

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 32

**Fraude met belastingen, subsidies
en premies**

J.J. Godschalk

's-Gravenhage, juli 1988

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal
gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 1637 1

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid

Project rechtshandhaving. Fraude met belastingen, subsidies en premies. Universiteit van °Amsterdam, Vakgroep Arbeid en Organisatie. J.J.Godschalk. Inleiding en samenvatting.

Wie een studie maakt van fraude met belastingen, uitkeringen en subsidies merkt dat er duidelijke verschillen zijn met een aantal andere vormen van criminaliteit zoals geweldsmisdrijven, diefstal of verkeersdelicten. In de eerste plaats maakt de burger gevoelsmatig onderscheid tussen deze normdomeinen. Maar daarnaast is typerend voor deze fraudedaad de geringe mate van zichtbaarheid of in extreme gevallen zelfs de onzichtbaarheid voor de buitenwereld, en voor de dader een zeer beperkt zicht op de schade die door velen zelfs als abstract ervaren zal worden. Fraude wordt zichtbaar door controle of doordat de dader er tegenover vrienden of kennissen zelf zichtbaarheid aan geeft, terwijl de schade als een boekhoudkundig feit beschouwd kan worden dat de vorm heeft van een te weinig aangeven van aan belasting onderhevig inkomen of van het manipuleren van informatie waardoor teveel aan uitkeringen of subsidie wordt geïncasseerd. Het is daardoor moeilijk ontwikkelingen in fraude in tijdreeksen weer te geven. De gegevens waarover men kan beschikken zijn immers afhankelijk van de mate waarin in de betreffende periode controle heeft plaatsgevonden. Bovendien blijven bij controle factoren als veranderingen in normen en waarden met betrekking tot fraude of het toenemen van mogelijkheden tot het plegen van fraude, in het duister. Ook enquêtes kunnen op dit terrein weinig soelaas bieden. De enquêteur is tenslotte een vertegenwoordiger van de buitenwereld waarvoor de burger juist zijn zwarte activiteiten verborgen wil houden. Via enquêtes kan men hooguit algemene indicaties verwerven van fraudegeneigdheid bij bepaalde inkomensgroepen of kan men een beeld krijgen van het normbesef op belastinggebied. De op allerlei wijze tot stand gekomen schattingen van de omvang van het zogenaamde "zwarte circuit" zijn in feite niet meer dan gissingen of becijferingen gebaseerd op vermoedens.

Het is nuttig bij de bestudering van fraude op dit terrein een onderscheid te maken tussen wat zowel naar de normen van de overheid als naar de belevingswereld van de burger als criminaliteit beschouwd wordt en criminaliteit die dat eigenlijk alleen naar de normen van de overheid is. Bij het eerste hebben we het over een aantal vormen van georganiseerde misdaad, zoals koppelbaaspraktijken of het knoeien met BVs, bij het tweede doelen we op het "rommelen" of "knoeien" bij de aangifte van loonbelasting, het aanvragen van een uitkering, of het aanvragen van subsidie.

Bij ook in de ogen van de burger criminele fraude is het duidelijk dat controle, vervolging en bestraffing van de schuldigen en een wetgeving die de mogelijkheden van deze criminaliteit kan verkleinen noodzakelijk zijn.

Bij de tweede vorm van fraude waarbij de normen van overheid en burger vaak niet parallel lopen liggen de zaken gecompliceerder.

Hier wordt niet geprobeerd door regelrechte oplichting een inkomen te verwerven of vermogen te vormen, maar tracht men door het geven van verkeerde inlichtingen of door het achterhouden van informatie de "schade" die men aan zijn inkomen door het afdragen van belastingen zal moeten lijden, beperkt te houden. Dat inkomen zelf is dan op fatsoenlijke wijze of naar regels van rechtvaardigheid tot stand gekomen. Waar de overheid hier van fraude zal spreken, zal de burger eerder van mening zijn dat hier gesproken moet worden van een "inkomensverdediging".

