

Vergaderjaar 2010–2011

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2010

Overeenkomstig de toezegging in het schrijven van 22 juni 2010 (TK 27 859, nr. 37) doe ik u hierbij de voortgangsrapportage over de modernisering van de GBA toekomen.

De rapportage behandelt de voortgang op hoofdlijnen, het bouwwerk van de gemoderniseerde GBA en een toelichting op de maatregelen uit de Gateway Review. In bijlage 1¹ vindt u een chronologisch overzicht van de voortgang en in bijlage 2¹ een korte samenvatting van de belangrijkste programmadocumenten.

Voortgang op hoofdlijnen

De uitvoering van het programma modernisering GBA loopt zoals is vastgesteld in de planning bij de nieuwe start van het programma in maart 2009. Over het verloop van het programma vóór de herstart heeft mijn voorganger u geïnformeerd bij brief van 7 mei 2010 (TK 27 859, nr. 35).

Het programma wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), het Agentschap BPR en de stichting ICTU.

Het programma modernisering GBA (mGBA) maakt de huidige GBA gereed voor de toekomst. De vernieuwing van de GBA maakt plaatsonafhankelijke dienstverlening mogelijk. Het bijhouden en verstrekken van gegevens wordt sneller, eenvoudiger en goedkoper. De kwaliteit van gegevens wordt verhoogd. Het programma realiseert de nieuwe ICT-voorzieningen en ondersteunt gebruikers en afnemers bij de invoering daarvan in hun eigen organisatie. In de vorm van de nieuwe Basisregistratie Personen (BRP) draagt de gemoderniseerde GBA bij aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers, bedrijven en overheidsorganisaties en maakt deel uit van het stelsel van basisregistraties.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De afspraken over de sturing, de planning en de financiering van het programma zijn vastgelegd in het Bestuurlijk Akkoord van 5 maart 2009. Het bijbehorende programmaplan heeft een looptijd tot 2015. Vanaf het tweede kwartaal van 2011 worden de ict-voorzieningen gebouwd, opdat de afgesproken implementatieperiode van drie jaar in 2012 kan starten.

De stuurgroep Modernisering GBA, waarin naast BZK, VNG en NVVB ook de afnemersorganisaties zijn vertegenwoordigd, houdt er strak de hand aan dat het programma binnen tijd en budget wordt uitgevoerd.

Voortgang sinds maart 2009

Medio 2009 is uitvoering gegeven aan de afspraak in het Bestuurlijk Akkoord om nader onderzoek te doen naar de positionering van het onderdeel Burgerzakensysteem-Kern, toegespitst op de vraag of het gemeentelijke burgerzakensysteem niet beter centraal geïntegreerd kan worden. Deze plaatsing zorgt dan voor een optimale kwaliteit van de gegevens en ondersteunt alle gemeenten op een standaardwijze in de uitvoering van hun GBA-taken. De burgerzakenmodules van de gemeenten sluiten hierop aan.

Het onderzoek heeft in december 2009 geresulteerd in een bestuurlijke afspraak met de VNG om Burgerzakensysteem-Kern centraal te positioneren, en daar waar gewenst tijdelijk decentraal aan te bieden.

In 2009 is tevens de aanbestedingsstrategie voor het programma vastgesteld, op grond waarvan per 1 juli 2010 een Raamovereenkomst Systeemontwikkeling mGBA is afgesloten met acht mantelpartijen. Daarnaast zijn de vereiste ontwerpen voor de verschillende onderdelen van het programma opgesteld¹ en zijn de voorbereidingen getroffen voor de eerste aanbesteding van de bouwsteen voor GBA-Verstrekkingen, die in juni 2010 gereed is gekomen. GBA-Verstrekkingen is de centrale voorziening van waaruit persoonsgegevens worden verstrekt aan gebruikers. Deze taak wordt op dit moment nog door alle gemeenten apart uitgevoerd.

In de eerste helft van 2010 is de programma startarchitectuur vastgesteld, waarin de informatiearchitectuur voor de onderdelen van het programma is uitgewerkt.

