De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst

OKTOBER 2025

De effectiviteit van brieven van de Belastingdienst
Oktober 2025

Auteurs: Persoonsgegevens
Illustratie Persoonsgegevens
Den Haag, 31 oktober 2025

www.verwonderzoek.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Beleid rondom en doelen van brieven 5
3. Soorten en organisatie van brieven 8
4. Voorwaarden voor effectiviteit 13
5. Effectiviteit van brieven 18
6. Conclusies en aanbevelingen 22

Bijlage 1: bronnen 26

“Je hebt brieven, en brieven. En hoewel er maar weinig voor nodig is om een brief te schrijven, is het schrijven van een goede brief een heel andere kwestie.”[1]

1. Inleiding

De Belastingdienst verstuurt jaarlijks miljoenen brieven. Voor burgers en ondernemers zijn deze brieven van groot belang: vaak bevatten ze belangrijke informatie of wordt hen gevraagd om naar aanleiding van die brief informatie aan te leveren of geld te betalen. Ook vanuit het oogpunt van de Belastingdienst zijn de brieven belangrijk: ze zijn een manier om te communiceren met burgers en ondernemers, en om hen te stimuleren om de belastingregels na te leven. In dit rapport onderzoeken we daarom wat er bekend is over de effectiviteit van deze brieven.

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

De Belastingdienst heeft als taken onder andere het heffen en innen van rijksbelastingen en premies voor volksverzekeringen. Voor het uitoefenen van deze taken is effectieve communicatie met burgers en ondernemers heel belangrijk. Eén van de belangrijke communicatiemiddelen van de Belastingdienst, naast bijvoorbeeld de website, de Belastingtelefoon en publiekscampagnes, is het versturen van brieven. Afgelopen jaar verstuurde de Belastingdienst er ongeveer 119 miljoen.

Voor de Belastingdienst, en voor de geadresseerden van de brieven, is het van groot belang dat de brieven effectief zijn. Effectiviteit betekent in deze dat met het versturen van de brieven het daarbij behorende doel (het beoogde effect) wordt bereikt, en dat er geen of weinig onbedoelde negatieve neveneffecten optreden.

Dit onderzoek heeft als doel de kennis en inzichten over de effectiviteit van brieven te verzamelen, te structureren en op een toegankelijke wijze te presenteren. Het achterliggende doel is dat dit onderzoek moet bijdragen aan de kennisbasis op basis waarvan de Belastingdienst afgewogen beslissingen kan nemen over de inzet van brieven. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoofdvraag van het onderzoek
Welke informatie is er beschikbaar over de (voorwaarden voor) effectiviteit van brieven? Welke informatie mist nog om hier een goed beeld van te kunnen krijgen en in hoeverre zou het mogelijk en nuttig kunnen zijn om deze informatie te verzamelen?

[1] Schrijfinstructies uit het tijdschrift "All year round" rond het jaar 1860, opgericht en geredigeerd door Charles Dickens. Geciteerd in Simon Garfield, Ode aan de brief, 274.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft het karakter van een 'syntheseonderzoek'. Dat betekent dat we ons in eerste instantie hebben gebaseerd op bestaande bronnen. **Bijlage 1** bevat een lijst met geraadpleegde bronnen. Het beeld dat daaruit ontstond hebben we verder ingevuld op basis van een serie interviews met in totaal negentien betrokkenen binnen de Belastingdienst.

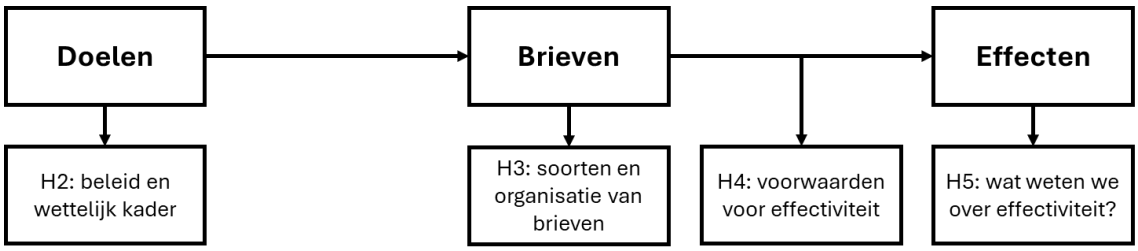
Het onderzoek kende een iteratief karakter, waarbij deskresearch, interviews, analyse en het schrijven van notities zijn afgewisseld. Notities en conceptversies van dit rapport zijn gebruikt om actief input en feedback te verzamelen van een brede groep mensen binnen de Belastingdienst. In de eindfase van het onderzoek zijn twee leersessies georganiseerd om op basis van de bevindingen van het onderzoek, aanbevelingen te formuleren. Voor deze leersessies werden alle mensen uitgenodigd die in eerdere fases van het onderzoek betrokken waren (als respondent of als lid van de begeleidende werkgroep).

Het onderzoek is begeleid door opdrachtgevers vanuit Innovatie en Strategie en een werkgroep die breed is samengesteld.

Afbakening: wat is een brief?
Een brief bestaat in wezen uit vier elementen: een afzender (de Belastingdienst), een ontvanger (belastingplichtigen: burgers en ondernemers), een geschreven boodschap en een bezorger. In dit onderzoek bakenen we het fenomeen niet verder af; we kijken naar alle poststukken die, verstuurd door de Belastingdienst, bij burgers of ondernemers op de mat vallen. We hebben niet gekeken naar financieel dienstverleners als ontvangers van brieven. We hebben ons ook beperkt tot brieven in de Nederlandse taal en hebben niet gekeken naar eventuele voorkeuren die ontvangers zouden kunnen hebben voor andere talen.

1.3 Structuur van het rapport

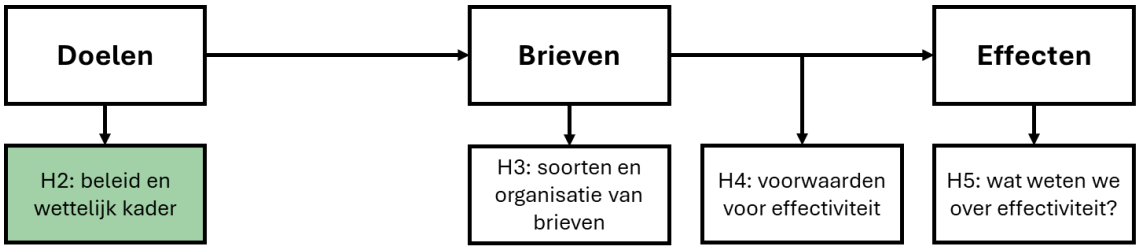
De figuur hieronder geeft de structuur van dit rapport weer. Het hangt samen met het meest eenvoudige analysemodel, waarin de brieven worden gepositioneerd als instrument om de beoogde doelen mee te bereiken. We beginnen het rapport daarom in **hoofdstuk 2** met de vraag wat de doelen zijn waarvoor brieven worden ingezet, en welk beleid er wordt gevoerd rondom de inzet van brieven. Vervolgens wijden we twee hoofdstukken aan het instrument zelf: **hoofdstuk 3** is beschrijvend van aard en geeft een overzicht van aantallen en soorten brieven die worden verstuurd, en hoe het brievenproces in elkaar steekt. In **hoofdstuk 4** lopen we vijf voorwaarden voor effectiviteit langs, waaronder inzichten ten aanzien van de begrijpelijkheid van brieven. In **hoofdstuk 5** zetten we op een rijtje wat er bekend is over de effectiviteit, met andere woorden: in welke mate dragen de brieven bij aan het bereiken van de geformuleerde doelen? In **hoofdstuk 6** trekken we overkoepelende conclusies en formuleren we aanbevelingen.



"Je kunt nog steeds per stoomboot reizen en je kunt nog steeds een brief versturen, maar waarom zou je dat willen als de alternatieven zoveel sneller en gemakkelijker zijn?"[2]

2. Beleid rondom en doelen van brieven

Om uitspraken over effectiviteit te kunnen doen is het belangrijk om eerst stil te staan bij de doelen die met het verzenden van brieven worden beoogd. In dit hoofdstuk kijken we daarom naar de beleidsmatige en wettelijke inbedding: wat wil de Belastingdienst uiteindelijk bereiken met het verzenden van 119 miljoen brieven per jaar?



2.1 Bevindingen

2.1.1 Overkoepelende doelen en strategie van de Belastingdienst

In de Rijksbegroting staat omschreven dat de Belastingdienst beoogt "met zijn strategie het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel uit zichzelf (fiscale) regels naleven (compliance). Dat wil zeggen: zonder kostbare en dwingende acties van de kant van de Belastingdienst".[3]

In de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst van 2022 wordt dezelfde doelstelling in andere woorden omschreven: "door doeltreffende en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving bijdragen aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun verplichtingen (…) na te komen."[4] Kortweg: de bereidheid tot compliance of naleving bevorderen. Daarbij wordt aangetekend dat de nadruk op de term 'bereidheid' aangeeft dat men streeft naar vrijwillige naleving (compliance). Naleving omvat hier:

1. zich registeren als belastingplichtige,
2. tijdig aangifte doen

[2] Simon Garfield, Ode aan de brief, blz 30. Het citaat veronderstelt dat de auteur de brief als ouderwets en minderwaardig ziet, maar niets is minder waar.
[3] Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, artikel 1: Belastingen, paragraaf over 'Strategie Belastingdienst'. Zie: https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/IX/onderdeel/3205901, geraadpleegd op 28 april 2025.
[4] Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie, januari 2022, blz 3.

3. juist en volledig aangifte doen
4. tijdig belastingschulden betalen.[5]

Met behulp van kengetallen worden de prestaties van de Belastingdienst ten aanzien van de vier onderdelen van compliance (juiste registratie, tijdige aangifte, juiste en volledige aangifte, tijdige betaling) gevolgd.

In de Rijksbegroting wordt de hierboven genoemde strategische doelstelling nog geoperationaliseerd in vier tussendoelen:

1. Burgers en bedrijven een adequate behandeling geven (juist, tijdig en proportioneel)
2. Burgers en bedrijven effectief informeren over hun rechten en plichten
3. Ernaar streven om het voor burgers en bedrijven zo makkelijk mogelijk te maken om te voldoen aan hun (fiscale) verplichtingen
4. Op gepaste wijze corrigerend optreden bij niet-naleving.

Aan de vier tussendoelen van compliance zijn enerzijds objectieve prestatie-indicatoren en anderzijds subjectievere 'belevingsindicatoren' gekoppeld om de prestaties te volgen. De belevingsindicatoren worden gemeten in de Fiscale Monitor samen met de kengetallen belastingmoraal en vertrouwen.[6]

2.1.2 Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst

In de "Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst" (2021) staat dat goede dienstverlening moet voldoen aan vijf basisprincipes: overzichtelijk, betrouwbaar, passend, respectvol en eigentijds.[7] Per begrip worden specifieke ambities geformuleerd, waarbij als centrale ambitie wordt geformuleerd om de leefwereld van burgers, ondernemers en intermediairs als vertrekpunt te nemen in alles wat de Belastingdienst doet.

