



# ISMO 1985

## Rapport over misbruik en oneigenlijk gebruik bij belastingen, sociale verzekeringen en subsidies

DR. M.A. WISSELINK

### Inleiding

In 1982 verscheen van de hand van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik bij belastingen, sociale verzekeringen en subsidies (ISMO) een interim-rapport over de materie van de fraude en het ongeoorloofd ontgaan inzake belastingen, sociale verzekeringen en subsidies 1). Begin 1985 verscheen het zeer omvangrijke definitieve rapport 2). Daarvan volgt hierna een korte schets, waarbij ik me beperk tot enkele meer economische aspecten, b.v. het deelrapport over de omvang van het z.g. zwarte circuit. Ook volgt een opmerking over de keerzijde van de medaille, nl. illegaal gedrag van overheidsambtenaren, geïnduceerd door de eigenaardigheden van hun werkomstandigheden. Inmiddels is ook het regeringsstandpunt over de aanbevelingen van de ISMO bekend geworden 3). De regering volgt niet alle aangedragen suggesties.

### Het hoofdrapport

De opbouw van het definitieve rapport is als volgt. Na een algemene en samenvattende beschouwing, waarin reeds vooruitgelopen wordt op de conclusies, volgen: kwalitatieve en kwantitatieve relevantie van misbruik, de rol van de controle, de reacties van de overheid op misbruik (wettelijke voorzieningen, strafsancities), de rol van de regelgeving, en bijzondere onderwerpen die uitgebreider in de deelrapporten worden behandeld. Ten slotte wordt het z.g. oneigenlijke gebruik van de belastingwetgeving besproken.

### Algemeen beeld

Als knelpunten bij de fraudeproblematiek worden o.a. genoemd: gebrek aan inzicht in omvang van misbruik, weinig systematische bestrijding, onvoldoende terugkoppeling van uitvoeringservaringen naar controle en regelgeving, en ook te weinig rekening houden met uitvoerbaarheid van wetgeving. Enerzijds zou de controle en de informatievoorziening moeten worden verbeterd en sancties aangescherpt, anderzijds is te streven naar een klimaat

verbetering tussen burgers en overheid, waarbij het voor de burger duidelijker wordt welke afwegingscriteria de overheid bij fraudebestrijding hanteert en waarom.

In de complexe samenleving kan fraude nooit geheel worden uitgeroeid. Toenemende overheidsbemoeienis roept meer fraude op. Overheidsgezag functioneert anders dan vroeger. Gedifferentieerde fraudebestrijding is nodig. Tussen burger (micro-niveau) en overheid (macro-niveau) is een meso-niveau nodig dat kan bemiddelen. Te denken valt aan belangengroeperingen en de media. Maatschappelijke opvattingen zouden strengere fraudebestrijding grotendeels steunen, inclusief privacy-aantasting.

De ISMO baseert zich voor die conclusies op slechts één studie, nl. een WODC-onderzoek 4). Het getuigt naar mijn mening niet van wetenschappelijke zorgvuldigheid dat nu alle andere relevante literatuur op dit punt is overgeslagen. De kritiek op dit aspect van het ISMO-rapport (en de bijlagen) van *Elffers en Hessing* 5) is dan ook niet mals. Zij betwijfelen sterk de effectiviteit van het door ISMO gebruikte „ouderwetse” afschrikkingsmodel. Echte belangstelling voor de belastingbetaler als individu en de verschillen tussen zijn mededelingen over al of niet illegaal gedrag en – voor zover te traceren – werkelijk gedrag als belastingbetaler, zijn van een groot belang. (Ik heb ditzelfde gebrek, maar dan toegespitst op privacy en privacy-onderzoek, aan de orde gesteld in een persoonlijke reactie op het ISMO-rapport ten behoeve van de Tweede Kamer). Overigens wijst het hoofdrapport wel op voornoemde zwakte van enquêtes als methode van onderzoek (blz. 16, bovenaan). ISMO onderscheidt de burgers in goedwillende belastingbetalers en malafide lieden. De eerste categorie moet minder hard worden aangepakt dan de laatste.