Naar de hoogte van het inkomen zijn ook de mogelijkheden van deze verdediging bepaald. Wie alleen in termen van loonbelasting valt heeft weinig kansen op dit terrein. Wie daarentegen hoog in de inkomenshierarchy te vinden is, kan zich "verdedigen" door vermijding van belasting. Ook daar kan dus de frequentie van fraude betrekkelijk beperkt blijven. Het is in het middengebied van de inkomenshierarchy waar waarschijnlijk de meeste fraude met belastingen gevonden wordt.

In de navolgende studie, die een overzicht probeert te geven van de stand van kennis ten aanzien van deze problematiek, wordt geprobeerd dit complexe terrein enigszins in kaart te brengen. Met name wordt nagegaan wat de invloed op fraude-activiteiten van de burger is van de belastingdruk, het uitgavenbeleid van de overheid, de belastingswetgeving, de mate van rechtvaardigheid van de inkomens- en lasten-

verdeling, en van de speciale ervaring van de burger ten aanzien van de belastingregels.

De belastingdruk is ongetwijfeld te hoog, met name voor de lagere inkomens en voor de middengroepen. Daarbij blijkt vooral de belasting op extra verdiensten een steen des aanstoets te zijn. Het hoge marginale tarief, over de laatst verdiende guldens, komt zeker hier hard aan. De gemiddelde druk, over het inkomen als geheel, wordt door de meeste inkomensgroepen hoger gepercipieerd dan zij in werkelijkheid is, terwijl de lagere inkomensgroepen een goed besef hebben van de vermijdingsmogelijkheden waar de hogere inkomensgroepen over beschikken.

De overheidsuitgaven hebben in het algemeen de steun van de burger, alleen de herverdelingsoperaties, gefinancierd door de zogenaamde draagkrachtheffingen, hebben duidelijk minder sympathie. Men moet zich hierbij de vraag stellen of de door de overheid nagestreefde rechtvaardige inkomensverdeling inderdaad wel de werkelijke steun van de bevolking heeft. Op allerlei inkomensniveaus blijkt men de eigen positie in die verdeling als onrechtvaardig te beschouwen en zich als gevolg daarvan te verzetten tegen de opgelegde belastingtarieven.

Zoals hiervoor al werd aangegeven worden belastingregels in het algemeen als minder verplichtend ervaren dan andere rechtregels.

De hand lichten met deze regelgeving wordt niet als een ernstig kwaad gezien en het woord 'frauderen' vindt men hier in het algemeen een te zware term. Bepaalde regels worden zelfs als extra uitnodigend ervaren voor overtreding, zoals de regels van de tweeverdienerswetgeving. Men acht deze regeling onrechtvaardig en ervaart de controle op de naleving als een inbreuk in de privacy. Dit soort regelgeving blijkt te leiden tot "fiscalisering van gedrag": door een afstellen van levenswijze of gedrag op de regels van deze wet kan men zonder verdere inspanning komen tot een aanzienlijke vergroting van het inkomen.

Dezelfde reactie vindt men op de beperkingen die opgelegd worden op bepaalde uitkeringen ingevolge sociale verzekeringswetten of bijstandregelingen. Hier kan men bijvoorbeeld door een schijnverlating zijn gezinsinkomen met enkele duizenden guldens per jaar vergroten. (zie Van Duyne, blz.44)

Verwacht kan worden dat een zorgvuldiger belastingwetgeving zal leiden tot een verbetering van het belastinggedrag. Vereenvoudiging van het aangifteformulier en een vergroting van het inzicht van de burger in de redenen waarom en de manier waarop zijn inkomen wordt belast zijn ook zeker van belang. Maar het meest zal men in principe kunnen verwachten van het verbeteren van de algehele sociale moraal van de burger. Vooral voor de lagere inkomensgroepen is de moraal de belangrijkste bewaker van een eerlijke aangifte voor de inkomenstenbelasting. Een beter inzicht in het uitgavenbeleid van de overheid en meer besef van de sociale verantwoordelijkheden van zowel overheid als individuele burger kunnen hier grote invloed hebben.

