Belastingdienst

Capgemini invent



BELASTINGDIENST – TOESLAGEN
ONDERZOEK VERLOREN FYSIEKE STUKKEN

Eindrapportage – 15 december 2020

Managementsamenvatting (I/II)

In totaal ontvangen 6 miljoen huishoudens jaarlijks een Toeslag van de Belastingdienst (CPB, 2018). Met de aanvraag en afwikkeling van Toeslagen kunnen zaken mislopen, waarop burgers een klacht kunnen indienen. Dit gebeurt sinds 2014 gemiddeld 3 tot 5 duizend keer per jaar. Klachten kunnen o.a. gaan over de zorgvuldigheid, tijdigheid en informatieverstrekking van Toeslagen, maar ook over zoekgeraakte stukken.

Belastingdienst Toeslagen ontvangt jaarlijks ongeveer 600.000* (post- en bewijs)stukken. In het merendeel van de gevallen verloopt de afhandeling goed, maar tussen april 2014 en begin 2020 zijn 249 klachten geregistreerd over zoekgeraakte poststukken bij Toeslagen. In dit onderzoek is het interne proces (van ontvangst tot digitalisering van fysieke stukken) in kaart gebracht en zijn klachtdossiers onderzocht waarin burgers aangeven dat bewijsstukken verloren zijn geraakt. Wanneer bewijsstukken ontbreken, dan worden deze niet meegenomen in een beoordeling of afhandeling van een verzoek. Dit heeft in alle gevallen geleid tot onbegrip en vertraging en in sommige gevallen tot een andere uitkomst bij de afhandeling van een aanvraag of verzoek. Het proces “van ontvangt tot en met digitalisering” van fysieke (post en bewijs)stukken is kritiek voor correcte dossiervorming en opvolging.

Vanuit het onderzoek blijkt dat op drie gebieden bevindingen zijn, namelijk:

1. Proces & organisatie: Met dit onderzoek is het volledige proces dat fysieke post- en bewijsstukken ‘afleggen’ voor het eerst volledig in kaart gebracht zodat gericht verbeteringen kunnen plaatsvinden over het volledige proces. Uit dit proces blijkt dat burgers fysieke stukken op meerdere manieren en plaatsen (per post, op een regiokantoor, per email) aanleveren bij de Belastingdienst. Het digitaliseren van binnenkomende stukken gebeurt voor Toeslagen centraal bij het Belastingdienstkantoor in Heerlen. Vóór digitalisering van stukken raken tussen de 3 en 15 personen de fysieke stukken aan waarbij iedere overdracht tijd kost en risico heeft op fouten.
2. Klachtdossiers: Uit het onderzoek van klachtdossiers is gebleken dat 68% van de onderzochte verloren documenten herleidbaar is binnen de Belastingdienst. Vaak zijn deze documenten niet in het juiste systeem opgeslagen (31%) - bijvoorbeeld bij het Landelijk Incasso Centrum. Behandelaren van Toeslagen kunnen niet bij deze documenten. In andere gevallen hebben documenten niet de juiste opvolging gekregen (37%). Meestal betreft het hier ‘samengestelde brieven’ waarbij een burger meerdere vragen / intenties heeft vastgelegd in één document. Bijvoorbeeld de burger schrijft één brief met hierin een klacht én een bezwaar. Het document is geregistreerd als “klacht” en in behandeling genomen door de afdeling “klachten”. Het bezwaar is over het hoofd gezien en niet in behandeling genomen. In 32% van de onderzochte dossiers zijn de documenten niet teruggevonden, het merendeel was hierbij wel aangekomen bij de belastingdienst maar niet gedigitaliseerd (21%). Hierbij zijn stukken afgeleverd op een lokaal kantoor (13%) of via e-mail aan een behandelaar gestuurd (8%). Daarnaast zijn enkele referenties gevonden waarbij stukken niet zijn aangekomen bij de Belastingdienst (8%) of wel zijn aangekomen en gedigitaliseerd maar nu niet meer vindbaar zijn (3%).
3. Transparantie proces: Uit de procesanalyse komt naar voren dat er weinig transparantie richting burgers is over de status (ontvangst en verwerking) van hun ingestuurde stukken / verzoeken. Dit zien we ook terug bij de Belastingtelefoon. In 2019 is per dag gemiddeld 81 keer door burgers gebeld om navraag te doen over de status van ingezonden (post- of bewijs)stukken.

**Gebaseerd op een gemiddelde over 2016-2019*

Managementsamenvatting (II/II)

De 249 geregistreerde klachten over zoekgeraakte stukken staan voor ongeveer 0,01% van het totaal aantal verwerkte poststukken in dezelfde periode (gemiddeld 600.000 per jaar). Hiermee is niet gezegd dat stukken niet vaker zoekraken en burgers stukken opnieuw insturen zonder hiervan melding te maken. Zo zijn er een aantal gedupeerde ouders die in de media aangeven stukken (telkens) opnieuw te hebben opgestuurd. Van deze burgers is te achterhalen dat er geen klacht over zoekgeraakte stukken geregistreerd staat. Bovendien wordt geregeld gebeld met de Belastingtelefoon om navraag te doen over ingestuurde stukken. In dit onderzoek is aangetoond dat het ontvangen, verwerken en digitaliseren van fysieke (post- en bewijs)stukken onderhevig is aan (veel) manuele handelingen en individuele interpretatie. Daarnaast werken de afdelingen binnen de Belastingdienst met verschillende digitale archieven en systemen (werkstromen) waardoor er geen sluitend geheel is. Dit leidt tot een hoger risico op incorrecte verwerking, archivering en opvolging.

Op basis van de bevindingen, volgen de aanbevelingen verdeeld over drie categorieën:

1. Van ontvangst fysiek stuk tot digitaal werkitem: Verbeter op korte termijn het bewustzijn over hoe de Toeslagen keten werkt bij alle medewerkers. Zorg dat individuele medewerkers begrijpen wat de invloed van hun persoonlijke acties is op het vervolg (bijvoorbeeld de impact wanneer iemand bij het classificeren van een samengesteld document slechts één actie aanmaakt in plaats van meerdere, of wanneer een behandelaar een ontvangen document per email niet archiveert). Reduceer het aantal stappen in het proces (en personen die een poststuk aanraken) vóór dat digitalisatie van documenten plaats vindt. Dit kan bijvoorbeeld met een uploadfunctie voor documenten voor burgers en voor behandelaren. Deze verbeteringen verkorten de afhandeltijd en verminderen de kans op fouten. Implementeer mogelijkheden voor automatisering van (delen in) het proces (bijvoorbeeld geautomatiseerde classificatie van ongestructureerde poststukken) en realiseer leercirkels voor continue verbetering (bijvoorbeeld terugkoppeling bij onjuiste classificatie). Realiseer een “end-to-end samenwerking” over de afdelingen en ketens heen om losse verbeter initiatieven te voorkomen.

2. Van werkitem tot afhandeling: Ondersteun op korte termijn UHT in het compleet krijgen van dossiers en tijdslijnen (ook met stukken die niet in het juiste systeem staan). Borg het eigenaarschap voor samengestelde stukken (om te voorkomen dat sommige vragen / verzoeken van burgers over het hoofd worden gezien of parallelle communicatie naar burgers ontstaat). Realiseer voor de langere termijn hoe samenwerking binnen Toeslagen en tussen Toeslagen en de Belastingdienst beter kan worden ondersteund door en vastgelegd in systemen, waarbij een signaalfunctie en ‘audit trail’ belangrijk zijn. Ontwerp een leercirkel om op continue basis te leren van gemaakte fouten (bijvoorbeeld consequent terugkoppelen naar medewerkers wanneer een werkitem bij de verkeerde afdeling is neergelegd).

3. Transparantie proces (richting de burger): Analyseer structureel de reacties van burgers, zoals de samengestelde brieven en de notities van de Belastingtelefoon, als mogelijkheid om de communicatie naar de burger te verbeteren. Stel (als tussenstap) de Belastingtelefoon beter in staat om burgers gericht inzicht te geven in de status van een ingezonden stuk / verzoek. Realiseer mogelijkheden waardoor burgers zelf inzicht krijgen in de status van de ingezonden stukken, inzicht krijgen in het eigen dossier (via bijvoorbeeld een portaal, app, chatbots of notificaties) en zelf stukken kunnen uploaden.

Onderzoek Verloren Stukken – Bevindingen

Belastingdienst

Transparantie

Burgers hebben tijdens het wachten op een reactie van de Belastingdienst geen inzicht in de status van ingezonden poststukken.

81x per dag

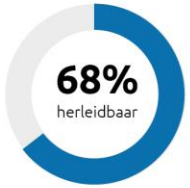
Er is in 2019 gemiddeld 81x per dag gebeld met de Belastingtelefoon over de status van ingezonden poststukken.



Belastingdienst

Klachtdossiers

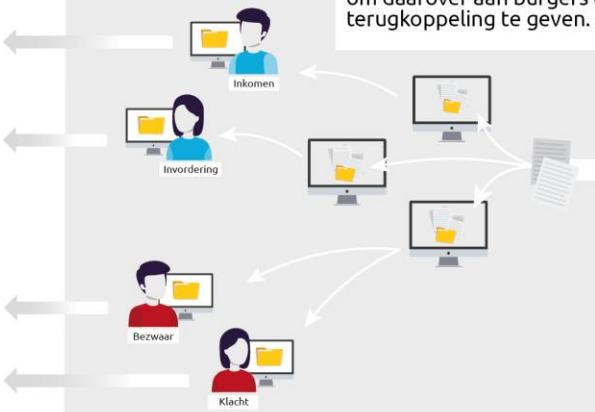
Vanuit de onderzochte klachtdossiers, waarbij spraken is van zoekgeraakte stukken, is naar voren gekomen dat 68% van de vermiste documenten herleidbaar is. Van deze herleidbare documenten gaat het in 69% van de gevallen om 'samengestelde berichten'.





Behandelaren

Voor de afhandeling van dossiers werken de specifieke behandelen aan geclassificeerde werkitems om daarover aan burgers een terugkoppeling te geven.



4



3

Classificatie

Voor juiste opvolging dienen alle verzoeken uit het poststuk apart geclassificeerd te worden. De classificatie is bepalend voor de juiste digitale bestemming en behandeling.





1

8 wijzen van aanleveren

Burgers kunnen poststukken voor Toeslagen op 8 manieren aanleveren.



2

3 tot 15 personen

Er kunnen 3 tot 15 personen van verschillende afdelingen de poststukken aanraken vóórdat deze gedigitaliseerd zijn.

Inhoudsopgave

1. Aanleiding
2. Doel, onderzoeksvragen en scope van het onderzoek
3. Aanpak
4. Bevindingen
5. Aanbevelingen

Bijlagen



01 Aanleiding

Aanleiding

In totaal ontvangen 6 miljoen huishoudens jaarlijks een Toeslag van de Belastingdienst (CPB, 2018). Voor het ontvangen van deze Toeslagen ontvangt de Belastingdienst jaarlijks ongeveer 600.000* (post- en bewijs)stukken. Met de aanvraag en afwikkeling van Toeslagen kunnen zaken mislopen, waarop burgers een klacht kunnen indienen. Dit gebeurt sinds 2014 gemiddeld 3 tot 5 duizend keer per jaar. Klachten kunnen o.a. gaan over de zorgvuldigheid, tijdigheid en informatieverstrekking van Toeslagen, maar ook over zoekgeraakte stukken. Tussen april 2014 en begin 2020 zijn er 249 klachten geregistreerd over zoekgeraakte stukken bij Toeslagen.

In de afgelopen jaren zijn binnen de afdeling Toeslagen documenten verloren geraakt, die burgers hebben aangeleverd. Het gaat hier om fysieke (bewijs)stukken die burgers (vaak op verzoek van Toeslagen) hebben opgestuurd of bij een lokaal kantoor hebben afgegeven. Wanneer vervolgens (bewijs)stukken ontbraken, zijn deze niet meegenomen in de beoordeling / afhandeling van een verzoek en niet in het dossier van de burger terecht gekomen. Dit heeft een negatieve impact gehad op de afhandeling van aanvragen en verzoeken door Toeslagen variërend van vertragingen tot onterechte afwijzingen.

In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken rond de problematiek bij Toeslagen uitgevoerd. Waaronder “I-control” (2016); “EDP- Auditors” (2018); “Project Informatie beheer” (2019). Deze onderzoeken hebben inzicht gegeven in onder andere de informatiehuishouding van Toeslagen. Een vraag die echter onbeantwoord bleef, is hoe het kan dat specifieke, door burgers ingestuurde (bewijs) stukken niet in hun dossiers terecht zijn gekomen.

Om deze reden heeft het Crisisbureau Belastingdienst Toeslagen (BD/T) een opdracht verstrekt om inzichtelijk te maken waar en hoe fysieke documenten in het verleden zoek zijn geraakt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn processen voor de afhandeling van fysieke documenten in kaart gebracht en is op basis van casussen aangegeven waar het mis is gegaan. Aan de hand van dit onderzoek zijn bevindingen en aanbevelingen opgenomen.

Dit rapport biedt context en inzicht in de oorzaken van de zoekgeraakte (bewijs)stukken. Mede hierdoor kan gericht actie worden ondernomen om herhaling in de toekomst te voorkomen.

