerkt, waarna de procedure van start gaat.²⁵ In juni 2010 vindt de definitieve gunning van de raamovereenkomst Systeemontwikkeling mGBA plaats, en ondertekenen acht geselecteerde leveranciers²⁶ de raamovereenkomst.²⁷
- 2.2.13 Met het besluit tot centrale positionering van BZS-K en de uitgewerkte aanbestedingsstrategie zijn twee belangrijke bestuurlijke randvoorwaarden voor het realiseren van het programma mGBA ingevuld. Dat schrijft de staatssecretaris van BZK in januari 2010 aan de Tweede Kamer. De uitvoering van het programma verloopt volgens de staatssecretaris volgens planning, en zal binnenkort al de eerste concrete resultaten voor verbetering van GBA-Verstrekingen opleveren.²⁸

²³ Beantwoording van specifieke vragen over het Expertplatform mGBA is opgenomen in bijlage 2.

²⁴ Stichting ICTU (2010). *Bijlage 3. Reglement Expertplatform. Beschrijvend document. Openbare Procedure. Modernisering GBA*. 23 maart 2010.

²⁵ Stichting ICTU (2010). *Beschrijvend document. Openbare procedure. Modernisering GBA*. 23 maart 2010.

²⁶ De leveranciers zijn: Atos Origin, Capgemini, Everest, Infosupport, Ockham/Procura, Ordina, ovSoftware en Sogeti.

²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma mGBA (2010). *Verslag Stuurgroep Modernisering GBA*. 30 juni 2010.

²⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 19 januari 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 27 859, nr. 31.

Gateway Review: succesvolle afronding te verwachten

- 2.2.14 In april 2010 wordt er een Gateway Review uitgevoerd naar het programma mGBA.²⁹ In deze Gateway Review wordt de verwachting uitgesproken dat het programma succesvol kan worden afgerond, maar worden ook enkele risico's benoemd die voortdurend bewaakt moeten worden, opdat deze niet omslaan in grote problemen die de implementatie zouden kunnen bedreigen. Het Review Team constateert onder meer dat er een goed programmateam staat, met vaste medewerkers op sleutelposities en met gemotiveerde medewerkers van goede kwaliteit. Ook is er sprake van een transparante programmaopzet, en is er groot commitment van de participanten die gezamenlijk een bestuurlijk akkoord hebben gesloten. Er worden daarnaast ook enkele aandachtspunten of risico's benoemd. Zo constateert het Review Team onder meer dat er geen 'slack' in de planning is ingebouwd, en dat de gekozen methodiek van aanbesteden en modularisatie haalbaar, maar ambitieus is en de relatie en samenwerking met stakeholders extra aandacht vergt. Ook de planning van de implementatiefase is nog onvoldoende duidelijk.³⁰ De Gateway Review wordt, inclusief een overzicht van de uitvoering van de aanbevelingen, middels een brief van de staatssecretaris van BZK op 7 mei 2010 met de Tweede Kamer gedeeld.³¹
- 2.2.15 In de maanden die volgen levert het programma diverse resultaten op, zoals onder meer een uitgewerkt programma Startarchitectuur, de raamovereenkomst Systeemontwikkeling mGBA met acht mantelpartijen, een eerste deel van de specificaties voor Burgerzakenmodules, de eerste resultaten van GBA-V, een concept gegevensset en –model, en opzet voor het logisch ontwerp. In december 2010 stuurt de minister van BZK een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer. De rapportage behandelt de voortgang op hoofdlijnen, het bouwwerk van de gemoderniseerde GBA en een toelichting op de maatregelen uit de Gateway Review. De minister geeft aan dat het programma een looptijd heeft tot 2015. Vanaf het tweede

²⁹ Een volledig overzicht van de aanbevelingen uit de Gateway Review, inclusief de wijze waarop daar opvolging aan is gegeven, is opgenomen in bijlage 2.

³⁰ Gateway Review 0 – Strategisch Assessment. Ministerie van BZK. Programmatitel: mGBA. Gateway nummer: GW2010-10. 23 april 2010.

³¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 7 mei 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 27 859, nr. 36.

kwartaal van 2011 zullen de ICT-voorzieningen worden gebouwd, waarna in 2012 de implementatieperiode van drie jaar kan starten. In een bijlage bij de brief is een chronologisch overzicht opgenomen van de gerealiseerde producten en documenten sinds de herstart in 2009.³²

- 2.2.16 Parallel aan de modernisering werkt het ministerie van BZK ook aan het Wetsvoorstel Basisregistratie Personen. De reden om de wet GBA te gaan vervangen, was onder andere ingegeven door de behoefte om personen waarmee de Nederlandse overheid een relatie heeft, te weten ingezetenen (inwoners van Nederland, GBA) en niet-ingezetenen (RNI: Registratie Niet-Ingezetenen) onder één wettelijk regime en organisatorisch verband te brengen. Tevens beschrijft het wetsontwerp de werking en nieuwe vormen van dienstverlening die mogelijk worden gemaakt. De opzet van het wetsvoorstel Basisregistratie Personen is om deze op technisch gebied te beperken tot de hoofdlijnen, zodat technische wijzigingen snel kunnen worden gerealiseerd zonder dat de wet daarvoor moet worden aangepast.³³

Een koerswijziging in het programma

- 2.2.17 Het besluit om BZS-K centraal te positioneren, brengt ook consequenties met zich mee voor de bouw van de systemen. Voortschrijdend inzicht heeft in de maanden na dat besluit bij het programma tot de conclusie geleid dat nieuwbouw van het GBA-systeem de voorkeur verdient boven het aanpassen van het huidige systeem. Uit in 2010 en begin 2011 uitgevoerde praktijkproeven blijkt dat de aanvankelijke opzet om de bestaande GBA-systemen aan te passen, niet goed meer te verenigen is met de centrale plaatsing van BZS-K. Het aanpassen van het huidige systeem levert te veel risico's op in termen van werking van het systeem, planning en kosten. Nieuwbouw is daarom volgens het programmateam te prefereren.³⁴ Men verwacht dat de gewijzigde aanpak binnen het budget zal passen, inclusief de post

³² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 23 december 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 27 859, nr. 39.

³³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 23 december 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 27 859, nr. 39.

³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma mGBA (2011). Van: programmamanager mGBA. Aan: minister van BZK. *Memo. Antwoord op vragen minister*. 6 april 2011.

onvoorzien, al is nog niet bekend hoe groot het beslag op de post onvoorzien zal zijn.³⁵ Op 7 april 2011 informeert de minister van BZK de Tweede Kamer per brief over de voorlopige conclusie van het programma mGBA om voor nieuwbouw te kiezen. Om tot een definitief besluit over de nieuwbouw te komen, heeft de minister de CIO BZK en de stuurgroep mGBA om advies gevraagd om de gevolgen van de keuze voor planning, kosten en het migratietraject in beeld te brengen. Na kennisneming van deze adviezen zal de minister een definitieve beslissing nemen, zo schrijft hij aan de Tweede Kamer.³⁶

- 2.2.18 De voorkeur van het programma voor nieuwbouw, zijnde één integraal ('component based') BRP, is impliciet vaste vormen gaan aannemen, door eerdere besluiten die wel voorsorteren op deze optie, maar waarbij de discussie over nieuwbouw niet expliciet aan de orde is geweest. Zo wordt in het Projectinitiatiedocument (PID) GBA-V, vastgesteld op 27 oktober 2010, al gesproken over de inrichting van een nieuwe database waarin de op het Logisch Ontwerp 4 gebaseerde gegevensstructuur opgeslagen kan worden, en wordt er ook in het Projectinitiatiedocument Logisch Ontwerp (december 2009) en de programmastartarchitectuur rekening gehouden met één BRP.³⁷ Desalniettemin is hierover in de stuurgroep mGBA nog niet expliciet besloten.
- 2.2.19 Om het besluit tot nieuwbouw verantwoord te kunnen nemen, heeft de stuurgroep opdracht gegeven aan Atos Consulting om onderzoek te verrichten naar de wenselijkheid van dit scenario. Het onderzoek moet leiden tot inzicht in de haalbaarheid en de risico's en een beoordeling van de planning en kosten. Dit onderzoek wijst uit dat een nieuw integraal BRP wenselijk en haalbaar is.³⁸

³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties(2011). Van: DGBK. Aan: minister van BZK. *Nota. Brief aan Tweede Kamer inzake modernisering GBA.* 28 maart 2011.

³⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* Den Haag, 7 april 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 27 859, nr. 41.

³⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2011). *Beslisdocument Vervolgaanpak mGBA.* 19 mei 2011.

³⁸ Atos Consulting (2011). *Risicoanalyse nieuwbouw integraal BRP. Programma mGBA.* Mei 2011. P.5-8.

2.2.20 Volgens het rapport van Atos Consulting voorkomt nieuwbouw dat de GBA-V geschikt moet worden gemaakt voor LO BRP³⁹, wat een ingrijpende renovatie zou zijn. En de realisatie van een nieuw BRP betekent dat de keuzes voor software architectuur kunnen worden ingericht op het nieuwe eisenpakket (requirements) en niet worden beperkt door keuzes uit het verleden. Ook levert het productiviteitsvoordelen op, kan er gewerkt worden met een nieuw op te zetten baseline van requirements, kan de gewenste modularisering vanaf het begin goed worden opgezet (werken met 'loosely coupled' componenten) en is realisatie van een nieuw BRP minder of niet afhankelijk van de GBA-V kennis van slechts enkele personen. Door volledig transparante en goed gedocumenteerde software te ontwikkelen wordt het Rijk in de toekomst niet afhankelijk van individuen of een leverancier. Het eindresultaat wordt één systeem voor bijhouden en verstrekken, met een moderne (component based) architectuur met één database omgeving. Ook is er geen permanente koppelinfrastuur tussen BZS-K en GBA-V nodig om persoonsgegevens tussen de twee systemen synchroon te houden. Daarnaast kunnen kosten voor beheer en onderhoud naar verwachting lager uitvallen doordat voorkomen wordt dat er twee systemen onderhouden en beheerd moeten worden. De 'levensverwachting' van een modern integraal BRP is redelijkerwijs langer dan een combinatie van BZS-K en GBA-V. De onderzoekers achten nieuwbouw van een integraal BRP behalve wenselijk ook haalbaar. Op basis van een globale beoordeling van de voorlopige ontwerpplannen komen de onderzoekers tot de conclusie dat nieuwbouw van een integraal BRP weliswaar complex is, maar technisch gezien geen onoverkomelijke vraagstukken oplevert. Het advies van Atos Consulting aan de stuurgroep mGBA is dan ook om te besluiten voor nieuwbouw van een integraal BRP.⁴⁰ Na een principebesluit in mei 2011 volgt in augustus 2011 een definitief advies van de stuurgroep mGBA aan de minister van BZK om de modernisering van de GBA voort te zetten volgens de koers van de nieuwbouw.⁴¹ In september 2011 wordt een technische briefing georganiseerd voor de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de modernisering GBA en de keuze voor nieuwbouw.⁴²

³⁹ In lijn met het besluit over de positionering van BZK-K, wordt in het Projectinitiatiedocument Logisch Ontwerp (december 2009) voorgesteld om te spreken over het Logisch Ontwerp BRP (LO BRP), in plaats van over LO 4.

⁴⁰ Atos Consulting (2011). *Risicoanalyse nieuwbouw integraal BRP. Programma mGBA*. Mei 2011.

⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Verslag stuurgroep mGBA*. 25 augustus 2011.

⁴² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). Van: directie denb. Aan: minister van BZK. *Nota. Technische briefing mGBA*. 4 juli 2011.

Koerswijziging leidt tot nieuwe planning en begroting

- 2.2.21 De tijd die bij aanvang van het programma is besteed aan het formeren van een projectteam, de uitgevoerde onderzoeken naar de positionering van BZS-K, de aanbestedingsstrategie en de keuze voor nieuwbouw leiden in de loop van 2011 behalve tot een nieuwe aanpak, ook tot wijzigingen in de planning en begroting van het programma. De opgelopen vertraging, in combinatie met het inbouwen van 'slack' (ruimte) in de planning leidt ertoe dat de einddatum van het programma mGBA opschuift van 2015 naar juni 2016. De nieuwe voorliggende meerjarenbegroting tot en met 2016 bedraagt nu ruim €38 miljoen. Dit bedrag is fors hoger dan het tot nu toe toegekende budget van €33 miljoen, maar blijft nog steeds lager dan het totale budget inclusief de post onvoorzien, zijnde €45,3 miljoen.⁴³
- 2.2.22 Op 13 september 2011 informeert de minister van BZK de Tweede Kamer middels een brief over de vervolgaanpak van de mGBA. Naar aanleiding van het voorgenomen besluit om voor nieuwbouw te kiezen, hebben het programma en de stuurgroep diverse analyses verricht en de gewijzigde aanpak vertaald naar een nieuwe programmaplan, planning en begroting. Op basis van deze analyses heeft de stuurgroep de minister geadviseerd de voorgestelde vervolgaanpak door te zetten, in de overtuiging dat dit een beter resultaat zal opleveren dan het oorspronkelijke plan. Het advies wordt onderschreven door de CIO BZK, die de ontwikkeling van de nieuwbouw ondersteunt, maar daarbij wel aantekent dat de nodige beheersmaatregelen getroffen moeten worden, conform de uitkomsten van de Gateway Review.
- 2.2.23 Verder schrijft de minister dat, conform de rijksbrede afspraken voor grote ICT-projecten, opdracht is gegeven de business case te toetsen aan de voortschrijdende inzichten en deze indien nodig bij te stellen. Het programma begroot voor de centrale voorziening een bedrag van €38,8 miljoen, tot en met de afronding. Dit bedrag blijft binnen het financieringsarrangement uit 2009. Voor de baten is, uit de getoetste business case, de conclusie getrokken dat betrokkenen nog steeds dezelfde baten van de modernisering herkennen, en dat de gehele business case zowel kwantitatief als kwalitatief een ruim batig saldo laat zien. De minister concludeert in zijn brief dat het draagvlak voor de modernisering én voor de nieuwbouw van

⁴³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Beslisdocument Vervolgaanpak mGBA*. 19 mei 2011.

de BRP onverminderd breed is. De uitkomsten van een uitgevoerde Gateway Review in augustus 2011⁴⁴ en de bijgestelde business case⁴⁵ illustreren dat een succesvolle aanpak mogelijk is, mits een aantal belangrijke keuzes op korte termijn wordt gemaakt en het programma de overstap maakt naar een volgende fase, waarvoor een accentverschuiving nodig is naar sturing op voortgang en beheersing. Het programma zal hiertoe de aanbevelingen uit de Gateway Review oppakken.⁴⁶ Hierbij gaat het onder meer om het versterken van de oriëntatie van het programma-management op de beheersing van het programma; het instellen van een 'design authority'; het op korte termijn ter besluitvorming voorleggen van een inhoudelijke beschrijving van de migratieaanpak en het versterken van de communicatie met gemeenten en afnemers over het programma, de aanpak, producten en consequenties.⁴⁷

Een brandbrief van een leverancier

- 2.2.2.4 In juli 2011 stuurt een van de mantelpartijen uit de raamovereenkomst een brandbrief naar het programmamanagement van de mGBA. Ockham/Procura schrijft een alarmerend beeld te hebben van de stand van zaken van het programma, een jaar na gunning van het mantelcontract, en van de verwachtingen naar de toekomst. Ruim een jaar na aanvang bestaan er nog steeds geen voor realisatie bruikbare specificaties van de bouwstenen, die aan de mantelpartijen zouden worden uitbesteed. Ockham/Procura constateert dat veel fundamentele keuzes nog niet zijn gemaakt, en stelt dat alleen de programmaplanning in detail is uitgewerkt, waarvan onduidelijk is waarop deze is gebaseerd. Het wordt volgens Ockham/Procura duidelijk dat er bij gebrek aan specificaties geen bouwstenen worden aanbesteed, en dat daarmee de basis onder de aanbesteding waarop is ingeschreven, weg valt. Er wordt nu enkel gewerkt met gedetacheerd personeel, die geen resultaatverplichting hebben en afkomstig zijn van niet-mantelpartijen. Omdat Ockham/Procura geen medewerkers detacheert,

⁴⁴ Gateway Review 0 – *Strategische beoordeling. Programmatitel: mGBA*. Gateway Review data: 15 t/m 19 augustus 2011.

⁴⁵ Capgemini Consulting (2011). *Rapportage Toetsing en Bijstelling Business Case Modernisering GBA*. Augustus 2011.

⁴⁶ Een volledig overzicht van de aanbevelingen uit de Gateway Review, inclusief de wijze waarop daar opvolging aan is gegeven, is opgenomen in bijlage 2.

⁴⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 13 september 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 48.

maar er ook geen specificaties worden geformuleerd op basis waarvan componenten kunnen worden uitbesteed naar partijen uit de mantelovereenkomst, staat Ockham/Procura buitenspel, zo wordt geschreven. In de brief worden vervolgens enkele vragen gesteld aan het programmamanagement over het vervolg van het programma mGBA. Tot slot benadrukt Ockham/Procura niet uit te zijn op een conflict, maar dat een werkende BRP alleen tot stand kan komen als er werkelijk gebruik wordt gemaakt van de bewezen expertise en software van de mantelpartijen.⁴⁸

- 2.2.25 Het programma mGBA deelt het standpunt van Ockham/Procura niet, en volgens de programmamanager delen ook niet alle leden van het expertplatform de oordelen uit de brief.⁴⁹ Op 31 augustus 2011 schrijft de programmamanager een brief aan Ockham/Procura, waarin hij stelt dat de voortgang van het programma en de informatie daarover samenhangt met de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. De programmamanager schrijft dat er momenteel met de beleidsdirectie van het ministerie wordt gewerkt aan de gegevensset en het model, en dat in samenwerking met de VNG, NVVB en gemeenten de specificaties voor de Burgerzakenmodules worden opgesteld. Daarnaast speelt op dit moment het proces van besluitvorming omtrent eventuele nieuwbouw van de voorziening voor verstrekkingen van de BRP. De programmamanager schrijft dat, zodra er een definitief besluit is genomen, het programma kan communiceren over de vervolgaanpak. Dan zal ook een bijeenkomst met de mantelpartijen plaatsvinden, waar de stand van zaken wordt gepresenteerd en mantelpartijen in de gelegenheid worden gesteld om de status van het programma te beoordelen en inhoudelijke punten ter discussie te stellen. Ook zal hier aan de orde komen op welke wijze de leveranciers bij de bouw van de voorzieningen worden ingezet, zo schrijft hij. De programmamanager benadrukt dat de raamovereenkomst zowel mogelijkheden biedt voor detachering, als voor uitbesteding van componenten.⁵⁰ In dit standpunt over mogelijke contractvormen weet het programma zich, na nader onderzoek, gesteund door aanbestedingsjuristen.⁵¹

⁴⁸ Ockham/Procura (2011). *Brief van directeur Ockham Groep BV en directeur Procura BV aan programmamanagement mGBA*. 21 juli 2011.

⁴⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma mGBA (2011). *Verlag. Wekelijkse PO-programma mGBA – Besluiten en Actielijsten*. 9 september 2011.

⁵⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Brief van programmamanager mGBA aan directeurs Ockham Groep BV en Procura BV*. 31 augustus 2011.

⁵¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma mGBA (2013). *Notitie. Perspectieven van de softwareleveranciers in het kader van de mGBA*. 13 juni 2013.

- 2.2.26 Ook in de Tweede Kamer wordt aandacht besteed aan de uitwerking van de aanbestedingsstrategie. Op 13 oktober 2011 dient een Kamerlid een motie in over de aanbestedingsstrategie. Het Kamerlid schrijft dat de huidige aanpak afwijkt van de in de aanbestedingsstrategie vermelde voorkeur voor resultaatverplichtingen boven inspanningsverplichtingen, en dat er nu gekozen is voor ontwerp en bouw van de gemoderniseerde GBA door personele inhuur bij marktpartijen, zonder dat deze partijen enige resultaatverplichting dragen. Middels de motie wordt de regering verzocht terug te keren naar de oorspronkelijke uitgangspunten van de aanbestedingsstrategie.⁵²
- 2.2.27 Middels een brief van 29 november 2011 reageert de minister van BZK op deze motie en stelt hij dat in de mantelovereenkomst rekening is gehouden met twee mogelijke vormen van het verlenen van opdrachten. 1). Inhuren van medewerkers van mantelpartijen (inspanningsverplichting), die onder directe en 'resultaatgerichte aansturing van het programma werken', of 2). Uitbesteden van afgebakende pakketten werk tegen een vooraf bepaalde prijs (resultaatverplichtingen). De minister schrijft dat het ontwikkelen en realiseren van de mGBA-voorzieningen meer is dan alleen het aanschaffen van kant-en-klare ICT-producten, en dat leveranciers die bereid zijn voor een dergelijk te leveren product een resultaatverplichting aan te gaan, daarvoor ook een risico-opslag berekenen. Per saldo kan dit een prijsverhogend effect hebben, waartegen de voordelen van zo'n uitbesteding niet altijd opwegen. Daarom is er voor gekozen om bij iedere afzonderlijke opdracht een keuze te maken voor een inspanningsverplichting of resultaatverplichting. Daarmee is de uitvoeringspraktijk van het programma mGBA in overeenstemming met de aanbestedingsstrategie en daarop gebaseerde raamovereenkomst, zo stelt de minister.⁵³

⁵² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Modernisering gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Motie van het lid Koopmans*. Den Haag, 13 oktober 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 49.

⁵³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 29 november 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 57.

Kernbesluiten periode 1. Herstart van de mGBA

A. Herstart mGBA met ondertekening Bestuurlijk Akkoord

Datum: 5 maart 2009

Wie: staatssecretaris BZK en voorzitter VNG

Onderliggende documentatie:

- Gateway Review 2008 (HEC);
- Business Case modernisering GBA, december 2008 (Capgemini);
- Programmaplan mGBA: kiezen voor een nieuwe start, februari 2009 (VKA);
- Bestuurlijk Akkoord ministerie van Binnenlandse Zaken en Vereniging van Nederlandse Gemeenten over vervolgtraject modernisering GBA, 5 maart 2009 (BZK/VNG).
- Financieringsarrangement programma modernisering GBA, 5 maart 2009 (BZK/VNG/NVVB).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarige projectkosten (Rijk)	Totaal: €29,6 miljoen
<i>GBA-V Full Service</i>	€7.000.000
<i>Moderne interfaces</i>	€300.000
<i>BZS-K, op basis van LO4</i>	€17.700.000
<i>Programmabureau</i>	€4.600.000
Post onvoorzien*	€13.200.000
Toelichting	*In het bestuurlijk akkoord is een post onvoorzien van €13,2 miljoen opgenomen, die bestaat uit de €11 miljoen die in het Schommelfonds is gereserveerd voor de mGBA en een eventuele gebruikmaking van de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën. In de praktijk wordt in de hierop volgende jaren gerekend met een post onvoorzien van €11 miljoen (uit het Schommelfonds).
Planning	Er wordt nog geen planning afgegeven.

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 17. 9 maart 2009.
- 27 859, nr. 22. 28 april 2009.

B. Centrale positionering BZK-K

Datum: december 2009

Wie: BZK, VNG en NVVB (bestuurlijk overleg)

Onderliggende documentatie:

- Onderzoek positionering BZS-K, 16 december 2009 (Atos Consulting).
- Besluit Positionering BZK-K, 18 december 2009 (ministerie van BZK).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarige projectkosten (Rijk)	Totaal: €31,13 miljoen
<i>GBA-V Full Service</i>	€7.000.000
<i>Moderne interfaces</i>	€300.000
<i>BZS-K, op basis van LO4</i>	€17.700.000
<i>Programmabureau</i>	€4.600.000
<i>BZS-K Centraal</i>	€2.500.000
Toelichting	De aanvullende kosten t.a.v. positionering BZS-K (2,5 mln.) worden door gemeenten en Rijk gezamenlijk gedragen.
Planning	Afronding van implementatie is op dit moment beoogd in 2015. Het positioneringsbesluit heeft geen consequenties voor die planning.

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 31. 19 januari 2010.

C. Besluit tot nieuwbouw van één integrale BRP

Datum: 25 mei 2011 (principebesluit), 25 augustus 2011 (advies stuurgroep aan minister), september 2011 (minister)

Wie: minister BZK, op advies stuurgroep

Onderliggende documentatie:

- Nota DGBW BZK aan minister, inzake mGBA, 28 maart 2011 (ministerie van BZK);
- Memo programmamanager mGBA, aan minister, antwoord op vragen minister, 6 april 2011 (ministerie van BZK, programma mGBA);
- Risicoanalyse nieuwbouw integraal BRP, mei 2011 (Atos Consulting);
- Beslisdocument Vervolgaanpak mGBA, 19 mei 2011 en 23 augustus 2011 (ministerie van BZK).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarige projectkosten (Rijk)	Totaal: €38,9 miljoen (dd. 25 augustus 2011)
<i>BRP</i>	€13.186.225
<i>Migratie</i>	€11.712.650
<i>Implementatie</i>	€4.170.412
<i>OTA</i>	€2.171.837
<i>Programmabureau</i>	€7.638.868
Toelichting	Bij de afrekening van 2010 werd €1.470.000 uitgenomen uit de post onvoorzien, i.v.m. onvoorziene uitgaven. Hiermee bedroeg het projectbudget eind 2010 €33.570.000. Het besluit om te kiezen voor één integraal BRP brengt de totaalbegroting voor het Rijk op €38.904.223.
Planning	De technische voorzieningen zijn gereed in juni 2013. Met een aansluitfase van 3 jaar, verschuift de einddatum van het programma daarmee met één jaar naar juni 2016.

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 41. 7 april 2011.
- 27 859, nr. 48. 13 september 2011.

2.3 Periode 2: 2012 – 2013. Onderzoek naar de voortgang

Een herijking van de ‘marsroute mGBA’

- 2.3.1 Na de definitieve vastlegging van de vervolgaanpak langs de route van nieuwbouw van één integraal systeem voor verstrekken en bijhouden van persoonsgegevens wordt er vanaf 2012 een aantal stappen gezet. Een nieuwe Gateway Review, uitgevoerd in april 2012, wijst uit dat er sinds de laatste Review uit augustus 2011 aanzienlijke wijzigingen in het programmamanagement zijn aangebracht, met de aanstelling van een nieuwe ambtelijk programmamanager per 1 januari 2012 en twee nieuwe projectleiders. Hoewel het programmamanagement nog maar kort bezig is, wordt er volgens het Review Team hard gewerkt aan herziening van de planning, de business case en wordt een nieuwe risicoanalyse opgesteld. De overall constatering van het Review Team is dat het belang en de doelen van het programma nog steeds breed onderschreven worden, het draagvlak groot is, en het programmateam in korte tijd vertrouwen van de stakeholders heeft verworven. De oplevering van GBA-V Full Service (versie 6.3) is een belangrijk resultaat van het programma dat ook positief wordt beoordeeld. Wel staan er nog een aantal belangrijke issues open waarover nog geen definitieve keuzes zijn gemaakt, maar die wel van belang zijn voor de verdere uitwerking van de BRP (zoals vaststelling van de gegevensset en technische specificaties van de koppelvlakken). Het niet afronden van die discussies veroorzaakt vertraging en vergroot de onzekerheid, stelt het Review Team.⁵⁴
- 2.3.2 Hoewel in januari 2012 de afsluiting van fase 1 van het project BRP (‘bevragen BRP’) nog wordt gevierd en in voortgangsrapportages de meeste lichten op groen staan, komt in april 2012 aan het licht dat er vertraging wordt opgelopen in de ontwikkeling van de BRP. Het betreft een vertraging van vier tot zes maanden, opgelopen door enerzijds onderschatting van de complexiteit, en anderzijds door onduidelijkheden over het wetsontwerp BRP in relatie tot de doelstelling van het programma (bijvoorbeeld omtrent de flatteringsknop). Op dit moment wordt er door het programma gewerkt aan een herziening van de planning. Het Review Team adviseert het programmamanagement om hierna consequenter te sturen op product, tijd en geld, aan de hand van actuele mijlpalenplanningen voor

⁵⁴ Een volledig overzicht van de aanbevelingen uit de Gateway Review, inclusief de wijze waarop daar opvolging aan is gegeven, is opgenomen in bijlage 2.

het programma. De opgelopen vertraging hoeft volgens het Review Team echter de einddatum van het project niet in gevaar te brengen indien de implementatiestrategie wordt bijgesteld, welke het Review Team adviseert te heroverwegen.⁵⁵ De Gateway Review wordt middels een kamerbrief van de minister van BZK in mei 2012 met de Tweede Kamer gedeeld.⁵⁶ In juli 2012 volgt een tweede brief waarin de minister aangeeft tot welke concrete acties de aanbevelingen uit de Gateway Review leiden.⁵⁷

- 2.3.3 De bevindingen uit de Gateway Review en de gebleken noodzaak om de programmasturing en -beheersing te verbeteren, leidt in de zomer van 2012 tot een nieuwe ‘marsroute’ voor het programma, die onder meer herijking van de planning en heroverweging van de implementatiestrategie betreft. De herijkte planning laat zien dat de in april geconstateerde vertraging zeven maanden bedraagt. Dit resulteert in een planning waarbij het programma eind 2013 de BRP en migratievoorzieningen zal opleveren, en de eerste koplopers vanaf februari 2014 kunnen aansluiten. De aansluiting van alle gemeenten en afnemers moet eind 2016 gereed zijn.⁵⁸ In een analyse van het CIO-office van BZK wordt aangegeven dat de planning door veel partijen zo zorgvuldig mogelijk is opgezet, maar ambitieus blijft en deels onzeker door een groot aantal onzekerheden. De planning is namelijk afhankelijk van andere partijen en andere projecten die goed in beeld moeten zijn en blijven. Zo dienen het programma mGBA en het beheer niet los van elkaar gezien te worden en is er ook nog geen planning van gemeenten en leveranciers.⁵⁹ Een uitgevoerde second opinion door Business Technology Linked Consulting⁶⁰ noemt de planning haalbaar indien er strak wordt voldaan aan een aantal aanbevelingen, zoals het versterken van de

⁵⁵ Gateway Review 0 – Strategische beoordeling. Ministerie van BZK/DGBK – VNG. Programmatitel: mGBA. Gateway nummer: 2012-07. 23 t/m 27 april 2012.

⁵⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 21 mei 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 59.

⁵⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 5 juli 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 60.

⁵⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Programma mGBA (2012). *Integrale planning mGBA Programmaplaning*. 21 augustus 2012.

⁵⁹ CIO-Office BZK (2012). *Notitie Analyse marsroute programma mGBA*. Bijlage 4-01 a bij beslisnotitie. 5 september 2012.

⁶⁰ Business Technology Linked Consulting (2012). *Second Opinion planning en begroting mGBA*. Bijlage 4-10 bij beslisdocument. 22 augustus 2012.

planning en control.⁶¹ Het programmateam vraagt de stuurgroep ondanks de uitloop in de planning de einddatum te handhaven op juni 2016 en te kiezen voor een kortere implementatieperiode. In december neemt de stuurgroep hier een definitief besluit over, waarmee de einddatum gehandhaafd blijft op 1 juli 2016 en op hoofdlijnen met een gewijzigd implementatie- en aansluitscenario wordt ingestemd.⁶²

- 2.3.4 Op basis van de herijkte planning is ook de meerjarenbegroting bijgesteld, die een overschrijding laat zien van €5,5 miljoen. De meerjarenbegroting tot en met 2016 komt daarmee op €44,4 miljoen. In de second opinion wordt nog geadviseerd bovenop deze €5,5 miljoen een buffer van 20% op te nemen in de begroting. Op 20 september 2012 gaat de stuurgroep akkoord met de meerjarenbegroting.⁶³ De stuurgroep mGBA stemt ermee in dat de meerkosten van de nieuwe begroting ten laste worden gebracht van het budget onvoorziene uitgaven.⁶⁴ Middels een brief informeert de in begin november nieuw geïnstalleerde minister van BZK de Tweede Kamer over deze ontwikkelingen. Hij schrijft dat naar aanleiding van de Gateway Review is gewerkt aan voorstellen voor strakkere sturing op financiën, tijd en producten/resultaten, aanscherping van het opdrachtgeverschap, versterking van de betrokkenheid van gemeenten en afnemers en de samenwerking tussen alle betrokken partijen. Ook zijn de planning en begroting inmiddels herijkt. De minister schrijft dat de stuurgroep mGBA en CIO BZK aangeven dat de uitkomsten geen aanleiding zijn om in te grijpen op de doelstellingen of koers van het programma. De einddatum van het programma blijft (voorlopig) gehandhaafd op 1 juni 2016, de implementatiestrategie wordt herzien en het beschikbare budget is, inclusief de post onvoorzien, nog toereikend.⁶⁵

⁶¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Programma mGBA (2012). *Notitie modernisering GBA. Strategische beslisnotitie over planning – kosten – resultaat*. 10 september 2012.

⁶² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Directie Burgerschap en Informatiebeleid (2012). *Conceptverslag vergadering stuurgroep mGBA*. 14 januari 2013.

⁶³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Programma mGBA (2012). *Besluiten stuurgroep 20 september 2012*. (concept, versie 26 september 2012).

⁶⁴ Later blijkt dat van de €5,5 miljoen aan meerkosten, maar €1,2 miljoen nodig is ter dekking. Voor het overige bedrag heeft het ministerie andere dekking gevonden. Het restant van €4,3 miljoen wordt later in 2013 alsnog uit de post voorzien gehaald en toegevoegd aan het programmabudget, ter dekking van overschrijdingen. Bron: Mailwisseling medewerkers BZK en Operatie BRP (2017). *Stand post onvoorzien*. 27 – 30 maart 2017.

⁶⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 12 november 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 27 859, nr. 61.

Het programma meldt nieuwe vertraging in de bouw BRP

- 2.3.5 Medio februari 2013 wordt de ambtelijk opdrachtgever door de programmamanager ingelicht dat er mogelijk opnieuw vertraging optreedt in de bouw van de BRP. Dit bericht is voor de opdrachtgever aanleiding een onderzoek te starten. Het onderzoeksbureau Gartner wordt gevraagd onderzoek te doen naar de ontstane situatie, de omvang, gevolgen en oplossingsrichtingen.⁶⁶
- 2.3.6 Middels een interne nota van 28 maart 2013 van de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (dgbK) en tevens ambtelijk opdrachtgever wordt de minister geïnformeerd over de mogelijke vertraging in de oplevering van de BRP – eerder is hij door de directeur-generaal (DG) al mondeling bijgepraat. Met de nota wordt de minister verder op de hoogte gesteld over de stand van zaken en het onderzoek van onderzoeksbureau Gartner. De minister wordt geadviseerd een brief naar de Tweede Kamer te sturen met daarin de procesinformatie, na een bijeenkomst van de stuurgroep mGBA op 5 april. De notitie is door de minister geparafeerd op 3 april.⁶⁷ Van 26 april dateert een volgende notitie van de DG aan de minister. De minister wordt geadviseerd voorafgaand aan het Algemeen Overleg dat op 31 mei zal plaatsvinden, de Tweede Kamer een brief te sturen om de Kamer te informeren over de voorziene vertraging in de BRP en de acties die daarop worden ondernomen (procesinformatie). Een conceptbrief is bij de notitie bijgevoegd. De minister werd hierover middels de nota van 28 maart ook al geadviseerd, maar omdat het AO van 11 april werd uitgesteld naar 31 mei, werd de brief niet verzonden, zo staat in de notitie. De overweging was ook dat het beter zou zijn de Kamer pas te informeren als het onderzoek van Gartner naar de vertraging verder zou zijn, omdat dan pas meer bekend zou zijn over de gevolgen en mogelijke oplossingen. Wel heeft de minister bij de behandeling van de wet BRP in de Tweede Kamer al gerefereerd aan de mogelijke problemen.
- 2.3.7 Wat betreft het onderzoek van Gartner wordt in de notitie aan de minister gemeld dat Gartner tijdens de bijeenkomst van de stuurgroep van 23 april de voorlopige resultaten heeft gepresenteerd. Duidelijk is dat er een forse vertraging in de bouw van de BRP zal gaan optreden. Zonder ingrepen zal

⁶⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Aanbiedingsformulier agendapunt 3. Stand van zaken programma mGBA*. T.b.v. stuurgroep 5 april 2013.

⁶⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: dgbW. Aan: minister van BZK. *Nota. AO modernisering GBA op 11 april: Kamer informeren over mogelijke vertraging en wijziging in wijze van oplevering BRP*. 28 maart 2013.

de datum van 1 juli 2016 niet gehaald worden. Een definitief rapport is er echter nog niet, want Gartner verifieert nog enkele onderdelen van de opdracht, gericht op de migratievoorzieningen. Aan de stuurgroep zijn houtkoolschetsen van mogelijke scenario's gepresenteerd, waarvan de stuurgroep heeft besloten deze nader te laten onderzoeken. Gartner is al gestart met een vervolgonderzoek. Eind juni wil de stuurgroep richtinggevend besluiten nemen over de beheersingsmaatregelen.⁶⁸ De brief aan de Tweede Kamer met procesinformatie over de vertraging wordt op 23 mei 2013 verstuurd. De minister schrijft naar aanleiding van de signalen van mogelijke vertraging in de bouw van de BRP een onafhankelijk onderzoeksbureau te hebben ingeschakeld. De voorlopige bevindingen bevestigen dat er sprake is van aanzienlijke vertraging en dat het programma, zonder ingrepen, uit de planning zal lopen en daarmee tot overschrijding van het budget zal komen. De minister schrijft dat zijn ministerie, parallel aan het onderzoek, werkt aan mogelijke scenario's om tot een oplossing te komen en de kosten te beheersen.⁶⁹

- 2.3.8 Op 23 april 2013 worden de leden van de stuurgroep vertrouwelijk geïnformeerd over de eerste bevindingen van Gartner⁷⁰, waarvan de rapportage eind mei 2013 definitief verschijnt. Gartner schat de omvang van de BRP-voorziening op ongeveer 5.000 te realiseren functiepunten, en de omvang van de migratievoorzieningen op ongeveer 2.800 functiepunten. Dit is voor de BRP-voorziening een toename van 35% ten opzichte van een eerdere meting die werd uitgevoerd in april 2011 door Sogeti (3.720 functiepunten), en voor de migratievoorziening een verviervoudiging (in 2011 geraamd op 723 functiepunten). Het totaal aantal functiepunten voor de BRP-voorziening en migratievoorzieningen bedraagt dus bijna 8000 functiepunten. Deze groei is volgens Gartner het gevolg van uitbreiding en met name verdieping van de functionaliteiten ('requirements instability'), wat volgens de onderzoekers gebruikelijk is bij dit type trajecten. Op basis van analyse en steekproeven schat Gartner de voort-

⁶⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: dgBW. Aan: minister van BZK. *Voorbereiding AO mGBA en communicatie over stand van zaken*. 26 april 2013.

⁶⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 23 mei 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 27 859, nr. 65.

⁷⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: ambtelijk opdrachtgever mGBA. Aan: stuurgroep mGBA. *Memo Stand van zaken mGBA*. 23 april 2013.

gang in op maximaal 32%, wanneer gekeken wordt naar onderdelen die volledig af zijn. Als ook gekeken wordt naar onderdelen die gedeeltelijk af zijn, wordt de voortgang geschat op maximaal 35%.

- 2.3.9 Volgens de productiviteitsgetallen uit de Gartner benchmarkdatabase duurt het realiseren van een systeem van deze omvang, en hoge complexiteit en 'requirements instability', tussen de vier en acht jaar. Vanuit de benchmarkdatabase is de inschatting dat de volledige BRP-voorziening niet zal worden opgeleverd voor eind 2016 (waarna aansluiting nog moet plaatsvinden). Het specificatietraject is gestart in 2010, echter is het programmteam volgens de onderzoekers pas eind 2011 begonnen met het schrijven van de code. De startdatum voor berekening van de doorlooptijd is door Gartner vastgesteld op eind 2010. Gartner spreekt de verwachting uit dat de volledige BRP-voorziening niet eerder dan eind 2016 zal worden opgeleverd. Oorzaken van de vertraging zijn volgens Gartner de toename in omvang, dat er geen onderbouwde planning is, geen sturing op productiviteit, geen opgeleverde resultaten (de gerapporteerde voortgang, 32% in totaliteit voor BRP, is gebaseerd op inschattingen maar niet empirisch aangetoond in een acceptatie- of productieomgeving), geen scrum best practice, en dat er te weinig sturing op complexiteitsvermindering en onvoldoende scherpte in de projectbesturing is.⁷¹

Keuze tussen verschillende scenario's

- 2.3.10 Op basis van de voorlopige bevindingen van Gartner heeft de ambtelijk opdrachtgever direct betrokkenen binnen BZK gevraagd een verkenning te doen van oplossingsvarianten. Om de voortgang op alle niveaus goed te managen, wordt vanaf juni 2013 ook een 'rode knop overleg' gestart, waarin de ambtelijk verantwoordelijken van het ministerie frequent overleg voeren. Daarbij passeert in eerste instantie ook de optie 'stoppen' de revue, maar omdat er een daadwerkelijke noodzaak en wens is tot modernisering van de GBA en de wetgeving BRP inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard, en er sprake is van een positieve business case (aan gemeentelijke zijde) is deze mogelijkheid niet uitgebreid verkend.⁷² De programmamanager mGBA heeft wel een inventarisatie gemaakt van de

⁷¹ Gartner (2013). *Review programma mGBA op omvang, voortgang en haalbaarheid*. Definitief concept, 31 mei 2013.

