
De politieke tragiek van het fiscale bedrog

DR. H. J. VAN DE BRAAK* — DRS. F. VAN EMPEL**

Fraude en oneigenlijk gebruik van belastingwetten, sociale-verzekeringsregelingen en subsidiebepalingen lijken hand over hand toe te nemen. En tot nu toe is de politiek er niet in geslaagd een doeltreffend antwoord op deze verschijnselen te formuleren. Betekent dit dat, uitgerekend in een periode van bezuinigen, machteloos moet worden toegezien hoe Nederland afglijdt naar Italiaanse toestanden? In dit artikel schetsen de auteurs enige achtergronden van de vergroving in de verhoudingen tussen burgers en fiscus. Zij bespreken de voorstellen die in de Fraudenota en de Contourennota zijn gedaan om aan de toenemende belastingontduiking en -ontwijking het hoofd te bieden. Zij zijn er echter niet gerust op dat de voorgestelde maatregelen toereikend zijn om het fiscale bedrog uit te bannen. De politici zullen echter niet om de realiteit heen kunnen. Ondanks de huiver voor steeds meer en zwaardere controle gepaard met strenge sancties zullen zij volgens de auteurs gedwongen worden die weg op te gaan.

Het besturen van een natie is als het bakken van visjes.
(Lao Tse)

De zekerste manier om bedrogen te worden, is zich slimmer te houden dan anderen.
(Koeng Foe Tse)

Inleiding

Een allesomvattend plan ter bestrijding van de belastingfraude en het misbruik van sociale-zekerheidsregels is een ondoenlijke zaak, antwoordden minister Ruding van Financiën, minister Korthals-Altes van Justitie en staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken nog niet zo lang geleden op Kamervragen naar aanleiding van het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO). Het fraudeverschijnsel is te ingewikkeld en is vanuit Den Haag niet effectief te bestrijden, zo ongeveer werd er geredeneerd. En inderdaad, het beeld van de politieke dirigent die met een simpele handbeweging het maatschappelijke hoempa-orkest zijn wil oplegt, lijkt niet erg toepasselijk. Er is eerder sprake van politieke onmacht en het orkest speelt hoe langer hoe valser.

Bij de komende parlementaire behandeling van de nog door

oud-minister Van der Stee op de valreep uitgebrachte Contourennota en Fraudenota zullen de Kamerleden hun doortastendheid weer willen bewijzen door aan te dringen op maatregelen, maar op de Ministeries van Financiën, Justitie en Sociale Zaken weet men beter. Fraude en oneigenlijk gebruik van belastingwetten, sociale-zekerheidsbepalingen en subsidieregelingen laten zich niet zo gewillig uitbannen, zeker niet in een tijd waarin de koopkracht daalt en burgers zich in allerlei bochten wringen om hun bestedingsniveau te handhaven.

In onderstaande beschouwing staat de fiscale fraude centraal, maar worden ook aanverwante vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik belicht. De gevoeligheid van de burger voor de heffing van belastingen en sociale premies, alsmede voor de bestemming van de daarmee verkregen algemene middelen, wordt afgetast en de rol van de politieke besluitvorming wordt blootgelegd. Dat alles mondt dan uit in de politieke tragiek van het fiscale bedrog. Het fiscale bedrog blijkt zo diep geworteld te zijn in

* Wetenschappelijk hoofdmedewerker voor economische sociologie en sociaal-economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

** Journalist bij het weekblad *Haagse Post*.

de houdingen en gedragingen van de economische subjecten en is zo wijdvertakt in de sociaal-economische structuren dat door politici aangedragen beleidsmiddelen als tariefsverlaging, verscherpte controle en sanctionering als niet anders kunnen worden bestempeld dan als lapmiddelen. Onderzoek naar fiscale houdingen en gedragingen van mensen demonstreert dat het effect van sancties bepaald niet moet worden overschat. Toch zullen politici aandringen op scherpere controle en zwaardere sancties. Het is tragisch dat, uitgerekend in een periode van drastische bezuinigingen op de algemene middelen, de politici machteloos toezien hoe Nederland afglijdt naar Italiaanse toestanden.

Burger contra fiscus

Ofschoon het niet zo makkelijk te meten valt, kan toch zonder al te veel risico de stelling geponereerd worden dat de Nederlandse burgers de jaren hoe langer hoe gevoeliger zijn geworden voor de heffingen die hun inkomens treffen, en de bestemming van die middelen door politici en vertegenwoordigers van belangengroepen. Zo was er onlangs nog veel tumult over de in 1983 uit te keren vakantietoeslag. Die zou volgens berekeningen van het Ministerie van Sociale Zaken bijna helemaal wegbelast worden. Achteraf bleek de berekening onjuist te zijn, maar de schrik zat er goed in bij de Nederlandse burger. Die zag nu ook al zijn vakantie ontregeld door snel stijgende sociale premies en knellende marginale belastingtarieven.