**Gebaseerd op een gemiddelde over 2016-2019*

02 Doel, onderzoeksvragen en scope van het onderzoek

Doel, onderzoeksvragen en scope van het onderzoek

Doel
Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste om inzichtelijk te maken waar, wanneer en hoe poststukken die door burgers zijn aangeleverd bij de Belastingdienst zijn kwijtgeraakt. Ten tweede om grondoorzaken inzichtelijk te maken zodat de Belastingdienst deze kan wegnemen en voorkomen dat vergelijkbare situaties in de toekomst opnieuw ontstaan.

Onderzoeksvragen
Dit onderzoek bevat de volgende onderzoeksvragen:
1. Welke stukken zijn wanneer vermist geraakt? Zijn hierin patronen te ontdekken? (bijvoorbeeld een constatering dat een bepaald type document of een bepaalde manier van aanlevering foutgevoelig blijkt te zijn);
2. Waar exact in het proces (bijvoorbeeld bij ontvangst, digitalisering, plaatsing in systemen etc.) zijn documenten vermist geraakt;
3. Wat zijn op basis hiervan de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen om herhaling in de toekomst te voorkomen?

Scope
Dit onderzoek gaat over de verwerking van fysieke poststukken voor Toeslagen binnen de Belastingdienst. In dit onderzoek is geanalyseerd wat de knelpunten zijn binnen de Belastingdienst, waardoor poststukken vermist kunnen raken. Deze knelpunten leiden tot leerpunten en aanbevelingen om het proces duurzaam te kunnen verbeteren. De aanbevelingen zijn gedaan n.a.v. dit onderzoek, deze aanbevelingen zijn niet uitgevoerd of verder onderzocht op draagvlak.

Het is nadrukkelijk niet in scope van dit onderzoek om uitspraken te doen over de onderliggende klachtdossiers of om een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de afhandeling van de onderzochte casussen – dit is de taak van de behandelaren van de individuele zaken. Daarnaast zijn knelpunten door derden partijen (zoals postbezorging door PostNL) niet onderzocht. Tevens ligt de verwerking van post voor andere afdelingen van de Belastingdienst, zoals Invordering of Inkomen, buiten de scope van dit onderzoek.

03 Aanpak

De aanpak is gebaseerd op twee invalshoeken, namelijk de interne proces analyse en klachtdossiers

Aanpak
Het onderzoek kent twee invalshoeken die tezamen resulteren in bevindingen en aanbevelingen:

(1) Interne proces analyse: allereerst is onderzocht wat binnen de Belastingdienst de processen en werkwijzen zijn voor het verwerken van binnenkomende stukken voor de afdeling Toeslagen. Hierbij is in kaart gebracht hoe het proces verloopt “vanuit het perspectief van het document”. Dit omvat het openen, sorteren, interpreteren, doorsturen, beoordelen, digitaliseren, categoriseren en archiveren van de poststukken;

(2) Klachtdossiers: daarnaast zijn 34 klachten van burgers onderzocht. De geselecteerde klachten hebben van de afdeling Klachten binnen Toeslagen het label ‘zoekgeraakte stukken’ ontvangen. Voor deze klachtdossiers is als startpunt van het onderzoek gezocht naar concrete aanwijzingen voor welke fysieke stukken wanneer, hoe en waar zijn aangeleverd. Aan de hand van opgestelde hypotheses is getoetst waar deze documenten mogelijk zijn kwijtgeraakt in het proces van de postverwerking en of deze stukken nog herleidbaar zijn. Deze analyse is gedaan d.m.v. een onderzoek van de referenties uit de klachtdossiers binnen de centrale postverwerking afdeling voor Toeslagen in Heerlen (CAP Heerlen). Hier is gekeken of de documenten destijds zijn aangekomen en verwerkt. De bevindingen vanuit de klachtdossiers geven inzicht waar reguliere poststukken verdwenen kunnen raken.

Voor dit rapport zijn vier bronnen van informatie gebruikt:

- **Klachtdossiers*:** deze dossiers zijn samengesteld door een klachtbehandelaar van Toeslagen en bevat de correspondentie tussen de burger en de klachtbehandelaar, aangevuld met relevante documenten m.b.t de klacht, zoals: ingestuurde documenten door de burger, interne e-mails, Belastingtelefoon notities en brieven vanuit de Belastingdienst Toeslagen aan de burger. De klachtdossiers zijn niet de complete burger dossiers, deze bevatten enkel documenten relevant voor de afhandeling van de klacht. De informatie in de dossiers is voor waarheid aangenomen. Als de burger aangeeft stukken te hebben opgestuurd, dan is dat zo. De klachtdossiers zijn door het Klachten team via het Crisisbureau van de Belastingdienst ter beschikking gesteld. De totstandkoming van de steekproef wordt toegelicht op de volgende pagina.
- **Eerder onderzoek:** als vertrekpunt zijn ook 6 eerdere onderzoeken meegenomen die zijn gedeeld door medewerkers van de Belastingdienst (een overzicht hiervan is te vinden in bijlage 1). Deze onderzoeken zijn met name gebruikt voor het in kaart brengen / beter begrijpen van interne processen.
- **Interne documenten:** interne documentatie van de Belastingdienst is gedeeld met het onderzoeksteam. Deze documentatie omvat o.a. werkinstructies en schematische weergaven van processen binnen de betrokken afdelingen. In bijlage 1 staat een overzicht van de ontvangen interne documentatie.
- **Interviews**: om een goed totaalbeeld te krijgen van het hele proces en de verwerking van fysieke stukken, zijn circa 30 medewerkers binnen diverse afdelingen van de Belastingdienst geïnterviewd. Een overzicht van de afdelingen van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

De opdracht is 17 september 2020 begonnen en is op 4 december 2020 afgerond. Vanwege de tweede golf van COVID-19 heeft het onderzoek enkele fysieke beperkingen ondervonden voor het afnemen van interviews en het doen van veld onderzoek.

* Bij de verwerking van de dossiers is de AVG wetgeving ten alle tijden gevolgd.

Totstandkoming van de steekproef en selectie van de klachtdossiers

Bij Toeslagen zijn begin mei 2020 249 klachten bekend met de interne classificatie ‘zoekgeraakte stukken’. Deze klachten zijn door burgers ingediend tussen april 2014 en begin 2020 en hebben betrekking op alle type toeslagen*. 24 van deze 249 klachten zijn gemaakt door burgers die bekend zijn bij Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), wat betekent dat 24 van de 249 burgers die een klacht hebben ingediend over het ontbreken van stukken in hun dossier, ook een aanvraag bij UHT hebben gedaan om hun dossier te laten herbeoordelen.

Aan het begin van dit onderzoek zijn bij Team Klachten van BD/T 25 klachtdossiers opgevraagd. Vanwege de situatie rondom de Kinderopvangtoeslag is ervoor gekozen om 1/3^{e} van de opgevraagde dossiers te laten bestaan uit klachtdossiers van burgers bekend bij UHT. Verder zijn alle dossiers willekeurig gekozen.

Tijdens de analyse van de eerste 25 klachtdossiers is geconstateerd dat niet alle 25 geselecteerde dossiers bruikbaar zijn voor het onderzoek naar verloren stukken. Hierbij gaat het om 7 dossiers behorend tot klachten die zijn gelabeld als gaande over ‘zoekgeraakte stukken’, maar in werkelijkheid betrekking hebben op iets anders, zoals de tijdigheid van de postbezorging, en géén referentie bevatten naar zoekgeraakte stukken bij de Belastingdienst.

Naar aanleiding van het aantal onbruikbare dossiers, is besloten 9 extra dossiers op te vragen om alsnog uit te komen op 25 bruikbare klachtdossiers. Hiervan bleken 3 klachtdossiers vanwege dezelfde reden niet bruikbaar. Van de 34 opgevraagde dossiers zijn in het totaal dus 10 dossiers onbruikbaar gebleken. Dit resulteert in de analyse van 24 bruikbare dossiers. Van deze 24 dossiers zijn er 12 bekend bij UHT.

* De onderzochte casussen zijn gebaseerd op klachten die door burgers zijn ingestuurd a.h.v. eerder opgestuurde documenten aan de Belastingdienst Toeslagen.

Keuze om geen interactie te hebben met burgers

Gedurende de uitvoering van het project is in samenspraak met de opdrachtgever het besluit genomen om géén rechtstreekse interactie te hebben met burgers. De reden hiervoor is dat gesprekken met burgers waarschijnlijk geen substantiële nieuwe informatie zouden opleveren die relevant is voor dit specifieke onderzoek. Tegelijkertijd kunnen deze gesprekken wel emotioneel belastend zijn voor de burger zonder dat deze gesprekken enige invloed hebben op het verloop van de desbetreffende casus.

Relevante informatie voor dit onderzoek, is waar documentatie exact is aangeleverd zodat fouten gericht achterhaald kunnen worden.

- In sommige gevallen is de exacte manier van aanleveren te herleiden uit de onderzochte (klacht)dossiers: daar staat bijvoorbeeld al expliciet dat documenten zijn afgegeven bij de balie van een specifiek belastingkantoor. In deze gevallen heeft interactie met de burger geen toegevoegde waarde aangezien het al duidelijk is dat het “binnen” de Belastingdienst ergens fout is gegaan;
- In andere gevallen is de exacte manier van aanleveren niet te herleiden uit de onderzochte (klacht)dossiers. Daar geeft een burger bijvoorbeeld aan documentatie te hebben opgestuurd naar de Belastingdienst – maar is het exacte postadres of postbusnummer niet aangegeven. Ook in deze gevallen wordt niet verwacht dat interactie met burgers veel extra zou hebben opgeleverd omdat het aanleveren van fysieke stukken een “routine-activiteit” is. Het onderzoek kan gebaat zijn bij zeer gedetailleerde informatie (exacte datum, postbusadres etc. zodat gericht gezocht kan worden). Echter, voor een dergelijke routinematige activiteit kan van niemand verwacht worden dat deze kennis nog aanwezig is (voor zaken die vaak ook al jaren geleden speelden);
- In de bovengenoemde afweging is ook de beleving van burgers waarmee deze gesprekken gevoerd zouden worden, meegenomen. In alle klachtdossiers bekend bij UHT lopen de casussen nog. Dit zou verwachtingen kunnen wekken over de afhandeling van de persoonlijke casus, waar het project expliciet geen invloed op heeft (het project richt zich op verbeteringen in processen / werkwijze – behandelaren zijn verantwoordelijk voor afhandeling van individuele zaken)

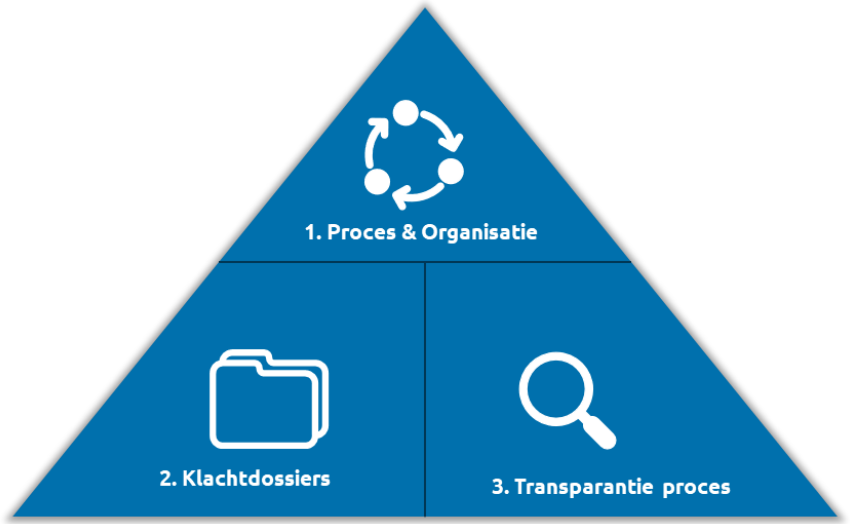
Kortom: met de interactie met burgers bestaat een kleine kans dat aanvullende informatie naar voren komt die nuttig zou kunnen zijn voor het onderzoek en gerichte aanbevelingen voor de Belastingdienst. Tegelijkertijd zou dit voor burgers kunnen leiden tot mogelijk onbegrip en een emotionele belasting, dit is nadrukkelijk niet het nastreven. Het onderzoek probeert duidelijkheid te bieden over het proces en hoe dit te verbeteren.

04 Bevindingen

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van het onderzoek naar de verloren stukken en is onderverdeeld in drie categorieën, namelijk (1) bevindingen vanuit proces en organisatie, (2) bevindingen vanuit de ontvangen klachtdossiers; en (3) inzichten over de transparantie van het proces richting de burger.

1. **Proces & Organisatie**: Bevindingen vanuit de interne processen voor ontvangst en verwerking van fysieke documenten zijn hier beoordeeld. Hiervoor hebben we inzichtelijk gemaakt wat het proces is van postverwerking vanuit de reis van het document binnen de Belastingdienst. Dit is voornamelijk in kaart gebracht op basis van brononderzoek en interviews;
2. **Klachtdossiers**: Specifieke bevindingen over de vermiste documenten in de 24 onderzochte klachtdossiers, de bevindingen zijn in kaart gebracht door te kwantificeren waar in het proces de documenten vermist zijn geraakt;
3. **Transparantie proces**: Vanuit de interne processen en de onderzochte klachtdossiers zijn bevindingen opgesteld over de transparantie naar de burger. Hierin gaat het over het inzicht dat de burger heeft over de status van de opgestuurde stukken.