Uit onderzoek blijkt dat een betere controle meer fraude aan het licht zal brengen. Dat is ook de ervaring van de belastingdienst en de verwachting is dat de toename van belastinginkomsten de kosten van een uitgebreide controle ruimschoots zal overtreffen.

Toch zijn er redenen om hier voorzichtigheid te betrachten. In de eerste plaats moet gevreesd worden voor verschuiving naar nieuwe vormen van ontduiking. In de tweede plaats moet men zich afvragen wat een strengere controle zal betekenen voor het sociaal moreel. Een strengere controle op de naleving van belastingregels zal immers door velen ervaren worden als een aandraaien van de belastingschroef. Voor velen kan dit leiden tot een vermindering van de legitimiteit van de overheid.

Onderzoekers hebben erop gewezen dat de overheid op belastingterrein teveel vertrouwt op het nut van afschrikkingstechnieken voor frauduleus gedrag. Het kwade wordt gestraft, maar de wetsgetrouwe belastingbetaler krijgt nooit een beloning voor zijn eerlijkheid. Elffers en Hessing stellen daarom een Bonus-Malussysteem voor, waarbij correcte aangifte wordt beloond met een korting op de verschuldigde belasting. Een korting die in een aantal jaren kan oplopen tot een bepaald maximum. (Het sociale dilemma van het belastingstelsel: diagnose en remedie,

Maandblad Belasting Beschouwingen nr. 3 maart 1987) Het mes van de controle zou hier aan twee kanten snijden. De uitwerking van een dergelijk voorstel is waarschijnlijk niet eenvoudig. Maar niettemin is het nuttig vanuit deze gedachtengang het fraudeprobleem eens op een positieve wijze te benaderen en niet de gebruikelijke weg te gaan van het zonder meer veroordelen van alle vormen van fraude en de oplossing uitsluitend zoeken in de opvoering van dwang.

De omvang van het probleem

Om een reëel beeld van belastingfraude te krijgen is het nuttig dit maatschappelijke probleem te plaatsen in de context van de indrukwekkende belastingafdracht die in de laatste decennia in Nederland heeft plaatsgevonden. Terwijl al een aantal jaren sprake is van teruggang of stagnatie in de economie en van een grote en hardnekkige werkloosheid (het meest recente cijfer spreekt van 683.000) blijken de belastingafdrachten in de jaren tachtig constant op een hoog peil te blijven en sinds 1984 zelfs duidelijk te groeien. In 1986 zijn de belastingopbrengsten voor het eerst boven de 100 miljard gulden gekomen, en dat terwijl in dat jaar nauwelijks sprake was van inflatie. Volgens de belastingdienst moet de toename worden toegeschreven aan het economische herstelproces, naast verbeterde invorderings- en controleresultaten. (1)

Tabel 1 Kostprijsverhogende en belastingen op inkomen

<u>winst en vermogen per jaar - 1977-1986</u>	
1977	f 72 137 miljoen
1978	78 885
1979	84 073
1980	90 247
1981	90 470
1982	92 465
1983	91 975
1984	93 920
1985	98 326
1986	105 645

(bron: Jaarverslag Belastingdienst 1981 en 1986, Den Haag Ministerie van Financiën)

In 1986 werd dus 105½ miljard aan belastingen opgebracht met daarnaast nog eens 57 miljard aan 'overige middelen', waaronder 54,5 miljard premies volksverzekeringen. Dat doet denken aan het eerste antwoord dat Vinke gaf bij zijn afscheidsrede op de vraag hoe de contribuabelen over belasting denken en in hoeverre die mening relevant is:

'Hun opinie is toch niet zó irrelevant. Want brengen zij niet enorme bedragen op en doen ze dat niet tamelijk gewillig? Politie komt er niet veel aan te pas'. (2)