Middels de Dienstverleningsmonitor wordt elk kwartaal in kaart gebracht hoe de Belastingdienst ten aanzien van deze vijf basisprincipes presteert. Door de vraagstelling in de monitor worden de principes ook verder geoperationaliseerd in 3-5 indicatoren per principe. Daaruit blijkt bijvoorbeeld het volgende:

1. *Overzichtelijk* betekent dat het voor mensen duidelijk is wat de Belastingdienst verwacht, dat de Belastingdienst gegevens op een heldere manier presenteert, dat de informatie makkelijk te begrijpen is en dat men het gemakkelijk vindt om de juiste informatie te vinden.
2. *Betrouwbaar* houdt in dat men er vertrouwen in heeft dat de Belastingdienst juiste informatie geeft, zorgvuldig met persoonlijke gegevens omgaat, toezeggingen nakomt en dat de systemen van de Belastingdienst betrouwbaar zijn.
3. *Passend* houdt in dat men ervaart dat de Belastingdienst voldoende rekening houdt met de situatie van de betrokkene, meedenkt, begrip toont voor de situatie van de betrokkene en dat men denkt dat de Belastingdienst oprecht betrokken is bij de betrokkene.
4. *Respectvol* houdt in dat men zich vriendelijke behandeld en serieus genomen voelt, en dat men van mening is dat men net zo wordt behandeld als anderen in dezelfde situatie.
5. *Eigentijds* houdt in dat men vindt dat men met de Belastingdienst kan communiceren op een manier die bij de persoon past, contact kan opnemen op een wijze die en een moment dat het beste uitkomt, op dezelfde wijze kan communiceren met de Belastingdienst als met andere organisaties, en dat men de Belastingdienst gemakkelijk kan bereiken.[8]

2.1.3 Kader voor het programma Begrijpelijke Brieven Belastingdienst (BBB)

In het document 'Kaders voor het programma begrijpelijke brieven' zijn in zekere zin ook overkoepelende doelstellingen beschreven voor de inzet van brieven. Als rationale van het programma

[5] Deze vier onderdelen van compliance worden in de begroting 'compliance-factoren' genoemd.
[6] Zie https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/belevingsonderzoek-fiscale-monitor/
[7] Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument, augustus 2021.
[8] Dienstverleningsmonitor, Q2 2024, blz 30 ev.

wordt daar geponeerd dat "als alle ontvangers [de brieven van de Belastingdienst] de brieven begrijpen, dan:

- weten ze beter wat ze moeten doen;
- voelen zich beter geholpen en ondersteund;
- maken ze minder snel onbewust fouten en ondernemen vaker de gewenste actie;
- bellen ze ook minder met vragen en klachten;
- maken ze minder bezwaar;
- groeit het vertrouwen in ons als organisatie en in officiële instanties;
- komt er bij de Belastingdienst capaciteit vrij voor wie er echt niet uitkomt."

In deze redenen om in te zetten op begrijpelijkheid van brieven, die in het programmaplan worden geformuleerd, zien we elementen terug van de overkoepelende strategische doelstelling, de vier tussendoelen en de vijf basisprincipes voor de inzet van dienstverlening.

2.1.4 Wet- en regelgeving

De Belastingdienst is niet volledig vrij in de keuze om brieven te versturen, maar is gebonden aan de betreffende wet- en regelgeving. Artikel 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijven voor dat besluiten, bijvoorbeeld over hoeveel belasting iemand moet betalen, per post bekend moeten worden gemaakt. In de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst is vervolgens vastgelegd welke zaken digitaal mogen worden verstuurd en welke zaken (ook) per post moeten worden verstuurd.[9] De lijst die (ook) per post moet worden verstuurd is omvangrijk: voor heel veel belastingmiddelen en processen is het voor de Belastingdienst verplicht om per brief te communiceren.

Op 1 januari 2026 gaat de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (MEBV) in. Deze wet geeft burgers en bedrijven het recht om al hun zaken met de overheid digitaal af te handelen. Burgers en bedrijven mogen vanaf die datum dus kiezen om alleen nog maar digitaal zaken te doen met de Belastingdienst. In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreider in op de digitalisering van brieven.

2.2 Conclusies

Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

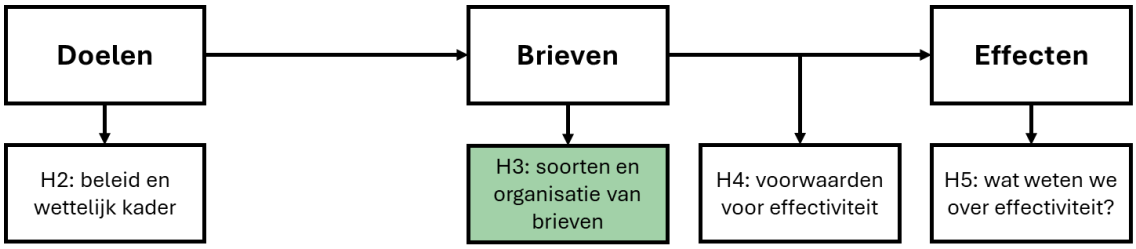
1. De Belastingdienst heeft overkoepelende doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd voor het geheel aan dienstverlening. Brieven zijn een onderdeel van de dienstverlening en de overkoepelende doelen en uitgangspunten zijn daarom ook het referentiepunt voor de vraag van de effectiviteit van brieven.
2. Er is geen specifiek beleid over de inzet van brieven, en hoe brieven zich verhouden tot andere vormen van dienstverlening. De vraag 'waarom kiezen we voor een brief' komt niet aan de orde in de beleidsstukken. Wel is er een wettelijk kader waaruit blijkt dat veel brieven verplicht zijn.

[9] Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, https://wetten.overheid.nl/BWBR0037127/2025-01-01.

"[Een brief moet] zo goed mogelijk toegesneden zijn op het betoog, de tijd en de geadresseerde; en is ernstig in geval van gewichtige zaken, keurig in geval van gewone zaken, elegant en gevat bij kleine zaken, vurig en bevlogen in geval van een vermaning, en verzachtend en vriendelijk bij troost."[10]

3. Soorten en organisatie van brieven

In dit hoofdstuk zoomen we in op de brieven die de Belastingdienst verstuurt. We kijken eerst naar welke verschillende soorten brieven er zijn, en hoeveel brieven van welke soort. Vervolgens kijken we naar het interne proces: wie is er verantwoordelijk, en hoe is het brievenproces georganiseerd?



3.1 Bevindingen

3.1.1 Soorten brieven en aantallen

In 2024 werden er in totaal naar schatting 119 miljoen brieven verstuurd door de Belastingdienst (exclusief Toeslagen en de Douane). Het belangrijkste onderscheid in soorten brieven is wellicht dat tussen massale brieven, kantoorbrieven en eenmalige mailings.[11]

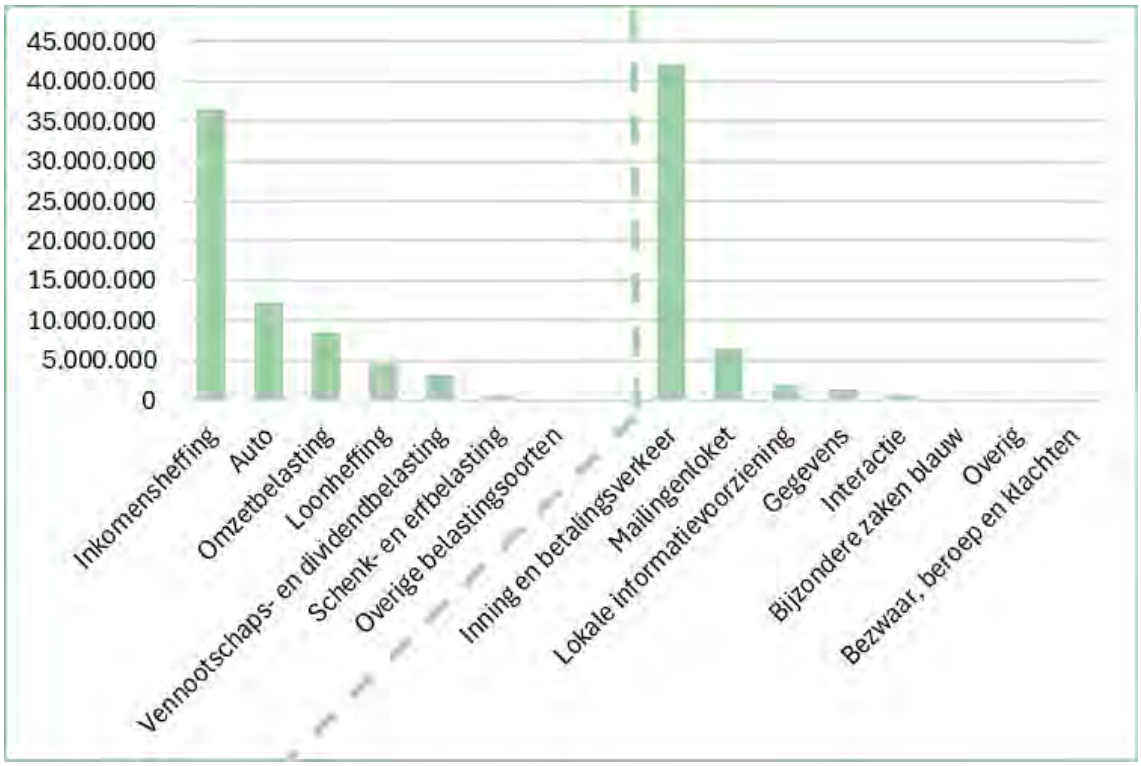
1. Massale brieven, ook wel systeembrieven genoemd, zijn brieven die op gezette momenten in het jaar worden verstuurd aan grote groepen mensen of bedrijven. Deze brieven worden nu gemaakt en verstuurd via speciale programma's zoals MKM1, CAV, DOS/DOC1 en MKM2.
2. Kantoorbrieven, ook wel kennisintensieve brieven of individuele brieven genoemd, gaan over individuele gevallen en worden per brief door een medewerker opgesteld. Deze kennisintensieve brieven vallen voorlopig uiteen in twee soorten:
   - Brieven die via het programma GDC (Generieke Document Creatie) worden gemaakt en verstuurd. In GDC staan vaste tekstblokken waar de auteur gebruik van kan maken. De auteur stelt een brief op door tekstblokken te combineren. De brief wordt vervolgens centraal geprint en verstuurd en wordt ook automatisch gearchiveerd. (GDC is momenteel in ontwikkeling en niet volledig operationeel; zie paragraaf 3.1.2 voor meer informatie).

[10] Erasmus, in zijn gids voor het schrijven van brieven, geciteerd in Simon Garfield, Ode aan de brief, blz 113.
[11] Hierbij merken we op dat niet iedereen dezelfde definities gebruikt. Het onderscheid tussen massale brieven en kantoorbrieven is dan ook niet haarscherp te trekken. Toch heeft iedereen wel ongeveer een beeld van het verschil tussen deze verschillende soorten brieven.

- Brieven die medewerkers zelf in een tekstverwerkersprogramma maken, zelf printen en van een adres voorzien en zelf versturen. Medewerkers moeten deze ook zelf handmatig archiveren.

3. Eenmalige mailings zijn brieven die via het 'mailingenloket' worden verstuurd. Dit is een flexibel programma, bedoeld om eenmalige mailings te versturen waar haast bij is geboden en/of die niet waren voorzien. Het gaat dan bijvoorbeeld om herstelacties na gemaakte fouten. We horen dat het mailingenloket momenteel ook wel voor brieven wordt gebruikt die eigenlijk 'massaal' zijn. Maar omdat de systemen waarin massale brieven worden verstuurd soms star zijn wordt wel eens uitgeweken naar het meer flexibele mailingenloket.

Figuur 1. Aantallen brieven voor verschillende belastingsoorten en overige ketens. Jaar: 2024.