⁷² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: ambtelijk opdrachtgever mGBA. Aan: stuurgroep mGBA. *Memo Stand van zaken mGBA*. 23 april 2013.

mogelijke risico's voor de verschillende betrokken doelgroepen wanneer de modernisering van de GBA níet plaatsvindt. In deze notitie stelt de programmamanager dat tal van wijzigingen (tekortkomingen van het huidige stelsel, of als gevolg van veranderende wetgeving en beleidsvoornemens) die nu onderdeel van de te bouwen BRP zijn, dan zouden moeten worden doorgevoerd in het bestaande stelsel, dat al lange tijd aan vervanging toe is. De aanpassingen zouden het karakter krijgen van 'work arounds', in plaats van structurele, toekomstbestendige oplossingen.⁷³

- 2.3.11 Er worden drie mogelijke oplossingsvarianten nader uitgewerkt:
1. Doorgaan op de huidige koers, met fasering en meer beheersing;
 2. Dubbel beheer vermijden door uitbouw GBA-V;
 3. Dubbel beheer vermijden door GBA-V toe te voegen aan de BRP.
- 2.3.12 Onderzoeksbureau Gartner krijgt de opdracht deze drie scenario's door te rekenen op het vlak van omvang, planning, kosten, aansluiting bij de programmadoelstellingen, bestuurlijke afspraken, risico's en haalbaarheid. Een eerste validatie van Gartner wijst uit dat scenario 1 geen winst zal opleveren in termen van tijd of geld. Daarom besluit het ministerie van BZK alleen scenario 2 en 3 verder uit te werken in de zomer van 2013, en deze te laten valideren door Gartner.

Stuurgroep mGBA adviseert scenario 3, ambtelijk BZK wil nadere uitwerking scenario's

- 2.3.13 Op 2 juli 2013 ontvangt de minister van BZK opnieuw een interne nota over de voortgang van de mGBA van de dgBK (geaccordeerd door de dgBK op 3 juli). In de nota wordt geschreven dat de minister aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd om per brief in juni met nadere informatie te komen. De onderzoeken zijn beschikbaar en er ligt een advies van de interbestuurlijke stuurgroep mGBA over een inhoudelijke lijn. De stuurgroep adviseert de minister om een soort tussenbalans naar de Tweede Kamer te sturen, waarin wordt gezegd dat een en ander nog moet worden uitgewerkt, maar waarin de inhoudelijke koers al wel wordt geduid. Het advies van de stuurgroep luidt om te kiezen voor scenario 3, dat betekent doorgaan op de huidige koers van nieuwbouw, waarbij er wel een andere technische

⁷³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma mGBA (2013). Van: programmamanager mGBA. Aan: gedelegeerd opdrachtgever/directeur Burger-schap en Informatiebeleid. *Risico's indien de modernisering van de GBA niet plaatsvindt*. 5 juni 2013.

oplossing komt dan de huidige, om langdurig, kostbaar dubbel draaien van twee systemen te voorkomen. Daarnaast zou ingezet moeten worden op het nemen van beheersmaatregelen, versterking van sturing en governance.

- 2.3.14 Naar de mening van ‘ambtelijk BZK’ is het sturen van een dergelijke tussenbalans echter kwetsbaar, zo staat beschreven in de notitie. Er moet nog een aantal zaken worden uitgewerkt, alvorens een definitief oordeel over het advies te geven is. Dat gaat met name om de technische consequenties van het geadviseerde scenario, en de hoge kosten die daarbij horen, alsmede de financiering. Ook is geconstateerd dat het alternatieve scenario (verbouwen van het huidige systeem) weliswaar weinig bestuurlijk draagvlak heeft, maar nog onvoldoende is uitgewerkt om te kijken welke kansen dit, met name in termen van geld, zou kunnen opleveren. De lastige vergelijkbaarheid is kwetsbaar. Na verdere uitwerking is nog bestuurlijk overleg nodig. De minister wordt daarom geadviseerd een korte uitstelbrief naar de Tweede Kamer te sturen voor het zomerreces, en dan na het reces de Kamer op basis van een uitwerking die in de zomer wordt gedaan, een uitgebreide brief te sturen over de gekozen lijn en alle consequenties daarvan.
- 2.3.15 De notitie gaat verder in op de belangrijkste resultaten van extern onderzoek en intern beraad. Gebleken is dat het draagvlak voor de modernisering GBA onverminderd groot is bij gemeenten en afnemers (conclusie stuurgroep), en dat de aanpak van de bouw van de BRP goed is (Gartner). De vertraging is echter aanzienlijk (namelijk 2 tot 2,5 jaar als er niet wordt ingegrepen), en ook de ontwikkelkosten zijn veel hoger dan begroot – ook in de drie scenario’s die zijn onderzocht voor kostenbeheersing. Ook in de toekomst moet nog rekening gehouden worden met onzekerheden, hetgeen niet ongebruikelijk is voor dergelijke trajecten. Gartner heeft drie, door BZK ontwikkelde scenario’s voor kostenbeheersing, nader onderzocht. De conclusie daarvan is dat de scenario’s elkaar niet veel ontlopen, maar dat de kosten in elk scenario veel hoger zijn dan begroot. De kosten liggen nog niet vast, maar de extra kosten zijn onder te verdelen in kosten voor ontwikkeling (€16 tot €36 miljoen), kosten voor beheer (€18 tot €39 miljoen) en eventueel transitiekosten (€17 tot €25 miljoen). In de notitie is beschreven dat het om een fors tekort gaat, en dat de kosten daarom eerst moeten worden gepreciseerd en dekking gezocht moet worden. In de stuurgroep is bereidheid getoond om te praten over financiering, maar toezeggingen zijn nog niet gedaan.

- 2.3.16 “Omdat BZK uiteindelijk opdrachtgever, grootste financier en politiek verantwoordelijke is”, zo staat ook in de notitie, komt ambtelijk BZK tot een andere conclusie dan de interbestuurlijke stuurgroep en een afwijkend advies – namelijk om geen tussenbalans te sturen, maar de Tweede Kamer later, maar dan wel compleet, mee te nemen in de overwegingen. Tot slot wordt in de notitie opgemerkt dat de scenario’s verder worden uitgehard en geanalyseerd en dat maatregelen op het gebied van sturing en governance worden uitgewerkt. Aangekondigd wordt dat de minister medio augustus wordt geïnformeerd over de stand van zaken.⁷⁴
- 2.3.17 Op dezelfde dag (3 juli 2013) verstuurt de minister een brief naar de Tweede Kamer, waarin hij aangeeft dat het externe onderzoek dat loopt naar de problemen en scenario’s nog niet is afgerond. Daarom heeft ook nog niet het benodigde overleg plaatsgevonden met de bestuurlijke partners. De minister kondigt aan de Tweede Kamer na het zomerreces zo spoedig mogelijk te informeren over de voortgang.⁷⁵

Een definitieve beslissing betreffende de ‘doorstart’

- 2.3.18 In september komt Gartner met zijn definitieve bevindingen. Scenario 2 betreft een verbouwing van GBA-V (‘met de winkel open’) van de bestaande functionaliteit GBA-V naar een herziene en verrijkte centrale database. Scenario 3 realiseert een volledig nieuwe functionaliteit. Beide scenario’s worden door Gartner beschouwd als technisch haalbaar, en beide voldoen aan de wet BRP. Scenario 2 verbetert sneller de leveringssnelheid en actualiteit van gegevens (april 2015 versus eind 2017), en scenario 3 realiseert volgens de onderzoekers uiteindelijk betere gegevenskwaliteit en is flexibeler aan te passen in de toekomst. De implementatieperiode van beide scenario’s verschilt. Scenario 2 gaat uit van twee momenten waarop alle gemeenten gelijktijdig over moeten stappen, in scenario 3 gaan de gemeenten en afnemers in een periode van twee jaar geleidelijk over. Gartner schat de afgegeven plannings voor beide scenario’s echter niet als haalbaar, gezien de huidige teamgrootte en productiviteit. Wat betreft de ontwikkelkosten schat Gartner deze voor scenario 2 op €18 miljoen en

⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: dgBK. Aan: minister van BZK. *Voortgang modernisering GBA*. 2 juli 2013.

⁷⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal (2012). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)*. *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 3 juli 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 27 859, nr. 67.

voor scenario 3 op €21 miljoen. Beheerkosten tot en met 2018 zijn voor scenario 2 ongeveer drie miljoen lager dan voor scenario 3, maar toekomstige functionele aanpassingen zullen in scenario 2 naar verwachting duurder zijn dan in scenario 3. Voor de kosten voor additioneel beheer houdt Gartner een bandbreedte aan van €18 tot €52 miljoen, afhankelijk van het te kiezen scenario. Gartner doet geen expliciete aanbeveling voor een van de twee scenario's.⁷⁶

2.3.19 Alles overwegende adviseert de stuurgroep mGBA in oktober 2013 de minister van BZK om de modernisering van de GBA te vervolgen volgens de koers van scenario 3: nieuwbouw van de BRP inclusief migratie van de GBA-V naar de BRP. Scenario 2 en 3 ontlopen elkaar niet veel op het vlak van kosten, maar scenario 3 resulteert volgens de dan bestaande inzichten uiteindelijk in betere gegevenskwaliteit en is flexibeler en beter aan te passen. Het scenario biedt gemeenten en afnemers ook grotere flexibiliteit in het tempo waarin zij aansluiten. Ook stelt de stuurgroep dat er bij de belanghebbenden van de mGBA grote draagvlak is voor deze koers. Om de modernisering af te kunnen ronden zijn, ten opzichte van het meest recent toegekende budget (september 2012), extra middelen nodig. De leden van de stuurgroep hebben toegezegd bereid te zijn een bijdrage te leveren aan het oplossen van het financieringsprobleem, naast een substantiële bijdrage van het ministerie van BZK. Zo verkent de VNG de bereidheid om bij te dragen aan de kosten van zaken die specifiek voor gemeenten worden gerealiseerd door een renteloze lening of een voorschot uit het gemeentefonds te verstrekken, en afnemers dragen bij via de beheerkosten. De stuurgroep fixeert de ontwikkelkosten op het door Gartner gevalideerde bedrag (op basis van de functiepunten en 'requirements instability'). De partij die meer functionaliteit wil, zal daar zelf het budget voor moeten fourneren.⁷⁷

2.3.20 Middels een interne nota, afkomstig van dgBK, wordt de minister op 16 oktober geadviseerd om de modernisering van de GBA voort te zetten door middel van nieuwbouw van de BRP. De onderzoeken naar de scenario's voor voortzetting van de modernisering GBA en overleg met de bestuurlijke partners zijn inmiddels afgerond, zodat besluitvorming over de koers van de modernisering kan plaatsvinden. In een overleg met de secretaris-

⁷⁶ Gartner Consulting (2013). *Evaluatie scenario's. Eindrapportage*. Projectnummer: 330017583. 25 september 2013.

⁷⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Advies stuurgroep mGBA aan minister BZK*. 9 oktober 2013.

generaal (SG), de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (dgBK), de directeur Financieel-Economische Zaken (dFEZ) en de gedelegeerd opdrachtgever mGBA⁷⁸ dat plaatsvond op 28 augustus heeft de minister aangegeven de Kamer nog vóór het herfstreces te willen informeren. De minister wordt middels deze notitie geadviseerd om de modernisering van de GBA voort te zetten door middel van nieuwbouw van de BRP, met als belangrijkste argumenten het belang van een moderne GBA voor een doorbraak in e-dienstverlening, fraudebestrijding en het tot stand brengen van een toekomstvaste voorziening. Voor de extra kosten die verbonden zijn aan deze koers is dekking mogelijk via de begroting van BZK/DGBK en een bijdrage van gemeenten en afnemers. Ook wordt met de notitie een conceptbrief aan de Tweede Kamer aangeboden. De overwegingen bij de keuze voor modernisering volgens het scenario van nieuwbouw, worden in de notitie uiteengezet. Er zijn vier bijlages bijgevoegd: een conceptbrief aan de Tweede Kamer (1), een nota van DGBK en FEZ aan de SG van BZK, waarin de financiële aspecten en overwegingen in detail worden behandeld (2), het rapport van Gartner (3), en het advies van de interbestuurlijke stuurgroep (4).⁷⁹

- 2.3.21 In een gesprek over de koers van de mGBA met de dgBK, dFEZ en gedelegeerd opdrachtgever mGBA op 17 oktober 2013 vraagt de minister om verdere aanscherping van de brief op een aantal punten (onder meer verheldering van de meerkosten, verantwoording van toekennen van extra budget en uitleg waarom een ander type en intensievere sturing is vereist).⁸⁰ Dit leidt tot een nieuwe notitie aan de minister.⁸¹
- 2.3.22 Op 28 oktober 2013 informeert de minister van BZK de Tweede Kamer over de gekozen richting. Hij schrijft dat de doelstellingen van de modernisering van de GBA (zoals bij het bestuurlijk akkoord uit 2009 afgesproken) nog steeds valide zijn en dat het bereiken ervan van belang is voor andere ontwikkelingen binnen de e-overheid. In de brief zet de minister uiteen

⁷⁸ In de zomer van 2013 wordt een (extern ingehuurde) gedelegeerd opdrachtgever aangesteld. Zie een toelichting onder de paragraaf 'Versterking van het besturingsmodel'.

⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: dgBK. Aan: minister van BZK. *Modernisering GBA*. 16 oktober 2013.

⁸⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: dgBK. Aan: SG. *Brief voortgang mGBA*. 21 oktober 2013.

⁸¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: dgBK. Aan: minister van BZK. *Modernisering GBA*. 24 oktober 2013.

waarom hij voortzetting van de modernisering van de GBA noodzakelijk acht. Op grond van de bevindingen van Gartner, de adviezen van de stuurgroep mGBA en andere betrokkenen acht de minister het nodig en verantwoord om door te gaan met het realiseren van de doelen van mGBA door middel van het afronden van de nieuwbouw van de Basisregistratie Personen, met migratie van de GBA-V naar de nieuwe BRP (scenario 3). De keuze voor dit scenario zal nog moeten leiden tot nadere uitwerking van een planning en begroting. Verder schrijft de minister dat er, bovenop de €38 miljoen die reeds is uitgegeven, nog zo'n €36 miljoen nodig zal zijn voor afronding van het systeem, waarmee het totale budget op bijna €74 miljoen komt. De minister benadrukt expliciet het nu door Gartner geraamde kader (gebaseerd op de getelde omvang van de te ontwikkelen voorzieningen, de getelde voortgang in de realisatie, 'requirements instability', de omvang van de programma-organisatie, typologie van het programma en vergelijkingen uit de benchmark database van Gartner) voor de begroting en planning als plafond te beschouwen, gegeven de huidige afspraken over de te realiseren functionaliteit. De kosten moeten door de partijen gezamenlijk worden gedragen. Het gaat om €29,3 miljoen, nodig voor het afronden van de nieuwbouw. Dit bedrag komt ten laste van de dan nog beschikbare bedragen voor de mGBA, aangevuld met een deel van de post onvoorzien en het restant (€16,1 miljoen) komt ten laste van de begroting van BZK. Een post onvoorzien van €4 miljoen blijft in stand. Verder is voor de implementatie een bedrag van €6,4 miljoen nodig, waarvan €3 miljoen aanvullende kosten betreft voor implementatieondersteuning aan gemeenten en €3,4 miljoen voor afnemers. Tot slot heeft Gartner ook de kosten berekend voor het beheer. Deze kosten (€114 miljoen) komen voor de totale periode tot en met 2018 nagenoeg overeen met de huidige beheerkosten van de bestaande GBA-voorzieningen en worden daarmee binnen de huidige bekostigingssystematiek gefinancierd. Tot slot merkt de minister op dat uitbreiding van functionaliteiten in deze fase niet meer aan de orde kan zijn, en dat het nu zaak is strak op alle cruciale randvoorwaarden te sturen. De besturing van het programma wordt daarom op verschillende manieren versterkt.⁸²

⁸² Tweede Kamer der Staten Generaal (2013). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 28 oktober 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27 859, nr. 68.

Versterking van het besturingsmodel

- 2.3.23 De opeenstapelende verträgen hebben bij de stuurgroep in 2013 tot het besef geleid dat de sturing op het programma verstevigd moet worden. Een eerste maatregel hiervoor is de aanstelling van een gedelegeerd opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever schrijft in juli 2013 in een e-mail aan de stuurgroep “verheugd te zijn over de aanstelling van een gedelegeerd opdrachtgever, die bereid is gevonden per 14 augustus de rol van (kwartiermakend) opdrachtgevend directeur programma BRP op zich te nemen”.⁸³
- 2.3.24 Een tweede belangrijk punt ten aanzien van de sturing en governance van het programma gaat over de vraag hoe de besluitvorming is geregeld, en welk gremium waarover dient te besluiten. In een van de stuurgroepvergaderingen wijst een van de leden op de noodzaak om “een hek om het programma te zetten, waarvan alleen de gedelegeerd opdrachtgever de sleutel heeft”. Besproken wordt dat de stuurgroep dient te gaan over geld en tijd. Functionaliteit is daar een afgeleide van, zo stelt de gedelegeerd opdrachtgever. Ook hij is van oordeel dat het programma afgeschermd moet worden voor verdere ‘toevoegingen’, door er figuurlijk een hek omheen te plaatsen. Afsproken wordt dat de gedelegeerd opdrachtgever een notitie over de besluitvorming en governance van het programma zal opstellen.⁸⁴
- 2.3.25 Naast het proces van nadere uitwerking van de scenario’s en voorbereiden van de besluitvorming hierover, heeft de gedelegeerd opdrachtgever kort na zijn aanstelling een voorstel opgesteld voor een besturingsmodel, op verzoek van de stuurgroep mGBA. Het programma moet, nu de keuze is gemaakt, de besturing versterken en de samenwerking met de beheerorganisatie (Agentschap BPR) verbeteren. In de notitie worden de doelstellingen van het programma gedefinieerd. De stuurgroep mGBA heeft zijn opdracht uitgevoerd als alle gemeenten en afnemers op de BRP zijn aangesloten. De uitvoering van voorbereidende activiteiten bij gemeenten en afnemers ten behoeve van de transitie naar de BRP vallen nadrukkelijk buiten de afbakening. Het Agentschap BPR zal de (operationele) aansluiting van gemeenten en afnemers verzorgen, nadat de eerste koplopers zijn aangesloten. De aansluitkosten die gemeenten en afnemers moeten maken, komen voor rekening van gemeenten en afnemers zelf.

⁸³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: dgBW BZK. Aan: stuurgroep mGBA. *Ontwikkeling mGBA/Basisregistratie Personen*. 18 juli 2013.

⁸⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Verslag stuurgroep mGBA*. 1 oktober 2013.

- 2.3.26 De sturing op het tempo van de realisatie is een zaak van de stuurgroep. Als uitgangspunt voor het besturingsmodel wordt het gevalideerde budget van Gartner als leidend beschouwd voor de realisatie van de BRP en migratievoorzieningen. Hiermee wordt geëxpliciteerd dat bij de besturing van het programma geld centraal staat. Doorlooptijd en functionaliteit zijn daaraan ondergeschikt. De stuurgroep mGBA is het enige besluitvormende orgaan van het programma mGBA en dient alle beslissingen te nemen die consequenties hebben voor geld, doorlooptijd en functionaliteit, zo is in de notitie beschreven. De stuurgroep bestaat uit de opdrachtgever, de gedelegeerd opdrachtgever als adviseur van de stuurgroep, twee vertegenwoordigers van de VNG (waarvan één afkomstig uit de VGS), een vertegenwoordiger van de NVVB, twee vertegenwoordigers van de afnemers, de directeur van de beleidsdirectie Burgerschap en Informatiebeleid (B&I), de directeur van het Agentschap BPR en de programmamanager. De gedelegeerd opdrachtgever voert het secretariaat van de stuurgroep. Een agendacommissie, bestaande uit de gedelegeerd opdrachtgever, de vertegenwoordiger van de VNG in de Programmabegeleidingsgroep (PBG)⁸⁵ en de secretaris van de stuurgroep, stelt de agenda's voor de stuurgroep vast en bewaakt de kwaliteit van te agenderen stukken.
- 2.3.27 Naast de stuurgroep zijn er nog enkele andere overlevormen actief: de programmabegeleidingsgroep (PBG, met vertegenwoordigers uit dezelfde organisaties als in de stuurgroep), de commissie financiële programma controle (CFPC, met vertegenwoordigers van FEZ, CIO-Office, controller VNG), een issue-overleg, een kernissue-overleg, een beleidsoverleg, een gebruikersoverleg BRP, een afnemersoverleg, een change advisory board (CAB), de Design Authority mGBA⁸⁶ en tot slot een aantal projectstuurgroepen.
- 2.3.28 In de notitie van de gedelegeerd opdrachtgever staat tevens de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie van BZK en de VNG beschreven. Deze is als volgt: het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de realisatie van de BRP en migratievoorziening en de implementatie bij afnemers en gemeenten. De VNG richt zich op (de aansturing van) de realisatie van gemeentelijke applicaties (burgerzakenmodules) en de opdracht aan KING voor ondersteuning van gemeenten bij de implementatie

⁸⁵ De programmabegeleidingsgroep (PBG) van de mGBA bestaat uit vertegenwoordigers van dezelfde organisaties die ook vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep mGBA. In de PBG worden stukken voor de stuurgroep voorbesproken en voorzien van een advies van de PBG aan de stuurgroep mGBA.

⁸⁶ De Design Authority mGBA was actief tot ongeveer medio 2013.

van de BRP. De gedelegeerd opdrachtgever overlegt periodiek met de vertegenwoordiger van de VNG.⁸⁷

- 2.3.29 Het beschreven besturingsmodel kan rekenen op instemming van de verschillende partijen en wordt met enkele aanvullingen in de stuurgroep van december 2013 vastgesteld.⁸⁸ Daarnaast wordt ook ingestemd met voorstellen betreffende de communicatie van het programma, genoemd ‘Communicatie 1 gezicht’: een plan van aanpak met als doel dat de samenwerkende partijen met één communicatielijn, één gezicht en één boodschap naar buiten treden. Hiervoor zal onder meer worden gewerkt met een centrale huisstijl en nauwe onderlinge afstemming over de communicatie in een communicatieteam. Ook komen er nieuwsbrieven voor alle doelgroepen en één centrale website waar alle informatie over het programma wordt gepubliceerd: www.operatiebrp.nl. Deze naamgeving van de website sluit aan bij de naamgeving die in gemeenten al gebruikelijk is.⁸⁹

Voortzetting van het programma onder een nieuwe naam: Operatie BRP

- 2.3.30 Na het besluit uit het najaar van 2013 om volgens ‘scenario 3’ verder te gaan met de bouw van het nieuwe BRP-systeem, gaat het programma verder onder een nieuwe naam: Operatie BRP. Dit besluit wordt genomen in het verlengde van het besluit uit december 2013 om voor het programma gebruik te maken van de website www.operatiebrp.nl. De term Operatie BRP sluit bovendien aan bij de nieuwe wet BRP, die op 6 januari 2014 in werking treedt en die de wet GBA vervangt. De naam van het programma is hiermee in lijn gebracht. Ook de naam van de stuurgroep mGBA wordt gewijzigd, naar de ‘stuurgroep Operatie BRP’.⁹⁰

⁸⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2013). Van: gedelegeerd opdrachtgever. Aan: stuurgroep mGBA. *Besturingsmodel*. 21 oktober 2013.

⁸⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2013). *Verslag stuurgroep mGBA*. 19 december 2013.

⁸⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2013). *Aanbiedingsformulier agendapunt 3.5 ‘Communicatie 1 gezicht’*. T.b.v. stuurgroep 19 december 2013.

⁹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2013). *Aanbiedingsformulier agendapunt 3.5 ‘Communicatie 1 gezicht’*. T.b.v. stuurgroep 19 december 2013; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2014). *Aanbiedingsformulier agendapunt 7. Nieuwe naamgeving stuurgroep en programma mGBA*. T.b.v. stuurgroep 23 januari 2014; Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 16 april 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27 859, nr. 70.

Kernbesluiten Periode 2. 2012 – 2013. Onderzoek naar de voortgang

A. Herijking planning, begroting en implementatiestrategie (najaar 2012)

Datum: 20 september 2012 (vaststelling meerjarenbegroting);

20 december 2012 (nieuwe implementatiestrategie)

Wie: stuurgroep mGBA

Onderliggende documentatie:

- Gateway Review mGBA, 23 t/m 27 april 2012 (BZK/VNG);
- Integrale planning mGBA. Programmaplanning, 21 augustus 2012 (BZK, programma mGBA);
- Notitie modernisering GBA. Strategische beslisnotitie over planning – kosten – resultaat, 10 september 2012 (BZK, programma mGBA);
- Notitie Analyse marsroute programma mGBA, 5 september 2012 (CIO-Office BZK);
- Second Opinion planning en begroting mGBA, 22 augustus 2012 (Business Technology Linked Consulting);
- Rapport nadere uitwerking implementatiestrategie, 20 december 2012 (BZK, programma mGBA).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarige projectkosten	Totaal: €44.4 miljoen (dd. 20 september 2012)
<i>BRP</i>	€15.121.716
<i>Migratie</i>	€14.243.530
<i>Implementatie</i>	€4.469.508
<i>OTAP</i>	€1.934.287
<i>Programmabureau</i>	€8.650.964
Toelichting	De stuurgroep stemt ermee in dat de meerkosten ten opzichte van de vorige versie van de begroting (€5,5 mln.) ten laste worden gebracht van het budget voor onvoorziene uitgaven. Later blijkt dat hier maar €1,2 voor nodig is (voor de overige meerkosten heeft het ministerie van BZK elders financiering gevonden). Het restant (€4,3 miljoen) wordt in 2013 alsnog toegevoegd aan het programmabudget ter dekking van een nieuwe begroting.

Planning	Herijking van de planning laat een vertraging van 7 maanden zien. Oplevering van de voorziening is beoogd eind 2013. Vanaf februari 2014 kan de aansluiting van afnemers en gemeenten starten. Ondanks uitloop in de bouw van de voorzieningen blijft de einddatum gehandhaafd op juni 2016, in verband met een versnelling in de implementatiestrategie en verkorting van de implementatieperiode.
-----------------	---

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 59. 21 mei 2012.
- 27 859, nr. 61. 12 november 2012.

B. Keuze voor scenario 3 n.a.v. onderzoeken Gartner

Datum: oktober 2013

Wie: minister van BZK (op advies stuurgroep mGBA en ambtelijk BZK)

Onderliggende documentatie:

- Aanbiedingsformulier agendapunt 3 t.b.v. stuurgroep 5 april. Stand van zaken programma mGBA (programma mGBA);
- Review programma mGBA op omvang, voortgang en haalbaarheid, 31 mei 2013 (Gartner);
- Nota aan minister over voortgang mGBA, 2 juli 2013 (BZK/dgBK);
- Letter of Engagement voor mGBA scenario-analyse, 26 april 2013 (Gartner);
- Evaluatie scenario's. Eindrapportage, september 2013 (Gartner);
- Besluitvorming over advies t.a.v. koers modernisering, september 2013 (BZK, mGBA);
- Advies PBG aan stuurgroep over koerst modernisering, 30 september 2013 (BZK, PBG mGBA);
- Advies CFPC aan stuurgroep over koers modernisering, september 2013 (BZK, CFPC mGBA);
- Brief van gebruikersvereniging PinkRocade aan minister, 24 september 2013 (PinkRocade);
- Verslag stuurgroep mGBA, 1 oktober 2013 (BZK, mGBA);
- Advies stuurgroep mGBA aan minister BZK, 9 oktober 2013 (stuurgroep mGBA);

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarige projectkosten (Rijk)	Totaal: €74 miljoen (raming)
Toelichting	Op basis van het onderzoek van Gartner wordt geconcludeerd dat €36 miljoen benodigd is voor afronding van de mGBA. De realisatie van de periode vóór 1 oktober 2013 bedraagt circa €38 miljoen. De totale projectkosten komen daarmee op 74 miljoen. Dit bedrag wordt beschouwd als een budgetplafond. Een uitgewerkte begroting volgt enkele maanden later.
Planning	Gartner schat in dat de ontwikkeling van voorzieningen tot zeker eind 2016 zal duren, waarna afnemers en gemeenten kunnen gaan aansluiten (implementatie/aansluitperiode bedraagt ongeveer twee jaar). Volledige afronding is voorzien eind 2018. Een uitgewerkte planning volgt later.

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 65. 23 mei 2013.
- 27 859, nr. 66. 29 mei 2013 (AO).
- 27 859, nr. 67. 3 juli 2013.
- 27 859, nr. 68. 28 oktober 2013.

2.4 Periode 3: 2014 – 2015. Doorstart als Operatie BRP

Een ‘doorstart’ voor het programma

- 2.4.1 De naamswijziging naar de Operatie BRP (oBRP) en de nieuwe afspraken die naar aanleiding van het rapport van Gartner zijn gemaakt over de voortzetting van de modernisering van de GBA, markeren een belangrijke overgang in het programma. Met de aanstelling van een gedelegeerd opdrachtgever werd al gekozen voor een ander type besturing, en ook de inrichting van de teams is inmiddels ingrijpend gewijzigd. Zo hebben er personele wijzigingen plaatsgevonden en is het programma geherstructureerd. Het programma bestaat nu uit twee projecten, onder rechtstreekse aansturing van de gedelegeerd opdrachtgever, namelijk het project Ontwerp en Realisatie en het project Communicatie en Implementatie (later Acceptatie, Communicatie en Implementatie). Ook komt de interbestuurlijke stuurgroep frequenter bijeen en stuurt zij nadrukkelijker op de financiën en planning.⁹¹ Daarnaast worden voortgangsrapportages in een ander format opgeleverd, en wordt een nieuwe ‘integrale’ planning en begroting opgesteld. Daarbij wordt gerekend vanaf de besluitvorming in oktober 2013. Het budget dat daarbij beschikbaar is gesteld (een budgetplafond van €36 miljoen) geldt als uitgangspunt. De in de voorgaande jaren gerealiseerde €38 miljoen en het eerder vastgestelde projectbudget wordt niet meer opgenomen in de rapportages en begrotingen. Met elk van deze wijzigingen gaat het programma in het laatste kwartaal van 2013, onder de nieuwe naam oBRP, een nieuwe fase in die door velen wordt benoemd als een ‘doorstart’ van het programma.⁹²

Sturen op geld, tijd en functionaliteit

- 2.4.2 De stuurgroep heeft ten doel gesteld om te sturen op achtereenvolgens geld, tijd en functionaliteit. In de eerste paar maanden van 2014 blijkt dat ingewikkeld te zijn. Een conceptbegroting die in december 2013 met de stuurgroep wordt gedeeld, blijft weliswaar binnen het budgetplafond dat

⁹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2013). Van: gedelegeerd opdrachtgever. Aan: stuurgroep mGBA. *Notitie Besturingsmodel*. 12 december 2013. | Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)*. *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 16 april 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27 859, nr. 70.

⁹² Diverse respondenten hebben de besluitvorming naar aanleiding van de rapporten van Gartner benoemd als een moment van ‘doorstarten’.

naar aanleiding van Gartner is benoemd, maar laat zien dat de reserveringen voor 'requirements instability' en onzekerheid met die begroting al volledig zouden zijn opgesoupeerd.⁹³ De stuurgroep geeft daarom de opdracht mee aan het programma om met bezuinigingsvoorstellen te komen die ruimte geven van circa €6 à 7 miljoen. De zoektocht naar bezuinigingsmogelijkheden is echter ingewikkeld, omdat functionaliteiten moeten worden beperkt die voor de vertegenwoordigers in de stuurgroep wel van belang worden geacht. Daarnaast kaart de projectleider aan dat kernspelers uit zijn teams veel tijd kwijt zijn aan werkzaamheden voor begrotingen, planningen en het beantwoorden van vragen/zoeken naar bezuinigingsvoorstellen en zich beperkt kunnen bezig houden met het ontwikkelen van de ICT-voorzieningen, waardoor de ontwikkelteams zonder werk dreigen te komen zitten. Hij doet dan ook de dringende oproep aan de leden van de stuurgroep om het project "aan het werk te laten gaan". Het programma krijgt na deze oproep de opdracht gewoon aan het werk te gaan, en de gedelegeerd opdrachtgever krijgt meer tijd om financiële ruimte te zoeken.⁹⁴

- 2.4.3 Er is bij alle betrokkenen besef dat met de huidige conceptbegroting te veel financieel risico wordt gelopen, en dat bezuinigingen noodzakelijk zijn. In welke functionaliteiten gesneden kan worden, blijft echter een ingewikkeld discussiepunt waarover men het niet zomaar eens wordt. Zo constateert de Commissie Financiële Programma Controle (CFPC) dat de stuurgroep het adagium dat zij primair op geld stuurt, niet waarmaakt. Er is geen forse vermindering van functionaliteit tot stand gekomen, en dus geen additioneel budget vrijgekomen. De CFPC spreekt een voorkeur uit voor het daadwerkelijk snijden in functionaliteit, om daarmee alsnog afdoende (afgestemde) besparingsopties in kaart te brengen zodat in maart 2014 een programmabegroting binnen het budgetplafond kan worden vastgesteld. Mocht dat niet haalbaar blijken, adviseert de CFPC om over te gaan tot het bevriezen van functionaliteiten, zoals in een separate notitie door de gedelegeerd opdrachtgever is voorgesteld. Verder adviseert de CFPC om, indien het niet lukt om in maart een begroting op te stellen met voldoende ruimte, automatisch het scenario in werking te stellen waarbij het project Ontwerp en Realisatie overgaat op het realiseren van een gemoderniseerde Basisregistratie Personen met daarin niet meer en niet minder dan de

⁹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mGBA (2013). *Planning-begroting mGBA (tussenstand)*. 19 december 2013.

⁹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag stuurgroep OBPR*. 24 januari 2014.

wettelijk vereiste functionaliteit, om alsnog binnen het budgetplafond te blijven. Voor nieuwe functionaliteiten zou de regel toegepast moeten worden ‘geen nieuwe functionaliteit zonder nieuw geld’, zodat de stuurgroep kan blijven sturen op realisatie binnen het budgetplafond.⁹⁵

Afbakening van scope, functionaliteiten en wijzigingsverzoeken

- 2.4.4 In navolging van de afspraken die bij de doorstart zijn gemaakt, wordt in de eerste maanden na de doorstart gewerkt aan heldere afbakening van het programma op het gebied van scope, functionaliteiten en technische specificaties. In december 2013 wordt de scope van het programma vastgesteld. De documenten ‘Scope’, ‘BRP omvang’ en ‘Migratie omvang’ bevatten de scope van de BRP, met de door Gartner opgestelde functiepuntenstellingen. Met de vaststelling van deze documenten fixeert de stuurgroep de functionele scope van het programma op de door Gartner getelde functies en functiepunten.⁹⁶
- 2.4.5 Op 6 januari 2014 treedt de Wet BRP in werking, waardoor een aantal wijzigingen moet worden doorgevoerd in de gegevensset. Een uitwerking hiervan is de notitie ‘Ontwerpaspecten 4’ (ofwel: notitie ‘Gegevensset Basisregistratie Personen’). Het betreft een wijzigingsverzoek (201404) met een groot aantal wijzigingen in zowel de naamgeving van de gegevensset als de structuur van het gegevensmodel, om deze te laten aansluiten op de wet- en regelgeving BRP. Daarmee heeft de wijziging voor het project O&R een verplichtend karakter. Het niet doorvoeren van de wijziging zou betekenen dat niet wordt voldaan aan de wet. In januari 2014 stemt de stuurgroep in met Ontwerpaspecten deel 4, 5 en 6.⁹⁷ In een notitie wordt de impact van de wijziging op het project O&R uiteengezet. De kosten die ermee gemoeid zijn, bedragen ruim €700.000.⁹⁸ De gedelegeerd opdrachtgever benadrukt in de stuurgroep van maart 2014 dat de impact bijzonder groot is door de doorwerking van de wijzigingen in de gegevens-

⁹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Memo. Advies CFPC aan stuurgroep OBRP*. 25 februari 2014.

⁹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Aanbiedingsformulier agendapunt 3.1. Begroting, planning en functionaliteit*. T.b.v. stuurgroep 19 december 2013; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Verslag stuurgroep OBRP*. 19 december 2013.

⁹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag stuurgroep OBRP*. 24 januari 2014.

⁹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Notitie. Impact wv 201404 Ontwerpaspecten 4 op project O&R*. 20 maart 2014.

set in alle onderdelen van de voorziening die worden ontwikkeld. De gedelegeerd opdrachtgever benadrukt daarom zijn 'stellige overtuiging' dat er geen wijzigingen in het gegevensmodel meer mogen komen.⁹⁹

- 2.4.6 Ook de discussie over welke functionaliteiten wel of niet tot de scope van het programma behoren, is een belangrijk onderwerp in de eerste maanden van 2014, in combinatie met het proces om tot een nieuwe begroting en integrale planning te komen. De discussie wordt in februari 2014 beslecht door een deel van de functionaliteiten te 'bevriezen'. Dat betekent niet dat de onderdelen uit de scope worden gehaald, maar ze worden voorlopig naar achteren geschoven en in de 'vrieskist' geplaatst. Deze bevroren functionaliteiten worden op een later moment mogelijk alsnog ontwikkeld, als blijkt dat er voldoende budgettaire ruimte is. De besparingen die hiermee gemoeid zijn, worden opgenomen in de reservering voor 'requirements instability'.¹⁰⁰ De stuurgroep stemt in met de hiervoor uitgewerkte voorstellen en spreekt af medio 2015 te bezien hoe wordt omgegaan met functionaliteiten die nu in de vrieskist worden geplaatst. Alle partijen hebben de ambitie om uiteindelijk de volledige functionaliteit te realiseren. Verbetering van de productiviteit van het project zou bijvoorbeeld tot extra financiële ruimte kunnen leiden, of als er op basis van andere trajecten extra middelen beschikbaar komen, kunnen functionaliteiten mogelijk alsnog worden gerealiseerd.¹⁰¹ Het overzicht van functionaliteiten 'in de vrieskist' wordt vastgelegd in de stuurgroep van maart 2014, waarmee de scope van het programma definitief wordt.¹⁰²
- 2.4.7 Dat betekent echter niet dat er helemaal geen wijzigingen meer plaatsvinden. In mei 2014 stemt de stuurgroep in met twee wijzigingsverzoeken die consequenties hebben voor zowel het GBA-systeem als de BRP. Het gaat hier om twee wijzigingen die in 2013 al zijn aangekondigd: een wijziging in het Logisch Ontwerp 3.9 'geen vreemde nationaliteit naast Nederlander-schap' (201303), en de 'Wijzigingen Burgerlijk Wetboek 1 april 2014' (o.a.

⁹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag stuurgroep OBPR*. 27 maart 2014.

¹⁰⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). Van: gedelegeerd opdrachtgever OBRP Aan: Stuurgroep OBRP. *Notitie. Stand van zaken planning en begroting*. 19 februari 2014.

¹⁰¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag. Stuurgroep Operatie BRP*. 27 februari 2014.

¹⁰² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag. Stuurgroep Operatie BRP*. 28 maart 2014.

lesbisch ouderschap) (nr. 201318).¹⁰³ Voor beide wijzigingsverzoeken geldt de afspraak die in 2013 bij de ‘doorstart’ werd gemaakt: de inbrenger betaalt. Het wijzigingsverzoek 201303 wordt uitgevoerd op verzoek van het ministerie van BZK, en het wijzigingsverzoek 201318 op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). De extra kosten worden bij deze ministeries in rekening gebracht. In een notitie waarin de impact van deze wijzigingsvoorstellen wordt toegelicht, benadrukt het programma OBRP dat deze wijzigingen, na de wijziging ‘Ontwerpaspecten 4’, weer twee wijzigingen ‘van buiten het programma’ betreffen met significante impact op het werk van de ontwikkelteams van het project O&R, en daarmee op de doorlooptijd en kosten van het programma. Het projectteam doet daarom het verzoek aan de stuurgroep om het maximale te doen om gedurende de ontwikkelfase en de duale periode wijzigingen van buitenaf zoveel mogelijk te voorkomen.¹⁰⁴

Vaststelling van nieuwe begroting en planning

- 2.4.8 De zoektocht naar besparingsmogelijkheden en het bevrozen van de functionaliteiten leidt tot de vaststelling van een nieuwe meerjarenbegroting en een integrale planning in maart (vaststelling begroting) en mei 2014 (vaststelling integrale planning en aanpassing begroting). De meerjarenbegroting bedraagt een totaal van €32,7 miljoen, voor de periode van oktober 2013 tot en met 2018. De ruimte voor ‘requirements instability’ bedraagt hierin circa €1 miljoen. Hiermee valt de begroting binnen het budgetplafond (€36 miljoen). Er is tevens een budget van €4 miljoen beschikbaar gesteld uit het Schommelfonds voor onvoorziene kosten.¹⁰⁵
- 2.4.9 De integrale planning laat zien dat de Operatie BRP ongeveer vier maanden later gereed is dan is gemeld in de brief aan de Kamer van oktober 2013. Afronding van de ontwikkeling van de ICT-systemen werd door Gartner geschat niet eerder dan eind 2016 te zijn, maar verschuift in de nieuwe planning naar het eerste kwartaal van 2017, waardoor ook de aansluitfase

¹⁰³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag. Stuurgroep Operatie BRP*. 27 mei 2014.

¹⁰⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Notitie. Impact wv 201303 en 201318 op project O&R*. 12 mei 2014.

¹⁰⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Integrale begroting OBRP*. Versie 20 maart 2014; *Integrale begroting OBRP*. Versie 13 mei 2014; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag. Stuurgroep Operatie BRP*. 28 maart 2014.

pas later kan starten en de einddatum eveneens met vier maanden zou opschuiven. Het programma stelt echter voor de einddatum wel op 31 december 2018 te handhaven, gelet op de mogelijke optimalisatie en de onzekerheid die in zijn algemeenheid geldt voor de zaken die ruim twee jaar verder in de tijd liggen. De planning voor 2014 is krap, maar voor 2015 en met name 2016 nog niet zeer gedetailleerd, waardoor er mogelijkheden lijken te zijn om de vier maanden in te halen, zo stelt het programma. De stuurgroep stemt in met deze planning, en met behoud van de einddatum op 31 december 2018. Afgesproken wordt dat het programma medio 2015, wanneer ook de functionaliteiten in de vrieskist opnieuw tegen het licht worden gehouden, met een geactualiseerde (geoptimaliseerde) planning en bijhorende begroting komt.¹⁰⁶

- 2.4.10 In april 2014 informeert de minister de Tweede Kamer per brief over de voortgang van het programma, samen met een voortgangsrapportage over de periode oktober 2013 – maart 2014. Op basis van deze voortgangsrapportage concludeert de minister dat het programma na een moeilijke periode weer op de goede weg is door krachtige sturing, gecombineerd met heldere afbakening van wat er gebouwd moet worden en inzet en betrokkenheid van alle stakeholders. “Een periode waarin het herstructureren van het programma, het bijstellen van het ontwerp en opstellen van de planning en begroting veel inspanning kostte, is achter de rug. De realisatie van de voorzieningen kan nu op volle kracht doorgaan.”, zo besluit de minister zijn brief.¹⁰⁷

Inrichting Quality Assurance (QA)

- 2.4.11 Vanaf 2014 wordt ook de ‘Quality Assurance’ (QA) op het programma ingericht, mede naar aanleiding van de constatering van Gartner dat het aan onafhankelijke Quality Assurance voor de opdrachtgever ontbreekt, om de voortgang en kwaliteit van het programma te borgen. In de brief aan de Tweede Kamer van 28 oktober 2013 kondigde de minister aan dat

¹⁰⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Integraal planningsoverzicht OBRP*. 15 mei 2015; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Notitie Roadmap OBRP*. 14 mei 2014; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Aanbiedingsformulier agendapunt 4. Roadmap Operatie BRP*. T.b.v. stuurgroep 27 mei 2014. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag stuurgroep OBRP*. 27 mei 2014.

