

Fraude op het spoor door gemeentebrede procesaanpak

**Bestandsvergelijking
brengt vervuiling aan
het licht**

De auteurs behandelen de architectuur en het daaruit voortvloeiende project Basisregistratie Personen van de gemeente Rotterdam, waarbij vanuit processen wordt gewerkt. Met als resultaat: betere dienstverlening, efficiëntere bedrijfsvoering, en betere controle op fraude.

Pim Jörg, John Oldenhuizing en Aleida Steyerberg-Sluijk

Uit hoofde van haar taken beschikt de (gemeentelijke) overheid over veel gegevens die voor haar bedrijfsvoering en dienstverlening essentieel zijn. Te vaak zijn deze gegevens vervuild, is het beheer inefficiënt en wordt er geen gebruik gemaakt van elkaars gegevens. Door ketensamenwerking tussen gemeentelijke organisaties wordt de kwaliteit van gegevens op een hoog niveau gebracht en gehouden en worden gegevens ook daadwerkelijk ingezet om dienstverlening en uitvoering te verbeteren. Voor ketenbrede samenwerking is het noodzakelijk dat gemeentebreed afspraken worden gemaakt over proces- en informatiearchitectuur.

Bewerking en distributie

Bij gemeenten zijn (onder andere) gegevens van inwoners essentieel voor verschillende organisatieonderdelen. De sociale dienst heeft die gegevens nodig voor het verstrekken van uitkeringen, de gemeentelijke belastingdienst voor aanslagen, de stedenbouwkundige dienst voor vergunningen, Burgerzaken voor het verstrekken van identiteitsdocumenten en verstrekking van gegevens aan andere organisaties, enzovoort. Niet zelden gebeurt het dat elk van deze diensten eigen bestanden bijhoudt. Dat komt onder

andere door het feit dat de exact benodigde gegevens per dienst verschillen. Zo is voor Burgerzaken de datum van inschrijving belangrijk, terwijl voor Gemeentebelastingen de datum van ingang van het huur- of koopcontract telt. En dus werkt iedere dienst met eigen formulieren, waarop burgers telkens weer dezelfde informatie invullen, die telkens weer opnieuw moet worden gecontroleerd. De verschillende bestanden vergen ieder hun eigen onderhoud, hebben nauwelijks interactie met elkaar en raken vervuild.

De bewerking en distributie van persoonsgegevens raakt het hart van een gemeentelijke organisatie. Het is een punt van zorg voor veel overheidsorganisaties en onjuiste en onvolledige gegevens leiden aantoonbaar tot extra kosten. Zo zorgen onvolledige gegevens bij Gemeentebelastingen ervoor dat aanslagen niet kunnen worden verstuurd en leiden foute gegevens tot bezwaarprocedures. Bij de sociale dienst zorgen onjuiste gegevens ervoor dat onterecht uitkeringen worden verstrekt. Vaak zijn bepaalde gegevens bij een van deze diensten wel bekend en bij andere niet. De problemen hadden voorkomen kunnen worden 'als we het maar hadden geweten van elkaar'.

Samenvatting

Met het project Basisregistratie Personen wil de gemeente Rotterdam de kwaliteit en toegankelijkheid van de GBA structureel te verbeteren. De werkprocessen van Burgerzaken en van afnemers van de gegevens moeten worden verbeterd, zodat zij effectiever en efficiënter worden en hun dienstverlening verbeteren. Door vergelijking van de bestanden van de diensten zijn al verschillende gevallen van fraude ontdekt.

Een oplossing voor deze problematiek is de aanschaf van een glimmende database die centraal wordt geïmplementeerd. Helaas mislukt deze oplossing vaak jammerlijk. Hoewel het technisch gezien de beste oplossing kan zijn, doen organisatorische beperkingen haar vaak de das om. De vraag 'wat levert het mij op' van afzonderlijke diensten kan vaak maar moeilijk worden beantwoord, terwijl zij wel mee moeten betalen en gevoelsmatig de controle over 'hun' gegevens kwijtraken.