Steeds meer burgers schakelen als gevolg van deze ongerieven belastingconsulenten in om hun aangiftebiljetten zo in te vullen dat er geen cent te veel belasting wordt betaald. Het vak van belastingadviseur — dat nog steeds onbeschermd is, dat wil zeggen: iedereen die een belastinggids kan hanteren, kan zich consulent noemen — was dan ook een van de snelst groeiende beroepen van de laatste jaren en ook vandaag de dag wordt er nog regelmatig geadverteerd door de bekende bureaus om jonge fiscalisten te winnen voor het vak.

Dat de burgers en hun adviseurs overgevoelig geworden zijn voor de hoge tarieven bleek bij voorbeeld tijdens de op 23 april vorig jaar gehouden 28e jaarvergadering van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, een belangenorganisatie waarin zich zo'n vijfhonderd prominente consulenten hebben verenigd. Voor de eerste keer was er een heus pre-advies geschreven, door R. J. T. Smid, voormalig belastinginspecteur en sedert 1962 belastingadviseur, tevens bestuurslid van de Orde 1). Het handelde over de relatie tussen belastingadviseur (de advocaat van de belastingplichtige, zoals veel consulenten zich zelf graag zien) en de inspecteur. Smid leverde weinig malse kritiek op de wijze waarop inspecteurs der directe belastingen „dikwijls niet vlug en adequaat reageren, hetgeen zich onder meer uit in het aanhouden van de aanslagregeling gevolgd door het niet afdoen van bezwaarschriften". De rechtszekerheid voor de burgers wordt daarvoor aangetast, vindt de voormalige inspecteur. Zijn betoog was voor een groot deel algemeen van aard. Het begon met de constatering dat de jaren zeventig een verharding van de fiscus-burger hebben tweegebracht en rafelde maar liefst vijftientig factoren uiteen die ten grondslag kunnen liggen aan de toenemende weerstand van de burger tegen het betalen van belastingen. Een willekeurige greep: de veelheid van belastingen (door het rijk werden in 1982 meer dan dertig belastingen geheven en door de gemeenten meer dan twintig); de hoogte van de tarieven en de steile progressie; de toenemende agressiviteit van de fiscus; het gevoel van de burger, dat een aanslag door de fiscus wordt gezien als het startsein van een onderhandeling; onvoldoende voorlichting door de fiscus omtrent nieuwe wettelijke regelingen.

De burgers zijn de belastingen steeds meer als kosten gaan beschouwen, opperde Smid, en het gevolg daarvan is dat men streeft — prijsbewust als men is — naar het beste overheidsproduct tegen de laagste bijdrage. De collectiviteitsgedachte speelt daarbij volgens de pre-adviseur nagenoeg geen rol. De commercie heeft de nieuwe behoeften van de burger signaleerd en is de markt gaan overspoelen met belastingbesparende tips en allerlei ingenieuze constructies, die de gemeenschapscontributie kunnen verlagen. De fiscus ziet dit als een oorlogsverklaring van de belastingplichtigen en de *psychologische oorlogsvoering* wordt in al zijn facetten toegepast. Volgens Smid heeft de fiscus meer

machtsmiddelen dan de burger en hij vindt het beroep van belastingadviseur dan ook alles zins gerechtvaardigd.

Dat er een niet geringe spanning tussen fiscus en belastingadviseur bestaat, bleek tijdens de discussie naar aanleiding van het pre-advies. Zo stelde de hoofdinspecteur vennootschapsbelasting te Rotterdam, B. F. Bohré, dat de belastingbetaler en zijn adviseur zich zelf de door Smid geponeerde onzekerheid op de hals halen door naar ingewikkelde en gekunstelde wegen te zoeken waardoor belastingen op een legale manier niet betaald hoeven te worden. Er wordt gehandeld tegen de bedoeling van de wet, maar niet in strijd met de letter van de wet en het is volgens Bohré logisch dat er dan tegenwerping van de belastingambtenaar te verwachten is. „Ons misprijzend oordeel over de woningzoekende kraker hebben we gauw bij de hand", zegt Bohré. „de eigen-richtingzoeker in het fiscale veld is een handige jongen die aan de borreltafel en in de directiekantoren meestal op lufuitingen mag rekenen". En de Leidse hoogleraar in het belastingrecht Verburg betoogde dat de belastingadviseurs de feiten van het systeem nu genoeg hebben blootgelegd en het vrijwillige karakter van de inkomstenbelasting hebben aangetoond. Ze moeten zich nu maar eens gaan bekommeren om het verbeteren van de wet, ook al zagen ze daarbij misschien zelf de tak af waarop ze zitten.

Door de deelnemers aan het debat werd de nadruk gelegd op het oneigenlijke gebruik van belastingwetten, het handelen tegen de bedoeling van de wet, het verzinnen van allerlei constructies e.d. Volgens Verburg is het ontgaan van belasting een veel kwalijker zaak dan het ontduiken van belastingen (echte fraude) omdat constructies veel moeilijker zijn aan te pakken en zich snel verbreiden onder het volk, zodat binnen de kortste keren iedereen er gebruik van maakt.