Het aanleveren van bewijsstukken door een burger kan op verschillende manieren

De burger kan op verschillende manieren zijn bewijsstukken opsturen naar Toeslagen. Bij de uitvraag vanuit Toeslagen voor bewijs is een retourenveloppe meegestuurd met een antwoordnummer (met een code voor opvolging). Indien de burger deze retourenveloppe gebruikt of een aanvraag/wijzigingsformulier, spreken we van gestructureerde aangeleverde post. Indien een burger reageert op een schrijven van de Belastingdienst zonder retourenveloppe, dan spreken we van ongestructureerde aangeleverde post.

De burger heeft meerdere manieren om zijn (on)gestructureerde poststukken op te sturen, namelijk:

Toeslagen behandelaar	De burger stuurt een e-mail naar een behandelaar
	De burger geeft de stukken tijdens een gesprek op kantoor aan een behandelaar
Lokaal Belasting kantoor	De burger stuurt post naar een lokaal kantoor
	De burger geeft de stukken af bij de balie op een lokaal kantoor
	De burger heeft post gestuurd of afgegeven op een lokaal kantoor gericht aan een persoon (post op naam)
(CFD/CAP) Heerlen	De burger stuurt post via de retourenveloppe naar Heerlen (gestructureerde post)
	De burger stuurt post naar de Toeslagen Postbus in Heerlen (postbus 4510)
	De burger stuurt post naar één van de andere postbussen in Heerlen (bijvoorbeeld; postbus 100 LIC)

Bevindingen

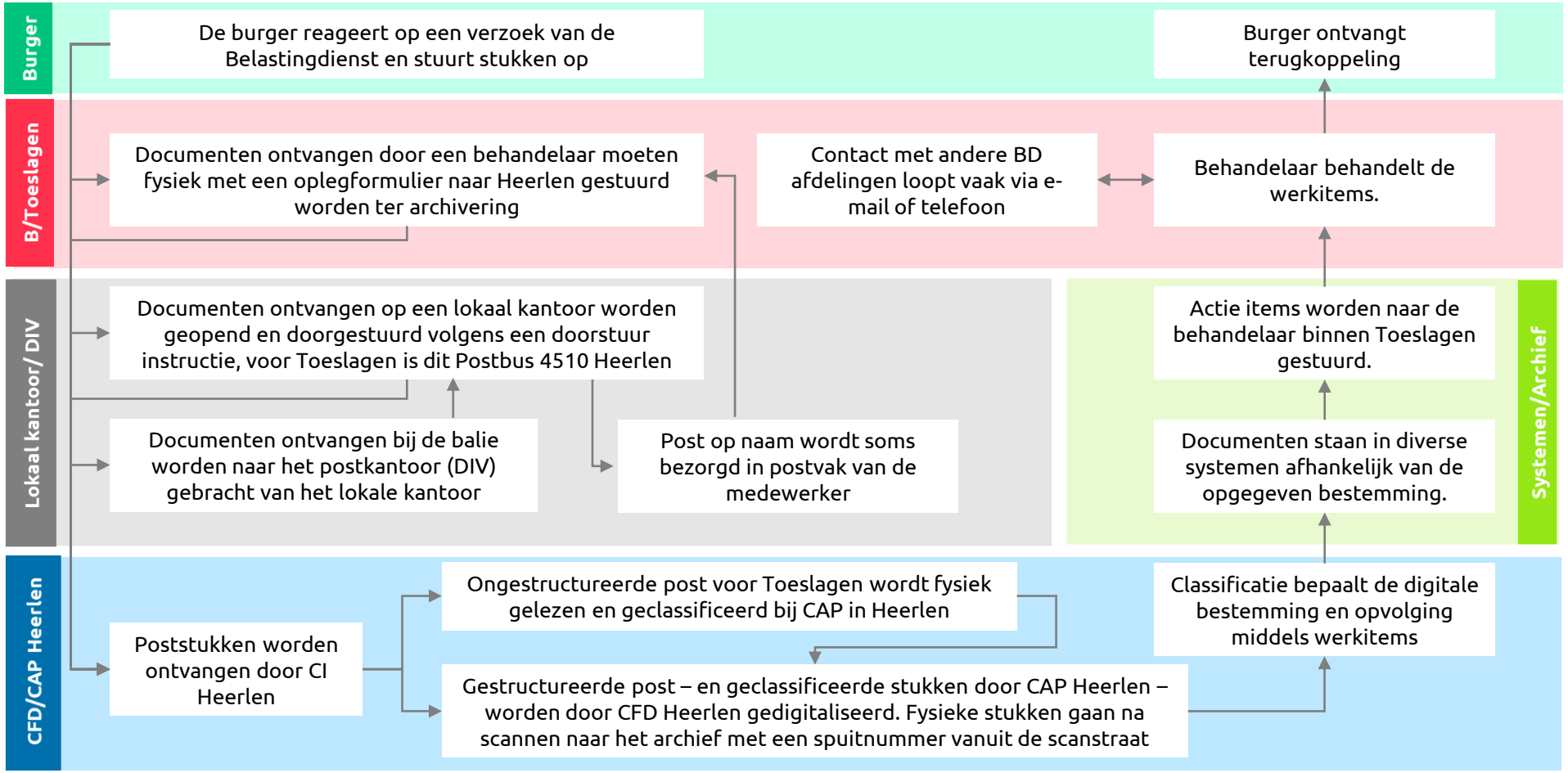
- Er zijn 8 verschillende manieren om poststukken aan te leveren bij de Belastingdienst, slechts 1 daarvan noemen wij gestructureerde post. Het risico is dat de opgestelde instructies voor de verwerking van poststukken niet op alle locaties op dezelfde manier worden opgevolgd
- Er is een aanleverroute voor gestructureerde post en deze gaat rechtstreeks naar CFD Heerlen

Het standaard proces (versimpelde weergave) voor de afhandeling van fysieke documenten

Belastingdienst

1. Proces & Organisatie
2. Klachtdossiers
3. Transparantie proces

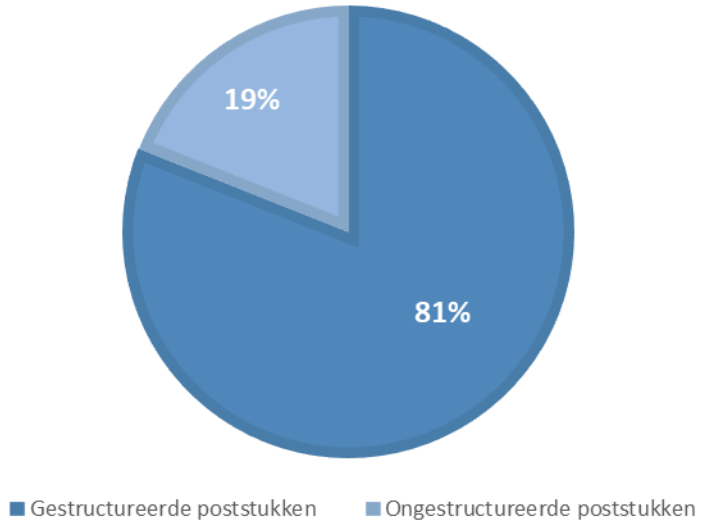
Ongeacht hoe een burger stukken aanlevert, worden deze (via diverse tussenstappen) verwerkt en gedigitaliseerd in Heerlen. De classificatie in Heerlen bepaalt via werkitems hoe de opvolging door behandelaren plaatsvindt. Na afronding van werkitems ontvangt de burger een terugkoppeling. Gedetailleerde proces beschrijvingen zijn te vinden in de bijlagen 3 en 4, deze proces beschrijvingen zijn gevalideerd met de betrokken afdelingen.



Van de gescande poststukken voor Toeslagen is 19% ongestructureerd

Bij Toeslagen komen over de jaren 2016-2019 gemiddeld per jaar 600.000 verwerkte poststukken in het digitale archief. In 2019 was 19% van deze documenten ongestructureerde post, dit betekent dat de burger een poststuk heeft opgestuurd naar postbus 4510 of 4550, of dat het poststuk is doorgestuurd door een Belastingdienst medeweker naar een van deze postbussen. Ongestructureerde poststukken worden door CAP Heerlen gelezen, geclassificeerd en soms behandelt. Gestructureerde poststukken zijn de reacties van burgers via de antwoordenveloppe, Toeslagen aanvraag of wijzigingsformulieren of (onbestelbaar) retour documenten.

Verdeling aangeleverde poststukken in Heerlen voor Toeslagen in 2019



Vanuit het proces voor het ontvangen en verwerken van fysieke stukken zijn er 9 hoofdbevindingen met risico's omschreven (I/II)

1. **Veel personen (3 tot 15) raken ongestructureerde stukken aan vóórdat deze gedigitaliseerd zijn.** Hoe meer personen aan een poststuk zitten hoe langer de doorlooptijd en hoe groter de kans op fouten. *Bijvoorbeeld: een burger biedt zijn poststuk aan op een lokaal kantoor in Den Haag. Kantoor Den Haag stuurt deze naar Utrecht (per abuis – omdat hier afdeling Toeslagen is gehuisvest). Vervolgens stuurt kantoor Utrecht het stuk naar CI Heerlen. CI Heerlen stuurt het stuk naar CAP Heerlen. Daar leest en classificeert iemand het stuk, een specialist binnen CAP Heerlen helpt met de classificatie. Het poststuk gaat terug naar CFD Heerlen voor de scanstraat. Voorbeelden van zwervende poststukken zijn te vinden in bijlage 7.*

2. **Post voor Toeslagen op naam (ter attentie van een individu) wordt soms geopend en soms ongeopend bezorgd in het postvak van de individuele medewerker** *(ook als deze langdurig afwezig is door bijvoorbeeld verlof of ziekte).*

3. **Beroepen dossiers worden zonder digitalisering fysiek doorgestuurd naar afdeling Beroepen in Utrecht.** Hierdoor zijn na de behandeling van een beroep documenten alleen digitaal beschikbaar wanneer de behandelaar zorg draagt voor digitalisering na de afhandeling van een beroep. Indien poststukken verdwijnen tijdens de behandeling zijn géén kopieën digitaal beschikbaar.

4. **Het juist classificeren van poststukken is bepalend voor de digitale bestemming van het document en juiste opvolging.** Voor iedere aparte actie in een brief dient een apart oplegformulier te worden gemaakt door CAP Heerlen. Deze classificatie gebeurt vóórdat documenten digitaal beschikbaar zijn. Indien er geen juiste classificatie of doorstuurcode is meegegeven is het bewijsstuk en de bijbehorende actie niet zichtbaar voor de behandelaar van Toeslagen. *Bijvoorbeeld: een burger schrijft een bezwaar en een verzoek tot uitstel betaling. Deze dienen twee oplegformulieren te krijgen en naar twee aparte afdelingen te worden gestuurd, namelijk Toeslagen en LIC.*

Vanuit het proces voor het ontvangen en verwerken van fysieke stukken zijn er 9 hoofdbevindingen met risico's omschreven (II/II)



5. Er is maar één manier voor het aanleveren van gestructureerde post (via antwoordenveloppe met barcode). In alle andere gevallen moeten berichten uiteindelijk fysiek met oplegformulier worden aangeboden bij CI Heerlen voor digitalisering en archivering. Dus ook documenten die per email bij een behandelaar worden aangeleverd, worden uitgeprint en naar CI Heerlen gestuurd voor digitalisering. Gevolg is een langere doorlooptijd voor digitalisering en iedere stap in het proces heeft een risico op fouten.



6. Binnen de Belastingdienst is géén procesplaat van de gehele reis van het poststuk. Binnen de afdelingen zijn werkinstructies en procesplaten over de afhandeling van poststukken beschikbaar. Hierdoor zijn instructies niet afgestemd op het doel van het totale proces maar alleen op de specifieke afdeling.



7. Zonder digitale kopie kan het fysieke bewijsstuk niet worden opgevraagd bij Doc-Direkt. Door het 'spuitnummer' wat gegeven wordt in de scanstraat aan de digitale kopie kan het origineel worden opgevraagd, indien het spuitnummer niet bekend is kan het fysieke bewijsstuk niet teruggevonden worden.



8. Binnen de betrokken afdelingen zijn diverse verbetertrajecten in ontwikkeling (zoals een uploadfunctie voor burgers bij UHT). Doorgaans is voor deze verbetertrajecten geen of beperkte afstemming met de andere afdelingen. Door gebrekkige afstemming vergroot het risico op het verdwaald raken van bewijsstukken in (nieuwe) werkwijzen.



9. Voor het proces is géén systemische leercirkel tussen de afdelingen betrokken bij de postverwerking, waarbij continue verbetering geborgd is. Bij het ontbreken van een leercirkel is er geen continue proces voor het verbeteren van de postverwerking, hiermee kunnen onjuistheden blijven voortbestaan.

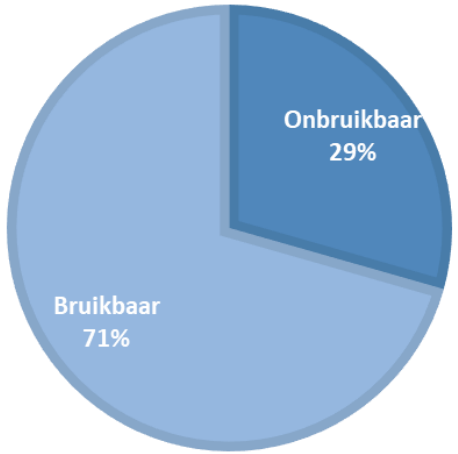
Van de 34 onderzochte dossiers blijken 10 (29%) niet over zoekgeraakte stukken te gaan

Zoals in hoofdstuk 3 (Aanpak) kort omschreven is geconstateerd dat in 29% van de dossiers het niet ging om zoekgeraakte stukken. Deze10 klachtendossiers zijn geclassificeerd als onbruikbaar voor dit onderzoek. Naar aanleiding van het percentage onbruikbare dossiers zijn 9 extra klachtdossiers opgevraagd, waardoor een totaal van 34 klachtdossiers onderzocht zijn. In de 24 bruikbare klachtdossiers zijn 38 referenties gevonden naar zoekgeraakte bewijsstukken.

