
drs. A.C. Berghuis
M.M. Kommer

Deze reeks omvat de rapporten van door het WODC verricht onderzoek. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.



wetenschappelijk



onderzoek- en



documentatie



centrum

Effecten van voorlichting en controle

Een experiment bij de motorrijtuigenbelasting

Ministerie van Justitie

1982



Staatsuitgeverij
's-Gravenhage

33

INHOUDSOPGAVE

1	Het experiment	1
1.1	De achtergrond van het experiment	1
1.2	De experimentele opzet	3
1.2.1	De hoofdlijnen van het experiment	3
1.2.2	De voorlichting	6
1.2.3	De controle	7
1.3	Het verslag	8
2	De te verwachten effecten en de meting daarvan	9
2.1	Inleiding	9
2.2	De betalingsmogelijkheden	9
2.3	De te verwachten effecten	10
2.4	De metingen van het betalingsgedrag	14
2.4.1	De eerste aangiften	14
2.4.2	De CBM-registratie	16
3	De analyse op de eerste aangiften	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Het effect van de gegeven voorlichting	19
3.3	Het effect van het controleren	21
3.4	Het gecombineerde effect	23
3.5	Conclusie	24
4	Aanvullende analyse op het CBM-bestand	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Het effect van de gegeven voorlichting	28
4.3	Het effect van het controleren	30
4.4	Bespreking van de bevindingen	31
5	De enquête onder belastingplichtigen	35
5.1	Inleiding	35
5.2	De voorlichting	36
5.3	De controle	40
5.4	Conclusie	41
6	Samenvatting en slotbeschouwing	45
6.1	Inrichting en effecten van het experiment	45

6.2 Bespreking	48
Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie . .	53
Bijlage 2: De bij het experiment betrokken gemeenten	55
Bijlage 3: De folders	57
Bijlage 4: De krant artikelen	59
Bijlage 5: Gedetailleerd overzicht eerste aangiften	61
Bijlage 6: Gedetailleerd overzicht analyse CBM-bestand	63
Bijlage 7: Gegevens over het interviewen	65

1 HET EXPERIMENT

1.1 De achtergrond van het experiment

Het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan is uitgevoerd in het kader van de werkzaamheden van de ISMO, de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (van overheidsmiddelen).

De bedoeling van het uitgevoerde experiment is dan ook breder dan alleen het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden om de houding ten opzichte van het betalen van motorrijtuigenbelasting te beïnvloeden; de resultaten zullen met name moeten dienen voor het ontwerpen van maatregelen die er toe leiden dat misbruik van overheidsmiddelen in het algemeen wordt teruggedrongen. Met het oog hierop is het zinnig eerst wat meer te zeggen over de ISMO, die uitdrukkelijk een taak op dit terrein heeft toebedeeld gekregen¹.

Allereerst kan vastgesteld worden dat al geruime tijd in brede kring de wens bestaat het overheidsoptreden in het kader van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik effectiever te laten zijn. In de afgelopen jaren zijn tal van studies verricht die dit tot onderwerp hadden. Bij het evalueren van het resultaat van zulke studies bleek vaak dat terughoudendheid bestond bij het nemen van maatregelen die beogen op een beperkt gebied het daar voorkomende misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden. Deze terughoudendheid kan goeddeels worden verklaard door de vaak beperkte invalshoek van dergelijke studies. Gaandeweg ontstond daarom de behoefte aan een bredere aanpak van de nijpende problematiek. De regering reageerde hierop door aan te kondigen dat zij een interdepartementale stuurgroep in het leven zou roepen die het vraagstuk van misbruik en oneigenlijk gebruik tot haar werkterrein zou krijgen (kamerstuk 15 081, blz. 195 e.v.). In de loop van 1979 werd de stuurgroep ingesteld, met als leden vertegenwoordigers van zes ministeries: CRM, Economische Zaken,

¹ In april 1981 bracht de ISMO een tussenrapport uit, dat in boekvorm verschenen is bij Gouda Quint, 1982, onder de titel "Hoe fraude de samenleving bedreigt"

Financiën, Justitie, Sociale Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De taakstelling en het mandaat van de ISMO zijn ruim geformuleerd. Het werkterrein van de ISMO omvat misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van de belastingen en de sociale zekerheid alsook het grootste deel van de subsidies. De eerste werkzaamheden van de stuurgroep zijn inventariserend van aard. Op enkele deelgebieden zal zij al op betrekkelijk korte termijn coördinerende en stimulerende activiteiten kunnen ontplooiën.

Wanneer het gaat om het terugdringen van het misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgeld kan gedacht worden aan uiteenlopende maatregelen. Een belangrijk onderscheid is dat tussen preventieve maatregelen, gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik, en repressieve, waarbij opsporing en straf centraal staan. Uiteraard liggen deze twee soorten maatregelen in elkaars verlengde: een succesvolle repressie kan preventief werken. Er bestaat echter weinig inzicht in de effectiviteit van maatregelen die een preventieve werking beogen. Om een idee te krijgen of en zo ja, in hoeverre preventief gerichte overheidsmaatregelen inderdaad kunnen leiden tot een beperking van het misbruik van overheidsmiddelen, is het experiment motorrijtuigenbelasting (MRB) opgezet. Hoewel de resultaten natuurlijk ook gebruikt kunnen worden bij een poging tot verdere indamming van het fenomeen zwartrijden, is dit niet het eerste oogmerk van het experiment. Bedacht moet worden dat het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting (CBM) al een goed functionerend controle-apparaat heeft, waarmee vrijwel alle zwartrijders worden opgespoord.

Bij de keuze van de motorrijtuigenbelasting als onderwerp van experiment heeft als overweging meegespeeld dat het percentage van belastingplichtigen dat in eerste instantie geen MRB betaalt, niet onaanzienlijk is (6 à 7%), maar vooral dat wegens de centrale en geautomatiseerde administratie het goed mogelijk is om, zonder onoverkomelijke praktische problemen, harde effectcriteria te hanteren die betrekking hebben op het feitelijke betalingsgedrag van de belastingplichtigen.

Het experiment is opgezet door het CBM en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het WODC verricht voor de genoemde interdepartementale stuurgroep studies naar de effectiviteit van overheids-optreden inzake het voorkomen en tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het onderzoek naar de effecten van het experiment MRB is de eerste activiteit in deze².

² Zie onderdeel 3.4 van het ISMO-rapport.

Zoals gebruikelijk bij onderzoek dat door het WODC wordt verricht, zijn de onderzoekers bijgestaan door een begeleidingscommissie. Hierin zijn de diverse belanghebbende partijen vertegenwoordigd: het CBM, het Ministerie van Financiën, de ISMO en het WODC. Voor de samenstelling van deze commissie verwijzen we naar bijlage 1.

1.2 De experimentele opzet

In paragraaf 1.2.1 worden de hoofdlijnen van het experiment geschetst, waarna in de volgende paragrafen de onderscheiden onderdelen aandacht krijgen.

1.2.1 De hoofdlijnen van het experiment

In het experiment willen we nagaan wat het afzonderlijke en het gecombineerde effect is van twee soorten van preventieve maatregelen tegen het ontduiken van motorrijtuigenbelasting. Deze maatregelen zijn:

- het verstrekken van voorlichting aan belastingplichtigen over de motorrijtuigenbelasting en de gevolgen van het wel, respectievelijk niet voldoen aan de plicht tot betalen;
- het laten zien van controle op het betalen van motorrijtuigenbelasting.

Met deze twee soorten van maatregelen, de zg. stimuli, heeft het experiment in principe de volgende opzet:

Schema 1: de principiële opzet van het experiment

		V O O R L I C H T I N G		
		geen	wel	
C O N T R O L E	geen	A	B	A + B
	wel	C	D	C + D
		A + C	B + D	

In deze opzet is voorzien in drie experimentele condities, twee waar een enkelvoudige (B en C) en een waar een gecombineerde (D) stimulus wordt toegediend.

Daarnaast is er een conditie waar niets gebeurt (A), die nodig is als vergelijkingsconditie. Het effect van de verstrekte voorlichting moet blijken uit een vergelijking van (B en D) met (A en C), die van de gehouden controle uit vergelijking van (C en D) met (A en B). Het gecombineerde effect van voorlichting en controle is te halen uit het afzetten van conditie D tegen de condities B en C afzonderlijk.

Met behoud van deze opzet zijn nadere nuances aangebracht, zowel ten aanzien van de verstrekte voorlichting als met betrekking tot de controle.

Besloten is twee verschillende vormen van voorlichting te geven:

- een vorm waarin het accent gelegd wordt op de redenen waarom het betalen van MRB zinvol is: het instandhouden van de gemeenschapsvoorzieningen, onderlinge solidariteit van burgers etc.. Omdat een beroep gedaan wordt op de positieve gevolgen van het betalen van MRB noemen we deze vorm de positieve benadering;
- een vorm waarin vooral de redenen centraal staan waarom het niet-betalen van MRB leidt tot persoonlijke negatieve gevolgen: de pakkans en de sanctie.

Deze twee vormen van voorlichting verschillen alleen op accenten van elkaar. Er zijn twee overwegingen om niet meer extreme vormen te kiezen. Ten eerste zou een onge-nuanceerde benadering, vooral bij personen die al een min of meer uitgekristalliseerde mening over het onderwerp van de voorlichting hebben, snel kunnen leiden tot afwijzing van de aangeboden informatie; misschien zelfs tot averechtse effecten³. Een benadering waarin zowel aan de positieve kanten van het wel betalen als de negatieve kanten van het niet-betalen aandacht gegeven wordt leidt, indien ze een attitudewijziging veroorzaakt, bovendien tot een meer stabiele verandering⁴.

Een tweede overweging is van geheel andere aard. De gekozen benadering moet aansluiten bij hetgeen de overheid wenselijk acht. Hoewel het voor het meten van eventuele effecten zinvol is om de voorlichting zo op te zetten dat de kans op duidelijke en goed onderscheidbare

³ Het is een bekend effect uit de literatuur over voorlichting, dat personen zich makkelijk afsluiten van informatie die ingaat tegen de eigen opvattingen ("selectieve blootstelling").

⁴ Zie bv. P.F. Secord and C.W. Backman. Social Psychology. New York: McGraw-Hill, 1964, p. 179 e.v.

effecten zo groot mogelijk is, moet anderzijds wel een vorm gekozen worden die de overheid in niet-experimentele omstandigheden ook acceptabel acht. En dat is in het algemeen een vorm die geen extreem en ongenueanceerd karakter heeft.

Ook bij de wijze van controleren door het CBM zijn nuances aangebracht. Onderscheid is gemaakt naar beperkte controle -die grofweg overeenkomt met de normale manier van controleren- en een intensieve controle. De laatste is bovendien gesplitst in een opvallende wijze van controleren en een minder opvallende. In alle gevallen werd gebruik gemaakt van de normale auto's waarover het CBM beschikt. Dit zijn "particuliere" personenauto's waarin naast de plaats van de bestuurder een camera-installatie is aangebracht. Boven de voorbumper bevinden zich twee flitslampen die, ook wanneer ze gebruikt worden, niet al te zeer opvallen. Elke wagen wordt bemand door twee controlefunctionarissen; dezen dragen het douane-uniform. De wagens kunnen voorzien worden van een lichtbak met het opschrift "CONTROLE MOTORRIJTUIGENBELASTING", doch dit is alleen bij de opvallende controlevariant gebeurd.

Gegeven de aangebrachte verfijningen valt de uiteindelijke experimentele opzet als volgt weer te geven.

Schema 2: de verfijnde opzet van het experiment.

		V O O R L I C H T I N G		
		geen	positieve benadering	negatieve benadering
C O N T R O L E	geen	I	II	III
	beperkt en minder opvallend	IV	V	VI
	intensief en minder opvallend	VII	VIII	IX
	intensief en opvallend	X	XI	XII

Het experiment kent twaalf condities, die ieder bestaan uit verschillende combinaties van (geen) voorlichting en (geen) controle. Over de wijze waarop deze condities geconcretiseerd zijn zal in een volgende paragraaf meer gezegd worden. Hier beperken we ons tot de hoofdlijnen, waarbij we nu toekomen aan de belastingplichtigen op wie het experiment gericht is.

Ervan uitgaande dat het niet mogelijk is alle belastingplichtigen in het experiment te betrekken, is methodologisch de meest zuivere procedure dat willekeurig een aantal ervan gekozen wordt die dan wederom willekeurig aan de experimentele condities worden toegewezen. Vanwege evidente praktische hinderpalen is gekozen voor een opzet die dicht komt bij de meest zuivere. Er zijn twaalf gemeenten gekozen waarin de diverse condities gerealiseerd zijn. Daarbij is een zodanige selectie van gemeenten gemaakt, dat deze op enkele wezenlijke punten -ongeveer- overeenkomen. Dit is van belang omdat eventuele veranderingen in het betalingsgedrag aan de verstrekte voorlichting en gehouden controle moeten kunnen worden toegeschreven, en niet aan reeds aanwezige verschillen tussen de gemeenten. De gekozen gemeenten komen globaal overeen in het percentage zwartrijders zoals dat naar voren komt uit de gegevens van het CBM, het inwonertal (middelgrote plaatsen met een variatie in inwonertal van 17.000 tot 38.000), en het feit dat ze een eenheid vormen; ze maken geen deel uit van een grotere agglomeratie.

De gekozen twaalf gemeenten zijn willekeurig verdeeld over de experimentele condities (bijlage 2).

1.2.2 De voorlichting

In het experiment zijn twee, op accenten verschillende, vormen van voorlichting gehanteerd, die we de "positieve" en de "negatieve" benadering hebben genoemd. Deze voorlichting is op twee manieren aan de belastingplichtigen verstrekt: met een folder en met kranteartikelen. In de periode dat het experiment is gehouden, de eerste twee weken van november 1980, zijn in de gemeenten waar voorlichting is verstrekt huis aan huis folders verspreid door de P.T.T.: in vier gemeenten een folder met een meer positieve benadering, in vier gemeenten een folder met een meer negatief getinte benadering. De totale oplage lag tegen de 40.000. Voor de inhoud van de folders verwijzen we naar bijlage 3.

Omdat het niet aannemelijk is dat alle burgers die een folder in de brievenbus krijgen deze ook lezen, leek ons een ondersteuning van de voorlichtingscampagne gewenst. Gekozen is voor het laten verschijnen van artikelen in de plaatselijke krant. Om het gevaar te vermijden dat het geboden kranteartikel onbedoeld ook zou verschijnen in een krant van een gemeente waarin geen of een andere vorm van voorlichting zou plaatsvinden, is gekozen voor het "betere advertentieblad". Dat wil zeggen, kranten die intensief verspreid worden in de regio waar de betreffende gemeenten binnen vallen, en die naast hun advertenties ook een redactionele inhoud kennen. De kranteartikelen, die zijn opgesteld door de bij het expe-

riment betrokken partijen, hadden de vorm van twee verschillende interviews met de directeur van het CBM: een met het accent op de positieve aspecten van het wel betalen, en een met de nadruk op de negatieve gevolgen van het zwartrijden. Voor de inhoud van de kranteartikelen, zie bijlage 4.

De bedoeling was uiteraard dat de artikelen, gedurende de periode waarin het experiment liep, zonder ingrijpende wijzigingen zouden worden geplaatst in alle gemeenten waar voorlichting werd verstrekt. In vijf van de acht gemeenten is dit inderdaad gebeurd, in drie gemeenten niet. Hierdoor is er een verschil ontstaan in de aard en mate van de aangeboden voorlichting.

1.2.3 De controle

De controle is in alle gemeenten waar gecontroleerd is gericht geweest op zowel rijdende als geparkeerde voertuigen, en is in de verschillende gemeenten op uiteenlopende tijdstippen gerealiseerd. Het is duidelijk dat de controle van geparkeerde voertuigen in principe minder opvallend is: er is althans geen bestuurder die opmerkt dat hij of zij gecontroleerd wordt. In de periode van juli tot en met december is in de experimentele gemeenten geen controle uitgevoerd, natuurlijk met uitzondering van de als stimulus bedoelde bezoeken.