De centrale benadering is vaak ook niet nodig en wordt gestart vanuit een ict-optiek in plaats van vanuit de processen van de organisatie. Door het in kaart brengen en afstemmen van werkprocessen en de gegevensbehoefte van verschillende organisatieonderdelen wordt de inefficiëntie van verschillende gegevensbestanden met in grote lijnen dezelfde informatie duidelijk. Tegelijkertijd dienen zich ook oplossingen aan voor beter gegevensbeheer en betere werkprocessen, die met hedendaagse technologie snel kunnen worden geïmplementeerd.

Eén concern

De Rotterdamse gemeentelijke organisatie bestaat uit meer dan dertig diensten en bedrijven en elf deelgemeenten en heeft ruim negentienduizend medewerkers. De organisatieonderdelen zijn integraal verantwoordelijk voor hun werkterrein. Tot voor kort betekende dit dat de diensten en bedrijven ook voor ict hun eigen keuzes maakten; van standaardisatie of afstemming was op concernniveau nauwelijks sprake. Dit is veranderd met het in juli 2004 vastgestelde ict-beleid onder het motto 'we doen het als één concern, tenzij ...'.

Op het niveau van de procesarchitectuur, belangrijk voor de casus in dit artikel, zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- Vergelijkbare processen moeten vergelijkbaar worden ingericht. Daarbij loopt de meetlat 'van buiten naar binnen': wat zijn voor burgers en ondernemers vergelijkbare processen? In de processen moeten minimaal de voor burger/ondernemer zichtbare stappen vergelijkbaar worden ingericht: intake van een verzoek, verstrekking van statusinformatie en de uiteindelijke verstrekking.

Ict-beleid

De doelstellingen van Rotterdam zijn ambitieus en tweeledig: verbetering van de dienstverlening én verhoging van de efficiency in de bedrijfsvoering. Om dit te laten slagen moet de ict-ondersteuning vanuit een samenhangende visie op concernniveau, onder architectuur, worden benaderd en moeten relevante ict-standaarden worden vastgesteld. Hierbij worden diverse architectuurlagen onderscheiden, die worden weergegeven in figuur 1.

Bij de standaardisatie onderscheidt Rotterdam in haar architectuurmodel vier werkgebieden: klant (dienstverlening en handhaving), beheer (administraties en dossiers), beleid (beleid en bestuur) en bedrijf (bedrijfsvoering). Daarnaast

worden drie invalshoeken onderscheiden: het proces, de gegevens en de applicatie. Op alle gebieden voert Rotterdam projecten uit, zoals verbetering van de dienstverlening door de introductie van één telefoonnummer (werkgebied klant, standaardisatie vanuit de invalshoek applicaties/infrastructuur en processen) en efficiencyverbetering door invoering van een gemeentebreed erp-systeem (werkgebied bedrijf, standaardisatie vanuit de invalshoek applicaties en proces). Het hier beschreven project valt in het werkgebied beheer; voor dat gebied zijn de aangrijppingspunten voor standaardisatie de gegevens en de bijbehorende processen.

- De processen moeten transparant zijn. Dit betekent dat de mogelijkheid ontstaat om een deel van het proces te laten uitvoeren door ketenpartners. Hierbij kan worden gedacht aan brede Rotterdamse balies waar verschillende producten kunnen worden aangevraagd en afgenomen, maar ook aan de kanalen van niet-Rotterdamse ketenpartners, zoals woningcorporaties, notarissen, enzovoort.
- Gegevens worden binnen het concern slechts één keer aan de burger/ondernemer gevraagd en worden vastgelegd door de daartoe aangewezen dienst, en door andere diensten en organisaties met een publieke taak altijd bij deze brondienst opgehaald. Dat betekent dat diensten met klan-

tencontact geen gegevens mogen vragen die al bij het concern bekend zijn. Dit creëert nieuwe overdrachtmomenten tussen diensten onderling en er ontstaan nieuwe activiteiten die hiermee onlosmakelijk verbonden zijn, namelijk het opvragen en controleren van gegevens bij de brondienst en het terugmelden van geconstateerde afwijkingen door de gebruikende dienst aan de brondienst.