De grafiek hierboven laat zien hoeveel brieven er vanuit de verschillende ketens worden verstuurd.[12] Een aantal ketens valt samen met de specifieke soorten belasting; deze staan links van de stippellijn. De staven rechts van de stippellijn tonen de ketens die overkoepelende processen uitvoeren (zoals inning en betalingsverkeer). Ook de eenmalige mailings van het mailingenloket staan in het rechter deel van de grafiek. Die cijfers zijn echter niet helemaal zuiver, want de cijfers van de andere kolommen kunnen ook brieven bevatten die via het mailingenloket zijn verstuurd.[13]

[12] De cijfers zijn gebaseerd op de "productiecijfers mededelen 2024" en op de "postregistratie mailingenloket (IPPS) 2024".
[13] Onder 'interactie' in de rechtergrafiek vallen ook ruim 500.000 berichten die naar de berichtenbox zijn gestuurd. Dit zijn dus geen fysieke brieven.

Ook enkele andere bronnen bevatten cijfers. Uit een rapportage van Blauw Research blijkt bijvoorbeeld dat de Belastingdienst de uitnodiging voor het doen van aangifte inkomstenbelasting jaarlijks naar circa acht miljoen burgers verstuurt.[14] Op deze uitnodiging volgen, afhankelijk van de acties van de geadresseerde, vervolgbrieven die aan kleinere aantallen worden gestuurd.

De serie voor het bekendmaken van de belastingaanslag en het vragen om betaling van de belastingschuld ziet er vervolgens als volgt uit, op basis van een rapport van de Belastingdienst over het bereiken van moeilijk bereikbare doelgroepen.[15]

Uit een ander rapport specifiek over dwangbevelen blijkt dat jaarlijks circa 2,2 miljoen dwangbevelen worden verstuurd, aan in totaal circa 700.000 mensen.[16] We zien dat brieven op deze manier ook kunnen worden gepositioneerd als onderdeel van een 'serie'.

3.1.2 Het brievenproces: organisatie en ontwikkelingen

In de gesprekken die we voerden ging het vaak ook over de wijze waarop het brievenproces is georganiseerd, en welke ontwikkelingen hierin gaande zijn. Deze paragraaf bevat de opbrengsten van die gesprekken. De opbrengsten zijn gestructureerd aan de hand van vier vragen.

Wie kiest ervoor om een brief te sturen, en hoe komt een brief tot stand?

- Wie er in eerste instantie voor kiest om, als daar aanleiding voor is, al dan niet een brief te sturen, is niet duidelijk. Wanneer we hiernaar vragen krijgen we als antwoord soms dat de ketens hiervoor verantwoordelijk zijn, of speciale programma's (zoals rondom Box 3), of dat de IV-architecten deze keuzes in de praktijk maken. Ook hebben we gehoord dat er bij KI&S 'kanaal- en ketenregisseurs' zijn die deze keuzes maken. In veel gevallen zijn het standaard processen, met brieven die elk jaar worden verstuurd en waarvan een groot deel verplicht is.
- Er zijn in totaal tien 'activiteitengroepen'; zij zijn ervoor verantwoordelijk dat de brieven correct zijn (er wordt hier vaak gesproken over 'fiscaal correct'). Deze activiteitengroepen bestaan doorgaans uit enkele leden, en de voorzitter van de activiteitengroep is gemandateerd om de brieven goed te keuren. Soms zijn er behalve de voorzitter ook één of enkele documenthouders, die elk een deel van de brieven up-to-date houden. Deze activiteitengroepen beheren ook delen van de website, en zorgen ervoor dat informatie die in de brieven wordt gedeeld overeenkomt met informatie die op de website staat.
- Ook zijn er redacteuren, die zich specifiek bezig houden met de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de brieven. Deze redacteuren staan op enige afstand van de activiteitengroepen, en de mate waarin ze samenwerken lijkt van geval tot geval te verschillen. Redacteuren hebben richtlijnen (voor bijvoorbeeld huisstijl, en *tone of voice*) als leidraad voor hun werk.
- In het hele proces, van de keuze voor het al dan niet schrijven van een brief tot het schrijven, adresseren en opsturen, spelen IT-systemen een prominente rol. Veel brieven worden jaarlijks verstuurd. Deze brieven staan geprogrammeerd in systemen. Rigiditeit van systemen wordt gezien als een belangrijk obstakel voor het doorvoeren van verbeteringen in brieven.

Hoe komt een brief bij de ontvanger terecht?

[14] IH Brieven. Rapportage Blauw Research. April 2024, blz 4.
[15] Jitske van Popering-Verkerk en Iris Casteren van Cattenburch, Gezien en bereikbaar. Verslag van een ontwerpproces over de bekendmaking van belastingaanslagen (juni 2024), blz 12.
[16] Garage de Bedoeling: Help, een dwangbevel! Juni 2024. De cijfers gingen over het jaar 2022.

- Vooralsnog worden alle brieven geprint en aangeboden bij Post NL. Massale brieven en eenmalige mailings worden sowieso bij de printstraat geprint. De printstraat in Apeldoorn krijgt 22 duizend opdrachten per jaar. Er komen volgens de printstraat jaarlijks niet meer brieven of printopdrachten bij, maar het afgelopen jaar kwamen er wel 56 miljoen pagina's bij. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat acceptgiro's zijn afgeschaft: de betaalinstructie die daarvoor in de plaats kwam kost een extra pagina. Per brief kost de productie ongeveer 7 cent en de bezorging 28,5 cent.[17] Bij spoedpost (zoals voor een dwangbevel) kost de bezorging 56 cent per enveloppe.
- Het feit dat de brieven door verschillende systemen worden gegenereerd resulteert er ook in dat ze er op details anders uitzien. De adressen zijn bijvoorbeeld anders uitgelijnd ten opzichte van de linker bovenhoek, waardoor er met elf verschillende vensterenveloppen wordt gewerkt.

Wie houdt zicht op de effectiviteit van een brief?

- We hebben in veel gesprekken gevraagd wie er uiteindelijk verantwoordelijk is voor de effectiviteit van een brief, of wie in de gaten houdt of de verstuurde brieven hun doelen bereiken. Het algemene beeld dat we krijgen is dat niemand hiervoor verantwoordelijk is. We hebben nog niemand zelf gesproken die aangeeft hiervoor verantwoordelijk te zijn. Wél is er doorgaans een 'eigenaar' van een brief geregistreerd. Vaak is dit een voorzitter van een 'activiteitengroep'. Voorzitters van de activiteitengroep controleren wél of een brief fiscaal correct is, maar hebben niet als taak om bij te houden in welke mate de brieven hun doelen bereiken.
- De eigenaren van brieven weten over het algemeen wél hoeveel verschillende brieven ze in beheer hebben en hoeveel brieven ze versturen, maar er is geen duidelijk overzicht van hoeveel brieven de burgers en ondernemers ontvangen en of deze brieven de gewenste effecten sorteren.

Welke ontwikkelingen zijn er in de organisatie van brieven?

- Er is een ontwikkeling gaande van decentraal naar het centraal verzenden en archiveren van kantoorbrieven. Zoals het proces bij kantoorbrieven nu nog vaak gaat: de medewerker maakt een brief, print deze uit, scant hem in om te archiveren, stopt hem in een envelop, brengt hem naar de postkamer. Dit is dus 'decentraal'. Het is de bedoeling dat de komende tijd ook alle kantoorbrieven 'centraal' worden gearchiveerd en verstuurd. Medewerkers stellen de brief dan op in het programma GDC, waarin tekstblokken vooraf zijn vastgesteld en gecheckt door de activiteitengroepen. De medewerker kiest welke tekstblokken in de brief moeten komen. De brief wordt vervolgens in de printstraat geprint en gepost, en automatisch gearchiveerd. Dit is efficiënter en gemakkelijker en mogelijk leidt het tot minder fouten en betere brieven. Maar er wordt ook een risico gesignaleerd: de brief wordt niet meer door de opsteller uitgeprint en dus ook niet gecontroleerd op onvoorziene fouten.[18] Bij de printstraat werden GDC-brieven daarom tot voor kort met de hand ingepakt, om duidelijke fouten eruit te halen. Nu de schaal van GDC-brieven groter wordt kan de printstraat dit niet meer doen: in het jaar 2024 zijn via GDC circa 50 duizend brieven verstuurd, in 2025 worden dat er naar verwachting 3 miljoen.
- Een beperkt deel van alle brieven wordt momenteel, behalve dat ze wordt uitgeprint en thuis bezorgd, ook digitaal verstuurd. Dat gaat via de berichtenbox van Mijn Overheid. Voor burgers betreft het alleen brieven rondom inkomstenbelasting, en brieven met betrekking tot privégebruik en uitzonderlijk zakelijk gebruik van bedrijfsauto's.[19] De keuze om brieven al dan niet ook digitaal te sturen ligt bij de 'belastingmiddelen'.
- De komende jaren komen er veranderingen aan met de Modernisering Elektronisch Berichtenverkeer (MEBV) en de daarbij horende Keuzeregeling berichtenverkeer met

[17] Dit was tot en met de zomer 2025. Vanaf 1 september 2025 zijn de kosten gestegen als gevolg van een nieuw contract met PostNL.

[18] Hoewel er wel een blokkerende of niet blokkerende outputcontrole kan worden aangezet zodat brieven nog wel tijdelijk worden gecontroleerd, of middels een steekproef. Ook wordt er gewerkt om een functionaliteit voor 4-ogen principe in te bouwen.

[19] De brieven rondom Toeslagen gaan ook digitaal, maar Toeslagen valt buiten dit onderzoek.

Belastingdienst (KEBV). Zoals gezegd krijgen burgers en bedrijven vanaf 1 januari 2026 de keuze hoe zij willen communiceren met overheidsorganisaties, waaronder de Belastingdienst: digitaal, per post of beide. Binnen de Belastingdienst is het Programma Keuze Digitaal ermee belast om de digitale infrastructuur in te richten om dit mogelijk te maken. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat momenteel de oude systemen, zoals MKM1, CAV, DOS/DOC1, worden uitgefaseerd. Alle massale brieven worden overgeheveld naar een nieuw systeem: MKM2. Het ligt voor de hand om te verwachten dat, zodra deze keuzeregeling geldt, het aantal geprinte brieven af zal nemen omdat een deel van de mensen zal kiezen voor digitale communicatie. Tot 2030 wordt echter nog een toename van geprinte brieven voorzien, mede als gevolg van de herstelactie voor Box 3 waarvoor in totaal 18 miljoen brieven geprint moeten worden.