¹⁰⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 16 april 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27 859, nr. 70.

er “onder aansturing van de gedelegeerd opdrachtgever Quality Assurance wordt ingericht en de productiviteit van het programma stelselmatig onafhankelijk zal worden gemeten”. De offerteaanvraag hiervoor wordt uitgezet in januari 2014. Het doel van de offerte-uitvraag is het inrichten en uitvoeren van de QA op het ontwikkeltraject (project Ontwerp & Realisatie) en het project Implementatie van het programma mGBA. De inrichting van de QA bestaat uit 4 onderdelen, namelijk: 1. Kwaliteitsraamwerk, 2. Code review en architectuur review, 3. Security testen/penetratietesten, en 4. Diverse werkzaamheden in het kader van de QA.¹⁰⁸ Na een aanbestedingstraject worden adviesbureaus KPMG en PBLQ HEC geselecteerd voor respectievelijk periodieke toetsing op kwaliteit van de software (onderdeel 2, KPMG) en kwaliteit van projectbeheersing (PBLQ HEC). PBLQ HEC bracht een offerte uit voor alle vier de onderdelen van de QA, samen met de partijen TNO en SIG (onderdeel 2) en FOX-IT (onderdeel 3), maar wordt uiteindelijk alleen geselecteerd voor onderdeel 1 en 4.¹⁰⁹

- 2.4.12 In juni 2014 verschijnt het eerste deelrapport van een initiële review van PBLQ HEC. Deze review is gericht op strategische besturingsthema's vanuit de aspecten rollen en verantwoordelijkheden, visie en leiderschap, besturing, management en stakeholdersmanagement. PBLQ HEC constateert dat de oBRP een stevige slag heeft gemaakt waar het gaat om het vormgeven van de operatie in de komende jaren, met de aanstelling van een programmadirecteur, maandelijkse stuurgroep vergaderingen t.b.v. de borging op bestuurlijk niveau, stevige afbakening van de scope binnen het budget, en focus op zowel het bouwproject als op het betrekken van de toekomstig beheerder. PBLQ HEC schrijft: “De contouren van ‘de olifant’ tekenen zich meer dan duidelijk af.”. Wel is er echter nog een aantal zaken die expliciete aandacht verdient, voor de olifant ook daadwerkelijk stukje voor stukje gegeten kan worden. Er worden onder meer aanbevelingen gedaan over het betrekken van vertegenwoordigende partijen van afnemers, over het sturen binnen financiële kaders, en over de noodzaak om de bouwteams, die bepalend zijn voor het succes van het ontwikkelproces, ‘gewoon’ hun werk te laten doen en niet te veel te belasten met bestuurlijke vraagstukken en programmatische afwegingen. Ook wijst PBLQ HEC in dit eerste rapport over onduidelijkheden die nog bestaan over de rol van de stuurgroep en het gedeelde opdrachtgeverschap tussen het

¹⁰⁸ *Offerte aanvraagformulier strategisch ICT maatwerkadvies.*

¹⁰⁹ PBLQ HEC, TNO, SIG, FOX-IT (2014). *Offerte Kwaliteitsborging programma mGBA*. 12 februari 2014. | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Gunning QA*. Den Haag, 3 juni 2014.

ministerie van BZK en de VNG. Het beleggen van opdrachtgeverschap bij meerdere organisaties blijft volgens de onderzoekers – ondanks de onderscheiden verantwoordelijkheden – een ingewikkeld construct. Zowel de beide opdrachtgevers als de gedelegeerd opdrachtgever spelen een cruciale rol om dit in goede banen te leiden. Maar ook de rol van de gedelegeerd opdrachtgever noemt PBLQ HEC ingewikkeld, omdat deze ook taken vervult die bij de rol van een programmamanager behoren. Omdat er naast de gedelegeerd opdrachtgever géén programmamanager is aangesteld, bestaat het risico dat de gedelegeerd opdrachtgever de neiging kan hebben om in de rol van programmamanager te schieten. Het wordt daarom aanbevolen dat de stuurgroep eens per half jaar evalueert of er op dat moment redenen zijn om de verantwoordelijkheden van de gedelegeerd opdrachtgever en de taken van een programmamanager te scheiden.¹¹⁰

- 2.4.13 Het tweede deelrapport van PBLQ HEC volgt in juli 2014 en richt zich op de aspecten van tactische en operationele besturing van het programma. De beoordeling van PBLQ HEC langs de lijnen van de methodiek MSP (Managing Successful Programmes) resulteert in een voldoende, met één uitzondering wat betreft het risicomanagement. Geconstateerd wordt dat er op het niveau van de stuurgroep risico's niet worden geïdentificeerd en besproken. Er wordt dan ook geadviseerd om voor de stuurgroep een eigen risico-overzicht te maken (het overzicht is er wel voor en door de projectleider) waarop de dreigingen van buiten het programma worden uitgewerkt en die in elke vergadering behandeld kunnen worden.¹¹¹ In een afrondende rapportage van de initiële QA-review enkele maanden later concludeert PBLQ HEC dat het merendeel van de aanbevelingen adequaat zijn opgevolgd. Dit leidt tot de conclusie dat het programma kwaliteit hoog in het vaandel heeft staan en de aanbevelingen uit de audits in verbeteringen heeft omgezet.¹¹² Vanaf 2015 volgen in het kader van de QA-review periodiek brieven van PBLQ HEC gericht aan de ambtelijk opdrachtgever OBRP (dgbw BZK).

¹¹⁰ PBLQ HEC (2014). *Assurance rapportage Initiële review programma Operatie BRP – deelrapport 1A*. 5 juni 2014.

¹¹¹ PBLQ HEC (2014). *Assurance rapportage Initiële review programma Operatie BRP – deelrapport 1B*. 14 juli 2014.

¹¹² PBLQ HEC (2014). Van: PBLQ HEC. Aan: gedelegeerd opdrachtgever OBRP. *Afronding Initiële review QA Operatie BRP*. 11 november 2014.

2.4.14 De eerste review van KPMG op de kwaliteitsmaatregelen binnen de Operatie BRP ten behoeve van de softwarekwaliteit verschijnt in september 2014. Op basis van een analyse van de broncode, van de kwaliteitsmaatregelen, documentatiestudie en interviews met ontwikkelaars heeft KPMG zowel de BRP software als migratiesoftware beoordeeld. In het onderzoek zijn de daadwerkelijke producten van software ontwikkeling (broncode en documentatie) getoetst aan de aspecten Onderhoudbaarheid, Betrouwbaarheid en Veiligheid van de ISO 25010 Standaard. Uit het onderzoek komt naar voren dat de genomen kwaliteitsmaatregelen afdoende faciliteiten bieden om de kwaliteit van de code te monitoren en te verbeteren. Wel zijn er over de softwarekwaliteit een aantal bevindingen gedaan, die KPMG adviseert op te lossen. KPMG constateert onder meer dat de documentatie van de BRP software zeer beperkt beschikbaar is. Ook bevat de code rond het datamodel een aantal bevindingen over de complexiteit, cyclische afhankelijkheden en code duplicatie, wat een beperking vormt voor de onderhoudbaarheid van de code. KPMG schrijft te hebben begrepen dat een belangrijk deel van de code rond het datamodel is gegenereerd met behulp van een codegenerator. Het uitgangspunt dat de generatoren niet worden overgedragen aan beheer, betekent dat het onderhoud aan de broncode van het datamodel handmatig uitgevoerd dient te worden, waarmee hoge eisen worden gesteld aan de onderhoudbaarheid van de code. KPMG concludeert onder meer dat er, om de onderhoudbaarheid en betrouwbaarheid van de broncode te verbeteren, geïnvesteerd dient te worden in het ontwikkelen van systeemdokumentatie en het oplossen van bevindingen. Specifiek dient er ook een keuze gemaakt te worden voor het opleveren van de code rond het datamodel, of het opleveren van de verbeterde generatoren hiervan. Tot slot wordt opgemerkt, hoewel buiten de scope van de opdracht, dat er een zaak is opgemerkt die succesvolle afronding van de Operatie BRP kan belemmeren. KPMG wijst erop dat de functionele en niet-functionele eisen nog niet volledig zijn afgestemd, en ziet hierin een belangrijk projectrisico voor het goed en tijdig afronden van het systeem.¹¹³

2.4.15 In reactie op de eerste review op de software kwaliteit geeft het programma-team weer hoe opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van KPMG. Zo zal er onder meer een normenkader voor kwaliteitsdoelstellingen voor de codekwaliteit worden opgesteld en is het programma voornemens de documentatie te verbeteren. Over de opmerking betreffende de generato-

¹¹³ KPMG (2014). *Software review BRP*. 11 september 2014.

ren schrijft het programma dat er een afweging gemaakt zal worden tussen aanpassing van de generatoren en handmatige aanpassing van de code voor het datamodel. De uitkomst daarvan wordt vastgelegd in de volgende voortgangsrapportage. Mocht het project besluiten de generatoren aan te passen, dan zal overleg plaatsvinden met het Agentschap BPR over de wenselijkheid van generatoren over te dragen aan beheer. Als dat niet wenselijk is, zal het project alleen de code van het data model overdragen. In beide gevallen voldoet de code aan het voorgenoemde normenkader.¹¹⁴

- 2.4.16 Zowel PBLQ als KPMG blijven vanaf 2014 tot en met 2017 periodiek reviews uitvoeren op respectievelijk de programmasturing en softwarekwaliteit. Deze rapportages worden steeds voorzien van een inhoudelijke reactie van de gedelegeerd opdrachtgever en besproken in de stuurgroep.

Het programma boekt resultaten, maar de lucht is uit de planning

- 2.4.17 De stappen die in 2014 zijn gezet om de aansturing en uitvoering van het programma te verbeteren, leiden in de daaropvolgende maanden tot een doorontwikkeling in het programma, zo blijkt uit de voortgangsrapportages. In september stuurt de minister van BZK een brief en de tweede voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer. Hij schrijft dat de ontwikkeling van de BRP volgens planning verloopt, en dat de besturing van het programma volgens strak regime verloopt. De interbestuurlijke stuurgroep komt regelmatig bijeen en stuurt nadrukkelijk op financiën en planning. De minister oordeelt dat het programma op de goede weg is.¹¹⁵ De bijgevoegde voortgangsrapportage onderschrijft dat beeld. De werkzaamheden en oplevering van resultaten zijn volgens planning verlopen. De rapportage geeft weer welke voortgang is geboekt met de ontwikkeling van de ICT-voorzieningen, de acceptatie van de ICT-voorzieningen, de voortgang in communicatie en implementatie en geeft een overzicht van de resultaten die zijn gerealiseerd en software(onderdelen) die (gereed en getest) is opgeleverd.¹¹⁶

¹¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). Van: project-leider O&R. Aan: Stuurgroep OBRP. *Reactie op aanbevelingen KPMG*. 11 september 2014.

¹¹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 19 september 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27 859, nr. 72.

¹¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Voortgangsrapportage Operatie BRP – Rapportageperiode maart – 1 september 2014*. Bijlage bij 27 859, nr. 72.

2.4.18 In de zomer van 2014 komt er in het programmateam een tegenvaller aan het licht. Er blijkt dat enkele onderdelen van het project O&R die per januari 2014 als ‘gereed’ waren aangemerkt, niet gereed zijn. Op het moment van uitvoering van het onderzoek waren ze dat wel, onder de toen geldende specificaties. Maar doordat er inmiddels specificaties zijn aangevuld en gedetailleerder zijn (onder meer door het vaststellen van de notitie Ontwerpaspecten en de inmiddels genomen technische ontwerpbeslissingen), behoeft de code aanpassing. Deze tegenvaller wordt in de stuurgroep van juli 2014 besproken, en nader geanalyseerd voor de stuurgroep van september.¹¹⁷ Daartegenover staat dat er ook meevallers zijn en er op onderdelen sneller wordt opgeleverd dan verwacht. Uit de maandrapportage van augustus 2014 blijkt dat de activiteiten van het project Ontwerp en Realisatie weliswaar allemaal volgens planning zijn verricht, maar dat een analyse van meevallers en tegenvallers resulteert in een extra benodigd budget van €897.333.¹¹⁸ Deze maandrapportage en de daarin vermelde tegenvaller zijn geagendeerd voor de stuurgroep van 18 september 2014. In deze bijeenkomst besluit de stuurgroep deze tegenvallers te accepteren en het benodigde budget hiervoor ten laste te brengen van de post voor ‘requirements instability’, die hiermee vrijwel volledig is opgebruikt.¹¹⁹

2.4.19 In januari 2015 verschijnt een oordeel van de CIO BZK over de Operatie BRP. Het betreft het CIO-oordeel over het jaar 2014, waarin de herijking van de OBRP zijn beslag kreeg. De CIO BZK is van mening dat een aantal goede punten is opgepakt sinds de herijking. Zo zijn onder meer het programma-management en de sturing verbeterd. Desalniettemin blijft de Operatie BRP een complex en risicovol programma, dat nog grote uitdagingen voor de boeg heeft. De CIO BZK formuleert vervolgens een aantal adviezen. Zo benadrukt de CIO BZK het belang om ‘het hek’ om het programma te bewaken en vast te houden aan de scope. De scope en functionaliteit moeten zo sober als mogelijk worden ingericht, in de wetenschap dat dit altijd uitgebreid kan worden. Ook adviseert de CIO BZK te zorgen voor een meer substantiële post onvoorzien dan op dit moment voor handen is, zodat niet bij iedere vorm van uitloop een stuurgroepbesluit over de

¹¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Verslag stuurgroep Operatie BRP*. 17 juli 2014.

¹¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). *Maandrapportage augustus 2014*. 18 september 2014.

¹¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Verslag stuurgroep Operatie BRP*. 18 september 2014.

dekking noodzakelijk is. Ook is het van belang zo snel mogelijk aantoonbaar commitment van afnemers te krijgen. Het oordeel van de CIO BZK luidt: “Het programma Operatie BRP kan het beste worden voortgezet op de huidige (verbeterde) wijze, met inachtneming van de benoemde adviezen.”¹²⁰

- 2.4.20 In de beginmaanden van 2015 werkt het programmateam ook zelf aan een evaluatie van het programma, de planning en begroting, zoals ook werd afgesproken bij de vaststelling van de planning en begroting medio 2014, waarbij de einddatum van de OBRP (ondanks vier maanden vertraging) gehandhaafd bleef op 31 december 2018. Het doel van deze evaluatie is om de ervaringen en inzichten die zijn opgedaan sinds oktober 2013 te toetsen aan de parameters en berekeningen die ten grondslag lagen aan de planning en begroting, en deze te actualiseren en optimaliseren.¹²¹ De uitkomsten van de evaluatie en actualisatie worden in maart 2015 aan de stuurgroep voorgelegd. De conclusie hieruit luidt dat het niet mogelijk is om de ontwikkelplanning te optimaliseren op een manier dat het project toch 31 december 2018 kan worden afgerond.¹²² De constatering is dat alle rek inmiddels uit de planning is, en dat nieuwe wijzigingen naar verwachting tot uitloop in de planning zullen leiden. De ‘slack’ die in de planning zat is inmiddels opgebruikt, doordat doorgevoerde wijzigingen in de afgelopen periode niet hebben geleid tot wijzigingen in de doorlooptijd. Dit zal leiden tot latere aansluiting van gemeenten en afnemers, maar onduidelijk is nog wanneer de aansluiting kan plaatsvinden. De planning voor 2015 is wel geactualiseerd, maar voor de jaren erop volgend alleen op hoofdlijnen vastgesteld. Verder wordt duidelijk dat voor de begroting van 2016 voor het project O&R €2,4 miljoen extra budget nodig is. Ook is er €127.000 aan aanvullende budget nodig voor de bekostiging van de impact van de wijzigingen op het Logisch Ontwerp 3.9, als gevolg van het besluit tot stopzetten van de bijhouding van een vreemde nationaliteit naast het Nederlanderschap. De kosten hiervan moeten worden betaald door de

¹²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, CIO BZK (2015). *CIO-oordeel Operatie BRP*. 14 januari 2015.

¹²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2014). Van: gedelegeerd opdrachtgever en projectleider O&R. Aan: stuurgroep OBRP. *Notitie uitgangspunten evaluatie*. 10 december 2014.

¹²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2015). Van: gedelegeerd opdrachtgever. Aan: stuurgroep OBRP. *Actualisatie planning en begroting*. 18 maart 2015.

veroorzaker: BZK.¹²³ De integrale begroting komt op een totaal van €35,8 miljoen.¹²⁴

- 2.4.21 In april 2015 informeert de minister van BZK de Tweede Kamer over de voortgang van het programma, met een derde voortgangsrapportage (over de periode september 2014 – mei 2015). Hij schrijft dat het programma in deze periode al zijn mijlpalen heeft behaald, en binnen het beschikbare budget blijft. Daarnaast is echter ook gebleken dat er weinig tot geen lucht meer in de planning van het ontwikkeltraject zit, als gevolg van enkele tegenvallers en wijzigingen in de scope, die in de bijgevoegde voortgangsrapportage nader worden beschreven. Er zal rekening gehouden moeten worden met enige uitloop, schrijft de minister. De stuurgroep neemt diverse maatregelen om de risico's en onzekerheden in de planning te doen wegnemen. Zo zal het 'hek' rond het programma hoger worden opgetrokken, zodat het programma door kan gaan met de lijn die men nu te pakken heeft: het volgens planning opleveren van de verschillende onderdelen van de voorziening. Daarnaast zullen niet eerder dan bij een volgende periodieke evaluatie (eind 2015) nieuwe wijzigingen in de planning worden verwerkt, om het ontwikkelproces niet te verstoren. De komende periode zal worden gebruikt om onzekerheden in de planning voor 2016 en de daaropvolgende transitieperiode stapsgewijs weg te nemen. In de bij de Kamerbrief bijgevoegde voortgangsrapportage is weergegeven welke softwareproducten in de afgelopen periode zijn gerealiseerd en welke documentatie is vastgesteld.¹²⁵

¹²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2015). Van: gedelegeerd opdrachtgever. Aan: stuurgroep OBRP. *Actualisatie planning en begroting*. 18 maart 2015. | *Aanbiedingsformulier agendapunt 4. Planning en begroting*. Ten behoeve van stuurgroep 26 maart 2015.

¹²⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2015). *Integrale begroting Operatie BRP*. 19 maart 2015.

¹²⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)*. *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 23 april 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27 859, nr. 78. | *Rapportage Operatie BRP – Rapportageperiode september 2014 – maart 2015*. Bijlage bij 27 859 nr. 78.

Bureau ICT-Toetsing (BIT) onderzoekt Operatie BRP

- 2.4.22 In het najaar van 2015 buigt het Bureau ICT-Toetsing (BIT) zich over de Operatie BRP. Het BIT is opgericht naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie Elias die een parlementair onderzoek verrichtte naar grote ICT-projecten bij de Rijksoverheid. In oktober 2014 komt de Commissie met het eindrapport 'Grip op ICT', waarin wordt gesteld dat de Rijksoverheid een deel van de ICT-projecten niet op orde heeft en dat ICT-ambities niet worden waargemaakt. Inzicht in de kosten en baten, kennis van ICT-projecten en het projectmanagement schieten tekort.¹²⁶ De modernisering van de GBA, één van de zeven projecten die door de Commissie als casus werd meegenomen, is hier geen positieve uitzondering op.¹²⁷ Middels een brief aan de Tweede Kamer reageert de minister van BZK op het rapport van de Commissie Elias en schrijft hij over de mate waarin de huidige besturing en aanpak van de Operatie BRP in lijn zijn met de aanbevelingen van de commissie.¹²⁸
- 2.4.23 Een van de kernaanbevelingen van de Commissie Elias betreft het instellen van een Bureau ICT-Toetsing: een kleine, efficiënte en slagvaardige organisatie die alle Rijksprojecten met een ICT-component van boven de vijf miljoen moet toetsen bij aanvang, maar mogelijk ook tijdens de uitvoering van het project.¹²⁹ Deze aanbeveling wordt opgevolgd, en op 10 juli 2015 wordt het BIT ingesteld.¹³⁰

¹²⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*. Den Haag, 15 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 326 nr. 5.

¹²⁷ Een casusonderzoek naar de Modernisering GBA (mGBA) werd verricht door Policy Research.

¹²⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 6 maart 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27 859, nr. 77.

¹²⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Eindrapport*. Den Haag, 15 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 326, nr. 5.

¹³⁰ *Instellingsbesluit Tijdelijk Bureau ICT-Toetsing*. 10 juli 2015.

2.4.24 In de zomer van 2015 verricht het BIT diverse ‘pilottoetsen’, waaronder een toets naar de Operatie BRP. Het conceptrapport komt op 9 september 2015 beschikbaar,¹³¹ waarna het programma OBRP gelegenheid krijgt om te reageren op het conceptrapport van het BIT.¹³² Op 18 september 2015 verschijnt het definitieve BIT-advies. De eindconclusie luidt: *“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.”* Het programma is volgens het BIT nog onvoldoende transparant geweest naar de omgeving over kwetsbaarheden en onzekerheden in de planning. Mede daardoor is de omgeving onvoldoende terughoudend geweest met wijzigingen. Ook zijn uitvoerders en de beheerorganisatie nog onvoldoende voorbereid op hun rol. Het BIT benoemt expliciet vijf risico’s of onzekerheden die beter gemanaged moeten worden:

- A. Het programma wordt nog te veel geconfronteerd met wijzigingen vanuit de politiek, wat verstoringen oplevert en vertragingen en extra kosten. Het gaat dan bijvoorbeeld over wijzigingen waarvan de impact nog niet volledig is bepaald, zoals de aanpassing van LO3.9 en het Buitenlands Persoonsnummer);
- B. De incomplete planning leidt tot het beeld dat de Operatie BRP niet in control is;
- C. De complexiteit van delen van het ontwerp heeft een negatieve invloed op de realisatie van de BRP software, de beheerbaarheid en toekomstvastheid;
- D. Het beheer van de oplossing is niet tijdig geregeld. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens¹³³ (RvIG) weet volgens het BIT momenteel onvoldoende wat er op hen afkomt, en is pas recent dichterbij het realisatieteam betrokken;
- E. Onderschatting van de voorbereiding van de implementatie. Het BIT stelt dat besluiten over de implementatiefase te lang worden uitgesteld, dat de implementatiefase van twee jaar nog niet bevestigd is door gemeenten en afnemers en er nog geen volgorde is voor aansluiting op de BRP. Het BIT geeft aan te denken dat twee jaar voor de afsluiting aan de krappe kant is.

¹³¹ Bureau ICT-Toetsing (2015). *Concept BIT-advies OBRP*. Van: CIO Rijk. Aan: DGBK. 9 september 2015.

¹³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2015). *Feitelijke onjuistheden bij concept BIT-advies*. Geen datum.

¹³³ Voorheen het Agentschap BPR.

2.4.25 Op basis van de genoemde risico's, komt het BIT tot vier kernaanbevelingen (met daaraan verbonden concrete aanbevelingen):

1. Zorg ervoor dat het programma de nieuwe BRP zonder verdere verstoringen kan afmaken;
2. Wees transparant over de planning, inclusief de onzekerheden;
3. Betrek de beheerorganisatie intensief zodat kennis wordt opgebouwd en de acceptatie wordt vergroot;
4. Bereid de implementatieperiode goed voor en voorkom verrassingen in de planning.¹³⁴

2.4.26 In oktober 2015 wordt de minister van BZK door de dgBK (ambtelijk opdrachtgever OBRP) geïnformeerd over de conclusies van het BIT. Hij schrijft dat het BIT concludeert dat de Operatie BRP op basis van de huidige besturing en aanpak succesvol kan worden afgerond, mits een aantal onzekerheden en risico's beter worden gemanaged. De opdrachtgever merkt op dat de besturing en aanpak van het programma naar zijn mening cruciale randvoorwaarden zijn om de BRP op een gecontroleerde wijze te realiseren, en ervaart de hoofdconclusie van het BIT dan ook als een duidelijke steun in de rug voor de koers die de stuurgroep sinds oktober 2013 vaart. In het vervolg van de notitie zet de opdrachtgever zijn reactie op de constatering van het BIT uitvoerig uiteen en geeft hij aan op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen.¹³⁵

2.4.27 Middels een brief informeert de minister van BZK de Tweede Kamer op 26 oktober 2015 over de uitkomsten van de BIT-toets. Als bijlage bij de brief is behalve het BIT-advies ook de reactie van de opdrachtgever meegestuurd, die in een notitie per aanbeveling uiteenzet welke concrete maatregelen worden getroffen. Tevens wordt met de Kamerbrief de voortgangsrapportage over de periode april 2015 tot september 2015 met de Kamer gedeeld. De minister schrijft dat het programma in het afgelopen jaar opnieuw de geplande resultaten behaalt en binnen het budget werkt. Zo is onder meer onderdeel 3.1 (uit het BRP Opleverplan (BOP)) van de software ontworpen, gebouwd, getest en opgeleverd, zijn voor eerder opgeleverde onderdelen van de software de acceptatiestappen nagenoeg afgerond en zijn alle afnemers aangeschreven als start van de voorbereidingen op de transitiefase. De conclusies van het BIT beschouwt de minister als een ondersteuning voor de besturing en aanpak van het programma.

¹³⁴ Bureau ICT-Toetsing (2015). *BIT-advies Operatie BRP*. 18 september 2015.

¹³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). Van: opdrachtgever OBRP/dgBK. Aan: minister van BZK. Kopie aan: stuurgroep OBRP. *Reactie op BIT-advies over Operatie BRP*. 16 oktober 2015.

2.4.28 Uit de reactie van de opdrachtgever op het BIT-advies blijkt dat de genoemde risico's en onzekerheden worden herkend, en dat de aanbevelingen voor een groot deel al in uitvoering zijn. De minister constateert dat het oordeel van het BIT in lijn is met de oordelen die de CIO BZK over de Operatie BRP heeft gegeven. De CIO volgt de operatie voortdurend kritisch en bekijkt alle voortgangsrapportages. Ook de CIO benoemt de kwetsbaarheden en onzekerheden in de planning voor de komende fase en constateert dat de Operatie BRP een complex en risicovol programma blijft, maar dat het programmamanagement en de sturing op orde zijn gebracht na de herijking die in 2013 plaatsvond. De minister sluit zijn brief af met de opmerking dat het oordeel van het BIT strookt met zijn eigen beeld dat de huidige besturing en aanpak op orde zijn en het programma resultaat levert, maar dat het ook van belang blijft alert te blijven op de risico's. Hij sluit af: *“Bij voortzetting van deze aanpak ben ik er met het BIT van overtuigd dat het programma bouw en implementatie van de nieuwe voorzieningen voor de BRP succesvol gaat afronden. Operatie BRP is een lastig traject, maar het is een noodzakelijk investering om de ambities op het gebied van de e-overheid te kunnen waarmaken. Het biedt de technische vernieuwing waar gemeenten en afnemers al lange tijd naar uitkijken.”*¹³⁶

2.4.29 In een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 26 november 2015 geven de Kamerleden aan de reactie op het BIT-advies en de aanbeveling te defensief vinden. Ook zijn de Kamerleden van mening dat de toon niet strookt met de eerdere brief naar aanleiding van de voortgangsrapportage, waarin werd gemeld dat de lucht uit de planning is. De minister wordt gevraagd om voor alle vijf de aanbevelingen van het BIT met een inhoudelijke reactie te komen over de concrete stappen die gezet moeten worden. Deze uitgebreidere reactie volgt op 17 februari 2016, inclusief een gedetailleerde reactie van de gedelegeerd opdrachtgever OBRP bij de aanbevelingen van het BIT.¹³⁷

¹³⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 26 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 27 859, nr. 83.

¹³⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 17 februari 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 27 859, nr. 88; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dgBK (2016). Van: gedelegeerd opdrachtgever OBRP. Aan: dgBK/opdrachtgever OBRP. Kopie aan: Stuurgroep OBRP. *Bijgestelde reactie op BIT-advies over Operatie BRP (naar aanleiding van Algemeen Overleg op 26 november 2016)*. 11 januari 2016.

Openbaarmaking van de broncode

- 2.4.30 Parallel aan de ontwikkeling van de BRP speelt in deze periode ondertussen ook een kwestie rond de openbaarmaking van de broncode van de BRP. In een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 7 november 2013 heeft de minister van BZK toegezegd de broncode op verzoek te zullen vrijgeven. In juni 2015 vindt de eerste ronde van inzage plaats, onder voorwaarden. De Tweede Kamer wordt middels een brief in september 2015 geïnformeerd over de ervaringen die zijn opgedaan in deze eerste inzageronde. Op basis van de ervaringen en een uitgevoerde evaluatie door KPMG is besloten het vrijgeven van de broncode voort te zetten op de ingeslagen weg, met enkele aanpassingen.¹³⁸ De tweede inzageronde vindt plaats in maart 2016.

¹³⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 10 september 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 27 859, nr. 81.

Kernbesluiten Periode 3. 2014 – 2015. Doorstart als Operatie BRP

A. Integrale planning en begroting opgesteld

Datum: 27 maart 2014, 27 mei 2014

Wie: stuurgroep oBRP

Onderliggende documentatie:

- Notitie stand van zaken planning en begroting, 19 februari 2014 (programma oBRP);
- Advies CFPC aan stuurgroep oBRP, 25 februari 2014 (CFPC);
- Integrale begroting Operatie BRP, 20 maart 2014 (programma oBRP);
- Integrale begroting Operatie BRP, 13 mei 2014 (programma oBRP);
- Integraal planningsoverzicht oBRP, 15 mei 2015 (programma oBRP);
- Aanbiedingsformulier agendapunt 4 Roadmap Operatie BRP, 27 mei 2014 (programma oBRP);
- Verslagen stuurgroep, 27 maart en 27 mei 2014 (stuurgroep oBRP).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarenbegroting 2013 (Q4) - 2018	Totaal: €32,7 miljoen (dd. 27 mei 2014)
<i>O&O</i>	€27.464.165
<i>Communicatie en Implementatie</i>	€1.980.000
<i>Acceptatietesten</i>	€750.000
<i>QA</i>	€1.477.000
<i>Requirements instability</i>	€1.080.000
Post onvoorzien*	€4 miljoen
Toelichting	Dit betreft de begroting die ter kennisneming aan de stuurgroep is voorgelegd op 27 mei 2014. Hierin zijn besparingsopties verwerkt die in de begroting, vastgesteld op 27 maart, nog separaat werden weergegeven. *De minister meldt aan de Tweede Kamer dat er nog €4 miljoen beschikbaar is op de post onvoorzien.
Planning	De planning laat een vertraging van vier maanden zien, met afronding na het eerste kwartaal in 2019. De einddatum van de oBRP blijft echter gehandhaafd op 31 december 2018.

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 70. 16 april 2014;
- Voortgangsrapportage OBRP oktober 2013 – maart 2014 (bijlage bij 27 958 nr. 70).

B. Actualisatie planning en begroting

Datum: maart 2015

Wie: stuurgroep OBRP

Onderliggende documentatie:

- Notitie uitgangspunten evaluatie, 10 december 2014 (programma OBRP);
- Notitie evaluatie O&R (tussenrapportage), 15 januari 2015 (programma OBRP);
- Notitie actualisatie planning en begroting, 18 maart 2015 (programma OBRP);
- Hoofdpijnen planning 2015 O&R, 18 maart 2015 (programma OBRP);
- Actualisatie meerjarenbegroting OBRP, 19 maart 2015 (programma OBRP);
- Aanbiedingsformulier agendapunt 4. Planning en begroting, 26 maart 2015 (programma OBRP);
- Verslag stuurgroep OBRP, 26 maart 2015 (stuurgroep OBRP).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarenbegroting 2013 (Q4) - 2018	Totaal: €35,8 miljoen (dd. 26 maart 2015)
<i>O&R</i>	€31.678.969
<i>Communicatie en Implementatie</i>	€1.968.110
<i>Acceptatietesten</i>	€750.000
<i>QA</i>	1.477.000
<i>Requirements Instability*</i>	
Post onvoorzien*	€3,6 miljoen
Toelichting	<p>*De post requirements instability is niet meer opgenomen op de begroting, omdat deze eerder in september 2014 al werd opgebruikt na tegenvallers in het project O&R.</p> <p>*De uitname uit de post onvoorzien is gedaan i.v.m. de impact van 'ontwerpaspecten BRP deel 6' en de dienstencatalogus (september 2014) en een nadere analyse naar de derde automatische procedure voor het oplossen van inconsistenties in gerelateerde gegevens en i.v.m. het PVA specificaties StuF vertaler (november 2014).</p>
Planning	<p>De actualisatie van de planning wijst uit dat er in de ontwikkelplanning géén ruimte is gevonden voor versnelling om toch de einddatum van 31 december 2018 te halen. Onduidelijk is wanneer de aansluiting van afnemers en gemeenten kan starten. De planning voor 2015 wordt wel geactualiseerd, maar er wordt nog geen nieuwe einddatum genoemd. In de loop van 2015 moet meer inzicht ontstaan op het verdere verloop van het programma, alsmede op mogelijkheden om in de resterende periode tijd in te lopen.</p>

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 78. 23 april 2015.

2.5 Periode 4: 2016. Technologische ontwikkelingen

Vaststelling integrale planning en meerjarenbegroting

- 2.5.1 Zoals werd afgesproken bij de behandeling van de planning medio 2015, ligt begin 2016 een integrale planning ter besluitvorming voor in de stuurgroep oBRP, opgesteld door het programmateam. Deze integrale planning geeft inzicht in de afronding van de ontwikkeling van de BRP en de migratievoorzieningen, de acceptatie van opgeleverde producten, het in productie nemen van opgeleverde producten, tot en met het overzetten van gemeenten en afnemers op de LO3-koppelvlakken van de BRP en tot slot de transitie van gemeenten en afnemers van LO3- naar de BRP-koppelvlakken van de BRP. Daarmee beslaat de integrale planning meer dan alleen het ontwikkeltraject. Ook de acceptatie, in productienamen en transitie staan erin. Deze onderdelen maakten echter geen onderdeel uit van het doorlooptijd kader dat Gartner in 2013 opstelde, zo wordt gesteld in de notitie. Het gevolg hiervan is dat de doorlooptijd van het programma langer zal zijn dan het kader dat Gartner heeft geschetst. Daarnaast benadrukt de gedelegeerd opdrachtgever in de notitie dat de scope van het programma in de afgelopen twee jaren verder is uitgebreid, door onder meer het normenkader codekwaliteit, de ‘non functional requirements’, LO3.9, LO3.10 (gelimiteerd tot de functionaliteit ten behoeve van het Buitenlands Persoonsnummer) en de Wet voorkoming huwelijksdwang. Dergelijke uitbreidingen betekenen volgens het programmateam een toename van de hoeveelheid werk die het programma moet verrichten en leidt volgens het team tot een vergroting van de benodigde doorlooptijd.
- 2.5.2 De nieuwe integrale planning van de oBRP laat zien dat de ontwikkeling van de ICT-voorzieningen in het derde kwartaal van 2017 gereed zal zijn. Dit is negen maanden later dan waar eerder vanuit werd gegaan. De start van de transitieperiode waarbij gemeenten en afnemers kunnen aansluiten is beoogd op 15 mei 2018, en duurt twee jaar. Volledige afronding van de oBRP komt daarmee uit op medio 2020. In de notitie schrijft de gedelegeerd opdrachtgever over de integrale planning nog graag een algemene opmerking te maken. Hij stelt dat “de voorliggende planning (en daarop gebaseerde begroting) een planning is, en niet de uitkomst van het werpen van een blik in de glazen bol. Bij de uitvoering van het programma zullen zich hoe dan ook onverwachte dingen gaan voordoen, zoals het vertrek van ontwikkelaars of mee- en tegenvallers bij de realisatie van releases.” De gedelegeerd opdrachtgever benadrukt het belang die zaken tijdig in beeld

te krijgen en adequaat bij te sturen. Ook betreft de voorliggende integrale planning geen finale planning – die volgt later in 2016, als resterende onzekerheden zijn opgelost. De langere doorlooptijd van de OBRP heeft consequenties voor de begroting. De totale meerjarenbegroting bedraagt €42,2 miljoen.¹³⁹ De meerkosten van circa €8,6 miljoen worden deels ten laste gebracht van de post onvoorzien (€1,9 miljoen), en het resterende bedrag wordt gefinancierd vanuit de begroting van BZK.¹⁴⁰

- 2.5.3 Nu de begroting en de planning is aangepast, maakt de CIO BZK een nieuw oordeel op. De CIO BZK oordeelt dat het programmamanagement en de sturing van de Operatie BRP goed verlopen. De ophanden zijnde herijking, leidend tot een langere doorlooptijd en een hogere begroting, blijkt vooral het resultaat van de voorgeschiedenis van het programma en de vele onvoorziene wijzigingen die het programma moet doorvoeren. De CIO BZK schrijft verder dat de Operatie BRP een complex en risicovol programma blijft, dat nog grote uitdagingen voor de boeg heeft. De afgegeven nieuwe planning en begroting zijn ambitieus opgesteld. De CIO BZK adviseert deze defensiever op te stellen.¹⁴¹ Op 17 februari en 15 april 2016 wordt de Tweede Kamer middels een brief van de minister van BZK geïnformeerd over de stand van zaken betreffende de integrale planning en meerjarenbegroting.¹⁴²

Validatie van de business case

- 2.5.4 Mede naar aanleiding van de aanbeveling van het BIT om de toegevoegde waarde van de Operatie BRP te laten zien door de business case aan te passen op basis van de bijgestelde planning, is Capgemini Consulting gevraagd een toetsing op het batenmodel uit te voeren. In het onderzoek worden de eerder opgestelde business case uit 2008 en de herijking daarvan in 2011 getoetst op actualiteit en validiteit. In maart 2016 verschijnt het rapport van dit onderzoek. Capgemini Consulting concludeert

¹³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). Van: gedelegeerd opdrachtgever. Aan: stuurgroep OBRP. *Integrale planning*. 12 januari 2016.

¹⁴⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK (2016). Aan: Gebruikersoverleg BRP. *Memo. Operatie BRP: uitname uit post onvoorzien*. 9 mei 2016.

¹⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *CIO-oordeel Operatie BRP*. Den Haag, 11 februari 2016.

¹⁴² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 17 februari 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 27 859, nr. 88. | 15 april 2016, 27 859, nr. 91.

dat het batenmodel in stand kan blijven: de baten zoals geïdentificeerd in 2008 en 2011 blijven grotendeels overeind in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin. Ook de doelstellingen van het programma zijn nog steeds van kracht. Wel is de timing van de baten gewijzigd door de uitloop van het programma en uitbreiding van de werkzaamheden. Een deel van de baten is door de invoering van de GBA-V Full Service al gerealiseerd. De totale baten worden net als in 2011 begroot op ongeveer €40 miljoen per jaar. Verder stellen de onderzoekers dat de kwalitatieve baten in belang zijn toegenomen: ‘het maatschappelijk belang van real-time, 24/7 gegevens kunnen opvragen en verwerken die van hoge kwaliteit zijn is in de afgelopen jaren alleen maar groter geworden.’¹⁴³ De rapportage wordt door de stuurgroep op 9 maart 2016 formeel vastgesteld.¹⁴⁴

Refactoring van de broncode

- 2.5.5 In het eerste half jaar van 2016 bereidt het programmteam een ‘refactor’ van de broncode voor, zo blijkt uit een van de herhaalonderzoeken naar de softwarekwaliteit van KPMG. In de maandrapportage over januari 2016 wordt de uitvoering van een refactor in de zomer van 2016 benoemd: “In overleg met de gedelegeerd opdrachtgever is besloten om in release C (juni 2016) ook een refactor uit te voeren, het aantal generatoren wordt teruggebracht, ook bedoeld om aan performance eisen te kunnen voldoen.”¹⁴⁵ In de stuurgroep van mei 2016 geeft de gedelegeerd opdrachtgever aan (zoals ook in de voortgangsrapportage van april werd gemeld) dat het ontwikkelteam problemen in het Java-model op het spoor is gekomen. Het programma maakt gebruik van een Java-model dat bestaat uit drie generieke bouwstenen (‘legoblokjes’) voor de bouw van de BRP, te weten: bouwstenen voor de database, voor de berichten, en voor het aantal bewerkingen. Voor ieder type bouwstenen maakt het programma gebruik van een generator. “Analyse door software-architecten heeft uitgewezen dat het onderdeel ‘bewerkingen’ problemen geeft, voortkomend uit het feit dat de bouwstenen niet uniform genoeg zijn. De architecten achten het noodzakelijk dat aanpassingen worden gedaan, zodat er meer gestandaardiseerde ‘legoblokjes’ ontstaan, waarmee de code inzichtelijker wordt en beter aansluit op wat in de Java-wereld gebruikelijk is. De bijbe-

¹⁴³ Capgemini Consulting (2016). *Operatie Basisregistratie Personen Validatie Batenmodel*. 9 maart 2016.

¹⁴⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). *Verslag stuurgroep Operatie BRP*. 9 maart 2016.