### Kwalitatieve economische aspecten

ISMO wil het verschijnsel bestrijden dat bedrijven c.q. bedrijfstakken zich alleen door fraude, als „overlevingsubsidie”, kunnen staande houden, starters alleen via misbruik hun aanvangsfinanciering kunnen betalen, of dat dusdoende „zwarte”

werkgelegenheid bestaat zonder adequate arbeidsrechtelijke bescherming (geen ontslagbeveiliging). Kortom, het tegengaan van fiscale concurrentievervalsing.

Branchedocumentatie is een belangrijk middel tot fraudebestrijding. De FIOD en andere fiscale diensten zijn hier al enkele jaren mee bezig (voor details zie men annex 1 van het hoofdrapport, blz. 104).

ISMO wijst op een bekend invorderingsprobleem, nl. het herbergen van vermogen in het buitenland (verijdelen van verhaalsmogelijkheid) zonder verdere technische details te noemen. De regering 6) wijst in dit verband op overleg op EG-niveau over grensoverschrijdende executie.

Veel aandacht is vervolgens besteed aan de z.g. beunhazen en ander misbruik bij particuliere dienstverlening. Diensten worden door personen die fiscaal geen ondernemer zijn, verleend aan voornamelijk gezinshuishoudingen, maar ook wel kleine zelfstandigen en beroepsbeoefenaren. Het gaat om onderhouds- en reparatiewerk (schilderen, witten, behangen, timmeren, metselen, loodgieterswerk, tuinonderhoud, glazenwassen), lichaamsverzorging (kappen, pedicure), huishoudelijke hulp, kamerverhuur, privé-lessen enz. Veel concurrentie met gevestigde bedrijven treedt op. Contante betaling is regel. Er is sprake van een belangrijke sector van de informele economie. De klusjesman zou gemiddeld slechts een derde in rekening brengen van hetgeen door een bedrijf dat aan zijn wettelijke plichten voldoet, gefactureerd wordt.

Als maatregelen worden aanbevolen het weer aftrekbaar maken voor de inkomstenbelasting van onderhoudskosten voor de eigen woning e.d., de instelling van een nieuwe controledienst. Gedacht wordt aan een buitendienst met ongeveer 1.000-1.500 controleurs, gezien goede ervaring met een dergelijk experiment in Engeland. Er wordt de gedachte geopperd o.a. de bevoegdheid tot het aanhouden van personen en het binnentreden van woningen uit te breiden, hetgeen echter, zoals ISMO zegt, een „element van overkill” zou introduceren. Ten slotte noemt ISMO een vrijstelling van inkomsten uit bijverdiensten van maximaal f. 3.000. Ook zouden de vestigingwetgeving en de juridische sancties tegen beunhazen moeten worden verscherpt.

1) Zie *ESB* van 15 september 1982, blz. 999-1002.

2) ISMO 1985, Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, zitting 1984-1985, 17 050, nr. 36.

3) Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 17 050, nr. 39.

4) A.C. Berghuis en M.M. Kommer, *Opinies over belastingontduiking, etc.* WODC-reeks nr. 48, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1984. Dit is overigens een samenvatting zonder, helaas, vermelding van de enquêtevragen waarop hun conclusies zijn gebaseerd.

5) Drs. H. Elffers en dr. D.J. Hessing, De afwezige belastingbetaler en de idee-fixe van de afschrikking, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, juli-augustus 1985, (ISMO-themanummer), blz. 182-186.

6) Zie noot 3, blz. 31.

Oprichters zouden verplicht moeten worden op hun aangifte de identiteit te vermelden van personen die onderhoud of reparatie hebben gepleegd. Het bovenstaande wordt in bijlage D.4, deelrapport particuliere dienstverlening, uitgebreid toegevoegd (blz. 341-350).