3.2 Conclusies

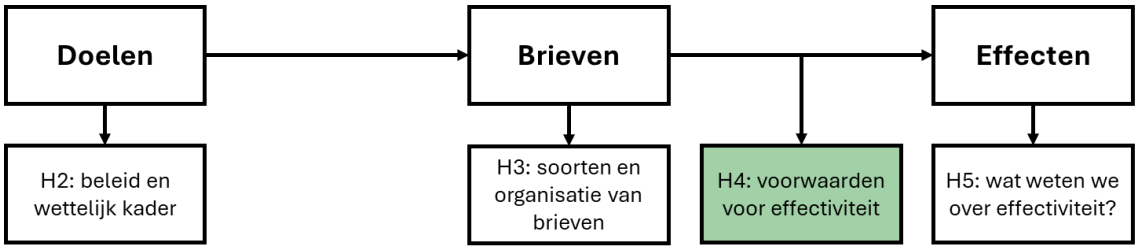
Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

1. Er werden afgelopen jaar circa 119 miljoen brieven verstuurd. Er zijn ontwikkelingen gaande die de aard en omvang van het brievenverkeer tussen nu en 2030 drastisch zouden kunnen veranderen: de invoering van de MEBV en KEBV, en de bijbehorende digitalisering van brieven. Toch is de verwachting is dat dit op de korte en middellange termijn geen wezenlijke omwenteling zal betekenen. De komende jaren zal het aantal brieven naar verwachting toenemen, mede door de herstelactie Box 3. Digitalisering zal naar verwachting ook toenemen, maar digitale communicatie zal niet wezenlijk verschillen van communicatie per post; het gaat vooral om andere manier van post*bezorging*.
2. Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de fiscale correctheid van brieven: de voorzitters van de tien activiteitengroepen. Zij zorgen ervoor dat de brieven die de deur uitgaan fiscaal gezien kloppen. Alle massale brieven die de deur uitgaan worden door de voorzitters van de activiteitengroepen gefiatteerd.
3. Het is daarentegen niet duidelijk wie uiteindelijk in de gaten houdt of brieven ook daadwerkelijk *effectief* zijn, dat wil zeggen, of ze zo goed mogelijk bijdragen aan het bereiken van de strategische doelen van de Belastingdienst zoals in het vorige hoofdstuk geresumeerd. Op dit punt lijkt sturing te ontbreken.

"[...] dat er geen enkele slechte wil school in het feit dat ik alle post negeerde, waaronder uiteraard herhaalde aanmaningen tot het betalen van achterstallige belastingen."[20]

4. Voorwaarden voor effectiviteit

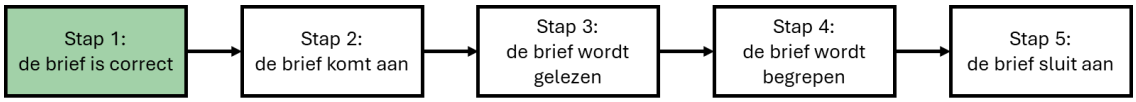
Op basis van gesprekken en analyse identificeren we vijf voorwaarden voor effectiviteit: de brief is correct, de brief komt aan, de brief wordt gelezen, de brief wordt begrepen en de brief sluit aan. In dit hoofdstuk werken we deze voorwaarden uit en vragen we ons per voorwaarde af: in welke mate voldoen brieven van de Belastingdienst aan deze voorwaarde?



4.1 Bevindingen

Op basis van gesprekken en analyse ontstaat er een eenvoudig denkkader over voorwaarden voor effectiviteit. Wil een brief effectief zijn, dan moet tenminste aan vijf voorwaarden worden voldaan: de brief dient correct te zijn, de brief dient aan te komen, de brief dient te worden gelezen, de brief dient te worden begrepen, en de brief dient aan te sluiten bij de situatie van de ontvanger. Hieronder lopen we deze vijf stappen langs.

Stap 1: de brief is correct



Wil een brief effectief zijn, dan dient deze allereerst correct te zijn. Dat bestaat op zijn beurt weer uit twee componenten: bepalen wie de brief moet ontvangen, en welke inhoud in de brief dient te staan. Indien deze twee componenten correct zijn (de juiste mensen krijgen de juiste brief) dan wordt daarmee vaak al aan de wettelijke verplichting voldaan.

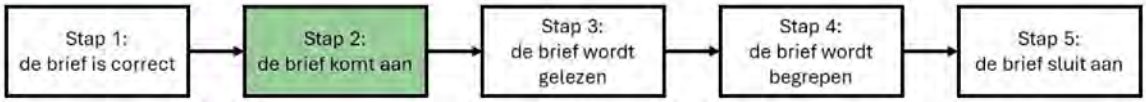
Voor massale brieven geldt dat er altijd een outputcontrole is. Dat wil zeggen: nadat de brief is opgesteld en klaar is om geprint en verzonden te worden, vindt er controle plaats. In het nieuwe systeem MKM2 zit de outputcontrole 'aan de voorkant', voordat de brief naar de printstraat wordt

[20] Dimitri Verhulst, In weerwil van de woorden, Uitgeverij Pluim, 2021. Blz 11-12.

gestuurd. Voor brieven uit oudere systemen geldt dat de brief eerst geprint wordt, en daarna wordt gecontroleerd.

Ondanks deze controle sluipen er wel eens fouten in deze massale brieven. Wanneer dat gebeurt dan komt dat aan het licht doordat mensen de Belastingtelefoon bellen. Vervolgens wordt dat teruggekoppeld naar de ketens en wordt dit geregistreerd als een 'damage'. *Damages* ontstaan naar verluid vooral door foute berekeningen in de software, waardoor verkeerde bedragen in de brieven komen. Afgelopen jaar (2024) zijn circa 47 *damages* geregistreerd. Echter, een *damage* kan ook over iets anders gaan dan brieven, bijvoorbeeld als de Belastingtelefoon of DigiD niet bereikbaar zijn. Er zijn geen cijfers beschikbaar over hoeveel van de 47 *damages* over brieven gingen. Anderzijds kunnen er ook fouten optreden die niet als damage worden geregistreerd.

Stap 2: de brief komt aan



Niet alle brieven komen bij de juiste ontvanger aan. Hieraan kunnen drie redenen ten grondslag liggen:

- Er zijn geen correcte adressen bekend. De Belastingdienst is hiervoor afhankelijk van derden: voor burgers gebruikt de Belastingdienst de Basisregistratie Personen (BRP), voor ondernemers gebruikt men informatie van de Kamer van Koophandel. Soms ontbreekt deugdelijke adresinformatie. De groep mensen van wie geen adres beschikbaar is wordt geclassificeerd als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW).[21] Brieven voor deze mensen worden niet geprint maar in een wachtrij gezet. In de systemen van de Belastingdienst wordt dit geregistreerd als ware de brief wél verzonden, terwijl dat in werkelijkheid niet zo is.[22]
- Momenteel komen 800.000 stukken per jaar 'onbestelbaar retour' (OBR; circa 0,6% van het totaal aantal poststukken). Deze stukken waren dus in theorie wel van correcte adresinformatie voorzien, maar konden niet worden bezorgd of worden bewust ongeopend retour gestuurd door de ontvangers. Er is momenteel geen informatie over wat, wanneer, van wie en waarom stukken retour komen.[23] Mede daarom is een programma OBR opgezet, met als doel het aantal OBR-stukken te reduceren. Nevendoelen zijn onder andere om meer zicht te krijgen op welke stukken retour komen, zodat daar beter op gehandeld kan worden.
- Brieven worden voorzien van correcte adresinformatie en komen niet onbestelbaar retour, maar worden desondanks toch niet ontvangen door de burger. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren doordat ze ergens in het proces kwijt raken. De Nationale Ombudsman heeft hier onlangs een brief over geschreven, omdat het een groot aantal klachten had ontvangen van burgers. Uit de klachten bleek dat brieven soms te laat of in het geheel niet aankomen, en dat klachten hierover niet worden gehoord: de instanties en de postbezorging (PostNL) nemen geen verantwoordelijkheid en de gevolgen zijn voor rekening van de burger.[24] De omvang van de problematiek bij de Belastingdienst is niet duidelijk.

---

[21] Gezien en bereikbaar. Verslag van een ontwerpproces over de bekendmaking van belastingaanslagen. 24 juni 2024, blz 6. Hierin staat ook, op basis van CBS-informatie, dat een groot deel van personen waarvan geen adresinformatie bekend is, mensen zijn met een migratieachtergrond waarvan wordt vermoed dat ze naar hun land van herkomst zijn terug gegaan. Een kleinere groep woont wel in Nederland maar staat nergens ingeschreven.

[22] Gesprek Persoonsgegevens 7 april 2025

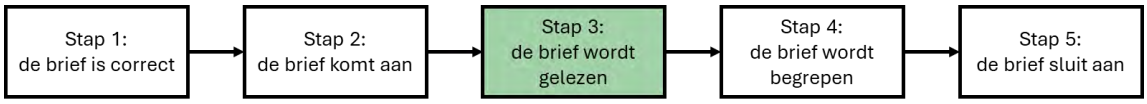
[23] Programmaplan OBR, 4 oktober 2024. Er zouden in het verleden al wel steekproeven zijn gedaan, waaruit zou zijn gebleken dat bij de retourgekomen post onevenredig veel brieven over innen en betalen zitten. Hieruit zou je kunnen afleiden dat mensen deze brieven bewust ongeopend retourneren. We hebben nog een lead van een respondent die hier meer over zou kunnen vertellen Persoonsgegevens

[24] Brief van 1 maart 2025, geraadpleegd op: https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2025/nationale-ombudsman-slaat-alarm-over-gebrekkige-postbezorging-door-de.

In het rapport "Gezien en bereikbaar" is verder uitgewerkt welke groepen moeilijk bereikbaar zijn voor de Belastingdienst.[25] De groepen die in dat rapport zijn onderscheiden staan in de tabel hieronder. Het feit dat deze groepen als 'moeilijk bereikbaar' worden gezien betekent overigens niet dat alle post voor deze groepen niet aankomt.

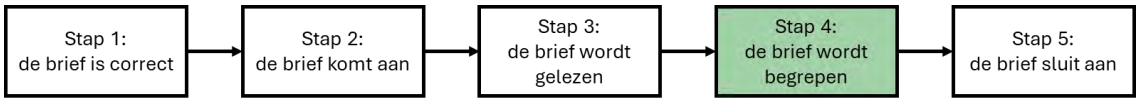
Problematiek	Belangrijkste doelgroepen
Bewust/onbewust onbereikbaar	Fouten bij inschrijving Geëmigreerden Langdurig op reis Overbrugging tussen twee adressen Tijdelijk verblijf in instelling of inrichting
Niet bereikbaar 'willen' zijn	Adresfraude burgers Adresfraude ondernemers natuurlijk persoon
Niet bereikbaar 'kunnen' zijn	Huiselijk geweld Daklozen

Stap 3: de brief wordt gelezen



De volgende stap is dat de ontvanger de brief überhaupt leest. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemand de brief wél ontvangt maar toch niet leest. We kunnen bijvoorbeeld denken aan mensen die analfabeet zijn of laaggeletterd, en die er daardoor niet aan durven beginnen om de brief te lezen.[26] Of we kunnen denken aan mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn. Tot slot kunnen mensen simpelweg hun post soms niet openen, als gevolg van situationele stress of andere redenen.[27] Over de omvang van deze groep hebben we geen cijfers.

Stap 4: de brief wordt begrepen



Als dit allemaal is gebeurd - de brief is correct, hij is aangekomen en hij wordt gelezen - is de volgende stap dat hij ook daadwerkelijk wordt begrepen.

De afgelopen jaren is een aantal kwalitatieve onderzoeken gedaan naar de begrijpelijkheid van brieven. **Bijlage 2** bevat een overzicht en korte samenvatting van de onderzoeken die wij voor dit onderzoek hebben geraadpleegd. De belangrijkste inzichten uit deze onderzoeken:

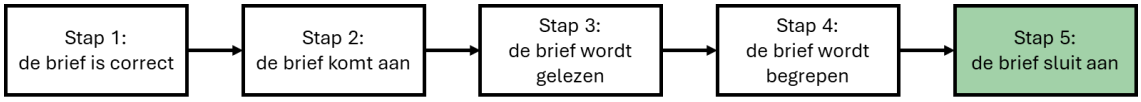
- De onderzoeken die we hebben gelezen richten zich voornamelijk op de begrijpelijkheid van brieven: wordt de boodschap begrepen en weten belastingplichtigen wat ze moeten doen?
- De meeste onderzoeken richten zich op één specifieke brief of proces, waarbij soms bijzondere aandacht uitgaat naar ‘moeilijke’ doelgroepen, zoals 'verzuimers'. Het gaat om massale brieven, brieven voor ondernemers en burgers, en om specifieke vraagstukken.