¹⁴⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). *Maandrapportage OBRP. Januari 2016*. 18 februari 2016.

horende generator wordt uitgefaseerd.”, zo wordt vermeld in het verslag van de stuurgroep van mei 2016. De gedelegeerd opdrachtgever geeft aan dat hij over deze materie indringend heeft overlegd met de projectleider. “Het dilemma is dat er geen volledige zekerheid is dat doorbouwen met de huidige bouwstenen tot (grotere) problemen gaat leiden, en tegelijkertijd is er ook geen zekerheid dat aanpassing van de bouwstenen die problemen voorkomt”. De gedelegeerd opdrachtgever geeft aan dat voorlopig groen licht is gegeven om het Java-model aan te passen. De argumenten hiervoor zijn de verwachte positieve effecten op de omvang en inzichtelijkheid van de code, de snelheid van ontwikkeling en de verlaging van de beheerlast, zo wordt vermeld in het verslag van de stuurgroep. Mocht de stuurgroep hier anders tegenaan kijken, kan dit besluit nog worden teruggedraaid, maar geadviseerd wordt om door te gaan met het aanpassen van het Javamodel. Het besluit betreft wel een investering, en het is te vroeg om garantie te geven dat die investering helemaal kan worden terugverdiend, maar de eerste ervaringen zijn positief. De stuurgroep neemt in deze bijeenkomst kennis van de aanpassing van het Javamodel en de daarbij gegeven toelichting, welke geen aanleiding geeft om een andere keuze te maken, en geeft aan goed geïnformeerd te willen worden over de veronderstelling dat de investering kan worden terugverdiend.¹⁴⁶

- 2.5.6 In de rapportage van juni 2016 naar aanleiding van het derde herhaal-onderzoek naar de kwaliteit van de software merkt KPMG op van het team te hebben begrepen dat deze refactor zal plaatsvinden, en dat bij de eerstvolgende meting van KPMG (in het najaar van 2016) de resultaten hiervan zichtbaar moeten zijn.¹⁴⁷ In een toelichting bij de rapportage van KPMG aan de stuurgroep licht de gedelegeerd opdrachtgever de keuze voor de refactor nader toe: het betreft een aantal aanpassingen in het java-model, die ertoe moeten leiden dat een aantal cyclische afhankelijkheden (die eerder ook door KPMG werden opgemerkt) worden opgelost.¹⁴⁸ Zowel in de stuurgroep bijeenkomst van mei 2016 en die van juni 2016 is de op handen zijnde refactor aan de orde gesteld door de gedelegeerd opdrachtgever.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). *Verslag stuurgroep Operatie BRP*. 20 mei 2016.

¹⁴⁷ KPMG (2016). *Herhaling onderzoek broncode BRP april 2016*. 8 juni 2016.

¹⁴⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). Van: gedelegeerd opdrachtgever. Aan: stuurgroep OBRP. *Reactie op de brief KPMG over toets op broncode*. 8 juni 2016.

¹⁴⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). *Memo. Mededelingen stuurgroep Operatie BRP stuurgroep 16 juni 2016*. 7 juni 2016.

- 2.5.7 Op verzoek van de gedelegeerd opdrachtgever heeft KPMG een brief geschreven, waarin KPMG zijn beeld van de op handen zijnde refactor op schrift heeft gesteld. KPMG schrijft de refactor inhoudelijk enigszins te hebben doorgenomen met de ontwikkelaars, waardoor een globaal beeld is ontstaan van de uit te voeren werkzaamheden en beoogde voordelen. KPMG benadrukt daarbij nadrukkelijk dat dit beeld uitsluitend is ontstaan op basis van de huidige kennis over de broncode en enkele gesprekken met de ontwikkelaars. KPMG schrijft dat een deel van de code van het project BRP gegenereerd wordt met behulp van door het project BRP ontwikkelde broncodegeneratoren. Zo is het gegevensmodel van de BRP software in grote mate gegenereerd door deze broncodegeneratoren.
- 2.5.8 De bedoeling van de refactor is, zo heeft KPMG begrepen, om in een aantal sprints, de gegenereerde broncode en de broncodegeneratoren te vervangen door een broncode die de ontwikkelaars zelf direct kunnen onderhouden. Het team van ontwikkelaars verwacht dat met deze wijziging de omvang van de broncode wordt gereduceerd, wat direct de onderhoudbaarheid van de broncode bevordert. Tegelijkertijd worden ook een aantal bevindingen rond cyclische afhankelijkheden opgelost, waarmee ook het behalen van de gestelde kwaliteitsdoelen beter binnen bereik komt. KPMG noemt het ten slotte noemenswaardig dat met de refactoring van de broncode de (interne) discussie rond het beschikbaar stellen van de broncodegeneratoren wordt beslecht.
- 2.5.9 KPMG geeft aan te verwachten dat de voorgenomen refactoring van de broncode een positieve invloed heeft op de onderhoudbaarheid van de broncode van BRP doordat de complexiteit van de code zal afnemen (omdat in de broncode beter kan worden aangesloten bij de structuur van het gegevensmodel), doordat naast de omvang en complexiteit ook de duplicatie in de broncode afneemt, en tenslotte verdwijnt een aantal, door de broncodegeneratoren gegenereerde, repeterende broncode issues. Als bijkomend voordeel ziet KPMG dat de broncodegeneratoren – toch ook hulpmiddelen met een gebruiksaanwijzing – niet meer gebruikt en onderhouden hoeven te worden en dat rechtstreeks wordt gewerkt aan de broncode die ook in beheer wordt genomen. Tot besluit voegt KPMG hieraan toe dat, ondanks de verwachting dat de voorgenomen refactoring van de broncode een positief effect heeft op de onderhoudbaarheid van de broncode, het van groot belang blijft de kwaliteit van de broncode te monitoren. KPMG geeft aan graag, na afronding van de refactoring,

wederom de kwaliteit van de software te onderzoeken om te verifiëren of de beoogde voordelen daadwerkelijk zijn behaald.¹⁵⁰

- 2.5.10 In september 2016 volgt een tussentijds onderzoeksrapport van KPMG naar de kwaliteit van de broncode. In dit onderzoek is gekeken naar een softwareversie van 21 augustus 2016. Dit betreft een versie waarbij de eerder aangekondigde refactor van de codegeneratoren is afgerond. Uit het onderzoek komt naar voren dat de eerder gebruikte codegeneratoren, welke op basis van datadefinities in het BRP-metaregister code genereerde voor het Javamodel en de dataverwerking met database en XML-berichten, zijn vervangen door een voor de BRP handmatig gecodeerd Javamodel. Hierbij is de onderhoudbaarheid van de code toegenomen en is de door de ontwikkelaars ervaren ‘last’ bij het doorvoeren van wijzigingen in het Javamodel weggenomen. Daarbij zijn veel uitzonderingen op de toetsing van de kwaliteitsregels vervallen, wat sturing op de kwaliteit van deze codedelen nu mogelijk maakt. Wel zijn, conform verwachting, aanvullende verbeteringen mogelijk, waarvoor KPMG enkele aanbevelingen formuleert.
- 2.5.11 Wat betreft de omvang van de code constateert KPMG dat het aantal regels code voor de module BRP is afgenomen van ~235k naar ~87k. Deze forse afname geeft een indicatie van een verbeterde opzet van het Javamodel. Ook is onder meer het aantal bevindingen en onderdrukkingen ten aanzien van de codeerregels teruggedrongen, en is codeduplicatie tussen de module BRP en Migratie teruggedrongen door de introductie van een module ‘Algemeen’. Hierdoor is ook binnen de module Migratie het aantal coderegels teruggedrongen (van ~120k naar ~103k).¹⁵¹
- 2.5.12 In een reactie op het rapport van KPMG aan de stuurgroep OBRP geeft de gedelegeerd opdrachtgever aan met genoegen het algemene beeld vast te stellen dat KPMG constateert dat het programma in het afgelopen half jaar met de refactor belangrijke verbeteringen heeft doorgevoerd.¹⁵² In de stuurgroep van 29 september 2016 wordt kort aandacht besteed aan de

¹⁵⁰ KPMG (2016). Aan: gedelegeerd opdrachtgever OBRP. *Betreft: beeld bij refactoring broncode rond gegevensmodel*. 8 juni 2016.

¹⁵¹ KPMG (2016). *Tussentijds onderzoek broncode BRP augustus 2016*. 15 september 2016.

¹⁵² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). Van: gedelegeerd opdrachtgever OBRP. Aan: stuurgroep OBRP. *Reactie op rapportage KPMG over tussentijdse toets op broncode augustus 2016*. 20 september 2016.

refactor. De gedelegeerd opdrachtgever licht toe dat met het ‘uitzetten van de generator’ de omvang van de BRP code met 63% is afgenomen, en bij migratievoorzieningen is de daling 15%. KPMG constateert dat er nu minder kwaliteitsbevindingen zijn. De gedelegeerd opdrachtgever merkt op dat met het uitvoeren van de refactor het besluit over de vraag of de codegenerator wel of niet in beheer genomen gaat worden (waar KPMG in haar eerste review een aanbeveling over deed), niet meer aan de orde is, want er is geen codegenerator meer.¹⁵³ Dit actiepunt wordt dan ook in het QA-register aangepast.¹⁵⁴

2.5.13 In november 2016 wordt de Tweede Kamer met een brief geïnformeerd over de uitgevoerde refactor. In deze brief schrijft de minister dat er in deze rapportageperiode (van april tot en met september 2016) is geïnvesteerd in de kwaliteit van de broncode van de software. Het programma heeft, in overleg met de interbestuurlijke stuurgroep, besloten om het Javamodel te herstructureren, waardoor de complexiteit van de broncode is afgenomen. Dit heeft een positief effect op de onderhoudbaarheid en de ontwikkeling kan erdoor worden versneld, schrijft de minister. Wel betekent het dat in de rapportageperiode opgeleverde releases maar beperkt nieuwe functionaliteit bevatten. De niet gerealiseerde functionaliteiten worden doorgeschoven naar volgende releases. Verder schrijft de minister dat KPMG in de rapportage periode twee reviews heeft uitgevoerd, waarbij ook de geherstructureerde code is beoordeeld. KPMG constateert dat de onderhoudbaarheid van de code is toegenomen.¹⁵⁵

2.5.14 In de brief van november 2016 kondigt de minister ook aan dat het programma, na vaststelling van de integrale planning in januari 2016, nu een volgende validatie van de integrale planning voorbereidt, in nauwe samenspraak met de ketenpartners. Nu de realisatie van de voorzieningen vordert, verschuift de focus naar implementatie en wordt de omgeving van

¹⁵³ Het BIT oordeelt in 2017 echter anders, en constateert in het feitendocument OBRP IBN BRP dat er een generator in gebruik is als ontwikkelhulpmiddel voor het modelleren van gegevens, de generatie van databasecode, het beheren van bedrijfsregels, use-case documentatie en testondersteuning. Het programma stelt dat de gegeneerde onderdelen kunnen worden onderhouden zonder generator.

¹⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). *Verslag stuurgroep OBPR*. 29 september 2016.

¹⁵⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 25 november 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 27 859, nr. 97.

het programma steeds belangrijker en steeds meer van invloed op het programma. De gevalideerde planning voor ontwikkeling en acceptatie zal eind 2016 in de interbestuurlijke stuurgroep worden behandeld. Ondertussen is ook de RVIG zich aan het voorbereiden op de komst van de nieuwe ICT-voorziening van de BRP. De minister schrijft dat hij het BIT zal vragen om een toets uit te voeren op de plannen die daarvoor zijn opgeleverd.¹⁵⁶ De uitvoering van de refactor heeft echter wel tot een vertraging van twaalf weken in het programma geleid, zo blijkt uit een notitie over de herijking van de integrale planning uit december 2016.¹⁵⁷

- 2.5.15 In december 2016 verschijnt er op het online ICT-platform Computable een kritisch artikel over de uitgevoerde herstructurering van de broncode van de BRP, die hierin wordt beschreven als een 'skeletontransplantatie'. Naar aanleiding van het artikel heeft een lid van de Tweede Kamer aangekondigd vragen te stellen over het artikel. Middels een interne notitie wordt de minister op 8 december 2016 nader geïnformeerd. In de nota staat beschreven dat de 'refactor' een tamelijk ingrijpende herstructurering betrof, die twaalf weken heeft gekost. Dit was nodig om het ontwikkeltempo te versnellen en de onderhoudbaarheid van de code te vergroten. De verwachting van het programma is dat de refactor in het vervolg tijdwinst zal opleveren. In het voorjaar van 2017 volgt een gevalideerde planning, waarin het effect van de herstructurering zal worden meegenomen. Verder wordt in de nota aangegeven dat de refactor geen complete herstart van het programma behelst, zoals in het artikel wordt gesteld. Het programma stelt dat alle 'maatwerksoftware' gewoon in stand blijft en het enkel gaat om het deel van de software dat door een generator is gemaakt. De herstructurering was mogelijk in deze fase van het programma, omdat het gegevensmodel nu stabiel is. Daarnaast wordt opgemerkt dat KPMG de geherstructureerde code positief heeft beoordeeld, en ook steeds positiever oordeelt over de kwaliteit van de broncode.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 25 november 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 97.

¹⁵⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). Van: gedelegeerd opdrachtgever OBRP. Aan: stuurgroep OBRP. *Validatieslag integrale planning*. 7 december 2016.

¹⁵⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). Van: DGBW/DenB en OBRP. Aan: minister, SG. *Artikel Veldwijk en Kamervragen VVD over herstructurering code Operatie BRP*. 8 december 2016.

Een tegenvaller in de softwareontwikkeling

- 2.5.16 Hoewel het algemene beeld over de voortgang van de Operatie BRP in 2016 positief is, komt er in december 2016 een ‘tegevaller aan het licht’. Bij de validatie van het programma in 2013 werd toentertijd vastgesteld dat ongeveer 45 administratieve handelingen voor de bijhoudingen gereed waren. Het programma heeft deze handelingen bij de herstart van de werkzaamheden aan bijhouden gecontroleerd, waarbij is gebleken dat deze handelingen niet alleen technisch lastig werkend zijn te krijgen, maar dat ze vervolgens bij het testen ook grote hoeveelheden bevindingen opleverden. In een notitie aan de stuurgroep over de validatie van de integrale planning schrijft de gedelegeerd opdrachtgever dat de conclusie getrokken moet worden dat het noodzakelijk is deze administratieve handelingen opnieuw te verrichten.¹⁵⁹ De constatering dat code en documentatie die eerder gereed was gemeld, niet juist of niet compleet blijkt te zijn, wordt ook in de maandrapportage over oktober 2016 (van datum 17 november) al vermeld, al is de omvang van de schade dan nog niet duidelijk.¹⁶⁰
- 2.5.17 Het programma werkt ondertussen aan de validatie van de integrale planning, en tevens aan een uitwerking van een scenario van in beheer name in twee stappen. In de oorspronkelijke planning van januari 2016 koerst het programma op het tegelijkertijd in productie nemen van de Migratievoorzieningen en de BRP (zowel de functies Leveren als Bijhouden). Een complicatie daarbij is echter dat de migratievoorzieningen verder gevorderd zijn dan de functionaliteiten voor bijhouden. En de ernst van die complicatie neemt toe gezien de hierboven genoemde constatering dat vóór oktober 2013 ontwikkelde bijhoudingsfunctionaliteiten nu niet bruikbaar blijken te zijn en dus opnieuw ontwikkeld moeten worden. Daarmee gaat het moment waarop de volledige functionaliteit gereed is naar achteren, en zou ook de start van de in productie name en transitie naar achteren schuiven.

¹⁵⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). Van: gedelegeerd opdrachtgever OBRP. Aan: stuurgroep OBRP. *Validatieslag integrale planning*. 7 december 2016.

¹⁶⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). *Maandrapportage Operatie BRP oktober 2016*. 17 november 2016.

- 2.5.18 In het licht van deze complicaties heeft de gedelegeerd opdrachtgever in november een alternatief scenario voorgesteld, waarbij in productie name in twee stappen plaatsvindt: eerst de in productie name van de migratievoorzieningen en leveringsfunctionaliteiten, en ten tweede de in productie name van functionaliteiten voor bijhouden. In de maanden hierop volgend werkt het programmateam aan de uitwerking van dit scenario en de uitwerking van de integrale planning in nauwe samenspraak met de verschillende betrokken partijen.¹⁶¹

Meer zicht op kosten inbeheername

- 2.5.19 In de loop van 2016 ontstaat er gaandeweg ook meer zicht op de kosten voor inbeheername van de BRP (welke geen onderdeel uitmaken van de begroting van de OBRP). Op 6 juli 2016 ontvangt de SG van BZK een memo van de stuurgroep IBN BRP. Deze interne stuurgroep van BZK is ingesteld in verband met de problematiek rondom financiering van de inbeheername van de nieuwe voorzieningen van de BRP en de kosten in de periode van duaal beheer. De kosten voor de inbeheername betreffen de volgende vier trajecten:

1. Opdracht inbeheername BRP en ondersteuning Operatie BRP;
2. Duaal beheer;
3. Doorontwikkeling BRP door RVIG tijdens transitieperiode;
4. Het project 'Voorkomen Uitval en Verrijken Gegevens' (VUVG).

De dekking voor kosten in 2016 is grotendeels geregeld, maar voor de jaren daarna is er sprake van een fors dekkingsprobleem (ten minste €17 miljoen per jaar).¹⁶² In oktober 2016 ontvangt de minister een nota van de dgBW over de inbeheername van de BRP. In de nota wordt geschreven dat de RVIG de werkzaamheden die nodig zijn voor de inbeheername in kaart heeft gebracht en de bijbehorende begrotingen heeft gemaakt. Benadrukt wordt dat deze werkzaamheden en kosten níet onder de Operatie BRP vallen. Er bestaat echter het risico dat deze problematiek hieraan wordt gekoppeld. In de nota staat beschreven dat het belangrijk is de trajecten van elkaar te onderscheiden. "Er is altijd al bekend geweest dat na de

¹⁶¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OBRP (2016). Van: gedelegeerd opdrachtgever OBRP. Aan: stuurgroep OBRP. *Validatieslag integrale planning*. 7 december 2016.

¹⁶² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dgBW/denB (2016). Van: stuurgroep IBN BRP. Aan: SG BZK. *Memo. Tussenrapportage stuurgroep IBN BRP aan secretaris-generaal*. 6 juli 2016.

realisatie implementatietrajecten nodig zouden zijn, en dat met name het tegelijk in de lucht houden van oude en nieuwe voorzieningen ook kosten met zich mee zou gaan brengen. Er is echter voor gekozen dit (grotendeels) buiten het programma te houden.”. Gesteld wordt dat het ook onmogelijk zou zijn om alle trajecten van implementatie in het programma op te nemen, gezien de vele verschillende verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.¹⁶³ De stuurgroep IBN BRP (onder leiding van de dgBW) werkt aan een financieringsstrategie om zo spoedig mogelijk de dekking te regelen. Voor de dekking wordt onder meer gekeken naar de mogelijkheden om kosten door te berekenen aan gebruikers. Hierover worden gesprekken gevoerd met onder andere de SVB, Belastingdienst en VNG.¹⁶⁴

Een tweede BIT-toets

- 2.5.20 Op 23 december 2016 wordt een formeel verzoek ingediend bij de minister voor Wonen en Rijksdienst door de minister van BZK, voor een BIT-toets op de Operatie BRP en de Inbeheername BRP (IBN BRP). Daarbij is het verzoek om deze toets te richten op het ontwikkelprogramma, inclusief de code-kwaliteit en ontwikkelsnelheid. Een advies over het programma IBN BRP is bovendien ook gewenst omdat de uitvoeringsorganisatie RVIG in 2017 zal starten met het toetsen van de eerste onderdelen die door de OBRP worden opgeleverd. Het BIT wordt verzocht te kijken naar de mate waarin de uitvoeringsorganisatie RVIG middels het programma IBN BRP voorbereid is en in staat is om de producten van OBRP in beheer te nemen.¹⁶⁵
- 2.5.21 Ook PBLQ is gevraagd om in de Quality Assurance Review van december 2016 aandacht te besteden aan de integrale planning. In de adviesbrief van december 2016 constateert PBLQ dat het niet is gelukt om bij de start van het nieuwe kalenderjaar een bijgestelde planning vast te stellen. Daar staat tegenover dat er ‘bepaald niet is stilgezeten’ en dat met alle betrokkenen, van ontwikkelaars tot toekomstige gebruikers, tot leveranciers en beheerders, wordt gewerkt aan een voor alle betrokkenen realistisch

¹⁶³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBW/DenB (2016). Van: dgBW. Aan: minister van BZK. *Nota. Inbeheername BRP-voorzieningen*. 12 oktober 2016 (paraaf minister op 24 november 2016).

¹⁶⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBW/DenB (2016). *Memo. Voor beheersoverleg: stand van zaken financiering BRP*. 23 november 2016.

¹⁶⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). Van: minister van BZK. Aan: minister voor Wonen en Rijksdienst. *Aanvraag advies BIT inzake OBRP en IBN BRP*. 23 december 2016.

implementatiescenario. PBLQ geeft daarbij aan zich inhoudelijk goed te kunnen vinden in het scenario dat door het programma is uitgewerkt, waarbij in het implementatietraject in twee stappen plaatsvindt: eerst gaan de migratievoorzieningen en leveringsfunctionaliteit in productie, en vervolgens gaat in een tweede stap bijhouden in productie. Verder stelt PBLQ in zijn brief dat het van belang is om vast te houden aan de gewoonte in de stuurgroep om periodiek de voortgang en planning te evalueren en zich niet volledig vast te leggen op een meerjarenplan. In de brief komt PBLQ met enkele adviezen wat betreft de inhoud en vormgeving van de integrale planning.¹⁶⁶

¹⁶⁶ PBLQ (2016). *QA-review OBRP in december 2016*. 14 december 2016.

Kernbesluiten Periode 4. 2016. Technische ontwikkelingen

A. Vaststelling Integrale planning en meerjarenbegroting

Datum: januari 2016

Wie: stuurgroep OBRP

Onderliggende documentatie:

- Notitie integrale planning, 9 december 2015 (oBRP);
- Advies CFPC t.b.v. stuurgroep 17 december, 16 december 2015 (CFPC oBRP);
- Advies PBG t.b.v. stuurgroep 17 december, 16 december 2015 (PBG oBRP);
- Notitie integrale planning, 12 januari 2016 (oBRP);
- Bijlage 1. Begroting. Bij notitie integrale planning, 12 januari 2016 (oBRP);
- Verslag stuurgroep OBRP, 21 januari 2016 (oBRP).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarenbegroting 2013 (Q4) - 2018	Totaal: €42.2 miljoen (dd. 21 januari 2016)
<i>O&R</i>	€37.397.000
<i>AC&I*</i>	€3.423.328
<i>QA</i>	€1.361.892
<i>Requirements instability</i>	-
Post onvoorzien**	€1.554.628
Toelichting	*Acceptatie, Implementatie en Communicatie zijn samen-gebracht in één project. **De meerkosten in deze begroting worden deels ten laste gebracht van de post onvoorzien (€1,9 miljoen), en deels gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van BZK. Naast de 1,9 miljoen werd in september 2015 een post van €13.387 uitgenomen uit de post onvoorzien ten behoeve van kosten voor communicatie, en wordt in maart 2017 ingestemd met de uitname van €145.000 om de kosten te dekken van een voorstel voor signalering van inconsistenties in baseline 2 aan gemeenten.
Planning	De ICT-voorzieningen zijn gereed in het derde kwartaal van 2017. De aansluitfase start in mei 2015, afronding van de transitieperiode is volgens de nieuwe planning medio 2020.

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 88, 17 februari 2016.
- 27 859, nr. 91, 15 april 2016.

2.6 Periode 5: 2017. Stopzetting van de Operatie BRP

Herijkte integrale planning en begroting wijzen op omvangrijke vertraging en kostentoeename

- 2.6.1 Omdat de herijkte planning in december 2016 nog niet beschikbaar was, richt PBLQ zich in de Quality Assurance review van februari 2017 op de integrale planning die in ontwikkeling is. PBLQ constateert dat de risico's in deze fase, net als in de voorafgaande fase, groot zijn door de inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit, en daardoor vallen ze bij een risicobeoordeling direct buiten de toelaatbare grenzen. PBLQ stelt echter dat het programma ook 'onomkeerbaar' is, omdat volgens PBLQ "niet is te overzien naar welke uitgangspositie kan worden teruggekeerd met de oude GBA en of het dan mogelijk is om de nodige aanpassingen uit te voeren om middels de wet BRP doorgevoerde wetswijzigingen te verwerken." Daarom is het van belang dat de risico's zoveel mogelijk moeten worden beheerst. Op basis van zijn jarenlange ervaring, hanteert PBLQ twee essentiële criteria bij de beoordeling over het te verwachten succes van grote en complexe verandertrajecten zoals de OBRP: 1. Kent het programma een beheerstructuur die in staat is gedurende de lange looptijd de ontwikkelingen, issues en risico's die zich voordoen middels adequate besluitvorming te verwerken? 2. Heeft het uitvoeringsprogramma voldoende lerend vermogen om haar eigen kwaliteit en de omgang met haar omgeving voortdurend te verbeteren? Ondanks het bijzondere risicopatroom oordeelt PBLQ dat beide vragen positief beantwoord kunnen worden. Het advies van PBLQ is dan ook om de integrale planning vast te stellen, die de basis moet vormen voor sturing door de stuurgroep en het ijkpunt vormt voor alle partijen om individuele plannen op te kunnen afstemmen. PBLQ benadrukt, in aanvulling op eerdere adviezen, het belang om van het testen en accepteren een uitgebalanceerd proces te maken waarin programma, RVIG, gemeenten en afnemers vanuit helder belegde verantwoordelijkheden nauw samenwerken (1), om te definiëren welke software voor technisch en functioneel beheer nodig is (2) en om de stuurgroep te laten vaststellen wie in het test- en acceptatieproces verantwoordelijk is voor het accepteren van elk op te leveren softwareproduct (3).¹⁶⁷

¹⁶⁷ PBLQ (2017). QA-review OBRP februari 2017. 2 maart 2017.

- 2.6.2 In maart 2017 wordt duidelijk dat de herijking van de integrale planning van de OBRP een forse vertraging zal laten zien. In een gezamenlijke bijeenkomst van de stuurgroep OBRP, PBG en CFPC wordt iedereen hier gelijktijdig mondeling over geïnformeerd. De gedelegeerd opdrachtgever verzorgt tijdens deze bijeenkomst een presentatie over de integrale planning. Deze is op dit moment nog niet gevalideerd in overleg met andere partijen, en besluitvorming over de planning heeft nog niet plaatsgevonden.¹⁶⁸ Leveranciers worden onder embargo een dag later geïnformeerd over de nieuwe planning. Op 15 maart stuurt de gedelegeerd opdrachtgever de herijkte integrale planning naar de stuurgroep OBRP. Deze laat zien dat alle voorzieningen gereed, getest en geaccepteerd moeten zijn in juni 2019. Voorgesteld wordt om daaraan een risicomarge van vier maanden toe te voegen. De fase van ingebruikname (in twee stappen) wordt in de planning opgenomen vanaf 1 mei 2019, tot en met 1 oktober 2021. Dit is een vertraging van 18 maanden ten opzichte van de planning die in januari 2016 werd vastgesteld. De kosten worden geraamd op in totaal €57,6 miljoen, ruim €15 miljoen boven het totale toegekende budget medio 2016.¹⁶⁹ Deze integrale planning en meerjarenbegroting worden ter besluitvorming voorgelegd in de stuurgroep vergadering van 23 maart, maar worden niet vastgesteld. Er lopen nog enkele kwesties omtrent de scope, financiën/begroting, stevigheid van de planning in relatie tot de risico's en scenario's, afstemming met leveranciers en BIT-toets, waardoor instemming met de planning en begroting niet aan de orde is. Geconcludeerd wordt dat er nog enkele aanvullingen op de notitie nodig zijn, voordat de stuurgroep een besluit kan nemen.¹⁷⁰ Op dezelfde dag (23 maart) wordt de minister van BZK mondeling geïnformeerd over de herijkte planning door de dgBW.¹⁷¹
- 2.6.3 Middels een interne notitie van DGBW wordt de SG op 30 maart 2017 geïnformeerd over de planning van de Operatie BRP. De herijkte planning laat zien dat er 18 maanden langer nodig is voor de ontwikkeling en implementatie van de nieuwe BRP-voorzieningen, wat naar verwachting (de begroting wordt nog getoetst en gevalideerd) leidt tot extra kosten tussen de €18 en €25 miljoen. De notitie gaat in op de stand van zaken van

¹⁶⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Verslag Stuurgroep OBRP, PBG en CFPC OBRP*. 9 maart 2017.

¹⁶⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma OBRP (2017). Van: gedelegeerd opdrachtgever Operatie BRP. Aan: Stuurgroep Operatie BRP. *Onderwerp: Integrale planning Operatie BRP*. 15 maart 2017.

¹⁷⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Verslag Stuurgroep Operatie BRP*. 23 maart 2017.

¹⁷¹ Dit blijkt uit de interne notitie aan de SG van dd. 30 maart 2017.

de oBRP en de oorzaken van de langere doorlooptijd. De SG wordt middels de notitie gevraagd kennis te nemen van de stand van zaken van de oBRP en van de herijkte planning, en akkoord te gaan met een voorgestelde lijn betreffende de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer. De SG is hiermee echter niet akkoord en verzoekt naar aanleiding van deze notitie de directie FEZ, DenB, de CIO BZK en RVIG ieder separaat een memo op te stellen over hun opvatting over de oBRP, om deze vervolgens te bespreken (in de setting SG, dgBW, dDenB, dFEZ, CIO BZK en dRVIG).¹⁷²

Interne notities over oBRP

- 2.6.4 Op 7, 8 en 10 april worden de verschillende separate memo's, opgesteld op verzoek van de SG BZK, opgeleverd, ten behoeve van een overleg dat op 11 april 2017 plaatsvindt. Een notitie van de directie Democratie en Burger-schap betreft de over de oBRP verzamelde informatie en antwoorden op nadere informatie die is opgevraagd door de SG: organisatiestructuur oBRP; een toelichting van de gedelegeerd opdrachtgever bij de activiteiten rond het uitfaseren van de codegeneratoren en de bevinding dat eerder ontwikkelde code voor het onderdeel 'Bijhouden' niet bleek te werken; een uiteenzetting van de opzet en effectiviteit van de kwaliteitscontroles door KPMG en PBLQ; een beschrijving van de gedelegeerd opdrachtgever van de hoofdoorzaken van toename in doorlooptijd en daaruit voortkomen-de budgetoverschrijding; een voorstel van de beleidsdirectie DenB voor de financiële dekking en een toelichting van DenB bij de besluitvorming en communicatie over de registratie van levenloos geboren kinderen.¹⁷³
- 2.6.5 Ook de directeur FEZ schrijft, op verzoek van de SG, een reactie op de herijking van de planning oBRP. In deze nota is beschreven dat er diverse maatregelen zijn genomen om grip te krijgen op het complexe ICT-project, zoals het instellen van een stuurgroep en de CFPC, het 'hek' dat om de operatie is geplaatst, voortgangsrapportages en jaarlijkse herijkingen, inhuur van externe toetsers en het BIT-advies. Desalniettemin is meer-maals gebleken dat uitloop in tijd en geld onontkoombaar was. "We zijn op de Operatie BRP niet in control", schrijft de directeur FEZ. In de nota wordt

¹⁷² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: dgBW. Aan: SG BZK. *Nota. Planning Operatie BRP*. 30 maart 2017, paraaf SG 3 april 2017).

¹⁷³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: Directie Demo-cratie en Burgerschap. Aan: SG BZK. Kopie aan: dgBW, dDenB, dRVIG, dFEZ, CIO-BZK, gedelegeerd opdrachtgever BZK. *Notitie Operatie BRP – factfinding en verklaring (+ bijlage)*. 7 april 2017.

een aantal factoren benoemd die de control op de operatie bemoeilijken, zoals de inherente spanning tussen een interbestuurlijk project enerzijds en verkokerde control anderzijds, het gebrek aan specialistische kennis die noodzakelijk is om ramingen van plannings en kosten gedegen te toetsen, en om externe toetsen hierover te beoordelen, en de constructie met een gedelegeerd opdrachtgever buiten de lijn. Een eerder BIT-advies uit 2015 concludeerde dat het programma, mits een aantal risico's en onzekerheden ondervangen zouden worden, succesvol afgerond zou kunnen worden, maar de nu gemelde uitloop in tijd en geld maakt duidelijk dat opvolging van de aanbevelingen te mager is geweest waar het gaat om bijvoorbeeld tussentijds te communiceren over de risico's in termen van tijd en geld. Gegeven deze ontwikkelingen acht de directeur FEZ het vervolgtraject zeer risicovol, en is herbezinning noodzakelijk.¹⁷⁴

- 2.6.6 De CIO BZK schrijft eveneens een nota aan de SG BZK naar aanleiding van de nota van 30 maart, waarin enkele algemene constateringingen over de OBRP worden gedaan, een beoordeling van de huidige herijking wordt gegeven en tot slot een advies wordt geformuleerd. De CIO BZK benadrukt de grote complexiteit van het programma, die echter niet te vermijden is. Dit heeft te maken met de complexe wetgeving, de decentrale historisch gegroeide uitvoeringspraktijk, de noodzakelijke duale periode en de buitengewoon complexe omgeving. De samenwerking verloopt op dit moment op positieve en constructieve wijze, al had dit al eerder moeten gebeuren. Het voortbouwen op de pre-Gartner programmatuur noemt de CIO BZK risicovol. Een deel van de vertraging is te wijten aan een te krappe inschatting van het te verrichten werk door Gartner (al heeft Gartner zelf wel gemeld hoe groot de onzekerheid was). De CIO BZK noemt het vreemd dat de constatering dat de voor 2013 ontwikkelde software voor bijhouden niet bruikbaar was, pas in 2016 werd gedaan. De vertraging heeft ook te maken met tussentijdse scopewijzigingen in de BRP door wensen uit de politiek. Terecht werd door het BIT geadviseerd geen nieuwe wijzigingen toe te staan, en feitelijk zit het programma nu ook op slot. Verder constateert de CIO BZK dat niet over de volledige risico's van de programma's wordt gerapporteerd, en dat niet duidelijk is welke producten werkelijk gereed zijn en welke gevolgen tenevenaren hebben voor tijd en geld. De Quality Assurance is volgens de CIO gericht op snel advies op bepaalde onderwerpen, maar er ontbreekt een integrale blik op het programma. Ook stelt de CIO dat adviezen van de CIO, FEZ, het BIT en CFPC niet altijd

¹⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: dFEZ. Aan: SG BZK. *Nota. Reactie op herijking planning OBRP*. 7 april 2017.

worden overgenomen, met name wanneer het adviezen betreft over rapportage en sturing. Tot slot wordt in de nota de algemene opmerking gemaakt dat het kenmerkend is voor grote projecten bij de overheid dat de planning en budget krap zijn, en schattingen vaak optimistisch zijn. De opdrachtgever en bestuurder wil zekerheid en goed nieuws, en de opdrachtnemer probeert die zo lang mogelijk te geven. Beide fenomenen doen zich ook voor bij de oBRP.

- 2.6.7 In het tweede deel van de nota gaat de CIO BZK in op de herijking van de planning. Ondanks de vertragingen in de herijkte planning, is er wel sprake van gestage voortgang bij de softwareontwikkeling, waardoor er eind 2017 een redelijke kans is dat veel essentiële onderdelen gereed zijn, zo stelt de CIO BZK. Er is bij het programma op dit moment wel een beeld van de nog te verrichten ontwikkelactiviteiten en de aanwezige risico's. De communicatie daarover is echter ontoereikend. Het programma is nog steeds risicovol en de mate van onzekerheid bij iedere afgegeven planning is hoog. Het programma bevat vele hoge risico's die hoge impact hebben op de doorlooptijd en kosten. Deze risico's zijn onvoldoende uitgewerkt bij de opstelling van de planning. Wel positief is dat er nu, in tegenstelling tot afgelopen jaren, wel risicomarges zijn ingebouwd, al zijn deze naar het oordeel van de CIO nog te krap.
- 2.6.8 De CIO BZK stelt dat de stapeling van risico's met hoge kans (en hoge impact) leiden tot een situatie waarbij er zeker een aantal zich zal voordoen. Tot slot geeft de CIO in de nota enkele handelingsperspectieven en adviezen. De CIO schetst enkele scenario's. Het eerste scenario is afronden conform voorgestelde opzet. De oBRP is zodanig gevorderd dat het einde in zicht is. Behalve de herplanning is er eigenlijk geen technische reden om op dit moment te veronderstellen dat de BRP niet initieel gerealiseerd zal worden. Het tweede scenario betreft het onderzoeken van de mogelijkheid of het met de huidige technische inzichten en methoden mogelijk is om een BRP te bouwen vanaf scratch, onder behoud van de huidige kosten (voor maximaal €120 miljoen). Een derde mogelijkheid is om de oorspronkelijke doelen opnieuw te bezien en te onderzoeken of de reeds ontwikkelde delen ingezet kunnen worden om de gewenste kwaliteitsverbetering van registratie van persoonsgegevens te bereiken. Een vierde scenario is stoppen met het programma en de situatie laten zoals deze nu is. Zonder afronding zullen er twee stelsels blijven bestaan, waarvan de data voortdurend, met veel software, synchroon gehouden moet worden. Daarmee zou geen zinvol belang gediend zijn, schrijft de CIO BZK. De CIO BZK sluit af

met het advies dat het vanuit programma-perspectief nu niet logisch is te stoppen met de oBRP. Dat neemt niet weg dat zich in komende tijd bepaalde momenten kunnen voordoen waarop stoppen alsnog een optie moet zijn. Het onderzoeken van alternatieven is wenselijk. Geadviseerd wordt daarom een combinatie van de scenario's I met parallel daaraan II of III. Stilzetten (scenario IV) is naar mening van de CIO niet mogelijk vanwege het verdwijnen van deskundigheid bij het programma, waarna herstarten niet meer mogelijk is.¹⁷⁵

- 2.6.9 Op 10 april 2017 volgt ook de nota van de directeur van de RVIG aan de SG van BZK. In deze nota geeft de directeur RVIG haar opvatting over de integrale planning van de oBRP, na het verzoek van de SG. De directeur RVIG schrijft dat de oBRP in samenwerking met de RVIG in de afgelopen maanden hard heeft gewerkt aan de totstandkoming van de integrale planning, die middels de nota van 30 maart aan de SG is voorgelegd. De RVIG onderschrijft dan ook de voorgestelde planning. In de planning is een risicomarge opgenomen, een besluit waar de RVIG zeer zeker achterstaat, gezien de (begrijpelijke) onduidelijkheid die er nog is bij de ontwikkelingen in de toekomst. De herijkte planning brengt uiteraard consequenties met zich mee voor de doorlooptijd voor de projecten binnen RVIG en heeft ook financiële consequenties en risico's.
- 2.6.10 De directeur RVIG schrijft dat zodra de integrale planning van de oBRP wordt vastgesteld, binnen de RVIG strakker gestuurd kan worden op activiteiten die nu nog (noodgedwongen) worden gedaan aan en rond de systemen die met de komst van de BRP uitfaseren. Daarbij zal het principe gelden: 'geen functionele wijzigingen meer doorvoeren in oude systemen, tenzij'. Dat kan kostenreductie tot gevolg hebben, maar brengt ook het risico met zich mee dat het niveau van dienstverlening de komende vier jaar niet mee kan bewegen met de wensen en behoeften van gebruikers, en dat risico's toenemen als de te realiseren producten niet op tijd gereed zijn. De scope van de oBRP is al enige tijd geleden vastgesteld, waardoor een aantal wijzigingen (wettelijk of vanuit technische uitvoeringsregels) direct na de livegang ontwikkelingsinspanningen moet worden ingevoerd.

¹⁷⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: CIO BZK. Aan: SG, DGBW, dDenB, RVIG, dFEZ. *Advies CIO BZK n.a.v. nota Planning Operatie BRP*. 6 april 2017.

- 2.6.11 Op het moment van schrijven van de directeur RVIG wordt uitgegaan van een aansluitperiode voor gemeenten en afnemers van twee jaar. Ze geeft aan dat er nog besloten kan worden om die periode te verkorten, om de kosten te besparen en ervoor te zorgen dat de dienstverlening weer zo snel mogelijk optimaal kan meebewegen met de wensen en behoeften van gebruikers. In de nota wordt tevens ingegaan op de transitie naar de BRP. Binnen de RVIG wordt middels het programma Transitie BRP (tBRP) gewerkt aan het klaarmaken van de systemen, regelgeving en organisatie voor het in beheer nemen en kunnen exploiteren van de BRP.
- 2.6.12 De herijkte planning van de oBRP raakt alle projecten van de tBRP. De projecten die worden uitgevoerd tot en met de in productie name van de BRP krijgen nu te maken met een langere looptijd. De projecten die ook tijdens, of tot na de transitieperiode plaatsvinden, kunnen niet tijdelijk worden bevroren, maar waar mogelijk wordt wel getemporeerd. De langere looptijd leidt tot extra kosten, schrijft de directeur RVIG – voor programma- en projectmanagement, maar ook voor de uitvoering van diverse activiteiten en exploitatiekosten van de ICT-omgevingen die worden gebruikt. Uitstel van duidelijkheid omtrent de planning van de oBRP maakt sturing binnen de RVIG op de prioritering van het programma tBRP lastiger. De directeur schrijft dat duidelijkheid over de planning van de oBRP en het zoveel mogelijk stoppen met activiteiten die te maken hebben met de systemen die zullen uitfaseren, zal bijdragen aan het benodigde gevoel van urgentie en focus aanbrengen binnen de RVIG.¹⁷⁶
- 2.6.13 De vier notities van de RVIG, FEZ, DenB en CIO BZK zijn geagendeerd voor een intern overleg op 11 april 2017, onder leiding van de SG BZK en in aanwezigheid van directeur RVIG, directeur FEZ, CIO BZK, dgBW en directeur DenB. In dit overleg komt de SG tot de conclusie dat het vertrouwen in de Operatie BRP verdwenen is, en dat hij de minister van BZK zal adviseren om de Operatie BRP stop te zetten.¹⁷⁷

Een verdere uitwerking van de integrale planning en begroting

- 2.6.14 Voor de stuurgroepbijeenkomst van 20 april 2017 heeft de Operatie BRP onder leiding van de gedelegeerd opdrachtgever een nieuwe notitie over de integrale planning opgesteld, waarbij enkele vragen die in de vergade-

¹⁷⁶ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2017). Van: Directeur RVIG. Aan: SG BZK. cc aan: dgBW en ddenB. *Nota. Reactie RVIG op integrale planning oBRP*. 5 april 2017.