Voor de informatievoorziening betekent dit onder andere dat wordt gewerkt met zogenaamde basisregistraties. De eerste basisregistratie die wordt gerealiseerd, is de Basisregistratie Personen.

Basisregistratie Personen

De dienst Burgerzaken beheert de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) Personen, waarin onder andere de adressen van alle inwoners van Rotterdam worden bijgehouden. Burgerzaken meldt wijzigingen aan alle diensten die daar behoefte aan hebben. In sommige gevallen worden deze wijzigingen automatisch verwerkt in de bestanden van de diensten, in andere gevallen handmatig.

Begin april 2004 is in Rotterdam het project Basisregistratie Personen gestart. Doel van het project is de inhoudelijke kwaliteit en de toegankelijkheid van de GBA-gegevens structureel te verbeteren. De GBA dient als basisregistratie, wat wil zeggen dat alle diensten die persoonsgegevens nodig hebben, in principe alleen gebruik mogen maken van de GBA. Het project sluit aan bij landelijke ontwikkelingen. Het moet ertoe leiden dat de werkprocessen van Burgerzaken en van belangrijke afnemers van de gegevens van Burgerzaken worden verbeterd, zodanig dat zij effectiever (bijvoorbeeld betere fraudebestrijding) en efficiënter worden (minder papieren overdracht). Ook moeten zij hun dienstverlening kunnen verbeteren (eenmalige invoer van gegevens van burgers, vraaggerichte dienstverlening).

Bestandsvergelijking

Om de betrouwbaarheid van verschillende bestanden in Rotterdam te inventariseren, is als eerste stap besloten bestanden van verschillende diensten met elkaar te vergelijken. Het gaat daarbij om Gemeentebelastingen, Burgerzaken en Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SoZaWe). De bestandsvergelijking heeft duidelijk gemaakt dat duizenden gegevens niet met elkaar in overeenstemming zijn en dat er in een groot aantal gevallen vermoedens zijn van fraude – een bewijs van de vervuiling van de bestanden.

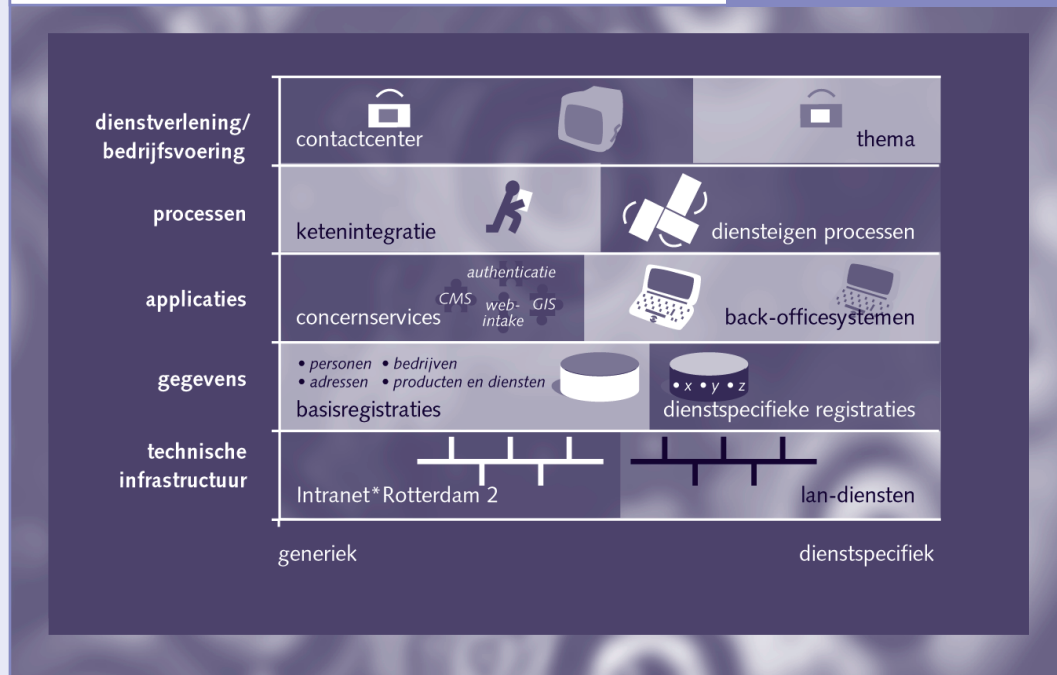
Zo blijken in zevenhonderd gevallen de adressen van Burgerzaken en SoZaWe niet overeen te stemmen. Ook blijkt dat mensen soms verschillende gegevens hebben verstrekt over hun woon-situatie, waardoor ze waarschijnlijk ten onrechte een uitkering krijgen. Een aantal mensen heeft onjuiste informatie verstrekt over hun burgerlijke staat. Bij SoZaWe staan ze geregistreerd als gescheiden terwijl bij Burgerzaken op basis van akten is geconstateerd dat ze gehuwd zijn. Voor 150 klanten van SoZaWe houdt dit in dat wordt onderzocht of hun uitkering met onmiddellijke ingang kan worden stopgezet.