De regering wijst het weer aftrekbaar maken van onderhoudskosten af (7). De controleproblemen zouden veel groter worden dan thans. Een veel hogere (bruto) huurwaarde dan nu zou bij het inkomen moeten worden geteld, hetgeen voor bezitters van nieuwbouwwoningen een veel hogere belastingdruk zou betekenen. Voorts wijst zij de vrijstelling van max. f. 3.000 voor neveninkomsten af, evenals de genoemde zwaardere fiscale informatieplicht. Ook wordt een speciale nieuwe controledienst afgewezen als een te intensieve bemoeienis met het dagelijks leven der burgers. Er worden echter op diverse inspecties wel proeven met selectieve controle genomen (blz. 43). Dit wijst op plannen voor strengere controle van klusjeswerk.

Fraude met besloten vennootschappen of andere rechtspersonen ten slotte is het laatste meer economisch beschreven rapportgedeelte (blz. 42-42). In Bijlage C, Rapport van de werkgroep rechtspersonen (blz. 172-187), wordt zeer gedetailleerd ingegaan op kenmerken en werkwijze van malafide bv's. De ISMO beveelt niet aan nog meer algemene wetgeving in te voeren, naast de al bestaande anti-misbruikwetgeving (in het bijzonder de Wet ketenaansprakelijkheid), maar wil via een veel verdergaande informatie-uitwisseling tussen fiscus, sociale-verzekeringsorganen en Ministerie van Justitie de fraudebestrijding intensiveren. Voorts verwijst ik naar het instructieve en kritische artikel van Nobel hierover (8). De regering volgt hier de door ISMO gedane aanbevelingen wel (9).

#### *Kwantitatief gedeelte*

De ISMO wil het misbruik ook in macro-economisch perspectief plaatsen. De omvang van de fraude dient te worden benaderd. Kringloopbegrippen van het CBS ten behoeve van de opstelling van de nationale rekeningen worden gebruikt. Het „zwarte circuit” wordt globaal omschreven als de fase van een kringloopgedeelte waarin misbruik plaatsvindt, in beginsel in de vorm van verborgen transacties. „Zwart geld” heeft diverse betekenissen: a. het omzetbedrag van verzegelde transacties; b. het daarmee gevormde inkomen; c. het bedrag aan ontdoken belasting, premies enz.; d. onbekende bankbiljetten. Betekenis b wordt door ISMO gebruikt. Daartoe wordt een geheel eigen kringloop-schema gepresenteerd, waarvoor ik naar het rapport (blz. 19) en deelrapport bijlage 3 (blz. 259 e.v.) moet verwijzen. De term „circuit” in „zwart circuit” is gedeeltelijk onjuist omdat er veel lekken en bijvullingen zijn; het is geen gesloten circuit. Vermoedelijk komen langere ketens van zwarte transacties slechts sporadisch voor; deze hebben dan ook nog hoofdzakelijk betrekking op in- en verkoop van goederen en de dienstensector.

De omvang van het misbruik kan in eerste aanleg slechts redelijk worden benaderd door de bestaande meetmethoden gezamenlijk aan te wenden, een collagemethode dus. Belangrijk zijn hierbij de methode van de z.g. belastingonderzoeken (statistisch onderzoek naar boekenonderzoeken en corrigerende aanslagen inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting of BTW) en de z.g. discrepantiemethode (verschillen tussen nationale rekeningen en fiscale gegevens). De totale omvang van het zwarte circuit is door ISMO geschat op circa f. 16 tot 21 mrd. over 1982-1983, als een soort grootste gemene deler voor zowel fiscaliteit, sociale-verzekeringpremies en subsidies. De hierbij door de (centrale) overheid gederfde gelden zouden circa f. 11 à 15 mrd. hebben bedragen. Nader onderzoek, o.a. in de vorm van steekproeven inzake bepaalde inkomensbestanddelen, b.v. rente, wordt aanbevolen.

De regering (10) meent dat de overheid bij de opbouw van de verzorgingsstaat „haar hand overspeeld heeft” en beveelt een „substantiële” verlaging van de collectieve druk aan. Bij het onderzoek dient in eerste instantie te worden gedacht aan vergroting van inzicht op deelterreinen, naast, overigens, verbetering van macro-economische onderzoeksmethoden.