De belastingdienst valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Het beleid ten aanzien van fraude en ontgaan van belastingen wordt daar ontwikkeld en de politici die aan het hoofd staan van het betreffende ministerie, hebben daar een grote invloed op. Zo presteerde oud-staatssecretaris (1978-1980) en ex-belastingadviseur Nootboom het om door reparatiewetgeving en het uitlokken van gerechtelijke uitspraken enige actie te ontketenen op het departement van Financiën, waar voor zijn komst weinig werd gedaan aan fraudebestrijding en constructiebestrijding. Er is dus nog hoop, zou je kunnen stellen.

Niet alleen de afstand tussen burger en fiscus is in de jaren zeventig verwijd, ook de kloof tussen burger en politicus. Het toegenomen aantal zwevende kiezers is daar een uiting van. In de politologische vakliteratuur rept men, ter verontschuldiging, van de zogenaamde „political overload", die betrekking heeft op de overbelasting van het politieke apparaat en op de overvraging van het beleid vanuit de samenleving 2). De heren politici en hun ambtenaren zijn druk in de weer, maar kunnen nu eenmaal niet alles tegelijk. zo luidt de gedachtengang. Er kunnen vraagtekens bij worden geplaatst al was het maar, omdat het overvragen van burgers opium voor politici is. Zo zal menig burger vaak het gevoel bekruipt dat er in Den Haag veel nutteloze arbeid wordt verricht en dat het Binnenhof meer lijkt op een „speelplaats" voor praatgrage lieden dan op een oord waar beleid wordt gemaakt. Ministers stellen onheilspellende maatregelen voor (ADM dicht, orkesten weg, openbaar vervoer duurder enz.) en Tweede-Kamerleden draaien die vervolgens weer terug. De eerste kloeke maatregel wordt breed uitgemeten in de dagbladen, het ondoorzichtige compromis wordt door niemand begrepen en wordt zelden opzichtig vermeld.

Ons type van politieke besluitvorming is ook van zodanige aard dat het kiezersbedrog als het ware is ingebakken in het systeem. Geen enkele politieke partij kan op eigen kracht een meerderheid verwerven en is daardoor veroordeeld tot compromispolitiek. Tekenend is bij voorbeeld dat het CDA haar belofte om niet mee te werken aan de verplichte eigen bijdrage voor re-

1) R. J. T. Smid, J. Hoogendoorn, B. F. Bohré, J. G. M. Rood en J. Verburg, *Belastingadviseur en inspecteur: Parallele en tegengestelde belangen tussen burger en fiscus*, Deventer, 1982.

2) Zie b.v. de bijdragen van J. A. A. van Doorn en M. P. C. M. van Schendelen aan het themanummer van *Beleid en Maatschappij* over de onbestuurbaarheid van Nederland, jg. 7, februari 1980, o.a. blz. 39 en 53.

cepten niet heeft kunnen inlossen. Zowel van de kant van de beleidsmakers (ministers en staatssecretarissen) als van de beleidsontkrachters (Tweede- en Eerste-Kamerleden en vertegenwoordigers van pressiegroepen) worden allerlei ondoorzichtige compromissen gemaakt, die het politieke spel voor de modale burger volledig ondoorzichtig maken. Een saillant voorbeeld hiervan is de besluitvorming rond het Oosterschelde-project tijdens en na het kabinet-Biesheuvel 3).

Meestal komen politici ook niet toe aan de grote vraagstukken, doordat ze zich beperken tot de incidenten van de dag: ze hollen van de ene brand naar de andere zonder zich te bekommeren om brandpreventie. De openhartige uitspraak die het PvdA-kamerlid Van Thijn in *Hollands Maandblad* deed in een debat over de politieke illusie van de democratische staat mag als tekenend worden gezien. Hij poneerde de stelling dat politici een even rusteloos bestaan hebben als konijnen op een militair oefenterrein 4).

Evenmin kan onvermeld blijven het maatschappelijke mechanisme dat kan worden aangeduid als het „*cosi fan tutte*”-effect („ze doen het toch allemaal”). Er is een klimaat ontstaan waarin steeds meer goedwillende Nederlanders zich zelf een dief van hun eigen portemonnee gaan vinden als ze niet meedoen in de algemene euforie van belastingontduiking en oneigenlijk gebruik van overheidsregels. De koopkracht loopt terug en de gemiddelde burger is niet blind en niet doof. Hij ziet hoe de buurman zich verrijkt en hoort de verhalen in de kroeg. De burgers hebben in de jaren zestig en zeventig geleerd dat zij zich weerbaar op moet stellen en niet zo maar alles moet pikken. Dus stellen ze zich met de nodige verbetering te weer als ze hun aangiftebiljet invullen. Naast burgerlijke ongehoorzaamheid als wapen tegen overheidsbeslissingen (net als de mondigheid van de burger nu ook tot legitiem gedragsalternatief geproclameerd door sommige politici), maakt ook het fiscale bedrog opgang als redmiddel tegen parlementaire meerderheidsbesluiten die de burger op zijn dak vallen. (Overigens wordt de term burgerlijke ongehoorzaamheid te pas en te onpas gebruikt. In veel gevallen gaat het om particuliere belangenbehartiging, de voortzetting van de politiek met illegale middelen 5)).

