

Vergaderjaar 2017–2018

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 113

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2017

Met deze brief geef ik gevolg aan de toezeggingen die ik heb gedaan in het Algemeen Overleg van 5 juli jl. (Kamerstuk 27 859, nr. 111) en in het VAO van 6 juli jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 97, item 39) naar aanleiding van onder meer de motie Middendorp c.s.¹ over de operatie Basisregistratie Personen (BRP). Tevens geef ik met deze brief antwoord op het verzoeken van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (d.d. 7 en 21 september jl.) waarin is gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot de ingediende moties en toezeggingen, waaronder de motie Van Raak c.s.² inzake de terugvordering van gelden die zijn besteed aan de inzet van externen voor de nieuwe basisregistratie personen.

Ordentelijk beëindigen van de operatie BRP³

In het Algemeen Overleg van 5 juli jl. ben ik uitgebreid ingegaan op het belang van een goede basisregistratie personen en de wijze waarop de afgelopen jaren door het programma operatie BRP is gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe systemen voor de BRP. Een complex traject dat in de loop der jaren verschillende keren is herijkt en heroverwogen.

Op 9 juni jl. heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) een advies uitgebracht over de operatie BRP. Het kabinet heeft het BIT-advies overgenomen. Ik heb dat in het Algemeen Overleg, in antwoord op vragen van de verschillende woordvoerders, bevestigd en nader toegelicht dat de operatie BRP wordt beëindigd. Dat geldt ook voor het programma dat tot doel had de nieuwe BRP-systemen in beheer te nemen.

¹ Kamerstuk 27 859, nr. 106.

² Motie van Raak c.s.: Kamerstuk 27 859, nr. 110.

³ Motie Middendorp c.s.: Kamerstuk 27 859, nr. 106.

Bestuurlijk overleg met de VNG

Ik heb in het Algemeen Overleg benadrukt dat het in dit dossier van belang is om ook rekening te houden met de interbestuurlijke verhoudingen. De gemeenten hebben immers een belang in de basisregistratie personen. Dus het stoppen van de operatie BRP vergt overleg met de gemeenten, in casu de VNG. Dat gesprek is gevoerd op 12 juli jl. De VNG voelt zich voor een voldongen feit gesteld door het besluit om de operatie BRP ordentelijk te beëindigen en is van mening dat het verstandiger zou zijn geweest om een periode van bezinning in te lassen, waarbij ondertussen getemporeerd zou zijn doorgewerkt aan de operatie BRP. De VNG vond temporisering gewenst om te voorkomen dat door het vertrek van deskundigen alsnog de facto het stoppen van de operatie onafwendbaar zou zijn, ook al zou na de bezinning blijken dat voortzetten van de operatie BRP het gewenste scenario was.

Inmiddels heeft de VNG kenbaar gemaakt dat er een gemeentelijk initiatief is ontstaan om te onderzoeken of de gemeenten een Gemeentelijke Verenigde Registratie van persoonsgegevens (GVR) kunnen realiseren. De gemeenten zullen in dat kader ook nagaan of wat de operatie BRP heeft geproduceerd bruikbaar kan zijn voor een GVR zonder dat dit een voortzetting van de operatie BRP is. Een voortzetting van de operatie BRP beoogt de VNG zeker niet. De gemeenten nemen de tijd tot het einde van dit jaar om dit onderzoek te doen. De kosten worden gedragen door de gemeenten zelf. Ik heb kennis genomen van dit initiatief.

Continuïteit gewaarborgd

Het beëindigen van de operatie BRP heeft geen gevolgen voor de continuïteit van de basisregistratie personen. Die wordt gewaarborgd door de bestaande (centrale) GBA-V en door de gemeentelijke voorzieningen. Ook als de operatie BRP was gecontinueerd had de GBA-V nog jaren operationeel moeten blijven. Immers de operatie BRP zou, uitgaande van het BIT-advies, nog enkele jaren bezig zijn geweest om de nieuwe BRP-systemen op te leveren.

GBA-V toekomstvast

Het BIT heeft aanbevolen om onderzoek te doen naar het toekomstvast maken van de bestaande centrale voorziening GBA-V. Het BIT heeft zelf de onderhoudbaarheid en toekomstvastheid van GBA-V niet onderzocht. De GBA-V is echter, zo constateert het BIT, werkende software die intensief wordt gebruikt en de kern van de applicatie GBA-V draait op bewezen en gangbare technologie. Het BIT kan zich daarom voorstellen dat de GBA-V een basis biedt waarop kan worden voortgebouwd. Als zou blijken dat er nieuwe functionaliteit gerealiseerd moet worden voor de wet BRP, dan adviseert het BIT om uitbreidingsmogelijkheden van GBA-V hierop te onderzoeken waarbij, in het licht van de complexe juridische werkelijkheid, steeds expliciet dient te worden afgewogen of een onderdeel in het systeem dient te worden opgelost of dat een procedurele oplossing mogelijk is, met minimale systeemaanpassingen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaat de komende maanden dit onderzoek uitvoeren waarbij wordt nagegaan of er gevolgen kunnen zijn voor wet- en regelgeving. Het streven is om dit in het voorjaar van 2018 af te ronden. Uiteraard betreft het Ministerie van BZK de gemeenten, in casu de VNG, en de andere gebruikers hierbij. Een onafhankelijke commissie gaat, zoals aangekondigd in het kabinets-

