

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
De DG Bestuur en Wonen, de heer G.J. Buitendijk  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

▼ Bezoekadres  
Muzenstraat 120  
2511 WB Den Haag

Postadres  
Postbus 18607  
2502 EP Den Haag

T +31 (0)70 376 36 36  
E [info@pblq.nl](mailto:info@pblq.nl)

I NL46 ABNA 0240 0470 87  
K 27344793  
B NL820820350 B01

[www.pblq.nl](http://www.pblq.nl)

ons kenmerk	uw kenmerk	Onderwerp	bijlagen
B.003.PBLQ.2017	-	QA oBRP februari 2017	geen

Den Haag, 2 maart 2017

Geachte heer Buitendijk,

In de Quality Assurance Review die wij in uw opdracht uitvoeren voor Operatie BRP<sup>1</sup> geven wij - gezien de belangrijke besluitvorming die in maart voorligt - onze beschouwing op de aard en positie van dit programma. Dit biedt direct de context voor de integrale planning waaraan de laatste hand wordt gelegd en die een handvat moet bieden voor de besturing van het programma in de komende jaren. Ten aanzien van de inhoud en vormgeving van de integrale planning verwijzen wij naar onze brief van 14 december 2016 en geven wij hieronder enkele aanvullende adviezen.

### *Onontkoombare programma's*

"Too big to fail" wordt gebruikt om ondernemingen aan te duiden, waarvan het teloor gaan onaanvaardbaar grote (maatschappelijke) schade zou veroorzaken. Het is verleidelijk deze term ook te gebruiken voor beleidsprogramma's en projecten waarvan nut en noodzaak evident zijn maar waar gaande de uitvoering getwijfeld wordt aan de haalbaarheid van de ambitie. Bij banken en andere grote ondernemingen bestaat de schade bij falen in elk geval uit grote financiële afboekingen en mogelijke maatschappelijke problemen. De kosten van grote overheidsprogramma's en -projecten zijn soms hoog en dergelijke trajecten krijgen mede daarom veel politieke aandacht. Toch zijn er tal van programma's waarvan de hierboven bedoelde gevoelde noodzaak om deze in stand te houden niet evident is, waar dit bij andere wel het geval is. Wij willen dit duiden door onderscheid te maken in wetgevingstrajecten, bedrijfsvoeringstrajecten en rechtstaattrajecten.

*Wetgevingstrajecten* zijn de meest voorkomende oorzaak voor programma's en projecten binnen de Rijksoverheid. Wetgeving kan een aanpassing van een bestaande regeling betreffen, maar ook leiden tot een compleet nieuw type uitvoering. Van deze trajecten is een groot aantal voorbeelden te noemen: Onderwijsnummer, Inburgering, Loonaangifteketen, Kinderopvang, de decentralisatie van de WMO en Jeugdzorg. Implementatie van wet- en regelgeving gaat altijd gepaard met omvangrijke informatiestromen, die sinds het begin van deze eeuw nagenoeg uitsluitend digitaal zijn of worden. Wetgevingstrajecten zijn omvangrijk en kostbaar, maar noodzakelijk om de politiek gewenste wet- en regelgeving uitvoerbaar te maken en te houden.

Het tweede type trajecten, *bedrijfsvoeringstrajecten* beogen de bedrijfsvoering van overheden en haar uitvoeringsorganisaties te verbeteren, waarbij de laatste 20 jaar efficiency de norm is. Er zijn inmiddels veel

<sup>1</sup> Onze opdracht is in relatie tot onze originele opdracht toegespitst op het periodiek beoordelen van de (concept) stuurgroepstukken en informatie van de gedelegeerd opdrachtgever, uitmondend in een adviesbrief over strategische sturing aan de opdrachtgever.