Door het CBM zijn de variaties in de wijze van controleren als volgt gerealiseerd:

- geen controle: in de periode dat het experiment liep heeft geen "foto-auto" de betreffende gemeente aangedaan;
- beperkte en weinig opvallende controle: in de experimentele periode bezocht de "foto-auto" de gemeente slechts een keer; er is geen gebruik gemaakt van flitslicht;
- intensieve en weinig opvallende controle: gedurende de experimentele periode kwam op drie verschillende dagen en op verschillende tijdstippen een "foto-auto" zonder flits/lichtbak in de gemeente;
- intensieve en opvallende controle: de intensiteit was dezelfde als in de vorige conditie, nu is echter wel gebruik gemaakt van flits en lichtbak.

Duidelijk is dat de onderscheiden condities in betrekkelijk geringe mate van elkaar verschillen. De eerste conditie (geen controle) en de laatste (intensief en opvallend) lopen echter wel duidelijk uiteen.

1.3 Het verslag

In de volgende hoofdstukken zal nader op de uitvoering en de resultaten worden ingegaan. In het eerste zullen een aantal meer "technische aspecten" van het experiment behandeld worden. De volgende twee hoofdstukken zijn gewijd aan de metingen van -wijziging in- het betalingsgedrag: met behulp van het aantal zg. eerste aangiften en met behulp van een koppeling tussen de CBM-administratie en het kentekenregister. Hoofdstuk 5 behandelt de uitkomsten van de onder belastingplichtigen gehouden enquête, waarna in hoofdstuk 6 ingegaan zal worden op de conclusies die uit de in dit rapport neergelegde bevindingen getrokken kunnen worden voor de effectiviteit van het overheidsoptreden in de vorm van voorlichting en controle op het bredere terrein waarop de werkzaamheden van ISMO betrekking hebben.

2 DE TE VERWACHTEN EFFECTEN EN DE METING DAARVAN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen wij ingaan op een aantal meer technische aspecten van het experiment. Hierbij zullen achtereenvolgens aan de orde komen enkele facetten van de motorrijtuigenbelasting en de manieren waarop deze betaald kan worden, de op grond hiervan te verwachten effecten van het toedienen van de stimuli, en tenslotte de wijzen waarop wij hebben gemeten of deze effecten zich voordeden.

2.2 De betalingsmogelijkheden

Voor elk motorrijtuig waarmee gebruik wordt gemaakt van de openbare weg is motorrijtuigenbelasting verschuldigd, althans indien geen vrijstelling van deze betalingsplicht is verkregen. Dit betekent dat in principe elke eigenaar van een personenauto - de categorie motorvoertuigen waartoe wij ons in dit experiment hebben beperkt - belastingplichtig is, ongeacht of met deze auto nu op de openbare weg wordt gereden of dat hij er slechts op geparkeerd staat. Indien het voertuig gedurende een langere periode alleen op eigen terrein wordt gebruikt, of in een garage staat, is dus geen belasting verschuldigd.

De betaling dient vooraf te geschieden, per tijdvak waarin met het voertuig van de openbare weg gebruik wordt gemaakt; een tijdvak beslaat een periode van drie maanden en kan ingaan op de 1e en de 16e dag van elke maand. Het is ook mogelijk om in één keer over een heel jaar (dus 4 tijdvakken) te betalen. De houder van het voertuig is verplicht zelf aangifte te doen, waarvoor hem twee wegen openstaan.

Degenen die een auto kopen of overnemen dienen vóór het doen van de "eerste aangifte" gebruik te maken van bij het plaatselijke belastingkantoor of postkantoor verkrijgbare stortingskaarten. Ook degenen die een gehele periode voor een bepaald voertuig geen MRB betaalden, bv. omdat het gedurende die tijd in de garage stond, en daarna weer wel moeten gaan betalen, dienen van een dergelijke eerste aangifte gebruik te maken - zij ontvangen geen zg. vervolgaangifte meer.

Deze vervolgaangifte is de tweede manier waarop aangifte en betaling kan geschieden. Eenieder die als belastingplichtige bij het CBM geregistreerd staat, ontvangt ca. 14 dagen voor het aflopen van het tijdvak waarover MRB betaald is, van het CBM een stortings-/acceptgiro-kaart waarmee de voor het volgende tijdvak verschuldigde MRB voldaan kan worden en tegelijkertijd de aangifte verlengd. Deze service van het CBM levert overigens geen verplichting op: het is ook toegestaan om van een eerste aangifte gebruik te maken, en indien van de vervolgaangifte geen gebruik wordt gemaakt volgt geen aanmaning. Wie zijn auto verkoopt, en dus geen motorrijtuigenbelasting meer verschuldigd is vanaf de eerstvolgende datum waarop een betalingstijdvak in kan gaan, kan hiervan het CBM op de hoogte stellen. Voor deze zg. opheffing dient gebruik gemaakt te worden van een meldingskaart die men na het doen van de eerste aangifte van het CBM ontvangt, of van een op het postkantoor verkrijgbare kaart. Hiermee kan of om teruggave van het nog resterende bedrag worden gevraagd, of dit bedrag kan worden overgeschreven op het kenteken van de eventuele nieuwe auto.

Het CBM houdt van de geregistreerde voertuigen een uitgebreide, grotendeels geautomatiseerde administratie bij. Hierin zijn per kenteken gegevens opgenomen als de datum waarop voor het laatst een betaling is verricht, het tijdvak waarop deze betaling betrekking had, etc.. Met behulp hiervan is een beeld te krijgen van de betalingsgeschiedenis van elk opgenomen kenteken, teruggaand tot 14 maanden.

2.3 De te verwachten effecten

Zoals gezegd willen we met het experiment nagaan wat het effect is van voorlichting en van controle op het betalen van MRB. In deze paragraaf zal nader ingegaan worden op de vraag welk effect dan wel bedoeld wordt, en hoe dit voor de te onderscheiden groepen uiteen kan lopen. Om met dit laatste te beginnen: het is evident dat op elk moment de populatie belastingplichtigen onder te verdelen is in twee groepen, nl. degenen die wel, en degenen die niet aan hun betalingsverplichting hebben voldaan. Tot op zekere hoogte is dit echter een arbitrair onderscheid, omdat we uitgaan van de situatie op dat ene peilmoment. Dit betekent dat bv. iemand, die doorgaans wel betaalt, maar nu toevallig een paar dagen te laat is, op een hoop wordt geveegd met degenen die al gedurende een half jaar of langer niet betalen. Een wat verfijndere indeling ligt dan ook voor de hand, met name ook omdat het in de rede ligt dat de effecten per groep zullen verschillen.

In paragraaf 2.4.2 is een systematische en exacte beschrijving te vinden van de door ons onderscheiden

groepen; voor dit moment kunnen we volstaan met de volgende categorieën:

- degenen die op het moment van toedienen van de stimuli wel MRB betaalden;
- degenen die op het moment van toedienen van de stimuli nog maar korte tijd geen MRB betaalden;
- degenen die op het moment van toedienen van de stimuli reeds gedurende langere tijd geen MRB betaalden.

Het is overigens van belang zich te bedenken dat tussen deze groepen ook onder niet-experimentele omstandigheden een vrij omvangrijke uitwisseling bestaat: niet alleen is het uiteraard zo dat iemand die nog maar kort geen MRB betaalt dit alleen maar hoeft vol te houden om over een half jaar in de categorie "langdurige wanbetalers" te vallen, doch de ervaring leert dat zelfs van deze laatste groep een groot deel op een goed moment "vanzelf" weer gaat betalen¹.

De bedoeling van het experiment is uiteraard het betalingsgedrag te beïnvloeden. De te verwachten effecten dienen dan ook omschreven te worden in termen van veranderingen in dit betalingsgedrag, en daarbij blijkt het zinvol het hierboven gemaakte onderscheid te maken.

Uiteraard gaat onze belangstelling in de eerste plaats uit naar de effecten van het experiment op de beide groepen niet-betalers. Wanneer wij allereerst kijken naar de groep voor wie minder dan drie maanden voor de peildatum een nieuw tijdvak inging waarover echter niet werd betaald, dan is het duidelijk dat men kan reageren door alsnog te betalen over het lopende tijdvak, of door weer te gaan betalen met ingang van het eerstvolgende. Degenen die al langer niet betaalden hebben in elk geval niet meer de mogelijkheid om door het inzenden van een vervolgaangifte te gaan betalen over het lopende tijdvak: zij kunnen echter wel weer -door het doen van een eerste aangifte- gaan betalen over de eerstvolgende periode (het is natuurlijk ook nog mogelijk, doch minder waarschijnlijk, dat zij de eerste aangifte gebruiken om met terugwerkende kracht te gaan betalen).

¹ Het feit dat de normale controle door het CBM zo intensief is dat elk motorvoertuig gemiddeld 1,2 maal per jaar wordt gefotografeerd zal hier zeker mee te maken hebben. Daarnaast worden ook door politie en douane "renseignementen" aan het CBM verstrekt, zodat de totale controledichtheid nog beduidend hoger ligt.

Met in gedachten het hierboven al vermelde feit dat het merendeel van degenen die op enig tijdstip niet betaalden, dat na verloop wel weer doet, spreken wij dan bij voorkeur van "sneller (weer) betalen" als mogelijk effect van het experiment. Bij degenen van wie aangenomen kan worden dat zij eenvoudigweg te laat zijn met het doen van hun vervolgaangifte, omschrijven wij het verwachte effect liever als "meer (alsnog) betalen": een groter deel van deze groep betaalt alsnog over de lopende periode dan zonder de experimentele stimuli het geval zou zijn.

Wanneer onze aandacht vooral uitgaat naar de niet-betalers, moeten we niet vergeten dat ook degenen die wel MRB betalen beïnvloed kunnen worden, zij het niet direkt in de vorm van een omslag in hun betalingsgedrag. Zij kunnen echter wel beïnvloed worden in de sterkte van de neiging ook de volgende keer te betalen, en in de snelheid waarmee ze dat doen. Met name dit laatste effect is van belang, waar de tendens bestaat dat steeds meer mensen weliswaar van de hen toegezonden vervolgaangifte gebruik maken, maar dit steeds later doen, met andere woorden: pas enige weken na de ingangsdatum van het tijdvak waarop de vervolgaangifte betrekking heeft. Het is evident dat een toename van deze groep "lakse betalers" leidt tot steeds groter wordende (rente-)verliezen voor de overheid, zodat een ombuiging van deze trend zeker een positief effect van het verstrekken van de voorlichting, c.q. het controleren genoemd kan worden.

Ten slotte moet er nog rekening mee gehouden worden, dat het experiment aversieve, niet beoogde effecten kan oproepen. Zo is het denkbaar dat iemand die altijd trouw betaalde, omdat hij of zij in de veronderstelling verkeerde dat de MRB volledig ten goede komt aan het wegverkeer, op grond van de verstrekte voorlichting besluit niet langer te betalen: het gaat toch maar op de grote hoop. In de analyses zijn wij ook op deze mogelijkheid bedacht geweest.

Recapitulerend onderscheiden wij dus de volgende mogelijke effecten:

- Bij degenen die bij de aanvang van het experiment geen motorrijtuigenbelasting betaalden, terwijl zij wel belastingplichtig waren (ook wel zwartrijders genoemd):
 1. het alsnog betalen over het lopende tijdvak ("meer");
 2. het gaan betalen met ingang van een volgende mogelijke begindatum ("sneller");

-
3. eventueel het alsnog inzenden van een opheffingsbericht, indien men dit tot nog toe verzuimd had.
- Bij degenen die ten tijde van de aanvang van het experiment wel aan hun betalingsverplichting voldeden:
 1. na afloop van het tijdvak waarop hun laatste betaling betrekking had ook over het volgende weer betalen;
 2. de volgende betaling sneller verrichten dan men normaal gedaan zou hebben (positief effect), of juist langzamer (negatief effect);
 3. eventueel het opzenden van een opheffingsbericht, indien men het voertuig in het lopende tijdvak heeft verkocht, doch tot nog toe verzuimd heeft het CBM hiervan op de hoogte te stellen.

Het gaat dus vooral om het effect op het betalingsgedrag, waaronder wij zowel willen verstaan het verrichten van een betaling als het opzenden van een opheffingsbericht. Wij vatten beide vormen van "actie ondernemen" onder het begrip betalingsgedrag, met name omdat degenen die een betaling verrichten de grootste groep uitmaken. Dit is het belangrijkste effectcriterium, maar wanneer wij ons tot de meting hiervan zouden beperken, zou dit onvoldoende zijn om een inzicht te verkrijgen in de uitwerking van de gegeven voorlichting en de gehouden controle. Indien geen wijzigingen in het betalingsgedrag gemeten zouden worden, dan is het nog maar de vraag of dat komt omdat men zich niet heeft laten beïnvloeden, of omdat men de verstrekte informatie en de controle niet heeft opgemerkt. Met name dit laatste zal dus moeten worden nagegaan.

Indien wel wijzigingen in het betalingsgedrag geconstateerd worden, weten we nog niet hoe dat effect tot stand is gekomen. Het is dan ook wenselijk dat we een idee krijgen van het proces dat zich afspeelt tussen het verstrekken van voorlichting, respectievelijk het houden van controle en het betalingsgedrag van de belastingplichtigen. Theoretisch lijken de volgende overwegingen van belang:

- een noodzakelijke (doch onvoldoende) voorwaarde voor het bereiken van gedragsverandering is, dat de gegeven informatie inderdaad de belastingplichtigen bereikt;

-
- zo de informatie de belastingplichtigen bereikt kan, maar hoeft deze niet, de houding tegenover het betalen van MRB te veranderen; dit is echter wel weer een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van gedragsverandering.

De gedragsverandering is op twee "harde" manieren gemeten (zie hoofdstukken 3 en 4); de mate waarin de informatie de belastingplichtigen heeft bereikt en in hoeverre dat tot houdingsverandering leidde is met behulp van interviews nagegaan (zie hoofdstuk 5). Omdat deze meting van de eventuele attitudeverandering een volledig apart onderdeel van het onderzoek was, zal er in dit hoofdstuk niet nader op worden ingegaan.

2.4 De metingen van het betalingsgedrag

De belangrijkste meetmethode bestond uit het eenvoudigweg turven hoeveel eerste aangiften elke dag uit de bewuste gemeenten werden ontvangen. Op deze wijze kon het betalingsgedrag nagegaan worden van de gehele groep autobezitters, voor zover ze geen gebruik kunnen of willen maken van een vervolgaangifte (en dat betreft juist de meeste zwartrijders, althans degenen die al langere tijd zwartrijden). Aangezien echter het merendeel van de betalingen plaatsvindt met behulp van vervolgaangiften, zouden wij een te beperkt beeld van de effecten hebben verkregen, indien wij het bij deze methode van gegevensverzameling hadden gelaten. Met name het verkrijgen van inzicht in de snelheid van betaling bij de groep die toch al betaalde, vereiste een andere methode. Zoals gezegd wordt de registratie van de MRB-betalingen bij het CBM met behulp van de computer bijgehouden. Dit betekende voor ons dat wij voor een aanvullende meting van de effecten op het betalingsgedrag op vrij eenvoudige wijze gebruik konden maken van zeer eenduidige gegevens: of iemand op een bepaalde datum al dan niet betaald heeft is zonder meer in het bestand terug te vinden. Van deze mogelijkheid is dan ook gebruik gemaakt om voor een grote groep autobezitters in de bij het experiment betrokken gemeenten het betalingsgedrag nader te analyseren.