[25] Gezien en bereikbaar, blz 7 t/m 11.
[26] Volgens Stichting Lezen en Schrijven, dat zich baseert op cijfers van de Algemene Rekenkamer uit 2016, zijn er circa 1,9 miljoen mensen van 16 jaar en ouder die moeite hebben met taal.
[27] Toevallig zijn er de afgelopen jaren twee Nederlandstalige romans geschreven over dit fenomeen: In weerwil van de woorden, van Dimitri Verhulst, en Het boek ont, van Anton Valens.

- Het perspectief van deze onderzoeken is doorgaans het verbeteren van de dienstverlening en het vergroten van de klantgerichtheid. Het zijn vaak kwalitatieve, 'begrijpende' onderzoeken.
- Uit de onderzoeken komt duidelijk naar voren wat er gebeurt als brieven niet begrijpelijk zijn: mensen voelen zich dom, boos, gestrest, raken in paniek en schamen zich. Dit heeft invloed op het beeld dat ze van de Belastingdienst hebben: een onbereikbare en niet-competente organisatie, een tegenstander, vanuit wantrouwen. Deze emoties leiden vaak tot ontwijkend gedrag, zoals het niet doen van aangifte of het niet leveren van benodigde informatie. Uiteindelijk kunnen ontvangers hierdoor brieven negeren, boetes krijgen, of zelfs een dwangbevel ontvangen.
- Wanneer de brieven wel begrijpelijk zijn, is er niet alleen sprake van effectieve informatieoverdracht en een duidelijk handelingsperspectief, maar voelen mensen zich begrepen en serieus genomen. Mensen begrijpen de informatie, weten wat ze moeten doen, en ervaren controle over hun situatie. De beeldvorming over de Belastingdienst verbetert en de organisatie wordt gezien als klantgericht en competent.
- De onderzoeken geven vaak concrete adviezen over de inhoud, opzet of vormgeving van een brief. Algemene lessen zijn:
    - Werk met visualisaties, video uitleg, checklists/beslisbomen, instructies, veelgestelde vragen.
    - Gebruik positieve, zakelijke, niet-verwijtende toon, erken weerstand of eerder gebrek aan communicatie, geef inspraak.
    - Geef duidelijke contactinformatie, in brieven en in formulieren
    - Informeer tijdig, geef inzicht in persoonlijke situatie van ontvanger
    - Soms zijn méér brieven beter dan minder, bijv. het versturen van een aankondiging kan helpen.
    - Werk, waar nodig, met proactieve contactbelofte in aanvulling op de brief. M.a.w.: biedt persoonlijke afspraak thuis, aan de balie of telefonisch aan, communiceer hier duidelijk over.
    - Maak handelen makkelijk: informatie digitaal aanleveren, biedt persoonlijke begeleiding waar nodig.

Op basis van de onderzoeken die zijn uitgevoerd naar individuele brieven, en op basis van de gesprekken die we voor dit onderzoek hebben gevoerd, ontstaat het beeld dat men binnen de Belastingdienst over het algemeen vrij goed weet wat het betekent om een 'goede brief' te schrijven. Tegelijkertijd horen we dat er voor de implementatie van deze inzichten grote obstakels liggen in de technische sfeer: systemen die moeilijk zijn aan te passen, gebrek aan ICT capaciteit voor aanpassingen etc.

Stap 5: de brief sluit aan



Tot slot speelt er mogelijk nog een voorwaarde die subjectiever van aard is: om effectief te zijn dient de brief aan te sluiten op de omstandigheden en verwachtingen van de ontvanger. Een effectieve brief is dus ook een kwestie van timing: de juiste brief op het verkeerde moment zal minder effectief zijn. Dit perspectief vereist een zeker inzicht in de omstandigheden en voorkeuren van burgers en bedrijven. Het sluit ook aan bij de centrale ambitie die de Belastingdienst heeft geformuleerd voor haar dienstverlening, namelijk om de leefwereld van burgers en ondernemers als vertrekpunt te nemen bij de dienstverlening.

We hebben enkele specifieke onderzoeken opgestuurd gekregen die diep ingaan op de oorzaken van bijv. aangifteverzuim, betalingsachterstanden e.d. In deze onderzoeken zitten aanknopingspunten om

iets over de passendheid van de brieven te zeggen, bijvoorbeeld het onderzoek naar de oorzaken van aangifteverzuim inkomstenbelasting.[28] Deze onderzoeken geven inzicht in de achtergronden van aangifteverzuim, op basis van een gedragsmodel dat uitgaat van capaciteit, motivatie en gelegenheid om aangifte te doen. Het onderzoek laat zien dat gebrek aan kennis en vaardigheden in combinatie met omstandigheden (life events, schulden etc.) kunnen zorgen voor opstapeling van problemen. Het gaat dan dus zowel om persoonlijke kenmerken (kennis, opleiding etc.) als om omstandigheden zoals scheiding, ziekte, ontslag etc. Als er hierdoor sprake is van een complexe context, kan het snel gebeuren dat mensen het niet meer aankunnen: vanuit verschillende kanten ontvangen zij post waar zij iets mee moeten, maar waar ze geen cognitieve capaciteit, motivatie of gelegenheid voor hebben. Hun leven loopt uit de pas met 'het systeem', en dat wordt steeds erger. Uit deze onderzoeken blijkt dat de kans hierop extra groot is bij enkele specifieke groepen zoals jonge en startende ondernemers, jongvolwassenen, laaggeletterden en ouderen.

Op basis van de onderzoeken is niet hard te maken *dat* brieven voor bepaalde groepen niet het juiste middel zijn, maar ze nopen er wel toe om de vraag te stellen *of* brieven in specifieke situaties bij specifieke doelgroepen wel het juiste middel zijn. Deze laatste vraag - moeten we deze mensen eigenlijk wel een brief sturen? - wordt niet expliciet gesteld.

Uit de gesprekken die we voerden maken we op dat een goed overzicht van de brieven die burgers en ondernemers *ontvangen* ontbreekt. Er is vooral overzicht over wat de Belastingdienst *verzendt*. Onder andere door schotten binnen de Belastingdienst (dat wil zeggen: strikte scheiding tussen de processen van verschillende organisatieonderdelen, elk vastgelegd in eigen systemen die niet of moeilijk met elkaar kunnen communiceren) kunnen voor burgers en ondernemers onlogische situaties ontstaan. Een probleem waar meermaals naar wordt verwezen is dat door de scheiding tussen de ketens 'heffing' en 'inning' invordering soms wordt opgestart voordat burgers een besluit krijgen meegedeeld. Ze krijgen dus bijvoorbeeld eerst de betaalinstructie, en pas daarna de brief waarin wordt verteld dat hun bezwaar is afgewezen. Hoe vaak dit soort onlogische situaties voorkomt is niet bekend.

4.2 Conclusies

Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

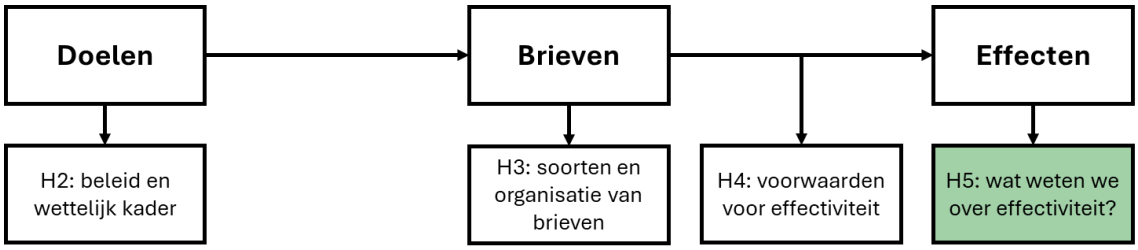
1. Er is de afgelopen jaren veel kennis opgebouwd over wat het betekent om een 'goede brief' te schrijven. De mate waarin deze kennis momenteel wordt toegepast, en hoeveel van de verstuurde brieven worden begrepen en hoeveel niet, is met de huidige informatie niet te zeggen. Het eindrapport van het programma Begrijpelijke Brieven, dat bij het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar is, werpt hier mogelijk meer zicht op.
2. Het beeld dat uit alle onderzoeken rondom begrijpelijkheid ontstaat, is dat voor een aantal groepen burgers en ondernemers brieven niet effectief zijn. Zij ontvangen de post niet, openen de envelop niet, begrijpen de brief niet en/of voeren de gevraagde actie niet uit. Het schrijven van goede brieven is daar weliswaar zeer belangrijk, maar niet voldoende. Het gaat om mensen die problemen hebben op meerdere vlakken.
3. De houding van de Belastingdienst ten aanzien van brieven kan worden gekenschetst als hoofdzakelijk 'procesgedreven'. Men neemt de huidige brieven en processen onder de loep, en acteert om fouten uit de brieven en processen te halen en de brieven begrijpelijker te maken. Daarbij wordt dan incidenteel ook dieper kwalitatief onderzoek gedaan naar de beleving van ontvangers. Maar over het algemeen ontbreekt een helder overzicht van wat burgers en bedrijven ontvangen aan post van de Belastingdienst, en in welke mate dit passend is vanuit het oogpunt van de ontvanger.

[28] Oorzaken aangifteverzuim inkomstenbelasting, Blauw, 2022.

"De eerste zorg van de schrijver is natuurlijk dat hij zich realiseert aan wie zijn brief gericht is; dan kunnen we besluiten wat we willen zeggen en hoe we het willen zeggen."[29]

5. Effectiviteit van brieven

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er bekend is over de effectiviteit van de brieven die de Belastingdienst verstuurt.



5.1 Bevindingen

5.1.1 Perspectieven op effectiviteit

Om uitspraken te kunnen doen over effectiviteit is het van belang om een helder beeld te hebben van wat er met de brieven wordt beoogd: de doelen van de brieven. Tijdens gesprekken leek soms een tegenstelling te worden voorgesteld tussen twee manieren van kijken naar effectiviteit: aan de ene kant een dienstverlenende visie, en aan de andere kant een formeel-juridische visie. Er kan een spanning bestaan tussen deze twee manieren van kijken naar de doelen van brieven en communicatie in het algemeen. Je kunt er juridisch naar kijken, dan gaat het over rechten en plichten en is de belangrijkste vraag of de brieven correct zijn en tijdig worden verstuurd. Uitgangspunt van het denken is dan het wettelijk kader en de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst om de wettelijke verplichtingen uit te voeren. Je kunt er ook meer dienstverlenend naar kijken. De burger/ondernemer wordt dan het uitgangspunt. Begrijpelijkheid, toon, juiste timing en de vraag of de communicatie passend is worden dan belangrijker.

Deze perspectieven staan niet lijnrecht tegenover elkaar, en er is zeker niet altijd sprake van spanning. Maar die spanning kan er wel zijn. Hoeveel moeite moet je doen om aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers en ondernemers? Wanneer is dit genoeg? Wat mag je van burgers en ondernemers zelf verwachten? Het lijkt erop alsof er op deze punten soms verschillend wordt gedacht door de respondenten voor dit onderzoek. Een concreet dilemma in het verlengde van deze spanning is ook: is het gewenst of niet gewenst dat mensen direct contact opnemen met de Belastingdienst (BelTel) naar aanleiding van een brief? Veel telefoontjes kan een teken zijn dat een brief niet goed/effectief is. Tegelijkertijd is het wenselijk dat een brief of formulier duidelijk maakt dat er contact gezocht kan worden, en is er een onderkenning dat niet iedereen in één keer schriftelijk geholpen kan worden.[30]

[29] Petrarca, geciteerd uit Simon Garfield, blz 98.

