



notitie

Lokaal BRP

Datum

18 oktober 2012

Inleiding

Op 17 december 2009 is in het Bestuurlijk Akkoord tussen VNG en BZK afgesproken dat de Basisregistratie Personen (BRP)¹ centraal gepositioneerd zal worden (zie bijlage 1 ad A). Dit besluit is tot stand gekomen aan de hand van een uitgebreid onderzoek en uitvoerige besprekingen in de stuurgroep mGBA en de daarbij horende overlegorganen. Onderdeel van de bovenstaande bestuurlijke afspraken, was het feit dat gemeenten zo nodig gebruik konden maken van lokaal BRP. De bedoeling van BRP-lokaal was dat gemeenten in geval van calamiteiten (uitval van de centrale voorziening) voor de bijhouding en bij het draaien van complexe selecties de lokale BRP konden inzetten. De aanname was dat 33% van de gemeenten hiervan gebruik zouden maken.

Door het besluit de BRP-voorzieningen centraal te positioneren wordt de opslag van BRP-persoonsgegevens en de andere door afdeling Burgerzaken vast te leggen persoonsgegevens, de aangehaakte gegevens, gescheiden. Bij de advisering over de BRP-centraal werd geconstateerd dat gemeenten een voorziening moeten hebben om de persoonsgegevens uit de BRP samen met de aangehaakte gegevens beschikbaar te houden voor de andere gemeentelijke afdelingen en diensten. Hiervoor is toen de module binnengemeentelijke verstrekking als nog uit te werken module opgenomen in de set Burgerzaken Modules (voorheen aanvullende modules). Hoe deze module er precies uit moest zien was niet geheel bekend, wel is geschat dat de gemeenten hier totaal € 10 miljoen extra voor moesten investeren. De grote financiële voordelen voor gemeenten zouden deze kosten ruimschoots overstijgen. BRP-lokaal zou hier ook een rol bij (kunnen) spelen.

Sinds eind 2009 is het inzicht aangaande binnengemeentelijk gebruik van persoonsgegevens en de relatie met de centrale BRP-voorzieningen voortgeschreden. Onder meer heeft het rapport Binnengemeentelijke leveringen (BGL), opgesteld door KING, goed inzicht gegeven in de daadwerkelijke behoefte van gemeenten en de strategie die gemeenten zouden kunnen hanteren om in deze behoefte te voorzien alsmede de eisen die dit stelt aan de centrale BRP-voorzieningen. Omdat de binnengemeentelijke distributie van persoonsgegevens een onderdeel is van de totale binnengemeentelijke distributie van (basis)gegevens, wordt nu niet meer gesproken over een module

¹ Ten tijd van het onderzoek werd nog gesproken over BZS-K. Deze is in 2010 opgegaan in de centrale voorzieningen van de BRP.

binnengemeentelijke verstrekking maar van een gemeentelijke oplossing/voorziening voor Binnengemeentelijke gegevensdistributie.

In het PID BRP van juli 2011 (zie bijlage 1 ad B) is, vooruitlopend op deze inzichten, al aangegeven dat lokaal BRP vooralsnog buiten scope is geplaatst, mits aan bepaalde voorwaarden kan worden voldaan.

Deze notitie heeft een tweeledig doel:

- Ten eerste ondersteunt het bij de besluitvorming om lokaal BRP definitief buiten scope van het project BRP te plaatsen;
- Ten tweede gaat de notitie in op de vraag hoe moet worden omgegaan met de financiële afspraken die hierover tussen gemeenten en Rijk zijn gemaakt, als uitwerking van het Bestuurlijk Akkoord van december 2009.

De voorwaarden

Zoals is te lezen in bijlage 1B is lokaal BRP in het PID BRP buiten scope geplaatst onder twee strikte voorwaarden:

1. Ten eerste dat de BRP voldoet aan de beschikbaarheidseisen.
2. Ten tweede dat gemeenten middels de zogenaamde burgerzakenmodule binnengemeentelijke levering, kunnen voorzien in de behoefte aan beschikbaarheid van de gegevens binnen de gemeente.

Ad 1 – Beschikbaarheid BRP

Sinds de besluitvorming over de centrale positionering van de BRP is snelheid en beschikbaarheid een belangrijk aandachtspunt bij de ontwikkeling en (technische) architectuur. Ook de beoogd beheerder is zich zeer goed bewust van deze eisen. Niet alleen zal er een BRP in productie worden genomen die in staat is om aan de dan geldende eisen te voldoen, door de schaalbaarheid van de architectuur kan bovendien worden ingespeeld op eventuele hogere eisen. Dit kan bijvoorbeeld door toevoeging van extra hardware².