2.4.1 De eerste aangiften

Door voor elk van de twaalf bij het experiment betrokken gemeenten te registreren hoeveel van deze eerste aangiften binnenkwamen voor, tijdens en na de experimentele periode, valt na te gaan of het geven van voorlichting en het houden van controle effect sorteerde voor degenen die geen gebruik meer (kunnen) maken van een vervolgaangifte. Deze registratie is door het CBM verricht: in de periode juni 1980 t/m december 1980 is bijgehouden hoeveel eerste aangiften elke dag binnenkwamen uit ieder van

de twaalf bij het experiment betrokken gemeenten. In bijlage 5 zijn de aantallen per week vermeld².

Nu zijn deze weekcijfers als zodanig nog niet goed bruikbaar voor de analyse, omdat het gemiddelde zowel als de mate van fluctuatie per gemeente verschillen. Om een directe en goede vergelijking tussen gemeenten mogelijk te maken zijn daarom de weekcijfers omgezet in zg. standaardscores. Dit is een zuiver rekenkundige kwestie, die volledig recht blijft doen aan de verkregen gegevens, maar waardoor op het toeval berustende niveauverschillen geelimineerd worden³. Bij de berekening van de standaardscores hebben we ons uiteraard alleen gebaseerd op het gemiddelde en de variaties van de aantallen eerste aangiften in de periode voordat het experiment plaatsvond.

De ontwikkeling in het aantal eerste aangiften per gemeente voor het experiment is gebruikt om na te gaan of de gemeenten onderling wel vergelijkbaar zijn. Indien het patroon van de aantallen eerste aangiften per gemeente sterk zou verschillen, zou slechts met weinig vertrouwen een vergelijking kunnen plaatsvinden tussen de cijfers van de experimentele periode: toevallige verschillen en verschillen als gevolg van het experiment zouden tezeer door elkaar heen lopen.

De ontwikkeling van het aantal eerste aangiften per gemeente in de periode vóór het experiment, ook weergegeven in bijlage 5, laat echter duidelijke overeenkomsten zien. In de voorzomer, rond juni, lag in alle gemeenten het peil der eerste aangiften duidelijk hoger dan in de hoogzomer en herfst. Wat dat betreft zijn de twaalf gemeenten redelijk goed vergelijkbaar.

Bij de analyse van de ontwikkeling in het aantal eerste aangiften in de experimentele periode dient een vergelijkingspunt voorhanden te zijn. We kiezen daarvoor het gemiddelde aantal eerste aangiften in de periode die direct aan het experiment vooraf ging (week 37 t/m 44).

² Bij de weergave van en de analyse op deze aantallen is er rekening mee gehouden dat de eerste aangiften pas een week na inzending verwerkt worden. In wezen zijn er dus tellingen verwerkt betreffende de periode 25 mei t/m 31 december.

³ Door het berekenen van standaardscores is het gemiddelde aantal eerste aangiften per week gelijk gemaakt, en ook de variatie is uniform gemaakt. Een standaardscore komt, gemiddeld gesproken, overeen met ongeveer 17% van het aantal eerste aangiften. Zo betekent een score van +1 dat het aantal eerste aangiften zo'n 17% hoger ligt dan het gemiddelde.

Dit gemiddelde vormt de basis waartegen de aantallen eerste aangiften in en na de experimentele periode worden afgezet (zie bijlage 5).

2.4.2 De CBM-registratie

Omdat de in de geautomatiseerde administratie van het CBM opgeslagen informatie slechts op kenteken toegankelijk is, moest eerst een overzicht verkregen worden van de kentekens die in de 12 bij het experiment betrokken gemeenten thuishoorden. Uit het kentekenregister is daarom in oktober 1980 eerst een selectie gemaakt van deze kentekens. Niet alle kentekens konden worden verkregen: op een enkele uitzondering na alleen die van voertuigen die op de peildatum niet ouder waren dan 5 jaar. Op grond van een overzicht van de leeftijdsverdeling van het Nederlandse autopark kan vastgesteld worden dat om deze reden ca. 70% van de auto's in het onderzoek is betrokken⁴. Bovendien is om de kosten te beperken per gemeente een maximum van 5000 gesteld⁵.

Het aldus verkregen bestand van 58.510 kentekens is vervolgens geconfronteerd met het CBM-bestand. Van alle kentekens waarvan bleek dat daarvoor op de peildatum geen MRB voldaan was, zijn hieruit vervolgens een aantal gegevens met betrekking tot het betalingsgedrag verkregen. Ditzelfde is gebeurd voor een willekeurige steekproef van 1 op 9 uit de groep kentekens waarover wel belasting betaald bleek te zijn. Dat voor deze groep niet is gewerkt met het hele bestand vindt zijn oorzaak weer in financiële redenen, en in het feit dat een dergelijk groot bestand bij de verwerking nauwelijks hanteerbaar zou zijn. Bij de beslissing om met een steekproef te werken speelde voorts nog de verwachting mee dat de groep "betalers" vrij homogeen zou zijn, dat wil zeggen dat deze groep bij de analyse niet in een groot aantal deelgroepen uiteen zou vallen.

Bij de presentatie van de resultaten worden de gegevens van de laatste groep weer met 9 vermenigvuldigd, zodat

⁴ Uit de RAI-documentatie no. 16 van 1981, een uitgave van de Nederlandse Vereniging de Rijwiel- en Automobiel Industrie, blijkt dat op 1 augustus 1981 ca. 2,9 miljoen van de in totaal 4.312.840 personenauto's niet ouder dan 5 jaar was.

⁵ Bij 11 van de 12 gemeenten werd dit maximum bereikt. Uit de cijfers betreffende de ene gemeente waar het maximum niet werd bereikt blijkt de verhouding tussen het inwonertal en het aantal auto's dat niet ouder was dan 5 jaar 5 : 1 te zijn. Met behulp van dit gegeven is de schatting te maken dat we gemiddeld 80% van de kentekens van ten hoogste 5 jaar oude auto's in het onderzoek hebben betrokken.

het gepresenteerde beeld in proportie met de werkelijkheid is. Dit is ook gedaan vanwege een technische complicatie⁶.

De verkregen kentekens zijn opgedeeld in groepen naar het betalingspatroon gedurende de 14 maanden voorafgaand aan 1 november 1980, de startdatum van het experiment.

Het eerste onderscheid is dat tussen de kentekens waarvoor over de periode 16-31 oktober 1980 wel en die waarvoor geen MRB betaald was. Vervolgens is de laatste groep verder onderverdeeld naar het aantal veertien-daagse perioden voor 1 november waarvoor niet betaald was. Het CBM-bestand bevat over een periode van 14 maanden de betalingsgeschiedenis: per tijdvak van 14 dagen is bekend of daarover MRB is betaald of niet. Onderscheid is gemaakt naar de kentekens waarvoor, voorafgaande aan het experiment, 1 tot 6 perioden geen MRB is betaald, kentekens waarvoor 6 tot 28 perioden niet is betaald en kentekens waarvoor 28 perioden niet is betaald of die in het geheel niet bekend zijn bij het CBM. Een nog meer verfijnde indeling zou resulteren in te kleine aantallen.

Als gezegd is het aannemelijk dat zowel de mate van het mogelijke effect als de aard daarvan per groep van zwartrijders uiteenloopt. Bij degenen die ten tijde van het experiment enkele weken te laat waren met hun betaling hoeft het effect uiteindelijk niet te zijn dat meer personen MRB betalen, maar misschien betalen ze onder invloed van het experiment wel sneller. Anderzijds zullen de notoire zwartrijders zich naar alle waarschijnlijkheid niet sterk door een eenmalige en beperkte stimulus tot betaling laten beïnvloeden.

Tenslotte is nog een bijzondere groep onderscheiden, nl. de kentekens waarvan de eigenaar voorafgaand aan het experiment een zg. opheffingsbericht zond aan het CBM. Daarmee geeft de eigenaar te kennen dat hij geen eigenaar van het voertuig meer is, dus ook niet meer belasting-

⁶ Door omstandigheden kon de confrontatie tussen CBM-bestand en kentekenregister pas op 27-11-80 geschieden. De scheiding tussen wel- en niet-betalers was hierdoor onzuiver, omdat de situatie van medio november in ogenschouw werd genomen en niet de situatie vlak voor de experimentele periode. Dit is gecorrigeerd door het bestand aan niet-betalers en de steekproef van wel-betalers te zuiveren met behulp van de betalingsgegevens over oktober en november 1980. Op grond hiervan bleek het nodig kentekens van de ene naar de andere groep te schuiven, waarbij als gevolg van de steekproeftrekking een wegging moest plaatsvinden.

plichtig. Deze opheffingen vormen een lastige categorie. We weten nl. niet wat er met het betreffende voertuig is gebeurd. Is dat verkocht aan een andere particulier? Zo ja, binnen of buiten de gemeente? Is het voertuig ingeruild bij een garage en staat het daar ter verkoop aangeboden? Is de auto naar de sloop gebracht? Deze onzekerheden zijn voor ons aanleiding geweest om deze groep niet verder in de analyse te betrekken⁷.

Tot slot nog enkele opmerkingen over de wijze waarop de metingen en de analyse technisch zijn verricht. Als gezegd heeft eind november 1980 een confrontatie plaats gevonden tussen de uit het kentekenregister verkregen kentekens en het CBM-bestand. Op deze wijze zijn per kenteken de betalingsgegevens over de 14 voorgaande maanden verkregen. Een tweede confrontatie is in februari 1981 geschied.

De resultaten van de confrontatie in november 1980 zijn in de eerste plaats gebruikt om de indeling in de betalingscategorieën, naar de toestand op 31 oktober, te realiseren. Hierbij moest er rekening mee gehouden worden dat sommigen wellicht zeer snel op het experiment hadden gereageerd, en om deze - of een andere - reden inmiddels (wellicht zelfs met terugwerkende kracht) in hun betalingssituatie verandering hadden gebracht.

Met behulp van de gegevens die uit de tweede confrontatie werden verkregen is de feitelijke effectmeting gerealiseerd. Daartoe is niet alleen nagegaan of in de periode na het toedienen van de stimuli een betaling heeft plaatsgevonden, maar ook of deze betaling op tijd (dat wil zeggen voor de datum waarop het betalingstijdvak inging) plaatsvond, of te laat, en zo ja hoe veel te laat. Tevens is meegenomen het aantal opheffingen (al dan niet met terugwerkende kracht).

Een probleem bij deze metingen was nog dat niet aangenomen mocht worden dat de gegevens uit het kentekenbestand werkelijk volledig up-to-date waren. Het is dan ook te verwachten dat een aantal auto's inmiddels alweer verkocht was buiten de experimentele gemeenten. Omdat er echter geen reden is om aan te nemen dat dit voor de betrokken gemeenten een verschillende fractie zou zijn, is hier verder geen rekening mee gehouden. De praktische bezwaren maakten dit overigens ook vrijwel onmogelijk: een vergelijking op naam en adres zou te bewerkelijk zijn geweest, nog afgezien van het privacy-aspect dat bij een dergelijke handmatige bewerking een grotere rol speelt.

⁷ In bijlage 6 zijn gegevens voor deze groep ten behoeve van de volledigheid nog wel vermeld.

3 DE ANALYSE OP DE EERSTE AANGIFTEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten van de analyse van de fluctuaties in aantallen eerste aangiften die per week uit de bij het experiment betrokken gemeenten ontvangen werden. Het is belangrijk zich bij het lezen hiervan te realiseren dat dit aantal bepaald wordt door drie groepen betalende:

- degenen die een nieuwe (of gebruikte) auto kopen, of over het voorgaande tijdvak geen MRB verschuldigd waren;
- degenen die een betaling verrichten over een tijdvak dat direkt aansluit op een tijdvak waarover zij reeds betaalden, doch geen gebruik maken van de hen toegezonden vervolgaangifte;
- degenen die voorafgaand aan het tijdvak waarover zij nu gaan betalen wel belastingplichtig waren, doch niet betaalden.

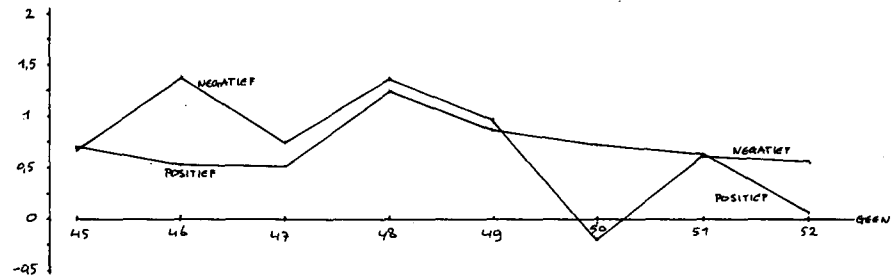
Uiteraard zijn we voornamelijk in de laatste groep geïnteresseerd, doch ook in diegenen die, indien geen voorlichting was verstrekt of controle was verricht, voor een nieuw aangeschafte auto geen MRB zouden betalen. Wanneer wij er van uitgaan dat de verhouding in het aantal verkochte auto's tussen de experimentele gemeenten en de controlegemeente ongewijzigd blijft ten opzichte van de periode voor het experiment, en de stimuli ook niet van invloed zijn op het percentage mensen dat in plaats van de vervolgaangifte gebruik maakt van een eerste aangifte, mogen de gevonden verschillen inderdaad toegeschreven worden aan het effect van het experiment op de laatste groep.

3.2 Het effect van de gegeven voorlichting

In bijlage 6 is de ontwikkeling van het aantal eerste aangiften tijdens en na de experimentele periode per gemeente weergegeven.

Teneinde het effect van voorlichting afzonderlijk te kunnen meten is een samenvattende figuur geconstrueerd, waarbij de gemeenten waarin de positieve, respectievelijk de negatieve vorm van voorlichting is gegeven samen zijn genomen en afgezet tegen de gemeenten waar geen voorlichting is verstrekt.

Figuur 1: De ontwikkeling van het aantal eerste aangiften in de gemeenten waar de positieve, respectievelijk de negatieve vorm van voorlichting is verstrekt, afgezet tegen de gemeenten waar geen voorlichting is gegeven. (In standaardscores).



Figuur 1 laat zien dat het aantal eerste aangiften in zowel de gemeenten waar de positieve als de negatieve voorlichtingsvorm is gegeven vrijwel voortdurend hoger ligt dan daar waar geen voorlichting is verstrekt. In de volgende tabel wordt dit op een andere wijze inzichtelijk gemaakt, nl. in het percentage "meer eerste aangiften" onder de experimentele condities.

Tabel 1: Het percentage meer eerste aangiften in de gemeenten waar voorlichting is verstrekt, ten opzichte van de gemeenten waar geen voorlichting is gegeven.

	november 1980	december 1980
Voorlichting:		
- positieve vorm	+ 27%	+ 22%
- negatieve vorm	+ 35%	+ 19%
totaal	+ 31%	+ 20%

In de experimentele periode, november 1980, lag het aantal eerste aangiften in de gemeenten waar voorlichting werd verstrekt 31% hoger dan in de gemeenten waar geen voorlichting is gegeven. In de maand daarna is dat nog 20%. De verschillen tussen de negatieve en positieve

voorlichtingsvormen zijn niet erg groot. De discrepanties in de betreffende ontwikkelingen in figuur 1 zijn niet eenvoudig te interpreteren. Zo zijn de verschillen bv. niet terug te brengen tot het tijdstip waarop kranteartikelen zijn verschenen.

Uit de omstandigheid dat het aantal eerste aangiften in de experimentele gemeenten ook al hoger ligt in de perioden voor het eventuele verschijnen van het kranteartikel, valt af te leiden dat de folder als zodanig reeds effect sorteerde. Deze conclusie wordt versterkt door de bevinding dat ook in de gemeenten waar geen kranteartikel verscheen, het aantal eerste aangiften hoger lag dan daar waar geen voorlichting is verstrekt.

We kunnen dus vaststellen dat het verstrekken van voorlichting inderdaad effect sorteert, waarbij het niet veel uitmaakt of het accent gelegd wordt op de positieve aspecten van het betalen van MRB of de negatieve kanten van het niet-betalen.