In het ISMO-rapport van 1985 wordt gezegd dat bij maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke realiteit. (3) Deze enorme, praktisch probleemloze afdracht moet ook tot die maatschappelijke realiteit gerekend worden. Men zou zelfs kunnen stellen dat nooit in de geschiedenis zo'n groot deel van de nationale verdiensten met zo weinig inspanning in handen van de overheid werd gebracht. (4)

Belastingbetalen behoort tot de verplichtingen waarvan Boulding gezegd heeft dat ze 'quasi-vrijwillig' zijn, de belasting is verplicht maar op de vaststelling van de tarieven en op de ermee gefinancierde overheidsuitgaven bestaat een democratische controle.

Misschien moet dat 'quasi' toch een wat zwaarder accent hebben. Door de zorgvuldig uitgewerkte regelingen van de overheidsbureaucratie verliest men haast ongemerkt de beschikking over een deel van zijn inkomen, zonder dat men daarvoor enige actie dient te ontplooiën. (vgl.: 1/3 van het totaal van de belastingen is afkomstig van de loonbelasting)

Wanneer de burger echter zijn mening over de hoogte van de belastingen gevraagd wordt, dan geeft hij aan daar niet zo positief over te denken. Uit met regelmaat gehouden enquêtes van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat vanaf 1967 een wisselende meerderheid van respondenten van mening is dat de belastingen omlaag moeten. Ook vindt een vergelijkbare meerderheid dat de inkomstenbelasting bepaald te hoog is.

Tabel 2 Houding ten aanzien van belastingen, 1967-1986 (in procenten)

	1967	1969	1975	1979	1980	1981	1983	1985	1986
a. mening over belast.									
omhoog	3		3	2	2	3		1	2
blijven	23		30	46	47	46		36	44
omlaag	75		67	51	51	52		63	54
b. mening hoogte IB									
te hoog		77	64	51	54	51	54	58	53
redelijk		23	34	48	45	48	45	41	47
omlaag		1	2	1	1	1	1	1	0

(bron: Sociaal Cultureel Rapport 1986)

Uit onderzoek blijkt dat men niet alleen de mening koestert dat de belastingen te hoog zijn, maar dat men vaak ook negatief staat tegenover de belastingheffing op zich. Zo verklaarde in 1963 32% van respondenten negatief tegenover belastingheffing te staan en in 1969 43%. (5) In dezelfde periode bleek ook 30 tot 40% van respondenten ervan overtuigd te zijn dat men de belasting geen volledige opgave van het inkomen behoeft te verschaffen. Ook meldde in 1969 36% van de ondervraagden de neiging de belasting te ontduiken en noemde 42% een toppercentage waarbij men ontduiking zou gaan overwegen. (6)

Al dichter bij de start van de reparatiewetgeving (in 1978) komt een NIPO-enquête waarbij men meldde geen belasting te willen betalen over extra inkomsten buiten de normale werkkring, een bedrag geschat op ongeveer een miljard gulden. (7)

Het is duidelijk dat ondanks de grote belastingopbrengsten in de periode die als de top gezien kan worden van de welvaartsontwikkeling, een groot deel van de bevolking te kennen geeft fraudegeneigd te zijn.

In de jaren tachtig is er, onder andere tegen de achtergrond van de teruglopende welvaart, naar de mogelijke omvang van de belastingfraude en naar de opvattingen die daarover in de samenleving te vinden zijn, onderzoek gedaan.