#### **Het deelrapport over het zwarte circuit**

##### *Begrippen*

In de merendeels economische literatuur over het zwarte circuit is een soms verwarrende hoeveelheid van soms vage begrippen aanwezig. ISMO kiest een studieobject dat zo nauw mogelijk aansluit bij fraude bij belastingen enz. ISMO richt zich op het geheel van die economische transacties waarbij *minstens één der partijen in strijd* handelt met de belastingwet of sociale premieheffing, alsmede het ten onrechte claimen van subsidies of uitkeringen krachtens sociale verzekeringen. Al deze transacties worden aangeduid als zwarte transacties.

Zwart geld wordt (zie hierboven) in meer dan één betekenis gebruikt. Soms is het het ontdoken belastingbedrag (belasting-schuld), soms de heffingsgrondslag (het verzegelde belastbaar inkomen), en ook het aan de ogen van de fiscus onttrokken vermogensbestanddeel (een bij de fiscus onbekend banksaldo b.v.). ISMO kiest een verzamelterm, nl. al het financiële gebeuren dat met misbruik van belastingen, sociale verzekeringen en subsidies te maken heeft. Dit begrip valt samen met het begrip zwart circuit. De economische kringloop (het circuit) wordt zoals gebruikelijk in de fasen onderscheiden van de inkomensvorming (bij de productie), inkomensverdeling, consumptieve uitgaven, vermogensvorming (besparingen), en de investeringen. Tot het zwarte circuit behoren alle zwarte transacties in de hierboven aangeduide zin. De rest is het witte circuit.

##### *Beschrijving*

Niet in de boekhouding opnemen van

omzet of primair inkomen is een vergroting van het zwarte circuit. Daarbij kunnen ook de inkoop horen. Fraude met inkomsten-, vennootschaps- en omzetbelasting is het gevolg. Vaststelling van internationale verrekenprijzen („intercompany”-transacties) in strijd met het „arm's length”-beginsel kan tot winstverschuiving naar een buitenlands concerndeelnemer (betalen zonder werkelijke tegenprestatie b.v.). Fraude is ook mogelijk door niet bestaande onkosten, of andere aftrekposten, b.v. met valse facturen op te voeren, of door privé-uitgaven als zakelijke onkosten te presenteren, of door aan personeel voordelen in natura toe te kennen. In de privésfeer ligt het niet aangeven van bankrente, obligatierente, nevenverdiensten e.d., kortom van alle inkomensbestanddelen die door het CBS tot het primair inkomen worden gerekend. Bij bestedingen kan een consument tot het zwarte circuit bijdragen door de verkoopprijs voor te zijn tijd door de verkoper niet aan te geven omzet te voldoen. In de vermogenssfeer is „zwart” vermogen voor de fiscus e.d. verborgen vermogen, waaruit dan ook de inkomsten zwart zullen zijn. Tussen witte en zwarte kringloopgedeelten zijn vele, al dan niet door het CBS geregistreerde, verbindingen (betalingen en leveringen).

Annex 1 bij het onderhavige deelrapport bevat een instructief schema dat de overlappingen van geregistreerde (officiële) en ongeregistreerde economie, en witte en zwarte circuitgedeelten, helder weergeeft (blz. 323). In samenhang hiermee zie men de factoren van voornoemd schema zoals weergegeven in tabel 1 (blz. 268-269), en een schema dat verstrengelingen tussen witte en zwarte circuits (kringloopgedeelten) weergeeft (blz. 270-272). Een belangrijke constatering is dat de hierna te noemen methoden om de omvang van fraude (misbruik) te meten van verschillende grootheden uitgaan. Sommige noemen alleen cijfers over zwarte productie (omzet), andere letten ook op verdeling van primair inkomen e.d.