[30] Overigens blijkt uit één van de onderzoeken dat het opnemen van een telefoonnummer in brieven er niet zozeer toe leidt dat mensen dan ook vaker gaan bellen, maar wél dat ze een veel beter gevoel overhouden aan de brief. Zie: Kanaalkeuzegedrag. Experimenteel onderzoek naar kanaalkeuzegedrag van burgers naar aanleiding van brieven van de Belastingdienst (GfK 2018).

Dit gezegd hebbende: de verschillende beleidsstukken die in hoofdstuk 2 zijn besproken geven wel enige houvast. Duidelijk is dat de brieven in de kern bij moeten dragen aan het bevorderen van de bereidheid tot compliance. Dat betekent dat brieven moeten leiden tot vrijwillige registraties, vrijwillige aangiftes en vrijwillige betalingen.

Wanneer we kijken naar de doelen van individuele brieven die in gesprekken en onderzoeken aan de orde kwamen, dan komen voor individuele brieven de volgende mogelijke doelen naar voren:

- Iemand informeren
- Iemand vragen informatie aan te leveren
- Iemand ertoe aanzetten te betalen
- Excuseren wanneer een fout is gemaakt

5.1.2 Leiden brieven tot de gewenste acties bij de ontvangers?

Sommige brieven hebben als doel om de ontvanger te informeren. In die gevallen is het voldoende als de ontvanger de brief begrijpt: het primaire doel is dan bereikt. Andere brieven verlangen echter dat de ontvanger actie onderneemt: de ontvanger moet bijvoorbeeld gegevens aanleveren of geld betalen. Om inzicht te hebben in de effectiviteit van brieven is het daarom belangrijk om antwoord te hebben op de vraag: leiden de brieven tot de gewenste acties bij de ontvangers?

We horen uit interviews dat er doorgaans geen gestructureerde 'feedbackloop' is die gegevens over effectiviteit van brieven terugkoppelt naar de eigenaren van die brieven. Kortom: mensen die brieven versturen hebben geen gestructureerd beeld in hoeverre die brieven hun doelen bereiken. Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen wordt er wél onderzoek gedaan naar de beleving van brieven voordat de brief wordt verstuurd, en daarbij wordt regelmatig ook gekeken naar de gedragsintentie, maar onderzoek naar de invloed van de brief op het feitelijke gedrag van ontvangers is dun gezaaid.

Op deze algemene observatie is een aantal uitzonderingen. Zo hebben we op het terrein van de inkomensheffing een aantal onderzoeken gezien die ingaan op feitelijk gedrag van mensen naar aanleiding van brieven. Deze onderzoeken vallen in twee groepen uiteen: onderzoek naar PM-brieven (pro memorie brieven: brieven die naar belastingplichtigen worden gestuurd nadat deze volgens het systeem een vermoedelijke fout hebben gemaakt in de belastingaangifte), en onderzoek naar brieven in het kader van handhavingscommunicatie (HHC; die brieven proberen belastingplichtigen te stimuleren om juiste aangiftes te doen, door ze te wijzen op zaken die veel mensen fout doen of die ze zelf in het verleden mogelijk fout hebben gedaan). Enkele voorbeelden:

- een PM-brief uit 2021 aan 437 mensen die mogelijk ten onrechte vrijgesteld inkomen hadden opgegeven. 65% van de ontvangers van de brief deed daarna een nieuwe aangifte, en 95% daarvan voerde daarbij geen vrijgesteld inkomen meer op.[31]
- een PM-brief uit 2021 aan 1.745 mensen die in hun belastingaangifte 2019 mogelijk een te lage WOZ-waarde hadden opgegeven. 23% van de ontvangers van de brief deden opnieuw aangifte, en bij 67% daarvan oordeelde de Belastingdienst dat er geen risico meer was op te lage WOZ-waarde.[32]
- In het proces van inkomensheffing in 2020 zijn de effecten van drie additionele HHC-brieven onderzocht: één over de afkoop van lijfrente, één over 'samen aangifte doen' en één over echtscheiding en eigen woning. In alle gevallen bleek de additionele brief een positief effect te hebben op de compliance, hoewel het effect soms klein was.[33]
- In het proces van inkomensheffing in 2023 zijn de effecten van een additionele HHC-brief over de aftrek van AOW-premies onderzocht. De brief bleek een positief effect te hebben op de compliance.[34]

[31] Effecmeting PM-brief vrijgesteld inkomen IH 2020. In 2019 was vergelijkbaar onderzoek gedaan naar dezelfde PM-brief, met vergelijkbare resultaten.
[32] Effectmeting PM-brief IH 2019 te lage WOZ waarde.
[33] Effectmeting HHC-brieven IH 2020 particulieren.
[34] Effectmeting HHC-brief AOV-premie IH 2023.

- In het proces van de inkomensheffing in 2023 zijn de effecten van een HHC-brief onderzocht die was gericht aan 'dubbelgepensioneerden'. Middels de brief werd getracht te stimuleren dat deze dubbelgepensioneerden vaker juist aangifte zouden doen. Er werden geen effecten aangetoond.[35]
- Er zijn experimenten geweest met de inzet van 'contactkaartjes' bij mensen die vaker verzuimden om de aangifte voor de inkomensheffing op tijd in te dienen ('veelverzuimers'), en waarvan de Belastingdienst bovendien geen telefoonnummer had. Het contactkaartje was met name bedoeld om op laagdrempelige manier de aangifte onder de aandacht te brengen en mensen ertoe aan te zetten alsnog aangifte te doen. Daarnaast werd middels het kaartje ook de mogelijkheid onder de aandacht gebracht om contact op te nemen met de Belastingdienst voor hulp. De inzet van contactkaartjes is geëvalueerd en er werden significante effecten aangetoond.[36]

Deze onderzoeken naar PM-brieven en naar brieven in het kader van handhavingscommunicatie zijn waardevol omdat ze een direct verband leggen tussen de inspanning (de brief) en de beoogde doelen (compliance).

Ook bij kleinere belastingmiddelen, zoals erf- en schenkbelastingen, is het mogelijk dat er directere terugkoppeling is waarbij eigenaren van de brieven op gestructureerde wijze op de hoogte zijn van de effecten van de brieven. Daarbij helpt ook dat er een aparte afdeling is van de Belastingtelefoon voor Nabestaanden en schenken, zodat signalen die daar binnenkomen directer kunnen worden teruggekoppeld.

5.1.3 Leiden brieven tot negatieve neveneffecten?

Daarnaast kan de redenering ten aanzien van effectiviteit ook worden omgedraaid, namelijk dat effectiviteit van brieven ook inhoudt dat ze *niet* leiden tot ongewenste acties. Wat zouden ongewenste acties kunnen zijn? Je zou daarbij bijvoorbeeld kunnen denken aan een vermijdbaar beroep op de belastingtelefoon, het indienen van bezwaar of klachten, of dat een brief negatieve gevoelens oproept bij de ontvanger of bijvoorbeeld afbreuk doet aan het imago van de Belastingdienst en/of de Rijksoverheid. Uit de onderzoeken die in het kader van het programma Begrijpelijke Brieven zijn uitgevoerd blijkt wel dat brieven vaak negatieve neveneffecten hebben: mensen raken bijvoorbeeld gefrustreerd wanneer de brieven niet helder zijn, of raken in paniek wanneer ze bestraffend worden aangesproken en er met boetes wordt gedreigd.

5.1.4 Effectiviteit van brieven in samenhang met andere dienstverlening

De onderzoeken die wij hebben gelezen gaan vaak over de begrijpelijkheid van individuele brieven. Voor zover wij kunnen beoordelen is er weinig zicht op/onderzoek gedaan naar effectiviteit van het geheel aan communicatie rondom onderwerpen of bijvoorbeeld naar series brieven. Enkele onderzoeken die in dit kader wél relevant zijn:

- Onderzoek kanaalkeuzegedrag, GFK. Voorbeeld van concreet briefonderzoek waarin de (gedrags)effecten van verschillende opmaak en inhoud van voorbeeldbrief worden onderzocht. Dit onderzoek laat zien dat contactinformatie in de brief weinig consequenties heeft voor de keuze die mensen uiteindelijk maken bij het opnemen van contact.
- Dienstverleningsmonitor particulieren en ondernemers, Motivaction. Dit is breed kwantitatief onderzoek naar tevredenheid van doelgroepen met dienstverlening. Het onderzoek laat zien dat algemene tevredenheid hoog is, dat ‘brieven en berichteninbox’ slechts weinig invloed hebben op (on)tevredenheid, dat de knelpunten vooral bij persoonlijke interactie liggen, en dat de dienstverlening goed scoort op de ambities overzichtelijk, betrouwbaar, respectvol en eigentijds maar slecht op de ambitie ‘passend’.[37] Met de achterliggende data van de

[35] Effectmeting HHC-brief dubbelgepensioneerden IH 2023.
[36] Zie bijvoorbeeld de onderzoeken 'Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH' van november 2023, en 'Evaluatie van de vervolgpilot 'contactkaartje versie 2.0 verzuim IH', van april 2025.
[37] Dienstverleningsmonitor, Q2 2024.

dienstverleningsmonitor zou waarschijnlijk nog meer informatie specifiek over brieven kunnen worden achterhaald.

5.2 Conclusies

Op basis van het bovenstaande trekken we enkele conclusies:

1. Er is al met al weinig bekend over de effectiviteit van brieven. Het wordt niet structureel bijgehouden, er is niet structureel sprake van 'feedbackloops' (waarbij bijvoorbeeld de eigenaren van brieven feedback krijgen over de mate waarin een bepaalde brief ertoe leidt dat ontvangers de Belastingtelefoon gaan bellen) en de onderzoeken waar de inzet van brieven wordt gekoppeld aan feitelijk gedrag van de ontvangers is dun gezaaid.
2. Als we redeneren vanuit de kencijfers rondom compliance, kunnen we aannemen dat brieven, als onderdeel van de communicatie van de Belastingdienst, effectief zijn. De meeste belastingen worden immers betaald. Door het gebrek aan monitoringinformatie kunnen we echter niet beoordelen *in welke mate* de brieven de compliance daadwerkelijk verhogen, of de compliance zonder bepaalde brieven net zo hoog zou zijn, en in hoeverre een aanpassing van een brief tot nog hogere compliance kan leiden. Het is ook onduidelijk over welke effectiviteitsmarges we het daarbij hebben.
3. Er kan spanning bestaan tussen een juridisch en een dienstverlenend perspectief bij de inzet van brieven. In de visie op dienstverlening van de Belastingdienst is gesteld dat de leefwereld van burgers en ondernemers het vertrekpunt dient te zijn in alles wat de Belastingdienst doet. In de praktijk lijkt fiscale wet- en regelgeving vaak het vertrekpunt te zijn. De vraag of een brief fiscaal correct is en of mensen hun belastingplicht voldoen wordt dan belangrijker dan de vraag of een brief passend is en of deze wellicht ook nog negatieve gevoelens oproept. Deze spanning komt terug in veel gesprekken die we voeren, maar we zien hem nergens op schrift onderkend.