Zo rapporteert Vinke in 1982 dat 3/10 van zijn respondenten toegeeft inkomsten voor de belasting te verzwijgen en 2/5 bekent gefingeerde

aftrekposten op te voeren. Door beide categorieën werd verder aangenomen dat zeker 50% van hun naaste omgeving op dezelfde wijze fraudeerde. (8) Er blijkt in de samenleving ook veel begrip voor andermans fraude te bestaan. Zo wordt in een in 1985 gerapporteerd onderzoek geconstateerd dat 60% van de respondenten het verzwijgen van inkomsten en het opvoeren van gefingeerde aftrekposten begrijpelijk vindt. Een zelfde percentage blijkt ook voor uitkeringsfraude begrip te hebben. (9)

Een specifieke vorm van fraude, zwartwerken, blijkt ook door velen gebillijkt te worden. Zo scoorde de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) in haar arbeidsmarktsurveys van 1985 en 1986 percentages van omstreeks 40% in een bevestigend antwoord op de vraag: 'Van het loon moet zo'n groot gedeelte aan de belasting en premies worden afgedragen dat je het iemand niet kwalijk kunt nemen dat hij of zij zwart werkt.'

Tabel 3 Zwart werken en belasting (in procenten)

	zwart werken terecht i.v.m. belasting	
	mei 1985	october 1986
mee eens	47	42
niet eens/niet oneens	14	16
mee oneens	34	37
weet niet	<u>5</u>	<u>5</u>
	100	100
N=	4020	4115

(bron: OSA-trendrapport 1987)

Dat bij deze onderzoeken niet sprake is van een registratie van loze kreten is inmiddels gebleken uit de rapportage van het ISMO en uit de reportages van justitie en belastingdienst.

Van hoog tot laag wordt in de samenleving gefraudeerd met belastingen en premies, zowel met kleine als met grote bedragen. Er wordt in dat verband gesproken van een zwart circuit waarvan de omvang volgens allerlei schattingen zou variëren van 15 tot 31 miljard gulden.

Door de sterke progressie in de belastingen en door de voortdurende stijging van de tarieven in de laatste decennia valt door het ontduiken

van belastingen en premies veel te verdienen. De volgende tabel geeft daarvan voor werknemers en werkgevers een indicatie.

Tabel 4 Marginale wig, werknemers- en werkgeversdruk in 1985 inclusief pensioenpremies

bruto loon	wig	werknemers		totaal	werkgevers premies
		belasting	premies		
25 641	63	11,12	39,22	50,34	34,23
33 169	67,64	17,37	39,22	56,59	34,14
39 610	69,34	21,19	38,04	59,24	32,95
40 696	67,71	21,49	36,19	57,68	31,08
81 392	59,69	19,14	5,50	54,64	12,54

(bron: Krapels en Van Ravenstein, Gemiddeld en marginaal, ministerie van economische zaken, Den Haag, juli 1987)

(zie voor een verdere verhandeling over het zwarte circuit, J.J. Godschalk, De commerciële persoonlijke dienstverlening, Op maat van het midden- en kleinbedrijf, WRR, blz. 170-177)

In het ISMO-rapport wordt gesproken van misbruik of oneigenlijk gebruik. In de algemeen gebruikelijke benadering van deze problematiek wordt doorgaans gesproken van fraude. Van Bijsterveld heeft indertijd moeten constateren dat belastingontduikers dat een te geladen woord vinden:

'Men 'rommelde' wat, desnoods mocht men het 'knoeien' noemen, maar frauderen, neen. Het woord fraude houdt teveel onfatsoenlijke elementen in. Meer onfatsoen dan men zichzelf wilde toedichten'. (10)

In wetenschappelijke verhandelingen wordt deze gevoeligheid vermeden door te spreken van belastingweerstand: een complex van negatieve reacties op de heffing, bestemming en besteding van algemene middelen. (11)

Een aantal complexen van factoren kan voor die weerstand verantwoordelijk worden gesteld.

1. Belastingweerstand en belastingdruk

Zoals in de inleiding werd aangegeven is een meerderheid van de bevolking van mening dat de belastingen omlaag moeten. In de gesprekken die Van Bijsterveld met fraudeurs voerde werd de hoge belastingdruk inderdaad als een van de motieven voor fraude genoemd. (12)

In het in 1984 gerapporteerde WODC-onderzoek naar de opinies omtrent belastingontduiking en misbruik bij sociale uitkeringen wordt de druk van de belastingen echter weer 'niet onredelijk' genoemd. (13)

Nederland behoort tot de landen in de wereld met de hoogste belastingdruk, terwijl ook het hoogste tarief in de tabellen van 72% een internationaal toptarief is. Maar een hoog marginaal tarief wil nog niet zeggen dat het gemiddelde tarief ook zo hoog zal uitvallen.