Overeenkomstig de aanbeveling uit de Gateway Review die in april 2010 is gehouden heeft de stuurgroep Modernisering GBA opdracht gegeven om een uitgewerkt plan voor de implementatie bij gemeenten en afnemers op te stellen. In november 2010 heeft de stuurgroep Modernisering GBA ingestemd met het implementatieplan.

Voor een meer gedetailleerd chronologisch overzicht over de afgelopen en komende periode verwijs ik naar de bijlage bij deze brief. In deze bijlage zijn tevens de belangrijkste nog te realiseren mijlpalen van het programma opgenomen.

Daar waar over de GBA wordt gesproken, wordt het bestaande systeem bedoeld. In de gemoderniseerde situatie, wordt gesproken van de basisregistratie personen. Omdat in de nieuwe situatie de verstrekking vanuit een centrale voorziening wordt uitgevoerd, en het de bedoeling is dat het niet alleen meer gaat om ingezetenen, maar ook om niet-ingezetenen die een relatie met de Nederlandse overheid hebben, wordt gesproken van een basisregistratie personen. De huidige GBA functioneert ook al als basisregistratie, wat betekent dat sprake is van verplicht gebruik (en terugmelding) van de persoonsgegevens binnen de gehele overheid.

¹ Overeenkomstig de kabinetsrichtlijnen voor grote ICT-projecten hanteert het programma Prince 2 en MSP als projectmanagementmethodieken.

Het bouwwerk van de basisregistratie personen

De modernisering van de GBA is nodig om gemeenten beter te ondersteunen in hun taak van dienstverlening naar burgers en om gebruikers effectiever te voorzien van gegevens. Het maakt een efficiëntere en snellere manier van bijhouden en verstrekken van persoonsgegevens uit de basisregistratie mogelijk. De modernisering van GBA betekent de invoering van een nieuw stelsel van landelijke en gemeentelijke voorzieningen. Wat tot de centrale dan wel tot de gemeentelijke voorzieningen moet worden gerekend kan beter op elkaar worden afgestemd, zodat een samenhangend werkend systeem ontstaat. De aanwezigheid van centrale voorzieningen, in combinatie met nieuwe functionaliteiten, biedt de nodige voordelen voor gemeenten en gebruikers. Mede door het landelijke systeem van terugmelding kan beter inzicht worden verkregen in de kwaliteit en consistentie van de opgeslagen gegevens. De modernisering betekent een besparing van kosten zowel in de toekomstige investeringen als voor het structureel onderhoud.

Parallel aan de modernisering bereid ik het Wetsontwerp Basisregistratie Personen voor. De reden om de huidige GBA-wetgeving te veranderen is ingegeven door de behoefte om personen waarmee de Nederlandse overheid een relatie heeft, te weten ingezetenen (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.

In antwoorden in de begrotingsbehandeling ben ik ingegaan op de voortgang en de planning van het wetsvoorstel BRP (TK 32 500 VII, nr. 5).

Met de modernisering van de GBA is een begin gemaakt in 2004 bij de invoering van de eerste landelijke gegevensverzameling, de Landelijk Raadpleegbare Directory (LRD), die later is vervangen door GBA-V. De centralisatie van verstrekkingen uit de GBA die hiermee werd gerealiseerd kon plaatsvinden op basis van de geldende regelgeving. Het nieuwe programma mGBA zet de beweging die toen in gang is gezet, voort. Zoals hiervoor al aangegeven gaat het in essentie om:

- het uitwerken van de informatiearchitectuur voor het stelsel van persoonsinformatievoorziening;
- het realiseren van technische en organisatorische voorzieningen voor de uitwisseling van persoonsinformatie;
- het toepassen van e-overheidsstandaarden.

Om de doelstellingen van het nieuwe programma Modernisering GBA te realiseren is een wijziging van het Logisch Ontwerp nodig. Het nieuwe gegevensmodel, waaraan door het programma wordt gewerkt, maakt deel uit van het Logisch Ontwerp. Ook wordt in het Logisch Ontwerp het koppelvlak gedefinieerd waarop gemeenten met de Burgerzakenmodules moeten aansluiten. Voorzien is dat de wijzigingsprocedure voor het Logisch Ontwerp de formele start krijgt in 2011, waarna zoals gebruikelijk marktpartijen een jaar de gelegenheid hebben om hun producten aan dit LO aan te passen c.q. nieuwe producten te ontwikkelen. In 2012 wordt het LO dan formeel van kracht en gaat de afgesproken implementatietermijn van drie jaar in. Wijziging van het LO is mogelijk op basis van de huidige wet GBA.