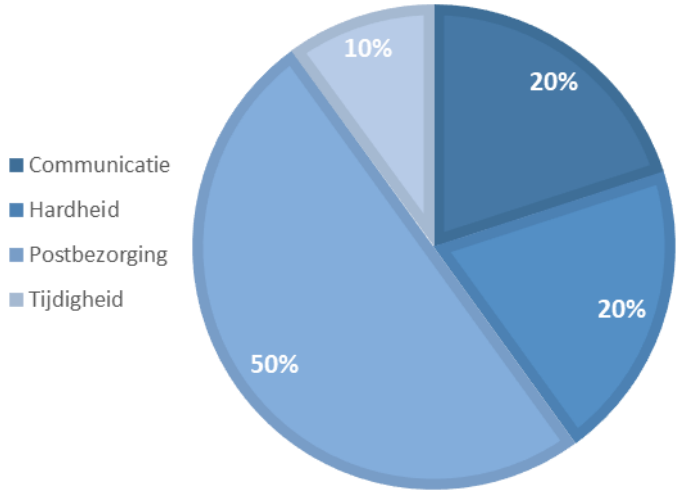
De 10 onbruikbare klachtdossiers hadden betrekking op andere klacht onderwerpen, anders dan de specificatie 'zoekgeraakte stukken', namelijk:

- Communicatie - een klacht over de manier van communiceren van de Belastingdienst;
- Hardheid - een klacht over buitenproportioneel hard handelen van de Belastingdienst;
- Postbezorging - een klacht over de bezorging van de post;
- Tijdigheid - een klacht over niet tijdig reageren van Belastingdienst op een verzoek.

Bruikbaarheid klachtdossiers voor het onderzoek (#34)



Klachtlabel van de onbruikere dossiers voor het onderzoek (#10)



Bevindingen

- Van de 34 onderzochte dossiers blijken 10 (29%) onjuist geclassificeerd te zijn. Van de 249 klachten met als classificatie "verloren stukken" heeft dus naar verwachting een significant deel betrekking op een andere klacht oorzaak
- Binnen andere klacht labels kunnen klachten ook (deels) betrekking hebben op zoekgeraakte stukken, dit zijn bijvoorbeeld kwaliteit of tijdigheid. Dit is niet onderzocht
- Juiste classificatie van klachten is van belang om een correct inzicht te geven over de werkelijke situatie en het inrichten van een leercirkel vanuit de klachten

Manieren waarop stukken vermist zijn geraakt, zijn opgedeeld in vijf categorieën

De 24 bruikbare klachtdossiers zijn onderzocht om vast te stellen waar in het proces een document is vermist. In sommige langlopende klachtdossiers is meerdere keren sprake geweest van vermiste documenten. In totaal zijn 38 referenties (unieke gevallen) gevonden van vermiste stukken binnen de 24 klachtdossiers.

Uit het onderzoek zijn vijf subcategorieën van verloren stukken naar voren gekomen. Hierbij is wat in de dossiers staat voor waarheid aangenomen. Wanneer een burger aangeeft bepaalde documenten te hebben opgestuurd, dan is dit zo.

1. Niet aangekomen

- Fysieke (bewijs)stukken die nooit bij Belastingdienst / Toeslagen zijn aangekomen

2. Niet gedigitaliseerd

- Fysieke (bewijs)stukken die wel bij Belastingdienst / Toeslagen zijn aangekomen (bijvoorbeeld afgegeven op een regiokantoor) maar die niet zijn gedigitaliseerd en waarvoor dus ook geen werkitem voor actie is aangemaakt

3. Niet in het juiste systeem

- Fysieke (bewijs)stukken die bij de Belastingdienst zijn aangekomen én zijn gedigitaliseerd, maar zijn opgeslagen in een systeem buiten Toeslagen (en hiermee voor medewerkers van Toeslagen “onvindbaar” omdat ze geen autorisaties hebben buiten Toeslagen)

Herleidbaar in de digitale systemen

Niet herleidbaar in de digitale systemen

4. Niet volledig opgevolgd

- Fysieke (bewijs)stukken die bij de Belastingdienst zijn aangekomen én zijn gedigitaliseerd, maar niet alle verzoeken vanuit de burger zijn geclassificeerd / hebben een werkitem gekregen voor opvolging. Wanneer een burger navraag doet op een niet geclassificeerde vraag, dan zijn de stukken hiervoor “onvindbaar”

5. Niet vindbaar

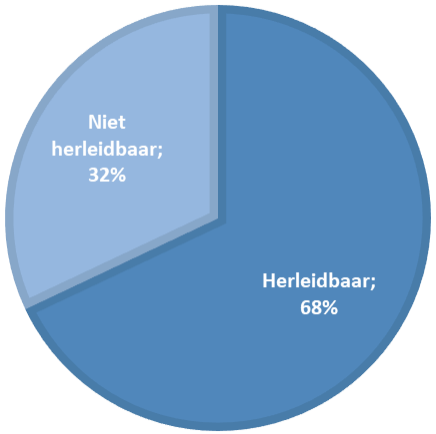
- Fysieke (bewijs)stukken die bij de Belastingdienst zijn aangekomen, gedigitaliseerd én (volgens het registratiesysteem) waarvan een werkitem is aangemaakt. Echter, na verloop van tijd zijn documenten niet meer vindbaar in het digitale archief

Vanuit de dossier referenties is gebleken dat 68% van de stukken herleidbaar is

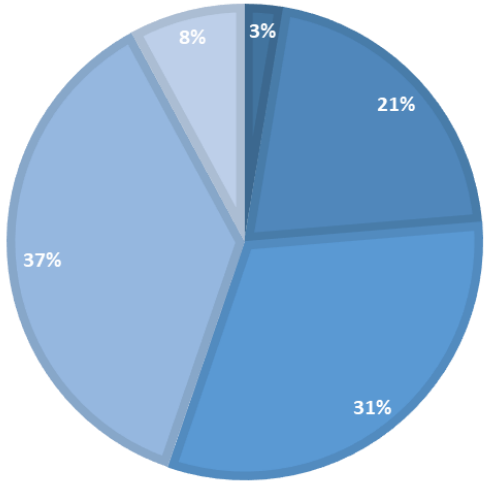
In het onderzoek zijn de volgende voorbeelden gevonden voor de classificaties:

- **1. Niet aangekomen:** *Burger heeft een brief gestuurd vanuit het buitenland naar Postbus 4510*
- **2. Niet gedigitaliseerd:** *Burger heeft een e-mail gestuurd naar een behandelaar met bewijsstukken. Deze stukken zijn door de behandelaar niet ter archivering aangeboden.*
- **3. Niet in het juiste systeem:** *Burger gebruikt postbus 100 (Landelijk Incasso Centrum) en de post is doorgestuurd naar LIC in mei 2015, LIC stuurt het terug naar Toeslagen in november 2015.*
- **4. Niet juist opgevolgd (1):** *Burger geeft aan dat hij een herzieningsverzoek heeft ingediend en gesproken heeft met een medewerker. In de systemen is geen herzieningsverzoek vindbaar. Hier bleek het herzieningsverzoek in het klachtformulier te staan en de burger heeft contact gehad over de klacht.*
- **4. Niet juist opgevolgd (2):** *Burger geeft aan het bezwaarschrift van 2012 en 2013 in één enveloppe te hebben gedaan. Alleen voor het jaar 2012 is een werkitem gemaakt.*
- **5. Niet vindbaar:** *Tijdens een kwaliteitscontrole is geconstateerd dat de stukken onder een ander BSN nummer zijn gescand.*

Herleidbaarheid klachtdossier referenties (#38)



Categorieën klachtdossiers referenties (#38)



Bevindingen

Van verloren gewaande stukken is 68% digitaal vindbaar binnen de Belastingdienst:

- 31% van de documenten zijn niet in het juiste systeem terecht gekomen, waardoor ze niet toegankelijk waren voor behandelaar van Toeslagen
- 37% van de vermiste documenten dan wel verzoeken vanuit de burger, zijn niet omgezet naar een werkitem

Van verloren gewaande stukken is 32% niet digitaal vindbaar binnen de Belastingdienst:

- 21% Niet gedigitaliseerd (aangeleverd op een lokaal belastingkantoor 13% of per email 8%)
- 8% Niet aangekomen
- 3% Niet vindbaar*

**Tijdens het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat Toeslagen behandelaren bewijsstukken uit systemen kunnen verwijderen. Toeslagen behandelaren hebben hier geen autorisatie voor.*

Vanuit de subset van herleidbare dossier referenties is gebleken dat 69% over samengestelde berichten gaat

Uit het onderzoek is gebleken dat burgers meerdere verzoeken schrijven in één brief. Bijvoorbeeld:

- *Burger schrijft een bezwaar dat over de hoogte van de toeslag gaat en over het recht op toeslag. De Inspecteur geeft aan dat de jaaropgaven binnen zijn en de hoogte van het inkomen kan worden aangepast. De bezwaarschriften en bewijs van woonhistorie zijn niet ontvangen bij Toeslagen.*
- *Burger schrijft een bezwaar maar gezien de wettelijke termijn kon dit worden opgepakt als een herziening. Dit bezwaar is niet als herziening opgepakt omdat de medewerker uit het bezwaarteam aangaf dat het verzoek als bezwaar bekend stond en verder omdat er zoveel pagina's ingezonden waren dat het onduidelijk was. Dit illustreert dat niet iedere individuele medewerker aanpassingen in classificatie toepast.*
- *Burger schrijft een reactie op een vraag van de dienst, een bezwaar, een klacht en een verzoek tot herziening in één brief.*
- *Burger stuurt een pakket van 98 pagina's met een klacht, terugbelverzoek, bezwaar en een verzoek tot een betalingsregeling. Alleen de klacht is geregistreerd in het werkitem systeem.*

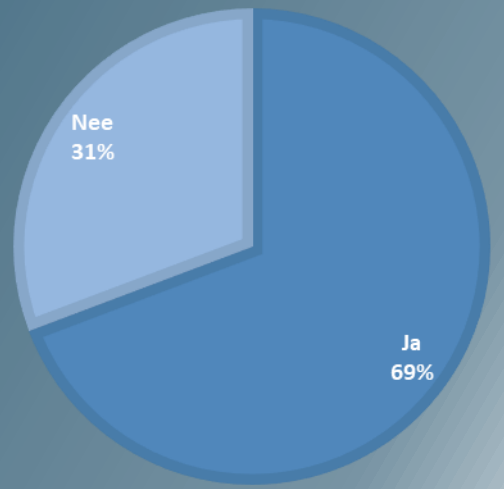
De werkwijze schrijft voor dat voor ieder verzoek in een brief een apart werkitem en/of doorstuurcode gemaakt dient te worden met een apart opleg formulier. Deze dienen vervolgens separaat via de scanstraat gedigitaliseerd te worden voor archivering. Indien niet alle verzoeken uit het betreffende poststuk worden gehaald, ontstaat er voor de verzoeken die niet geclassificeerd zijn geen werkitem in TVS voor Toeslagen behandelaren. Behandelaren kunnen zelf later wel werkitems toevoegen, of het stuk terugsturen voor herclassificering. Echter, dit is mede afhankelijk van de interpretatie en zorgvuldigheid van het individuele die hiermee gepaard gaan.