3.3 Het effect van het controleren

Net als in de vorige paragraaf valt ook ten aanzien van de diverse manieren van controleren in een plaatje weer te geven hoe de ontwikkeling in het aantal eerste aangiften verloopt tijdens en na het experiment. Dit is gebeurd in figuur 2 (op de volgende pagina).

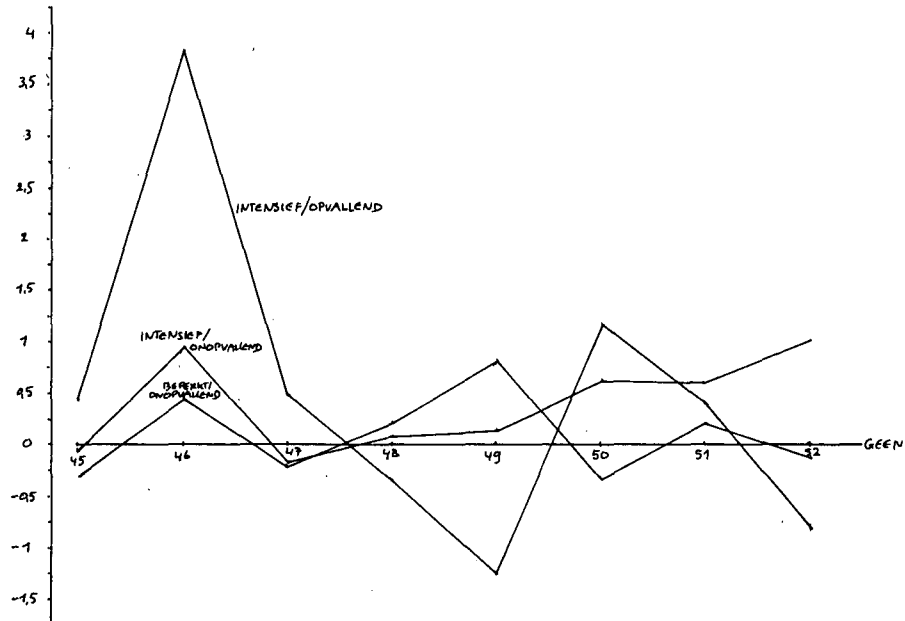
Een aspect van deze figuur springt er duidelijk uit: de geweldige toename van het aantal eerste aangiften in de gemeenten waar intensief en opvallend is gecontroleerd. In de tweede week (week 46) ligt het aantal eerste aangiften in die gemeenten zeer veel hoger dan het aantal in de gemeenten waar geen controles zijn gehouden. Tevens blijkt dat dit met name een gevolg is van het opvallend controleren.

Voorts valt op het grillige verloop van het aantal eerste aangiften in de gemeenten waar intensief en opvallend is gecontroleerd: na de eerste drie weken van november daalt het aantal eerste aangiften tot onder het niveau in de plaatsen waar niet is gecontroleerd. Dit wijst erop dat het intensief en opvallend controleren leidt tot het sneller voldoen aan de belastingplicht: een deel van de mensen die uiteindelijk toch wel zouden betalen doet dit nu kennelijk sneller. Zoals bij de behandeling van de te verwachten effecten in paragraaf 2.3 reeds werd opgemerkt, mag dit zeker tot de positieve effecten van het experiment gerekend worden.

Het minder opvallend controleren, beperkt of intensief, sorteert veel minder effect. Toch is ook daar in de tweede week van het experiment een zekere stijging van

het aantal eerste aangiften te zien, die daarna enigszins terug loopt. Deze condities lijken een geringer maar ook een gelijkmatiger effect te sorteren.

Figuur 2: De ontwikkeling van het aantal eerste aangiften in de gemeenten waar de diverse soorten controles zijn verricht, afgezet tegen de gemeenten waar geen controle heeft plaatsgevonden. (In standaardscores).



In tabel 2 is weergegeven wat het netto effect van de experimentele condities is geweest in de maanden november en december 1980.

Tabel 2: Het percentage meer eerste aangiften in de gemeenten waar de diverse vormen van controleren zijn gerealiseerd, vergeleken met de gemeenten waar niet is gecontroleerd.

	november 1980	december 1980
Controle:		
-beperkt/minder opvallend	+ 2%	+ 6%
-intensief/minder opvallend	+ 8%	+ 23%
-intensief/opvallend	+ 36%	- 4%
totaal	+ 17%	+ 8%

Ook al is een deel van de ontwikkeling van het aantal eerste aangiften in de gemeenten waar intensief en opvallend is gecontroleerd terug te brengen tot sneller betalen, het netto effect dat meer mensen zijn gaan betalen is duidelijk aanwezig.

De cijfers van de andere controlecondities wijzen in de te verwachten richting maar zijn minder spectaculair, en zeker minder duidelijk te interpreteren. Weliswaar is het netto-effect van het intensief / minder opvallend controleren even groot als dat van intensief / opvallend controleren, doch de verdeling is vreemd. Met name voor het feit dat bij beide minder opvallende controlevormen het effect in december ongeveer drie keer zo hoog ligt als in november, is moeilijk een verklaring te geven. Wel is uit de in bijlage 5 gepresenteerde cijfers te zien dat dit "uitgestelde effect" voornamelijk veroorzaakt wordt door slechts één gemeente (Goes), waar het aantal eerste aangiften in de twee laatste weken van december hoog bleef. Omdat in de gemeente waar geen stimuli werden toegediend een daling optrad gedurende deze periode, levert dit een relatieve stijging op voor de groep "intensief / minder opvallend", waarvan Goes deel uitmaakt. Daar het niet duidelijk is waaraan dit afwijkende beeld toegeschreven moet worden, en in elk geval het verband met de stimuli duister blijft, zijn wij niet geneigd er veel betekenis aan te hechten.

Wel kan vastgesteld worden dat het intensief controleren effectiever is dan het beperkt controleren, en het laatste weer iets effectiever dan niet controleren. Daarnaast wijst de ontwikkeling in de aantallen eerste aangiften er op dat opvallend controleren een "sneller" effect teweeg brengt dan minder opvallend controleren.

3.4 Het gecombineerde effect

In de voorgaande paragrafen hebben we de afzonderlijke effecten van de toegediende stimuli besproken. De opzet van het experiment maakt het ons ook mogelijk om na te gaan welk effect bereikt wordt door de verschillende combinaties van voorlichtings- en controlevormen. Dit is van groot belang: het is immers zeer wel denkbaar dat de voorlichting dezelfde personen tot betalen aanzet als het controleren. In dat geval is er sprake van een verminderde meeropbrengst van deze twee maatregelen tesamen. Het is echter evenzeer denkbaar dat een verschillend publiek bereikt wordt: dan werken deze twee maatregelen cumulatief. Om te onderzoeken welke van deze twee veronderstellingen de juiste is, wordt in tabel 3 per gemeente de gemiddelde standaardscore over de periode november en december weergegeven, afgezet tegen de gemiddelde standaardscore in de gemeente waar noch voorlichting is gegeven noch controles zijn gehouden. Tevens is, tussen haakjes, aangegeven welke score te verwachten

zou zijn indien de effecten van voorlichting en van controleren volledig cumulatief zouden zijn.

Tabel 3: Het gemiddelde peil der eerste aangiften per gemeente in november en december 1980, afgezet tegen het peil in de gemeente waar noch voorlichting is gegeven, noch controle gehouden.
(In standaardscores)

		V O O R L I C H T I N G			
		geen	positieve benadering	negatieve benadering	
	geen	0 (0) ¹	.26 (.67)	1.45 (.76)	(0) ¹
C	beperkt /				
O	minder opvallend	-.07 (.09)	1.28 (.76)	.77 (.85)	(.09)
N					
T	intensief /				
R	minder opvallend	1.16 (.40)	1.09 (1.07)	.64 (1.16)	(.40)
O					
L	intensief /				
E	opvallend	0.27 (.49)	1.35 (1.16)	1.53 (1.25)	(.49)
		(0) ¹	(.67)	(.76)	

¹ per definitie

Indien de wet van de verminderde meeropbrengst inderdaad zou gelden, en het dus zo zou zijn dat voorlichting en controle dezelfde personen beïnvloeden, dan zou dit het sterkst moeten blijken in de gemeenten waar zowel voorlichting is verstrekt als intensief en opvallend is gecontroleerd. Hier zou dan het geconstateerde gemiddelde effect lager moeten liggen dan de som van de effecten die gevonden werden in de gemeenten waar de stimuli afzonderlijk werden toegediend. Omdat het tegendeel het geval is kan gesteld worden dat de effecten van voorlichting en van controleren cumulatief, dus onafhankelijk van elkaar het eindresultaat beïnvloedend, lijken te werken.

3.5 Conclusie

In het algemeen blijkt dat het geven van voorlichting en het houden van controles tot effect heeft dat er meer eerste aangiften voor de MRB worden gedaan.

De aangebrachte nuancering in een positieve en een negatieve voorlichtingsvorm heeft in de praktijk niet veel effect: zowel het nadruk leggen op aspecten als solidariteit en het instandhouden van de gemeenschapsvoorzieningen, als het beaccentueren van pakkans en sancties leidde er toe dat het aantal eerste aangiften met zo'n 30% steeg.

Met name het opvallend controleren sorteert een duidelijk en onmiddellijk effect. Ten dele kan dit teruggevonden worden in het feit dat belastingplichtigen sneller gaan betalen, ten dele is er ook sprake van dat meer mensen gaan betalen: het aantal eerste aangiften in de experimentele periode steeg met 36%.

Het effect van voorlichting en dat van controle blijken cumulatief te werken, dat wil zeggen dat ze elkaar volledig versterken.

4 AANVULLENDE ANALYSE OP HET CBM-BESTAND

4.1 Inleiding

De analyse van het betalingsgedrag met behulp van de in de CBM-administratie opgenomen gegevens vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. Als gevolg van de in paragraaf 2.4.2 reeds beschreven beperkingen ten aanzien van het aantal kentekens, kan dit deel van de effectmeting slechts dienen als een aanvulling op de in het vorige hoofdstuk weergegeven analyse. Met name was het mogelijk het in paragraaf 2.3 genoemde onderscheid te maken naar het betalingsgedrag voor het experiment.

In de volgende tabel is systematisch weergegeven welke groepen onderscheiden zijn, en hoe omvangrijk deze zijn.

Tabel 4: Onderscheiden categorieën naar betalingsgedrag in de veertien maanden voor het experiment (voor 1 november 1980).

	aantal	%
a) betaald over het tijdvak 15 tm. 31 oktober 1980	46380	79
b) niet betaald over het tijdvak 15 tm. 31 oktober 1980:		
- alleen over dit laatste tijdvak niet betaald	599	1
- over meer dan 1 maar minder dan 6 tijdvakken voorafgaand aan 1 november niet betaald	996	2
- over 6 tot 12 tijdvakken voorafgaand aan 1 november niet betaald	603	1
- over 12 tot 28 tijdvakken voorafgaand aan 1 november niet betaald	714	1
- over 28 of meer tijdvakken voorafgaand aan 1 november niet betaald ¹	2154	4
c) voor 1 november 1980 opgeheven	6861	12
	totaal	58448
		100

¹ inclusief de kentekens die niet bij het CBM geregistreerd waren.

Wanneer om de eveneens in hoofdstuk 2 genoemde redenen de "opgeheven" kentekens buiten beschouwing blijven, blijkt het percentage "zwartrieters" bijna 10 te zijn: tussen aanhalingstekens omdat onder die groep ook kentekens zitten waarvoor geen MRB verschuldigd is (staat op eigen terrein en wordt niet op de openbare weg gebruikt).

De categorie van de kentekens waarvoor over de laatste periode voor het experiment betaald is, is erg groot. Eigenlijk zijn alleen die kentekens voor het onderzoek van belang, waarvoor tijdens of vlak na de experimentele periode opnieuw een betaling zou moeten of kunnen worden verricht. Voor die groep valt dan immers na te gaan of, onder invloed van het experiment, het aantal belastingplichtigen dat langzaam of niet betaalt, vermindert. Daarom zijn in tweede instantie alleen die kentekens in de beschouwing betrokken waarvan de betalingsperiode afliep op 31 oktober, 15 of 30 november of 15 of 31 december 1980.

In de volgende paragrafen zullen de bevindingen worden gepresenteerd. De situatie zoals die in tabel 4 is gegeven, is daarbij de beginsituatie. Uit een tweede confrontatie met het CBM bestand in februari 1981 valt na te gaan hoe het betalingsgedrag zich tijdens en na de experimentele periode ontwikkelde.

4.2 Het effect van de gegeven voorlichting

In het experiment wordt onderscheid gemaakt naar drie soorten gemeenten: die waar geen voorlichting is verstrekt, die waar de positieve en die waar de negatieve vorm van voorlichting is gegeven. In bijlage 6 zijn voor iedere gemeente apart een aantal gegevens over de experimentele periode weergegeven.

In tabel 5 zijn de gemeenten uit dezelfde voorlichtingsconditie samengetrokken, waarbij iedere gemeente eenzelfde gewicht in de schaal legt. Omdat voor beide voorlichtingscondities geldt dat alle drie de controlecondities in gelijke mate werden gerealiseerd, leidt deze samentrekking ertoe dat het effect van deze controle volstrekt wordt geneutraliseerd. Onderwerp van tabel 5 is het aantal kentekens waarvoor actie is ondernomen, dat wil zeggen dat een betaling is verricht dan wel een opheffingsbericht aan het CBM is gezonden.

Over het algemeen blijkt de voorlichting effect te hebben gesorteerd, met name bij degenen die niet als "notoire zwartrieters" te boek staan. Vooral degenen die een betrekkelijk korte tijd niet aan hun betalingsverplichting voldeden lijken door de voorlichting te zijn beïnvloed, waarbij het effect van de negatieve voorlichting iets uitgebreider lijkt dan dat van de positieve. Voorts is er een, zij het bescheiden, effect

Tabel 5: Het ondernemen van actie (betalen of opheffen) in de maanden november en december 1980 in de gemeenten waar respectievelijk geen, de positieve en de negatieve voorlichting is gegeven, uitgesplitst naar het betalingsgedrag voor het experiment.

betalingsgedrag voor 1 november	V O O R L I C H T I N G		
	geen	positieve benadering	negatieve benadering
GEEN MRB BETAALD:			
- 1 tot 6 perioden	49%	54% (+10%)	54% (+10%)
- 6 tot 28 perioden	23%	23%	25% (+ 9%)
- 28 perioden of meer	10%	9% (-10%)	9% (-10%)
WEL MRB BETAALD en afloop betalings- termijn in november of december 1980			
	63%	66% (+ 5%)	67% (+ 6%)

te zien bij de categorie autobezitters die in november of december opnieuw moesten betalen.

Een ander mogelijk effect van het experiment is de snelheid waarmee men betaalt (of opheft). Wordt nagegaan op welk moment in november en december de actie plaatsvindt, dan blijkt dat 49% van degenen die actie ondernemen in de gemeente waar geen voorlichting is verstrekt dit doet in de eerste twee weken van november; dit percentage ligt op 55 en 62 in de gemeenten waar de positieve, respectievelijk negatieve voorlichtingsvorm is verstrekt. In het algemeen lijkt het er dus op dat voorlichting bewerkstelligde dat men sneller is gaan betalen. Meer specifiek blijkt dit met name het geval voor degenen die reeds langere tijd geen MRB meer betaalden (meer dan 3 maanden): waar in de gemeenten zonder voorlichting 18% van deze groep actie ondernam in de eerste twee weken van november, ligt dit op 30% in de gemeenten waar voorlichting is verstrekt.

Conclusie: In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat het geven van voorlichting tot meer eerste aangiften leidde. De hierboven gepresenteerde gegevens maken het mogelijk om deze bevinding nader te specificeren en aan te vullen. Voorlichting blijkt vooral effect te hebben op degenen die nog niet erg lang zwart rijden. Minder effect lijkt aanwezig bij degenen die al langer (meer dan drie maanden) zwart rijden, althans voor wat betreft de mate waarin alsnog MRB betaald wordt. Voor deze categorie geldt echter wel dat degenen die aan de betalingsverplichting voldoen, dit sneller doen dan in de gemeenten waar geen voorlichting werd verstrekt. Hetzelfde effect

is te zien bij degenen die ook voor het experiment al betaalden: in de experimentele gemeenten voldoet een iets groter percentage (tijdig) zijn of haar vervolgaangifte.