standpunt over het BIT-advies⁴, het Ministerie van BZK begeleiden bij het bepalen wat er voor de toekomst moet gebeuren met de GBA-V⁵.

Afbouw van het programma Operatie BRP

Per 11 juli jl. is een «bewindvoerder» aangesteld om het programma operatie BRP af te bouwen zodat de operatie ordentelijk gestopt kan worden. De bewindvoerder is gevraagd om:

- de contracten, overeenkomsten, convenanten e.d., die in het kader van de operatie BRP gesloten zijn met leveranciers en andere partijen te inventariseren. Aan de hand van de inventarisatie wordt bepaald wat er beëindigd moet worden, wanneer en hoe dat moet gebeuren.
- van alles wat het programma operatie BRP sinds 2013 heeft geproduceerd, waaronder de ontwikkelde programmatuur, de hulpmiddelen waarmee de programmatuur is ontwikkeld, de documentatie over de ontwikkelde programmatuur, etc., te inventariseren.

De contractuele verplichtingen die samenhangen met de operatie BRP zijn inmiddels formeel beëindigd, op een enkel contract na (zoals bijvoorbeeld het contract voor het beheer van technische voorzieningen die nog noodzakelijk zijn voor het archiveren). De ontwikkelwerkzaamheden van het programma zijn volledig gestopt en de ontwikkelorganisatie is volledig ontbonden. De inventarisatie van alles wat het programma heeft geproduceerd is gereed. De volledige inhoud hiervan zal worden gearchiveerd. De verwachting is dat medio oktober a.s. de werkzaamheden gericht op het ordentelijk stoppen zullen zijn afgerond.

Archiefwet

TK-lid Bruins Slot heeft in het Algemeen Overleg van 5 juli jl. in algemene zin gevraagd of programmatuur (en ander bronmateriaal) onder de Archiefwet valt.

Het besluit BRP en de selectielijst gaan niet expliciet in op de software. Er is dus geen expliciet besluit genomen om deze programmatuur te bewaren op grond van de Archiefwet. Ik merk hierbij evenwel op dat programmatuur en broncode archiefbescheiden kunnen zijn die als permanent te bewaren worden aangemerkt, zoals in de selectielijst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken beleidsterrein overheidsinformatievoorziening 1945–1999 (Stcrt. 2003, nr. 202).⁶ Ik beschouw de broncode van de operatie BRP als archiefbescheiden zoals hiervoor bedoeld.

De Archiefwet heeft voorts in zijn algemeenheid betrekking op programmatuur voor zover deze relevant is voor de goede, geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden. De Archiefregeling vraagt van overheden dat ze voorkomen dat archiefbescheiden (in dit geval de BRP en overheidsbesluiten die zich daarop baseren) niet meer raadpleegbaar zijn, omdat de benodigde programmatuur gewijzigd of in onbruik geraakt is.⁷ Deze verplichting geldt ook voor programmatuur die door de overheid in eigen beheer ontwikkeld is, zoals in dit geval.

Verschillende fracties hebben in hetzelfde Algemeen Overleg gepleit om, als dat juridisch mogelijk is, alles wat door de operatie BRP is geproduceerd, waaronder de programmatuur, openbaar te maken. Ik kom aan deze wens van de Kamer tegemoet. De meest actuele versies van de

⁴ Kamerstuk 27 859, nr. 105.

⁵ Met GBA-V worden de centrale voorzieningen aangeduid waaronder bijvoorbeeld ook de Registratie Niet Ingezetenen (RNI).

⁶ Te raadplegen via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0015373/2003-10-22>.

⁷ Archiefregeling, artikel 25, lid 1, de regeling spreekt van «programmatuur».

ontwikkelde programmatuur en bijbehorende documentatie zullen actief openbaar worden gemaakt. Zo kan iedereen die dat wil hiervan kennis nemen. Om tot openbaarmaking over te gaan is geïnventariseerd wat de operatie BRP allemaal heeft geproduceerd. Alleen al het aantal documenten is heel groot. De documenten en andere producten die zijn geïnventariseerd moeten, voordat tot openbaarmaking kan worden overgegaan, worden nagekeken. Alles wordt in het werkgesteld om deze controle zo snel als mogelijk uit te voeren.