Door de eigen informatieactiviteiten van het CBS (enquêtes, directe waarnemingen, schattingen) omvatten CBS-cijfers ook een zeker deel van het zwarte circuit. Analooq hieraan is een bepaald gedeelte van de niet geregistreerde economie wit (doe-het-zelf-activiteiten, burenhulp, sommige vriendendiensten). Ook het onderscheid tussen monetair en niet-monetair (in natura) vallen niet altijd samen met dat tussen wit en zwart, en omgekeerd (men zie blz. 272-276).

Bezorgdheid wordt geuit over de toename van het doe-het-zelf-werk uit kosten- en belastingbesparingsoogpunt. Naar mijn inzicht van tweeën één: of men schroeft staatstaken en belastingdruk terug, of men

7) Idem, blz. 34-38.

8) Dr. N. Nobel, Big Brother ISMO en de risico-BV's, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, juli-augustus 1985 (ISMO-themanummer), blz. 193-196.

9) Zie noot 3, blz. 39-40.

10) Idem, blz. 3 en 4; blz. 8.

accepteert dit als één der natuurlijke grenzen van belastingheffing.

Sommige (de meeste) delen van de illegale economie (criminele opbrengsten) zijn tevens relevant voor de meting van het zwarte circuit. Hierbij horen ook vermindering van bedrijfswinst door diefstal, verduistering in dienstbetrekking e.d. Inzake het vorenstaande zijn er soms belangrijke verschillen tussen fiscale en CBS-gegevens (blz. 276-278). Ik verwijs voorts naar het themanummer van *ESB* van 26 december 1984 over illegale economie. Rond 1983 wordt de instroom vanuit de criminele sector in het zwarte circuit geschat op 1½ à 2½% van het nationale inkomen, waarvan circa drie kwart (!) voor rekening komt van de drugshandel.

#### *Sociaal-economische context: heffingsweerstand*

Besproken wordt de meer economische literatuur, die uitgaat van de rationeel handelende burger die kosten (pakkans e.d.) afweegt tegen baten (fraude-opbrengst), en de meer sociologische/sociaalpsychologische literatuur, waarin ook andere factoren voor heffingsweerstand werden onderzocht. Het is niet doenlijk dit hier weer te geven; ik verwijs naar de blz. 278-279 van het deelrapport. Hetzelfde geldt voor de interessante beschrijving van verschillen tussen sectoren en branches ten aanzien van heffingsweerstand (blz. 280-287).

#### *Ramingsmethoden*

Men kan directe en indirecte methoden onderscheiden. Directe zijn feitelijke, meer subjectieve, waarnemingen van ambtenaren of anderen (de „impressionistische” methode) en enquêtes of opsporingsacties (van fiscus of CBS). Indirect zijn er meer: ten eerste de z.g. discrepantiemethode, de vergelijking tussen Nationale Rekeningen (CBS) en fiscale gegevens; voorts methoden die de arbeidsmarkt analyseren (verschillen tussen officiële en feitelijke participatie aan het arbeidsproces) en methoden die monetair van aard zijn. Daarvan onderscheidt ISMO er drie:

- onderzoek naar samenstelling bankbiljettenvoorraad;
- onderzoek van verhouding girale en chartale geldhoeveelheid;
- de transactiemethode, die let op de verhouding tussen nationaal inkomen en omvang van het betalingsverkeer.

Ten slotte is er een methode die relaties legt tussen de omvang van misbruik en factoren als belastingdruk, mate van overheidsingrijpen in het economisch proces en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

De journalist Sleurink, indertijd door het Ministerie van Financiën in de arm genomen om het ISMO-interimrapport publiciteit te geven, deed enkele „wild guesses” over de fraude-omvang in Nederland (11). Die zou omstreeks 1981 ongeveer f. 15 mrd. aan gederfde belastingen en premies zijn geweest. Het onderhavige (definitieve) ISMO-rapport bekritiseert een en ander nogal hevig („discutabel”, „weinig zorg-

vuldig”). Dat doet op het eerste gezicht wat vreemd aan, maar onderaan blz. 291 onthult het Ministerie – bij monde van de ISMO – de ware beweegreden: „De ramming van Sleurink dient echter niet zozeer op zijn technische merites te worden beoordeeld, maar moet meer, zoals Frey en Pommerehne (twee Zwitserse onderzoekers) dat formuleren, gezien worden als een poging om het publiek, maar ook de politici ervan te doordringen, dat het fenomeen bestaat en niet langer kan worden genegeerd”. Hier wordt dus de doelstelling overheidspropaganda op naar mijn mening wat bedenkelijke wijze vermengd met de toch enigszins haaks daarop staande doelstelling van in beginsel onafhankelijke journalistiek en wetenschapsbeoefening.