Opgemerkt moet worden dat de resultaten van de hier besproken analyse minder sprekend zijn dan die van de analyse op de eerste aangiften, maar hieraan ligt wellicht ten grondslag dat in de analyse op het CBM-bestand een belangrijke groep helaas niet betrokken kon worden. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zal hierop nader worden ingegaan; zie ook paragraaf 2.4.2..

Tenslotte: het verschil tussen de positieve en de negatieve voorlichtingsvorm is niet erg groot; waar er verschil is komt de negatieve vorm er wat beter van af. Dit stemt overeen met de bevindingen van de analyse op de eerste aangiften.

4.3 Het effect van het controleren

Net zoals in de vorige paragraaf is ook ten aanzien van de verschillende vormen van controleren in een tabel aan te geven hoeveel maal actie is ondernomen in de experimentele periode.

Tabel 6: Het ondernemen van actie (betalen of opheffen) in de maanden november en december 1980 in de gemeenten waar de diverse vormen van controle zijn gerealiseerd, uitgesplitst naar het betalingsgedrag voor het experiment.

betalingsgedrag voor 1 november	C O N T R O L E			
	geen	bepikt / minder opvallend	intensief / minder opvallend	intensief / opvallend
GEEN MRB BETAALD:				
- 1 tot 5 perioden	55%	47% (-15%)	48% (-13%)	59% (+ 7%)
- 6 tot 28 perioden	25%	23% (- 8%)	19% (-24%)	28% (+12%)
- 28 perioden of meer	8%	10% (+25%)	10% (+25%)	11% (+38%)
WEL MRB BETAALD en afloop betalings- termijn in november of december 1980				
	62%	70% (+13%)	65% (+ 5%)	65% (+ 5%)

Uit tabel 6 is af te leiden dat in de gemeenten waar intensief en opvallend is gecontroleerd, bij vrijwel alle onderscheiden categorieën het percentage kentekens waarvoor actie is ondernomen hoger ligt dan in de gemeenten waar niet is gecontroleerd. Dit effect is met name sterk bij de categorie voertuigen waarvoor al langere tijd geen MRB is betaald. Daarentegen ligt de situatie

zeer verward bij de andere controlevormen. Bij twee categorieën ligt het percentage actie duidelijk lager dan waar niet is gecontroleerd, bij de categorie langdurige zwartrijders echter weer hoger. In ieder geval kan op grond van deze resultaten niet gezegd worden dat in het algemeen het minder opvallend controleren, beperkt of intensief, bij de niet-betalers een effect sorteert in de beoogde richting.

Vervolgens het andere mogelijke experimentele effect: de snelheid van betalen (of opheffen). Ook hier blijkt alleen het intensief en opvallend controleren een effect te sorteren, vooral bij de categorie kentekens waarvoor al langer niet betaald is (6 perioden van 14 dagen of meer): het percentage kentekens waarvoor snel actie wordt ondernomen (in de eerste twee weken van november) ligt op 39 in de gemeenten waar intensief en opvallend is gecontroleerd, terwijl het in de overige gemeenten 19 à 20 is (dit varieert nauwelijks).

Conclusie: Het resultaat van hoofdstuk 3, dat het intensief en opvallend controleren duidelijk leidt tot positieve verandering in het betalingsgedrag, wordt ondersteund door het hierboven gepresenteerde: meer mensen gaan betalen, en men betaalt sneller. Dit effect doet zich met name voor bij degenen die al langere tijd niet voldeden aan hun betalingsverplichting. Het minder opvallend controleren, zowel beperkt als intensief, laat geen eenduidige resultaten zien. Omdat ook uit de resultaten van de analyse op de eerste aangiften slechts een beperkt en soms moeilijk te interpreteren effect van deze condities blijkt, dienen onze conclusies voorzichtigheidshalve niet verder te strekken dan dat deze controlevormen niet tot een effect hebben geleid waarop met enig vertrouwen uitspraken kunnen worden gebaseerd.

4.4 Bespreking van de bevindingen

In grote lijnen werden de resultaten van de analyse op de eerste aangiften bevestigd door de analyse op de gegevens uit het CBM-bestand. Voorlichting zowel als opvallende controle leidt tot een verhoogd aantal betalingen van de MRB, en tot een snellere betaling. Dit geldt zowel voor diverse categorieën zwartrijders, als voor belastingplichtigen die een vervolgbetaling moeten doen. Bij de laatste categorie gaat het om beperkte effecten, doch deze groep is zo omvangrijk (meer dan 90% van alle autobezitters) dat ze kwantitatief zeker niet te verwaarlozen zijn.

Wel is naar voren gekomen dat voorlichting op andere groepen effect sorteert dan opvallende en intensieve controle. Voorlichting beïnvloedt vooral degenen die nog

niet zo lang zwart rijden, terwijl de controle juist de langduriger zwartrijders weer tot betaling aanzet. Hierdoor kan ook worden verklaard dat, zoals in hoofdstuk 3 is geconstateerd, deze twee maatregelen cumulatief werken: wanneer geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende groepen, lijken deze beide stimuli elkaars effect te versterken.

Er zijn echter ook verschillen tussen de resultaten van beide verrichte analyses. Vooral geldt dat voor de mate waarin effecten worden waargenomen: bij de analyse op de eerste aangiften zijn doorgaans sterkere effecten gevonden dan bij de analyse op het CBM-bestand. Een verklaring voor deze verschillen achten wij aanwezig in de omstandigheid dat het materiaal dat uit de CBM-administratie werd verkregen helaas onvolledig moest blijven. Immers, auto's die ouder waren dan ca. 5 jaar konden niet worden meegenomen in de analyse. Dit nu blijkt een ernstig gemis: juist de groep oudere auto's blijkt bijzonder voor wat betreft de mate waarin zwart wordt gereden¹. Uit de gegevens in het CBM-bestand valt af te leiden dat voor 7% van het aantal auto's van 2 jaar of jonger al of niet terecht geen MRB wordt betaald. Dit loopt op van 10% voor de auto's van 2 tot 3,5 jaar, via 13% van de auto's die 3,5 tot 5 jaar oud zijn, naar 16% voor de enkele auto's ouder dan 5 jaar die toch in het bestand aanwezig waren². Het blijkt dan dat een bijzondere categorie in de effectmeting op basis van de CBM-administratie ontbrak, hetgeen het verschil tussen de resultaten van de beide analyses zou kunnen verklaren³.

De bevindingen betreffende het verband tussen ouderdom respectievelijk gewichtsklasse van de auto en het zwartrijderspercentage geven enig inzicht in de categorie belastingplichtigen die relatief veelvuldig van

¹ Zie hiervoor ook het rapport "Belastingfraude", door W.J. van Bijsterveld (april 1979), waarin vastgesteld is dat het aantal langdurige zwartrijders (de zg. L-aanslagen) relatief groot is bij oudere auto's.

² Ook blijkt de bevinding uit het in de vorige voetnoot genoemde rapport bevestigd te worden dat voor zwaardere auto's eveneens relatief vaak niet aan de betalingsverplichting wordt voldaan.

³ Vergelijking tussen beide gegevensverzamelingen leert, dat van het aantal eerste aangiften dat in de experimentele periode op het CBM geturfd is, ongeveer de helft kan worden teruggevonden in onze selectie uit de CBM-administratie. Dit was ook te verwachten, gezien de omvang van de groep die ontbreekt (ca. 30%), en de bijzondere aard van die groep.

betaling afzien: eigenaars van oudere en zwaardere auto's.

Het verzamelde materiaal maakt het mogelijk nog een ander aspect van de achtergrond van het zwartrijden te bekijken, nl. in hoeverre er sprake is van een "harde kern" van zwartrijders. Hiertoe is nagegaan of er verband bestaat tussen de omvang van de diverse groepen belastingplichtigen en het aantal hunner dat alsnog of weer tot betaling overgaat. Het zou, indien er sprake is van een "harde kern", te verwachten zijn dat in de gemeenten waar bv. relatief weinig "notoire zwartrijders" zijn, deze ook relatief weinig alsnog tot betalen over zullen gaan.

Uit de cijfers (zie de tabel in bijlage 6) blijkt dat de relatieve omvang van de diverse categorieën per gemeente uiteenloopt: zo is er bv. een gemeente waar verhoudingsgewijs weinig niet-betalers zijn, terwijl dit in andere gemeenten duidelijk grotere groepen betreft. Indien de hypothese juist is, dat de omvang van de onderscheiden categorieën medebepaalt in hoeverre actie ondernomen wordt, dan zou er een direct verband moeten bestaan tussen de relatieve omvang van deze categorie (het percentage op het totaal) en het percentage kentekens waarvoor actie ondernomen wordt. Zulk een verband is inderdaad aanwezig, zij het niet voor alle categorieën even sterk⁴. Met name voor de groep kentekens waarvoor nog niet zo lang geen MRB betaald was is het verband sterk. Dat betekent dat in de gemeenten met een relatief grote groep kentekens waarvoor tot voor kort wel MRB was betaald ook relatief veel keren alsnog betaald wordt in de experimentele periode⁵.

Kennelijk is er dus inderdaad een 'harde kern' van slordigen en kwaadwillenden die weinig tot verandering geneigd is (zowel bij aan- als afwezigheid van experimentele condities).

⁴ De berekende Pearson correlatie bedraagt voor de categorie 1-6 perioden niet betaald voorafgaand aan 1 november 0,73, voor 6-28 perioden niet betaald 0,45, voor 28 perioden of meer niet betaald 0,18 en voor de kentekens waarvoor wel betaald is -0,43.

⁵ Dit kan niet verklaard worden doordat de gemeenten waar iets gebeurt (voorlichting/controle) toevallig ook de gemeenten zouden zijn met een relatief grote groep van zulke niet-betalers. Ook de verbanden terzake van de overige categorieën kunnen niet op die manier verklaard worden. Er lijkt daarom sprake van een zelfstandig effect.

5.1 Inleiding

Ter aanvulling van de metingen van het betalingsgedrag is in december 1980 een enquête onder belastingplichtigen gehouden. Deze enquête had tot doel na te gaan in hoeverre de verstrekte voorlichting hun aandacht kreeg, en welke invloed dit had.

De te enquêteren groep autobezitters is verkregen door uit het bestand aan kentekens uit de acht gemeenten waar voorlichting is verstrekt willekeurige steekproeven te trekken¹.

Het NIPO, dat de telefonisch afgenomen enquête verzorgde, realiseerde in totaal 832 interviews. Omdat bleek dat een aanzienlijke groep van belastingplichtigen niet in het telefoonboek voorkwam (zo'n 25-30%) is dit aangevuld met 162 interviews, waarbij de belastingplichtige aan huis is benaderd².

Bij de steekproeftrekking zijn vooral die belastingplichtigen geselecteerd, die vlak voor het experiment geen motorrijtuigenbelasting betaalden (dit betreft 91% van de uiteindelijk gerealiseerde interviews); in mindere mate is de aandacht ook uitgegaan naar hen die dit toen wel deden³. Op deze manier werd verzekerd dat het aantal zwartrijders onder de geënquêteerden groter was dan bij een willekeurige steekproef uit het totale kentekenbestand het geval zou zijn. Naderhand kon worden nagegaan dat een flink aantal van de niet-betalers vlak voor het experiment reeds geen eigenaar meer was van het betreffende voertuig (282 gevallen) en dat enkelen (8) vrijgesteld waren van betaling. Voorts is het niet altijd

¹ Voor technische gegevens over het interviewen, zie bijlage 7.

² De antwoordpatronen van de telefonisch en aan huis afgenomen enquêtes verschillen nauwelijks, zodat er verder geen onderscheid meer gemaakt zal worden tussen deze twee vormen.

³ De enquêteurs werd niet meegedeeld wie wel en wie geen MRB had betaald, om verstoring te vermijden.

zeker dat degene is geïnterviewd die eigenaar was van het voertuig waarvoor geen MRB was afgedragen, omdat op dat adres meer dan één auto thuishoorde⁴: desgevraagd vertelden 206 geïnterviewden dat dit inderdaad het geval was. Het aantal belastingplichtigen waarmee is gesproken, en dat werkelijk vlak voor het experiment geen belasting afdroeg, ligt om deze redenen tussen de 406 en de 612, dat wil zeggen tussen de 41 en 62% van het totaal aantal gerealiseerde interviews⁵.

Deze percentages betreffen het aantal geïnterviewde belastingplichtigen dat vlak voor het experiment zwart reed. Een aantal van hen betaalde weer of alsnog op het moment waarop de enquête is gehouden - één maand na de experimentele periode. Met behulp van de gegevens uit de vorige hoofdstukken is te schatten dat dit er ongeveer 120 zijn geweest, zodat het aantal geïnterviewden dat ook op het moment van interviewen nog zwart reed ligt tussen de 29 en 49%.

In de volgende paragrafen zullen de resultaten van de interviews worden gepresenteerd, waarbij als basis voor de percentages steeds de totale groep geïnterviewden wordt genomen, tenzij anders is vermeld.

5.2 De voorlichting

Aan de geïnterviewden is de volgende vraag voorgelegd: "De laatste tijd is er nogal wat geschreven over de motorrijtuigenbelasting. Hebt u daar iets van gelezen?" Deze vraag werd door 313 respondenten direct bevestigend beantwoord (31,5%). Bij de overigen is vervolgens aangegeven dat ongeveer een maand geleden een folder is verspreid en krante-artikelen zijn verschenen: hierop zeiden 70 van hen zich dit te herinneren (7% van alle geïnterviewden). In totaal zegt dus 38,5% iets over MRB te hebben gelezen:

- de meerderheid noemt daarbij een landelijke krant of periodiek (Autokampioen), of een plaatselijke krant (anders dan de krant waar het voorlichtingsartikel in stond): dit betreft 26% van alle geïnterviewden;

⁴ Het zou te ver gaan om bij het afnemen van de enquête speciaal te vragen naar degene die als niet-betaler te boek stond.

⁵ In principe zouden de diverse groepen apart te analyseren zijn, doch vanwege privacy-overwegingen is met het NIPO overeengekomen dat de resultaten anoniem zouden worden doorgegeven, dat wil zeggen alleen met een grove code die aangaf of men tot de categorie wel of niet betalen behoorde. Hierdoor was het niet mogelijk deze uitsplitsing te maken.

-
- 9% van alle geënquêteerden noemt de folder, 3% het geplaatste kranteartikel;
 - 3% weet zich absoluut niet meer te herinneren waar men wat over MRB las⁶.

Ongeveer 1 op de 10 benaderde belastingplichtigen zegt dus de aangeboden voorlichting te hebben gezien⁷. Dat lijkt niet zoveel. Het is natuurlijk zeer wel mogelijk dat de overgrote meerderheid de folder en het artikel inderdaad niet zag, maar denkbaar is ook dat men zich dat alleen maar niet meer herinnert. Van belang hierbij is dat degenen die direct zeiden iets over MRB te hebben gelezen niet meer specifiek gevraagd is naar folder en artikel, tenzij men dit zelf direct noemde. Het zou kunnen dat bij velen de folder en het artikel aan de terugblik ontsnapten⁸. Dat geheugenproblemen aanwezig zijn blijkt eveneens uit de antwoorden op de vraag aan degenen die vertelden iets over MRB te hebben gelezen, naar wat men dan gelezen had. Maar liefst 29% kan zich absoluut niets meer van de inhoud herinneren. Het lijkt er dan ook op dat het feit dat een maand na de verspreiding van het voorlichtingsmateriaal is geënquêteerd betekent, dat veel al weer uit het parate geheugen kan zijn verdwenen. Dit is een effect dat in ander onderzoek over voorlichtingseffecten wel vaker gevonden is: de bron van de informatie wordt vergeten, hoewel deze informatie mogelijk wel effect had.