¹⁷⁷ In interviews met betrokkenen is dit bevestigd.

ring van 23 maart aan de orde kwamen, zijn meegenomen. De notitie gaat onder meer in op de functionaliteiten die nog in 'de vrieskist' liggen, een weging van de verschillende scenario's met betrekking tot de beheersname. In geval van het scenario van in beheersname in twee stappen, zal de transitieperiode eindigen op 1 oktober 2021. De bijhorende begroting bedraagt €57,6 miljoen. Dat is €15,3 miljoen hoger dan in de vorige versie van de begroting (van €42,2 miljoen).¹⁷⁸ Een uitgevoerde verschillenanalyse laat zien dat het merendeel van de extra kosten wordt veroorzaakt door de eerder genoemde tegenvallers t.a.v. bijhouden, waar is geconstateerd dat eerder ontwikkelde software niet bruikbaar is. Ook de langere doorlooptijd van de acceptatie zorgt voor fors hogere kosten.¹⁷⁹ De verder uitgewerkte notitie over de integrale planning en gewijzigde begroting zijn geagendeerd voor de stuurgroep van 20 april 2017. Een week eerder besluit de dgBW dat op basis van de voorliggende documentatie geen besluitvorming kan plaatsvinden, en dat de vergadering daarom geen doorgang zal vinden. Daarbij weegt hij mee dat over zaken waar in de vorige bijeenkomst is gesproken, nog discussies lopen, zo schrijft hij.¹⁸⁰

- 2.6.15 Op 20 april wordt de minister nader mondeling en schriftelijk¹⁸¹ geïnformeerd over de vertraging van de oBRP en de extra kosten. Enkele dagen later stuurt hij een brief aan de Tweede Kamer, waarin hij schrijft dat de herijking van de planning van de oBRP een aanzienlijke uitloop in tijd en kosten aan het licht brengt. Dit geeft aanleiding tot nader onderzoek en beoordeling. De minister schrijft dat dit nu gaande is en dat ook het BIT aan een advies werkt over de oBRP en de in beheersname daarvan. Na kennis genomen te hebben van dit advies zal de minister zich beraden hoe hiermee om te gaan, en de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk informeren.¹⁸²

¹⁷⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: gedelegeerd opdrachtgever. Aan: Stuurgroep Operatie BRP. 10 april 2017.

¹⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Operatie BRP (2017). *Verschillenanalyse Operatie BRP*. 12 april 2017.

¹⁸⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: dgBW (voorzitter stuurgroep oBRP). Aan: leden stuurgroep oBRP. Onderwerp: RE: *Agenda en stukken stuurgroep Operatie BRP 20 april 2017*. 14 april 2017.

¹⁸¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: DGBW. Aan: minister van BZK. *Nota. Vertraging Operatie BRP*. Den Haag, 20 april 2017.

¹⁸² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017). *Modernisering gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 25 april 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 101.

- 2.6.16 In het gesprek en naar aanleiding van de nota van 20 april heeft de minister enkele vragen gesteld over het programma. Middels een interne notitie van de directie Democratie en Burgerschap van 26 april wordt de minister uitgebreid geïnformeerd over de precieze situatie, de oorzaken en mogelijke vervolgstappen die nodig zijn om tot een grondige analyse te komen. Daarbij wordt onder meer de volgende vragen meegenomen: Wat is er gedaan met het BIT-advies uit 2015? Wat is er bereikt tijdens de oBRP van de doelstellingen? Wat is er op het brede terrein van de registratie van persoonsgegevens bereikt en wat is er inmiddels mogelijk rond de centrale voorziening GBA-V? Wat zijn de consequenties (juridisch, financieel en bestuurlijk) als niet verder wordt gegaan met de oBRP? Wat is er sinds de herstart van het programma gemeld aan de Tweede Kamer inzake de planning en begroting, en hoe verhoudt dit zich tot de ontstane situatie?¹⁸³
- 2.6.17 In de week van 20 april 2017 vertrekt de directeur-generaal Bestuur en Wonen naar een andere functie binnen de Rijksoverheid, na zo'n zes jaar als ambtelijk opdrachtgever verantwoordelijk te zijn geweest voor de modernisering GBA en Operatie BRP. Zijn taken worden overgenomen door de waarnemend directeur-generaal Bestuur en Wonen.

Het BIT komt met een voorconcept en feitendocument

- 2.6.18 In de week van 24 april 2017 informeert het BIT de SG van BZK over de voorlopige conclusies van het onderzoek. Zowel in een bespreking als in een op schrift gesteld 'voorlopig concept' wordt een duidelijk signaal afgegeven. Het BIT geeft aan geschrokken te zijn van de beperkte voortgang die het programma oBRP heeft geboekt. Het BIT stelt dat er sprake is van onvoldoende sturing, wat leidt tot voortdurend voortschrijdend inzicht en onzekerheid over de toekomst van BRP, en dat de invoering van de BRP nog minimaal twee jaar langer zal duren dan de recent afgegeven planning. Het BIT denkt op basis van een analyse van de codeproductie, een analyse van het defectenverloop en analyse over de mate van gereedheid, dat het traject nog zeker twee jaar langer zal duren dan het programma in de herijkte planning heeft opgenomen. Het BIT denkt dat de invoering van de BRP daardoor ook substantieel meer geld gaat kosten dan nu is begroot. De ontwikkelkosten voor de oBRP schat het BIT op €53 miljoen (gebaseerd op de taxatie van €29 miljoen van het programma, vermeerderd met de

¹⁸³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: DGBW. Aan: minister van BZK. *Nota. Acties n.a.v. vertraging Operatie BRP*. 26 april 2017.

kosten die voortkomen uit de langere doorlooptijd), en de kosten voor inbeheername op €40 miljoen (door de RvIG geraamd op €38 miljoen, vermeerderd met de kosten voor het twee jaar langer in stand houden van de programmaorganisatie). Van de aansluitkosten voor gemeenten en afnemers maakt het BIT een grove schatting, die uitkomt op €56 miljoen. Daarmee constateert het BIT dat afronding van de invoering van de BRP in het gunstigste geval nog €150 miljoen zal kosten.

- 2.6.19 Het is volgens het BIT nog onzeker of het BRP eindproduct toekomstvast is op te leveren in termen van kosteneffectief beheer en onderhoud. Ook ziet het BIT beperkte functionele meerwaarde van de invoering van de BRP ten opzichte van de bestaande GBA-V, in relatie tot de nog te maken hoge kosten. Het BIT schrijft daarom dat de programma's OBRP en IBN BRP beter kunnen worden beëindigd. Het is volgens het BIT vruchtbaarder om een analyse te maken van de huidige GBA-V en de processen daaromheen, en op basis daarvan te bepalen welke aanvullende functionaliteiten eventueel gerealiseerd zouden moeten worden. Het BIT heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de huidige GBA-V en de processen daar omheen.¹⁸⁴ In de week van 24 april informeert het BIT de SG – in de hoedanigheid van opdrachtgever – over de voorlopige bevindingen. Hierbij zijn de plaatsvervangend DG en CIO BZK op verzoek van de SG ook aanwezig.¹⁸⁵
- 2.6.20 Op 2 mei levert het BIT een 'feitendocument' op over de OBRP en IBN BRP.¹⁸⁶ Het document bevat door het BIT gedane bevindingen, constatering en feiten voor het BIT-advies. Het BIT constateert onder meer dat de structuur van de broncode regelmatig lijkt te veranderen als gevolg van structurele aanpassingen. De onderzoekers signaleren het veelvuldig verplaatsen van de broncode in de software-structuur en de kosten voor de gerealiseerde software door OBRP liggen vele malen hoger dan bij de systemen van vergelijkbare omvang. Op basis van de 'product-breakdown structure' van het ontwikkelproject schat het BIT dat, in het meest positieve scenario,

¹⁸⁴ Bureau ICT-toetsing (2017). *Voorlopig concept BIT-advies Operatie BRP en In Beheername BRP*. 24 april 2017.

¹⁸⁵ Het tussentijds informeren van de opdrachtgever is onderdeel van de (met de Tweede Kamer afgestemde) werkwijze van het BIT.

¹⁸⁶ Het BIT geeft hierbij aan in de periode voorafgaand aan het feitendocument en voorlopig concept hoor- en wederhoor met het programma OBRP heeft toegepast door middel van schriftelijke vragen en antwoorden, gevolgd door bespreking hiervan.

45% van het werk is verzet (ontwerpen, bouwen en testen)¹⁸⁷, gerealiseerd in een periode van 3,5 half jaar. Het BIT rekt hier met de periode 2013 – 2016, en noemt dat een optimistische veronderstelling, aangezien al vanaf 2011 aan de huidige programmatuur wordt gewerkt. Over de IBN BRP constateert het BIT dat er mijlpalen zijn afgegeven voor het programma, maar dat deze niet zijn onderbouwd. Ook constateert het BIT dat de medewerkers van het programma IBN BRP de kennis over het systeem BRP nog grotendeels moeten opbouwen, men geeft aan dat niet duidelijk is wat het systeem precies gaat doen, en dat er beperkt zicht is op wat er moet gebeuren en er is nog geen heldere planning.¹⁸⁸

2.6.21 Het BIT schrijft dat er meerdere pogingen zijn gedaan om in te schatten hoe omvangrijk de te ontwikkelen software is, met uitkomsten uiteenlopend van 3000 door KPMG in 2016¹⁸⁹, tot ongeveer 8000 (Gartner, in 2013) functiepunten. Over de kosten schrijft het BIT dat het programma zelf uitgaat, in de nieuwste ramingen, van een totaal van de geschatte investering van 2009 tot en met 2020 van €98 miljoen. Dit is €17 miljoen hoger dan in de eerdere versie van de begroting. Eind 2016 is van het totaal €69 miljoen uitgegeven, er resteert dus een bedrag van €29 miljoen.

2.6.22 Voor de inbeheername van de BRP is het programma IBN BRP gestart. Het IBN BRP gaat uit van een aanvullende meerjarenbegroting van €55 miljoen van 2014 tot 2020, waarvan €14 miljoen reeds is uitgegeven. De begroting van IBN BRP moet nog worden aangepast, naar aanleiding van de nieuwe integrale planning en begroting van oBRP. Voor de kosten die afnemers en gemeenten (en hun leveranciers) moeten maken, zijn dan nog geen ramingen opgesteld. Wat betreft de baten wordt uitgegaan van een jaarlijkse besparing van €40 miljoen (voornamelijk voor gemeenten) door de BRP. €8 Miljoen van dit batenpotentieel is reeds ingevuld door de GBA-V.^{190 191}

¹⁸⁷ In de latere conceptversie en het definitieve BIT-advies wordt dit percentage onderbouwd en toegelicht.

¹⁸⁸ Bureau ICT-toetsing (2017). *Feitendocument Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)*. 2 mei 2017.

¹⁸⁹ KPMG (2017). *Functiepuntenanalyse BRP*. 26 januari 2017.

¹⁹⁰ Bureau ICT-toetsing (2017). *Feitendocument Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)*. 2 mei 2017.

¹⁹¹ Het bedrag van €8 miljoen is ontleend aan de validatie van het batenmodel, uitgevoerd door Capgemini. Capgemini Consulting (2016). *Operatie Basisregistratie Personen Validatie Batenmodel*. 13 April 2016.

2.6.23 Enkele dagen later schrijft het programmateam van de oBRP een memo aan de CIO van BZK, over het concept-feitendocument dat op 2 mei van het BIT werd ontvangen. Naast een inhoudelijke reactie op het feitendocument, wil de gedelegeerd opdrachtgever in deze nota enkele punten expliciet onder de aandacht brengen. Zo schrijft hij dat hij heeft vernomen dat het BIT de SG in de week van 24 april 2017 al over de feitelijke bevindingen heeft geïnformeerd. Het programma ervaart dit niet als een correcte gang van zaken, omdat het programma nog niet op de hoogte was en nog geen inhoudelijke reactie heeft kunnen geven. Hierdoor wordt de reactie van het programma mogelijk als verdedigend gezien, en naar verwachting leidt de reactie van het programma op het feitendocument tot bijstelling van het aan de SG geschetste beeld. Verder merkt de gedelegeerd opdrachtgever op dat het feitendocument van het BIT zich concentreert op de software-ontwikkeling binnen de oBRP, maar naar zijn oordeel is de oBRP veel groter dan alleen softwareontwikkeling. Verder oordeelt hij dat het feitendocument tot een onnodig negatief beeld leidt, waarbij te weinig aandacht is voor positieve bevindingen. Ook stelt hij dat gehanteerde toetsingskaders en berekeningswijzen ontbreken¹⁹², waardoor bijvoorbeeld onduidelijk is hoe het BIT het percentage gereed voor de software heeft berekend, en dat niet helder is hoe tot prognoses voor de planning en budget is gekomen. Ook positieve effecten van de refactor, welke volgens de gedelegeerd opdrachtgever door KPMG zijn vastgesteld, worden niet meegenomen.¹⁹³

2.6.24 In een bijlage bij de memo van de gedelegeerd opdrachtgever is een uitgebreide inhoudelijke reactie van het programmateam oBRP op het feitendocument opgenomen. Het programma oBRP schrijft geen onderbouwing te zien voor de stelling van het BIT dat rekening gehouden moet worden met nog eens twee jaar extra uitloop. De prognose van extra kosten is op die uitloop gebaseerd. Het programma geeft aan hiervoor graag de onderbouwing te willen zien. Indien dit te maken heeft met de schatting van de gereedheid van de software, dan is dat naar de mening van het programma niet correct. Waar het BIT in het feitendocument schrijft dat 45% van het werk is verzet (ontwerpen, bouwen en testen), stelt het programma, in de reactie op het feitendocument dat dit niet klopt en dat 70% 'gereed' is, waarbij er eveneens verschil van inzicht is ten aanzien van de benodigde hoeveelheid testwerkzaamheden.¹⁹⁴

¹⁹² Het BIT geeft hierbij aan te werken met een vast toetsingskader, dat is afgestemd met de Tweede Kamer. Bron: Bureau ICT-toetsing (2015). *BIT Toetskader. Versie 1.1*. 22 september 2015.

¹⁹³ Van: oBRP. Aan: CIO BZK. *Reactie op concept-feitendocument BIT*. 8 mei 2017.

¹⁹⁴ Bijlage bij: Van: oBRP. Aan: CIO BZK. *Reactie op concept-feitendocument BIT*. 8 mei 2017.

- 2.6.25 Ook de RVIG heeft een reactie geformuleerd op het feitendocument van het BIT. Een vraag is of een alinea over het programma IBN BRP wel onderdeel moet zijn van deze BIT toets, of dat deze hoort in de aangekondigde BIT-toets op het programma IBN BRP (per 1 januari 2017 het programma Transitie BRP).¹⁹⁵ Behalve aan de programma's oBRP en IBN BRP heeft het BIT de feiten uit het feitendocument ook afgestemd met een afvaardiging van opdrachtgevers van BRP, in de persoon van de directeur Democratie en Burgerschap (dDenB) en de CIO BZK.
- 2.6.26 Naar aanleiding van de reacties op het feitendocument heeft het BIT een overzicht gemaakt waaruit blijkt op welke manier is omgegaan met de reacties. Op een beperkt aantal punten leidt het commentaar tot aanpassing in het advies. Er is geen definitieve versie van het feitendocument opgesteld, de opmerkingen op het feitendocument zijn meegenomen in het concept advies. Zo wordt er op verschillende onderdelen meer aandacht besteed aan de formulering en onderbouwing. In de meeste gevallen resulteren de opmerkingen van het programmateam oBRP niet in aanpassingen, omdat de opmerkingen significant afwijken van door het BIT geconstateerde feiten.¹⁹⁶ Op 10 mei voeren onderzoekers van het BIT nog een gesprek met de gedelegeerd opdrachtgever en projectleider van het programma oBRP over de validatie van de bevindingen en het percentage van gereedheid.^{197 198}

De mogelijke consequenties van 'stoppen' worden in beeld gebracht

- 2.6.27 Op 12 mei 2017 ontvangt de minister een nota van DGBW over de oBRP. In deze nota wordt vermeld dat het BIT werkt aan een advies over de Operatie BRP, maar dat deze bij het schrijven van deze nota nog niet beschikbaar is. De vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft een dag eerder de minister om schriftelijke duiding gevraagd van de uitloop naar tijd en kosten, de budgettaire gevolgen en korte termijn, de uitgevoerde herijking en de algehele staat van de Operatie BRP.

¹⁹⁵ RVIG (2017). *Reactie RVIG op feitendocument BIT*. 3 mei 2017.

¹⁹⁶ Bureau ICT-toetsing (2017). *Overzicht ontvangen commentaar en wijze van verwerking*. Geen datum.

¹⁹⁷ Bureau ICT-toetsing (2017). *Overzicht bronnen – interviews*. Geen datum.

¹⁹⁸ In dit gesprek wordt geen overeenstemming bereikt over het percentage van gereedheid, en evenmin over de wijze van onderbouwen en berekenen daarvan.

- 2.6.28 Een conceptbrief aan de Tweede Kamer ligt klaar. Hierin wordt gemeld dat het BIT-advies nog niet beschikbaar is, en het niet zinvol is om conclusies te trekken zonder het BIT-advies. Middels de begeleidende nota wordt de minister gevraagd in te stemmen met de conceptbrief aan de Tweede Kamer en kennis te nemen van zes bijlagen die zijn bijgevoegd, die op 17 mei met de minister zullen worden besproken. In deze bijlagen wordt (ten dele) antwoord gegeven op vragen die de minister in een eerder overleg (dd. 20 april) heeft gesteld. In de nota wordt vermeld dat het nog niet mogelijk is om antwoord te geven op elk van deze vragen, omdat voor sommige vragen het BIT-advies nodig is. Zo kan het antwoord op de vraag wat nu precies de “situatie” bij de Operatie BRP is, niet worden gegeven zonder het BIT-advies. Ook voor veel andere vragen geldt dat er nog veel informatie boven tafel moet worden gehaald.¹⁹⁹
- 2.6.29 Een van de bijlagen bij de nota aan de minister gaat in op de vraag wat de juridische aspecten zijn bij het niet voortzetten van de Operatie BRP. De juridische gevolgen (wetgeving) van stoppen met de oBRP zijn in algemene zin beperkt van omvang, omdat de wet in beginsel techniekonafhankelijk is opgezet. Wel zijn er enkele nieuwe bepalingen in de wet opgenomen, waarvan de realisering afhankelijk is van de aanwezigheid van ondersteunende technische voorzieningen, die op dit moment nog niet zijn gerealiseerd. Mocht er geen alternatief komen voor de te realiseren voorzieningen, dan zou gezocht moeten worden naar alternatieve oplossingen om de desbetreffende wettelijke bepalingen mogelijk te maken. Ook zal er op termijn een wetgevingsoperatie nodig zijn om de wet BRP op te schonen en terminologie aan te passen (er kan dan niet gesproken worden over de GBA-systemen, oude en nieuwe voorzieningen etc.).²⁰⁰
- 2.6.30 Ook is er een bijlage bijgevoegd bij de nota aan de minister (dd. 12 mei 2017) waarin wordt ingegaan op de vraag wat er is gerealiseerd van de doelstellingen die met de oBRP worden beoogd, als niet wordt doorgegaan met de oBRP. Hierbij wordt allereerst opgemerkt dat de GBA-V slechts een beperkt deel van het BRP-stelsel is. De RvIG geeft in de nota weer wat de stand van zaken is van de huidige systemen, in relatie tot de gestelde doelen bij het bestuurlijk akkoord van 2009:

¹⁹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: DGBW. Aan: minister van BZK. *Nota. Operatie BRP*. 12 mei 2017.

²⁰⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: DGBW. Aan: minister van BZK. *Nota. Operatie BRP. Concept Bijlage 3. Juridische aspecten (wetgeving) bij niet voortzetten Operatie BRP*. 10 mei 2017.

1. *Actuele persoonsgegevens die 7x24 uur online beschikbaar zijn;*
persoonsgegevens zijn nu niet 'real time' beschikbaar. De huidige situatie is dat een gemeente minimaal eenmaal, maar vaak meerdere malen per dag de bijgewerkte persoonslijsten naar de centrale kopie in de GBA-V stuurt. Die worden eenmaal per uur verwerkt in de GBA-V en zijn daarna direct online raadpleegbaar. Afnemers krijgen direct een bericht van gewijzigde gegevens in hun mailbox, voor zover ze daarvoor zijn geautoriseerd.
1. *Verbeteren van de kwaliteit en actualiteit van de gegevens, onder meer door directe verwerking van wijzigingen;*
Het verbeteren van de kwaliteit is in de afgelopen jaren opgepakt door een controlemechanisme te ontwikkelen waarin zo'n 3.000 verschillende controles op persoonslijsten zijn gedefinieerd. Die controles worden maandelijks uitgevoerd op alle 22 miljoen persoonslijsten, en bevindingen worden aan gemeenten getoond via de Kwaliteitsmonitor. Gemeentes kunnen een persoonslijst ook online laten controleren op alle 3.000 controles. Andere activiteiten in het kader van kwaliteit zijn permanente monitoring van dubbelinschrijvingen, melding van te lang openstaande onderzoeken naar gegevens op een persoonslijst aan gemeenten, stimuleren van terugmeldingen door afnemers, signaleren en opsporen van 'verwonderadressen' voor landelijke aanpak van de adreskwaliteit.
3. *Mogelijkheden voor het leggen van verbanden tussen in de BRP geregistreeerde personen door enkelvoudige opslag van gerelateerde persoonsgegevens;*
Dit is ten dele mogelijk. Sinds de centrale GBA-V kunnen gemeenten ook relaties leggen met persoonslijsten van andere gemeenten. Bij het aanleggen van een nieuwe persoonslijst door een geboorte zal dat altijd plaatsvinden, bij immigraties is het lastiger. Ontbrekende relaties van vóór 1994 (toen de overgang van persoonskaart naar persoonslijsten met binnengemeentelijke relaties plaatsvond) kunnen deels automatisch worden hersteld, maar moeten heel zorgvuldig worden gecontroleerd i.v.m. risico van onterecht gelegde relaties.
4. *Eenvoudiger en goedkoper verstrekken van persoonsgegevens;*
Voordat de GBA-V er was, kregen afnemers berichten van alle gemeenten. Met de ontwikkeling van de GBA-V, een onderdeel van de modernisering, is de verstrekking aan afnemers centraal geregeld en online raadpleegbaar. Hiervoor is een positief saldo van 8 miljoen opgenomen in de business case.

5. *Flexibeler, sneller en goedkoper kunnen aanpassen van de ICT-systemen;*
Per versie van het LO (de wijzigingsronde) worden één of meer wijzigingen doorgevoerd. De kosten hangen af van het aantal wijzigingen per ronde. Kosten die hiermee verbonden zijn, betreffen de kosten voor vergoedingen aan gemeenten voor het aanpassen van hun burgerzakenapplicatie. Door de centrale verstrekking hoeft alleen de GBA-V gewijzigd te worden. In totaal ging het in de afgelopen 16 jaar om negen LO-wijzigingen, met opgeteld 69 wijzigingen, en een totaalvergoeding van €20 miljoen aan gemeenten. €7,7 miljoen is daarvoor bijgedragen door externe indieners, zoals het ministerie van Justitie.
6. *Mogelijk maken van plaats onafhankelijke dienstverlening;*
Dit is ingeperkt tot het mogelijk maken van plaats onafhankelijke verstrekking. Volledig onafhankelijke dienstverlening is nu niet mogelijk, maar zou gerealiseerd kunnen worden door alle protocolleringsgegevens centraal vast te leggen.
7. *Aansluiten op bestaande en nog te ontwikkelen e-overheidsvoorzieningen.*
De huidige systemen zijn sinds 1 november 2009 gekoppeld met de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG). PKIO-certificaten worden gebruikt om berichtuitwisseling te versleutelen, en de GBA-V is ontsloten via Diginetwerk. De terugmeldvoorziening is aangesloten op Digimelding. GBA-V berichtuitwisseling voldoen niet aan de digikoppeling-standaard, maar dit zou wel gerealiseerd kunnen worden.

2.6.31 Mocht er besloten worden tot stoppen met de OBRP, dan zal er een goede analyse moeten worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in de actuele toestand van de aangesloten systemen, en in de verandercapaciteit van het stelsel, zo schrijft de RVIG. Verder moet er rekening mee gehouden worden dat allerlei stokpaardjes opnieuw van stal zullen komen. Ook is het de vraag of men nog steeds een voorkeur heeft voor centrale bijhouding. Dit kan leiden tot flink touwtrekken tussen stakeholders en vraagt om een strakke regie. Over de robuustheid van de GBA-V wordt tot slot gemeld dat er in de afgelopen jaren geen roofofbouw is gepleegd op het onderhoud van de GBA-V. De applicatie kan in de huidige vorm naar verwachting probleemloos blijven draaien komende jaren. Dat betekent overigens niet dat er geen onderhoud en doorontwikkeling plaats zou moeten vinden. Er staan momenteel voor de korte termijn geen investeringen gepland voor de GBA-V die niet gedekt worden via de dienstverleningsovereenkomst met het ministerie van BZK en bijhorende exploitatiebegroting.²⁰¹

²⁰¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: DGBW. Aan: minister van BZK. *Nota. Operatie BRP. Concept Bijlage RVIG*. 12 mei 2017.

- 2.6.32 De vijfde bijlage bij de nota aan de minister gaat in op de financiële aspecten bij het wel of niet voortzetten van de Operatie BRP. De informatie in deze bijlage is gebaseerd op inschattingen en berekeningen van de OBRP en RVIG en heeft betrekking op de geraamde kosten van 2017 en verder (de kosten uit 2016 en eerder zijn gerealiseerde uitgaven). De bedragen voor 2017 en verder zijn niet getoetst.
- 2.6.33 De nota maakt in de eerste plaats melding van de al gemaakte kosten voor de OBRP in de periode 2009 tot 1 mei 2017 (als onderdeel van de mGBA is van 2001 tot 2008 €31 miljoen aan kosten gemaakt). Van 2009 tot 1 mei 2017 is €72,68 miljoen uitgegeven (ontwikkelkosten Rijk). De meerjarige projectkosten zijn geraamd op €82,95 miljoen, daarvan resteert nog €10,72 miljoen. Hiermee kunnen de werkzaamheden tot begin 2018 worden gefinancierd. Dan is er volgens de planning sprake van een tastbaar en bruikbaar product dat bestaat uit de software-componenten: Initiële Vulling, Migratievoorzieningen en BRP-Leveringen. Bijhoudingsfunctionaliteiten zijn dan nog niet gereed. Als de OBRP niet wordt voortgezet, bestaat de opgeleverde en in productie genomen functionaliteit alleen uit de GBA-V Full Service. De kosten hiervan waren €3,93 miljoen (5,4% van het totaal). Daarmee zou 94,6% van de gerealiseerde uitgaven te beschouwen zijn als verloren.
- 2.6.34 Volgens de nieuwe raming zou er nog €19,9 miljoen nodig zijn om de Operatie BRP af te maken (inclusief een risicomarge van 17%). Kosten voor duaal beheer worden op basis van de nieuwe integrale planning nog in beeld gebracht, deze zijn nog niet gevalideerd. Maar de verwachte kosten voor de transitie BRP zijn voorlopig geschat op €80 miljoen, en voor duaal beheer op €27 miljoen. De totale kosten voor voortzetting van de OBRP én in beheer name (IBN BRP) wordt geraamd, voor de periode van 2017-2022, op €149,6 miljoen. Dit betreft €33,8 miljoen voor de OBRP en €115,8 voor IBN BRP. Van het totaal bedrag is €13,5 miljoen gedekt, en moet voor €118,1 miljoen nog dekking gevonden worden op de BZK-begroting en/of via doorbelasting aan gebruikers.²⁰²

²⁰² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: DGBW. Aan: minister van BZK. *Nota. Operatie BRP. Concept Bijlage Financiële aspecten*. 12 mei 2017.

Een 'rode knop procedure'

- 2.6.35 Binnen het ministerie van BZK is inmiddels ook een 'rode knop overleg' gestart. Op zeer frequente basis vinden er overleggen plaats onder leiding van de secretaris-generaal, waarbij de directeur RVIG, directeur Democratie en Burgerschap, plaatsvervangend directeur FEZ, CIO BZK en waarnemend dg Bestuur en Wonen betrokken zijn. In dit overleg wordt onder meer gesproken over een onderzoeksvoorstel om 'terug te kijken', over interdepartementale afstemming om tot een concept-kabinetsreactie te komen, de stand van zaken, terugkoppeling uit diverse overleggen, vragen van de minister, afhandeling van openstaande toezeggingen aan de Tweede Kamer, het benoemen van een driemanschap voor herbezinning, voorbereidingen voor een AO etc.²⁰³

Het herijkingsrapport wordt naar de Tweede Kamer gestuurd

- 2.6.36 Op 15 mei 2017 stuurt de minister een brief naar de Tweede Kamer. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft gevraagd om nadere, schriftelijke duiding van de uitloop in tijd, de budgettaire kosten, de uitgevoerde herijking en algehele staat van de oBRP. De minister schrijft dat hij zonder het BIT-advies en de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek naar de oorzaken van uitloop in tijd en planning het naar zijn mening niet zinvol is om conclusies te trekken over de mogelijke overschrijdingen en de consequenties daarvan voor de oBRP. Ook is afstemming met gemeenten en afnemers van de BRP nodig om de consequenties goed in kaart te kunnen brengen.²⁰⁴
- 2.6.37 Drie dagen later stuurt de minister, nadat de vaste commissie van Binnenlandse Zaken heeft gevraagd per ommegaande het herijkingsrapport BRP toe te zenden, de conceptrapportage van het programmateam aan de stuurgroep over de integrale planning (van datum 15 maart 2017) naar de

²⁰³ De zogenoemde rode knop overleggen hebben plaatsgevonden op de volgende data in 2017: 12 mei, 19 mei, 22 mei, 24 mei, 29 mei, 31 mei, 7 juni, 9 juni, 12 juni, 14 juni, 19 juni, 5 juli, 10 juli, 12 juli, 19 juli, 7 augustus en 16 augustus. Van deze overleggen zijn enkel agenda's en bijhorende stukken beschikbaar.

²⁰⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 15 mei 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 103.

Tweede Kamer, evenals de meerjarenbegroting en verschillenanalyse. Verder schrijft de minister dat het BIT op 16 mei een conceptrapport heeft opgeleverd. Conform de procedure zal het ministerie hier binnen twee weken op reageren, waarna het BIT een definitief advies uitbrengt. Over de reactie op het concept vindt een afstemmingsproces plaats met de gemeenten en afnemers van de BRP.²⁰⁵

Het concept BIT-advies

- 2.6.38 Het concept BIT-advies aan de minister van BZK verschijnt op 16 mei. De conclusie luidt: “Het einde van de BRP-geschiedenis is nog niet in zicht. Wij denken dat de invoering van het BRP-systeem nog 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 de invoering op zijn vroegst medio 2023 is afgerond. De nog te maken kosten zijn volgens ons minstens €150 miljoen.²⁰⁶ Echter, wij zien ook nog steeds significante risico’s, die ertoe kunnen leiden dat de invoering nog langer gaat duren en meer gaat kosten. Als wij dat afzetten tegen de verwachte voordelen van de invoering van het BRP-systeem, dan vragen wij ons af of het allemaal wel 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.”
- 2.6.39 In het conceptadvies geeft het BIT een nadere toelichting bij de mate van gereedheid van de software, waar naar aanleiding van het feitendocument op werd gereageerd door het programmteam OBRP. Het BIT constateert dat de Operatie BRP er zelf vanuit gaat dat de software voor 70% gereed is. Op grond van de ‘product breakdown structure’ en een recente functie-

²⁰⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 18 mei 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 104.

²⁰⁶ Het gaat hier om de kosten van zowel afronding van de OBRP, als de kosten van de inbeheername en aanpassing van aanpalende systemen (IBN BRP) en aansluitkosten voor gemeenten en afnemers.

puntentelling komt het BIT echter op een iets lager percentage ‘bouw-gereed’, namelijk 63%. Het BIT geeft aan dat in zijn ervaring echter nog een-derde van de inspanning voort komt uit periodes van systeemtesten, acceptatietesten en herstelwerk, en dat daarom hooguit twee-derde van de totale inspanning om tot ‘productierijpe’ software te komen is geleverd: dat is 45% wanneer je uitgaat van 70% software die bouwgereed is, en 42% wanneer wordt gerekend met de 63% gereede software. Er zal dus volgens het BIT nog een significante inspanning nodig zijn om de software ‘af te testen’ en productierijp te maken.

- 2.6.40 Het BIT stelt dat de invoering van de BRP langer gaat duren, risicovol blijft en beperkte meerwaarde biedt. In de brief worden de volgende conclusies nader toegelicht:
- Afmaken en invoeren van BRP gaat meer tijd en geld kosten dan het programma denkt;
 - Er zijn aanvullende risico’s die nog veel verdere uitloop (of zelfs vastloop) kunnen veroorzaken;
 - Wij zien beperkt de meerwaarde van invoering van het BRP-systeem in relatie tot de hoge kosten.
- 2.6.41 De CIO Rijk (eindverantwoordelijke van het BIT) beveelt in zijn brief aan om onderzoek te doen naar het toekomstvast maken van de bestaande centrale voorziening GBA-V. Hij stelt dat het BIT de onderhoudbaarheid en toekomstvastheid van de GBA-V niet heeft onderzocht, maar deze wordt intensief gebruikt en draait op bewezen en gangbare technologie. “Wij kunnen ons voorstellen dat deze een basis biedt waarop kan worden voortgebouwd.”²⁰⁷
- 2.6.42 Het concept BIT-advies wordt op zowel 18 mei als 23 mei 2017 besproken in de stuurgroep OBRP. De reactie van de stuurgroep zal worden betrokken bij de reactie van het departement op het concept advies. Gelet op de positie van de VNG in het bestuurlijk akkoord, wordt afgesproken dat de VNG een eigenstandig oordeel kan vormen over het BIT-advies. BZK zal dit oordeel betrekken bij het opstellen van een reactie op het definitieve advies.²⁰⁸ Bij de bijeenkomst van 18 mei wordt een toelichting gegeven op het conceptadvies door de bureaumanager BIT en leden van het toetsteam,

²⁰⁷ Bureau ICT-Toetsing (2017). Van: Hans Wanders, CIO Rijk. Aan: Minister Plasterk. *Concept BIT-advies Operatie BRP en In Beheername BRP*. 16 mei 2017.

²⁰⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Verslag informele bijeenkomst leden stuurgroep OBRP*. 18 mei 2017.

en op 23 mei is ook de CIO Rijk aanwezig om een toelichting te geven bij het advies van het BIT. Ook de op schrift gestelde reactie van de gedelegeerd opdrachtgever op het concept BIT-advies wordt deze bijeenkomst besproken.²⁰⁹

2.6.43 Op 24 mei stuurt de waarnemend dgBW een brief aan de CIO Rijk, en tevens Hoofd BIT. De brief betreft de reactie van het ministerie van BZK op het concept BIT-advies over de oBRP en IBN BRP. Het ministerie van BZK heeft de volgende vragen geformuleerd aan het BIT:

1. Kan het BIT toelichten waarom nu zo anders wordt geoordeeld dan in 2015? Welke veranderingen heeft het BIT precies in de besturing en aanpak geconstateerd ten opzichte van de situatie in 2015?
2. Wat bedoelt het BIT met de constatering dat “de verwevenheid tussen de permanente BRP-module en de tijdelijke migratiemodule duidt op een ongelukkige ontwerpkeuze”?
3. Het BIT geeft aan dat 45% van de totale inspanning van oBRP klaar is, terwijl het programma zelf zegt dat 70% klaar is. In een voetnoot geeft het BIT aan dat oBRP voor 63% klaar is onder dezelfde definitie van het programma. Het verzoek is een uitgebreidere toelichting op te nemen hoe het BIT tot die percentages komt.
4. De paragraaf over de kosten is niet duidelijk. Kan het BIT toelichten wat de cijfermatige onderbouwing is van de genoemde bedragen?
5. Tot nu toe is in de communicatie een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling en de in beheer name. In dit advies van het BIT lijkt dat onderscheid een stuk minder scherp. Het verzoek is om het onderscheid duidelijker te maken.
6. Het BIT vraagt zich af of de verwachte voordelen van de invoering van het BRP-systeem nog wel de moeite waard zijn. Kan het BIT nader toelichten hoe de inschattingen zijn gemaakt van de voordelen en nadelen?
7. Heeft het BIT zich een oordeel gevormd over het belang van de modelwijziging (van een persoonslijst model naar een relationele database) die met de oBRP wordt gerealiseerd in verhouding tot de ambities omtrent Digitale Overheid etc.?
8. Het BIT constateert dat de meeste afnemers geen acute behoefte hebben aan een realtime voorziening. Op basis waarvan komt het BIT tot deze constatering, en is dit gevalideerd?

²⁰⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Verslag informele bijeenkomst leden stuurgroep oBRP*. 23 mei 2017.

2.6.44 Bij punt 4 wordt opgemerkt dat er recent een herijking van de begroting van inbeheername BRP is opgesteld. Voor de volledigheid is deze meerjarenbegroting, die door de RVIG is opgesteld, als bijlage met deze brief aan het BIT gestuurd (bijlage 1). Deze bijlage betreft een nadere specificatie van IBN BRP en een op 21 april opgestelde meerjarenbegroting van de transitie BRP. De meerjarenbegroting van tBRP bedraagt voor de periode 2017-2022 €83,9 miljoen. De nadere specificatie van IBN BRP bedraagt hier €133,6 miljoen.²¹⁰

2.6.45 Als bijlage 2 worden ook de opmerkingen van het programmateam oBRP aan het BIT gestuurd. De gedelegeerd opdrachtgever zet hierin uitvoering uiteen waarom naar zijn oordeel tal van beweringen van het BIT in het conceptadvies onjuist zijn, of dat deze niet met feiten worden onderbouwd. Het gaat daarbij onder meer om de planning van het programma, de mate van gereedheid van de software, constatering over beweging in het programma, de meerwaarde ervan voor gemeenten en afnemers etc. Over de mate van gereedheid geeft de gedelegeerd opdrachtgever aan dat de berekening op basis van de Product Breakdown Structure (op basis waarvan het BIT tot een percentage van 63% bouwgeraad komt) ervan uitgaat dat niet alle regels daarin even zwaar wegen, waar het BIT volgens hem wel vanuit gaat. Ook veronderstelt het BIT dat er nog veel tijd zal gaan zitten in het testen en oplossen van bevindingen. Hierover zegt de gedelegeerd opdrachtgever dat die veronderstelling onjuist is, omdat het programma een werkwijze hanteert waarbij (uitvoerige) testen met productiedata al gedurende de ontwikkelfase plaatsvinden. Volgens de gedelegeerd opdrachtgever is het een reële verwachting dat hierdoor een beperkt aantal bevindingen uit het acceptatieproces, testen in de proeftuinomgeving en uit het schaduwdraaien zal komen.²¹¹ Verder schrijft de gedelegeerd opdrachtgever dat het beeld van de stuurgroep van het programma haaks op de waarneming van het BIT staat, en dat het advies ondanks een uitgebreide reactie op het feitendocument, vol onjuistheden

²¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Van: E.J. Van Kempen. Aan: H.E. Wanders. *Reactie ministerie van BZK op conceptadvies Operatie BRP en In Beheer Name BRP*. 24 mei 2017.

²¹¹ In een overzicht waarin het BIT reageert op de reacties op het conceptrapport, wordt weergegeven dat in de berekeningen is meegenomen dat het programma al is gestart met testen van de productiedata. Het BIT weegt ook mee dat ketentesten onvoldoende aandacht krijgt, en constateert dat het programma niet kan verduidelijken welke kengetallen en onderbouwing wordt gehanteerd om tot een betrouwbare bouwplanning en uiteindelijke integrale planning te komen.

staat. Hij stelt dat onhelder is op welke manier het BIT berekeningen heeft uitgevoerd, op basis waarvan conclusies worden getrokken, waardoor niet is vast te stellen of die berekeningen correct zijn. Ook noemt de gedelegeerd opdrachtgever het opvallend dat het BIT-advies een veel minder positief beeld geeft dan het BIT-advies uit 2015, ondanks dat het programma volgens hem de aanbevelingen van het BIT allemaal heeft opgevolgd.²¹²

- 2.6.46 Het BIT stelt vervolgens een overzicht op waarin reactie wordt gegeven op alle commentaren die zijn aangeleverd door het ministerie van BZK. Over de nieuwe financiële ramingen van de inbeheername wordt opgemerkt dat deze begroting, van datum 21 april 2017, eerder niet aan het BIT is verstrekt, maar wel in de onderzoeksperiode valt.²¹³ Ter extra toetsing stemt het BIT nog nader af met de waarnemend opdrachtgever of dit bedrag correct is. Omdat de toename van de kosten voor het BIT geen enkele invloed heeft op de strekking van het advies, besluit het BIT na afstemming de bijgestelde begroting over te nemen in het advies, met vermelding van de datum van ontvangst. Het betreft hier de €115 miljoen aan nog te verwachten kosten voor IBN BRP, die in mei 2017 ook aan de minister van BZK werden gestuurd. Het bedrag bestaat uit de geraamde kosten van het project Transitie BRP (€84 miljoen, €4,7 miljoen voor het project Voorkomen Uitval en Verrijken Gegevens (VUVG) en een raming voor duaal beheer van €27,1 miljoen).²¹⁴

Een review door de VNG

- 2.6.47 Gelijktijdig met het BIT, laat de VNG ook een review uitvoeren op het programma OBRP, om een eigenstandig beeld te kunnen vormen van het programma, vanuit gemeentelijk belang en in het licht van de doelstellingen uit het bestuurlijk akkoord. Op basis van de review zijn drie verschillende scenario's geschetst over de voortgang: onverkort doorgaan met de OBRP, stoppen met de OBRP of een derde scenario: wel doorgaan met de OBRP (want het heeft veel waarde), maar las een periode van bezinning in verband met de uiteenlopende oordelen van het programma zelf en het BIT (met de informatie die nu beschikbaar is, kan de VNG die verschillen

²¹² Bijlage 2 bij reactie BZK op concept-advies BIT. Gedelegeerd opdrachtgever OBRP. 24 mei 2017.