van dit type bedrijfsvoeringstrajecten geweest, veel geslaagd en veel mislukt. P-direct is een aansprekend voorbeeld, waar na een moeizame start, uiteindelijk een geslaagde centralisatie van personeelssystemen binnen het rijk plaatsvond. Hetzelfde geldt voor de huidige concentratie van financiële systemen. In de uitvoering gaat het soms moeizaam zoals bij vernieuwing Studiefinanciering bij DUO, KEI bij de Rechterlijke Macht en Speer bij Defensie. Er zijn ook faliekante mislukkingen geweest bij de Belastingdienst, de SVB en het CJIB, waarbij de ambitie hoger bleek te liggen dan de beschikbare mogelijkheden. Bij de beoordeling van de hoogte van de kosten van bedrijfsvoeringstrajecten is het overigens goed deze te relateren aan het financiële belang dat er mee gemoeid is. Bij Speer gaat het bijv. om materieelstromen van vele miljarden per jaar en bij P-direct over de salarissen van alle rijksambtenaren. Van de effecten van het al dan niet slagen van deze trajecten zal de maatschappij direct weinig merken, hoe belangrijk ze ook geacht worden.

*Rechtstaattrajecten* zijn de derde categorie trajecten die wij onderkennen. In dergelijke trajecten gaat het om de omgang van de overheid met burgers op de meest essentiële zaken van het leven in uitvoering en handhaving. De omvang van dit type, weinig voorkomende, trajecten is groot evenals de risico's en de noodzaak. De grootste hiervan is waarschijnlijk de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht geweest, die van groot belang is voor de bescherming van onze burgers en die alle uitvoeringsorganen in Nederland heeft geraakt. Maar ook de komende herziening van het Wetboek van Strafvordering zal zeer ingrijpend zijn voor alle betrokken partijen binnen de strafrechtketen.

PBLQ ziet de ontwikkeling van de BRP eveneens als een rechtstaattraject. Zonder registratie in de BRP bestaat men niet als ingezetene in Nederland en kan men als burger niet functioneren. Alle gemeenten en meer dan duizend uitvoeringsorganen in Nederland zijn voor hun dienstverlening aan burgers afhankelijk van de opgeslagen persoonsgegevens. Met de modernisering van de GBA naar de BRP worden de digitale persoonskaarten, waarop wordt gemuteerd, vervangen door een relationeel systeem waarin gebeurtenissen van ingezetenen worden bijgehouden. De decentrale GBA's bij gemeenten worden daarbij vervangen door één centrale Basisregistratie Personen met decentrale bijhoudingsfunctionaliteit bij de gemeenten. Het resultaat van deze operatie wordt gezien als een moderne en toekomstbestendige backbone met authentieke gegevens van ingezetenen als basis voor de uitvoering van alle regelingen tussen overheid en burgers. Het programma is inmiddels onomkeerbaar aangezien het ons inziens niet te overzien is naar welke uitgangspositie kan worden teruggekeerd met de oude GBA en of het dan mogelijk is de nodige aanpassingen uit te voeren om middels de wet BRP doorgevoerde wetswijzigingen te verwerken. Daarnaast lijkt het onmogelijk om de wet op de BRP uit te voeren met de middelen van de oude wet op de GBA, namelijk met honderden lokaal beheerde GBA's.

#### *Situatie binnen de ontwikkeling van de BRP en adviezen voor verbetering*

Vanuit de hiervoor gegeven zienswijze en op basis van gevoerde gesprekken hebben wij de voorliggende notitie over de integrale planning beoordeeld. Het vernieuwingstraject van de GBA naar de BRP loopt al lang, is al meerdere malen vastgelopen en is nu al weer vier jaar onderweg. Technisch is het complex, het aantal betrokken partijen is groot en het programma kent een duale sturing vanuit BZK (programma, softwareleveranciers en uitvoeringsorganisaties) en VNG (gemeenten). Daarnaast speelt de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens als beheerder van de BRP een cruciale rol. Ondanks de technische en organisatorische complexiteit groeit de zekerheid dat in de ontwikkeling van het systeem in 2017 een aantal belangrijke mijlpalen bereikt te worden met het gereed komen van de database van de nieuwe BRP, conversie- en migratievoorzieningen om deze database te vullen en bij te houden en met software voor levering van gegevens aan de gebruikers in het oude GBA- en het nieuwe BRP-regime.

Het bijhouden van de database middels de migratievoorziening zal vooralsnog via de GBA verlopen, totdat de software voor het bijhouden bij de BRP en de leveranciers van alle gemeenten gereed is. Dit laatste is een langdurig en complex implementatietraject, aangezien dit per gemeente door haar leveranciers moet worden gedaan. In onze review in juli 2016 adviseerden wij daarom reeds, om in aanloop naar de implementatie, overzicht te krijgen over de voortgang bij alle betrokken organisaties doormiddel van een Readiness assessment.

Er wordt gewerkt aan een planning voor afronding van het programma, een fase waarin de invoering van de BRP bij de vele betrokken organisaties een realiteit gaat worden. De risico's in deze fase zijn net als in de voorgaande fase groot door de inhoudelijke en de bestuurlijke complexiteit en vallen bij een risicobeoordeling direct buiten de toelaatbare grenzen. Het programma is echter onomkeerbaar en de risico's zullen daarom door alle betrokken partijen zoveel mogelijk beheerst moeten worden. De lange ervaring van PBLQ met grote en complexe verandertrajecten als oBRP leert, dat er bij de beoordeling over het te verwachten succes daarvan, er twee essentiële criteria doorslaggevend lijken:

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?

Vanuit uit onze QA-rol in de afgelopen jaren vinden wij dat - ondanks het bijzondere risicopatroom van de operatie BRP - beide vragen positief beantwoord kunnen worden. Het uitvoeringsprogramma is tot nu toe in staat om met steun van gemeenten en afnemers de geplande BRP producten op te leveren met de functionaliteit die nodig wordt geacht. Dit mag blijken uit het in 2017 gereed komen van de database van de nieuwe BRP, conversie- en migratievoorzieningen om deze database te vullen en bij te houden en de software voor levering van gegevens aan de gebruikers in het oude GBA- en het nieuwe BRP-regime. De beheersstructuur wordt consistent en evenwichtig ingevuld door de stuurgroep die stuurt op termijnen die redelijkerwijze zijn te overzien en die de ontwikkelingen die zich aandienen onder controle brengt. Vanwege de onomkeerbaarheid zoals genoemd in het voorgaande, is de blik op de toekomst ook de enige juiste. Ook weten de ICT-ontwikkelaars en de toekomstige beheerders elkaar steeds beter te vinden en wordt in het kader van de integrale planning gezamenlijk gewerkt aan de test- en uitrolaanpak tussen het programma en de RvIG ter voorbereiding op de implementatie.

De belangrijkste gezamenlijke opgave die in de komende jaren voorligt is het accepteren en in productie brengen van de BRP, het aansluiten van de afnemers en de vervanging van de lokale GBA's door nieuwe bijhoudingsfunctionaliteit door alle gemeenten en hun leveranciers. Het programma en de stuurgroep spreken sinds eind 2016 over de integrale planning.

Ons hoofdadvis is een integrale planning uiterlijk in de stuurgroep van maart aanstaande vast te stellen. Dit moet een planning zijn die qua doorlooptijd realistisch wordt geacht door zowel de stuurgroepleden als de betrokken softwareleveranciers. Deze planning moet de basis vormen voor sturing door stuurgroep en moet voor alle partijen het ijkpunt vormen waarop zij hun individuele planningen kunnen afstemmen. Om een realistische integrale planning mogelijk te maken en in aanvulling op eerdere adviezen willen wij in deze fase voor stuurgroep het volgende benadrukken:

1. Maak van het testen en accepteren een uitgebalanceerd proces waarin programma, RvIG en gemeenten en afnemers vanuit helder belegde verantwoordelijkheden samenwerken.
2. Definieer welke software voor technisch en functioneel beheer nodig is, maak klip en klaar wie (programma of RvIG) voor realisatie hiervan verantwoordelijk is en bepaal wanneer deze beschikbaar moet zijn in de komende fasen van het programma.
3. Laat de stuurgroep vaststellen wie in het test- en acceptatieproces verantwoordelijk is voor het accepteren van elk op te leveren softwareproduct.

Met vriendelijke groet,  
PBLQ

Philip Hennemann  
Algemeen Directeur