Naast de verharding en vergroving van de verhouding tussen de fiscus en de burgers, speelt nog een tweede aspect een rol bij de gevoeligheid van de burger voor de heffing en de bestemming van algemene middelen. Dat is de *toegenomen omvang van de geldstromen*. De geldstroom van individuele particuliere huishoudingen naar de gemeenschap — met name premies en belastingen — is aangegroeid tot tweederde van het nationale inkomen. Terwijl politici steeds luider roepen dat de belasting- en premiedruk omlaag moet (hoewel dit tot op heden nog niet tot zichtbare resultaten heeft geleid), merkt de burger aan den lijve dat die nog stijgt. Mensen die tussen de f. 25.000 en f. 80.000 per jaar verdienen — en dat is de overgrote meerderheid van inkomstrekken — merken dat ze van iedere extra verdiende gulden (door overwerk, bijverdienste of anderszins) tussen de vijftig en zestig cent moeten afdragen aan de fiscus en de sociale-zekerheidsorganen. Geen wonder dat de roep om zwart werken bij de werknemers toeneemt en het fiscale bedrog in velerlei vormen opduikt. Of men nu van oneigenlijk gebruik spreekt, van misbruik of van fraude, het resultaat is in alle gevallen hetzelfde: een geringere afdracht dan de wet verlangt (c.q. bedoelt) 6).

Ook de omgekeerde geldstroom van de overheidshuishouding naar de particuliere huishouding is in het verleden danig aangewassen. Te denken valt aan de sociale uitkeringen die in deze barre tijden snel in omvang groeien en aan de individuele subsidievormen (zoals huursubsidie en studiefinanciering). Hoewel ook hierover weinig harde cijfers bestaan, kan worden gesteld dat royale steunverlening wellicht verleidt tot misbruik, verspilling en wanbeheer. Dát er geen harde cijfers bestaan valt de politici aan te wijzen. Waarom hebben zij slechts schamele gegevens over waar de subsidies naar toe gaan en of ze ook goed terecht komen 7)?

Door bestuurlijke verzelfstandiging en concernvorming bestaat er een gebrekkig zicht en een slappe greep op de gemeenschapsgelden die er in (non-)profitorganisaties omgaan. Zo hebben vele welzijnsinstellingen de stichting als rechtsvorm en deze verplicht wettelijk niet — in tegenstelling tot de vennootschappen — tot het opmaken en publiceren van de jaarrekening. Vrij-

heid van financieel beheer over algemene middelen gaat zo niet gepaard met een behoorlijke verantwoordingsplicht. En wat de concernvorming betreft, veel staatsbedrijven en bedrijven waarin de staat financieel deelneemt, hebben een ingewikkelde juridische structuur die een goed zicht en een sterke greep op de financiële belangen van de gemeenschap verhinderen 8).

Een derde aspect van de gevoeligheid van de burger voor de heffing en bestemming van de algemene middelen betreft de *roofofbouw* die op het instrument belastingheffing wordt gepleegd. Van lieverlee is de budgettaire functie van het belastinginstrument — het vrijmaken van bestedingsruimte voor de overheid — overwoekerd, om niet te zeggen misbruikt door andere, niet-fiscale functies.

In die trant heeft ook de Amsterdamse hoogleraar in het belastingrecht Van Overbeeke in zijn openbare rede van 29 oktober 1982 de vraag gesteld of het niet gerechtvaardigd is om de feitelijke betekenis van nevendoeleinden te relativeren 9). Als instrument voor conjunctuurbeleid en economische groei kan belastingheffing slechts betrekkelijke waarde hebben, te meer wanneer allerlei inkomens en transacties aan belasting- en/of premieheffing worden onttrokken. Weliswaar is de berekening van de omvang en de groeisnelheid van de heimelijke volkshuishouding met ingewikkeldheden en onzekerheden omgeven, het geeft toch te denken dat uit een onderzoek van de Amsterdamse hoogleraar Cramer naar het houderschap van bankbiljetten bleek dat zo'n 78 procent van de uitgegeven briefjes van duizend gulden onvindbaar bleek. „Een van de mogelijke verklaringen van dit verschijnsel”, zo stelde de onderzoeker, „is dat contanten in het algemeen en biljetten van f. 1.000 in het bijzonder bij voorkeur in grote bedragen worden aangehouden door personen die dat bezit op twijfelachtige wijze hebben verworven en er niet graag voor uitkomen” 10).