²¹³ Bureau ICT-Toetsing (2017). *Overzicht ontvangen commentaar op CONCEPT en wijze van verwerking*. 30 mei 2017.

²¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Nota. Operatie BRP. Concept Bijlage Financiële aspecten*. 12 mei 2017.

niet verklaren). Het laatste scenario is als advies mondeling meegegeven aan de VNG en BZK. Over deze review is niet schriftelijk maar mondeling gerapporteerd aan de leiding van de VNG en tevens aan de SG van het ministerie van BZK.²¹⁵ De minister is op 28 mei 2017 schriftelijk geïnformeerd over de review van de VNG.²¹⁶

Definitief BIT-advies

- 2.6.48 Op 9 juni 2017 komt het BIT met het definitieve advies over de oBRP en IBN BRP. De conclusies wijken niet significant af van het eerdere conceptrapport, al zijn de nog te maken kosten fors hoger dan in de conceptrapportage, in verband met de door BZK nieuw aangeleverde begroting. Het BIT komt op basis van een eigen analyse tot een percentage van 63% bouwgereed. Het BIT stelt dat de invoering van de BRP minstens anderhalf jaar langer zal duren dan de recent door het programma afgegeven einddatum (welke al een vertraging betrof van 15 maanden), en dat de nog te maken kosten nog minstens €225 miljoen bedragen, en dat er nog steeds significante risico's zijn die ertoe kunnen leiden dat invoering nog langer gaat duren en meer gaat kosten. De slotconclusie blijft overeind: "Als wij dat afzetten tegen de verwachte voordelen, vragen wij ons af of het allemaal wel de moeite waard is. Wij geven u daarom in overweging om de programma's oBRP en IBN BRP te stoppen. We 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."²¹⁷

De kabinetsreactie op het BIT-rapport

- 2.6.49 Naar aanleiding van het BIT-rapport stelt het ministerie van BZK een concept-kabinetsreactie op, die wordt geagendeerd voor de ministerraad van 23 juni 2017. In deze brief schrijft de minister van BZK dat hij het advies van het BIT om een periode van bezinning in te lassen overneemt. Hij wil een drietal onafhankelijk deskundigen benaderen om de bezinning uit te

²¹⁵ Deze informatie is afkomstig uit de interviews.

²¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Nota. Uitkomsten afstemming met gemeenten (VNG) en afnemers BRP*. Den Haag, 28 mei 2017.

²¹⁷ Bureau ICT-Toetsing (2017). *Definitief BIT-advies Operatie BRP en In Beheer Name BRP*. Den Haag, 9 juni 2017.

voeren. Tijdens de periode van bezinning gaan de werkzaamheden van de oBRP door, maar wordt er waar mogelijk getemporiseerd. Abrupt stoppen van de werkzaamheden is volgens de minister niet verantwoord. Ook het temporiseren moet doordacht gebeuren, om te voorkomen dat het vertrek van deskundigen het stoppen van de werkzaamheden alsnog onafwendbaar maakt.

- 2.6.50 Enkele dagen na behandeling van de concept-kabinetsreactie, op 27 juni 2017, stuurt de minister de reactie naar de Tweede Kamer met het standpunt van het kabinet over het advies van het BIT, waarin de passage over ‘temporiseren’ enigszins is veranderd. De minister schrijft dat, in afstemming met de VNG en vertegenwoordigers van afnemers de noodzaak van bezinning die door het BIT wordt geadviseerd, wordt onderschreven. De 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.
- 2.6.51 De minister schrijft dat de werkzaamheden voor de oBRP tijdens de periode van bezinning worden 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 de minister de Tweede Kamer verder informeren over de aanpak tijdens de periode van bezinning.²¹⁸
- 2.6.52 Op 4 juli 2017 verschijnt nog een rapport van KPMG in het kader van het periodiek onderzoek naar de broncode review van de kwaliteitsdoelen, ten behoeve van de softwarekwaliteit voor de BRP. In dit rapport concludeert KPMG dat de broncode (de versie van 12 april die is bedoeld voor de IV-release) volledig voldoet aan alle gestelde kwaliteitsdoelen van het

²¹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 27 juni 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 105.

normenkader dat binnen de oBRP wordt gehanteerd.²¹⁹ Op dezelfde dag vindt in de Tweede Kamer een technische briefing plaats. De onderzoekers van het BIT geven tijdens deze briefing een toelichting bij hun rapport.²²⁰ Een dag later vindt een Algemeen Overleg plaats met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer. Hier geeft de minister aan dat hij de periode van bezinning wil gebruiken om te onderzoeken hoe, niet of, ordentelijk gestopt kan worden met het programma. Daarmee is de facto het besluit genomen om de Operatie BRP te beëindigen.

- 2.6.53 In het VAO een dag later, op 6 juli 2017, worden drie moties ingediend. In de motie van het lid Özütok cs staat dat de regering wordt verzocht de Kamer uiterlijk september dit jaar een uitgebreid en helder feitenrelaas te verstrekken waarin ten minste helder uiteen wordt gezet wie op welk moment over welke informatie over de voortgang van het project BRP beschikte, wanneer duidelijk was dat planning niet werd gehaald en het budget werd overschreden, wanneer bleek dat eerdere informatie niet juist was en wat de oorzaak van dit alles was.²²¹ In de motie van het lid Middendorp cs staat dat de regering wordt verzocht tijdens de periode van bezinning te onderzoeken hoe op een ordentelijke wijze de Operatie BRP te beëindigen, en de mogelijkheid van het verder ontwikkelen van de GBA-Verstrekkingvoorziening daarbij te betrekken, voor zover dat nodig is voor een goede basisregistratie personen. In de motie wordt de regering tevens verzocht zodanig over het onderzoek naar het volledig stoppen met de Operatie BRP te rapporteren, dat deze optie financieel en juridisch afgewogen kan worden. De regering wordt verzocht de uitkomsten van de periode van bezinning uiterlijk 15 september naar de Kamer te sturen.²²² In de gewijzigde motie van het lid Van Raak cs wordt de regering verzocht in de komende bezinningsperiode ook te bekijken of en hoe (een deel) van het bestede geld kan worden teruggehaald.²²³ Alle drie de moties worden op 6 juli 2017 met algemene stemmen aangenomen.

²¹⁹ KPMG (2017). *oBRP. Tussentijds onderzoek broncode mei 2017. Kwaliteitsmeting in het kader van de IV-release*. 4 juli 2017.

²²⁰ De technische briefing aan de Tweede Kamer is in interviews met meerdere respondenten aan de orde geweest.

²²¹ *Motie van het lid Öztürk cs. Voorgesteld op 6 juli 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 107.

²²² *Motie van het lid Middencorp cs. Voorgesteld op 6 juli 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 106.

²²³ *Gewijzigde motie van het lid Van Raak cs ter vervanging van die gedrukt onder nr. 109. Voorgesteld 6 juli 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 859, nr. 110.

Kernbesluit Periode 5. 2017. Stopzetting van de Operatie BRP

A. Besluit tot beëindigen Operatie BRP

Datum: 5 juli 2017

Wie: minister van BZK

Onderliggende documentatie:

- Integrale planning Operatie BRP, 15 maart 2017 (programma OBRP);
- Meerjarenbegroting Operatie BRP, 15 maart 2017 (programma OBRP);
- Nota planning Operatie BRP, 30 maart 2017 (DGBW, aan SG);
- Nota reactie RVIG op integrale planning OBRP, 5 april 2017 (RVIG);
- Advies CIO BZK n.a.v. nota Planning Operatie BRP, 6 april 2017 (CIO BZK);
- Notitie Operatie BRP – factfinding en verklaringen, 7 april 2017 (dDenB);
- Nota reactie op herijking planning OBRP, 7 april 2017 (dFEZ);
- Nota. Operatie BRP, 12 mei 2017 (DGBW aan minister);
- Bijlage Juridische aspecten, 12 mei 2017 (DGBW, aan minister);
- Bijlage RVIG, 12 mei 2017 (DGBW aan minister);
- Bijlage financiële aspecten, 12 mei 2017 (DGBW aan minister);
- Definitief BIT-advies OBRP en IBN BRP, 9 juni 2017 (Bureau ICT-Toetsing).

Budgettaire kaders en planning:

Meerjarenbegroting 2013 (Q4) – 2020 – programma OBRP	€59.437.176 (dd. 15 maart 2017)
<i>O&R</i>	€46.268.921
<i>AC&I*</i>	€9.710.919
<i>QA</i>	€1.596.063
<i>Meerjarenbegroting overig</i>	€1.861.273
Toelichting	Dit betreft de meerjarenbegroting van het programma OBRP die in maart 2017 is opgesteld. Deze begroting is nooit vastgesteld.
Planning	Afronding van het programma wordt voorzien in oktober 2021.

Kostenoverzicht BIT	Raming toekomstige kosten: 225 miljoen
<i>oBRP</i>	€50 miljoen
<i>IBN BRP</i>	€115 miljoen
<i>Aansluitkosten gemeenten en afnemers</i>	€60 miljoen
Toelichting	De raming van het BIT is gebaseerd op inschattingen die door het ministerie van BZK zijn aangeleverd.
Planning	Afronding van het programma wordt voorzien medio 2023.

Kamerbrieven:

- 27 859, nr. 101, 25 april 2017;
- 27 859, nr. 103, 15 mei 2017;
- 27 859, nr. 104, 18 mei 2017;
- 27 859, nr. 105, 27 juni 2017.

3 Analyse

3.1 Inleiding

- 3.1.1 De commissie heeft de opdracht gekregen om na te gaan op welke wijze sinds 2009 de modernisering van de GBA en de Operatie BRP is aange-stuurd, inclusief de wijze waarop besluitvorming heeft plaatsgevonden over het programma modernisering GBA en de Operatie BRP en hoe die programma's hebben gewerkt. In het vorige hoofdstuk is gereconstrueerd welke belangrijke momenten en kernbesluiten zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan. In dit hoofdstuk wordt op basis van het feitenrelaas door de commissie een beoordeling geven van het eerder beschreven procesverloop en gebeurtenissen die relevant zijn voor de aansturing en besluitvorming met betrekking tot het programma mGBA/OBRP.

3.2 Beoordeling

Periode 1: Politiek-bestuurlijk commitment, maar technisch onduidelijk project

- 3.2.1 Startpunt voor de eerste periode vormt het bestuurlijk akkoord dat op 5 maart 2009 gezamenlijk ondertekend wordt door het ministerie van BZK en de VNG. Een belangrijke randvoorwaarde in het bestuurlijk akkoord betreft de sturing: er dient een strakke sturing en regie te zijn op functionaliteit, tijd, geld en risico's. In de maanden erna blijken deze sturingscomponenten nog aan verandering onderhevig te zijn. Zo wordt na een onderzoek van Atos Consulting in december 2009 besloten tot een centrale positionering van BZS-K, waar vervolgens aanvullende kosten mee gemoed zijn. Het besluit om BZS-K centraal te positioneren heeft vervolgens weer consequenties voor de bouw van de systemen. In 2011 wordt dan ook besloten tot een koerswijziging naar nieuwbouw van één integraal BRP, met nieuwe wijzigingen in de planning en de begroting als gevolg. Deze eerste periode van de herstart van de mGBA wordt zo gezien gekenmerkt door het zoeken naar de meest geschikte technische invulling van de systemen. Hoewel er sprake is van een gezamenlijke, bestuurlijke ambitie van het ministerie van BZK en de VNG en het bestuurlijk akkoord is ondertekend, is het nog zeer onduidelijk hoe de beoogde doelstellingen van het programma mGBA technisch gerealiseerd dienen te worden.

- 3.2.2 Het bepalen van de technische invulling wordt ook bemoeilijkt, omdat parallel aan het technische proces door het ministerie van BZK wordt gewerkt aan wijziging van de GBA-wetgeving. De opzet van het nieuwe Wetsontwerp Basisregistratie Personen is om zich op technisch gebied te beperken tot de hoofdlijnen, zodat technische wijzigingen snel kunnen worden gerealiseerd zonder dat de wet daarvoor moet worden aangepast. Omdat het wetgevingstraject echter nog volop in ontwikkeling is, is het op veel punten onduidelijk welke consequenties de nieuwe wetgeving zal hebben voor de technische invulling van de modernisering van de GBA.
- 3.2.3 De commissie stelt vast dat er in deze eerste periode van de herstart van de mGBA in politiek-bestuurlijke zin weinig twijfels zijn over het belang van de modernisering van de GBA. De onzekerheid na het stopzetten van het programma in 2008, is met het ondertekenen van het bestuurlijk akkoord weggenomen. De herstart luidt een periode in van grote bestuurlijke bereidheid en vasthoudendheid om de modernisering van de GBA te realiseren. Om de modernisering van de GBA te doen laten slagen, wordt de zekerheid van een strakke sturing en regie op functionaliteit, tijd, geld en risico's ingebouwd. De politiek-bestuurlijk gevoelde zekerheid staat echter in contrast met de zoektocht naar de meest geschikte technische invulling van de systemen. In technische zin is het nog zeer onduidelijk wat er precies gebouwd moet worden en hoe dat het beste kan worden gedaan. En juist de technische invulling bepaalt de gewenste functionaliteiten, de benodigde tijd en geld en welke risico's er te onderscheiden zijn.
- 3.2.4 Het is daarom niet verrassend dat er in deze eerste periode reeds sprake is van overschrijdingen in kosten en planningen. Sturing op functionaliteit, tijd, geld en risico's is immers pas mogelijk, nadat technisch is vastgesteld wat er gebouwd moet worden. De commissie constateert dat er in deze periode nog verschillende technische onzekerheden waren, waarvan bepaalde punten pas in de loop der tijd dankzij voortschrijdende inzichten verhelderd konden worden. Over andere technische punten bleef onzekerheid bestaan, onder meer vanwege het wetgevingstraject dat nog in ontwikkeling was. Vanaf de herstart was strakke sturing een belangrijke voorwaarde. Hoewel het lijkt alsof de technische ontwikkeling van de modernisering van de GBA in 2009 wordt herstart, is het project in deze periode niet zozeer technisch, maar vooral beleidsmatig weer van start gegaan. Voor de aangestelde programmamanager lag de nadruk in deze periode vooral op het opbouwen van een programmateam, het verkrijgen van duidelijkheid omtrent de technische specificaties en uitwerking van

een aanbestedingsstrategie (om experts in te kunnen huren). Pas aan het einde van deze periode, in 2011, is het programmateam begonnen met het schrijven van code en konden technische eisen worden gemaakt.

Periode 2: Technische verträgenen, maar politiek-bestuurlijke druk om tempo te maken

- 3.2.5 In de tweede periode blijkt op verschillende momenten dat er sprake is van een uitloop in tijd en kosten, waarvoor de oplossing gezocht wordt in het verstevigen van de sturing. Zo is er in april 2012 sprake van een vertragung van vier tot zes maanden, waarna het programmamanagement wordt geadviseerd consequenter te sturen op product, tijd en geld (de zogenoemde 'duivelsdriehoek'). In de zomer van 2012 wordt de planning herijkt, waardoor een vertragung van zeven maanden zichtbaar wordt. De herijkte planning wordt als ambitieus beschouwd, maar haalbaar indien de planning en control versterkt wordt. Ook het bericht in medio februari 2013 over mogelijke nieuwe verträgenen leidt na uitgebreid onderzoek van scenario's tot interventies ter versterking van de besturing van het programma. Er wordt een gedelegeerd opdrachtgever aangesteld, en er wordt vastgesteld dat de sturing op het tempo van de realisatie zaak is van de stuurgroep. Daarbij wordt geëxpliciteerd dat bij de besturing van het programma geld primair centraal staat. De stuurgroep is het enige besluitvormende orgaan van het programma mGBA en dient alle beslissingen te nemen die consequenties hebben voor geld, doorlooptijd en functionaliteit.
- 3.2.6 De commissie merkt op dat verträgenen er telkens toe leiden dat er in de aansturing weer meer nadruk wordt gelegd op geld en tijd. Er moet tempo worden gemaakt in de realisatie van de modernisering van de GBA. Verträgenen, laat staan stilstand, passen niet in het politiek-bestuurlijke proces, waarin reeds kenbaar is gemaakt dat de modernisering van de GBA in 2016 zal worden afgerond. Het budget wordt opgehoogd, maar toekomstige overschrijdingen mogen zich niet meer voordoen ('budgetplafond'). Zo worden tegenvallers en gesignaleerde risico's vertaald naar steeds strakkere sturing en risicobeheersingsmaatregelen.
- 3.2.7 De verschillende verträgenen die optreden in het technische bouwproces leiden niet tot de afweging om te stoppen. De optie om te stoppen is op dat moment in politiek-bestuurlijke zin niet realistisch. Dat wordt het meest duidelijk als in medio februari 2013 mogelijke nieuwe verträgenen in de bouw van de BRP door de programmamanager worden gemeld. De

ambtelijk opdrachtgever vraagt aan het onderzoeksbureau Gartner om onderzoek te doen naar de ontstane situatie, de omvang, gevolgen en oplossingsrichtingen. Op basis van analyse en steekproeven schat Gartner de voortgang in op maximaal 32%, wanneer gekeken wordt naar onderdelen die volledig af zijn. Als ook gekeken wordt naar onderdelen die gedeeltelijk af zijn, wordt de voortgang geschat op maximaal 35%. Daarnaast spreekt Gartner de verwachting uit dat de volledige BRP-voorziening niet eerder dan eind 2016 zal worden opgeleverd, waarna de implementatiefase van twee jaar nog moet plaatsvinden. Oorzaken van de vertragingen zijn volgens Gartner onder meer dat er geen sturing is op productiviteit, te weinig sturing op complexiteitsvermindering en onvoldoende scherp te in de projectbesturing. Naar aanleiding van de bevindingen van Gartner passeert de optie om te stoppen even de revue. Voor de nieuwe minister die zich nog niet aan het programma heeft gecommitteerd, had dit politiek momentum kunnen bieden om te stoppen met het programma. De politiek-bestuurlijke context is echter zodanig dat stoppen niet meer als reële optie wordt beschouwd. De noodzaak en de wens tot modernisering van de GBA is immers reeds beklonken in het bestuurlijk akkoord van 2009 en wordt na het rapport van Gartner door de politiek nog eens herbevestigd en versterkt. Daarnaast is de wetgeving BRP inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard en is er sprake van een positieve business case (aan gemeentelijke zijde). Stoppen als optie valt daarom in de besluitvorming snel af. In een intensief besluitvormingsproces met 'rode knop'-overleggen wordt door de stuurgroep haast gemaakt met het kiezen van een nieuw scenario, zodat het programmateam weer snel verder kan met het technische bouwproces.

- 3.2.8 De commissie constateert dat de optie om te stoppen in politiek-bestuurlijke zin anders wordt overwogen dan vanuit een technisch perspectief. Technisch gezien liep het programma stroef en waren er verschillende momenten, waarin een uitloop in tijd en budget zichtbaar was. De politiek-bestuurlijke wens en noodzaak om de GBA te moderniseren was hier doorslaggevend om toch verder te gaan met het programma. Uit gesprekken heeft de commissie bovendien vernomen dat het voor de stuurgroep die het programma moest begeleiden onduidelijk was wat er nu precies gebouwd en gereed was. De conclusie van Gartner dat de technische voortgang 32% bedroeg, viel vervolgens tegen. In technisch opzicht was dit moment dan ook wellicht een geschikt moment om te stoppen en te bezinnen op de uitgangspunten van het bouwproces nog geschikt waren. De commissie constateert dat stoppen voor het technische

realisatieproces een reële optie was, en de keuze om de modernisering toch voort te zetten vooral een politiek-bestuurlijke afweging was. Het onderzoek van Gartner gaf in deze context geen aanleiding tot een technische heroverweging, maar juist tot een versteviging en herbevestiging van het politiek-bestuurlijke commitment.

Periode 3: Het project zoekt stabiliteit, maar de politiek-bestuurlijke realiteit verandert

- 3.2.9 In de derde periode staan pogingen tot afbakening van de OBRP centraal. Eerder al is door de stuurgroep een 'hek' om het programma geplaatst, om ervoor te zorgen dat uitbreiding van functionaliteiten niet meer aan de orde kan zijn. Wanneer in 2014 bij het opstellen van de begroting blijkt dat het budgetplafond dat naar aanleiding van Gartner door de minister van BZK was vastgesteld al bijna wordt bereikt, krijgt het programma de opdracht van de stuurgroep om met bezuinigingsvoorstellen te komen. De Commissie Financiële Programma Controle (CFPC) adviseert om over te gaan tot het snijden in functionaliteiten, zodat financiële besparingen kunnen worden gemaakt. Mocht dat niet haalbaar zijn, dan dient er over te worden gegaan tot het 'bevriezen' van functionaliteiten. In de stuurgroep blijkt het echter ingewikkeld om te bepalen welke functionaliteiten kunnen worden beperkt, omdat elke vastgestelde functionaliteit van belang is voor minstens één belanghebbende partij in de stuurgroep. De stuurgroep besluit daarom in februari 2014 tot het bevriezen van functionaliteiten. Er wordt een overzicht gemaakt van functionaliteiten die tijdelijk 'in de vrieskist' worden geplaatst tot er weer voldoende budgettaire ruimte is. De scope van het programma wordt daarmee definitief. In april 2015 blijkt echter dat de scope alsnog gewijzigd is, waardoor de stuurgroep besluit het 'hek' rond het programma hoger op te trekken. In het BIT-advies van september 2015 blijkt later ook dat het programma nog steeds geconfronteerd wordt met scopewijzigingen vanuit beleid en politiek, wat verstoringen, vertragingen en extra kosten oplevert.
- 3.2.10 De commissie constateert dat het bewaken van de technische scope en functionaliteit een ingewikkelde opgave is in een politiek-bestuurlijke context, waarin belanghebbenden – de Tweede Kamer, het ministerie van BZK, gemeenten en afnemers – verlangen dat functionaliteiten de OBRP worden toegevoegd. In de praktijk is er een continue spanning tussen het ICT-project dat gebaat is bij een stabiel ontwerp, en de steeds veranderende politiek-bestuurlijke realiteit. Het willen toevoegen van nieuwe functionali-

teiten is in politiek-bestuurlijk opzicht uitlegbaar. Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat nieuwe registraties in de basisadministratie gewenst zijn, zoals de registratie van levenloos geboren kinderen. In het technische realisatieproces zorgen nieuw ingebrachte eisen echter voor veranderingen in het ontwerp. De commissie stelt vast dat de wensen om steeds nieuwe functionaliteiten toe te voegen door het programma zijn ervaren als verstoringen in de technische ontwikkeling van de Operatie BRP. De commissie is van oordeel dat ICT-projecten erbij gebaat zijn, dat de uitvoering van de technische systemen plaatsvindt in de politieke luwte.

- 3.2.11 Om de sturing en control op het programma te verstevigen, wordt in deze periode ook de Quality Assurance (QA) op het programma ingericht, zoals eerder door onder andere de CIO BZK werd geadviseerd. Hiervoor is een opdracht verstrekt aan PBLQ HEC voor periodieke QA op het programma (onderdeel 1 uit de uitvraag) en een 'strippenkaartmodel' voor specifieke, nader te bepalen onderzoeksvragen. Aan KPMG is de opdracht verstrekt voor het onderdeel periodieke toetsing op kwaliteit van de software en architectuur. Hoewel met beide partijen belangrijke onderdelen van de QA worden ingevuld, wordt hiermee geen invulling gegeven aan wat in de Kamerbrief van 27 oktober 2013 is aangekondigd: het stelselmatig, onafhankelijk meten van de productiviteit van het programma. De commissie constateert dat, hoewel er sprake is van professionele toetsing en adviezen door de geselecteerde partijen, er geen sprake is geweest van integrale toetsing door een externe partij waarbij sturing, financiën, software kwaliteit, voortgang en productiviteit en andere relevante parameters in samenhang met elkaar zijn bekeken.

Periode 4: Technische voortgang, maar aansturing wordt lastiger

- 3.2.12 In de vierde periode is er in technisch opzicht voortgang in het project. Zo wordt in de zomer van 2016 een refactor van de broncode uitgevoerd, waarmee het team van de ontwikkelaars verwacht de omvang van de broncode te reduceren, wat de onderhoudbaarheid van de broncode bevordert. KPMG geeft aan dat inderdaad te verwachten is dat de voorgenomen refactoring van de broncode een positieve invloed heeft op de onderhoudbaarheid van de broncode van BRP, doordat de complexiteit van de code zal afnemen, de duplicatie in de broncode zal afnemen, en tenslotte doordat een aantal door de broncodegeneratoren gegenereerde repeterende broncode issues zal verdwijnen. De gedelegeerd opdrachtgever stelt vast dat KPMG als beeld heeft dat het programma met de refactor

belangrijke verbeteringen heeft doorgevoerd. De minister informeert de Tweede Kamer over deze technische ontwikkelingen en schrijft daarbij dat KPMG twee reviews heeft uitgevoerd en de geherstructureerde code heeft beoordeeld.

- 3.2.13 De commissie stelt vast dat wanneer het gaat over technische ingrepen, vooral het programmteam zelf de besluiten neemt. Het programmteam bestaat uit extern ingehuurde medewerkers en de gedelegeerd opdrachtgever fungeert gaandeweg steeds meer als dagelijkse programmamanager om de realisatie voor elkaar te krijgen, waardoor de opgebouwde expertise vooral binnen het programmteam blijft. Op basis van de eigen technische deskundigheid bepaalt het ontwikkelteam wat de juiste richting is om tot de gewenste oplossingen te komen. De stuurgroep neemt kennis van de technische besluiten, in de wetenschap dat er door KPMG een second opinion is uitgevoerd en KPMG bevestigd heeft dat dit de juiste richting is. De stuurgroep beschikt zelf niet over de technische deskundigheid om te kunnen oordelen over specifieke ingrepen, terwijl het programmteam zelf er onvoldoende in slaagt om de voortgang zichtbaar te maken aan anderen.
- 3.2.14 De stuurgroep is vooral ingevuld vanuit overwegingen die verband houden met politiek-bestuurlijke vertegenwoordiging en met belangen van de deelnemende organisaties, en mist de technisch-inhoudelijke expertise om als klankbord te dienen voor het programmteam en kritische tegenspraak te bieden aan de gedelegeerd opdrachtgever. Met de inrichting van de Quality Assurance door KPMG wordt een zeker gevoel van vertrouwen bewerkstelligd; men vertrouwt op het oordeel van andere, meer ICT-deskundige partijen. Maar daarmee vindt nog geen goede vertaling plaats van de technische realiteit naar de politiek-bestuurlijke of beleidsrealiteit. De commissie constateert dat het ontbreken van technische expertise bij het ministerie en in de stuurgroep een gemis is geweest in de aansturing en besluitvorming van de Operatie BRP. De stuurgroep kon daardoor bijvoorbeeld moeilijk inschatten hoe een kritisch artikel over de ‘skelettransplantatie’ moest worden gewaardeerd. Dat kritische artikel heeft vervolgens wel in sterke mate de (politieke) beeldvorming over de Operatie BRP beïnvloed. Hoewel het programmteam technisch kon uitleggen wat deze zogenoemde ‘refactor’ (die door de naam ‘skelettransplantatie’ verontrustende associaties oproep) behelsde en wat de noodzaak ervan was, werd daarmee niet de brug geslagen naar de politiek-bestuurlijke realiteit die hierin veel risico’s ontwaarde. Voor het leggen van deze verbinding was oorspronkelijk een rol weggelegd voor de gedelegeerd opdrachtgever.

De gedelegeerd opdrachtgever is echter gaandeweg het proces teveel gaan functioneren als programmamanager, waardoor de verantwoordelijkheid bij het ministerie van BZK om de verbinding te leggen tussen de technische en de politiek-bestuurlijke realiteit onvoldoende werd ingevuld.

Periode 5: Technische voortgang ambigue, maar politiek-bestuurlijke vastbeslotenheid

- 3.2.15 De vijfde en laatste periode staat in het teken van de besluitvorming over het uiteindelijke stopzetten van de Operatie BRP. Wanneer in maart 2017 de herijkte planning een vertraging laat zien van 18 maanden en benodigde extra kosten tussen de €18 en 25 miljoen, vindt de besluitvorming niet meer plaats in de stuurgroep maar wordt de besluitvorming overgenomen door de SG van het ministerie van BZK. De SG raadpleegt zijn ambtelijke directeurs FEZ, DenB, CIO-BZK en RVIG om een besluit te kunnen nemen over de wijze waarop de Operatie BRP moet worden vervolgd. Op basis van de verkregen informatie komt de SG tot de conclusie dat hij aan de minister van BZK zal adviseren om de Operatie BRP stop te zetten. Deze conclusie wordt ook getrokken door het BIT, dat bij de toelichting van het voorconcept in april 2017 bij de SG aangeeft geschrokken te zijn van de beperkte voortgang die het programma oBRP heeft geboekt. Het BIT stelt dat er sprake is van onvoldoende sturing, wat leidt tot voortdurend voortschrijdend inzicht en onzekerheid over de toekomst van BRP, en dat de invoering van de BRP nog minimaal twee jaar langer zal duren dan de recent afgegeven planning. Binnen het ministerie van BZK wordt vervolgens wederom een 'rode knop'-overleg gestart onder leiding van de SG, waarbij de dRVIG, dDenB, FEZ en waarnemend dgBW betrokken zijn om het te hebben over de stand van zaken en besluiten rond de Operatie BRP. Hoewel het programmateam nog uitgebreid op het conceptadvies van het BIT reageert en van mening is dat een aantal beweringen van het BIT onjuist is, blijven de conclusies in de definitieve versie van het BIT-rapport overeind en geeft het BIT de minister ter overweging om de programma's oBRP en IBN BRP te stoppen. Op 5 juli 2017 kondigt de minister tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer aan de Operatie BRP te zullen beëindigen.
- 3.2.16 De commissie stelt vast dat de besluitvorming over de Operatie BRP in deze laatste fase vooral is ingegeven door onderkenning van politiek momentum voor beëindiging van het programma, en minder door een gedetailleerde analyse van de technische situatie en de gevolgen van stoppen voor het vervolg. De technische onderbouwing voor het besluit om te stoppen is

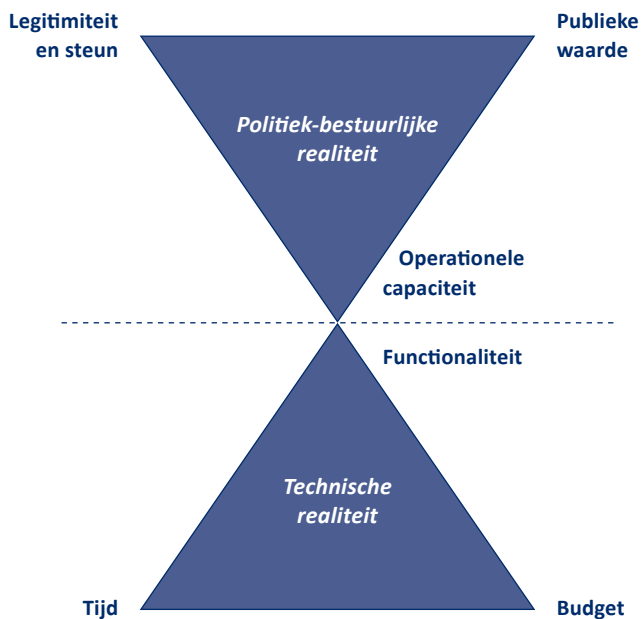
niet onomstreden. De oordelen van het BIT over de Operatie BRP komen niet overeen met de oordelen van het programmateam zelf en diverse deskundige partijen zoals PBLQ en de CIO-BZK. Zo gaat het BIT uit van 63% bouwgereedheid van de software (waarvan 42% productierijp), en stelt het programmateam dat de software 70% gereed én productierijp is. Het BIT concludeert dan ook dat de doorlooptijd veel langer zal zijn dan het programma in haar planning stelt, en dat de kosten voor afronding nog €50 miljoen bedragen. Daarnaast is de BIT toets behalve op de Operatie BRP ook gericht op de inbeheername (IBN BRP), een zelfstandig programma waarvan de kosten voorsnog niet helder in beeld waren. In de berekening van kosten en doorlooptijd neemt het BIT ook de kosten voor de IBN BRP mee, die niet binnen de opdracht van het programmateam vallen. Bovendien krijgt het BIT bij de reactie van het ministerie op het conceptrapport ramingen over de kosten van de inbeheername, die veel hoger uitvallen (€133,6 miljoen) dan wat eerder door het BIT was berekend. Voor de leden van de stuurgroep en het programmateam is het onduidelijk waar deze kosten op gebaseerd zijn, en voelt het als 'oneerlijk' dat deze kosten worden meegenomen bij het oordeel over de Operatie BRP.

- 3.2.17 Over de financiën en in hoeverre de BRP in technische zin 'af' is, is op geen enkel moment in de besluitvorming eensluidendheid. De commissie constateert dat er in de besluitvorming in deze fase niet is getracht technische en financiële eenduidigheid te verkrijgen. Ondanks een niet opgelost gebrek aan helderheid over precieze kosten en over de mate waarin BRP nu gereed is, is er op politiek-bestuurlijk en topambtelijk niveau geen vertrouwen meer dat de Operatie BRP succesvol kan worden afgerond. Er is inmiddels te vaak sprake geweest van vertragingen en overschrijdingen van het budget, en het is onduidelijk of de huidige uitloop in tijd en budget de laatste is. Met het einde van de kabinetsperiode in zicht, dringt zich de vraag op of de Operatie BRP dient te worden voortgezet in de volgende kabinetsperiode. Wegens het afnemende vertrouwen op politiek-bestuurlijk niveau wordt het besluit genomen om de Operatie BRP stop te zetten. De geloofwaardigheid is niet meer te herstellen. De technische expertise die in de jaren daarvoor is opgebouwd, verdwijnt hierdoor. De commissie constateert dat het beëindigingsbesluit vooral door een inschatting van politiek-bestuurlijk momentum (o.a. het einde van de kabinetsperiode) is ingegeven.
- 3.2.18 De commissie stelt vast dat het besluit om te stoppen is genomen zonder een bredere risicoanalyse. De nog te maken kosten zijn ruw geschat, de potentiële baten zijn niet in beeld en de besluitvormers hebben nauwelijks

overzicht over totale kosten en baten. Bovendien is er geen gedegen analyse van de meerjarige bedrijfszekerheid van de GBA-V die moet blijven functioneren nadat de Operatie BRP is gestopt, en is niet in kaart gebracht of essentiële digitale dienstverlening van verschillende overheidsinstellingen wordt gehinderd door de harde stop van de Operatie BRP vanuit het ministerie. Stoppen vergt moed in de politiek-bestuurlijke arena. Het is wel zaak om daarbij ook de balans te vinden tussen explicitering van tegenvallers in het project en mis te lopen baten.

3.3 Duiding

- 3.3.1 Zichtbaar in de gehele onderzoeksperiode is dat de aansturing en besluitvorming omtrent het programma mGBA/OBRP gekenmerkt wordt door een confrontatie tussen twee verschillende realiteiten: aan de ene kant de politiek-bestuurlijke realiteit en aan de andere kant de technische realiteit. In onderstaande figuur illustreren wij het verschil in logica's dat bestaat tussen deze twee realiteiten. In de politiek-bestuurlijke realiteit vergt besluitvorming een afweging tussen drie aspecten: de publieke waarde die te realiseren valt, de autoriserende omgeving die legitimiteit moet geven aan het besluit en de operationele capaciteit die voor realisatie beschikbaar is.²²⁴ In de technische realiteit komt besluitvorming tot stand vanuit een andersoortige logica, namelijk door te schakelen tussen de gewenste functionaliteit, de beschikbare tijd en het beschikbare budget.²²⁵



Figuur 1: *Verschillende logica's in de politiek-bestuurlijke realiteit en de technische realiteit.*

²²⁴ Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

²²⁵ ISACA (2012). *COBIT 5 Enabling Processes*. ISACA: Rolling Meadows.

- 3.3.2 In de aansturing en besluitvorming omtrent het programma mGBA/oBRP zien we telkens een confrontatie van de logica's die domineren in elk van deze realiteiten. Zo bestaat er in de eerste periode politiek-bestuurlijk commitment dat de modernisering van de GBA moet worden gerealiseerd, maar is er in de technische realiteit nog sprake van grote onduidelijkheid over de wijze waarop dat bewerkstelligd moet worden. In de tweede periode treden er vertragingen op in het technische proces en is het wellicht tijd om te bezinnen, maar in de politiek-bestuurlijke realiteit dient er tempo te worden gemaakt om de modernisering van de GBA tijdig te realiseren. In de derde periode zoekt het technische project naar een stabiele omgeving, maar dit blijkt ingewikkeld omdat de politiek-bestuurlijke omgeving blijft bewegen. In de vierde periode is er sprake van technische voortgang, wat in de politiek-bestuurlijke realiteit er echter voor zorgt dat de aansturing lastiger wordt. En in de vijfde periode is er veel ambigüiteit omtrent de technische voortgang, maar is op politiek-bestuurlijk en topambtelijk niveau het vertrouwen in een goede afloop verdampt en wordt besloten om de Operatie BRP te beëindigen. Tot groot ongelooft van de professionals in de technische realiteit.
- 3.3.3 De logica's van de twee realiteiten lijken gedurende het programma mGBA/oBRP zo bezien telkens met elkaar te schuren. De aanwezigheid van deze twee verschillende logica's verklaart waarom de beleving van de voortgang en de overwegingen om te stoppen of door te gaan, sterk verschillen tussen de politiek en de ambtelijke top van het ministerie van BZK enerzijds (het krediet is op, nu is hét moment om te stoppen) en het technische programmameteam anderzijds (we zijn nu eindelijk op stoom, de succesvolle afronding is in zicht).

4 Lessen voor de toekomst

4.1 Inleiding

- 4.1.1 De commissie is gevraagd om op basis van het feitenrelaas lessen te formuleren voor de toekomst. Met de analyse zoals beschreven in het vorige hoofdstuk is hiervoor een aanzet gegeven. De commissie heeft geconstateerd dat de aansturing en besluitvorming omtrent het programma mGBA/OBRP in de gehele onderzoeksperiode gekenmerkt wordt door een confrontatie van twee verschillende realiteiten: aan de ene kant de politiek-bestuurlijke en topambtelijke realiteit en aan de andere kant de technische realiteit. De aanwezigheid van deze twee verschillende realiteiten met twee verschillende logica's verklaart waarom de beleving van de voortgang en de overwegingen om te stoppen of door te gaan, sterk verschillen tussen de politiek en de ambtelijke top van het ministerie van BZK enerzijds en het technische programmateam anderzijds. In dit laatste hoofdstuk gaat de commissie op basis van het feitenrelaas en de analyse in de voorgaande hoofdstukken over tot het formuleren van lessen voor de toekomst.

4.2 Uitgangspunten bij het formuleren van lessen voor de toekomst

- 4.2.1 Bij het formuleren van lessen voor de toekomst hanteert de commissie een aantal uitgangspunten.²²⁶ Ten eerste is de commissie zich ervan bewust dat met het achteraf opstellen van een feitenrelaas, de commissie het voordeel heeft van wijsheid achteraf (de zogenoemde '*benefit of hindsight*'). De feitelijke aansturing en besluitvorming wordt al gauw geïnterpreteerd en beoordeeld in het licht van de latere uitkomst, op basis van kennis die men achteraf wel heeft maar de betrokkenen destijds vanzelfsprekend niet hadden. Bij de beoordeling van de feiten dient recht te worden gedaan aan de complexiteit en onzekerheid van de partijen die midden in het proces zitten. De commissie acht het van belang erop te wijzen dat de feiten steeds in hun specifieke tijd en context dienen te worden beschouwd, met oog voor de kennis die op dat moment voorhanden was. Er is in dat licht bij het formuleren van lessen een belangrijk verschil tussen de vaststelling

²²⁶ Bij het formuleren van de uitgangspunten is rekening gehouden met de lessen zoals geformuleerd in: De Bruijn, H. (2007). *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag, NSOB.

‘hoe het anders had gekund’ en ‘hoe het in de toekomst beter kan’. Bij het formuleren van de lessen wil de commissie vooral het laatste benadrukken.

- 4.2.2 Ten tweede wil de commissie enige voorzichtigheid betrachten met het formuleren van lessen op basis van één casus. De aansturing en besluitvorming van de mGBA/OBRP is weliswaar diepgaand onderzocht, maar dat betekent niet automatisch dat de lessen uit deze casus ook van toepassing zijn op toekomstige ICT-projecten. De commissie heeft immers geen vergelijkende analyse gemaakt van de mGBA/OBRP ten opzichte van andere ICT-projecten. Een aantal van de lessen die de commissie formuleert vertoont echter wel gelijkenis met en/of ligt in het verlengde van de aanbevelingen die reeds door de Tijdelijke Commissie ICT-projecten bij de overheid (de zogenoemde Commissie Elias) in 2014 verwoord zijn. De commissie hecht er aan dat het bredere debat over de omgang van de overheid met complexe ICT-projecten gevoerd blijft worden.

4.3 *Lessen voor de toekomst*

- 4.3.1 Dit onderzoek heeft teruggekeken op een periode van ruim acht jaar, waarin getracht is om door middel van het programma mGBA/OBRP succesvol een gemoderniseerde basisregistratie te realiseren. Hieraan is in de periode van 2009 tot en met 2017 ruim €70 miljoen uitgegeven. Daarnaast is er in de periode daarvoor van 2001 tot en met 2008 in totaal €31 miljoen uitgegeven aan de mGBA. Uiteindelijk is het realiseren van deze gemoderniseerde basisregistratie niet gelukt en is het programma beëindigd met als enige bruikbare resultaat de oplevering van de GBA-V Full Service in 2012.
- 4.3.2 In de analyse van het feitenrelaas is gebleken dat een belangrijke verklaring voor het verloop is gelegen in de confrontatie tussen twee verschillende realiteiten. In de aansturing en de besluitvorming omtrent de mGBA/OBRP conflicteerde de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige realiteit op verschillende manieren met de technische realiteit. Die confrontatie versterkte het programma niet, maar verzwakte de aansturing en besluitvorming op verschillende momenten. De aanwezigheid van deze twee realiteiten zal niet verdwijnen bij toekomstige, andere grootschalige ICT-projecten, waarvan de verantwoordelijkheid voor de realisatie bij de overheid is belegd. De commissie formuleert daarom een aantal lessen om met deze schurende logica's om te kunnen gaan in de aansturing en besluitvorming van gelijksoortige ICT-projecten. De commissie maakt daarbij onderscheid

tussen (A) lessen voor de aansturing en besluitvorming bij complexe ICT-projecten en (B) lessen met betrekking tot de organisatie en positionering van complexe ICT-projecten.