Belastingdienst

Bevindingen

- Van de documenten die niet correct in het juiste systeem terecht zijn gekomen of niet de juiste opvolging hebben gekregen, betrof 69% samengestelde berichten
- Het corrigeren van een classificatie fout hangt af van de individuele zorgvuldigheid van de behandelaren

Samengestelde berichten (#26)

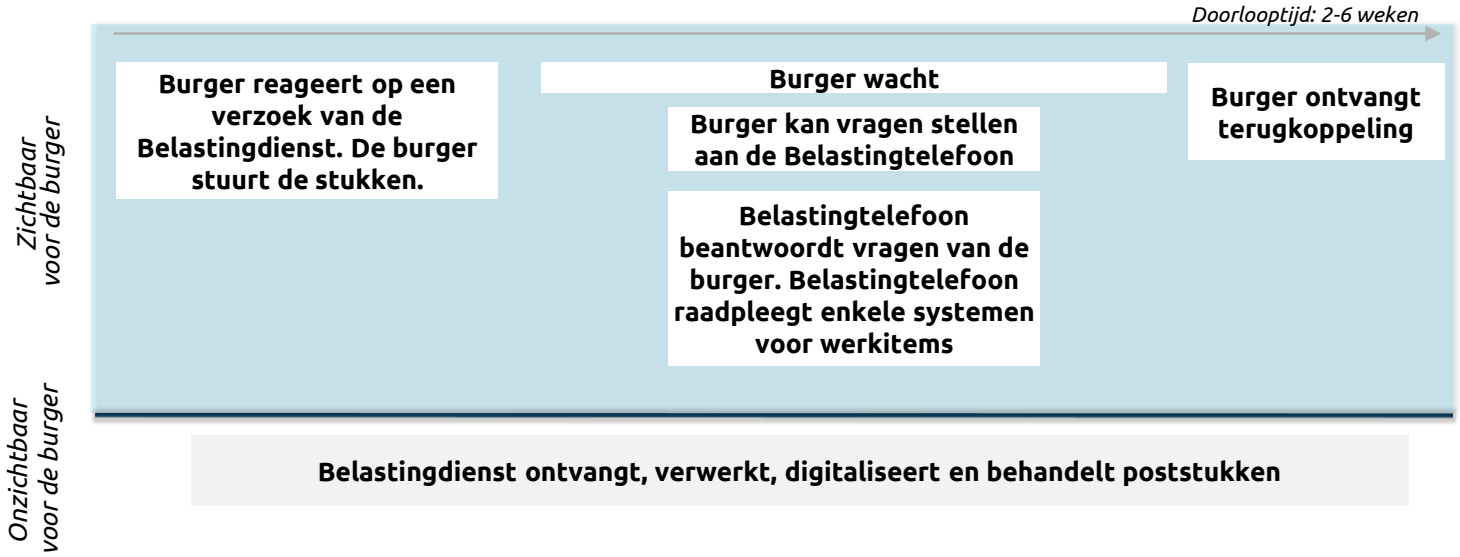


Vanuit de klachtdossiers en het proces komt naar voren dat er weinig transparantie is over de status van het poststuk naar de burger

Het proces voor het aanleveren van fysieke bewijsstukken begint bij de intentie van de burger. In het huidige proces kan de burger niet inzien wat de status is van zijn opgestuurde intentie. In de klachtdossiers en interviews zijn hierover referenties gevonden. Deze referenties bevatten onderwerpen als contact zoeken met de Belastingdienst over de status, maar ook geven burgers aan niet te begrijpen wat ontbreekt of wat zij exact moeten aanleveren, voorbeelden van referenties zijn:

- *'Ik heb nooit van de Belastingdienst gehoord of er iets ontbreekt'.*
- *'Ik heb nog niets vernomen van de Belastingdienst over alle bewijzen die ik onlangs heb gestuurd'.*
- *'Bij de Belastingtelefoon registratie is zichtbaar dat de burger meermaals heeft gebeld en dat er berichten zijn aangemaakt t.a.v. uitstel van betaling. Hierop is 1x gereageerd en uitleg gegeven. Bij de 2e x is het bericht dicht geboekt omdat de burger al uitleg zou hebben gehad'.*

Bij het in kaart brengen van de interactie met de burger en de onderliggende processen vanuit de Belastingdienst (een service blueprint, bijlage 6) komt naar voren dat er geen communicatie is over de postverwerking en/of behandeling status (Track & Trace). Burgers kunnen contact zoeken met de balie van het Belastingkantoor of de Belastingtelefoon.



Bevindingen

- In 2019 werd gemiddeld 81 keer per dag door burgers naar de Belastingtelefoon gebeld met de vraag of stukken zijn aangekomen en in behandeling zijn genomen voor Toeslagen (gemiddelde wachttijd 2019 circa 5-6 minuten)
- De informant van de Belastingtelefoon kan in een aantal systemen (zoals DAS, TVS) nakijken welke stukken zijn binnengekomen en hoe deze zijn geclassificeerd ("klacht, bezwaar, reactie"). Bij onjuiste of onvolledige classificatie kan de informant aangeven dat hij het stuk niet ziet en de burger vragen om de stukken opnieuw op te sturen. Dit kan ertoe leiden dat burgers alles wat zij als bewijs hebben, opsturen. Deze samengestelde brieven en pakketten bewijs zijn lastig te classificeren
- Voorbeeld: een burger stuurt één brief naar de Belastingdienst met een gevraagde ontbrekende jaaropgave voor toekenning van kinderopvangtoeslag. In dezelfde brief dient de burger een klacht in over de doorlooptijd van de aanvraag. Bij ontvangst (CAP Heerlen) is het document geclassificeerd als "klacht". Een maand later belt de burger om navraag te doen over de status voor toekenning kinderopvangtoeslag. De medewerker van de Belastingtelefoon ziet in het systeem alleen een geregistreerde klacht, geeft aan dat voor toekenning nog een jaaropgave ontbreekt die niet is ontvangen en vraagt de burger het ontbrekende stuk op te sturen
- Recent is gestart met meer proactief telefonisch contact met de burger om exact aan te geven wat nodig is voor afhandeling van hun verzoek

Samenvattend komen we tot de volgende hoofdbevindingen per categorie

Vanuit de analyses komen de volgende hoofdbevindingen met risico's per categorie naar voren, namelijk:

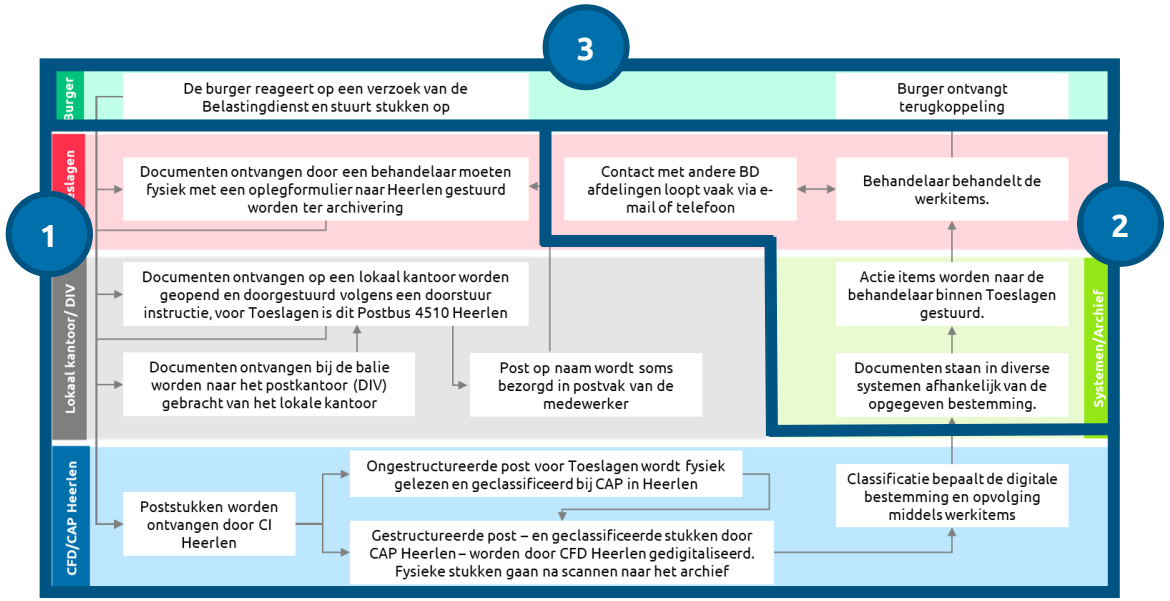
	Hoofdbevindingen	Risico
1 ***Proces & Organisatie***	• Er zijn meerdere manieren om ongestructureerde post aan te leveren bij de Belastingdienst • Veel personen (3 tot 15) raken poststukken aan vóórdat deze gedigitaliseerd worden • Het juist classificeren van poststukken is bepalend voor de digitale bestemming van het document en voor de juiste opvolging • Door het onderzoeksteam is een procesplaat van de gehele reis van het poststuk opgesteld, eerder was deze niet beschikbaar. Binnen de betrokken afdelingen bestaan er werkinstructies en procesplaten over de afhandeling van poststukken • De organisatie kent geen leercirkel over het gehele proces	• Des te meer personen en afdelingen betrokken zijn bij het proces voor postverwerking hoe groter het risico dat er wordt afgeweken van de werkinstructie en er fouten (kunnen) ontstaan • Indien fysieke poststukken niet de juiste classificatie en/of doorstuurcode meekrijgen zijn de acties of documenten niet zichtbaar voor Toeslagen • Het ontbreken van het bewustzijn van een afdeling over de positie in de gehele keten van het proces verlaagt het begrip van het doel waardoor fouten (kunnen) ontstaan • Door het ontbreken van een leercirkel kunnen fouten voortbestaan
2 ***Klachtdossiers***	• 29% van de klachtendossiers bevat géén referenties naar zoekgeraakte stukken maar hebben betrekking op een andere klacht oorzaak • 68% van de vermiste documenten is herleidbaar, deze herleidbare documenten staan niet in het juiste systeem (31%) of hebben geen en/of verkeerde classificatie meegekregen voor opvolging (37%) • De herleidbare documenten bestaan voor 69% uit samengestelde berichten • 32% van de vermiste documenten was niet herleidbaar, het grootste gedeelte hiervan is niet gedigitaliseerd (21%) maar wel aangekomen bij de Belastingdienst op een lokaal kantoor (13%) of via de e-mail naar een behandelaar (8%)	• Onjuiste classificatie van klachten geeft een incorrect inzicht over de werkelijke situatie en de opvolging vanuit de klachten naar een leercirkel • Indien er geen zicht is op documenten en werkitems in andere systemen kan een document niet worden behandelt door Toeslagen • Indien werkitems niet worden geclassificeerd zijn de initiële verzoeken niet in zicht voor behandeling door de behandelaren • Manuele handelingen voor correcte archivering van ontvangen bewijsstukken door behandelaren vergroten het belang van de zorgvuldigheid en dus de kans dat dit niet juist is opgevolgd
3 ***Transparantie proces***	• In 2019 is gemiddeld 81x per dag gebeld met de Belastingtelefoon over de status van ingestuurde poststukken • Tijdens het ontvangen, verwerken en digitaliseren van poststukken is er geen inzicht voor de burger wat de status is van de ingestuurde stukken	• Het ontbreken van transparantie vermindert de tevredenheid van burgers. Indien zij de instructie van de Belastingtelefoon krijgen om opnieuw stukken in te sturen kan dit leiden tot het opsturen van 'alles' wat de burger heeft. Deze brieven en pakketten aan bewijs zijn lastig te classificeren

05 Aanbevelingen

Aanbevelingen hebben betrekking op drie categorieën

Op basis van de onderzoeksbevindingen volgen adviezen verdeeld over drie categorieën. In eerste instantie zijn per categorie hoofdaanbevelingen met een verwacht resultaat uiteengezet. Deze adviezen zijn aangevuld met concrete aanbevelingen langs verschillende tijdslijnen. De primaire focus ligt op de aanbevelingen om (langs verschillende tijdslijnen) toe te werken naar een sluitend proces rondom de interne organisatie van fysieke stukken.

De aanbevelingen zijn gericht op het wegnemen van de risico's in drie categorieën:



1. **Van fysiek ontvangst tot digitaal werkitem:** aanpakken van het risico van een beperkt bewustzijn van het gehele proces en de foutmarges die over het volledige proces ontstaan;

2. **Van werkitem tot afhandeling:** verminderen van het risico dat digitale documenten en werkitems tussen afdelingen van Toeslagen en de Belastingdienst onzichtbaar zijn;

3. **Transparantie proces (richting de burger):** reduceren van het risico dat burgers alles opnieuw opsturen omdat voor de burger onbekend is wat er met stukken is gebeurt.

Hoofdaanbevelingen zijn onderverdeeld in de volgorde van de procesplaat om de risico's uit de bevindingen te reduceren

Het proces van het aanleveren van bewijsstukken door burgers is een kritiek proces voor correcte dossiervorming bij Toeslagen, daarnaast is het ook een interactie moment met de burger en heeft dit proces, naast de inhoudelijke behandeling, invloed op de burger tevredenheid. Op basis van de (hoofd)bevindingen komen we tot de volgende (hoofd)aanbevelingen en mogelijk (opvolgende) resultaten.

	Hoofdaanbeveling	Resultaat
1 ***Van ontvangst fysiek stuk tot digitaal werkitem***	Reduceer het aantal handen dat aan een poststuk zit door het proces te heroverwegen d.m.v. proces optimalisatie en het opschalen van de digitalisering. Daarnaast kan er op korte termijn gestart worden met het vergroten van het bewustzijn van het gehele proces over de afdelingen heen, zodat er een beter inzicht bestaat over de functie en de bedoeling van de afdeling in het grotere geheel	• Minder handen aan een poststuk zal de snelheid van verwerking van de poststukken verbeteren • Een continue verbetering van het proces van de postverwerking • Door middel van digitalisering en een beter bewustzijn kan de foutmarge bij classificeren worden gereduceerd
2 ***Van werkitem tot afhandeling***	Implementeer en operationaliseer afdeling overstijgende samenwerking tussen Toeslagen en Belastingen voor het verbeteren van de interne afstemming in de behandeling van dossiers. Het verbeteren van de werkafspraken en de afstemming van onderliggende systemen tussen de betrokken afdelingen verhoogt nauwkeurigheid en eigenaarschap	• Vergroten van het eigenaarschap over ingezonden stukken waarbij meerdere afdelingen betrokken zijn waardoor de nauwkeurigheid van de opvolging verbetert • Verhogen afhandeling complexe dossiers door een toegewijd team voor UHT dat zich specifiek richt op het verzamelen van informatie uit meerdere systemen van Toeslagen en de Belastingdienst
3 ***Transparantie proces (richting de burger)***	Analyseer de reacties van de burger met als doel de communicatie naar de burger toe te vereenvoudigen. Realiseer mogelijkheden waardoor burgers zelf inzicht krijgen in de status van de ingezonden stukken, inzicht krijgen in het eigen dossier en zelf stukken kunnen uploaden	• Heldere communicatie vanuit de Belastingdienst naar de burger vermindert het aantal samengestelde brieven en poststukken die opnieuw gestuurd worden • Transparantie over de status van ingezonden stukken vermindert het aantal gesprekken bij de Belastingtelefoon • Een duidelijk inzicht in het dossier en de status van ingezonden stukken voor de burger leidt tot betere burgertevredenheid

Concrete aanbevelingen zijn onderverdeeld naar resultaat op korte, middellange en lange termijn

De volgende aanbevelingen volgen rechtstreeks uit dit onderzoek. Hierbij is niet gekeken naar samenhang met andere ontwikkelingen binnen de Belastingdienst. Ieder van de aanbevelingen dient dan ook op zichzelf uitgewerkt te worden, voor dat deze gerealiseerd kan worden. Enkele initiatieven (zoals een uploadfunctie voor burgers) zijn al in gang gezet. Voor aanbevelingen op de lange termijn is gekeken naar een recent internationaal onderzoek binnen Belastingdiensten*.