Hoewel belasting- en premiedruk dus aanzienlijk zijn, worden zij niettemin in de praktijk regelmatig overschat. Zo had in 1973 90% van de belastingplichtigen een belastingdruk voor de inkomstenbelasting die varieerde van 0 tot 29%, terwijl slechts 2% boven de 42% kwam. Wordt de premiedruk meegeteld dan bleef in dat jaar nog steeds 98% onder de 50%. (14) Wel is er als gevolg van de inflatie sprake van een 'versteiling' van het tarief, waardoor men bij eenzelfde reëel inkomen meer belasting gaat betalen. Betaalde een werknemer zonder kinderen in 1978 bij f 176 544 het maximumtarief, in 1959 was dat, in guldens van 1978, bij f 342 750. (15) De progressie in de totale druk wordt verlaagd doordat de premiedruk voor lagere inkomens (tot 60.000 bruto per jaar) zwaarder is dan voor hogere inkomens. Zo blijkt de gemiddelde druk bij 4x modaal (in 1985: 160.000) slechts het dubbele te zijn van die bij het minimum, terwijl de marginale druk aan de top maar 23% hoger is.

Tabel 5 Marginale en gemiddelde druk van werknemerspremies en belasting in 1985

Bruto inkomen per jaar	marginale druk			gemiddelde druk		
	premies	belasting	totaal	premies	belasting	totaal
minima						
25.000	35,5	11,8	47,3	21,8	3,9	25,7
modaal						
40.000	35,5	22,8	58,3	27	8,7	35,7
2x						modaal
80.000	0	52	52	22,5	18,3	40,8
3x						modaal
120.000	0	61	61	15	31,3	46,3
4x						modaal
160.000	0	70	70	11,2	40,3	51,5

(bron: Financiële nota sociale zekerheid 1986)

De tabel hier boven geeft een beeld van de druk zoals die op dit moment ongeveer zal zijn. Het is ook van belang te weten of bij de drukontwikkeling sprake is geweest van een voortdurende stijging in de afgelopen decennia. Uit recente berekeningen blijkt dat in ieder geval tussen 1973 en 1981, de werknemersdruk bij het minimumloon te zijn gedaald en omstreeks modaal (in het rapport wordt gesproken van 2x gemiddeld) te zijn gestegen. (16)

De grootste pijn voor de belastingbetaler komt duidelijk voort uit de marginale druk, die ook voor lagere inkomens hard kan aankomen, omdat men van extra verdiensten als overwerk maar weinig overhoudt. Wanneer men het ingewikkelde systeem van premiëring en subsidiëring zou meetellen zou men zelfs kunnen uitkomen bij een marginale druk van 100-110%. De Kam geeft daar in zijn 'Betalen is voor de dommen' een aantal sprekende voorbeelden van. (17)

In de inleiding werd verwezen naar een NIPO-enquête waarin vooral een verzet werd aangegeven tegen het belasten van extra verdiensten. Dat is in het licht van het voorgaande begrijpelijk, zoals het ook begrijpelijk is dat de hoogte van de gemiddelde belastingdruk door lagere inkomensgroepen nogal eens wordt overschat.