Voorlopige testresultaten geven aanleiding tot optimisme. De zwaarste synchrone transacties (vraag – antwoord) richting de BRP vormen de bijhoudingsberichten. Het testmodel van de productieomgeving handelt nu reeds meer dan 30 berichten per seconde af; boven het vereiste niveau³. Het betreft hier dezelfde soort berichten die ook in het kader van BRPreview op 20 september 2012 zijn gebruikt.

Overige processen zoals bevraging en selecties zijn enerzijds 'lichter' van aard en kunnen makkelijk worden afgehandeld door apart daarvoor ingerichte voorzieningen. Ook hierin is voorzien in het technisch ontwerp. Denk hierbij aan de mogelijkheid tot inzet van specifieke machines voor het synchroon houden van voorzieningen in het kader van Binnengemeentelijke Levering of het uitvoeren van selecties tijdens verkiezingen.

Niet alleen de prestaties, ook de beschikbaarheid van het systeem zijn onderwerp van aandacht. Het huidige ontwerp gaat uit van twee volwaardige (productie)

² Denk hierbij bijvoorbeeld aan het toevoegen van extra hardware (aantal machines of meer processoren). Het toevoegen van extra machines voor de koppelvlakken bevragingen en leveringen zijn nagenoeg ongelimiteerd uitbreidbaar.

³ De eisen zijn gesteld op 15-25 berichten per seconde. De gebruikte testomgeving bevat gegevens van 27 mln personen (vergelijkbaar met GBA-V) en minder dan 50% van de beoogde productie hardware.

omgevingen die elkaars taken zonder noemenswaardige uitvaltijd kunnen opvangen.

Door het bovenstaande is duidelijk dat de beschikbaarheidsgaranties van de BRP koppelvlakken zodanig hoog zijn, dat het gebruik van lokaal BRP overbodig is. Daarbij moet tevens in ogenschouw worden genomen dat de oorspronkelijk gedachte functionaliteit om te kunnen bijhouden op lokaal BRP (in geval van calamiteiten) tot onverantwoorde synchronisatie problematiek zou leiden tussen lokaal en centraal BRP.

Ad 2 – Binnengemeentelijke leveringen

Het KING-rapport Binnengemeentelijke Leveringen (BGL) beschrijft op welke wijze gemeenten zouden moeten aansluiten op de centrale BRP-voorziening. Hierbij worden 4 plateaus van ontwikkeling onderscheiden. De voorgestelde oplossingen sluiten aan bij de principes van GEMMA en houden rekening met andere aansluitingen van gemeenten (bijvoorbeeld met andere basisregistraties). Bovendien bieden de voorgestelde oplossingen de mogelijkheid voor gemeenten om hun aangehaakte gegevens, binnen de gemeente, te combineren met BRP-gegevens.

De voorgestelde oplossingen gaan er vanuit dat gemeenten naast de rechtstreeks aansluiting op de BRP⁴ ook gebruik kunnen maken van een gegevensmagazijn en een datadistributiesysteem. Het gegevensmagazijn slaat dan indien gewenst alle gegevens op die binnen de gemeente gedeeld moeten worden. Dit omvat de BRP-gegevens van eigen inwoners en andere ingeschrevenen die een relatie met de gemeente hebben. Het gegevensmagazijn wordt automatisch gesynchroniseerd met de centrale BRP-voorziening; de BRP-voorziening biedt hiervoor faciliteiten, zodat kan worden geborgd dat gegevens daadwerkelijk afkomstig zijn uit de BRP.

Het datadistributiesysteem zorgt ervoor dat (de gecombineerde) gegevens automatisch op de juiste plaats in de organisatie terecht komen.

De oplossing van KING komt tegemoet aan de twee zorgen van gemeenten: de beschikbaarheid van gegevens voor de niet burgerzaken diensten is geregeld ook als de centrale BRP-voorziening niet bereikbaar is en gemeenten zijn niet afhankelijk van de bezetting en performance van de centrale BRP-voorziening.

Daarbij zijn gemeenten in staat om bij hun selecties gebruik te maken van alle gegevens die in het gegevensmagazijn voorkomen, waaronder de aangehaakte gegevens.

Door de automatische synchronisatie wordt de gemeente in staat gesteld om aan het verplicht gebruik van actuele BRP-gegevens te voldoen. Daarvoor moet de gemeente wel zorgen dat nieuw ontvangen BRP-gegevens direct bij geautoriseerde partijen terechtkomen; dat is overigens in het GBA-stelsel ook al een vereiste.