De opzet van het wetsvoorstel Basisregistratie Personen (wetsvoorstel BRP) 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.

Het wetsvoorstel geeft hierin een grote vrijheid door de daarop betrekking hebbende bepalingen zoveel mogelijk techniekonafhankelijk op te stellen. De wet zal zich voornamelijk beperken tot het formuleren van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken overheidsorganen. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de gemeentelijke voorziening. Deze voorziening ondersteunt het college in zijn taak van het bijhouden van persoonsgegevens over de ingezetenen van zijn gemeente. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de landelijke voorzieningen. Daartoe behoren in ieder geval de database met de gegevens over de in de basisregistratie opgenomen personen, de voorziening voor de bijhouding van persoonsgegevens, de voorziening waaruit de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen aan de daartoe gerechtigde overheidsorganen en derden plaatsvindt en de voorziening waarmee de bestuursorganen die van de basisregistratie gebruikmaken een zogenaamde terugmelding kunnen doen.

Het programma Modernisering GBA zorgt ervoor dat de technische en organisatorische voorzieningen van de modernisering op een efficiënte wijze worden gerealiseerd. De essentie van de vernieuwingen laat zich in aantal thema's beschrijven:

- In overleg met het bestuur van de VNG en NVVB is in december 2009 besloten om voor bijhouding en verstrekking van persoonsgegevens *een nieuw burgerzakensysteem (BZS)* te realiseren, dat zal bestaan uit een centrale kern (BZS-K) voor een gestandaardiseerde bijhouding en lokale Burgerzakenmodules (BZM, voorheen Aanvullende Modules genoemd), bedoeld voor de gemeentelijke dienstverlening. Gemeenten kunnen op een uniforme, centrale en gestandaardiseerde wijze gebruik maken van de door het Rijk in samenspraak met de gemeenten ontwikkelde basisvoorziening. De nieuwe opzet draagt bij aan een efficiënte en betrouwbare manier van invoeren, opslaan en beheren van persoonsgegevens en een gemeente kan de dienstverleningsprocessen op het terrein van burgerzaken beter uitvoeren. Dit nieuwe systeem maakt 7x24 uur (plaatsonafhankelijke) dienstverlening beter mogelijk. Burgers en afnemers kunnen voor bepaalde diensten bij iedere gemeente terecht ongeacht de gemeente waar de betreffende burger ingeschreven staat. Tegelijkertijd wordt er een betere gegevenskwaliteit en aanzienlijke kostenbesparing voor gemeenten mee verkregen.
- Op basis van een autorisatiebesluit vindt onder gecontroleerde omstandigheden de verstrekking van persoonsgegevens plaats naar gemeenten en afnemers. De landelijke voorziening maakt het mogelijk dat afnemers niet meer naar elke gemeente behoeven te gaan voor het verkrijgen van gegevens. De mogelijkheden van de landelijke verstrekkingsvoorziening worden uitgebreid met diensten voor het verstrekken van selecties en mutaties aan afnemers. Daarnaast wordt de snelheid van het berichtenverkeer tussen GBA-V en afnemers verhoogd. Door het gebruik van moderne interfaces wordt het berichtenverkeer volgens de normen van de e-overheid gestandaardiseerd.
- Voor de ontwikkeling en werking van het nieuwe stelsel worden de *onderdelen in samenhang ontworpen en gerealiseerd*. Voor een beheersbare overgang naar het nieuwe systeem krijgt elke gemeente de mogelijkheid om ook te beschikken over een lokale kern. Ook worden de voorzieningen afgestemd op de ontwikkeling binnen de e-overheid en het NUP (Nationaal Uitvoering Programma). Het zijn belangrijke stappen op weg naar een volledige modernisering van de GBA.
- In een *nieuw Logisch Ontwerp* worden de gegevensset en het gegevensmodel aangepast aan de eisen die gesteld worden aan een