A. Lessen voor de aansturing en besluitvorming van complexe ICT projecten

4.3.3 *Breng volgorde aan in de relatie tussen politiek, wetgeving en ICT*

Een eerste les die kan worden geformuleerd is dat er, voordat een technische opgave gerealiseerd kan worden, eerst politiek-bestuurlijke en beleidsmatige duidelijkheid moet zijn over wat er technisch gebouwd moet worden. De mGBA en oBRP zijn gedurende lange tijd eigenlijk geen ICT-project geweest, maar voornamelijk een wetgevings- en beleidsproject dat pas in een laat stadium daadwerkelijk een ICT-project werd. Door al code te willen produceren terwijl wetgeving en beleid nog volop in beweging waren, traden er steeds technische aanpassingen en vertragingen op. De realisatie van de BRP lijkt vanaf een afstand één traject, maar was in de praktijk een proces waarin meerdere trajecten (wetgeving, politieke besluitvorming, technische realisatie) elkaar in negatieve zin beïnvloedden. De vraag wat de mGBA/oBRP moet worden, is idealiter een vraag die voorafgaand aan de start van de technische realisatie door bestuur en politiek wordt beantwoord. Als daar eenmaal duidelijkheid over bestaat, kan een technisch bouwproces worden ingericht en is strakke sturing in termen van functionaliteit, tijd, geld en risico's mogelijk. Met duidelijkheid verschaffen wordt hier bewust niet hetzelfde bedoeld als commitment: er was bij de BRP wel veel draagvlak voor de operatie, maar geen duidelijkheid en geen stabiel ontwerp van wat er gerealiseerd moest worden. Het technisch bouwproces is echter gebaat bij stabiliteit en gaat daarom idealiter van start nadat de politieke besluitvorming over het ontwerp is afgerond.

4.3.4 *Beperk de doorlooptijd van ICT-ontwikkeling*

In aanvulling op bovenstaande les, geeft de commissie aan dat de technische realisatie het beste na de politieke besluitvorming over het ontwerp van start kan gaan, maar tegelijk niet kan worden losgekoppeld van de veranderende 'publieke waarde' die ermee wordt beoogd. Een stabiel ontwerp is weliswaar voor de technische realisatie van belang, maar tegelijkertijd is het ook van belang dat het ICT-ontwerp dat wordt gebouwd blijft aansluiten bij wat maatschappelijk gezien wenselijk is. Hoe langer de realisatie duurt, hoe groter de kans dat er vanuit de politiek en de maatschappij nieuwe en aanvullende wensen komen. Er ontstaat dan in de

logica van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid een andere invulling van de autoriserende omgeving die steun en legitimiteit moet bieden en van de publieke waarde die met de Operatie BRP gerealiseerd moet worden, met als gevolg dat er andere eisen worden gesteld aan de operationele capaciteit. Het is van belang dat de doorlooptijd van een technisch realisatieproces zoveel mogelijk beperkt wordt, zodat binnen kaders meebewogen kan worden met veranderende politiek-bestuurlijke wensen en vereisten. De technologie biedt daarvoor op dit moment meer mogelijkheden dan ten tijde van de start van de Operatie BRP. De commissie geeft daarom ter overweging om de doorontwikkeling van de basisregistratie in kleinere stappen te laten plaatsvinden.

4.3.5 *Stop projecten, tenzij er sprake is van een overtuigende voortgang*

De commissie stelt dat de optie om een ICT-project te beëindigen eerder en nadrukkelijker zou moeten worden overwogen in het geval van tegenslagen. Bij de casus mGBA/OBRP bleken momenten van herbezinning ondanks de vele tegenvallers nauwelijks tot stand te komen en als dat wel het geval was bleek de keuze voor 'doorgaan' (al dan niet in een hogere versnelling) de standaardgevolgtrekking. Externe adviezen die een second opinion gaven op de business case, de risico's analyseerden en aanbevelingen deden, werden opgevolgd door het bijstellen van de planning, aanpassingen in het programma, risicobeheersmaatregelen en het implementeren van aanbevelingen waardoor het gevoel van 'control' werd vergroot. Bij grootschalige projecten (niet alleen ICT-gerelateerd) is dit een veelvoorkomend patroon; verantwoordelijke bestuurders houden veelal vast aan, en willen doorgaan op, de reeds gekozen richting. Daar kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen, zoals een persoonlijke motivatie om het project te willen realiseren of het niet willen verspillen van reeds gemaakte kosten. Dit patroon wordt ook wel 'escalatie van commitment' genoemd en verklaart waarom projecten die met veel tegenslagen te kampen hebben toch jarenlang voortduren.²²⁷ Doorgaan met een project betekent immers ook dat er opnieuw en verdergaand commitment wordt aangegaan, waardoor de keuze om later nog te stoppen alleen maar moeilijker wordt. Vroeg stoppen bij twijfel en tegenvallers is minder ingrijpend dan stoppen na een lange periode van investeringen, ook van 'politiek-bestuurlijk kapitaal'. De commissie stelt voor om automatisch stoppen in te bouwen als standaardoptie wanneer

²²⁷ Zie ook: Schulz, M., N. Chin-A-Fat, M. van Twist, M. van der Steen en D. Bressers (2017). *Volhouden en doorgaan. Escalatie van commitment in het openbaar bestuur*. Den Haag, NSOB.

een programma een bepaalde drempelwaarde (in termen van tijd, geld en kwaliteit) overschrijdt. Als een bepaald budget is overschreden of een bepaalde tijdlimiet niet is gehaald dan is stoppen de *default*. Daar kan natuurlijk wel van worden afgeweken, maar slechts als dat goed beargumenteerd wordt en als uitzondering op de regel. De bewijslast ligt dan niet meer bij het ‘stoppen’, maar bij het ‘doorgaan’.

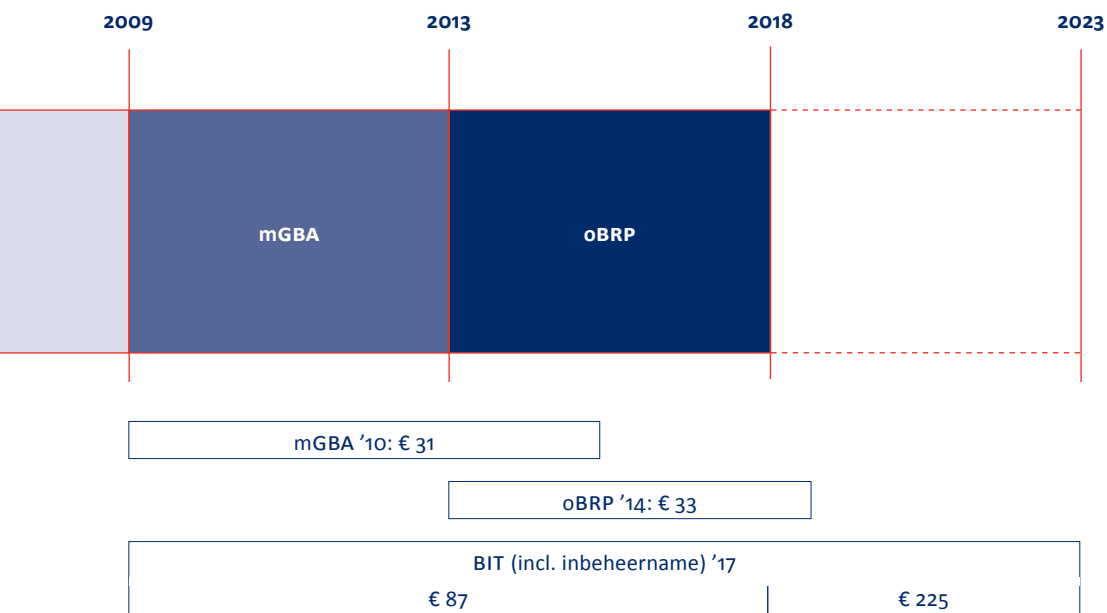
4.3.6 *Overweeg niet alleen de kosten van doorgaan, maar ook de kosten van stoppen*

De commissie geeft mee dat in de besluitvorming of een project gestopt moet worden, zowel politiek-bestuurlijke als technische afwegingen gemaakt moeten worden. De commissie heeft vastgesteld dat het besluit om te stoppen bij de mGBA/OBRP vooral politiek-bestuurlijk is ingegeven. De commissie is van mening dat dit in zekere zin een riskant besluit is geweest, vanwege de onduidelijkheid over de daadwerkelijke technische stand van zaken van de bestaande systemen, de mogelijke gevolgen voor digitale dienstverlening, de niet gerealiseerde besparingsmogelijkheden en het gegeven dat er toch uiteindelijk vernieuwing in de basisregistratie personen nodig is. Het advies van het BIT werd benut ter ondersteuning van de topambtelijke en politieke keuze om te willen stoppen. Het gebrek aan eenduidigheid tussen het BIT en programmateam is in die fase niet eerst weggenomen, waardoor het tot op heden onduidelijk is hoe ver de OBRP nu ‘af’ was. Nog steeds zijn er op dit punt verschillen van mening. Het besluit om de Operatie BRP te beëindigen werd vooral genomen in het licht van de risico’s en kosten die met ‘doorgaan’ zouden zijn gemoeid, en niet in het licht van de risico’s en kosten die beëindiging van de operatie met zich meebrengt voor de toekomst. De Operatie BRP is weliswaar beëindigd, maar de noodzaak om de basisregistratie draaiende te houden en door te ontwikkelen is nog steeds van groot belang. De commissie geeft mee dat in de afweging van stoppen of doorgaan, niet alleen de kosten van het doorgaan moeten worden meegenomen maar ook de kosten van het stoppen. Want stoppen is in deze context nooit alleen ophouden, maar altijd óók doorgaan met iets anders.

4.3.7 *Heb oog voor schuivende tijdhorizonnen*

Belangrijk is verder om oog te hebben voor de tijdhorizon die wordt gehanteerd in de besluitvorming. Wat als begin- en beoogd eindpunt van de mGBA en OBRP wordt gehanteerd, blijkt gedurende het proces verschillend ingevuld te worden. In onderstaande figuur illustreren we dit patroon aan de hand van drie verschillende kostenoverzichten die op drie verschil-

lende momenten zijn gemaakt. Zo wordt in de informatievoorziening richting parlement over de kosten van de mGBA aanvankelijk de herstart in 2009 als uitgangspunt genomen. Dit is zichtbaar in de begroting die in 2010 wordt gemaakt van de meerjarige projectkosten van de mGBA (€31,13 miljoen), waarin de periode 2009-2015 als uitgangspunt wordt genomen. Dat er in de periode 2001-2008 €31 miljoen aan de mGBA is uitgegeven, maakt daardoor geen onderdeel meer uit van de meerjarige kostenramingen van het ministerie van BZK. Het beginpunt is daarmee verschoven naar 2009. Vervolgens wordt in 2014, na de doorstart, een begroting gemaakt (van afgerond €33 miljoen) voor de Operatie BRP waarin de bedragen die tussen 2009 en 2013 aan de mGBA zijn uitgegeven niet worden opgenomen. Zo verschuift het beginpunt in de begroting van 2009 naar 2013. In het tweede rapport van het BIT in 2017 worden in het kostenoverzicht wel de uitgaven vanaf 2009 meegerekend, waardoor een veel hoger bedrag naar voren komt dan in de door het programma gehanteerde integrale kostenoverzichten voor de Operatie BRP. Het BIT kiest bovendien niet alleen een ander startpunt van de relevante uitgaven, maar ook een ander eindpunt. Het BIT rekent de uitgaven van de volledige inbeheername mee in het kostenoverzicht, terwijl die op dat moment door het ministerie van BZK niet in de kostenraming van de oBRP werden opgenomen en niet binnen de opdracht van het programmateam vallen. De reeds gerealiseerde kosten bedragen dan in totaal €87 miljoen in de periode 2009-2017 (€69 voor oBRP en €18 miljoen voor IBN BRP). De totale kosten die nog gemaakt moeten worden voor afronding van de oBRP, inclusief IBN BRP en aansluitkosten voor gemeenten en afnemers, raamt het BIT op €225 miljoen. Net als bij de eerdere herijkingen wordt er een andere tijdhorizon gekozen, wat tot een heel andere kostenindicatie leidt.



Figuur 2: *Verschuivende tijdhorizonnen in de kostenoverzichten van de mGBA, oBRP en het BIT.*

Dit betekent dat in de besluitvorming op verschillende momenten, niet dezelfde tijdhorizon wordt gehanteerd. Gegeven voor dit soort langlopende trajecten is dat de kosten die jaar na jaar gemaakt worden, vaak onder heel andere omstandigheden, uiteindelijk worden opgeteld. En dan is er de politieke schrik van de grote getallen. Investerings lopen voor een basisadministratie voor 20 miljoen personen al snel in de tientallen miljoenen, wat op het eerste gezicht zeer hoog lijkt te zijn. De commissie ziet het als les dat een herijking niet automatisch als herstart kan worden gezien. Bestuurlijk kan een herstart – ook in de begroting – goed uitkomen, maar op een later moment wordt het bredere plaatje weer getekend en blijken er ineens veel grotere kosten mee gemoeid te zijn. De commissie vindt het een belangrijke les dat gedurende het proces verschillende tijdhorizonnen kunnen worden gehanteerd, die tot een andere weergave van de voortgang en haalbaarheid kunnen leiden, en die daarmee een reële invloed hebben op de besluitvorming.

B. Lessen met betrekking tot de organisatie en positionering van complexe ICT-projecten

4.3.8 *Beleg de technische realisatie bij een uitvoeringsorganisatie*

Het is voor de ICT-ontwikkeling van belang dat er een stabiel ontwerp kan worden gerealiseerd. Dit is in het bijzonder van belang bij een ICT-project met een interbestuurlijk karakter, waarbij wensen en eisen niet alleen kunnen veranderen maar ook kunnen conflicteren. Ondanks het welbegrepen belang van medeoverheden en uitvoeringsorganisaties, is het mogelijk voor alle partijen beter om ICT-projecten onder eenduidige verantwoordelijkheid tot realisatie te brengen. Bij de OBRP is interessant dat in de gehele onderzoeksperiode de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG) nauwelijks aandacht heeft getrokken, terwijl daar de GBA-V en tal van applicaties dagelijks worden beheerd en in kleine stappen zijn en worden vernieuwd, en de RVIG daar ook budget voor ontvangen heeft. Juist in de relatieve luwte waarin de RVIG functioneerde, kan blijkbaar worden doorgewerkt. De commissie geeft daarom ter overweging de technische realisatie verder te beleggen bij een staande uitvoeringsorganisatie, op enige afstand van beleid, bestuur en politiek.

4.3.9 *Investeer in technisch-inhoudelijke deskundigheid nabij politiek en bestuur*

Het is van belang dat in de aansturing en besluitvorming rond grote ICT-gerelateerde programma's zowel politiek-bestuurlijke als technische kennis en kunde geborgd is. Door de aanwezigheid van de twee realiteiten is het noodzakelijk dat in de aansturing en besluitvorming het vermogen tot het maken van verbinding hiertussen aanwezig is. In de analyse van de besluitvorming is gebleken dat de stuurgroep de technische expertise miste om als klankbord te dienen voor het programmteam en kritische tegenpraak te bieden aan de gedelegeerd opdrachtgever. De stuurgroep bleek, ook met behulp van externe advisering, onvoldoende in staat om de daadwerkelijke voortgang in te schatten. De commissie ziet het als een belangrijke les dat voor politiek-bestuurlijk opdrachtgeverschap voldoende technisch-inhoudelijke deskundigheid vereist is in de ambtelijke advisering. Technisch-inhoudelijke deskundigheid is niet alleen van belang bij technische toetsing door bijvoorbeeld het BIT of een CIO, maar ook bij het meedenken en meewerken met de technische realisatie vanuit de ambtelijke advisering. Met alle ambities van het ministerie van BZK voor digitale dienstverlening, is het zeer aan te raden het ministerie te versterken met relevante technische expertise. Dat kan onder meer door nieuwe ambtelijke experts aan te trekken.

4.3.10 *Bewaak sluipende verschuivingen in rollen en verantwoordelijkheden*

In de casus mGBA/oBRP zijn de rollen van opdrachtgever, stuurgroep en later gedelegeerd opdrachtgever op papier wel correct vormgegeven, maar in de praktijk niet goed altijd ingevuld en bewaakt. Hierdoor kon geen goede balans worden gevonden in de schurende werelden van politiek, bestuur en beleid (waar consensus, onderhandeling en voortschrijdend inzicht relevant zijn) en de wereld van ICT-ontwikkeling (waar eenduidigheid over scope, tijd en geld van belang is). Gaandeweg het proces is de gedelegeerd opdrachtgever steeds meer gaan functioneren als programma-manager, waardoor de verantwoordelijkheid om de verbinding te leggen tussen de technische en de politiek-bestuurlijke realiteit onvoldoende werd ingevuld. De tragedie is hier dat de gedelegeerd opdrachtgever in het technische domein werd gezogen en daar veel voortgang lijkt te hebben geboekt, maar daardoor de verbinding verloor met het politiek-bestuurlijke domein en zo het programma aan geloofwaardigheid verloor. De commissie ziet het als les dat de rollen en verantwoordelijkheden niet alleen op papier goed moeten worden geregeld, maar ook in de praktijk moeten worden bewaakt – omdat het heel makkelijk sluipend en bijna vanzelfsprekend verschuiven kan. Dit is de verantwoordelijkheid van de departementale leiding en bewindspersonen en bestuurders dienen hier zeer alert op zijn.

4.3.11 *Werk verder aan de robuustheid van BIT-adviezen*

Het BIT is nog een jonge functionaliteit in het openbaar bestuur. De adviezen kunnen grote gevolgen hebben voor ICT-projecten, met als risico dat projecten onterecht doorgaan of onterecht worden gestopt. In de casus mGBA/oBRP is het eerste advies van het BIT, dat onderdeel was van een pilot, mogelijk te positief gelezen door besluitvormers (immers: er stonden ook veel voorwaarden in) en het tweede advies was in de ogen van een deel van de betrokkenen te negatief en onvoldoende onderbouwd op het gebied van productiviteit en kosten. Ten aanzien van de productiviteit hanteert BIT een 30% ratio voor testwerk, die door het projectteam en betrokken deskundigen niet wordt herkend en waarvan de toepasbaarheid ook niet is aangetoond. Ten aanzien van de kosten van inbeheername accepteert het BIT een hoge taxatie van één partij zonder hiernaar verder onderzoek te doen. De commissie ziet het belang toenemen van de adviezen van het BIT voor de besturing en beheersing van grote publieke ICT-projecten. Het is dan zaak dat de adviezen van hoge kwaliteit zijn en een transparante onderbouwing hebben. De commissie adviseert daarom om aandacht te besteden aan het verder versterken van de robuustheid van BIT-adviezen.

4.3.12 *Heroverweeg de positionering van het BIT*

Het ministerie van BZK heeft voor de rijksoverheid zeer grote verantwoordelijkheden op het terrein van ICT. De commissie geeft ter overweging dat het vanuit die verantwoordelijkheden wellicht verstandig is om te heroverwegen of het BIT wel aan het ministerie van BZK verbonden moet blijven. De schijn van beïnvloeding van de ambtelijke top van het ministerie BZK van BIT-adviezen moet worden voorkomen.

4.4 Tot slot: ‘niet te stoppen’

- 4.4.1 De BRP betreft een essentiële basisregistratie voor het openbaar bestuur en de democratie in Nederland, een noodzakelijke en permanente vereiste voor het realiseren van publieke waarde op allerlei terreinen. De registratie ondersteunt de belastingheffing, het sociale zekerheidsstelsel, identiteitsgegevens en zorgt bijvoorbeeld voor de registratie van een pasgeboren kind, het officieel bevestigen van een huwelijk of het verkrijgen van reisdocumenten. Het is de cruciale basisregistratie van alle bewoners van Nederland die wordt gebruikt voor publieke digitale dienstverlening en toekenning en vaststelling van rechten en plichten van Nederlanders. Het is bovendien een ICT-voorziening die dagelijks zeer intensief wordt gebruikt door honderden publieke organisaties. Dat dit in Nederland haast vanzelfsprekend goed lijkt te verlopen, is een verdienste van de organisaties en mensen die ervoor zorgen dat het dagelijks werkt.
- 4.4.2 Dat maakt de casus mGBA/OBRP veel meer dan alleen een ‘aansturingskwestie’, het betreft een belangrijke publieke zaak die betrekking heeft op de toekomst van de basisregistratie personen. Met het stoppen van de Operatie BRP is er geen einde gemaakt aan de behoefte aan een toekomstbestendige basisregistratie. Ondanks het besluit van juli 2017 om met de operatie te stoppen, blijft het van essentieel belang om structureel te investeren in een basisregistratie personen. Met de beëindiging van de operatie is er nu ruimte gekomen om een nieuwe invulling te geven aan de doorontwikkeling van de basisregistratie personen. Stoppen betekent in dit geval dan ook niet het daadwerkelijk beëindigen van de ontwikkeling van de basisregistratie, maar eerder dat er een tussenperiode is gecreëerd om straks ‘beter doorgaan’ mogelijk te maken. De lessen die hiervoor door de commissie zijn geformuleerd helpen hierbij.

Bijlage I: Ordening onderzoeksvragen commissie BRP

**Dit overzicht is in januari 2018 aan het ministerie van BZK ter accordering voorgelegd, en op 15 februari door het ministerie van BZK bevestigd.*

Waar moet de commissie BRP antwoord op geven?

In het instellingsbesluit heeft de commissie BRP de opdracht gekregen om antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

- A. Op welke wijze is sinds 2009 de modernisering van het GBA en de Operatie BRP aangestuurd, inclusief de wijze waarop de besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden en hoe het project/programma modernisering GBA en het programma Operatie BRP hebben gewerkt?
- B. Inzicht bieden in de gebeurtenissen die zich in de betreffende periode hebben voorgedaan, de beslissingen die zijn genomen en de overwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen.
- C. Wie beschikte op welk moment over welke informatie, wanneer duidelijk was dat de planning niet werd gehaald, wanneer het budget werd overschreden, wanneer bleek dat eerdere informatie niet juist was en wat de oorzaak is geweest van dit alles?
- D. Welke lessen zijn er te leren voor de toekomst?

Door leden van de Tweede Kamer zijn op 5 oktober 2017 en 2 november 2017 aanvullende vragen gesteld over de Operatie BRP en de opdracht aan de commissie. Van een deel van deze vragen heeft de toenmalige minister van BZK c.q. staatssecretaris van BZK bepaald dat de commissie BRP daar antwoord op dient te geven.

Deze vragen heeft de commissie BRP als subvragen ondergebracht bij de hiervoor genoemde hoofdvragen

Ter toelichting van onderstaand overzicht nog het volgende:

In sommige gevallen is door de Tweede Kamer meerdere malen dezelfde vraag gesteld, zij het in net wat andere bewoordingen. In dat geval zijn deze vragen bij elkaar vermeld en als één subvraag genummerd.

Vragen die de Tweede Kamer heeft gericht zijn aan de toenmalige minister van BZK c.q. staatssecretaris van BZK, of vragen waarop de commissie geen antwoord zal geven, zijn opgenomen onder onderdeel E.

- A. Op welke wijze is sinds 2009 de modernisering van het GBA en de Operatie BRP aangestuurd, inclusief de wijze waarop de besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden en hoe het project/programma modernisering GBA en het programma Operatie BRP hebben gewerkt?**
- A.1. De commissie BRP dient te onderzoeken op welke wijze controle heeft plaatsgevonden op de voortgang, op welke wijze onderdelen van de programmatuur zijn getest en op welke wijze is vastgesteld hoe ver de operatie was gevorderd (vraag uit TK, 2 nov. 2017 en eveneens VSO-vraag van het CDA in TK-commissie Binnenlandse Zaken).
- A.2. Uit het op te stellen feitenrelaas moet blijken welke criteria en welke werkwijze externe adviesbureaus hebben gehanteerd en welke randvoorwaarden of beperkingen het ministerie van BZK daarbij heeft geformuleerd. (vraag uit TK, 2 nov. 2017 en eveneens VSO-vraag van het CDA in TK-commissie Binnenlandse Zaken).
- A.3. Waarom is de externe expertgroep opgeheven in 2011? (vraag 47). Constaterende dat als onderdeel van het programma mGBA een groep van acht externe experts werd opgericht die van buitenaf geacht werden om mee te denken, maar in 2011 – wanneer zij zeer kritisch was – werd opgeheven, kan de minister aangeven op basis van welke afwegingen dit besluit was genomen? (vraag 96).
- A.4. Hoe kon het dat in 2017, zestien jaar na het opstarten van het modernisatie project, het software-ontwikkelp proces nog niet onder controle was en er een groot gesprek aan focus op stabiliteit was (de broncode bleek bijvoorbeeld nog regelmatig te veranderen, volgens het BIT)? (vraag 87).
- A.5. Wat is precies de rol, taak en verantwoordelijkheid geweest van de stuurgroep? (vraag aangevuld door de commissie).

B. Inzicht bieden in de gebeurtenissen die zich in de betreffende periode hebben voorgedaan, de beslissingen die zijn genomen en de overwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen.

- B.1. Kan de minister een overzicht geven van de gemaakte beslissingen aangaande het BRP vóór 2013? (vraag 50).
- B.2. Wilt u vanaf 2010 op een overzichtelijke wijze de verschillende beslismomenten en beleidswijzigingen op een rij zetten inclusief de financiële gevolgen/financieel beslag? (vraag 93).
- B.3. De adviezen die het Bureau ICT-toetsing in 2015 en in 2017 heeft gemaakt over de Operatie BRP maken deel uit van het feitenrelaas. (vraag uit TK, 2 nov. 2017)

In hoeverre betreft de commissie de werkwijze en adviezen van het Bureau ICT-Toetsing (BIT) bij haar werkzaamheden? (VSO-vraag VVD in TK-commissie BZK).²²⁸

- B.4. Kunt u aangeven hoe de keuze voor het gebruik van software generatoren is gedaan? Wanneer is er besloten hier geen gebruik meer van te maken? Waarom? Hoe is de Kamer hierover geïnformeerd? Hoe verklaart u het verschil tussen de opvattingen van het BIT over de generatoren en uw eigen opvattingen? (vraag 10).

Kan de minister in het feitenrelaas tevens ingaan op specifieke en cruciale aspecten van Operatie BRP zoals de software generatoren, waarvan al vanaf het begin duidelijk was dat deze nooit zouden kunnen gaan werken, en de beslissingen van het ministerie om deze exotische technologie tegen beter weten in toch te blijven gebruiken, terwijl er ook gaandeweg geen enkele aanwijzing was dat dit een goed idee was? Waarom gaf de minister aan dat deze software generatoren effectief waren terwijl het BIT aangaf dat deze juist ongeschikt waren? (vraag 68).

²²⁸ De staatssecretaris van BZK heeft in zijn antwoord aan de TK gemeld dat de commissie BRP niet de taak heeft gekregen om zich in algemene zin te buigen over de werkwijze van het BIT. Wel maken de adviezen die het BIT in 2015 en 2017 heeft gegeven over de Operatie BRP deel uit van het feitenrelaas dat de commissie BRP maakt.

B.5. Waarom is er in 2013 geen analyse op de door het programma BRP gerealiseerde kwaliteit van de software uitgevoerd, maar is er enkel gekeken naar de voortgang van de Operatie BRP? (vraag 49).

B.6. Wat is er gebeurd met de al eerdere waarschuwingen (o.a. 2011) die zijn gedaan tijdens de Gateway Review? Is er iets veranderd naar aanleiding van deze waarschuwingen? (vraag 82).

Constaterende dat reeds bij de eerste Gateway Review tijdens de realisatiefase in 2011 concrete waarschuwingen zijn afgegeven over dreigende ontsporingen, kan de minister aangeven hoe met dergelijke waarschuwingen is omgegaan? (vraag 97).

Kan de minister, bij voorkeur als onderdeel van het (al meermaals en zelfs bij Kamerbreed aangenomen motie aangevraagde) feitenrelaas aangeven hoe met waarschuwingen bij de eerste Gateway Review, en tijdens de realisatiefase in 2011 is omgegaan? (vraag 100).

B.7. Constaterende dat Gartner stelt dat zij niet heeft gekeken naar de kwaliteit van de BRP-software, kan de minister in detail aangeven welke werkzaamheden Gartner in 2013 heeft uitgevoerd? Is bureau Gartner gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit van de BRP-software? Zo nee, waarom niet? (vraag 70).

Waarom heeft Gartner in zijn onderzoek niet naar de kwaliteit van de broncode gekeken, waarom heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken hier niet naar gevraagd en waarom is het bij het ministerie van Binnenlandse Zaken niet opgevallen dat het onderzoek zeer oppervlakkig was en dat aan de hand van het onderzoek niet vastgesteld kon worden wat de status van Operatie BRP was? (vraag 101).

Hoe kijkt u terug op de rol van Gartner? Welke werkzaamheden hebben zij uitgevoerd in 2013? Waarom is er destijds voor gekozen ze geen inhoudelijk oordeel te laten vellen over de kwaliteit van de software? (vraag 84).

Kunt u in detail aangeven welke rol Gartner heeft gespeeld? (vraag 103).

B.8. Is het denkbaar dat Gartner bij haar werkzaamheden geen zicht heeft gekregen in de kwaliteit van de BRP software waarvan het BIT nu vaststelt dat deze abominabel is? (vraag 71).

B.9. Wanneer precies heeft Gartner voorgesteld om ook een oordeel te geven over de kwaliteit van de BRP software? (vraag 73).

Wat waren de overwegingen bij het ministerie om niet op dat voorstel in te gaan? (vraag 74)

B.10. Is het denkbaar dat Gartner geen oordeel over de kwaliteit van de BRP software mocht afgeven omdat bij de opdrachtgever reeds bekend was dat dit een doorstart van het programma onmogelijk zou maken? (vraag 75).

C. Wie beschikte op welk moment over welke informatie, wanneer duidelijk was dat de planning niet werd gehaald, wanneer het budget werd overschreden, wanneer bleek dat eerdere informatie niet juist was en wat de oorzaak is geweest van dit alles?

C.1. Kan de minister een uitgebreid feitenrelaas sturen dat minimaal loopt vanaf het begin van Operatie BRP tot en met het stopzetten van Operatie BRP met vermelding van welke partijen op welk moment over informatie over de voortgang, budgetten en de haalbaarheid van het project beschikten en alle beslissingen die het ministerie gedurende deze periode met betrekking tot Operatie BRP nam inclusief de overwegingen die daarbij gemaakt zijn? (vraag 99).

C.2. Kan de minister de motie van het Lid Özütok c.s. (27859 nr. 107) daadwerkelijk uitvoeren en het feitenrelaas (met daarin uiteengezet: wie op welk moment over welke informatie over de voortgang van het project BRP beschikte, wanneer duidelijk was dat de planning niet werd gehaald en het budget werd overschreden en wanneer bleek dat eerdere informatie niet juist was) aan de Kamer doen toekomen? (vraag 51).

D. Welke lessen zijn er te leren voor de toekomst?

E. Overige vragen (die niet tot de opdracht aan de commissie behoren)

De onderstaande vragen zijn vragen van Tweede Kamerleden aan de minister. Deze vragen zijn daarmee niet door de commissie te beantwoorden en maken geen deel uit van het onderzoek.

- E.1. Is de minister van mening dat Gartner in 2013 nalaat om het ministerie te wijzen op de onwerkbaar slechte kwaliteit van de BRP software grond zou moeten zijn om deze partij voor enige tijd uit te sluiten van adviesopdrachten door het Rijk? (vraag 78).

Dit betreft een vraag aan de minister en betreft een oordeel dat enkel de minister kan vellen. De commissie kan geen antwoord geven op deze vraag.

- E.2. Gesteld dat Gartner de BRP software heeft gezien of had behoren te zien, deelt de minister de mening dat Gartner melding had moeten maken van de kwaliteit ervan, ook wanneer dat strikt genomen niet tot haar opdracht behoorde? (vraag 72).

Dit betreft een vraag aan de minister en betreft een oordeel dat enkel de minister kan vellen. De commissie kan geen antwoord geven op deze vraag.

- E.3. Is de minister bereid om KPMG net als Gartner te verzoeken om verantwoording af te leggen over haar beoordelingen van de kans van slagen van de BRP? (vraag 77).

De minister heeft aangegeven hiertoe bereid te zijn en de commissie te vragen dit te doen. Echter: de commissie is niet bevoegd/in de positie om externe partijen aan de commissie verantwoording af te laten leggen. Wél zal de commissie onderzoek verrichten naar de rol, opdracht aan en uitvoering van de opdrachten aan KPMG en Gartner – op basis van beschikbare documentatie en verdiepende gesprekken met de betrokkenen.

Bijlage 2: Nadere beantwoording onderzoeksvragen

A.2. Beantwoording vragen over externe adviesbureaus

Over de externe adviesbureaus is de volgende vraag gesteld:

- *Uit het op te stellen feitenrelaas moet blijken welke criteria en welke werkwijze externe adviesbureaus hebben gehanteerd en welke randvoorwaarden of beperkingen het ministerie van BZK daarbij heeft geformuleerd. (vraag uit TK, 2 nov. 2017 en eveneens VSO-vraag van het CDA in TK-commissie Binnenlandse Zaken).*

Gedurende de onderzoeksperiode (2009 – 2017) zijn opdrachten verstrekt aan diverse externe adviesbureaus, waarvan de belangrijkste: Gartner, KPMG en PBLQ HEC.

Beantwoording

Ten behoeve van beantwoording van deze vraag, heeft de commissie BRP op 5 april 2018 een aanvullend informatieverzoek naar het ministerie van BZK gestuurd, met het verzoek om alle beschikbare informatie met betrekking tot de uitvraag/aanbesteding van onderzoeken, het aanbod/de offertes van externe bureaus en de uiteindelijk overeengekomen afspraken naar de commissie te sturen.

Hieronder wordt op hoofdlijnen weergegeven welke afspraken er zijn gemaakt met externe adviesbureaus, op basis van de beschikbaar gestelde informatie.

Onderzoeks-/adviesbureau	Periode	Beschikbare documentatie	Opdrachtschrijving	Werkwijze
Gartner	Maart 2013 – september 2013	<ul style="list-style-type: none"> Rapportage review programma mGBA op omvang, voortgang en haalbaarheid;¹ Letter of engagement² Eindrapport, evaluatie scenario's;³ 	<p>Deelonderzoek 'Review programma mGBA op omvang, voortgang en haalbaarheid'.</p> <p>De scope van het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Het valideren en bepalen van de omvang van de BRP-voorziening en bijhorende migratievoorzieningen; Het uitvoeren van een voortgangsanalyse om te bepalen in welke mate de werkzaamheden en voorzieningen gereed zijn; Het uitvoeren van een haalbaarheids- en risicoanalyse op de huidige en gefaseerde planning, welke risico's worden gezien en op welke wijze kunnen deze worden gemitigeerd?⁴ <p>Deelonderzoek 'Evaluatie scenario's'.</p> <p>Dit onderzoek betreft een vervolg en uitbreiding op het onderzoek 'Review programma mGBA op omvang, voortgang en haalbaarheid'. Als gevolg daarvan heeft het ministerie een drietal scenario's ontwikkeld voor het vervolg. De opdracht aan Gartner is om deze scenario's door te rekenen op het vlak van omvang, planning, kosten, aansluiting bij programmadoelstellingen, bestuurlijke afspraken, risico's en haalbaarheid. Voor elk van de scenario's zullen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> In hoeverre sluit het scenario aan op de programmadoelstellingen en geldende bestuurlijke afspraken? In hoeverre is het scenario haalbaar vanuit een technologisch perspectief en welke risico's kunnen onderkend worden? In hoeverre is het scenario haalbaar op basis van de organisatorische- en bestuurlijke realiteit (afhankelijkheden) en welke risico's kunnen onderkend worden? Wat is de financiële omvang van het scenario en in hoeverre past dit binnen het gegeven financiële kader (ook rekeninghoudend met de dubbele beheerkosten)? Wat is op hoofdlijnen de omvang van het scenario (uitgedrukt in functiepunten) en in hoeverre past dit binnen de planningsdata van de betrokken partijen?⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> Omvangbepaling – op basis van FPPA methodiek (Fast Function Point Analysis), waarin gekeken wordt naar het datamodel en transactiemodel. Op basis van documentatie, interviews en gezamenlijke werksessies wordt de omvang van de voorzieningen met het programma vastgesteld. Middels steekproeven worden gedane observaties 'in de praktijk' getoetst. Voortgangsbepaling – uitgedrukt in functiepunten die zijn gerealiseerd, versus functiepunten die nog moeten worden gerealiseerd. NB. Een functiepunt is gereed wanneer deze ook voor 100% is getest. Risico- en haalbaarheidsanalyse – op basis van documentatie, interviews en analyse tegen relevante best practices worden risico's opgesteld en haalbaarheid van de planning geëvalueerd. <p>Het onderzoek wordt uitgevoerd in vier stappen. Stap 1 betreft het doen van een scenario-verkenning naar elk van de drie scenario's. Stap 2 betreft het opstellen van een evaluatieraamwerk waarlangs de scenario's geëvalueerd zullen worden. Stap 3 betreft de analyse (waardeanalyse, technische analyse, organisatorische analyse, omvangsanalyse, planningsanalyse, financiële analyse), en tot slot stap 4: conclusies en aanbevelingen.</p> <p>Het evaluatieraamwerk bestaat uit vier categorieën (welke nader zijn uitgesplitst in meerdere evaluatiecriteria):</p> <ol style="list-style-type: none"> Doelstellingen – aansluiting van het scenario op doelstellingen van de modernisering (7 criteria); Organisatorische haalbaarheid binnen huidige context – in de gemeentelijke context, context van afnemers en t.a.v. afgegeven plannings; Technische haalbaarheid – t.a.v. complexiteit, mogelijkheid tot gefaseerde realisatie, herbruikbaarheid en toekomstvastheid; Impact van de omvang op doorlooptijd en kosten. <p>Voor nadere aannames in berekeningsmethodiek voor ontwikkelingsspanning, applicatiebeheer, infrastructuurbeheer en stelselbeheer, zie het rapport.</p>

¹ Gartner (2013). *Review programma mGBA op omvang, voortgang en haalbaarheid*. Definitief concept, 31 mei 2013.

² Gartner. *Letter of Engagement voor mGBA scenario-analyse*. 26 april 2013.

³ Gartner Consulting (2013). *Evaluatie scenario's. Eindrapportage*. Projectnummer: 330017583. 25 september 2013.

⁴ Dit betreft een opdrachtschrijving, zoals deze wordt verwoord in de rapportage van Gartner. De commissie beschikt niet over documentatie waaruit blijkt hoe de opdracht door het ministerie is geformuleerd.

⁵ Gartner. *Letter of Engagement voor mGBA scenario-analyse*. 26 april 2013.

Onderzoeks-/adviesbureau	Periode	Beschikbare documentatie	Oprachtsomschrijving	Werkwijze
PBLQ HEC	Juni 2014 – juni 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Offerte aanvraag QA, ministerie van BZK;⁶ • Offerte PBLQ HEC, SIG, TNO en FOX-IT;⁷ • Gunning QA;⁸ • Periodieke adviesbrieven van PBLQ HEC / PBLQ aan de opdrachtgever OBRP.⁹ 	<p>De offerteaanvraag van het ministerie van BZK richt zich op vier onderdelen van QA: Kwaliteitsraamwerk(1), Code review en architectuur review(2), Security testen/penetratietesten(3), en Diverse werkzaamheden ihkv QA(4). Aan PBLQ HEC worden de onderdelen 1 en 4 gegund.</p> <p>Onderdeel 1. Kwaliteitsraamwerk "Het implementeren van een kwaliteitsraamwerk. Het kwaliteitsraamwerk dient te zijn gebaseerd op een (algemeen erkend) eenduidig normenkader voor QA en dient als kader voor de volgende (cyclisch uit te voeren) activiteiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toetsing van producten en processen, ofwel het objectief vaststellen of producten en processen voldoen aan vooraf vastgestelde kwaliteitsnormen; • Opstellen verbetervoorstellen om (eventuele) gebreken in de kwaliteit te verhelpen; • Monitoring van de oplossing van geconstateerde verbeterpunten." 	<p>PBLQ HEC hanteert voor programma management en QA op programma's als standaard MSP. Managing Succesfull Programmes (MSP) is een methode ontworpen voor het beheerst doorvoeren van strategische veranderingen in programma's. Op basis van MSP heeft PBLQ HEC een beoordelingssystematiek ontwikkeld, waarin bij wijze van Health Check de kwaliteit van het programma in kaart wordt gebracht en kan worden beoordeeld. PBLQ HEC heeft in haar systematiek de besturingsthema's waarmee MSP het veranderingsproces structureert ingedeeld in de volgende beoordelingsthema's: rollen en verantwoordelijkheden; visie en leiderschap; Stakeholders en change control; Blueprint, benefit en business case; Planning en control; Risks & Issues; Quality management".</p> <p>De aanpak voor de initiële health check bestaat uit vier fasen: voorbereidingsfase(1), onderzoeksfase(2), rapportagefase(3) en afstemmingsfase(4).</p> <p>De aanpak voor de tweemaandelijks review bestaat uit een voorbereidende bijeenkomst met de opdrachtgever waarin de scope van de review wordt besproken, en vervolgens uitvoering in vijf reviewdagen (op locatie) met interviews, het opstellen van een issuelijst, bevindingen, team-brainstorm, verslaglegging en eindbespreking met de opdrachtgever.</p>
			<p>Onderdeel 4. Diverse werkzaamheden i.h.k.v. QA "Het via een strippenkaart aanbieden van eventuele aanvullende dienstverlening op het terrein van QA."¹⁰</p>	<p>Voor onderdeel 4 biedt PBLQ HEC een 'strippenkaart' aan voor 25 dagen ondersteuning, voor nader te bepalen specifiek gevraagde onderzoeken.¹¹</p>

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK (2014). *Offerte AANVRAAG-FORMULIER strategisch ICT maatwerkadvies*. Januari 2014.