Een andere bijzondere uitkomst is dat er leegstand lijkt te zijn op circa 17.000 adressen in Rotterdam. Er staat op deze adressen niemand ingeschreven in de GBA (en dus betaalt ook niemand belasting). Tegelijkertijd blijkt echter dat in een deel van deze woningen wel energie wordt afgenomen. Verder zijn er veel adressen waar meer dan vier personen zijn ingeschreven die geen familierelatie hebben, terwijl de Dienst Stedenbouw Wonen en Verkeer geen vergunning heeft afgegeven voor bewoning door meerdere personen. Het gaat hier regelmatig om illegale logementen.

De bestandsvergelijking is een effectief middel om de ogen van de afzonderlijke diensten wijd te openen. Immers, de vervuiling van bestanden

Concerninformatiearchitectuur Rotterdam: overzicht

1





case

heeft gevolgen voor henzelf. Bovendien wordt meteen duidelijk dat samenwerking in processen van gegevensvergarig voor iedere partij direct voordelen heeft, wat de betrokkenheid van topmanagement al snel verhoogt.

Eenmalig

In het project Basisregistratie Personen wordt uitgegaan van het concept van eenmalige gegevensverstrekking. Gegevens worden binnen de gemeente slechts één keer aan de burger/ondernemer gevraagd en worden vastgelegd door de daartoe aangewezen dienst, en door andere diensten altijd bij deze brondienst opgehaald. Bij persoonsgegevens, gecombineerd met adresgegevens uit de basisregistratie adressen, fungeert Burgerzaken (GBA) als brondienst. Dat betekent dat diensten met klantencontact geen gegevens mogen vragen die al bij het concern bekend zijn, maar deze moeten opvragen bij de brondienst. Om dit te bereiken worden elektronische interfaces ingezet en zullen de werkprocessen van Burgerzaken en haar afnemers moeten worden herontworpen. Een van de consequenties is continue kwaliteitscontrole op de basisregistratie. De omvorming van de bestaande GBA-registratie tot een ware basisregistratie personen is geen technisch project, maar een vraagstuk van organisatieverbetering en bestuur. Daarom is ervoor gekozen een aantal quick wins te realiseren, die de effectiviteit van bepaalde gemeentelijke diensten die veel persoonsgegevens verwerken zullen verhogen. Daarnaast wordt gewerkt aan meer structurele vraagstukken. Het gehele project is opgedeeld in deelprojecten, onder aansturing van een breed samengestelde stuurgroep, waarbij voor elk deelproject een werkgroep is ingesteld. De deelprojecten richten zich bijvoorbeeld op de (elektronische) samenwerking tussen Burgerzaken en een andere dienst of organisatie. In het project gaat het vooral om het verbeteren van de werkprocessen, vanuit de totale keten bezien. Hiervoor is goede informatie aan de inputzijde van het werkproces nodig (geen onroerendezaakbelastingaanslag sturen naar

mensen waar Burgerzaken al van weet dat ze verhuisd zijn). Ook is, zeker met digitale informatie, herontwerp van processen mogelijk (in plaats van een papieren bewijs van inschrijving van Burgerzaken op te vragen, kunnen woningcorporaties een GBA-inkijkfunctie in hun software programmeren, wat leidt tot afschaffing van

»Op leegstandsadressen wordt toch energie afgenomen«

een groot aantal, arbeidsintensieve stappen in het werkproces). Aan de achterzijde is terugmelding van relevante informatie naar andere partijen cruciaal (Dienst Stedenbouw Wonen en Verkeer die bij een controle ontdekt dat iemand niet meer op een adres woont zoals dat in de GBA staat). Het project is niet alleen gericht op bedrijfsvoering, maar draagt bij aan bestuurlijke doelstellingen. In Rotterdam gaat het dan om bestrijding van illegaliteit, woonfraude en zorgfraude en om veiligheid in de wijken. Daarnaast gaat het natuurlijk ook om efficiency, effectiviteit en verbetering van de dienstverlening.

Verbeteringen

Inmiddels zijn enkele werkprocessen daadwerkelijk aangepast, waardoor zelfreinigende mechanismen ontstaan met betrekking tot de kwaliteit van gegevens. SoZaWe controleert nu ook gegevens bij Burgerzaken bij lopende uitkeringen en niet meer alleen als iemand een uitkering aanvraagt. Daarnaast worden bij twijfel huisbezoeken afgelegd. Deze strengere aanpak beperkt fraude en reduceert het aantal uitkeringen. Niet alle Rotterdammers accepteren dit. De afgelopen periode is een aantal baliemedewerkers van SoZaWe bedreigd. Van elke bedreiging wordt aangifte gedaan bij de politie. Ook Gemeentebelastingen controleert strenger. Een deel van de geregistreerde leegstand van woningen, ongeveer 17.000 stuks, is het gevolg van het feit dat niet iedereen die in Rotterdam komt wonen zich ook inschrijft bij Burgerzaken. Deze mensen krijgen daardoor geen belastingaanslag. Door een recente verbetering van de koppeling tussen de bestanden van Gemeentebelastingen en die van externe bronnen en door intensievere samenwerking met Burgerzaken, is dit aantal aanzienlijk teruggebracht. Daarnaast zijn er Rotterdammers die de aanslag van Gemeentebelastingen niet willen ontvangen.

Zij sturen hun aanslag onbestelbaar retour, met als direct resultaat zeker een paar maanden uitstel. Gemeentebelastingen meldt dit nu direct aan Burgerzaken, die de gegevens van deze Rotterdammers onderzoekt. Geven ze vervolgens aan toch op een adres in Rotterdam te wonen, dan wordt na controle het onderzoek afgerond. De Rotterdammer dient dan natuurlijk wel de aanslag te betalen.

Burgerzaken zelf controleert sinds kort ook op overbewing. Alle woningen waarin meer dan vier mensen wonen die geen familierelatie hebben, krijgen bezoek van het controleteam. Het gaat hierbij om panden waarvoor Dienst Stedenbouw Wonen en Verkeer geen vergunning heeft afgegeven voor het herbergen van meer mensen. Zo zijn de afgelopen maanden 31 illegale logementen gesloten.

Daarnaast wordt in daartoe aangewezen probleemwijken in de stad de verhuisaangifte pas in de GBA verwerkt na een fysieke controle van het betreffende pand en de in het pand ingeschreven personen. Dit betekent dat een bewoner die zich komt inschrijven, eerst aan huis een controlebezoek krijgt alvorens de inschrijving definitief wordt. Overigens biedt de gemeente aan Rotterdammers die zich wel aan de regels houden een betere dienstverlening. Zo kunnen in de toekomst verhuismutaties niet alleen worden doorgegeven aan de loketten van Burgerzaken maar ook bij de woningcorporaties. Als bewoners een huurcontract aangaan of beëindigen, wordt Burgerzaken daarvan op de hoogte gesteld. Dat betekent dat die burger niet nog eens apart naar het loket van Burgerzaken hoeft te gaan.

Door de veranderingen ontstaat een gemeentebrede architectuur voor het beheer en de verspreiding van persoonsgegevens, waarbij de processen leidend zijn. Hierbij houden controlemechanismen en informatie vanuit verschillende diensten de kwaliteit van gegevens continu op een hoog peil.

Naar schatting worden er dankzij de genomen maatregelen bijvoorbeeld enkele duizenden bezwaarschriften minder per jaar ingediend, gaan er wellicht tienduizend extra aanslagen van Gemeentebelastingen de deur uit en kan de betaling van de aanslagen versneld worden. Een voorzichtige inschatting van alleen al deze resultaten is een besparing van twee tot vier miljoen euro.

Lessons learnt

Door de bestandsvergelijkingen zijn de ogen van veel diensten geopend. De directe sturingsmoge-

lijkheden die deze vergelijkingen opleveren en de aanknopingspunten voor structurele verbeteringen overtuigen zelfs de grootste scepticus. In Rotterdam wordt er bewust over nagedacht om ook partijen buiten de gemeentelijke organisaties in het proces te betrekken. Het gaat dan bijvoorbeeld om woningbouwcorporaties en notarissen. Rotterdam stelt de uitvoering voorop: geen eindeloze beleidsverhalen maar concreet uitvoerbare en meetbare doelstellingen die direct worden uitgevoerd. Daarbij moet het evenwicht worden gevonden en gehandhaafd tussen 'regels' en pragmatisch handelen. De regels zijn noodzakelijk om het overheidshandelen te allen tijde zorgvuldig en toetsbaar te maken. Binnen de regels moeten de gemeente pragmatisch kunnen handelen: werken aan de problemen in de stad, snel handelen, resultaten zichtbaar maken en effectieve oplossingen realiseren.

Veel uitvoeringsproblemen worden veroorzaakt door slecht ingerichte ketens die niet voldoende gebruikmaken van moderne ict-mogelijkheden. De reden is simpel: de aandacht was lange tijd gericht op het optimaliseren van processen per organisatieonderdeel, waardoor de samenhang met andere organisatieonderdelen op de achtergrond raakte. Effectieve en efficiënte uitvoering vereist samenwerking tussen alle betrokken partijen. Dit vereist integraal denken, het concernbelang boven het dienstbelang stellen en het denken in ketens.

Bij het realiseren van de ondersteunende ict helpt het denken in architectuur. Architectuur is een samenhangende visie op diverse aspecten: de lagen van het architectuurmodel. Beginnend bij het aanpassen van de processen zullen vervolgens ook de applicatie- en de gegevenslaag en ten slotte de technische architectuur concreet hun bijdrage leveren.

Bij het creëren van draagvlak en het overtuigen van het management van de meerwaarde van een architectuuraanpak is vooral de proceslaag van belang. Het project Basisregistratie Personen laat zien dat per proces de meerwaarde voor de daarbij betrokken partijen moet kunnen worden aangetoond. Als die meerwaarde er is, kan het proces worden heringericht volgens nieuwe architectuurprincipes (en doorgevoerd in de andere architectuurlagen). Op dat moment heeft de betrokken partij de proceswinst en de hele organisatie de architectuurwinst. Als de directe voordelen niet hard te maken zijn, zijn maar weinig managers te overtuigen van de meerwaarde.

De auteurs bedanken Cees Meesters, Mark Vermeer en Arre Zuurmond.

Literatuur

Bestuursdienst Rotterdam (2004). Vergelijken bestanden loont. Persbericht, 23 juli 2004.
Directie Middelen en Control, afdeling organisatie- en informatiemanagement (2004). ICT-Beleid Gemeente Rotterdam: "We doen het als één concern, tenzij...", juni 2004.

Pim Jörg

is adviseur bij het bureau Zenc. E-mail: pim.jorg@zenc.nl.

John Oldenhuizing

is adviseur bij het bureau Zenc. E-mail: john.oldenhuizing@zenc.nl.

Aleida Steyerberg-Sluijk

is senior adviseur ICT bij de afdeling Organisatie en Informatiemanagement van de Bestuursdienst Rotterdam. E-mail: aw.steyerberg@bsd.rotterdam.nl.