Dit opent de weg naar een meer indirecte benadering: levert hetgeen men zegt te hebben gelezen een indicatie voor de mate waarin de inhoud van folder en kranteartikel doorsijpelde? Zoals gezegd weet 29% zich absoluut niet meer te herinneren wat men las. De overigen noemen de volgende aspecten:

- aspecten die men mogelijk uit folder of artikel haalde:
de reden waarom MRB geheven wordt, waarvoor het geld wordt gebruikt (10%), dat MRB ook voor andere dingen

⁶ Gezamenlijk is dit niet 38,5 maar 41%: dit duidt erop dat doorgaans niet, maar in sommige gevallen wel meer dan één bron is genoemd.

⁷ Bij het aantal geïnterviewden dat het kranteartikel zegt te hebben gelezen moet wel bedacht worden dat in slechts 5 van de 8 betreffende gemeenten zulk een artikel is verschenen.

⁸ Een aantal geënquêteerden noemt als bron een ander plaatselijk blad dan waarin het artikel feitelijk verscheen. Hier kan mogelijk een verwisseling hebben plaatsgevonden.

dan wegeaanleg en -onderhoud wordt aangewend (9%), het percentage zwartrijders (6%), dat er zoveel gecontroleerd wordt (6%), dat het goed is MRB te betalen (3%), hoe en wanneer betaald moet worden (3%), overige (1%) (hoogte opbrengst; LPG-toeslag);

- aspecten die men zeker niet uit folder of artikel haalde:
over een andere heffingswijze, zoals via benzine-accijns (17%), verhoging MRB, ook in verband met opcenten provincie (12%).

Gemiddeld noemen de geënquêteerden twee aspecten. Het grootste deel van de genoemde aspecten zou uit de folder of het artikel gehaald kunnen zijn⁹. Hoewel dit uiteraard niet met zekerheid vast te stellen is, ligt hierin toch een aanwijzing dat de folder of het artikel vaker is bekeken dan gesuggereerd wordt door het aantal geënquêteerden dat expliciet de folder en het artikel als bron heeft genoemd.

Voorts lijken aspecten over de achtergrond van de MRB (reden heffing, aanwending gelden) meer de aandacht te hebben getrokken dan de pakkans en de sanctie. Dit wordt verder ondersteund door de antwoorden op de vraag of hetgeen men las nieuw was of reeds bekend. De meesten die zich herinnerden wat men las (74%) zeiden dat dat reeds bekende informatie was, de overigen (26%) noemden vooral vaak als nieuw de hoogte en de aanwending van de MRB (33%), feitelijke gegevens over omvang zwartrijden, betalingsmogelijkheden en LPG-toeslag (33%) en in mindere mate dat er zoveel gecontroleerd wordt (7%)¹⁰.

In totaal zeggen 61 van de 994 geïnterviewde personen dat de gegevens die men las nieuws bevatten. Aan deze groep is verder gevraagd of dit er toe leidde dat de houding tegenover het betalen van MRB veranderde. De meesten, 43 personen, zeggen van niet. Twee zeggen meer tot betalen geneigd te zijn, 16 zeggen dat men minder geneigd is MRB te betalen. Bij de laatste groep komt dit met name voort uit de verhoging van de MRB (eventueel via de opcenten van de provincies) of omdat men een ander heffingssysteem, zoals via de benzineprijs, wenselijk vindt. Slechts incidenteel wordt gewezen naar de wijze waarop de opbrengst van de MRB (niet alleen voor wegen) wordt gebruikt. Deze bevindingen lijken erop te wijzen dat de

⁹ Nagegaan is of de accentuering in de positieve en de negatieve voorlichtingsvorm terug te vinden is in de aard van de genoemde aspecten. Dit is niet het geval.

¹⁰ Daarnaast noemt 30% aspecten die men niet uit folder of artikel heeft kunnen halen: opcenten provincie, verhoging MRB....

voorlichting weinig houdingsverandering teweeg bracht, als afgegaan wordt op hetgeen de geënquêteerden hier zelf over vermelden. Om dit resultaat in een juist perspectief te plaatsen is het wel nodig te weten hoe men staat tegenover het betalen van MRB. Immers, als men reeds een positieve houding omtrent het betalen van MRB heeft is een houdingsverandering moeilijk, of alleen een kwestie van nuance. Als men daarentegen vrij negatief is ingesteld is een houdingsverandering misschien wel mogelijk, maar niet waarschijnlijk.

Over de houding tegenover het betalen van MRB zijn enkele vragen gesteld. Eerst is geïnformeerd of men MRB betaalde. Slechts enkelen (42 personen, dat is 4%) zeggen dat dat niet het geval is, en wel omdat het te duur is (19 personen), omdat men "al genoeg betaalt" (8 gevallen), omdat men een vrijstelling wegens invaliditeit heeft (8 gevallen) of om andere redenen: men heeft de auto pas kort, men gebruikt hem (nog) niet, er is een procedurefout gemaakt. Eerder, in de inleiding, is gezegd dat naar schatting tussen de 29 en 49% van de geënquêteerden op het moment van interviewen zwart reed. Het praktisch verwaarloosbare aantal dat dit zelf meldt wijst erop dat velen, om het voorzichtig uit te drukken, zich beter voordeden dan feitelijk het geval was. Natuurlijk is het ook mogelijk dat men zich niet realiseerde dat te laat betalen ook betekent dat men dan in feite zwartrijder is. Daar staat echter weer tegenover dat een groot percentage van de geïnterviewden al langere tijd niet betaald heeft, en zich dus bewust zou moeten zijn van het feit dat men zwart rijdt. Wellicht moeten we hieruit de conclusie trekken dat hiermee, en dat is dan niet voor de eerste keer, de betrekkelijke onbetrouwbaarheid van enquêtes is aangetoond.

Aan degenen die zeiden wel MRB te betalen is gevraagd of zij het juist vonden dat "iedereen die een auto heeft per jaar een paar honderd gulden aan motorrijtuigenbelasting moet betalen". De antwoorden liggen verdeeld. De helft van de "betalende" geïnterviewden acht dit zonder meer juist (53%), een derde vindt het wel juist, maar heeft ook bedenkingen (35%) en een minderheid spreekt het "onjuist" uit (12%).

Vervolgens is doorgevraagd naar de reden waarom men deze mening is toegedaan.

- De meeste opmerkingen betreffen positieve aspecten van het betalen van MRB: de opbrengst komt ten goede aan het wegverkeer (38%), belasting betalen is in het algemeen een plicht (9%), overige opmerkingen (9%) als: de vervuiler moet betalen, "alles goed geregeld zo", de opbrengst van MRB wordt voor goede dingen

gebruikt, zoals onderwijs, sociale voorzieningen etc.;

- De bedenkingen betreffen met name het systeem: velen zouden een heffing op de benzine in plaats van MRB prefereren (27%). Ook wordt genoemd dat de opbrengst wel ten goede zou moeten komen aan het verkeer;
- Als negatieve kanten worden genoemd dat de MRB te hoog is (11%), dat de opbrengst verkeerd wordt gebruikt (2%) of overige (5%) als: de overheid doet te weinig voor de automobilist.

Uit deze gegevens blijkt dat de houding tegenover de MRB, over het algemeen redelijk positief is¹¹, zij het nogal eens op niet geheel juiste gronden (opbrengst komt nl. niet volledig ten goede aan het wegverkeer). Het aantal mensen dat overwegend negatief tegenover het betalen staat is beperkt. Indien dit gegeven juist is, is het niet verwonderlijk dat weinig mensen zeggen op grond van de gegeven informatie van houding zijn veranderd.

5.3 De controle

Naast de vragen over de verstrekte voorlichting is ook geïnformeerd of men (ook) op andere wijze nog wat had gemerkt van de MRB, bv. dat er gecontroleerd werd, of doordat men erover sprak met anderen. Van de 994 respondenten antwoordt 43% hierop ontkennend, 47% zegt de controle te hebben opgemerkt, 6% zegt er met anderen over te hebben gepraat, 3% noemt de Postbus 51-spot over MRB, en 4% geeft te kennen nog op andere wijzen iets van MRB te hebben gemerkt.

De enquête is gehouden in alle gemeenten waar voorlichting is verstrekt. Deze gemeenten variëren naar de mate waarin gedurende de experimentele periode is gecontroleerd. Een uitsplitsing van het percentage personen dat zegt de controle te hebben opgemerkt, wordt gegeven in tabel 7 op de volgende pagina.

De 43% in de gemeenten waar niet is gecontroleerd is te beschouwen als "basislijn": het aantal personen dat in het algemeen zegt de laatste tijd de controle te hebben opgemerkt, zonder dat overigens bekend is of dat in de eigen gemeente was of elders. Dit percentage is opmerkelijk hoog. Mogelijk ligt hieraan ten grondslag dat men zich de eenmaal waargenomen controle lang herinnert.

¹¹ Ook hier is nagegaan of de gehanteerde argumenten verband houden met de positieve, respectievelijk negatieve voorlichtingsvorm. Dit bleek nauwelijks het geval.

Tabel 7: Percentage geïnterviewden dat zegt controle door het CMB te hebben opgemerkt naar experimentele controlevorm.

controle in experimentele periode	%
- gemeenten waar niet is gecontroleerd	43%
- gemeenten met beperkte/minder opvallende controle	49%
- gemeenten met intensieve/minder opvallende controle	45%
- gemeenten met intensieve/opvallende controle	52%

In de gemeenten waar gedurende de experimentele periode wel is gecontroleerd ligt het percentage hoger dan waar niet is gecontroleerd: een toename met gemiddeld 9% is waarneembaar in de gemeenten waar minder opvallend is gecontroleerd en een toename met ruim 20% waar opvallend is gecontroleerd.

Voorts is, aan degenen die de controle zeiden te hebben opgemerkt, gevraagd hoe men daartegenover staat (nb.: sommigen gaven meer dan één antwoord):

- de overgrote meerderheid meent dat deze controle goed, juist, prima, positief, noodzakelijk is (84%); van sommigen (7%) zou ze zelfs intensiever mogen;
- enkelen zijn voorstander van een andere controlewijze (8%);
- tenslotte is er een beperkte groep die de controle ondoelmatig, te duur, onjuist of overbodig vindt (9%) of ze als achterbaks, huichelachtig of kinderachtig aanmerkt (3%).

De controle door de auto's van het CBM wordt dus over het algemeen als positief beschouwd.

5.4 Conclusie

De enquête onder bijna 1.000 belastingplichtigen levert twee soorten resultaten: over de methode van enquêteren zelf, en over de motorrijtuigenbelasting en het experiment met voorlichting daarover.

Over de methode van enquêteren springen de volgende bevindingen naar voren:

- Er is een maand na de uitvoering van het experiment geënquêteerd. Het onderzoekmateriaal levert duidelijke

lijke aanwijzingen dat, ook in een relatief kort tijdsbestek, het geheugen geen betrouwbare en volledige informatie kan verschaffen, noch over de plaats waar men iets las over de MRB, noch over de inhoud van hetgeen men heeft gelezen.

- Meer in het algemeen blijkt het enquêteren, waarbij alleen wordt afgegaan op de feiten en meningen zoals de geënquêteerden die zelf naar voren willen brengen, onbetrouwbaar: een aanzienlijke groep geïnterviewden heeft niet toegegeven dat men zwart reed. Dit is geen nieuw gegeven: al vaker is geconstateerd dat mensen zich (ook) in enquêtesituaties op een sociaal aanvaardbare wijze willen presenteren. Kennelijk, en dat is wel weer een aardig resultaat, wordt het zwartrijden ook door veel van degenen die dat zelf doen, beschouwd als gedrag dat tegen de algemeen geldende normen ingaat.

De resultaten over de betrouwbaarheid en volledigheid van het met enquêteren verkregen materiaal relativeert natuurlijk de waarde van de uitkomsten voor het onderhavige onderzoek. In grote lijnen, en met enige reserve, kan toch het volgende worden geconstateerd:

- de voorlichting middels de folder en het krantartikel heeft tenminste 1 op de 10 à 15 belastingplichtigen bereikt; gezien de argumenten die degenen die ergens wel wat hebben gelezen zich herinneren, zou dit mogelijk zelfs 1 op de 4 à 5 kunnen zijn. De in de voorlichting verwerkte aspecten over de achtergrond van de MRB (reden heffing, aanwending opbrengst) lijken sterker de aandacht te hebben getrokken dan die over "pakkans en sanctie". Maar, en dat geldt in het algemeen, de aangebrachte nuancering in een positieve voorlichtingsvorm en een negatieve is niet terug te vinden in de antwoordpatronen van de geënquêteerden in de gemeenten waar deze positieve respectievelijk negatieve vorm is gerealiseerd.
- slechts weinig geënquêteerden melden dat er sprake is van een verandering in houding ten opzichte van de MRB als gevolg van het lezen van informatie daarover. Dit is ook niet zo verwonderlijk, daar de grote meerderheid zeker niet duidelijk afwijzend staat tegenover het betalen van MRB. Voor zover houdingsverandering gemeld wordt, is dit (in 16 van de 18 betreffende gevallen) een wijziging in negatieve richting: men is minder tot betalen geneigd (omdat MRB verhoogd wordt, vanwege voorkeur voor een ander heffingssysteem en soms vanwege het "onjuiste gebruik" van de opbrengst).

-
- In het algemeen zeggen veel belastingplichtigen de controle met auto's door het CBM op te merken (ook in de gemeenten waar in de experimentele periode geen controle is verricht). Door het (extra) controleren lijken wel meer mensen op de controle geattendeerd: met name in de gemeenten waar opvallend is gecontroleerd ligt het percentage respondenten dat zegt de controle te hebben opgemerkt duidelijk hoger dan waar niet is gecontroleerd.
 - De houding ten aanzien van de controle met auto's is bij de overgrote meerderheid van de geënquêteerden die zeggen de controle te hebben opgemerkt duidelijk positief.

6 SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING

Het doel van het onderzoek waarvan in dit rapport verslag is gedaan was het nagaan of maatregelen tegen misbruik van overheidsgelden een preventief effect kunnen sorteren. Het bij de motorrijtuigenbelasting uitgevoerde experiment laat zien dat dit inderdaad kan. Ten einde de lezer door een meer inzichtelijke weergave van de resultaten van het experiment beter in staat te stellen deze bevinding op zijn waarde te beoordelen, zal hieronder eerst een globale samenvatting van de opzet en de effecten volgen. Daarna volgt een korte bespreking in meer algemene zin.

6.1 Inrichting en effecten van het experiment

a. de uitgangssituatie

De motorrijtuigenbelasting wordt door de meeste belastingplichtigen betaald: bij controles blijkt dat slechts een minderheid van 6 à 7% zwart rijdt. Uit het verzamelde materiaal blijkt voorts, dat de groep van zwartrijders allerm minst homogeen is. Uitgaande van een willekeurig peilmoment blijkt dat ongeveer 1 op de 3 zwartrijders tot voor kort nog wel betaalde, daarentegen bijna de helft reeds meer dan een jaar niet. De groep zwartrijders bestaat, zo lijkt het, uit een bonte mengeling van notoire zwartrijders, slordigen die vergeten te betalen, hun risico berekenende zwartrijders etc..

b. de inrichting van het experiment

Op de totale groep van betalende en de diverse categorieën van niet-betalende van MRB is het experiment losgelaten. Dit experiment heeft bestaan uit een tweetal maatregelen, die onafhankelijk van elkaar zijn uitgevoerd. De eerste maatregel bestond uit het geven van voorlichting. In acht van de bij het experiment betrokken gemeenten zijn huis aan huis folders verspreid; in een aantal gemeenten is dit ondersteund door een artikel in een plaatselijk blad. In deze voorlichting is een onder-

scheid aangebracht in een "positieve" vorm waar het accent gelegd is op de redenen waarom het goed is MRB te betalen (solidariteit, zinvolle besteding opbrengst), en een "negatieve" vorm, waarin de nadruk wat sterker werd gelegd op de kans om gepakt te worden, en de boete die men dan moet betalen. Om vergelijking mogelijk te maken, is op een aantal plaatsen geen voorlichting verspreid.