⁷ PBLQ HEC, TNO, SIG, FOX-IT (2014). *Offerte Kwaliteitsborging programma mGBA*. 12 februari 2014.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Gunning QA*. Den Haag, 3 juni 2014.

⁹ De Commissie BRP heeft alle adviesbrieven van PBLQ beschikbaar gekregen.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK (2014). *Offerte AANVRAAG-FORMULIER strategisch ICT maatwerkadvies*. Januari 2014.

¹¹ PBLQ HEC, TNO, SIG, FOX-IT (2014). *Offerte Kwaliteitsborging programma mGBA*. 12 februari 2014.

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK (2014). *Offerte AANVRAAG-FORMULIER strategisch ICT maatwerkadvies*. Januari 2014.

Onderzoeks-/adviesbureau	Periode	Beschikbare documentatie	Opdrachtschrijving	Werkwijze
KPMG	Juni 2014 – juni 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Offerte aanvraag QA, ministerie van BZK;¹² • Offerte KPMG; • Raam-overeenkomst KPMG.¹³ • Periodieke reviews KPMG. 	<p>Aan KPMG wordt onderdeel 2 van de QA uitvraag gegund: software en architectuur review.</p> <p>“Het periodiek toetsen van de ontwikkelde software code (o.a. Java, omvang maximaal 5000 functiepunten), en mogelijk het gebruik van de producten JBoss en PostgreSQL, evenals de bijbehorende documentatie op basis van een algemeen geldend, eenduidig normenkader voor de ontwikkeling van software.”</p> <p>Expliciet dient aandacht te worden besteed aan mogelijke (ketenbrede) beveiligingsrisico's die aan de orde zijn bij openbaarmaking van de broncode. Ook toepassing van “reverse engineering” moet een optie zijn in het code review proces. Verder valt het uitvoeren van een review op de architectuur en het zo nodig opstellen van adviezen voor verbetering onder dit onderdeel.”¹⁴</p> <p>N.a.v. een eerste offerte, heeft de opdrachtgever de volgende aandachtspunten meegegeven voor aanscherping van de offerte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Binnen het project vindt reeds geautomatiseerde toetsing plaats via SonarQube; • Toetsing van de broncode dient on-site plaats te vinden; • In de offerte dient inzichtelijk te zijn welke delen van het onderzoek automatisch dan wel handmatig worden uitgevoerd; • Inzichtelijk moet worden of de genomen kwaliteitsmaatregelen zijn gericht op de belangrijkste risico's om goed en voldoende betrouwbaar in productie te kunnen gaan; • De belasting van het bouwteam voor het onderzoek dient beperkt en flexibel te zijn.¹⁵ 	<p>KPMG richt zich in de aanpak primair op de in de kwaliteitsdashboards verzamelde informatie over de broncode, automatische testen en opbouw van de software. Door aanvullend handmatig onderzoek in de software en documentatie uit te voeren wordt het beeld over de kwaliteit van de software en mogelijke risico's uit perspectief van in productie name gecompliceerd. De scope van het onderzoek beperkt zich tot de broncode, documentatie en kwaliteitsdashboards van de software zoals die door het programma mGBA wordt ontwikkeld. Ter verduidelijking en toelichting zullen enkele gesprekken met architect, teamleider en ontwikkelaars van de software worden gevoerd.</p> <p>KPMG gebruikt het ISO25010 raamwerk bij kwaliteitsonderzoeken van softwaresystemen. In dit onderzoek worden de daadwerkelijke producten (broncode, documentatie) beoordeeld op de aspecten van Onderhoudbaarheid en Betrouwbaarheid. Voor het bepalen van, met name, de Onderhoudbaarheidsaspecten wordt (in eerste instantie) gebruik gemaakt van de kwaliteitsdashboards die het programma op basis van SonarQube heeft ingericht.¹⁶</p>

¹³ Raamovereenkomst IASA2011 perceel 2 – Resultaatverplichting strategisch ICT (maatwerk) advies v.1.4.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK (2014). *Offerte AANVRAAG-FORMULIER strategisch ICT maatwerkadvies*. Januari 2014.

¹⁵ KPMG (2014). *Software en architectuur review mGBA. Plan van aanpak*. Den Haag, 21 maart 2014.

¹⁶ KPMG (2014). *Software en architectuur review mGBA. Plan van aanpak*. Den Haag, 21 maart 2014.

A.3. Beantwoording vragen over het expertplatform

Over het expertplatform zijn de volgende vragen gesteld:

- *Waarom is de externe expertgroep opgeheven in 2011? (vraag 47).*
- *Constaterende dat als onderdeel van het programma mGBA een groep van acht externe experts werd opgericht die van buitenaf geacht werden om mee te denken, maar in 2011 – wanneer zij zeer kritisch was – werd opgeheven, kan de minister aangeven op basis van welke afwegingen dit besluit was genomen? (vraag 96).*

Beantwoording

Uit de verkregen documentatie kan niet worden afgeleid op basis van welke afwegingen het expertplatform is beëindigd. Uit de documentatie kan enkel worden afgeleid dat de inzet van experts naar verloop van tijd op een andere wijze invulling heeft gekregen.

De Tijdelijke Commissie ICT-projecten heeft in haar informatieverzoek van 11 juli 2013 (informatieverzoek nr. 15) eveneens een vraag gesteld over het expertplatform. In de beantwoording van deze vraag schrijft het ministerie van BZK dat het expertplatform negen keer bijeen is geweest in de periode 2010 – 2011.²²⁹ In antwoord op het verzoek van de Tijdelijke Commissie ICT-projecten schrijft BZK dat in een later stadium de onderwerpen waarvoor het programma behoefte had aan de expertise van de experts zich minder voor plenaire bespreking leenden, en daarom verschoof de betrokkenheid van de experts naar een aantal werkgroepen. Het betreft hier de werkgroepen voor de onderwerpen Specificaties Burgerzakenmodules, Gegevens-architectuur en Migratie. Aan deze werkgroepen namen de experts in wisselende aantallen deel, samenhangend met ieders specialisme. Vanaf 2012 zijn er ook werkgroepen ingericht voor de BRP-koppelvlakken, waar ook experts bij zijn betrokken.²³⁰

²²⁹ Het expertplatform is op de volgende negen data bijeen geweest: 9 augustus 2010, 3 september 2010, 16 september 2010, 13 oktober 2010, 25 oktober 2010, 25 november 2010, 10 maart 2011, 12 mei 2011 en 18 mei 2011. De volgende partijen zijn in het expertplatform vertegenwoordigd: Atos Origin, Capgemini, Everest, Infosupport, Ockham/Procura, Ordina, ovSoftware en Sogeti.

²³⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Beantwoording informatie-verzoek nr. 15 – mGBA*. 25 juli 2013.

De vergoeding voor experts betrof aanvankelijk een vaste (forfaitaire) vergoeding. Mede uit kostenoverwegingen is in 2012 deze regeling omgezet in de mogelijkheid om op basis van een vastgesteld uurtarief de expertise in te zetten. In de beantwoording aan de parlementaire onderzoekscommissie schrijft het ministerie van BZK op individuele basis meermalen experts te hebben geconsulteerd, en twee experts voor langere tijd te hebben ingehuurd.²³¹ In de notitie Verantwoording en Begroting mGBA van september 2012 wordt gesteld dat bij de herijking van de meerjarenbegroting de inzet van het Expertplatform fors is verlaagd, op basis van voortschrijdend inzicht en opgedane ervaring.²³²

B.5, 7 t/m 10 Beantwoording vragen over onderzoek Gartner

Over het onderzoek dat in 2013 door onderzoeksbureau Gartner werd uitgevoerd, zijn de volgende vragen gesteld:

- Waarom is er in 2013 geen analyse op de door het programma BRP gerealiseerde kwaliteit van de software uitgevoerd, maar is er enkel gekeken naar de voortgang van de Operatie BRP? (vraag 49).
- Constateerend dat Gartner stelt dat zij niet heeft gekeken naar de kwaliteit van de BRP-software, kan de minister in detail aangeven welke werkzaamheden Gartner in 2013 heeft uitgevoerd? Is bureau Gartner gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit van de BRP-software? Zo nee, waarom niet? (vraag 70).
- Waarom heeft Gartner in zijn onderzoek niet naar de kwaliteit van de broncode gekeken, waarom heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken hier niet naar gevraagd en waarom is het bij het ministerie van Binnenlandse Zaken niet opgevallen dat het onderzoek zeer oppervlakkig was en dat aan de hand van het onderzoek niet vastgesteld kon worden wat de status van Operatie BRP was? (vraag 101).
- Hoe kijkt u terug op de rol van Gartner? Welke werkzaamheden hebben zij uitgevoerd in 2013? Waarom is er destijds voor gekozen ze geen inhoudelijk oordeel te laten vellen over de kwaliteit van de software? (vraag 84).
- Kunt u in detail aangeven welke rol Gartner heeft gespeeld? (vraag 103).
- Is het denkbaar dat Gartner bij haar werkzaamheden geen zicht heeft gekregen in de kwaliteit van de BRP software waarvan het BIT nu vaststelt dat deze abominabel is? (vraag 71).

²³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Beantwoording informatieverzoek nr. 15 – mGBA*. 25 juli 2013.

²³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK (2012). *Memo. Verantwoording en Begroting mGBA*. 13 september 2012.

- Wanneer precies heeft Gartner voorgesteld om ook een oordeel te geven over de kwaliteit van de BRP software? (vraag 73).
- Wat waren de overwegingen bij het ministerie om niet op dat voorstel in te gaan? (vraag 74)
- Is het denkbaar dat Gartner geen oordeel over de kwaliteit van de BRP software mocht afgeven omdat bij de opdrachtgever reeds bekend was dat dit een doorstart van het programma onmogelijk zou maken? (vraag 75).

Beantwoording

Begin 2013 wordt duidelijk dat er mogelijk opnieuw (na een recente herijking van de planning in de zomer van 2012) vertraging optreedt in de bouw van de BRP-voorziening. Naar aanleiding van dit bericht wordt onderzoeksbureau Gartner gevraagd de stand van zaken van de bouw te objectiveren²³³, en een review uit te voeren op de omvang, voortgang en haalbaarheid van de planning van de BRP en Migratievoorziening.²³⁴ In een eerste deelproduct beschrijft Gartner dat de scope van de opdracht bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Het valideren en bepalen van de omvang van de BRP-voorziening en bijhorende migratievoorzieningen;
2. Het uitvoeren van een voortgangsanalyse om te bepalen in welke mate de werkzaamheden en voorzieningen gereed zijn;
3. Het uitvoeren van een haalbaarheids- en risicoanalyse op de huidige en gefaseerde planning, welke risico's worden gezien en op welke wijze kunnen deze worden gemitigeerd?²³⁵

Al snel blijkt uit eerste bevindingen van Gartner dat het om een serieuze vertraging gaat. Parallel aan het onderzoek van Gartner wordt binnen het ministerie daarom al gewerkt aan mogelijke oplossingsscenario's. In april 2013 besluit de stuurgroep Gartner de opdracht te verstrekken deze scenario's te objectiveren.²³⁶ In een tweede deelonderzoek onderzoekt Gartner een drietal scenario's op omvang, planning, kosten, aansluiting bij de programmadoelstellingen, bestuurlijke afspraken, haalbaarheid en bijbehorende risico's. Uitkomst van dit tweede deelonderzoek laat zien dat er op basis van de beschikbare documentatie nog een grote marge bestaat

²³³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Verslag stuurgroep mGBA*. 5 april 2013.

²³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: DGBW/opdrachtgever mGBA. Aan: stuurgroep mGBA. *Memo Stand van zaken mGBA*. 23 april 2013.

²³⁵ Gartner (2013). *Review programma mGBA op omvang, voortgang en haalbaarheid*. Definitief concept, 31 mei 2013.

²³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Van: DGBW/opdrachtgever mGBA. Aan: stuurgroep mGBA. *Memo Stand van zaken mGBA*. 23 april 2013.

in de schatting van de omvang en kosten van de scenario's. Naar aanleiding van de uitkomst van dit tweede deelonderzoek besluit het ministerie van BZK om twee van de drie scenario's in de zomermaanden nader uit te werken om zo de onzekerheidsmarges te verkleinen. De twee overgebleven scenario's zijn:

- Scenario 2: Dubbel beheer vermijden door uitbouw van GBA-V. De doelstellingen van de modernisering worden gerealiseerd via verbouw / uitbouw van de bestaande GBA-V.
- Scenario 3: Dubbel beheer vermijden door GBA-V toe te voegen aan BRP. Daartoe bouwt het programma mGBA een koppelvlak GBA-V waarmee in feite de functionaliteit van de GBA-V wordt toegevoegd aan de BRP. Daardoor kan de GBA-V bij de start van de BRP worden uitgezet.

In een derde deelonderzoek evalueert Gartner deze twee verder uitgewerkte scenario's met als doel om deze opnieuw te evalueren en in te schatten op risico's op het vlak van aansluiting bij de programmadoelstellingen, bestuurlijke afspraken, technische haalbaarheid, omvang, planning en kosten. Beide scenario's worden door Gartner beschouwd als technisch haalbaar. Scenario 2 verbetert sneller de leveringsnelheid en actualiteit van gegevens (spil in de infrastructuur). Scenario 3 realiseert uiteindelijk een betere gegevenskwaliteit en is flexibeler aan te passen in de toekomst. De ontwikkelkosten van scenario 2 worden door Gartner ingeschat op €18 miljoen. De ontwikkelkosten voor scenario 3 worden ingeschat op €21 miljoen.²³⁷

In 2017 schrijft Gartner naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer dat in de opdrachtverlening het ministerie van BZK de focus heeft gelegd op het vaststellen van de omvang en de voortgang en haalbaarheid van het programma. Hoewel door Gartner voorgesteld, is er toentertijd geen analyse op de door het programma gerealiseerde kwaliteit van de software uitgevoerd, zo schrijft Gartner. Gartner constateert dat deze aanbeveling om naar de softwarekwaliteit in een later stadium alsnog is opgevolgd door het ministerie van BZK. Deze reviews zijn niet uitgevoerd door Gartner, maar de terugkoppeling hierover aan de Tweede Kamer geeft geen beeld van een onvoldoende mate van kwaliteit van de opgeleverde software.²³⁸

Uit de documentatie die aan de commissie beschikbaar is gesteld, kan niet worden opgemaakt of en wanneer Gartner dit voorstel heeft gemaakt, en evenmin waarom door het ministerie van BZK niet op het voorstel is ingegaan.

²³⁷ Gartner (2013). *Evaluatie scenario's. Eindrapportage. Definitieve versie.*

²³⁸ Gartner (2017). *Memo. Verduidelijking Gartner werkzaamheden oBRP.* Amsterdam, 5 september 2017.

B.6. Beantwoording vragen over Gateway Reviews

Over de Gateway Reviews zijn de volgende vragen gesteld:

- Wat is er gebeurd met de al eerdere waarschuwingen (o.a. 2011) die zijn gedaan tijdens de Gateway Review? Is er iets veranderd naar aanleiding van deze waarschuwingen? (vraag 82).
- Constaterende dat reeds bij de eerste Gateway Review tijdens de realisatiefase in 2011 concrete waarschuwingen zijn afgegeven over dreigende ontsporingen, kan de minister aangeven hoe met dergelijke waarschuwingen is omgegaan? (vraag 97).
- Kan de minister, bij voorkeur als onderdeel van het (al meermaals en zelfs bij Kamerbreed aangenomen motie aangevraagde) feitenrelaas aangeven hoe met waarschuwingen bij de eerste Gateway Review, en tijdens de realisatiefase in 2011 is omgegaan? (vraag 100).

Beantwoording

In het onderstaande overzicht wordt voor drie uitgevoerde Gateway Reviews weergegeven welke aanbevelingen werden gedaan, en de reactie/opvolging van het programma mGBA daarbij.

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens programma mGBA)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje - Groen	
<p>1. Maak het leveren van werkende (deel-)producten volgens planning een top-prioriteit. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het opleveren van werkende deelproducten is het leidende principe van de aanbestedingsstrategie. • Per 19 april 2010 is de planning- en controlfunctie bij het programma versterkt. • Er wordt gewerkt aan een integrale (project)planning, waarin ruimte is opgenomen om flexibel in te kunnen spelen op ervaringen tijdens de iteratieve bouw, maar wel zodanig dat producten op tijd worden nagekomen. Aan deze planning zal strikt worden gehouden.
<p>2. Besteed veel aandacht aan het verder operationaliseren van de samenwerking tussen de ontwikkelwerkzaamheden binnen mGBA en de beheerwerkzaamheden van BPR. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De samenwerking tussen het programma mGBA en de beheerorganisatie BPR is gebaseerd op afspraken die begin van dit jaar zijn vastgesteld. • Het programma mGBA is gehuisvest in hetzelfde pand als BPR en medewerkers van BPR maken deel uit van de programmaorganisatie. • Na iedere ontwikkelactiviteit vindt een evaluatie over het verloop plaats; de eerste evaluatie loopt momenteel. • Programmamanager mGBA en directeur BPR hebben een periodiek en intensief overleg om de samenwerking verder te operationaliseren en zullen daarover in de stuurgroep regelmatig rapporteren.
<p>3. Zorg voor synergie en regelmatige, expliciete afstemming tussen het programma, het beleid en de wetvoorbereiders. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Naast het periodieke tweewekelijks overleg tussen directeur OBd en programmamanager mGBA is het overleg met het beleid versterkt. De conceptwetgeving Basisregistratie personen (BRP) is voor consultatie en advies mede naar het programma gezonden. In overleg tussen beleid, wetgeving en programma worden de reacties besproken, zodat er een gedragen wetsvoorstel komt.
<p>4. Verschaf gemeenten z.s.m. meer zicht op de te verwachten kosten van de implementatie en het gebruik van de mGBA. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het wetsvoorstel Basisregistratie Personen is opgenomen dat het gebruik van GBA wordt bekostigd door middel van budgetfinanciering. Nadere voorstellen en uitleg hierover worden dit jaar aan de gemeenten bekend gemaakt en met hen besproken.

²³⁹ Gateway Review o – Strategisch Assessment. Ministerie van BZK. Programmatitel: mGBA. Gateway nummer: GW2010-10. 23 april 2010.

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens programma mGBA)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje - Groen	
<p>5. Lever een bijdrage aan het versterken van de bestuurlijke notie binnen gemeenten over het cruciale belang van met name het mGBA voor de modernisering van dienstverlening aan de burger.</p> <p><i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actuele ontwikkelingen (implementatie e-overheid, invoering basisregistraties, toegenomen aandacht voor kwaliteit van persoonsinformatie, verbetering dienstverlening) vereisen een grotere bestuurlijke aandacht voor de modernisering van de GBA. De stuurgroep mGBA zal bespreken hoe extra inspanningen gericht op de bestuurlijk verantwoordelijken kunnen worden vormgegeven. • Samen met de VNG en NVVB wordt gewerkt aan een plan om de tweeweg communicatie tussen programma en gemeenten meer structureel inhoud te geven.
<p>6. Zorg voor meer tweeweg communicatie tussen programma en gemeenten.</p> <p><i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al uitgevoerd zijn interactieve bijeenkomsten met gemeenten (± 300 deelnemers) en presentaties in regionale afdelingen van de NVVB. Dit soort activiteiten wordt uitgebreid. • Aan een oproep van VNG en NVVB om een bijdrage te leveren aan het programma is door een flink aantal gemeenten gehoor gegeven. • Het programmateam bestaat voor ± 15 % uit medewerkers, gedetacheerd vanuit gemeenten.
<p>7. Zorg voor een (door gemeenten geaccepteerde) variant van de 'I-teams' die de implementatie van mGBA binnen de gemeenten, indien gewenst, kunnen ondersteunen.</p> <p><i>Aanbevolen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De aanbeveling om bij de implementatie en migratie voor gemeenten te zorgen voor extra ondersteuning en een variant van de 'I-teams' zal in de besluitvorming van de stuurgroep worden meegenomen. • Verder zal het programma mGBA hierbij zoveel mogelijk aansluiten bij initiatieven van implementatieondersteuning in het kader van NUP. • Met KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) zal worden bezien welke rol het kan spelen. Tegelijk zal ook de communicatie met de niet-gemeentelijke afnemers worden geïntensiveerd.
<p>8. Houd er rekening mee dat na de gunning van de aanbesteding in juni 2010 extra capaciteit ingezet moet worden op de voorbereiding van het implementatietraject 2012-2015. Het programma is pas voltooid in 2015 en niet in 2012.</p> <p><i>Aanbevolen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel van de implementatie van mGBA is het realiseren van migratievoorzieningen. Een opzet hiervoor is in vergevorderd stadium en zal deel uitmaken van het Projectinitiatiedocument (PID) voor de Implementatie, waarvan de werkzaamheden op 1 april jl. zijn gestart. Besluitvorming hierover is voorzien voor eind juni 2010. • In het PID zal ook worden ingegaan op de benodigde capaciteit. Bij het programma is per 1 april j.l. een functionaris aangesteld die specifiek belast is met het vraagstuk van implementatie. Het programmaplan is opgesteld voor de periode tot en met april 2015 en in het financieeringsarrangement is voorzien dat de programmaorganisatie tot die datum blijft functioneren.

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens programma mGBA)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje - Groen	
<p>9. Schakel de gebruikersverenigingen in om de samenwerking met de leveranciers vorm te geven (brugfunctie). <i>Aanbevolen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking van mGBA met de leveranciers krijgt vorm door: <ul style="list-style-type: none"> • een Expertplatform in het kader van de Raamovereenkomst systeemontwikkeling (voor GBA V, BZS-Kern en RNI); • openbare workshops voor leveranciers die geen deel uitmaken van de Raamovereenkomst en leveranciers die nieuw willen toetreden op de GBA-markt; • betrokkenheid bij de review van de specificaties van de Aanvullende Modules; • Met de Gebruikersverenigingen wordt overlegd sinds de nieuwe start van mGBA in 2009. Dit overleg wordt voortgezet en waar nodig geïntensiveerd. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan de migratie van de huidige situatie naar de gemoderniseerde GBA. De spelregels voor een level playing field worden daarbij in acht genomen (d.w.z. geen directe of indirecte bevoordeling van leveranciers).
<p>10. Zorg ervoor dat de vaart en de focus die het programma nu heeft, gedurende de looptijd behouden blijft. <i>Aanbevolen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De grote betrokkenheid die alle participanten tot dusver aan de dag leggen, biedt vertrouwen voor de toekomst. • Met extra waarborgen voor het realiseren van de planning en intensivering van de communicatie kan het programma de benodigde vaart en focus behouden.^{239a}

^{239a} Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma mGBA (2010). *Uitvoering aanbevelingen gateway review 0 (strategisch assessment) d.d. 23 april 2010*. 15 mei 2010. Bijlage bij Kamerbrief 7 mei 2010, 27 859, nr. 36.

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens programma mGBA)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje - Rood	
<p>1. Versterk de oriëntatie van het programmamanagement op de beheersing van het programma. Dit moet resulteren in een open en transparante verantwoording op de aspecten tijd, geld en kwaliteit, een versterking van de realisatie-capaciteit en een verbeterde communicatie en relatiemanagement met gemeenten en afnemers. <i>Kritisch (doe onmiddellijk)</i></p>	<p>In mei jl. is aan het programmamanagement een beheersingsmanager toegevoegd om planning- en controlinstrumentarium te verbeteren van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mijlpalen en onderlinge afhankelijkheden; • voortgangscntrole op tijd, geld en kwaliteit, • periodieke evaluatie van begrotingscijfers , • gerealiseerde uitgaven en opgeleverde producten; • periodieke herijking van de planning; • strakkere invulling van de financial control; • intensivering van het risicomangement.
<p>2. Stel binnen het programma mGBA een zgn. “design-authority” in, die gemandateerd inhoudelijke keuzes kan maken om de realisatie-capaciteit van het programma te versterken. <i>Kritisch (doe onmiddellijk)</i></p>	<p>De wijze waarop een design-authority binnen hetprogramma kan worden gepositioneerd, wordt in kaart gebracht. Ervaringen hiermee binnen de rijksdienst en bij de uitvoeringsorganisaties worden hierbij betrokken. Op basis van de uitkomsten zal in destuurgroep besluitvorming plaatsvinden.</p>
<p>3. Het programma dient op zo kort mogelijke termijn inhoudelijke beschrijving van de migratieaanpak voor de komende jaren ter besluitvorming voor te leggen. Er moet zekerheid zijn ten aanzien van technische haalbaarheid, risico's en financiële consequenties voor alle betrokkenen. <i>Kritisch (doe onmiddellijk)</i></p>	<p>De afgelopen periode is in hoofdlijnen een migratiestrategie uitgewerkt die is doorgesproken met de betrokken partijen. De komende periode wordt deze nader uitgewerkt, waarin technische haalbaarheid, risico's en consequenties helder worden gemaakt. Deze activiteiten zijn in oktober afgerond. De samenwerking met betrokken partijen komt tot uitdrukking in te formuleren concrete aanpak en resultaten. Doel is een gecontroleerde en te monitoren transitie van het oude naar het nieuwe stelsel.</p>

²⁴⁰ Gateway Review o – Strategische beoordeling. Programmatitel: mGBA. Gateway Review data: 15 t/m 19 augustus 2011.

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens programma mGBA)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje - Rood	
<p>4. A. De gemeentelijke wereld dient op zo kort mogelijke termijn besluiten te nemen met betrekking tot de te hanteren verwervingsstrategie voor de Burgerzaken modules.</p> <p>B. De discussie over de afbakening en koppelvlakken tussen centrale functionaliteit in BRP en decentrale functionaliteit in Burgerzakenmodules moet hiervoor door het programma beantwoord zijn. <i>Kritisch (doe onmiddellijk)</i></p>	<p>Bij een VNG-ledenconsultatie bleek dat de overgrote meerderheid van gemeenten kiest voor gezamenlijke verwerving van burgerzakenmodules. De scenario's voor een goede verwerving en ontwikkeling van de Burgerzakenmodules zijn uitgewerkt en worden met de gemeenten en koplopers besproken, zodat een snelle besluitvorming mogelijk wordt.</p> <p>Met de beleidsmatige besluiten die tot en met juli 2011 zijn genomen, is tevens de oplossingsruimte voor de verdeling tussen decentrale en centrale functionaliteit bepaald. Deze wordt bij de publicatie van de specificaties voor Burgerzakenmodules gecommuniceerd. In de periode tot aan de afronding van de bouw van de BRP (voorjaar 2013) wordt deze gaandeweg steeds verder ingevuld.</p>
<p>5. A. Het programma dient op zo kort mogelijke termijn – met betrokkenheid van de gemeentelijke vertegenwoordigers van oa. burgerzaken, ICT, VNG en het kwaliteitsinstituut KING – een implementatiestrategie van mGBA bij gemeenten ter besluitvorming voor te leggen.</p> <p>B. Hierbij moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de implicaties voor het binnengemeentelijk stelsel van basisregistraties. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<p>Over de implementatiestrategie bij de gemeenten is op 25 augustus j.l. door de stuurgroep besloten.</p> <p>Een inventarisatie van de gemeentelijke systeemlandschappen is gepland. Deze mondt uit in een aantal scenario's voor de wijze waarop gemeenten hun binnengemeentelijke registraties kunnen aansluiten op de BRP. De uitkomsten hiervan zijn voor het eind van 2011 bekend.</p>
<p>6. Versterk de communicatie met gemeenten en afnemers over programma, aanpak, producten en consequenties. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<p>Nu over de vervolgaanpak van het programma is besloten, zijn in de komende maanden allerlei bijeenkomsten met gemeenten, afnemers en leveranciers gepland waarin alle onderdelen en de komende ontwikkeling zullen worden besproken en de betreffende documenten, aanpakken en strategieën zullen worden toegelicht. De communicatie zal worden geïntensiveerd.</p>

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens programma mGBA)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje - Rood	
<p>7. Verzorg in de aansturing, communicatie en verantwoording een goede balans tussen enerzijds sturing op resultaten en middelen en anderzijds sturing op draagvlak en acceptatie bij de stakeholders.</p> <p><i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<p>Deze aanbeveling wordt geheel overgenomen. Zie ook de reactie op aanbeveling 1.</p>
<p>8. Neem bij alle keuzes rondom mGBA nadrukkelijk consequenties voor het stelsel van Basisregistraties in ogenschouw. Laat hierbij het belang van het stelsel zwaar wegen.</p> <p><i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<p>De eisen van het Stelsel van Basisregistraties zijn uitgangspunten voor het programma . Het programma is nauw aangesloten bij de bestuursstructuur en activiteiten van het stelsel.</p>
<p>9. Keuzes in beleid en wetgeving moeten gemaakt worden in een goed evenwicht tussen de historie en doelstellingen van de gemeentelijke bevolkingsadministratie, de mogelijkheden die huidige technologie biedt en de consequenties op het gebied van kosten en baten bij gemeenten en afnemers, inclusief vreemdlinkingenketen.</p> <p><i>Aanbevolen.</i></p>	<p>Deze aanbeveling zal geheel worden toegepast bij de uitvoering.</p>
<p>10. Bezie de keuze met betrekking tot de separate ophanging en aansturing van de RNI op zijn merites.</p> <p><i>Aanbevolen.</i></p>	<p>Maatregelen zijn genomen om besluitvorming in beide projecten op elkaar af te stemmen. Volledige samenvoeging van de projecten levert vanwege verschillen in planning, bestuurlijke omgeving en betrokkenheid stakeholders naar verwachting geen voordelen op. Wel is voorzien in samenhangende aansturing bij de activiteiten van mGBA en RNI.^{240a}</p>

^{240a} Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma mGBA (2011). *Aanbevelingen uit de Gateway Review mGBA augustus 2011 en uitvoeringsacties*. Bijlage bij Kamerbrief 13 september 2011, 27 859, nr. 48.

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens minister BZK)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje	
<p>1. Opdrachtgevers en stuurgroep moeten consequent sturen op product, tijd en geld aan de hand van een overzichtelijke voortgangsrapportage met actuele mijlpalen op de hoofdlijnen van het programma. Het belang van de uitvoering moet dan centraal staan.</p> <p><i>Kritisch (doe onmiddellijk)</i></p>	<p>“De aanbeveling om consequent te sturen op product, tijd en geld aan de hand van een overzichtelijke voortgangsrapportage met actuele mijlpalen op de hoofdlijnen van het programma heb ik overgenomen. Hiermee wordt de lijn gecontinueerd, die is ingezet naar aanleiding van de Gateway Review 2011. Het programma legt in september aanstaande een aantal besluiten voor aan de stuurgroep mGBA, die mij daarover zal adviseren.” (minister in Kamerbrief nr. 60).</p> <p>Nadere invulling van de aanbeveling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aangepaste verantwoordingscyclus is in werking gesteld; • Benodigde besluitvorming door de opdrachtgever is expliciet ondergebracht in wekelijkse besprekingen en rapportages; • Het programmabureau is op het vlak van beheersing versterkt; • De CIO van BZK rapporteert per kwartaal aan de bestuursraad; • De ambtelijk opdrachtgever van het programma richt het portfoliomanagement in. <p>(Interne nota t.b.v. Algemeen Overleg 29 mei 2013)</p>
<p>2. Heroverweeg de implementatiestrategie op duur van de migratieperiode en de gelijkmatige spreiding van de aansluiting van bronhouders/gemeentes en afnemers.</p> <p><i>Kritisch (doe onmiddellijk)</i></p>	<p>“De aanbeveling om de implementatiestrategie te heroverwegen op de duur van de migratieperiode en de gelijkmatige spreiding van de aansluiting van bronhouders/ gemeentes en afnemers heb ik overgenomen. Op 14 juni jongstleden is een brede bijeenkomst geweest met de stuurgroep, programmabegeleidingsgroep mGBA en het programma waarbij onder andere dit thema is besproken. Daarbij waren vertegenwoordigers van gemeentes en afnemers aanwezig. Na de zomer zal de stuurgroep mGBA mij over de implementatiestrategie adviseren.” (minister in Kamerbrief nr. 60).</p> <p>Nadere invulling van de aanbeveling</p> <ul style="list-style-type: none"> • De implementatiestrategie is conform de aanbeveling herzien; • In de implementatiestrategie moet de komende periode het effect van de vertraging worden verwerkt. <p>(Interne nota t.b.v. Algemeen Overleg 29 mei 2013)</p>

²⁴¹ Gateway Review 0 – Strategische beoordeling. Ministerie van BZK/DGBK – VNG. Programmatitel: mGBA. Gateway nummer: 2012-07. 23 t/m 27 april 2012.

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens minister BZK)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje	
<p>3. Kom tot een gedragen keuze die recht doet aan de behoefte tot modernisering van de BRP op het terrein van plaatsonafhankelijke dienstverlening, stelsel van basisregistraties en de wensen t.a.v. de gegevensset en verwerk die keuze zonnig in het ontwerp van wet (memorie van antwoord) en toets steeds of de op te leveren producten aan de gemaakte keuzes voldoen. <i>Kritisch (doe onmiddellijk)</i></p>	<p>Het wetsvoorstel BRP en de memorie van toelichting, zoals die momenteel voorliggen in de Tweede Kamer, bevatten de interpretatie van de bestuurlijke doelstellingen van de modernisering van de GBA. Hierover kan de Kamer zich een zelfstandig oordeel vormen.</p> <p>(Dit betreft een conceptversie van een reactie op de aanbevelingen uit de Gateway Review, uit juni 2012).</p>
<p>4. Vergroot de transparantie. <i>Laat steeds zien waar je staat, welke producten/mijlpalen er zijn en wat de voortgang daarvan is.</i> Gebruik de denkkraft van specifieke doelgroepen/specialisten om dilemma's op te lossen en richt met de leveranciers een testomgeving in. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<p>“Ook is de aanbeveling om de transparantie te vergroten door samenwerking met leveranciers bij de ontwikkeling van de testomgeving al uitvoering gebracht. Het programma en de leveranciers werken momenteel samen aan de ontwikkeling van een centrale BRP-voorziening in combinatie met de BZM (burgerzakenmodules). Dit is de zogenaamde BRP-review, die in juni en september 2012 concreet werkende onderdelen van de BRP zal demonstreren”. (minister in Kamerbrief nr. 60).</p> <p>Nadere invulling aanbeveling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met leveranciers is geïntensiveerd; • In juni en september 2012 zijn in deze samenwerking concreet werkende onderdelen van de BRP gedemonstreerd; • Met alle gemeenten wordt over de correctie van gegevens overlegd. <p>(Interne nota t.b.v. Algemeen Overleg 29 mei 2013)</p>
<p>5. Er zijn veel complexe deelproducten. Vertel het hele verhaal daarom in onderlinge samenhang en in eenvoudige taal, afgestemd op de doelgroep en qua timing afgestemd op de voortgang van het programma. <i>Essentieel (doe binnenkort)</i></p>	<p>Specifiek om een brede doelgroep te bedienen, verschijnt in september 2012 een publicatie (“Winstpakkers van de BRP”) waarin op toegankelijke wijze de praktische voordelen van de modernisering zijn beschreven.</p> <p>(Dit betreft een conceptversie van een reactie op de aanbevelingen uit de Gateway Review, uit juni 2012).</p>

Aanbeveling	Getroffen maatregel (volgens minister BZK)
Delivery Confidence uitspraak: Oranje	
6. Kom tot een 'plan B' voor de verwerving van Burgerzakenmodules (BZM). <i>Essentieel (doe binnenkort)</i>	Verwerving van de burgerzakenmodules is de verantwoordelijkheid van gemeenten zelf. Generieke ondersteuning hierbij wordt hierbij in opdracht van de VNG geboden door KING. De VNG beraadt zich samen met KING op een andere vorm van ondersteuning voor de gemeenten die zich hebben aangemeld. Zij zullen de betreffende gemeenten hierbij betrekken. (Dit betreft een conceptversie van een reactie op de aanbevelingen uit de Gateway Review, uit juni 2012).
7. Breng de Commissie Financiële, Planning en Controle in stelling t.b.v. de opdrachtgever/stuurgroep. <i>Aanbevolen</i>	
8. Voer een risicoanalyse uit op de consequenties van de inrichting van de BRP (o.a. op uitval, fraude en performance dataverkeer). <i>Aanbevolen</i>	Het programma mGBA realiseert voorzieningen die op deze punten moeten voldoen aan zeer strenge eisen. Door interne kwaliteitsbewaking en externe audits wordt erop toegezien dat aan deze eisen daadwerkelijk wordt voldaan. (Dit betreft een conceptversie van een reactie op de aanbevelingen uit de Gateway Review, uit juni 2012).
9. Begin alvast een BRP gebruikersoverleg in aansluiting op of in combinatie met het gebruikersoverleg GBA. <i>Aanbevolen</i>	<i>Dit punt invullen na Directeurenoverleg 5 juni en Gebruikersoverleg GBA van 7 juni.</i> (Dit betreft een conceptversie van een reactie op de aanbevelingen uit de Gateway Review, uit juni 2012). ^{241a}
10. Zorg voor bemensing van de DA met inhoudelijke deskundigheid en autoriteit. <i>Aanbevolen</i>	"De aanbeveling is overgenomen en reeds uitgevoerd. De DA bestaat uit deskundigen die over ruim voldoende kwaliteit beschikken en gezamenlijk al autoriteit richting het programma kunnen optreden. Bij de samenstelling van de DA is een combinatie van inhoudelijke betrokkenheid en deskundigheid van de leden bij de modernisering van de GBA het bepalende criterium geweest." (minister in Kamerbrief nr. 60). ^{241b 241c}

^{241a} Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Follow Up aanbevelingen Gateway Review april 2012. CONCEPTVERSIE*. 1 juni 2012.

^{241b} Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, 5 juli 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 60.

^{241c} Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Q&A t.b.v. Algemeen Overleg 29 mei 2013*. Geen datum.

Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners

Onderstaand is een overzicht van de gesprekspartners van de commissie BRP opgenomen. Achter de namen staat de functie vermeld, die zij bekleedden gedurende de onderzoeksperiode.

1. Dr. R. Bagchus Directeur Democratie en Burgerschap BZK
2. Dhr. R.J. Barendse Lid Raad van Bestuur SVB
3. Drs. G.J. Buitendijk Directeur-generaal Bestuur en Wonen BZK
4. Drs. T. van der Burg Senior beleidsmedewerker Informatiebeleid VNG
5. Drs. M.H.J. Crooijmans Stedelijk directeur Dienstverlening en Informatie, gemeente Amsterdam
6. Drs. N. Ducastel Directeur Informatiesamenleving VNG
7. Drs. A.Ch. Van Es Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties BZK
8. Mw. ing. R.M. van Erp-Bruinsma Secretaris-generaal BZK
9. Drs. C. Franke Gedelegeerd opdrachtgever
10. Drs. J.J.C.M. Gudde CIO BZK
11. Prof. dr. C.A.R. Hilhorst Bureaumanager van het Bureau ICT-toetsing (BIT)
12. Mw. drs. G.M. Keijzer-Baldé Directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
13. Drs. E.J. van Kempen Wnd. Directeur-generaal Bestuur en Wonen BZK
14. Prof. dr. P. Klint Lid Toezichtsraad BIT
15. Mw. drs. J. Kriens Algemeen directeur VNG
16. Mw. mr. R. Maas Directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
17. Drs. J. Meijer Concerndirecteur dienstverlening, gemeente Rotterdam
18. R.J. Mollema RE Principal adviseur PBLQ
19. Mr. J.J. Moelker MPA Programmamanager mGBA
20. Dr. R.H.A. Plasterk Minister BZK
21. Drs. M. de Roos EMIA RO Manager Advies PBLQ
22. Dhr. E. Ruijs Projectleider Ontwerp & Realisatie
23. Drs. B. Steenbergen MPA Directeur Burgerschap en Informatiebeleid BZK
24. Mr. C. van Tilborg Programmamanager mGBA
25. Dr. R.J. Veldwijk Managing partner Ockham Group en publicist
26. Prof. dr. J.P.J. Verkruisje RE RA Voorzitter Toezichtsraad BIT
27. Ir. H.E. Wanders Directeur CIO Rijk
28. Drs. O.L.A. Wilders MBA MPA Programmamanager mGBA
29. Drs. R. van Zwol Secretaris-generaal BZK

Bijlage 4: Afkortingen

AC&I	Acceptatie, Communicatie en Implementatie
Agentschap BPR	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens
BAG	Basisadministratie Adressen en Gebouwen
BenI	Burgerschap en Informatiebeleid (beleidsdirectie ministerie van BZK)
BIT	Bureau ICT-Toetsing
BOP	BRP Opleverplan
BRP	Basisregistratie Personen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZM	Burgerzakenmodules
BZS-K	Burgerzakensysteem Kern
CAB	Change Advisory Board
CFPC	Commissie Financiële Programma Controle
CIO	Chief Information Officer
DA	Design Authority
DenB	Democratie en Burgerschap (beleidsdirectie ministerie van BZK)
dFEZ	Directeur Financieel Economische Zaken
dgBK	Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
DGBK	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
DGBW	Directoraat-generaal Bestuur en Wonen (ministerie van BZK)
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GBA-V	GBA-Verstrekkingen
GO BRP	Gebruikersoverleg Basisregistratie Personen
IBN BRP	Inbeheername Basisregistratie Personen
LO	Logisch Ontwerp
mGBA	Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie
NCW	Netto Contante Waarde
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
O&R	Ontwikkeling en Realisatie
oBRP	Operatie Basisregistratie Personen
ORRA	Online Raadpleegbare Reisdocumenten Administratie
PBG	Programmabegeleidingsgroep
PID	Projectinitiatiedocument
QA	Quality Assurance
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
RVIG	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
SG	Secretaris-Generaal
SVB	Sociale Verzekeringsbank

VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VGS	Vereniging van Gemeentesecretarissen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VUUG	Voorkomen Uitval en Verrijken Gegeven