goede en effectieve uitwisseling van gegevens binnen de e-overheid. De aanpassingen betreffen ook een herstructurering van de manier waarop persoonsgegevens worden opgeslagen. Gegevens over gerelateerden (ouders, partners, kinderen) worden beter gestructureerd. Er wordt een onderscheid ingevoerd tussen de persoonsgegevens zelf en de procesgegevens, inclusief de protocollering. Daarmee is efficiënter na te gaan wie welke mutaties heeft aangebracht en aan welke organisaties gegevens zijn verstrekt. Daarnaast worden wijzigingen doorgevoerd die het bijvoorbeeld mogelijk maken vaker dan één keer per dag een mutatie door te voeren.

Maatregelen uit de Gateway Review

Eerder dit jaar heeft mijn voorganger met instemming kennisgenomen van de Gateway Review over de Modernisering van de GBA. In deze Gateway Review is de verwachting uitgesproken dat het programma Modernisering GBA succesvol wordt afgerond. Aangezien het programma nog meerdere jaren loopt, neem ik net als mijn voorganger de aanbeveling ter harte om voortdurend alert te blijven op mogelijke risico's, evenals de adviezen om een aantal zaken met grote voortvarendheid aan te pakken. Daarom heeft mijn voorganger u op 7 mei 2010 (TK 27 859, nr. 35) tegelijk met het rapport van de Gateway Review een overzicht gestuurd van de maatregelen die ter uitvoering van de aanbevelingen zijn genomen.

In aanvulling op dit overzicht bericht ik u, met het oog op het behalen van de gewenste programmaresultaten en het beheersen van de programma-risico's, de volgende maatregelen:

- er wordt gewerkt met een meerjarige programma- en projectplanning, aan de hand waarvan de stuurgroep erop zal toezien dat tijdig producten worden opgeleverd en resultaten behaald;
- er wordt stap voor stap en in fasen gewerkt aan het realiseren van de bouwstenen die gezamenlijk de voorzieningen zullen opleveren. Hierbij wordt ook bepaald welke tijdelijke technische voorzieningen nodig zijn om de migratie bij gemeenten en afnemers soepel te laten verlopen;
- in overleg met KING, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, is een implementatieaanpak voor gemeenten ontwikkeld;
- er is een implementatieplan voor afnemers in voorbereiding.

Implementatie

In het financieringsarrangement bij het bestuurlijk akkoord is rekening gehouden met de kosten van implementatie van de centrale voorzieningen. Voor de implementatie in hun eigen organisatie zijn afnemers en gemeenten zelf verantwoordelijk. Over de financiële aspecten van het definitieve ondersteuningsaanbod aan gemeenten vindt overleg plaats tussen de VNG en mijn departement.

Gevolgen van wetswijzigingen

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het nieuwe Logisch Ontwerp zal ook een financiële paragraaf worden opgesteld. Het ligt in de rede dat voor kosten van aanpassing in het LO die worden veroorzaakt door wijzigingen in wet- en regelgeving een vergoeding wordt gegeven door de minister die verantwoordelijk is voor de betreffende wijziging. Door de opzet van het programma Modernisering GBA, waarbij gekozen is voor het ontwikkelen van één landelijke kern voor het Burgerzakenstelsel zullen naar verwachting in de toekomst wijzigingen van het LO goedkoper kunnen worden doorgevoerd. Door zoveel als mogelijk de wijzigingen uitsluitend te laten plaatsvinden in de Kern of in het

koppelvlak, kunnen de kosten van aanpassingen in 430 gemeentelijke systemen worden verminderd.
Over deze financiële paragraaf zal in lijn met de geldende afspraken het advies van het Gebruikersoverleg GBA worden gevraagd.

Tenslotte

Ik vertrouw dat ik u met deze rapportage voldoende heb geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van het programma Modernisering GBA. Zoals afgesproken zal ik, in aanvulling op alle inhoudelijke en procesmatige reviews en audits die door of in opdracht van het programma worden uitgevoerd, opdracht geven om begin 2011 een volgende Gateway Review uit te voeren. Tevens rapporteer ik over het programma in de jaarlijkse rapportage Grote ICT projecten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner