



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de staatssecretaris, mevrouw drs. A.C. van Huffelen
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2023-0000366344

Uw kenmerk

2022-0000057879

Datum 19 juni 2023
Betreft Definitief BIT-advies programma Toekomst BRP

Geachte mevrouw Van Huffelen,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het programma Toekomst BRP (Basisregistratie Personen) van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). De opdrachtgever van het programma is de Directeur-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma Toekomst BRP (tBRP) beoogt de BRP te verbeteren en door te ontwikkelen op basis van behoeften van burgers, gebruikers van de BRP en beleidswijzigingen. Deze behoeften krijgen vorm in de Ontwikkelagenda BRP. Om richting te geven aan de ontwikkeling wordt een doelarchitectuur opgesteld.
Het programmabudget is geschat op 65 miljoen euro.

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit de toets is dat het onduidelijk is of het programma tot de verwachte verbeteringen komt, om de volgende redenen:

- A. Onvoldoende grip op realisatie ontwikkelagenda
- B. Aanpak implementatie geoptimaliseerde ontwikkelketen niet duidelijk
- C. Aanpak voor de doelarchitectuur schiet tekort

Advies

Wij adviseren u om duidelijkheid te creëren door het programma te splitsen in afzonderlijke trajecten:

- 1. Vergroot de voorspelbaarheid van de realisatie van de ontwikkelagenda
- 2. Maak directie RvIG opdrachtgever voor implementatie geoptimaliseerde ontwikkelketen
- 3. Verbeter de aanpak voor de doelarchitectuur

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma. In de bijlage vindt u de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA TOEKOMST BRP

De Basisregistratie Personen (BRP) bevat een wettelijke vastgestelde set aan gegevens over ingezetenen en niet-ingezetenen van Nederland. Het "BRP-stelsel" is een samenspel van wetgeving, van verschillende organisaties die BRP-gegevens bijhouden en afnemen, en van centrale en decentrale applicaties. Gemeenten en aangewezen bestuursorganen (ABO's) houden de gegevens bij. Een aanzienlijk aantal organisaties, waaronder SVB, Belastingdienst, pensioenfondsen en gemeenten, krijgt BRP-gegevens verstrekt. Het beheer en de doorontwikkeling van de centrale applicaties is bij RvIG belegd. Beleid en wet- en regelgeving vallen onder BZK.

Gedurende de looptijd van het programma Operatie BRP – in 2017 stopgezet – had de doorontwikkeling van de bestaande BRP-applicaties lagere prioriteit. Hierdoor zijn eisen en wensen van belanghebbenden blijven liggen. Na het stopzetten van Operatie BRP zijn de bestaande BRP-applicaties weliswaar onderzocht middels een "health check" en zijn technische verbeteringen doorgevoerd, maar is de achterstand wat betreft eisen en wensen blijven bestaan.

Deze eisen en wensen zijn verzameld in een ontwikkelagenda. Deze bevat een scala aan onderwerpen, variërend van functionele wensen (zoals verbeteren weergave Burgerlijke Stand en gezagsregistratie, regie op eigen gegevens) tot meer technische aanpassingen (bevragen bij de bron) en een andere financieringsregeling van de BRP. Een eerste versie van de ontwikkelagenda is september 2020 aan de Tweede Kamer verstuurd, waarna RvIG is gestart met het oppakken van de eerste ontwikkelingen. De ontwikkelagenda en onderliggende initiatieven worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en prioriteiten.

Het programma is in 2022 gestart met als hoofddoel: verbeteren en doorontwikkelen van de BRP op basis van de behoeften van burgers, gebruikers en beleid. Het programma kent de volgende doelstellingen:

- verzamelen, prioriteren en realiseren van functionele verbeteringen voor de BRP middels bovengenoemde ontwikkelagenda;
- optimaliseren van de ontwikkelketen¹ door de verandercapaciteit te vergroten en de flexibiliteit te verbeteren, onder andere door meer releases per jaar mogelijk te maken. De geoptimaliseerde ontwikkelketen wordt overgedragen aan de lijnorganisatie, zodanig dat deze de werkwijze zelfstandig kan uitvoeren;
- opstellen van een "stelsel-doelarchitectuur", verkort "doelarchitectuur", en de route om daar te komen. De doelarchitectuur is een beschrijving van het toekomstige BRP-stelsel op basis waarvan doorontwikkeling en beheer efficiënt kunnen plaatsvinden, en sluit aan op de informatiehuishouding van de overheid en bij de behoeften van gebruikers.

Het programma wil op kortcyclische basis vanuit de bestaande BRP-applicaties doorontwikkelen, met aandacht voor architectuur en toekomst. Prioriteitstelling vindt plaats vanuit de dynamische ontwikkelagenda van belanghebbenden. Het programma loopt tot eind 2026 en werkt op basis van een vast budget.