Terugvorderen⁸

De Tweede Kamer vroeg mij om te bekijken of en hoe (een deel van) het geld kan worden teruggehaald dat is betaald aan externen die aan de operatie BRP hebben gewerkt.

Aan de operatie BRP hebben de afgelopen jaren tientallen externen gewerkt. Deze externen zijn door de Stichting ICTU ingehuurd via zogenoemde brokers. Onder leiding van een (externe) gedelegeerd opdrachtgever die handelde in opdracht van BZK, hebben deze externen programmatuur ontwikkeld, documentatie gemaakt, testen uitgevoerd, etc.

Er is inmiddels getoetst of vastgesteld kan worden dat een of meerdere van de externe ingehuurde krachten niet aan de contractuele verplichtingen heeft/hebben voldaan. De uitkomst van deze toets is dat dit niet het geval is. Er is op basis van een inspannings- en niet op basis van een afrekenbare resultaatsverplichting gecontracteerd. Betrokkenen hebben aan de inspanningsverlichting voldaan. Er zijn derhalve geen mogelijkheden om geld bij betrokkenen terug te halen.

Terugkijken

Onderzoek Gartner uit 2013

In 2013 heeft het bureau Gartner in opdracht van het Ministerie van BZK een rapport uitgebracht genaamd «evaluatie scenario's». Een van de onderzochte scenario's (in casu scenario 3) betrof de realisatie van nieuwe functionaliteit gebaseerd op een nieuwe architectuur. In het rapport (pagina 9) heeft Gartner bij dit scenario onder meer gesteld dat:

- De BRP-voorziening werd ingeschat op 5.000 Functiepunten en dat op het moment van het onderzoek ongeveer 40% van de BRP-voorziening gereed is (~ 1.900 Functiepunten).
- De migratievoorzieningen (GGO en ISC) worden geschat op 3200 Functiepunten en dat op het moment van het onderzoek ongeveer 56% van de migratievoorzieningen gereed is (~ 1.800 Functiepunten).

In het Algemeen Overleg van 5 juli jl. is verzocht het bureau Gartner te vragen om nader te reflecteren op deze constatering. Het bureau Gartner heeft inmiddels een nadere reactie en toelichting gegeven. De reactie van Gartner is integraal als bijlage 1 bij deze brief gevoegd⁹.

Feitenrelaas¹⁰

In het Algemeen Overleg van 5 juli jl. heb ik op hoofdlijnen geschetst op welke wijze sinds 2013 het programma oBRP is bestuurd en door externe onafhankelijke partijen is getoetst op kwaliteit. De betreffende rapporten

⁸ Motie Van Raak c.s.: Kamerstuk 27 859, nr. 110.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁰ Motie Öztürk c.s.: Kamerstuk 27 859, nr. 107.

en adviezen zijn openbaar gemaakt. Naar mijn mening hebben de rapporten en adviezen die in de periode 2013 vanaf zijn verschenen over de operatie BRP op een transparante manier inzichtelijk gemaakt hoe de operatie BRP in elkaar zat en welke voortgang er werd geboekt. Er is in deze periode regelmatig hierover met uw Kamer gesproken. Bij deze brief (als bijlage 2)¹¹ treft u een overzicht aan van brieven, rapporten, etc. die sinds 2013 over de operatie BRP zijn verschenen.

In het kabinetsstandpunt over het BIT-advies¹² is aangekondigd dat een externe onafhankelijke commissie gaat terugkijken naar de wijze waarop in 2013 is besloten over de doorstart en sindsdien de operatie BRP is aangestuurd, inclusief de wijze waarop besluitvorming heeft plaatsgevonden en het programma heeft gewerkt. De commissie moet analyseren welke lessen daaruit te trekken zijn voor de toekomst. De commissie zal begin 2018 hierover rapporteren. Het rapport zal uiteraard aan de Tweede Kamer worden gezonden. De externe commissie zal, zoals ik eerder in deze brief heb opgemerkt, ook het Ministerie van BZK begeleiden bij het bepalen wat er voor de toekomst moet gebeuren met de GBA-V.

Planning

De werkzaamheden om de operatie BRP te beëindigen en het programma operatie BRP af te bouwen zijn inmiddels vergevorderd. Ik verwacht dat dit medio oktober a.s. volledig afgerond zal zijn. Het streven is om binnenkort de documenten en programmatuur openbaar te maken die door het programma zijn geproduceerd.

Begin 2018 zal de externe commissie rapporteren over de uitkomsten van het «terugkijken» en de lessen die daaruit te leren zijn.

Het streven is verder om begin 2018 ook uitsluitel te kunnen geven over de toekomstvastheid van de GBA-V en over de noodzaak om de GBA-V door te ontwikkelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹² Kamerstuk 27 859, nr. 105.