Het grootste deel van het onderhavige deelrapport is gewijd aan een technisch diepgaande en naar mijn mening zeer deskundige analyse van werking en resultaat van de voormelde onderzoeksmethoden. Dit laat zich zonder daaraan grote afbreuk te doen niet in een paar bladzijden samenvatten, reden waarom ik ernaar verwijs (blz. 290-320), alsmede naar in het bijzonder de pre-adviezen 1984 van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

#### *Illegaal gedrag van ambtenaren*

Bestudering van frauduleus gedrag van burgers en bedrijven inzake belastingen enz. dient naar mijn mening als tegenhanger ook de wetmatigheden van illegaliteit van overheidswege (corruptie bij ambtenaren) te omvatten. Men komt veelal dezelfde factoren tegen die frauduleus gedrag kunnen induceren. Er is wel reeds politologische literatuur over corruptie van politici en/of ambtsdragers, maar specifiek onderzoek naar economische prikkels voor ambtenaren om de staat financieel te bedriegen is er niet of nauwelijks, althans niet in het Nederlandse taalgebied. In de Amerikaanse literatuur trof ik een onderzoek als bedoeld wel aan, dat in beginsel mede belastingambtenaren in de beschouwing betreft (12). De auteurs noemen in hun inleiding de bekende en gangbare prikkels voor belastingfraude enz. en vragen zich vervolgens af: „Do regulators and tax collectors also face incentives to engage in illegal activities? If so, what influences the strength of these incentives? Is political corruption likely to be caused by the same factors that encourage corruption in the private sector?” Zij gieten hun onderzoek in een model van een z.g. „property rights perspective”: ambtenaren beschikken voortdurend over eigendoms- en andere beheersrechten (vergunningen uitdelen of afwijzen; wijzigingen daarin, of het afnemen van eigendom b.v. door belastingheffing).

Een belangrijke bevinding uit hun onderzoek is een positieve relatie tussen een grote mate van „discretionary control”, wat ik vertaal met beleidsvrijheid, en geneigdheid om via samenspanning met derden, merendeels ondernemers, gelden of goederen aan de overheid te onttrekken. Het duidelijkste manifesteert dit zich bij samenspanning tussn corrupte ambtena-

ren en corrupte drugshandelaren e.d. en bouwbedrijven enz. die overheidsopdrachten willen verkrijgen. Merendeels vindt „uitlokking” plaats door bedoelde vormen van bedrijvigheid.

De auteurs gebruiken elementen van de theorie over monopolistische marktstructuren (die dus geen markten in eigenlijke zin meer zijn) om uit te leggen dat er „koop” plaatsvindt door corrupte bedrijven, of onderwereld, van eigendomsrechten van corrupte ambtenaren die monopolist zijn in hun feitelijke situatie van gezagsuitoefening. Zij verkopen de mogelijkheid tot illegale productie of handel tegen steekpenningen of omkoopgeld. Die markt kent geen vrije toegang en informatie voor de niet-geselecteerde ondernemers. Een recent voorbeeld is het Pentagon: de eigen opsporingsdienst van het Amerikaanse Ministerie van Defensie haalde 17.000 fraudegevallen boven water in circa 2½ jaar (niet alleen General Dynamics). De auteurs gaan zover dat ze stellen dat zwarte markten deels corrupte ambtenaren nodig hebben om te kunnen bestaan, een gegeven dat ISMO buiten beschouwing laat.