¹ De ontwikkelketen omvat het traject van ideevorming voor verbetering van de BRP tot en met de realisatie en implementatie, inclusief prioritering, planning en budgettoekenning.

CONCLUSIE: ONDUIDELIJK OF TBRP TOT DE VERWACHTE VERBETERINGEN KOMT

Wij begrijpen goed dat BZK een inhaalslag wil maken met de BRP en dat de ontwikkeling van de BRP na afloop van het programma niet af is, maar doorgaat. Om daar invulling en richting aan te geven, wordt de ontwikkelketen geoptimaliseerd en een doelarchitectuur opgesteld. Er is een programma ingericht, de eerste stappen zijn gezet en er is praktijkervaring opgedaan. Binnen de RvIG-organisatie wordt het programma op meerdere plekken als vliegwiel gezien om ontwikkelingen in beweging te krijgen.

Het is echter onduidelijk of het programma tot de verwachte verbeteringen komt, om de hieronder genoemde redenen.

A. Onvoldoende grip op realisatie ontwikkelagenda

Zeker 90% van het budget van het programma betreft het opschalen van de verander- en ontwikkelcapaciteit en gaat naar de realisatie van de ontwikkelagenda. Het programma heeft echter onvoldoende grip op de realisatie van de ontwikkelagenda, waardoor onduidelijk is wat het programma oplevert. Dit blijkt uit het volgende:

- De haalbaarheid van de ontwikkelagenda is onduidelijk. Om grip te krijgen op het programma, geeft de opdrachtgever aan welke resultaten minimaal verwacht worden in een kalenderjaar. De benodigde inspanning en doorlooptijd hiervoor zijn echter maar ten dele ingeschat. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het inzicht in de benodigde inspanning van de lijnorganisatie en Dienst ICT Uitvoering (DICTU) om het resultaat volledig op te leveren. Het programma boekte in 2022 weliswaar voortgang op de ontwikkelagenda, maar de resultaten blijven achter bij de planning. De planning voor 2023 is nóg ambitieuzer met meer dan 25 initiatieven uit verschillende ontwikkelagendapunten waaraan gelijktijdig wordt gewerkt.
- Er zijn geen criteria voor wanneer een wijziging onder het programma wordt opgepakt of wanneer dit een lijnverantwoordelijkheid is. Diverse activiteiten die gaandeweg door het programma worden opgepakt, zijn niet noodzakelijk onderdeel van de ontwikkelagenda en worden niet altijd uit het programmabudget gefinancierd. Deze extra activiteiten en op onderdelen de combinatie van besturing vanuit programma en financiering vanuit de lijn, vergroten de complexiteit binnen het programma en raken de voortgang van de ontwikkelagenda.
- Het programma is voor infrastructuur-werkzaamheden bij DICTU afhankelijk van de prioriteitstelling van de RvIG-lijnorganisatie. Het programma ervaart capaciteitstoewijsp Problemen, met vertraging als gevolg.

Het programma werkt met een dynamische ontwikkelagenda, waardoor op voorhand niet duidelijk is welk deel van de ontwikkelagenda met het toegekende budget gedurende de looptijd van het programma wordt gerealiseerd. Als gevolg hiervan bestaan er verschillende verwachtingen over wat opgeleverd wordt bij belanghebbenden.

B. Aanpak implementatie geoptimaliseerde ontwikkelketen niet duidelijk

De aansluiting van de BRP op behoeften van burgers, gebruikers van de BRP en beleidswijzigingen vereist een geoptimaliseerde ontwikkelketen in de lijnorganisatie. Op dit moment acteert het programma als een parallelle

lijnorganisatie en vindt de optimalisatie van de ontwikkelketen in het programma plaats. De aanpak voor de implementatie van de geoptimaliseerde ontwikkelketen in de lijnorganisatie is niet duidelijk en ongericht:

- Er is nu niet bepaald hoe rollen en verantwoordelijkheden van de geoptimaliseerde ontwikkelketen in de lijn worden belegd. Het programma wil dit gaandeweg bepalen. Doordat de eindsituatie niet in beeld is, kan niet gericht naar dit doel worden toegewerkt.
- Er is niet bepaald welke stappen wanneer gezet worden om de geoptimaliseerde ontwikkelketen in de lijnorganisatie te laten landen. Toch is tijdige uitwerking van die stappen noodzakelijk, aangezien de impact op de lijnorganisatie en medewerkers substantieel is en de veranderbereidheid in de lijnorganisatie op onderdelen vooralsnog gering lijkt te zijn.
- Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de implementatie van de geoptimaliseerde ontwikkelketen in de lijnorganisatie van RvIG. Programma- en lijnverantwoordelijkheden lopen door elkaar, waardoor de voortgang van de implementatie stagneert. De implementatie van de nieuwe ontwikkelketen vergt een organisatie verandertraject waar zowel programma als lijn zich geen eigenaar van tonen en waarvoor bovendien de financiering nog ontbreekt.

C. Aanpak doelarchitectuur schiet tekort

De doelarchitectuur is een belangrijk instrument om de toekomst van de BRP richting te geven. Deze geeft een beschrijving van het toekomstige BRP-stelsel op basis waarvan doorontwikkeling en beheer efficiënt kunnen plaatsvinden. De doelarchitectuur sluit aan op de informatiehuishouding van de overheid en op de behoeften van gebruikers. Ondanks het belang en de aandacht die leden uit de Programmaraad ervoor vragen, schiet de huidige aanpak tekort:

- De planning om eind 2022 de doelarchitectuur uitgewerkt te hebben is niet gehaald; in het najaar van 2022 is onder voorbehoud een opleverdatum van zomer 2023 afgegeven. Tot nu toe is alleen een "houtschoolschets" van de doelarchitectuur opgeleverd. Hierdoor kan voorlopig niet beoordeeld worden of lopende ontwikkelingen passen binnen de toekomstige doelarchitectuur. Herstelwerk op een later moment is dus niet uit te sluiten.
- Met de huidige opzet gaat de doelarchitectuur onvoldoende richting geven. Er is niet specifiek gemaakt welke knelpunten in de doelarchitectuur geadresseerd worden. Bij het uitwerken van de doelarchitectuur worden fundamentele discussiepunten vooralsnog gemeden (bijvoorbeeld centraal versus decentraal bijhouden, vereiste actualiteit van gegevens en het aanpakken van beperkingen in wetgeving). Daardoor mist tBRP mogelijk kansen en worden bestaande knelpunten bij gemeenten, afnemers en beheerorganisatie niet weggenomen.
- Het is onduidelijk in welke mate de doelarchitectuur geïmplementeerd wordt door het programma – en hoe resterende activiteiten in de lijnorganisatie belanden. Ondanks dat het programma als doelstelling heeft om op dit gebied "belangrijke stappen" te zetten, geven documenten en betrokkenen verschillende en tegenstrijdige beelden van de programmaresultaten ten aanzien van doelarchitectuur en implementatie daarvan.

ADVIES: CREËER DUIDELIJKHEID DOOR AFZONDERLIJKE TRAJECTEN

Het programma tBRP bestaat uit drie naar hun aard verschillende hoofdonderdelen: doorontwikkeling van de bestaande BRP middels de ontwikkelagenda, organisatieverandering bij RvIG om de geoptimaliseerde ontwikkelketen te implementeren en visieontwikkeling om tot een doelarchitectuur te komen. Deze verschillende onderdelen vereisen ieder een eigen aanpak en governance om meer focus op het resultaat te krijgen. Daarom adviseren wij het programma te splitsen en voort te zetten in drie afzonderlijke trajecten. Elk traject zou een eigen plan moeten opstellen met duidelijke doelstellingen, afhankelijkheden, mijlpalen en op te leveren producten. En moeten werken met een expliciet budget dat gebaseerd is op een goede raming van benodigde tijd en middelen om de doelstellingen te realiseren, en met een bijpassende governance. Voor deze drie afzonderlijke trajecten hebben wij aanvullend de volgende drie corresponderende adviezen:

1. Vergroot de voorspelbaarheid van de realisatie van de ontwikkelagenda

Vergroot in het eerste traject voor de ontwikkelagenda, binnen het huidige programma, de grip op de realisatie van de ontwikkelagenda zodat voorspelbaarder wordt wat haalbaar is. Vraag het programma:

- te zorgen voor een gedegen inschatting en monitoring. Dat betekent niet alleen concrete inschattingen van onderdelen van de ontwikkelagenda vooraf, voor het geheel aan werkzaamheden benodigd voor de aanpassing, maar ook na realisatie vaststellen wat de werkelijke kosten zijn geweest en hiervan te leren. Dit vergroot de kwaliteit van de inschattingen in de toekomst.
- expliciet te maken wat onder het programma wordt opgepakt en wat onder regulier onderhoud door de lijnorganisatie wordt opgepakt. Beperk daarnaast binnen het programma het aantal gelijktijdige ontwikkelingen en blijf kleine stappen zetten gericht op zichtbaar resultaat.
- te zorgen voor heldere afspraken met en commitment van de lijnorganisatie en DICTU over benodigde resources van beide partijen en prioritering van de ontwikkelagenda.

Zorg er bovendien voor dat de opdrachtgever van het programma de minimaal gevraagde resultaten per jaar afstemt op de onderbouwde inschatting. En bijstuurt als het programma niet de gewenste waarde oplevert. Communiceer daarnaast met de belanghebbenden om verwachtingen op een lijn te krijgen.

2. Maak directeur RvIG opdrachtgever voor implementatie geoptimaliseerde ontwikkelketen

De lijnorganisatie moet zelfstandig in staat zijn de centrale BRP-applicaties continu door te ontwikkelen, te beheren en te onderhouden. Maak daartoe de directeur RvIG verantwoordelijk voor het traject om de ontwikkelketen verder te optimaliseren en deze te implementeren in de lijnorganisatie.

Vraag hem de stappen te plannen om te komen tot een geoptimaliseerde ontwikkelketen in de lijnorganisatie en voer deze uit. Zorg daarbij dat communicatie naar medewerkers in de ontwikkelketen de aandacht krijgt die nodig is en bied medewerkers gerichte opleidingen om beter toegerust te zijn op hun deels nieuwe verantwoordelijkheden.

Zodra de lijnorganisatie in staat is zelfstandig volgens de geoptimaliseerde ontwikkelketen te werken, neemt zij de realisatie van het resterende deel van de ontwikkelagenda over van het programma, inclusief bijbehorend budget en resources.

3. Stuur expliciet op de aanpak voor de doelarchitectuur

Stuur als opdrachtgever voor de doelarchitectuur expliciet op de voortgang van de ontwikkeling van de doelarchitectuur, zodat daadwerkelijk met de doelarchitectuur richting gegeven wordt aan de doorontwikkeling van de BRP. De volgende aanpassingen in de aanpak zijn daarbij van belang:

- Laat de opdrachtnemer voor dit traject de lange-termijnontwikkelingen (toekomstvisie) en knelpunten van alle belanghebbenden in het BRP-stelsel in kaart brengen en deze verwerken in de doelarchitectuur. Ga daarbij discussies over fundamentele veranderingen niet uit de weg.
- Lever als onderdeel van dit traject een roadmap op, waarin niet alleen staat hoe deze doelarchitectuur stapsgewijs gerealiseerd kan worden, maar ook wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het realiseren van deze doelarchitectuur.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. We zien dat er met het programma Toekomst BRP goede stappen zijn en worden gezet. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen.

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

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage
Informatie over programma Toekomst BRP

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Toekomst BRP
2.	Opdrachtgever	Manager Identiteit en Toegang van de directie Digitale Overheid
3.	Startdatum project	1 januari 2022
4.	Einddatum project	31 december 2026
5.	Type project	Doorontwikkeling op bestaande applicaties
6.	Fase Project	Realisatie
7.	Totaal budget	€65 miljoen (waarvan €53 miljoen uit Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag gelden)
8.	Reeds uitgegeven per datum	€10 miljoen per eind 2022
9.	Doelstelling	Verbeteren en doorontwikkelen BRP o.b.v. behoeften van burgers, gebruikers van de BRP en beleidswijzigingen
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	In de BRP staat iedereen met een relatie met NL (inclusie) Regie op gegevens: zicht op eigen gegevens en het gebruik daarvan. Verbeteren delen van gegevens. Een flexibele BRP: aanhaken op technische en maatschappelijke ontwikkelingen De kwaliteit en continuïteit van de BRP is geborgd
11.	Meetbare baten	Geen
12.	Huidige technologie/ architectuur	Technologie is deels gebaseerd op die van de oorspronkelijke GBA en deels op nieuwe applicaties, die voornamelijk in Java zijn geprogrammeerd.
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Nog niet beschikbaar
14.	Omvang systeem	Ca. 20 applicaties, waarvan de grootste: BRP-V: 219K coderegels RNI: 245K coderegels
15.	Aantal gebruikers	Bijhouders van ingezetenen: alle gemeenten Bijhouders van niet-ingezetenen: 19 RNI-loketten bij gemeenten en aangewezen bestuursorganen, Afnemers van de verstrekkingvoorziening (BRP-V): Alle gemeenten en honderden andere afnemers, waaronder UWV, SVB, Belastingdienst, pensioenfondsen, politie en DUO.
16.	Belanghebbenden	Overheden (aangewezen bestuursorganen). Overige organisaties met een wettelijke grondslag om persoonsgegevens af te nemen. Burgers.
17.	Aanbesteding voorzien	nvt

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Advies over risico en slaagkans; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	28 maart 2022
3.	Start onderzoek	7 december 2022
4.	Afronden onderzoek	30 maart 2023
5.	Datum concept advies	22 mei 2023
6.	Datum definitief advies	19 juni 2023
7.	Eerder onderzoek	Niet van toepassing
8.	Onderzoeksmethode	Themasessies, interviews, documentstudie