Ook als instrument voor inkomenshervreiding bleek de belastingheffing ongeschikt te zijn. De tarieven stegen, maar werden door de burgers afgewenteld via looneisen bij hun werkgevers. Een constatering die met name door de Tilburgse hoogleraar in de openbare financiën Stevers meermalen is gemaakt 11).

En wat de beïnvloeding van als riskant voor de gezondheid van de burger ervaren bestedingen (zoals de consumptie van gedestilleerd en tabak) betreft zijn de conclusies niet gunstig. De consumptie van als schadelijk ervaren zaken als tabak en alcohol is niet opvallend afgenomen. De belastingheffing op deze zaken is dan ook vooral bedoeld om meer opbrengsten te vergaren voor de overheid. In feite worden menselijke zwakheden schamteloos uitgebuit 12). Typierend voor de gepopulariseerde opvatting dat men zowat alles kan doen met belastingheffing is het „pleidooi” van Gerrit Komrij voor de introductie van rotooielasting, of wel „tinnef-taks”: „*de Boezemvriend* financiert de filmcultuur, André Hazes het belcanto. Laat hem gerust nog wat zweten” 13).

3) L. van der Geest, Krachten en omstandigheden, *ESB*, 19 januari 1983, blz. 45.

4) Ed. van Thijn, De macht van de staat, *Hollands Maandblad*, jg. 24, november 1982, blz. 9.

5) Freek Bruinsma, Ongehoorzaam binnen en buiten de rechtsorde, *Nederlands Juristenblad*, 22 januari 1983, blz. 126.

6) Een verhelderende begripsverkenning in het veld van het oneigenlijk gebruik en misbruik van collectieve heffingen en voorzieningen (uitkeringen, verstrekkingen en subsidies) is van de hand van J. M. Verheul, Oneigenlijk gebruik en misbruik, *Nederlands Juristenblad*, 8 mei 1982, blz. 569-576.

7) Zie b.v. *Haagse Post*, 5 februari 1983.

8) Th. S. IJsselmuiden, Behoorlijke rekening en verantwoording, in: *Naar behoren. Doorwerking van maatschappelijke behoorlijkheid in het recht en verschuivingen in opvattingen omtrent juridisch behoren*, Jubileumbundel van het Juridisch Gezelschap Amsterdam, Zwolle, 1982, blz. 155-171.

9) M. P. van Overbeeke, *Het begin der belastingbeginselen*, Deventer, 1982, blz. 13.

10) J. S. Cramer, *Contanten: wit, zwart, onzichtbaar*, Amsterdam, 1982, blz. 2.

11) Th. Stevers, *Na Prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden, 1979.

12) Vgl. D. J. Wolfson, De economie van de overbelasting, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 9 december 1982, blz. 1373.

13) *NRC Handelsblad*, 5 januari 1983.

De omvang en de verbreiding van belasting- en uitkeringsfraude is nog in nevelen gehuld. De ISMO stuitte bij een eerste afbakening van het fenomeen op maar liefst 400 verschillende soorten misbruik, voorkomende bij ongeveer 60 wetten en regelingen 14). Bij de schatting van de omvang en de verbreiding van de fraude kan slechts worden uitgegaan van ervaringsgegevens. Zo schat de voorzitter van de Stuurgroep, oud-directeur-generaal van Financiën Van Bijsterveld, dat er in 1981 voor een bedrag van f. 15 mrd. aan belasting en sociale premies is ontdoken 15). En dat betekent dat een bedrag van zeker f. 25 mrd. in het zwarte circuit is terechtgekomen. Daarvan, zo schat Van Bijsterveld, is zo'n tachtig procent binnen een jaar weer wit, doordat er op een of andere manier weer belasting en premies over worden betaald. Twintig procent per jaar verdwijnt in bankkluisen of wordt geïnvesteerd in tweede woningen in het buitenland. Nog een ervaringsfeit: twee van de drie onderzochte Nederlanders die kunnen frauderen, zullen dat ook doen. Dat geldt volgens de ISMO-voorzitter niet alleen voor ondernemers, maar ook voor uitkeringstrekkers en mensen die subsidies in de wacht weten te slepen. Sociale rechercheur Bloem van de sociale dienst te Apeldoorn bevestigt het ervaringsgegeven voor de gevallen waarmee hij te maken heeft 16).

Het fenomeen belastingontduiking en belastingontgaan is ondertussen ook door de politici onderkend. Er liggen twee nota's klaar voor bespreking in het parlement: de nota *Fraudebestrijding bij de directe belastingen en de omzetbelasting* (Fraudenota) en de *Nota herstructurering tarief inkomstenbelasting* (kortweg ook Contourennota genoemd). Aan de hand van deze nota's zullen de politici het euvel te lijf gaan. Wat hebben de nota's ons te bieden?

De Fraudenota somt een rits van mogelijke oorzaken op: de hoogte van de tarieven en de progressie; de sancties en straffen zijn te licht; de pakkans, zijnde de kans die een belastingplichtige loopt dat gepleegde fraude wordt ontdekt, is gering; men wordt vanuit concurrentie-overwegingen gedwongen te frauderen; er bestaat ongenoegen over de besteding van belastingmiddelen; een te kort schietend bestrijdingsbeleid werkt demotiverend; het optreden van fiscale ambtenaren is onjuist (te ambtelijk); de ingewikkeldheid van de wetgeving; de burgerlijke moraal verandert, ook ten opzichte van de belastingheffing. Mogelijke oplossingen 17): een afvlakking van de tarieflijn (het instrument waar bijna de hele Contourennota om draait), meer controle en een grotere pakkans.

Er zijn onthullende passages in de Fraudenota te lezen. De controledichtheid is teruggelopen, meldt de nota 18), en de toegepaste controle mogelijkheden hebben aan doeltreffendheid verloren doordat de belastingplichtigen bekend zijn met de aanpak en de methodieken van de belastingdienst. Concrete cijfers over de controledichtheid worden op grond van beleidsoverwegingen niet genoemd. De ontwikkeling wordt door de ondertekenaar van de nota, Van der Stee, „verontrustend” geacht.

Voor een ruwe schatting van de controledichtheid kunnen we bij voorbeeld te rade gaan bij een onlangs uitgekomen boek van twee rijksaccountants 19). Daarin wordt gesteld dat in 1975 slechts 8,1% van het totale ondernemersbestand is gecontroleerd en dat het sindsdien zeker niet beter is geworden. Dit betekent dus dat ondernemers slechts eens in de twaalf à vijftien jaar uitvoerig worden gecontroleerd. De controles van de looninspectie en van de bedrijfsvereniging vinden vaker plaats, maar hebben niet zo veel om het lijf. Voorgestelde oplossing: uitbreiding van het controle-apparaat om elke ondernemer minstens een maal in de vijf jaar te kunnen controleren 20), alsmede het ontwikkelen van een selectiesysteem waardoor de meest in aanmerking komende aangiften kunnen worden gesignaleerd.

Hoe de discussie zal gaan verlopen lijkt voorspelbaar. Eigenlijk zou het aantal mensen bij de belastingdienst moeten toenemen, maar er is geen geld, dus schuiven we de grootscheepse aanpak van fraude en uitkeringsmisbruik op de lange baan. Er moeten meer strafrechtelijke sancties komen, wordt even verderop gesteld 21), maar Justitie lijkt voorslagnog niet van zins om het apparaat uit te breiden. Dus ook hier loopt de overdosis aan goede bedoelingen bij de politici voorlopig nog vast.

De Fraudenota zoekt het dus vooral in zwaardere sancties, zowel administratief als strafrechtelijk, en een grotere pakkans. Nog los van de financiële haalbaarheid van een groter controle-apparaat, kan worden betwijfeld of zaken als koppelbazenfraude, het misbruik van lege bv's en andere zware vormen van fraude, uit de wereld worden geholpen door zwaardere sancties 22).

In Nederland is weinig bekend over het effect van sancties, maar elders des te meer. Alan Lewis, die zowat alle onderzoeksinspanningen op dit punt heeft geïnventariseerd en geëvalueerd, zegt daar in niet mis te verstane bewoordingen het volgende over 23):

... tax policies aimed at reducing tax evasion by increasing fines or the likelihood of the detection of evaders ... are attempts to manipulate behaviour without discovering how and why that behaviour came about. Not only are they incomplete as explanations but treatment or tax policy directed only at curtailing symptoms may also be less effective (and may even have negative consequences) in the long run ... more rigorous tax enforcement procedures (without changes towards more favourable tax attitudes) may not necessarily increase compliance and may even have the opposite effect”.

Kortom, voor effectieve fraudebestrijding is inzicht in de psychologie en de gedragslogica van de belastingbetaler onontbeerlijk. En dat zelfde zal gelden voor de sociale fraudeur en de misbruiker van subsidie bepalingen.

Doorgaans hanteert men een *rationalistisch beeld*, waarbij sancties zoveel als kosten zijn die tegen de baten — het fraude-rendement — worden afgewogen. Als de kosten nu maar groter zijn dan de baten, kan volgens deze redenering de aspirant-fraudeur van zijn voornemen afgebracht worden. Deze calculatieve benadering van het fraudevraagstuk miskent dat houdingen en gedragingen zich in de loop der tijd als het ware hebben vastgezet en onderhevig zijn aan maatschappelijke druk. Als veel ondernemers in een bepaalde branche tot een lage verkoopprijs van goederen of diensten kunnen komen doordat ze hun personeel zwart uitbetalen of doordat ze koppelbazen in de arm nemen, dan worden andere ondernemers daar vaak ook toe gedwongen. Het overlevingsinstinct is bij de ondernemers vaak groter dan het morele instinct, of zoals Mackie Messer in de *Dreigroschenoper* zegt: „Zuerst das Fressen und dann die Moral”.