Zij hanteren als afwegingsmaatstaven voor een ambtenaar die voornemens is illegaal te handelen, dezelfde factoren als ISMO voor de belastingfraudeur e.d. gebruikt: verwacht rendement, pakkans en hoogte van (straf)sancties. Het eerste, de „pay-off”, kan zeer verleidelijk zijn voor een ambtenaar in relatief lage rang met dito salaris. De pakkans, voorts, wordt klein geacht. Burgers en persmedia hebben weinig mogelijkheden om achter de feiten te komen, uitzonderingen daargelaten („lekkende” ambtenaren); collega’s-ambtenaren of ook directe chefs zijn geneigd corruptie in eigen gelederen te verdoezelen, iets wat voor elke bureaucratische organisatie geldt; en, ten slotte, speciale controleorganen zoals rekenkamers en parlement geven weinig prioriteit aan corruptiebestrijding. Wat de strafsancties betreft, menen de auteurs slechts milde bestraffing van berechte gevallen te kunnen vaststellen.

De auteurs concluderen in hoofdzaak als volgt. Toename van overheidsbemoeienis leidt onvermijdelijk tot meer macht door middel van grotere beleidsvrijheid (manoeuvrerruimte) voor ambtenaren die iets te vergeven hebben. Zij bevelen wetgeving aan die minder ruimte laat voor het zelf invullen van wettelijke criteria. De kans daarop achten ze niet groot. Ten tweede voorzien zij „reduced monitoring” van overheids corruptie; juist door het steeds omvangrijker en ingewikkelder worden van de wetgeving, incl. belastingwetgeving, wordt toezicht op de uitvoering moei-

11) H. Sleurink, *Hoe fraude de samenleving bedreigt: het ISMO-rapport*, Gouda Quint BV, Arnhem, 1982.

12) B.L. Benson en J. Baden, The political economy of governmental corruption: the logic of underground government, *Journal of Legal Studies*, juni 1985, blz. 391-410.

lijker. Hetzelfde geldt voor de (geringer wordende) kans op ontdekking. Een meer economisch-theoretische conclusie is dat volgens hen monopoliesituaties bij corruptie zullen afnemen door de toename en spreiding van overheidsbevoegdheden tot allocatie van rechten. Sterker nog, en deels in tegenspraak met het voorafgaande: als er meer toezicht, controle, en repressie zou zijn, zou desondanks corruptie waarschijnlijk niet afnemen, ja zelfs institutioneel worden of zijn, gelet op de ervaringen in sommige ontwikkelingslanden met militaire dictaturen en in het Oostblok.

De auteurs spreken nergens expliciet over corruptie door belastingambtenaren of die van de sociale-verzekeringsorganen. Toch kunnen hun gedachten en bevindingen ook stof tot overdenking geven op ISMO-gebied, b.v. voor een vervolgstudie. Ook Nederlandse belastingambtenaren bezwijken wel eens voor de verleiding, ik wijs op persberichten (o.a. *NRC Handelsblad*, 7-8-1985) over een Rotterdamse omzetbelastingambtenaar die ervan wordt verdacht – kennelijk niet handig genoeg – via de computer valselijk restitutie van

BTW te hebben doen toekomen aan derden in samenspanning met hen. Ook zijn enkele jaren geleden enkele ambtenaren van de douane en accijnzen gearresteerd die voor zich zelf in of ook uit te voeren goederen verkochten, hetgeen nog tot strafrechtelijke en fiscale jurisprudentie heeft geleid.

### **Slotopmerkingen**

Het (definitieve) ISMO-rapport (en bijlagen vooral) is een belangrijk werkstuk. Het vorenstaande kon daarvan slechts een enkel (meer fiscaal-economisch) aspect belichten. Het rapport zal zeker – dit begint reeds – een aanzet geven tot inspanningen voor een eenvoudiger fiscale wetgeving, maar ook – ten dele wellicht contraproductief – tot meer controle en repressie. Opnieuw een spiraal van anti-ontgaanswetgeving, heffingsweerstand, belastingvlucht e.d.?

**M.A. Wisselink**