“Toch hebben ook deze brieven een handicap: ze zijn met teveel. Dat kunnen ze elk voor zich niet helpen maar tezamen vormen ze een plaag. Ze maken door hun aantal en dagelijkse komst mensen zenuwachtig. Zo zenuwachtig dat sommige mensen door de brieven de boodschap niet meer zien. Zij benaderen hun deurmat met lood in de schoenen.”[38]

6. Conclusies en aanbevelingen

Tot slot van dit rapport trekken we op basis van de voorgaande hoofdstukken vijf conclusies en formuleren we een aantal aanbevelingen. We sluiten daarna het rapport af met een korte reflectie op het onderzoek.

6.1 Conclusies

Er is geen overkoepelend beleid over de inzet van brieven

Er bestaat geen duidelijk overkoepelend beleid ten aanzien van de inzet van brieven. Hoe verhouden brieven in de dienstverleningsvisie van de Belastingdienst zich tot andere communicatiemiddelen, wanneer zijn brieven het geëigende middel en wanneer nemen we bijvoorbeeld persoonlijker contact op? En wanneer we brieven versturen, wat mogen we van dit middel dan precies verwachten? Wel is duidelijk dat de Belastingdienst in veel gevallen wettelijk verplicht is om een brief te sturen.

Brieven zijn *here to stay*

Het fenomeen brieven is, in ieder geval op de middellange termijn, *here to stay*. Hoewel er gedigitaliseerd wordt en er voor burgers en ondernemers een keuze aankomt of ze brieven fysiek en/of digitaal willen ontvangen, zal dit de komende jaren niet leiden tot een afname van het aantal brieven. Uitgaande van de huidige plannen zal digitalisering vooral betekenen dat brieven digitaal in plaats van op papier worden bezorgd; het zal niet een wezenlijk andere vorm van communicatie tot gevolg hebben.

Er is geen duidelijk eigenaarschap van brieven

Er bestaat weliswaar een duidelijk eigenaarschap van brieven voor zover het *fiscale correctheid* betreft - voorzitters van de activiteitengroepen zijn verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de brieven in hun portefeuille kloppen - maar er is geen duidelijk eigenaarschap belegd van de *effectiviteitsvraag*: wie houdt er in de gaten of met de brieven die worden verstuurd ook de beoogde effecten worden bereikt? En wie trekt er aan de bel als dit niet het geval is, en als de brief dus dient te worden verbeterd of misschien achterwege kan worden gelaten? Op dit punt ontbreekt een heldere sturing.

Veel aandacht voor correct en begrijpelijk, weinig aandacht voor passend

We hebben vijf voorwaarden voor effectiviteit geïdentificeerd: de brief is correct, de brief komt aan, de brief wordt gelezen, de brief wordt begrepen en de brief is passend. We zien dat er over de gehele linie veel aandacht is voor deze voorwaarden. Dat geldt met name voor de voorwaarden dat de brief correct is, dat deze aankomt en dat deze wordt begrepen. Op het punt van de begrijpelijkheid van brieven zijn de laatste jaren veel stappen gezet. Er is veel onderzoek gedaan en ons beeld is dat er bekend is wat het betekent om een 'goede brief' te schrijven. Er is minder aandacht voor de vijfde voorwaarde voor effectiviteit, namelijk of de brief passend is. Dit is mogelijk ook de lastigste voorwaarde: het vereist een

[38] Stephan Steinmetz, De brievenbus van Mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi)overheid (Atlas Contact, 2013), blz 8.

grondig inzicht in de situatie van de ontvanger en vergt dat de brief daarop aansluit, zowel in timing, inhoud als toon. Deze voorwaarde sluit aan bij het centrale uitgangspunt zoals in de dienstverleningsvisie is verwoord, namelijk dat de leefwereld van burgers en ondernemers als uitgangspunt wordt gehanteerd in alles wat de Belastingdienst doet.

Er is uiteindelijk weinig zich op de effectiviteit van brieven

Er is uiteindelijk weinig zicht op de *effectiviteit* van brieven. Zoals gezegd weet men wat een 'goede brief is' en is er verder ook, zo lijkt het op basis van dit onderzoek, aandacht voor de overige voorwaarden van effectiviteit. Maar er zijn twee belangrijke kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste is niet duidelijk in welke mate de verworven inzichten ten aanzien van begrijpelijkheid ook zijn geïmplementeerd. Ten tweede richt het onderzoek zich doorgaans op begrijpelijkheid en gedragsintenties, maar is er betrekkelijk weinig onderzoek verricht naar feitelijk gedrag. Er is geen structurele terugkoppeling van de opbrengsten van een brief aan de eigenaren van de brief, en het is onduidelijk wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de effectiviteit van een brief. Er zijn wél positieve uitzonderingen: brieven die in het kader van handhavingscommunicatie worden gestuurd, pro memoriebrieven, en ook binnen kleinere belastingmiddelen, zoals 'erf- en schenkbelasting', kan sprake zijn van een meer structureel zicht op de effectiviteit van brieven.

6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen die we hieronder formuleren vloeien voort uit de bovengenoemde conclusies en de twee leersessies die we hebben georganiseerd. Voor deze leersessies hadden we alle leden van de werkgroep uitgenodigd die het onderzoek begeleidde, en ook alle respondenten die we voor het onderzoek hebben geïnterviewd. Iedereen had van tevoren een conceptversie van het rapport gelezen. Tijdens de sessies hebben we gezamenlijk aanbevelingen gezocht die horen bij de belangrijkste conclusies van dit onderzoek.

Beleg duidelijk eigenaarschap

Zoals we hierboven concluderen is toezicht op de feitelijke correctheid belegd bij voorzitters van de activiteitengroepen. Er is doorgaans niemand specifiek verantwoordelijk voor toezicht op effectiviteit van brieven. Hierdoor ontstaat het risico dat er brieven worden verstuurd die hun doel niet bereiken en/of tot negatieve neveneffecten leiden. Door de effectiviteit van specifieke brieven duidelijk te beleggen, krijgt dit onderwerp meer prioriteit.

Harmoniseer het werk van de activiteitengroepen

Uit de twee leersessies kwam naar voren dat de verschillende activiteitengroepen op onderdelen andere taakopvattingen en mandaten hebben. Het kan helpen om dit te harmoniseren; onderdeel van die harmonisering zou kunnen zijn om activiteitengroepen ook een rol te geven in het monitoren van effectiviteit van brieven. Mogelijk kan er iemand worden aangewezen die het werk van de verschillende activiteitengroepen coördineert, zorgt voor harmonisering en die het onderling leren faciliteert.

Blijf samen praten over kwaliteit en zoek kwaliteit in de wereld van de ontvanger

Er zijn verschillende perspectieven op effectiviteit: je kunt dit zoeken in de wereld van de wet en de uitvoerder van de wet (bv: voert de Belastingdienst haar taken uit, zijn de brieven correct?), en ook in de wereld van de ontvanger (bv: is de brief begrijpelijk, maakt de brief het makkelijk om de gevraagde acties uit te voeren, komt de brief op het juiste moment, zijn het er niet teveel, welke gevoelens maakt de brief los bij de ontvanger?). De aanbeveling die uit de leersessies voortvloeide is om als Belastingdienst het gesprek over kwaliteit te blijven voeren, om samen te doorleven wat de Belastingdienst beoogt met de brieven. De uitnodiging daarbij is om kwaliteit zeker ook te zoeken in de wereld van de ontvanger. Zo kunnen er plannen worden gemaakt over wat 'passende communicatie' is per doelgroep. Er is al veel bekend over verschillende doelgroepen en hun voorkeuren. Het begrip passend omvat hier in ieder geval de volgende aspecten: aantal brieven, opmaak, timing, tekst, en ook eventuele alternatieve communicatievormen.

Richt dashboards in met terugkoppelingen naar aanleiding van brieven

Om op gestructureerde wijze informatie over effecten van brieven te verzamelen kan het helpen om een aantal dashboards in te richten. In deze dashboards wordt bijgehouden welke acties worden ondernomen naar aanleiding van de brieven. Denk aan: aandeel van de brieven dat OBR komt, aandeel van de ontvangers dat de gevraagde acties op tijd uitvoert, aandeel van de ontvangers dat de Belastingtelefoon belt met vragen, aandeel van de ontvangers dat een klacht of bezwaar indient. Inrichten van dergelijke dashboards kan de verantwoordelijken helpen om te sturen op effectiviteit. Voorwaarde is daarbij natuurlijk wel dat hier iemand verantwoordelijk voor wordt gemaakt.

Doe onderzoek

Uit de gesprekken bleek dat de huidige kennis op een aantal punten onvolledig is. Er was behoefte aan:

- onderzoek naar de mate waarin het voorkomt dat mensen te veel brieven krijgen, onnodige brieven krijgen, dat brieven elkaar kruisen (de volgorde niet logisch is).
- een overzicht van verzendingen (verzendkalender) en een overzicht van ontvangsten (ontvangstkalender) voor verschillende (groepen) ontvangers.
- aanvullend onderzoek naar de potentie van digitalisering voor communicatie met burgers en bedrijven. Zoals hierboven al geschetst wordt de digitalisering de komende jaren met name gebruikt om papieren brieven in pdf-vorm te versturen. Er zijn meer toepassingen denkbaar, waarbij bijvoorbeeld meer in dialoogvorm worden gecommuniceerd en/of meer gebruikt worden gemaakt van video.
- helder overzicht welke brieven wettelijk verplicht zijn en welke niet. Op basis daarvan kan dan ook, wanneer bepaalde brieven knelpunten opleveren, worden bepaald welke acties er kunnen worden ondernomen.

Leg zaken vast in overkoepelend beleid

De laatste aanbeveling is om een aantal zaken vast te leggen in overkoepelend beleid ten aanzien van de inzet van brieven. Daarbij moet gedacht worden aan:

- Wat is passende communicatie per doelgroep?
- Wanneer sturen we wel/geen brief?
- Waar moet een goede brief sowieso aan voldoen?
- Wanneer vinden we een brief succesvol?

Reflectie op dit onderzoek

Het onderwerp van dit onderzoek was de brieven die de Belastingdienst verstuurt aan burgers en ondernemers. De opdracht was om kennis samen te brengen die binnen de Belastingdienst bestond over de effectiviteit van deze brieven.

We hebben in dit onderzoek aandacht gehad voor de verzender van de brieven (bijvoorbeeld de doelen en de visie op dienstverlening van de Belastingdienst, en ook de wijze waarop het brievenproces is georganiseerd), de brieven zelf (de kwaliteit van brieven) en de ontvangers van brieven (hoe worden brieven gepercipieerd door burgers en ondernemers). De basale trits verzender-medium-ontvanger is in die zin aan bod gekomen in dit rapport.

Daarbij moeten we onderkennen dat we meer hebben geredeneerd vanuit de verzender en het medium, en in mindere mate vanuit de ontvanger. Deze focus volgde logischerwijs uit de opdracht van dit onderzoek - namelijk het samenbrengen van kennis die binnen de Belastingdienst aanwezig was - en de daaruit volgende aanpak - namelijk gesprekken voeren met medewerkers van de Belastingdienst en onderzoeken raadplegen die door de Belastingdienst zijn uitgevoerd. Het perspectief van de ontvanger kwam in deze gesprekken en onderzoeken daarin zeker aan de orde, maar was zelden het vertrekpunt.

Een verfrissend voorbeeld van een andere aanpak is een boekje van Stephan Steinmetz, waarvoor hij acht jaar lang alle (semi)overheidspost heeft doorgenomen die zijn bejaarde buurvrouw ontving.[39] Uit het boekje blijkt dat zijn buurvrouw in acht jaar tijd ruim 2000 brieven van de (semi)overheid kreeg. Hij concludeert allereerst dat veel van die brieven uiteindelijk overbodig en/of onbegrijpelijk waren. Maar zijn andere conclusie is interessanter: er zijn ook veel brieven waar op zich niets mis mee is, maar alles samen wordt het zijn buurvrouw toch teveel: "een papieren regime waar geen ontsnappen meer aan is. Een brievenbewind."