	Korte termijn**	Middellange termijn	Lange termijn
1 ***Van ontvangst fysiek stuk tot digitaal werkitem***	• Creëren van inzicht voor medewerkers over de hele keten: benadrukken van het belang van zorgvuldige en juiste classificatie van (samengestelde) stukken, inventariseer ook wat nodig is om het classificeren te verbeteren • Reduceer het aantal personen dat het poststuk aanraakt voorafgaand aan digitalisering • Stel heldere instructies op over omgang met post op naam en email, en de archivering van deze stukken. Inventariseer met de behandelaren wat nodig is om correcte archivering te borgen • Digitaliseer de fysieke stukken voor de afdeling Beroepen alvorens deze fysiek naar deze afdeling te sturen • Realiseren van een leercirkel voor continue verbetering van classificatie van werkitems (bijvoorbeeld terugkoppeling van onjuiste classificatie)	• Realiseren van automatische classificatie van ongestructureerde poststukken, waarbij op basis van herkenning van meerdere intenties ook meerdere werkitems worden aangemaakt • Implementeer een digitale upload functie voor medewerkers om ontvangen bewijsstukken (per email) direct (digitaal) te archiveren • Verbeteren van de “end to end samenwerking” over verschillende afdelingen en ketens heen om optimalisaties te implementeren (om losse verbeterinitiatieven te voorkomen)	• Intelligent operating model met meer automatisering om de operationele snelheid en nauwkeurigheid te vergroten • Data en proces mining voor geautomatiseerde verwerking en classificeren van documenten in één CRM systeem. Waardoor de informatiehuishouding verbetert • Persoonlijke, geautomatiseerde en heldere digitale interactie met de burger door de inzet van o.a. chatbots en spraak assisitentie
2 ***Van werkitem tot afhandeling***	• UHT ondersteunen met het compleet maken van een dossier door het verzamelen van binnengekomen poststukken (ook stukken die niet in het juiste systeem staan) en opstellen van een bijbehorende tijdslijn • Realiseer eigenaarschap over de samengestelde berichten, zodat er zorg is voor een complete afhandeling • Implementeer een leercirkel zodat fouten niet kunnen blijven voortbestaan • Realiseer juiste classificatie van binnengekomen klachten, zodat de inzichten vanuit de klachten de leercirkel kunnen ondersteunen	• Realiseer het vastleggen van de communicatie tussen afdelingen (bijvoorbeeld telefoon / email) ondersteund met bestaande systemen • Implementeer een signaalfunctie en ‘audit trail’ over afdelingen heen, zodat behandelaren een beter inzicht hebben voor de complete afhandeling	
3 ***Transparantie proces (richting de burger)***	• Analyseer structureel reacties van burgers, zoals de samengestelde brieven en notities van de Belastingtelefoon, om zo te leren hoe de communicatie (brieven en beelden) naar burgers toe snel vereenvoudigd kan worden. • Stel de belastingtelefoon beter in staat om gericht inzicht te geven in de status van een ingezonden stuk / verzoek, inventariseer welke informatie noodzakelijk is	• Realiseren van een digitale upload functie voor burgers voor het reguliere proces • Creëren van inzicht voor burgers in de status van hun verzoek en het eigen dossier, bijvoorbeeld via de digitale omgeving van mijn toeslagen	

*Capgemini 2020

**Niet rekening houdend met de huidige initiatieven en prioriteiten

Bijlagen

1. Overzicht van eerdere onderzoeken en documenten die zijn gebruikt in dit specifieke onderzoek
2. Overzicht van gesproken medewerkers binnen de Belastingdienst om de werkwijze in kaart te brengen
3. Gedetailleerde procesflow voor het ontvangen en (digitaal) archiveren van fysieke stukken t.b.v. het B/T dossier
4. Gedetailleerde procesflow voor het ontvangen en archiveren van fysieke stukken in Heerlen t.b.v. het B/T dossier
5. Proces van de Belastingtelefoon voor het vragen naar ontvangst fysieke bewijsstukken voor Toeslagen vanuit de Burger
6. Service blueprint van het reguliere B/T proces voor het opsturen van bewijsstukken
7. Voorbeelden van poststukken die via kantoren worden doorgestuurd
8. Voorbeelden van poststukken die in eerste instantie naar LIC zijn gestuurd en later zijn aangeboden bij CAP Heerlen
9. Overzicht van afkortingen gebruikt in het eindrapport Onderzoek Verloren Stukken

Bijlage 1 – Overzicht van eerdere onderzoeken en documenten die zijn gebruikt in dit specifieke onderzoek

De volgende eerdere onderzoeken zijn met het onderzoeksteam gedeeld door het Crisisbureau van de Belastingdienst:

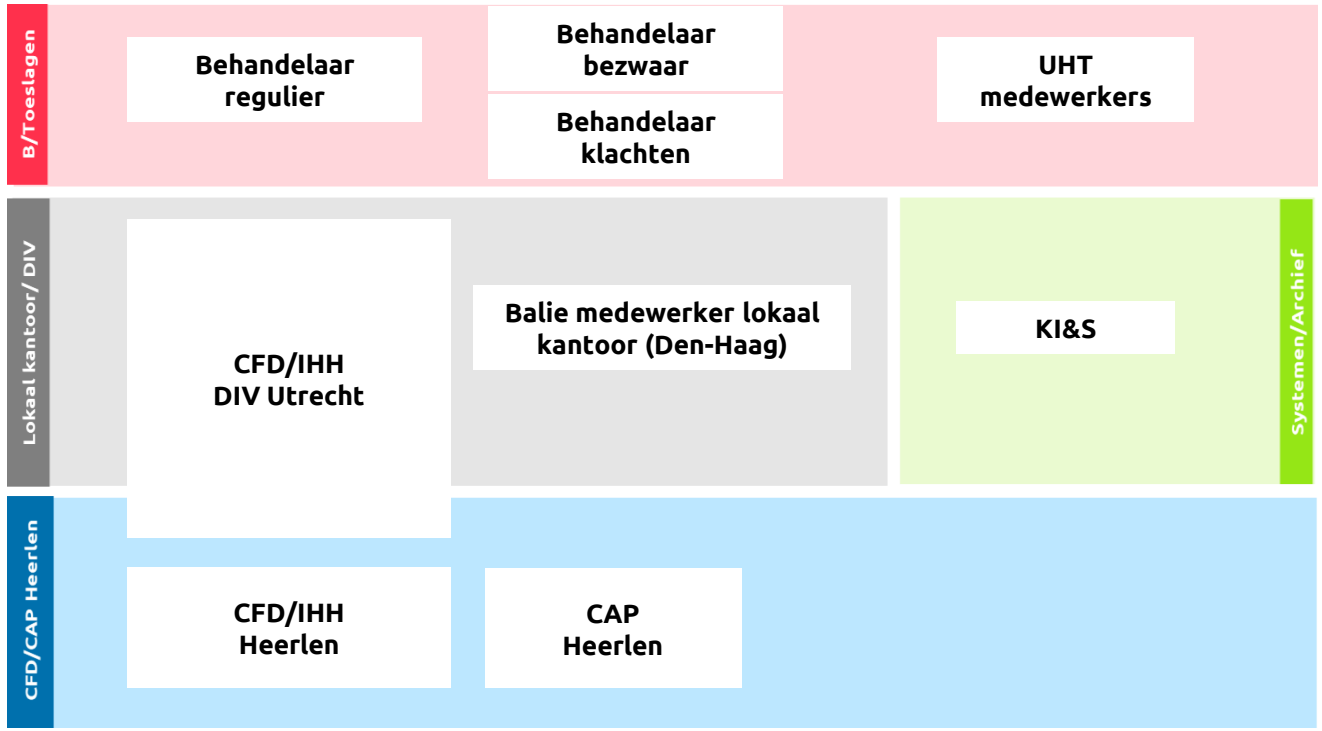
Eerder onderzoek	Door
Notitie Vooronderzoek naar vermeend verloren (dossier)stukken	Doc-Direkt en Toeslagen Crisisbureau
I-control (2016)	B/CFD Unit Informatiehuishouding (IHH)
EDP- Auditors (2018)	
Project Informatie beheer (2019)	
WOB *onderzoek verdwenen poststukken (2020)*	Ministerie van Financiën & SSO CFD

De volgende documenten zijn gedeeld met het onderzoeksteam door medewerkers van de dienst:

Ontvangen documenten	Door
Dossiervorming project en archivering v0.6	Informatiehuishouding (IHH)
OBT Toeslagen IST	Toeslagen / CAP
Deel 1 Theoretisch onderzoek (2019)	Toeslagen / UHT
Werkinstructies Toeslagen	CFD
Proces flows toeslagen	CFD
Lokale DIV processen	CFD
Klantvragen insturen stukken Toeslagen 2019 & 2020	KI&S
Memo onderzoek project informatie beheer	Toeslagen
Vermiste Dossiers Overzicht Pivot	Toeslagen / Klachten
OBT Screenshots	CAP Heerlen
Werkwijze kantoor Haaglanden	CFD / Haaglanden
OBT specificaties en process	Toeslagen / CAP Heerlen

Bijlage 2 - Overzicht van gesproken medewerkers binnen de Belastingdienst om de werkwijze in kaart te brengen

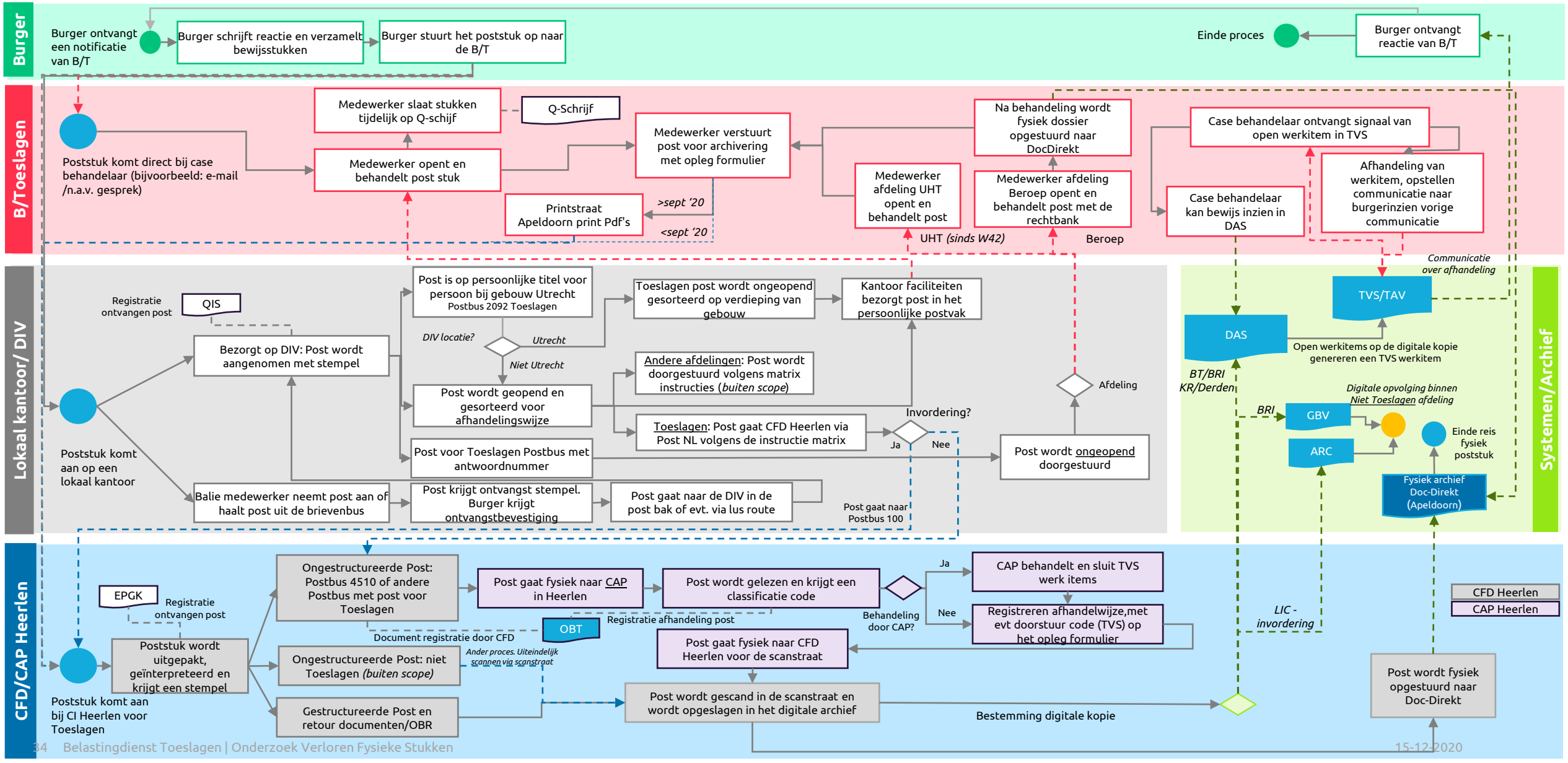
Inzichten end-to-end procesflow
- **BDO en Bedrijfsvoering Toeslagen**
- **SSO / CFD**
- **TSL Productieregie teams**
- **TSL Bedrijfsvoering team**