Door de inzet van BGL dan wel rechtstreekse koppeling op de BRP kunnen gemeenten beschikken over de 'eigen' gegevens. Hiermee is het overbodig lokaal

⁴ De ambitie zou moeten zijn dat gemeentelijke voorzieningen direct kunnen koppeling met de BRP; in het rapport BGL is geconstateerd dat dit voor de meeste gemeenten nog een brug te ver is, zodat er sprake is van een groeimodel.

BRP in te zetten. Bovendien zou in het geval een gemeente voor de combinatie met een lokale BRP zou kiezen, ook een koppeling tussen lokaal BRP en BGL gelegd moeten worden. Zie bijlagen 2 en 3 voor een schematische weergave.

Gevolgen voor de financiële afspraken

Volgens de berekeningen die ten grondslag lagen aan het Bestuurlijk Akkoord van december 2009, levert de centrale positionering van de BRP een aanzienlijke aanvullende baat op voor gemeenten, zeker indien deze geen gebruik zouden maken van lokaal BRP. Bij deze berekening is destijds al ten opzichte van de oorspronkelijke business case een kostenpost opgenomen ten behoeve van de invoering van voorzieningen in het kader van Binnengemeentelijke Levering.⁵

Hiertegenover staan aanzienlijke aanvullende kosten die het Rijk moet maken om de centrale voorzieningen te ontwikkelen (en te beheren)⁶. In de vergadering van de Stuurgroep mGBA van 27 april 2010 is gemeld dat VNG en BZK nadere afspraken hebben gemaakt hoe de verdeling van deze aanvullende kosten zou plaatsvinden.

Gelet op het feit dat het Rijk ook in het geval er geen lokaal BRP zou worden ontwikkeld, tenminste 2,52 mln euro aan extra kosten zou maken, is afgesproken dat gemeenten hieraan een bijdrage zouden leveren van 1,3 mln euro. Pas zodra het aantal gebruikers van lokaal BRP zou stijgen boven de ingeschatte 33%⁷, zouden Rijk en gemeenten aanvullende financiële afspraken maken. Hiermee is vastgesteld dat de bijdrage van de gemeenten tot een bedrag van € 1,3 miljoen ook zonder de realisatie van BRP lokaal noodzakelijk is.

Gevraagd besluit

Gegeven het bovenstaande, wordt de Stuurgroep mGBA gevraagd te besluiten:

- lokaal BRP niet beschikbaar te stellen en definitief buiten scope te plaatsen van het project BRP;
- de bestaande financieringsafspraken tussen VNG en Rijk inzake de centrale positionering van de BRP in stand te houden en de bijdrage van de gemeenten te maximeren op 1,3 mln euro;
- Een hoge beschikbaarheid (> 99,5%) van de BRP ten behoeve van het bevragen van persoonsgegevens te borgen in de afspraken met de (toekomstig) beheerder van de BRP;

⁵ Het verschil in baten – kosten is destijds becijferd op 28,93 mln euro indien 0% van de gemeenten lokaal BRP zouden gebruiken. Dit is inclusief een aanvullende kostenpost van 9,86 mln ten behoeve van de voorziening Binnengemeentelijke Leveringen (destijds genoemd: aanvullende module binnengemeentelijke verstreking).

⁶ Het Rijk zou minimaal 2,7 (0% lokaal BRP) en maximaal 7,1 mln (100% lokaal BRP) extra kosten dragen dankzij de centrale positionering.

⁷ In het rapport aangaande de positionering van BZS-K is destijds de aannahme gedaan dat 33% van de gemeenten zouden kiezen voor lokaal BZS-K.

Bijlage 1 – Relevante passages

A. Bestuurlijk Akkoord 17 december 2009

“Voor burgerzaken-werkzaamheden en binnengemeentelijk gebruik wordt verplicht gebruik gemaakt van gegevens afkomstig uit de landelijke bron, de basisregistratie personen.” (Besluit 3)

“Om [de migratie] soepel te laten verlopen, stelt het ministerie aan gemeenten, naast een centrale [BRP], ook een lokale [BRP] ter beschikking. Gemeenten sluiten aan op de centrale [BRP] en maken zo nodig ook gebruik van de lokale [BRP]. Het systeem faciliteert dit lokale gebruik en de synchronisatie van lokaal met centraal.” (Besluit 4)

B. Project Initiatie Document BRP

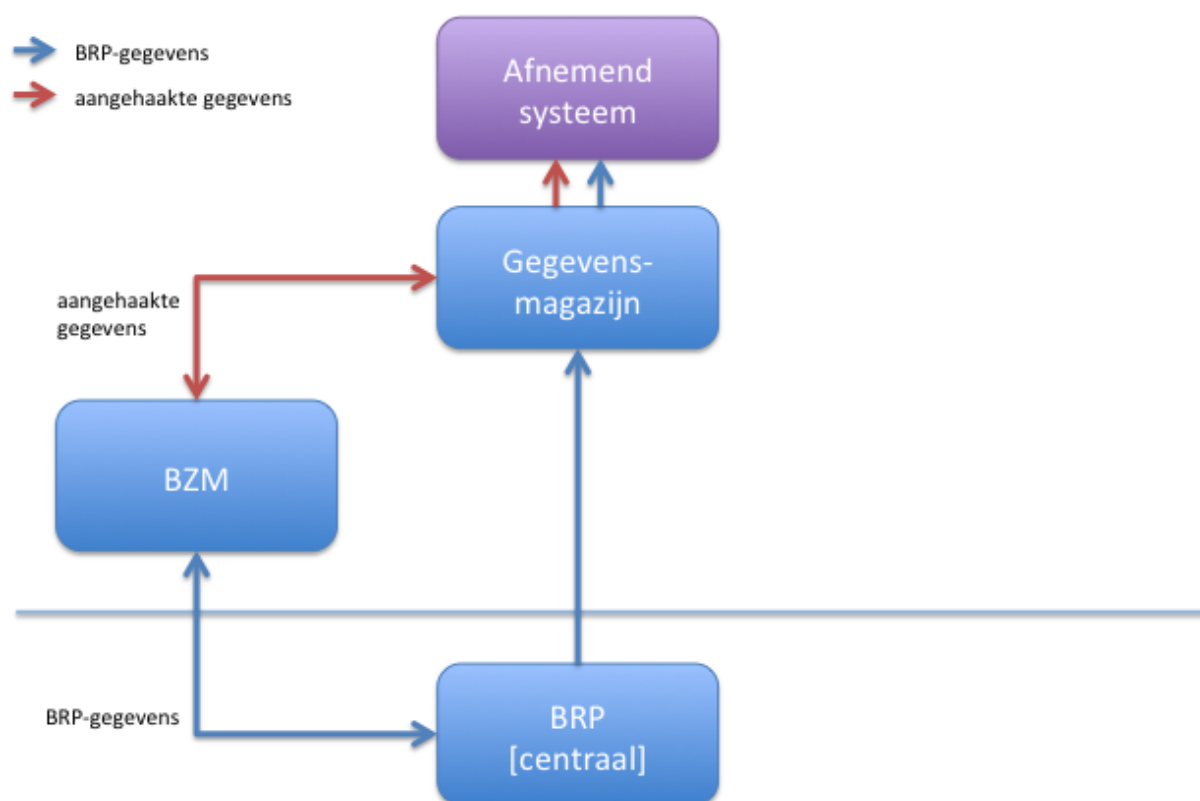
(versie 1.0 d.d. 7 juli 2011 - paragraaf 3.1, pag 25)

Lokaal BRP

In het Bestuurlijk Akkoord van 17 december 2009 is afgesproken dat gemeenten op verzoek kunnen beschikken over een lokaal BZS-K (lees: lokaal BRP) ten behoeve van een geleidelijke overgang naar het BRP-stelsel. Nadere gesprekken met gemeentelijke vertegenwoordigers heeft uitgewezen dat de behoefte aan een lokaal BRP op dit moment niet bestaat. Dit onder twee strikte voorwaarden. Ten eerste dat de BRP voldoet aan de beschikbaarheidseisen. Ten tweede dat gemeenten middels de zogenaamde burgerzakenmodule binnengemeentelijke levering [SPECBZM], kunnen voorzien in de behoefte aan beschikbaarheid van de gegevens binnen de gemeente⁸. Mocht aan een van deze voorwaarden niet kunnen worden voldaan, dan kan de projectstuurgroep BRP, of de Stuurgroep mGBA, de lokale BRP weer in scope verklaren.

⁸ De module Binnengemeentelijke Levering wordt nader beschreven in de specificaties voor de burgerzaken modules. Deze module zal uitsluitend voor raadplegen en leveren worden ingezet en niet voor bijhoudingsactiviteiten.

Bijlage 2 –Gemeente zonder lokaal BRP



Bijlage 3 –Gemeente met lokaal BRP