De brieven van de Belastingdienst spelen in het boekje van Steinmetz geen hoofdrol, en we kunnen dus ook zeker niet concluderen dat de brieven van de Belastingdienst een dergelijk 'brievenbewind' vormen. Maar deze focus op de individuele ontvanger is wezenlijk anders dan de focus van het onderhavige onderzoek. Het brengt andere vragen aan het licht, die in dit onderzoek in mindere mate aan de orde zijn gekomen. Bijvoorbeeld: hoe interacteren de brieven van de Belastingdienst met andere overheidspost? Welk gevoel roept het geheel aan overheidspost op bij de ontvangers? En welke bijdrage levert de Belastingdienst hieraan?

[39] Stephan Steinmetz, De brievenbus van Mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi)overheid (Atlas Contact, 2013).

Bijlage 1: bronnen

A. Overzicht van gebruikte bronnen

Algemene bronnen die zijn gebruikt
Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, artikel 1: Belastingen, paragraaf over 'Strategie Belastingdienst'. Zie: https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/IX/onderdeel/3205901, geraadpleegd op 28 april 2025.
Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst. Uitvoerings- en handhavingsstrategie, januari 2022.
Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst. Basisdocument, augustus 2021.
Dienstverleningsmonitor, Rapportage Q2 2024, Particulieren, 6-meting, juli 2024.
Dienstverleningsmonitor, Rapportage Q2 2024, Ondernemers, 6-meting, juli 2024.
Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, https://wetten.overheid.nl/BWBR0037127/2025-01-01.
Jitske van Popering-Verkerk en Iris Casteren van Cattenburch, Gezien en bereikbaar. Verslag van een ontwerpproces over de bekendmaking van belastingaanslagen (juni 2024).
Garage de Bedoeling: Help, een dwangbevel! Juni 2024. De cijfers gingen over het jaar 2022.
'Laaggeletterdheid in beeld. Kwalitatief communicatieonderzoek voor de Belastingdienst, 2019.
Programmaplan OBR, 4 oktober 2024.
Nationale Ombudsman, Brief van 1 maart 2025, geraadpleegd op: https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2025/nationale-ombudsman-slaat-alarm-over-gebrekkige-postbezorging-door-de.
Anton Valens, Het boek Ont
Dimitri Verhulst, In weerwil van de woorden
Simon Garfield, Ode aan de brief
Stephan Steinmetz, De brievenbus van Mevrouw De Vries. Gekmakende post van onze (semi)overheid (Atlas Contact, 2013).
Evaluatie van de pilot 'contactkaartje richting veelverzuimers IH (november 2023).
Evaluatie van de vervolgpilot 'contactkaartje versie 2.0 verzuim IH (april 2025).
Effectmeting HHC-brief dubbelgepensioneerden IH 2023.
Effectmeting HHC-brief AOV-premie IH 2023.
Effectmeting HHC-brieven IH 2020 particulieren
Effectmeting PM-brief IH 2019 te lage WOZ waarde
Effectmeting PM-brief vrijgesteld inkomen IH 2020

B. Samenvatting van belangrijkste onderzoeken met inzichten tav effectiviteit

2018: Kanaalkeuzegedrag	
Doelgroep	steekproef van burgers (digivaardig en niet digivaardig)
Doel	uitzoeken of het opnemen van contactinformatie ook ertoe leidt dat mensen vaker gaan bellen
Uitkomsten	Mensen gaan op zich niet eens vaker bellen als het telefoonnummer er staat,

	maar ze krijgen wel een veel positiever gevoel als er verschillende contactmogelijkheden staan.

2019: Laaggeletterden in beeld	
Doelgroep	Mensen die met Toeslagen te maken hebben, en die laaggeletterd zijn.
Doel	Begrijpen hoe laaggeletterden omgaan met (post van) toeslagen, en welke maatregelen hen kunnen helpen
Uitkomsten	– Post is vaak moeilijk te begrijpen. Kost heel veel energie. Moeilijke woorden, ingewikkelde processen. Met als oorzaak: negatieve gevoelens, en ook dat mensen er niets mee doen of direct hulp inschakelen – De BDT is onvoldoende hulpvaardig. De drempel is hoog, keuzemenu lastig.
Adviezen	– Belangrijk om mensen te benaderen vanuit onbegrip van informatie, niet vanuit niet kunnen lezen. Ze ervaren dan schaamte, of ze herkennen zich er niet in. – Biedt extra ondersteuning – Alle kanalen zijn belangrijk, dus focus niet alleen op brieven.

2022: Klantreis middeling	
Doelgroep	Burgers en ondernemers met sterk wisselen inkomsten. Zij kunnen middeling aanvragen: dan worden de inkomsten van drie jaren gemiddeld, en kunnen ze eventueel geld terugkrijgen. Het is een vrij kleine groep.
Doel	Onderzoeken hoe goed de brieven voor deze doelgroep zijn, en hoe men het proces ervaart om middeling aan te vragen. Het gaat om drie brieven plus een beschikking: – Geen middeling IB – Aankondiging navorderingsaanslag – Verzoek middeling te laat – Beschikking
Uitkomsten	Sommige brieven waren helder, andere iets minder.
Adviezen	– Mensen vinden het prettig als de brief een persoonlijke afzender heeft met een 06-nummer, en dat er persoonlijk relevante gegevens in staan. Dan krijgen mensen het gevoel dat er goed naar hun zaak gekeken is. – Tegelijk vindt men het fijn als irrelevante gegevens weggelaten worden. – Motiveer de uitkomst.

2022: Oorzaken aangifteverzuim inkomstenbelasting	
Doelgroep	Mensen die geen aangifte IH doen, ondanks dat ze daartoe wel verplicht zijn
Doel	Onderzoeken waarom deze mensen geen aangifte doen, ondanks de brieven die ze krijgen, en hoe de Belastingdienst hen beter kan bereiken en van dienst kan zijn.
Uitkomsten	– Oorzaken van aangifteverzuim zijn heel divers. Vaak hebben mensen meerdere problemen. Er is vaak geen sprake van onwil, eerder onmacht. – Het sturen van aanmaningen en opleggen van boetes werkt niet voor deze

	groep. Het vergroot hun problemen en negatieve gevoelens. Ze hebben behoefte aan hulp en maatwerk. – Er zijn doelgroepen met hoger risico: jongvolwassenen, startende ondernemers, mensen met schulden, mensen zonder bsn en/of vaste woon en verblijfplaats, mensen die herhaaldelijk niet reageren op post.
Adviezen	– Wees vriendelijk in de toon, bied hulp aan in plaats van bestraffend en normerend te zijn. – Grijp sneller in, wacht niet tot het escaleert – Zorg voor minder onnodige brieven. Dit gaat vooral om brieven vanuit verschillende organisatieonderdelen, die kruisen elkaar en dat kan verwarrend werken.

2023: Beleving PM-brieven	
Doelgroep	Kwalitatief onderzoek onder twintig ontvangers van PM-brieven (die wordt naar mensen gestuurd die een vermoedelijke fout hebben gemaakt in hun aangifte). Ze kregen in groepjes van tien twee verschillende brieven: met of zonder contactbelofte. Anderen kregen geen brief.
Doel	Onderzoeken wat de invloed van de brief is op beleving van ontvangers. En invloed van contactbelofte daarop.
Uitkomsten	– Het is goed dat er een brief wordt gestuurd. Dit leidt er ook toe dat mensen meer geneigd zijn om de fout te herstellen. – Er zijn ook dingen die beter kunnen: de toon wordt verwijtend ervaren, de brief komt laat, en hij komt alleen per post. – Wel of geen contactbelofte maakt weinig uit.

2024: Brieven voor Stivers (stichtingen en verenigingen)	
Doelgroep	Stichtingen en verenigingen die niet belastingplichtig zijn maar een herbeoordeling krijgen om te zien of dat nog past bij hun situatie
Doel	Onderzoeken of de nieuwe brieven (in BBB ontwikkeld) begrijpelijker zijn en ook motiverend om in te gaan op het informatieverzoek, en kijken of deze brieven nog beter kunnen. Het gaat om vijf brieven die door BBB zijn herzien en een nog bestaande brief.
Uitkomsten	– De brieven zijn over het algemeen goed leesbaar en goed van toon. Er zitten een paar moeilijke woorden in. – De reeds bestaande brief (niet herschreven) wordt minder positief beoordeeld. Minder helder van opzet, minder duidelijk geadresseerd. – Sommige brieven bevatten wat tegenstrijdigheden, waardoor mensen angstig worden of ze het wel goed doen. – Mensen zijn na het lezen van de brieven bereid om actie te ondernemen. – Het duurt bij deze doelgroep langer voordat de post bij de juiste bestuurder is. De termijn is soms daardoor niet haalbaar.
Adviezen	– Maak de brieven op enkele onderdelen nog beter – Wees coulant met niet halen van termijnen – Wees bereikbaar, ook buiten kantooruren.

2024: IH-brieven	
Doelgroep	Mensen die in 2022 een herinnering kregen en mensen die in 2021 of 2022 een ambtshalve aanslag kregen opgelegd.
Doel	BBB had de brieven voor het doen van aangifte IH herschreven (uitnodiging, herinnering, aanmaning, ambtshalve). Doel is om te achterhalen of deze brieven goed zijn, en of ze ertoe leiden om alsnog aangifte te doen.
Uitkomsten	– Mensen begrijpen de brieven in essentie. Ze vinden de volgorde ook begrijpelijk en hebben ook genoeg tijd om actie te ondernemen. – Mensen die een ambtshalve ontvangen lezen en begrijpen hun post minder goed. Ze hebben vaak een opeenstapeling van problemen. – De vernieuwde brieven houden nog niet goed genoeg rekening met een aantal zaken: mensen weten nog niet altijd goed wat ze moeten doen, hebben hulp nodig, kunnen het bedrag niet betalen, of overzien hun situatie niet goed (paniek). – Het zou goed zijn om in deze gevallen contact op te nemen met deze mensen, en/of een telefoonnummer op te nemen in de brieven en duidelijk te benoemen dat hulp mogelijk is. – Taalgebruik vindt men goed.
Adviezen	– Neem telefoonnummer op – Steek brieven positief in

2024: Garage de bedoeling: Help, een dwangbevel! (juni 2024)	
Doelgroep	– Burgers met dwangbevel IB, Toeslagen of MRB – Ondernemers met dwangbevel OB of LH
Doel	Onderzoeken wat de oorzaken zijn van dwangbevel, en hoe BD beter kan helpen om het te voorkomen en helpen als het zich voordoet.
Uitkomsten	– Life events zijn vaak de aanleiding. – Hoe mensen ermee omgaan verschilt sterk. Vaak komen ze steeds verder in de problemen. – Startende ondernemers en jong volwassenen zijn een risicogroep die extra aandacht nodig heeft.
Adviezen	– De meeste oplossingen gaan niet over brieven maar over andere vormen van dienstverlening. – Maar er zijn ook specifieke tips voor de brief die mensen krijgen: schrijf meer vanuit de positie van de persoon, benader ze minder als wanbetaler en biedt oplossingsrichtingen – Het is vaak onmacht, niet onwil, waardoor mensen niet betalen. De brief haakt daar niet op in.

verw
onder

onder
zoek