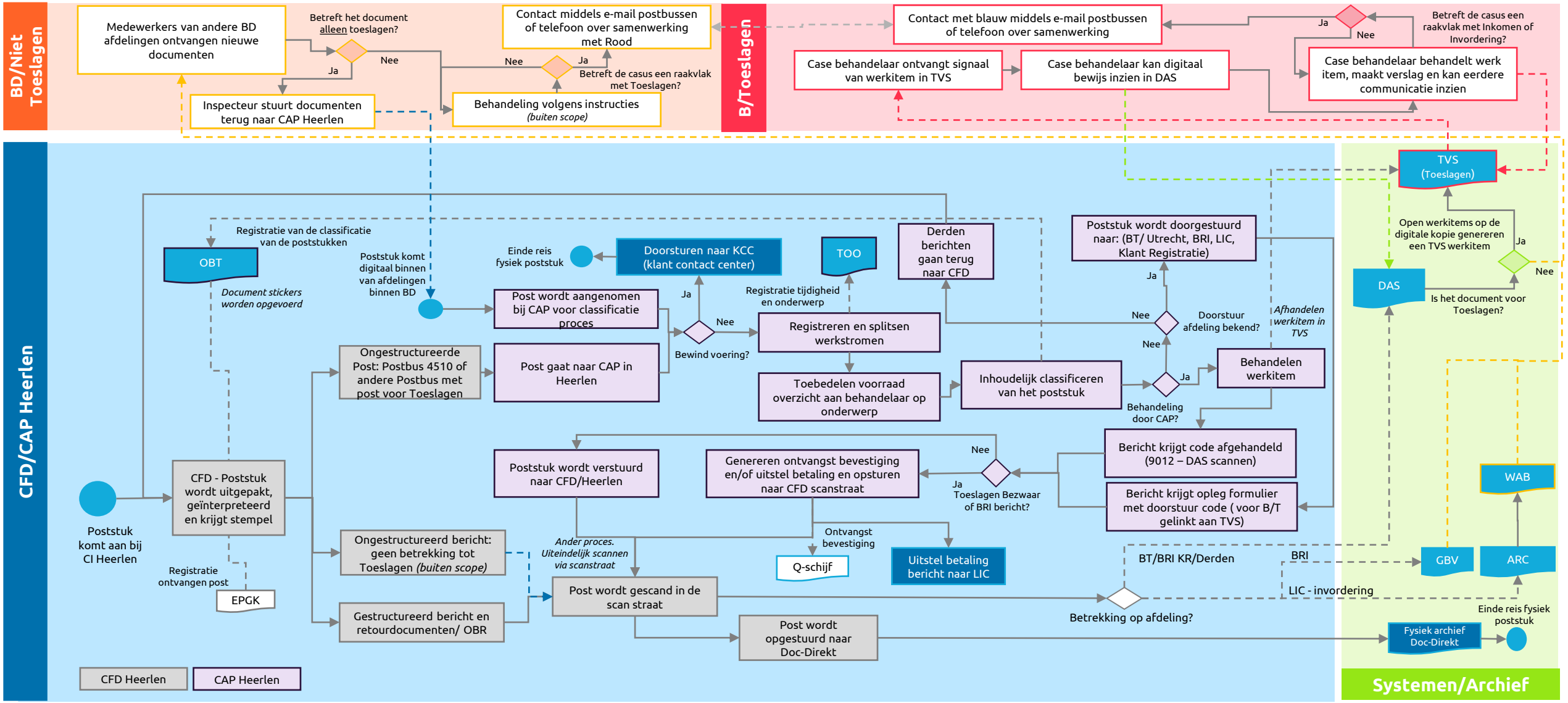
Beschrijving interviews

- In totaal zijn er 30 individuele medewerkers gesproken over de processen binnen de afdelingen
- Gesprekken hebben op 1 interview na telefonisch of digitaal plaatsgevonden
- Namen zijn bij het onderzoeksteam bekend, en kunnen met goedkeuring van betreffende worden gedeeld.

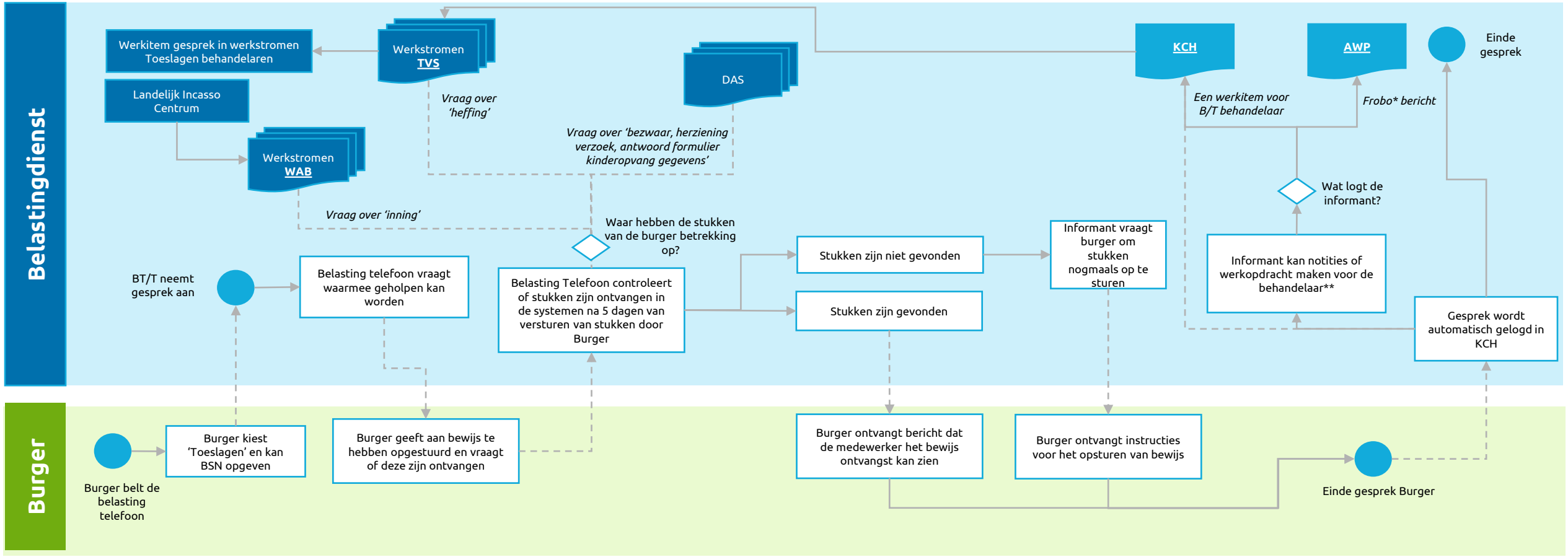
Bijlage 3 – Gedetailleerde procesflow voor het ontvangen en (digitaal) archiveren van fysieke stukken t.b.v. het B/T dossier



Bijlage 4 – Gedetailleerde procesflow voor het ontvangen en archiveren van fysieke stukken door CFD/CAP Heerlen

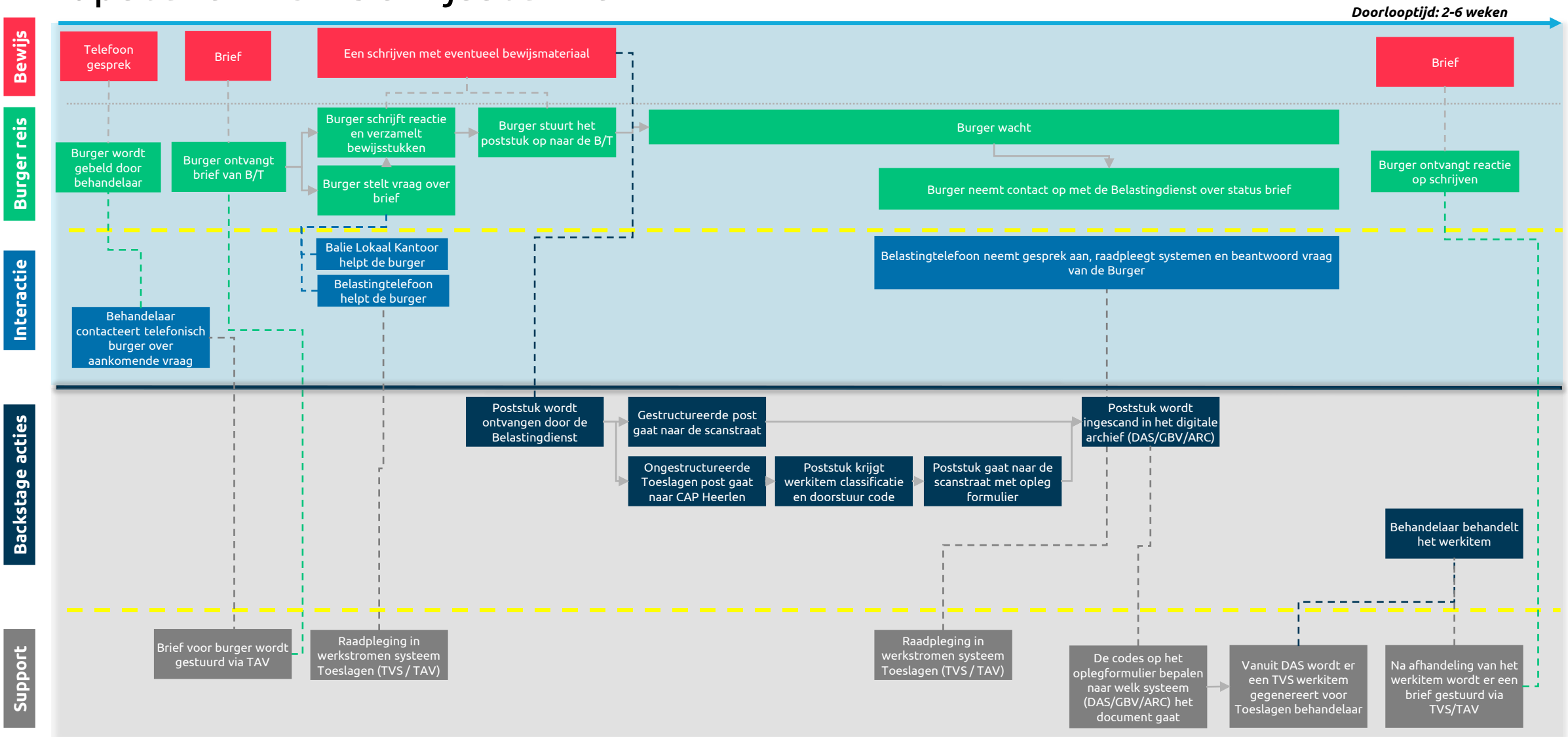


Bijlage 5 - Proces van de Belastingtelefoon voor het vragen naar ontvangst fysieke bewijsstukken voor Toeslagen vanuit de Burger



*Frobo = Front office back office
**Dit wordt vaak gedaan bij meerdere keren geen stukken zichtbaar

Bijlage 6 - Service blueprint van het reguliere B/T proces voor het opsturen van bewijsstukken

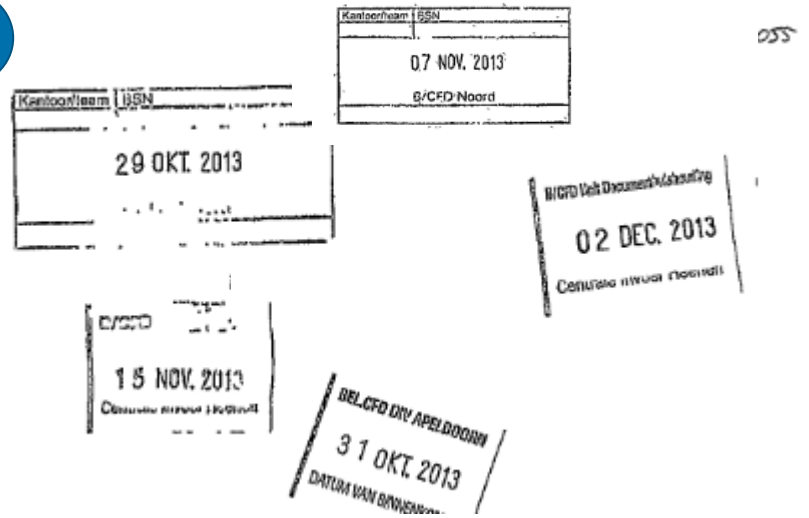


Zichtbaar voor burger

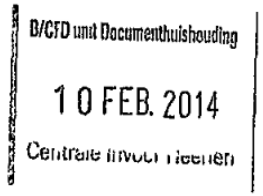
Onzichtbaar voor burger

Bijlage 7 – Voorbeelden van poststukken die via lokale kantoren worden doorgestuurd naar uiteindelijk CAP Heerlen

1.