De tweede maatregel werd gevormd door de controle door de "foto-auto's" van het CBM. Hier zijn eveneens verschillende vormen gekozen: minder opvallend controleren, beperkt zowel als intensief, alsmede opvallend en intensief controleren. Daarnaast heeft, ter vergelijking, in een aantal gemeenten in het geheel geen controle plaats gevonden in de experimentele periode.

Het lijkt zinvol erop te wijzen dat het experiment zich niet in een vacuum afspeelde. Normaal worden er door het CBM evenzeer controles gehouden (zij het niet in de intensieve mate waarin tijdens het experiment op een aantal plaatsen is gecontroleerd). Ook de gegeven voorlichting is niet de enige informatiebron over de MRB geweest. Zo kan gewezen worden op de acties van belangengroepen gedurende de laatste jaren waarin op uiteenlopende manieren is geageerd tegen "de auto als melkkoe".

De gehouden enquêtes geven aanwijzingen dat:

- veel mensen, met name in de gemeenten waar opvallend en intensief is gecontroleerd, zeggen de controle middels de "foto-auto's" te hebben waargenomen; ook in gemeenten waar in de experimentele periode niet is gecontroleerd, wordt hiervan enige melding gemaakt;
- bij een minderheid van de belastingplichtigen is expliciet of impliciet een invloed van de voorlichting waarneembaar; de houding tegenover het betalen van MRB na het experiment is, de bovenbedoelde acties ten spijt, overwegend positief.

Deze gegevens wijzen er op dat de gegeven voorlichting en de gehouden controle (met name de intensieve en opvallende) wel de aandacht van een deel van de betrokkenen hebben bereikt. Hoeveel dit er precies zijn is niet duidelijk, maar dat het een minderheid is, is aannemelijk.

Nu moet wel worden bedacht dat de maatregelen die in dit experiment zijn uitgetoetst een weinig indringend karakter hebben: een eenmalige folder en artikel in de krant, op z'n hoogst drie keer in twee weken een dag controle door een CBM-auto. Met dit gegeven in het achterhoofd dienen de resultaten bekeken te worden.

c. de geconstateerde effecten

In de aanhef van deze slotbeschouwing is reeds vermeld dat er effecten zijn geconstateerd. Dit betreft zowel het effect dat er meer belastingplichtigen MRB betalen, als dat degenen die al MRB betaalden het sneller of tijdiger doen.

In het volgende schema zijn de hoofdlijnen van de geconstateerde effecten vermeld. Daarbij is de minder opvallende wijze van controleren buiten beschouwing gelaten, omdat dit weinig eenduidige resultaten te zien gaf.

Schema 3: de belangrijkste effecten

	EFFECT VAN DE	
	gegeven voorlichting	gehouden opvallende intensieve controle
BETREFFENDE DE		
- betalers van MRB	tijdige betaling	tijdige betaling
- zwartrijders: degenen die nog niet lang zwart- rijden	meer betaling	
degenen die al langer zwart- rijden	sneller ¹ betaling	meer / sneller ¹ betaling

¹ dat wil zeggen: degenen die na een periode van niet-betalen toch weer gaan betalen doen dat onder de experimentele condities sneller dan bij afwezigheid van de experimentele stimuli.

Te zien valt dat meer van degenen die ten tijde van het experiment hun MRB voldaan hadden, bij het aflopen van hun betalingstermijn onder invloed van het experiment tijdig hun vervolgbetaling voldoen. Dit is geen sterk effect, maar omdat de betalers kwantitatief de overhand hebben, is het zeker niet te verwaarlozen.

De maatregelen blijken niet voor alle groepen van zwartrijders op dezelfde wijze te werken. Voorlichting bereikt vooral degenen die nog niet erg lang zwartrijden: een ophoging van enige tientallen procenten betalers wordt daarmee gerealiseerd. Kennelijk is bij een deel

van deze groep, voor wie het niet-betalen van MRB (nog) niet een vaste keuze is, een betrekkelijk geringe aansporing middels een folder of kranteartikel voldoende om de balans naar betaling te doen doorslaan. Uit de gegevens valt af te leiden dat de folder als zodanig reeds effect teweeg bracht.

Telkens is er nauwelijks verschil in effectiviteit aangetroffen tussen de door ons onderscheiden positieve en negatieve vorm van voorlichting. De vorm waarin vooral een beroep gedaan wordt op de positieve aspecten van betaling is dus (bijna) net zo effectief als die waarin het accent ligt op afschrikking (pakkans, sanctie).

Het opvallend en intensief controleren daarentegen heeft vooral invloed op degenen die al langer zwartrijden. Het ziet er naar uit dat informatie over de MRB (ook over pakkans en sanctie) weinig indruk op hen maakt, maar wel het duidelijk laten zien dat er inderdaad wordt gecontroleerd. Het effect van het opvallend en intensief controleren kan spectaculair worden genoemd: meerdere tientallen procenten verhoging van het aantal dat alsnog gaat betalen.

De opzet van het experiment (inbouw vergelijkingsgroepen, voor- en nameting, verschillende meetinstrumenten) maakt dat de gecontroleerde effecten op betrouwbare wijze zijn vastgesteld. Geconcludeerd mag dan ook worden, dat de in het experiment uitgeprobeerde, weinig indringende maatregelen een duidelijk effect heben gesorteerd, elk van de maatregelen op eigen wijze. Wel dient er op gewezen te worden dat alleen korte-termijn effecten zijn gemeten. Het is natuurlijk maar zeer de vraag hoe lang deze doorwerken. Momenteel wordt nog bekeken of de effecten op langere termijn zinvol te meten zijn.

6.2 Bespreking

De in het begin gestelde vraag, of op preventie gerichte overheidsmaatregelen effect kunnen sorteren, kan bevestigend beantwoord worden. Gegeven de vaak gehoorde somberheid over de mogelijkheid tot preventief optreden, is het toch wel een opvallend resultaat dat maatregelen als voorlichting en het laten zien dat gecontroleerd wordt tot gedragsverandering kunnen leiden. De resultaten geven echter geen steun aan een naïef optimisme ten aanzien van de reikwijdte van voorlichting en controle. Gebleken is dat met voorlichting slechts bepaalde groepen beïnvloed kunnen worden, en met het laten zien van controle weer andere.

Het zou ook te ver gaan om, nu in dit experiment bij de motorrijtuigbelasting inderdaad effecten zijn gecon-

stateerd, zonder meer aan te nemen dat de genomen maatregelen altijd en overal in gelijke mate effect zullen sorteren. De gemeten effecten zouden immers wel eens specifiek kunnen zijn voor juist dit experiment bij deze belasting. Omdat, zoals in hoofdstuk 1 reeds werd vermeld, het experiment zinvolle aanwijzingen zou moeten geven over de effectiviteit van op preventie gerichte overheidsmaatregelen in het algemeen, willen we hieronder nog nader ingaan op de generaliseerbaarheid van de resultaten.

In het algemeen heeft de voorlichting effect gehad op degenen die niet of nog niet lang geen belasting betaalden. Deze groep is (nog) niet duidelijk afgeweken van de norm dat betaald dient worden, en staat ook zeker niet negatief tegenover het betalen van de belasting. Een vrij eenvoudig middel als een folder is dan voor velen al een voldoende prikkel om op tijd of alsnog te betalen¹. Dit is niet zonder belang: wellicht kan het gebruik van voorlichting er voor zorgdragen dat er een drempel(tje) wordt opgeworpen tegen een langzaam afglijden naar het langduriger onbetaald laten van de MRB. Daarbij is nuancering in de inhoud van de met de voorlichting verstrekte boodschap niet van groot belang: het zou wel eens kunnen zijn dat het enkele feit dat voorlichting over de achtergrond van de belasting gegeven wordt, voldoende is. Dit is echter niet zeker. Ondanks een poging om in het kader van dit experiment ook te onderzoeken waarom en hoe de voorlichting werkt, is het mechanisme dat een rol speelt tussen het aanbieden van de voorlichting en de gedragsverandering een "zwarte doos" gebleven.

Of het verstrekken van voorlichting ook zal werken bij andere wetten en regelingen waarvan misbruik wordt gemaakt, is geen vraag waarop met een simpel ja of nee antwoord kan worden gegeven. Voorwaarde lijkt wel dat de betrokkenen tenminste (in het algemeen) niet negatief staan tegenover die wetten of regelingen. Indien dat niet het geval is zal een weinig indringend middel als een folder niet veel effect sorteren.

Ook zal voorlichting ongetwijfeld minder effectief zijn naarmate er sprake is van een vaster gedragspatroon van slordigheid bij het betalen, of het helemaal nalaten van betaling. In het algemeen kan bij de MRB niet gesteld

¹ Dit komt overeen met wat wel vaker gevonden is, nl. dat voorlichting vooral die personen bereikt die neutraal of reeds positief staan tegenover het onderwerp waarover voorlichting wordt verstrekt. Een omslag in de houding van degenen die bij voorbaat een negatief standpunt innamen is niet te verwachten: zij sluiten zich sneller af voor de geboden informatie.

worden dat de "betalers", "nog maar kort niet-betalers" en "langdurig niet-betalers" vaste groepen belastingplichtigen betreffen. Sommige van de "langdurige niet-betalers" gaan, ook zonder experimentele maatregelen, op een gegeven moment toch weer eens betalen, "betalers" verzuimen voor korte of langere tijd te betalen na afloop van hun betalingstermijn, etc.. Met ander woorden, bij veel belastingplichtigen is er geen sprake van een vast gedragspatroon van ofwel betalen ofwel zwartrijden. Dit maakt natuurlijk dat het betalingsgedrag van deze personen relatief gemakkelijk te beïnvloeden is. Daarnaast, zo levert het onderzoek als aanwijzing, is er een harde kern van notoire zwartrijders en slordigen, die veel moeilijker te beïnvloeden is. Dezen staan ook veel minder open voor preventieve maatregelen zoals die in het hier besproken experiment zijn uitgevoerd. Hiermee is een beperking voor het welslagen van op preventie gerichte maatregelen aangegeven: naar mate er sprake is van vastere gedragspatronen van misbruik, is er minder effect van preventieve maatregelen te verwachten.

Wanneer wij ons afvragen of het geven van voorlichting ook bij andere wetten en regelingen kan leiden tot het terugdringen van misbruik of niet-betaling, dan is het dus van groot belang om te weten of daar wellicht meer sprake is van vaste gedragspatronen. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de situatie zoals die bij de MRB bestaat, ook zal worden aangetroffen bij andere regelingen en wetten waar het misbruik tot stand komt door iets na te laten: geen aangifte doen, geen informatie doorgeven over gewijzigde omstandigheden - kortom, "passief misbruik". Heel anders ligt het met het daaraan tegengestelde "actieve misbruik", waarbij een bepaalde actie moet worden ondernomen om het misbruik te realiseren (bv. het opgeven van foute informatie). Uit de literatuur is bekend dat, als eenmaal een bepaald gedrag is vertoond, vaak ook de opvattingen over dat gedrag zich duidelijk wijzigen². Met andere woorden: als men voor het eerst actief misbruik pleegt, is de kans groot dat men - om het feitelijk gedrag beter in overeenstemming te brengen met hoe men er over denkt - vervolgens ook een meer positieve houding tegenover het plegen van misbruik aanneemt (men construeert voor zichzelf rechtvaardigingen). Is dit laatste eenmaal gebeurd, dan is ook de kans op herhaling groter - de innerlijke remmen zijn ver-

² Wij denken hierbij aan de "cognitieve dissonantie-theorie" van Festinger.

Zie M.E. Shaw & P.R. Constanzo. Theories of Social Psychology. New-York: McGraw-Hill, 1970.

zwakt - en daardoor kan een vaster gedragspatroon ontstaan³.

Zoals gezegd is er bij een deel van de niet-betalers van MRB sprake van een vast gedragspatroon van slordigheid of niet betalen. Eveneens is er op gewezen dat bij meer "actief misbruik" waarschijnlijk sprake is van dergelijke vaste gedragspatronen. Dit brengt ons ertoe een duidelijke grens te zien aan het effect van preventieve maatregelen: een eventuele vaste kern zal nooit worden bereikt. Deze vaste kern zal alleen via repressieve maatregelen weer tot betaling, c.q. het niet langer misbruik maken, kunnen worden aangezet. Dat betekent dat in situaties waarin het plegen van misbruik eigen activiteit veronderstelt, met behulp van preventief getinte maatregelen weinig aan terugdringing zal kunnen worden gedaan.

Een maatregel met zowel repressieve als preventieve kanten is het controleren of misbruik wordt gemaakt. Uit het experiment blijkt dat dit middel inderdaad met name effectief is voor de echte zwartrijders: niet in die zin dat door de controle nu juist deze vaste kern wordt opgespoord, doch dat het waarnemen van die controle aanzet tot betaling uit eigen beweging. In feite kan dus ook van een preventief effect gesproken worden, zoals ook in hoofdstuk 1 al werd aangeduid.

Op zichzelf is deze bevinding niet verrassend. Wanneer het plegen van misbruik gezien wordt als een vorm van gedrag die een functie is van enerzijds het te verwachten voordeel, en anderzijds de inschatting van de kans dat men gepakt wordt en de gevolgen daarvan (bv. de boete), is dit effect goed verklaarbaar. Door de waarneming dat gecontroleerd wordt zal een ophoging plaatsvinden van de kans die men denkt te lopen om gepakt te worden, zodat het voordeliger lijkt om nu toch maar te gaan betalen teneinde de boete te vermijden. Dat zulk een preventief effect is opgetreden lijkt dan wel in sterke mate mede bepaald te zijn door het bestaan van een forse sanctie: een boete van 100%. Het is dan ook minder te verwachten dat een dergelijk preventief effect van controleren optreedt als er geen duidelijke repressieve gevolgen te verwachten zijn wanneer men betrapt wordt. Dit is niet van belang ontbloot: bij veel wetten en regelingen is slechts een lichte sanctie mogelijk, of kan alleen maar worden overgegaan tot het tenietdoen van het genoten voordeel. Waarschijnlijk zal controle in deze gevallen dan ook minder effectief werken.

³ Hierbij gaan we dan nog voorbij aan het feit dat men om ontdekking van een eenmaal gepleegd misbruik te voorkomen, vaak bij volgende gelegenheden in het eenmaal tentoongespreide gedrag moet volharden.

Naast het bovenomschreven preventieve effect van controle is er, zoals gezegd, ook een repressief effect: degene die bij de controle op misbruik wordt betrapt moet alsnog betalen, en wordt daarnaast beboet. Het reeds geconstateerde preventieve effect van de (opvallende) controle wordt hierdoor nog extra versterkt. De naheffingsaanslagen confronteren degenen die ze krijgen opgelegd nogmaals met de controle, en dit kan zowel voor henzelf als voor anderen leiden tot een verhoogde "gepercepieerde pakkans": men vertelt verder dat men alsnog moest betalen, en hoe hoog de boete was. Dit uitstralingseffect is van groot belang voor de mate waarin van een maatregel een generaal preventieve werking verwacht mag worden.

In deze bespreking zijn de resultaten van het experiment bij de MRB in een wijder kader geplaatst, en zijn enkele gedachten geformuleerd over de mate waarin dergelijke resultaten ook bij andere wetten en regelingen te verwachten zouden zijn. Uiteraard valt daarover pas een meer definitieve uitspraak te doen als ook elders een soortgelijk experiment zou worden uitgevoerd, waarbij de beginsituatie verschilt van die bij de MRB (bv. doordat er een andere doelgroep is, of een minder hoge sanctie, etc.). Het is daarom de bedoeling dit experiment nog eens op herhaling te sturen.