Tariefherziening is het toverwoord in de Contourennota. Het is jammer dat zo'n tariefherziening zoveel budgettaire consequenties heeft. Er worden twee operaties voorgesteld, waarvan de kosten respectievelijk f. 6,5 mrd. en f. 5,3 mrd. bedragen. De tariefsverlaging zou in de ogen van de oud-minister van Financiën Van der Stee gefinancierd kunnen worden door een herziening van de aftrekposten (opbrengst f. 1,25 mrd.), een verschuiving van de directe belastingen naar de indirecte belastingen (verhoging van het btw-tarief) en verhoging van provinciale en gemeentelijke belastingen. Met name de verschuiving naar de indirecte belastingen zal het leeuwedeel van de kosten moeten dekken en de minister acht zo'n operatie om verschillende redenen op haar plaats. Een belasting op bestedingen zal vermoedelijk als minder dwingend en remmend worden ervaren dan een belasting op het inkomen, zo wordt er geredeneerd 24), mede doordat de burger niet direct met de heffing wordt geconfronteerd. Er wordt dus een zekere mate van blindheid of belastingfictie bij de burger

14) ISMO-rapport, 's-Gravenhage, 1981, blz. 22.

15) Bron: *Haagse Post*, 15 januari 1983.

16) Zie Burgers tegen de schatkist. Deel 5, *Haagse Post*, 5 februari 1983.

17) *Fraudebestrijding bij de directe belastingen en de omzetbelasting* (Fraudenota), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1981-1982, 17 522, nr. 1, blz. 6.

18) Idem, blz. 18.

19) P. G. Dekker en R. N. J. Kamerling, *De fiscus contra het zwarte circuit*, Gouda, 1982.

20) Fraudenota, blz. 19.

21) Idem, blz. 30.

22) Misschien zou eens grondig kunnen worden onderzocht waarom ondernemers kiezen voor de rechtsvorm van de besloten vennootschap.

23) Alan Lewis, *The psychology of taxation*, Oxford, 1982, blz. 127.

24) *Nota herstructurering tarief inkomstenbelasting*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1982-1983, 17 611, nr. 1, blz. 41.

verondersteld. De hoofdreden waarom de voorgestelde aanpak politiek onhaalbaar zal zijn, is ergens achteraan weggemoffeld: „De geschetste tariefverlichtingen leiden tot een drukverlichting die oploopt met het inkomen. Hoewel zij daarmee op zich zelf gezien een denivellerende werking hebben, moet allereerst worden bedacht dat het ook de middeninkomens en de hogere inkomensgroepen zijn die van de versteiling van de tariefslijn in het verleden het meeste nadeel hebben ondervonden, zij het ook dat dit in het gevoerde inkomensbeleid gerechtvaardigd werd geacht” 25).

Om dezelfde reden waarom nivellering in het verleden zo'n populair politiek punt was, zal denivellering nu een impopulair politiek gegeven zijn. Er zijn nu eenmaal veel mensen met lage inkomens, die het eenvoudig niet zullen *pikken* dat vooral de hogere inkomens baat hebben bij het door Van der Stee geschetste beeld.

Zal er dan nooit een einde komen aan de inkomensnivellering? De afstandsreductietheorie leert in ieder geval dat hoe kleiner de afstand is, hoe groter het streven zal zijn hem te overbruggen. Als de inkomensverschillen tussen het netto minimumloon en het netto modale loon ingeschrompeld zijn tot amper f. 350 in de maand, dan zal dat voor de minima des te meer reden zijn om nog meer te pleiten voor gelijktrekking.

De bijstandsvrouwen hebben in hun actiemaand januari 1983 daartoe al een aanzet gegeven. Zij eisten er 400 gulden per maand bij, omdat ze anders niet kunnen rondkomen. Menig politicus heeft instemmend geknikt toen de bijstandsvrouwen hun beklag kwamen doen en dat verluchtigden met allerlei voorbeelden van armoede. Ingaan op zo'n eis zou hebben betekend dat de afstand tussen minimum en modaal voor deze groep in één klap gereduceerd zou zijn. Het modale inkomen van de werknemer, getrouwd, twee kinderen onder de zestien jaar zou lager komen te liggen dan het bijstandsinkomen van de bijstandsmoeder met haar twee kinderen van onder de zestien jaar. Th. A. Stevers noemt dit in een gesprek het „gelijkheidssyndroom” of „*nivelleringsyndroom*”. En dat zal bewerkstelligen dat een meerderheid van de kiesgerechtigde bevolking tegen de voornemens van Van der Stee zal zijn. En geheel in overeenstemming met zijn al jarenlang verkondigde politicologische model, zullen de Tweede-Kamerleden automatisch volgen 26).