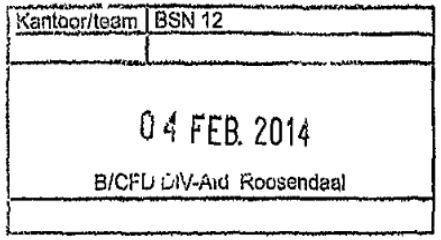


2.



Belastingdienst Breda
De Ontvanger der Belastingen
Postbus 90121
4800 RA Breda

datum: 25 januari 2014

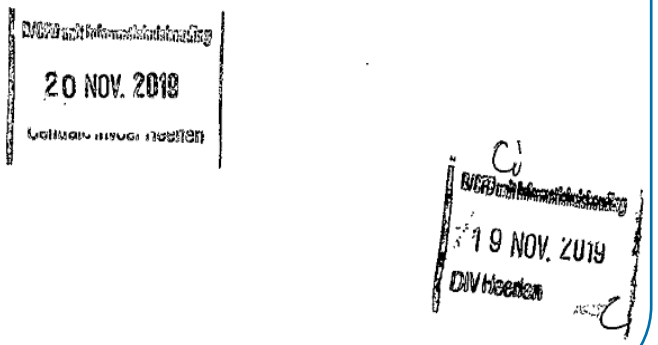


3.

Belastingdienst

Postbus 2508

6401 DA Heerlen



4.

Belastingdienst Kantoor Heerlen
Toeslagen Belastingsdienst
Postbus 4510
6401 JA Heerlen

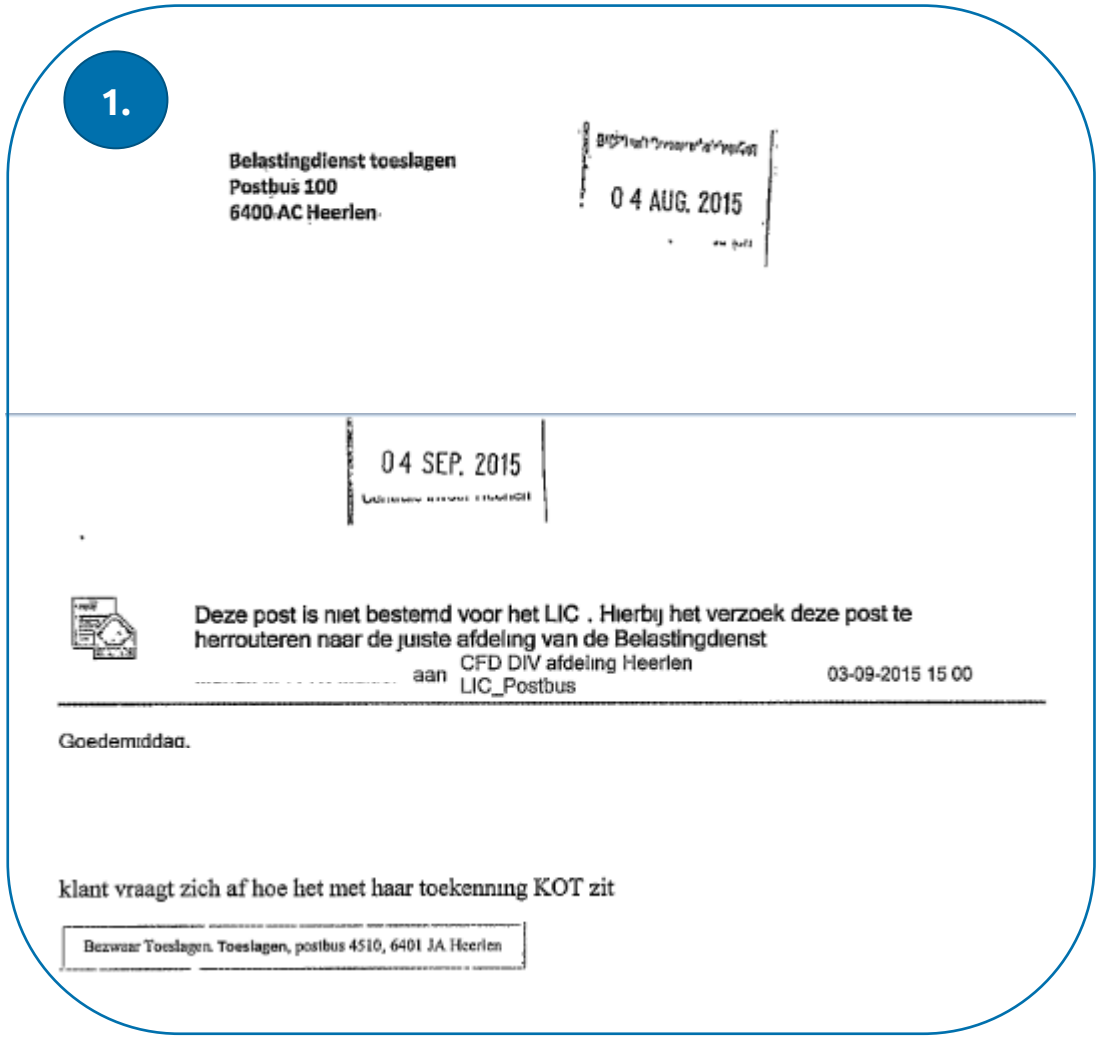


Donderdag 07-11-2013

Bijlage 8 – Voorbeelden van poststukken die in eerste instantie naar LIC zijn gestuurd en later zijn aangeboden bij CAP Heerlen

Belastingdienst

1.



Belastingdienst toeslagen
Postbus 100
6400 AC Heerlen

04 AUG. 2015

04 SEP. 2015

Deze post is niet bestemd voor het LIC . Hierbij het verzoek deze post te herrouteren naar de juiste afdeling van de Belastingdienst

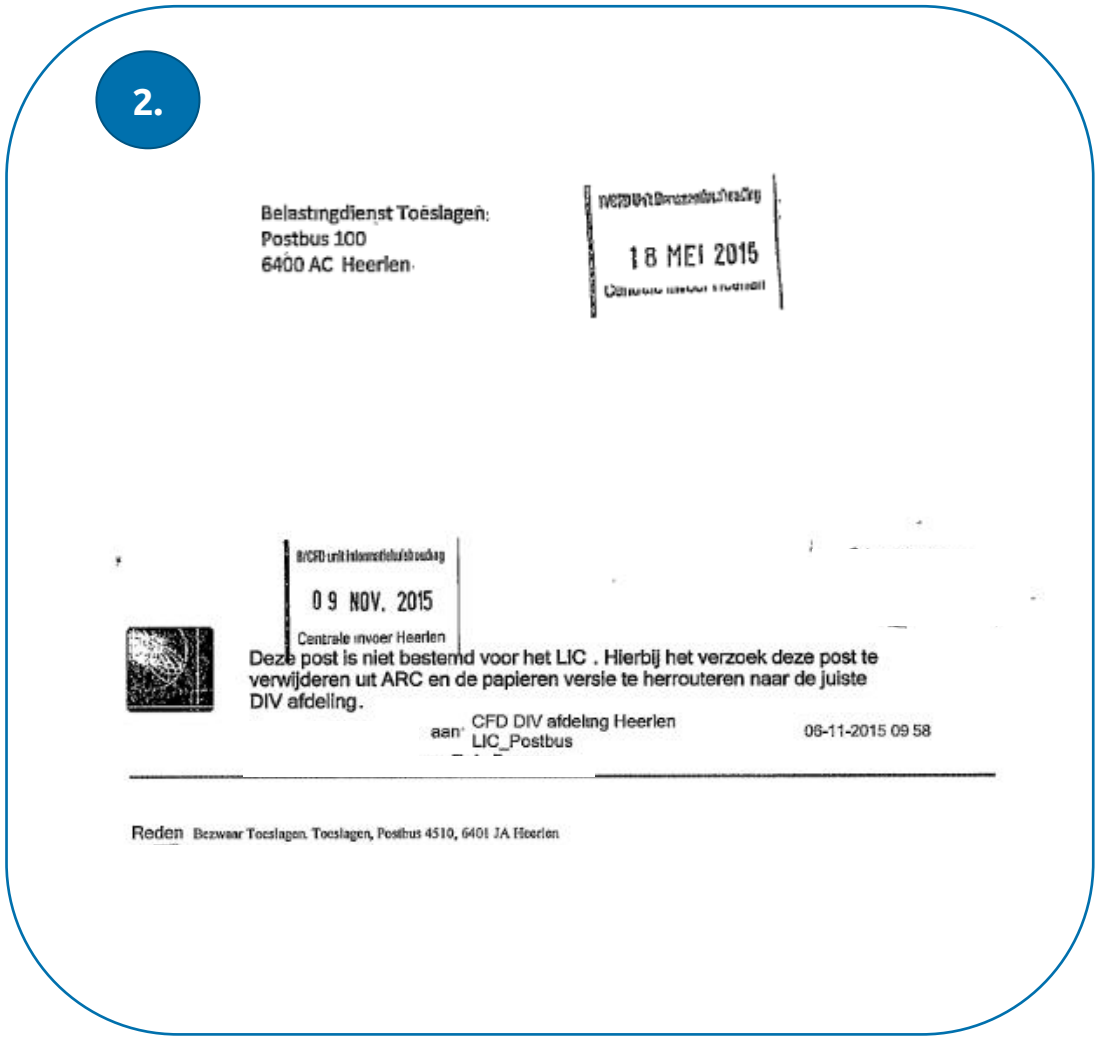
aan CFD DIV afdeling Heerlen LIC_Postbus 03-09-2015 15 00

Goedemiddag.

klant vraagt zich af hoe het met haar toekenning KOT zit

Bezwaar Toeslagen. Toeslagen, postbus 4510, 6401 JA Heerlen

2.



Belastingdienst Toeslagen
Postbus 100
6400 AC Heerlen

18 MEI 2015

09 NOV. 2015
Centrale invoer Heerlen

Deze post is niet bestemd voor het LIC . Hierbij het verzoek deze post te verwijderen uit ARC en de papieren versie te herrouteren naar de juiste DIV afdeling.

aan CFD DIV afdeling Heerlen LIC_Postbus 06-11-2015 09 58

Reden Bezwaar Toeslagen. Toeslagen, Postbus 4510, 6401 JA Heerlen

Bijlage 9 - Overzicht van afkortingen en begrippen gebruikt in het eindrapport Onderzoek Verloren Stukken

Afkortingen

- ARC = Digitaal archief o.a. voor LIC
- AWP = Frontoffice & Backoffice berichtensysteem Belastingtelefoon
- BD/T = Belastingdienst Toeslagen
- BD = Belastingdienst
- BDO = Bedrijfsvoering
- BRI = Basis Registratie Inkomen
- CAP = Centrale administratieve processen
- CAP Heerlen = Toegewijd team vanuit Centrale Administratieve Processen die Toeslagen ondersteunt bij de behandeling van poststukken op het Belastingdienst kantoor Heerlen
- CFD = Centrum voor facilitaire dienstverlening
- CI = Centrale Invoer
- DAS = Digitaal archief systeem
- DGDB = Directoraat-generaal Belastingdienst
- DIV = Dienst informatievoorziening
- EDGK = Elektronische partij geleide kaart – ontvangen post registratie van CFD Heerlen
- GBV = Generieke Bezwaar- en Verzoekvoorziening o.a. voor BRI
- Gestructureerde poststukken = Aangeleverde poststukken voor Toeslagen via retour enveloppe, aanvraag/wijzigingsformulier of (onbestelbaar) retour documenten
- KCC = Klant Contact Center
- KCH = Werkitem notitie systeem van de Belastingtelefoon
- KI&S = Klant Interactie & Service
- KR = Klant Registratie
- LIC = Landelijk Incasso Centrum
- OBR = Onbestelbaar retour
- Ongestructureerde poststukken = Poststukken die zijn aangeleverd op Postbus 4510/4550 en andere niet gestructureerde poststukken voor Toeslagen die geclassificeerd worden door CAP Heerlen
- SSO = Shared Service Organisatie
- TOO = Registratie van poststukken op onderwerp bij CAP Heerlen
- IHH = Informatiehuishouding
- IV = Informatievoorziening
- UHT = Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen
- TVS/TAV = Toeslagen volg systeem
- OBT = Registratietool van CAP Heerlen voor ontvangen (post)stukken
- QIS = Registratie ontvangen poststukken op een lokale DIV
- WAB = Werkstromen systeem voor LIC

ABOUT CAPGEMINI INVENT

As the digital innovation, consulting and transformation brand of the Capgemini Group, Capgemini Invent helps CxOs envision and build what's next for their organizations. Located in more than 30 offices and 22 creative studios around the world, its 6,000+ strong team combines strategy, technology, data science and creative design with deep industry expertise and insights, to develop new digital solutions and business models of the future.

Capgemini Invent is an integral part of Capgemini, a global leader in consulting, technology services and digital transformation. The Group is at the forefront of innovation to address the entire breadth of clients' opportunities in the evolving world of cloud, digital and platforms. Building on its strong 50-year heritage and deep industry-specific expertise, Capgemini enables organizations to realize their business ambitions through an array of services from strategy to operations. Capgemini is driven by the conviction that the business value of technology comes from and through people. It is a multicultural company of almost 220,000 team members in more than 40 countries. The Group reported 2019 global revenues of EUR 14.1 billion. *People matter, results count.*

Visit us at www.capgemini.com/invent

This presentation contains information that may be privileged or confidential and is the property of the Capgemini Group.

© 2020 Capgemini Invent. All rights reserved.