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE

- **Voorzitter:**
Dhr. W.J. van Bijsterveld, voorzitter van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik;
- **Secretaris:**
Mr. A.L.J. Grotenhuis, secretaris van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik;
- **Leden:**
Dhr. W. Gordijn, Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën;
- Mr. P.W. de Kam, Directie Organisatie van de belastingdienst, Ministerie van Financiën;
- Dr. D.W. Steenhuis, directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie;
- Dhr. H. Vermeulen, hoofd van het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, Ministerie van Financiën;
- Drs. A.J. v.d. Zaan, medewerker van het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, Ministerie van Financiën.

BIJLAGE 2: DE BIJ HET EXPERIMENT BETROKKEN GEMEENTEN

V O O R L I C H T I N G			
	geen	positieve benadering	negatieve benadering
C O geen	I Sneek (28.321)	II Maassluis ¹ (32249)	III Doetinchem ¹ (36.846)
N T beperkt/ minder opvallend	IV Harderwijk (29.402)	V Waalwijk ¹ (28.410)	VI Heemskerk ¹ (33.000)
R O intensief/ minder opvallend	VII Weert (38.390)	VIII Kampen ¹ (30.047)	IX Goes (29.471)
L E intensief/ opvallend	X Hoorn (37.382)	XI Alblasserdam (17.430)	XII Woerden (23.380)

(inwonertal per 1 januari 1979)

¹ artikel in plaatselijke krant geplaatst

Deze bijlage bevat een (verkleinde) afdruk van de als voorlichting verspreide folders.



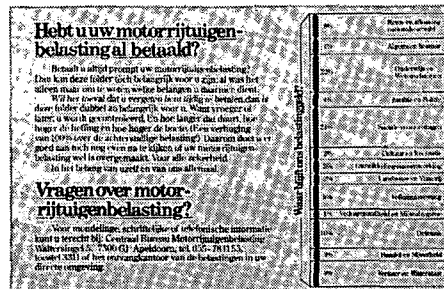
1



2



3



4

In een aantal gemeenten waar via de folders voorlichting is verstrekt zijn ook kranteartikelen opgenomen in plaatselijke bladen. Om de lezer een indruk te geven van de inhoud daarvan volgt hieronder de tekst van een van die artikelen, dat bij de negatieve benadering hoort.

DE KENNEMER

DINSDAG 18 NOVEMBER 1990

STEEDS MEER ONTDUIKERS GEPAKT

Belastingdienst zit de zwartrijder op de hielen

Iedereen die in Nederland met een auto of motor gebruik maakt van de openbare weg is verplicht motorrijtuigenbelasting te betalen. Deze belasting wordt getnd door het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, dat is gevestigd in Apeldoorn. Het gaat bij deze belasting om een zeer omvangrijk bedrag: voor de viereenhalf miljoen motorvoertuigen, die ons land rijk is, werd vorig jaar meer dan twee miljard gulden motorrijtuigenbelasting betaald.

Het CBM controleert op verschillende manieren of iedereen, die daartoe verplicht is ook werkelijk betaald. De belangrijkste en ook bekendste manier van controleren gebeurt met de auto's, van waaruit foto's worden gemaakt van kentekens van rijdende en stilstaande voertuigen.

Per jaar worden er zo'n 6 miljoen foto's gemaakt vanuit die auto's. Dat betekent in de praktijk, dat elke auto gemiddeld maar liefst eens in de 200 dagen wordt gefotografeerd! Het zal duidelijk zijn, dat met zo'n intensieve controle veel zwartrijders worden opgespoord: In 1979 werden 420.000 autobezitters er op betrapt, dat ze geen belasting hadden betaald: Zij moesten alsnog die belasting afdragen en daarboven kregen ze nog een fikse boete.

We stelden over de controle op het betalen van de motorrijtuigenbelasting enkele vragen aan de heer Vermeulen, die aan het hoofd staat van het CBM.

Controle

Hoeveel mensen rijden zwart en kunt u wat meer zeggen over de manier, waarop uw dienst de controle uitoefent?

Vermeulen: „Het aantal zwartrijders bedraagt al jaren ongeveer 5% van het totaal aantal mensen, dat motorrijtuigenbelasting moet betalen. Bij onze dienst gaan we er van uit, dat degenen die stipt hun belasting betalen er recht op hebben, dat er flink gecontroleerd wordt of iedereen wel betaald. We doen dan ook veel moeite om de zwartrijders op te sporen. Met onze controle zijn we in staat de meeste van deze zwartrijders te betrappen. En als blijkt, dat men ten

onrechte niet heeft betaald leggen we een naheffingsaanslag op plus een boete. Het komt er op neer, dat het dubbele van de ontrokken belasting betaald moet worden. In 1979 moesten op deze manier de zwartrijders in totaal 162 miljoen gulden nabetalen!”

„Nu is het natuurlijk zo, dat niet alle zwartrijders bewust de belasting willen ontdoken. Bij een aantal mensen zal meespelen, dat men gewoon vergeten is te betalen. Ik wil de mensen er echter op wijzen, dat de mensen, die uit nonchalance niet betaald hebben dezelfde hoge boete krijgen als degenen, die opzettelijk de belasting ontdoken.”

„Nog iets over de controle. De meeste mensen denken, dat we alleen met de bekende foto-auto's werken. Dat is niet zo. Veel inlichtingen ontvangen we ook van de douane en van de politie. Van iemand, die bijvoorbeeld een parkeerovertreding begaat, wordt ook nagegaan of er karrekett motorrijtuigenbelasting voldaan is.”

Veel mensen laten hun auto ombouwen op gas. Heeft dat ook te maken met de hoeveelheid motorrijtuigenbelasting die men moet betalen?

Vermeulen: „Het aantal LPG-rijders neemt inderdaad sterk toe. Ons is gebleken, dat er iedere maand ongeveer 10.000 nieuwe gas-rijders bijgekomen zijn. Als men op gas rijdt moet men een zogenaamde LPG-toeslag op de motorrijtuigenbelasting betalen. Daar controleren we nauwkeurig op; hetgeen ook wel het nodige oplevert. In de eerste 9 maanden van dit jaar bleek dat in 50.000 gevallen gas-rijders helemaal geen belasting of de LPG-toeslag niet hadden betaald.”

Hoe zit dat nu precies met de motorrijtuigenbelasting als men een auto koopt of verkoopt? Waarop moet men dan letten?

Vermeulen: „Bij de aankoop van een nieuwe of gebruikte auto moet de nieuwe eigenaar zelf daarvan aangifte doen bij het CBM. Dat kan bijvoorbeeld op het postkantoor. Gelijkt betaalt men dan de eerste termijn. Het CBM stuurt dan een bevestiging. Voor elke volgende belastingstermijn stuurt het CBM automatisch een accept-girokaart.

Bij de verkoop van de auto moet het kenteken op de naam van de nieuwe eigenaar worden overgeschreven. Men krijgt, en dat is heel belangrijk, een zogenaamd vrijwaringsbewijs. Als blijkt, dat er voor die auto geen belasting betaald wordt, kan men met dit vrijwaringsbewijs aantonen dat men geen eigenaar meer is en dus ook geen belastingplichtige. Het is echt belangrijk, dat de overschrijving van het kenteken op de naam van de nieuwe eigenaar zorgvuldig geschiedt, anders loopt de oude eigenaar de kans, dat hij toch de belasting moet betalen voor de auto, die hij niet meer heeft.”

Aan het einde van het gesprek illustreert de heer Vermeulen het succes van zijn controle-apparaat met de volgende opmerking: „We krijgen hier ieder jaar vakantiekaarten binnen met als afzender „de zwartrijders”. Het zijn er echter ieder jaar minder. Dat bewijst toch wel wat.”

(Publicatie op verzoek van het Ministerie van Financiën).

BIJLAGE 5: GEDETAILLEERD OVERZICHT EERSTE AANGIFTEN

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal eerste aangiften en de ontwikkelingen daarin per gemeente. Op deze gegevens is de analyse in hoofdstuk 3 gebaseerd.

WEEKNR.	GEMEENTEN											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
22	38	37	45	45	41	44	83	38	43	56	15	37
23	34	45	57	43	54	51	66	35	35	46	16	37
24	28	37	56	56	46	56	68	41	39	38	12	29
25	30	41	69	46	46	51	59	52	28	47	20	37
26	31	40	54	16	44	51	56	39	39	47	12	34
27	55	31	51	46	53	54	76	33	33	41	23	38
28	27	44	60	47	52	33	54	28	38	43	12	30
29	32	32	42	39	33	53	60	17	34	44	5	27
30	21	34	27	27	27	27	52	19	25	31	7	19
31	23	32	42	12	26	28	42	21	20	23	10	21
32	15	30	39	27	42	40	58	14	38	36	2	17
33	27	23	34	22	35	45	51	14	19	37	6	23
34	29	35	45	24	30	24	66	23	23	39	5	28
35	25	21	38	25	40	38	39	22	24	35	15	26
36	24	43	45	36	34	35	71	27	30	40	19	33
37	28	21	43	32	49	43	65	22	27	30	11	25
38	28	26	47	41	35	48	53	28	24	40	14	19
39	27	19	51	20	32	38	40	30	24	33	12	18
40	36	32	39	29	34	49	49	25	23	36	11	37
41	31	28	43	39	40	56	35	29	20	29	8	41
42	34	32	37	34	46	46	49	25	17	47	9	26
43	26	24	44	47	32	30	49	27	38	45	14	34
44	36	38	39	42	31	48	53	21	31	34	13	23
45	28	26	47	33	35	40	42	32	21	32	14	39
46	21	24	51	29	48	43	54	33	30	58	21	71
47	29	34	64	41	43	52	62	34	24	40	18	45
48	18	26	50	25	40	48	43	24	22	23	11	29
49	22	23	57	25	50	60	56	24	21	25	8	17
50	23	24	29	21	39	23	43	25	23	39	14	31
51	27	28	46	30	42	50	57	28	30	36	16	32
52	21	19	31	29	24	32	39	21	31	19	3	19
gemiddelde wk. 22 - 44	28.5	32.4	44.2	34.6	39.2	43.0	56.3	24.8	29.2	39.0	11.8	28.7
standaard- deviatie	8.74	7.48	11.72	11.28	8.21	9.52	11.79	11.41	7.50	7.27	4.96	7.18

gemiddelde standaardscore	GEMEENTEN											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
wk. 22 - 28	0.71	0.92	1.01	0.72	1.07	0.59	0.82	1.16	0.97	0.88	0.79	0.82
wk. 29 - 36	-0.45	-0.15	-0.44	-0.72	-0.71	-0.71	-0.12	-0.46	-0.27	-0.46	-0.64	-0.62
wk. 37 - 44	0.26	-0.92	-0.43	0.08	-0.22	0.18	-0.60	0.09	-0.49	-0.30	-0.06	-0.11
wk. 41 - 44	0.37	-0.25	-0.29	0.52	-0.24	0.21	-0.83	0.06	-0.23	-0.03	-0.16	0.37

BIJLAGE 6: GEDETAILLEERD OVERZICHT ANALYSE CBM-BESTAND

In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van het materiaal waarop de in hoofdstuk 4 beschreven analyse is vericht.

A. Percentuele verdeling over de onderscheiden categorieën wel- en niet-betalers over de laatste periode voor november 1980.

	GEMEENTEN												Totaal
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
aantal ken- tekens per gemeente ¹	4998	4993	5000	4992	4998	4993	4994	4999	4993	4993	3503	4992	58448
niet betaald over laatste periode voor november:													
1 - 6 per.	2.9	3.5	2.1	2.3	2.8	3.6	3.1	2.8	1.6	3.5	2.0	3.7	2.7
6 -28 per.	3.1	2.2	1.7	2.6	2.8	2.5	2.4	2.4	1.0	2.6	1.9	3.3	2.4
>= 28 per.	4.0	3.7	3.3	4.5	4.5	3.6	4.5	3.8	2.5	2.9	2.7	3.9	3.7
opheffing voor 1 nov.:	13.0	11.4	11.5	9.1	11.9	10.5	10.9	11.5	11.4	14.1	13.6	12.4	11.7
wel betaald over laatste periode voor november:	78.0	79.2	81.3	81.5	78.0	79.8	79.2	79.5	83.4	76.9	79.9	76.6	79.4
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

¹ Na weging

B. Percentage kentekens per categorie waarvoor in november / december 1980 actie werd ondernomen (betalen c.q. opheffen).

	GEMEENTEN											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
niet betaald over laatste periode voor november:												
1 - 6 per.	54.8	68.2	43.0	28.9	51.1	60.0	47.1	48.2	48.1	64.2	47.8	63.4
6 -28 per.	11.7	29.4	34.5	27.5	18.3	23.6	21.7	24.4	11.2	31.3	20.0	31.9
>= 28 per.	6.0	7.0	10.8	12.8	9.3	7.8	9.4	10.4	8.9	12.6	10.8	10.2
opheffing voor 1 nov.:	10.8	10.5	14.1	18.5	8.6	10.1	10.7	11.2	9.1	11.5	10.3	8.8
wel betaald over laatste periode voor november ¹ :	67.2	61.4	57.4	64.8	70.5	74.5	62.6	64.2	67.1	59.7	69.3	67.1

¹ Gepercenteerd op het aantal kentekens waarvan de betalingstermijn afliep in november of december. De percentages betreffende de tijdvakken die aanvangen op 16 november, 1 en 15 december en 1 januari zijn gemiddeld.

BIJLAGE 7: GEGEVENS OVER HET INTERVIEWEN

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van een aantal technische aspecten van de enquête die de basis vormt van de in hoofdstuk 5 beschreven analyse. Zoals daar reeds vermeld werd het merendeel van de interviews (nl. 832) telefonisch door het NIPO afgenomen¹, en zijn daarnaast nog 162 persoonlijke interviews gerealiseerd.

Tabel A: aantal gerealiseerde vraaggesprekken per gemeente (telefonisch zowel als persoonlijk)

	V O O R L I C H T I N G		totaal
	positieve benadering	negatieve benadering	
C D geen	Maassluis 123	Doetinchem 125	248
N T beperkt/ minder opvallend	Waalwijk 128	Heemskerk 124	252
R D intensief/ minder opvallend	Kampen 134	Goes 128	262
L E intensief/ opvallend	Alblasserdam 123	Woerden 109	232
totaal	508	486	994

¹ Deze vraaggesprekken hebben alle in de avonduren plaatsgevonden.

De opzet van de mondeling afgenomen interviews was dat in elk van de acht gemeenten 24 vraaggesprekken zouden worden gerealiseerd bij diegenen die niet in het telefoonboek voorkwamen. In totaal zijn er 162 gerealiseerd, en wel als volgt verdeeld (tussen haakjes de aantallen bezochte adressen:

Maassluis	19	(56)
Doetinchem	20	(66)
Waalwijk	25	(86)
Heemstede	20	(63)
Kampen	29	(61)
Goes	24	(67)
Alblasserdam	20	(81)
Woerden	5	(66)
<hr/>		
Totaal	162	(546)

Er werd dus slechts op 30% van de bezochte adressen een vraaggesprek gerealiseerd. De redenen waarom op een zo groot aantal adressen geen interview kon worden afgenomen zijn:

- er bleek niemand thuis	45%
- persoon bleek verhuisd, adres klopt/bestaat niet	38%
- persoon wilde geen medewerking verlenen	16%
- overig (geen auto, spreekt geen Nederlands)	1%
	<hr/>
	100%

In een groot aantal gevallen speelde mee dat alle interviews in een gemeente in zeer korte tijd (op één dag, zelfs soms alleen op een ochtend of middag) gerealiseerd moesten worden. Hierdoor was het niet mogelijk een adres waar niemand werd thuisgetroffen nogmaals te bezoeken. Tevens bleek dat vaak het in het kentekenregister vermelde adres niet of niet meer klopte. Het aantal personen dat weigerde mee te werken is, vergeleken met het aantal dat daartoe wel bereid was, vrij groot (ca. 27%).