Stevens' model zit eenvoudig in elkaar: de kiezer streeft naar eigenbelang, door Stevens opgevat als „vulgair eigenbelang”, in de zin van meer hebben en vooral ook handhaven van wat men heeft. De kiezer is ten aanzien van de overheidsfinanciën niet alleen hebberig, maar ook jaloers. Bovendien heeft hij een korte horizon en over het algemeen een zeer oppervlakkige kennis van het overheidsbeleid. Alleen over zaken die hem direct raken, is hij beter geïnformeerd, zonder nochtans van de achterliggende verbanden veel te begrijpen 27). Toch heeft de kiezer over vele zaken een mening. Hoe is dat te rijmen? Ook daar heeft Stevens een verklaring voor: dat kan doordat de kiezer zich laat leiden door de ideologie van een groep, meestal de sociaal-economische groep waartoe hij behoort. Met een ideologie kun je alles heel

snel beoordelen, schrijft Stevers in zijn boek, want een ideologie is een simpele levensbeschouwing waarin alles zijn plaats heeft. Hoe gaat het nu verder? Eenvoudig. De politicus streeft naar stemmen, want anders kan hij net zo goed een andere baan zoeken, en die stemmen haalt hij bij de kortzichtige, op eigenbelang gerichte kiezer. Een kleine groep van die kiezers wil de inkomensverschillen vergroten. Een grote gepassioneerde groep kiezers wil dat niet. Die roept onder aanvoering van mensen als Cees Schelling van de Voedingsbond FNV, en voorzitter Max van den Berg van de PvdA dat Shell en Esso te veel verdienen en dat de hoge inkomens dienen te worden aangepakt. Politieke groeperingen als de VVD en het CDA kunnen natuurlijk niet te veel afwijken van de mening van de gepassioneerde meerderheid der kiezers, wel in woord eventueel, maar toch zeker niet in daad. Dan zouden de beide partijen al gauw geminimaliseerd zijn. Dus leidt het hele politieke spel volgens Stevers regelrecht tot een verwerping van de Contourennota.

Blijft over als remedie tegen fraude en belastingontgaan: verbetering van de wetgeving en het geven van meer informatie, zodat iedere belastingbetaler beseft dat hij niet alleen voor zich zelf leeft, maar goed werk doet door zijn belastingbiljet juist in te vullen, en ten slotte meer controle en zwaardere sancties. Stevers gelooft sinds het eind van de jaren zestig heilig in het laatste middel. De andere zullen volgens hem falen: lagere tarieven worden onmogelijk gemaakt door het gelijkheidssyndroom van de meerderheid der kiezers, hoewel het volgens hem wel het juiste instrument zou zijn.

Ook Stevers hangt de analyse aan dat de belastingschroef compleet is dolgedraaid en dat dus het proces van steeds hogere tarieven en steeds meer belastingprogressie dus teruggedraaid zal moeten worden. Maar, valt daar tegenin te brengen, als in het verleden hogere tarieven hebben geleid tot meer fraude, omdat de baten steeds groter werden (bij een marginaal tarief van 60 procent is het voordeliger te frauderen dan bij een marginaal tarief van b.v. 40 procent) en de kosten in de vorm van zware sancties en een grote pakkans flink gingen overtreffen, dan wil dat nog niet zeggen dat het omgekeerde ook waar is. Zullen lagere tarieven leiden tot minder fraude? Vanuit de gedachtengang dat de mens slecht is en, eenmaal van de kwade vruchten geproefd hebbende, gewoon door zal gaan op deze weg, zal eerder het tegendeel geschieden.

De baten van fraude en constructies zullen dus ook in de toekomst hoog blijven, om tal van redenen hierboven vermeld, en dus is er maar één politieke weg overgebleven om het fiscale bedrog uit te bannen: meer controle en zwaardere sancties met het doel de kosten op te voeren en zo aanstaande fraudeurs te ontmoedigen.

Hoewel ook bij deze weg vraagtekens zijn te plaatsen — men leze Lewis — blijft de politiek niet anders over dan hem te bewandelen. Politici kunnen namelijk nooit openlijk een probleem laten liggen en zeggen dat ze geen oplossingen hebben. Dan wordt de ongelooftwaardigheid van de politiek compleet en dreigt een anarchistische situatie te ontstaan in fiscaal, sociaal, en gesubsidieerd Nederland.

Zo vlak voor het illustere jaartal 1984 zullen politici beslist huiverig zijn voor meer controle, bang als ze zijn voor een politiestaat (geheime economie, geheime politie). Desondanks is de tragedie van de toenemende fraude, het grotere verzet van de burger tegen de overheid, de grotere mondigheid en het toegenomen egoïsme, dat er voortdurend méér controle zal komen. Kan het wegens gebrek aan middelen niet meteen, dan zal met de huidige mankracht het controlesysteem verbeterd worden. Is er wel geld, dan zal het aantal rechercheurs dat Nederland uitkamt, snel toenemen. Dan is de tragedie van het fiscale bedrog compleet. De eerste geruchtmakende actie (Slavenburg's Bank!) heeft zich al afgespeeld. Wie volgt?

H. J. van de Braak
F. van Empel

25) Idem, blz. 46.

26) Stevers, op. cit., blz. 23-27.

27) Vgl. H. J. van de Braak, *Fiscale illusies*, *ESB*, 24 november 1982, blz. 1262.