Hoewel niemand echt blij is met het betalen van belastingen blijkt uit onderzoek dat hogere inkomensgroepen zich vaak positief uitlaten over de progressie in de tarieven. (18) Dat is gezien het in werkelijkheid

afgedempt zijn van de progressie in de gemiddelde druk niet onbegrijpelijk. Maar daarnaast wordt tevens geconstateerd dat de hogere inkomensgroepen er vaak met succes in slagen belastingbetaling voor een groot deel te vermijden. Zij beschikken in het algemeen over een meer dan gemiddelde kennis van de belastingen en verder hebben ze doorgaans voldoende financiële middelen om bij deskundigen advies in te winnen. Men kan hier wel spreken van een 'fiscalisering van het gedrag'. Dat is dan de reden dat, zoals De Kam constateerde, de 'absolute topdogs', die een belastbaar inkomen van een half miljoen of meer aangeven in 1972 gemiddeld 38% inkomstenbelasting betaalden. (19)

De progressie in de belastingen houdt in sterke mate verband met de inkomenspolitiek die lange tijd gericht was op een grotere nivellering van inkomens in Nederland. In enquêtes zullen ook de hogere inkomensgroepen hier hun instemming mee betuigen, in hun feitelijk gedrag is daar vaak weinig van terug te vinden.

Wat hiermee in discussie is zijn de verdelingsbeginselen van de belastingheffing en in het bijzonder het draagkrachtbeginsel. Bij dat laatste wordt ervan uitgegaan dat de belastingdruk zodanig verdeeld moet zijn dat de draagkrachtverhoudingen na belastingen gelijk zijn aan die van voor de belastingen. (20) De progressie in de inkomstenbelastingtarieven is hier rechtsstreeks van afgeleid. Weliswaar ingegeven door de grotere behoefte aan geld die de overheid voelde en de constatering dat dat bij de rijken te vinden zou zijn.

Het uitgangspunt voor deze specifieke aanpak is te vinden in de neo-klassieke economie van het eind van de negentiende eeuw. Centraal bij deze overwegingen staat het postulaat van het afnemende marginale nut, dat er van uit gaat dat inkomenselementen bij een laag inkomen een hoger marginaal nut hebben dan bij een hoog inkomen. Het zwaarder belasten van hoge inkomens kon daardoor als juist en rechtvaardig gezien worden. 'Ideas about progressive taxation, heretofore propounded only by rabble rousers, suddenly became respectable, clad in scholarly garb', menen Weber en Wildavsky. (21)

Wonderlijk genoeg heeft dit tot progressie aanleiding gevende principe nooit serieus ter discussie gestaan.

De indruk bestaat in ieder geval dat bij het draagkrachtprincipe wordt uitgegaan van een zeer beperkte visie op inkomens- en welvaartservaringen

van individuen. Men heeft zich kennelijk niet verdiept in de geschakeerdheid van levensstijl die men in de moderne samenleving kan waarnemen, waarbij maatstaven niet nationaal worden vastgesteld maar in zekeren zin hiërarchisch per groep tot stand komen. Op dit tussengebied van economie en sociologie zijn de laatste decennia een veelheid van onderzoeken verricht. De resultaten daarvan rechtvaardigen de conclusie dat het postulaat van het afnemende marginale nut een zeer twijfelachtig uitgangspunt is voor een aanvaardbare inkomenspolitiek. Behoeften van mensen vertonen geen lineair verband, maar blijken naar tijd, plaats en sociale laag aan voortdurende verschuivingen onderhevig te zijn. En de paradoxale ontwikkeling doet zich voor dat naar mate de overvloed toeneemt allerlei nieuwe vormen van schaarste ontstaan. Men ziet naast de materiële economie (de productie van goederen en diensten die door rationalisering kan worden opgevoerd) waar de welvaart de burger een steeds groter aanbod en keus toestaat, een 'positionele' economie waar een concurrentie bestaat om op sociale gronden schaarse genietingen, zoals kunst en antiek, een huis in het Gooi of aan de Franse Riviera. De gedachte van het afnemende grensnut - om de term van Gossen maar eens te gebruiken - moet hier als achterhaald terzijde moet worden geschoven. (22)

Een extreem voorbeeld van deze ontwikkeling is het bedrog van een bestuurder van het verzekeringsconsortium Lloyd's of London, die tesamen met vier colleges 150 miljoen gulden zou hebben verduisterd. En dat terwijl hij beschikte over een bruto salaris van 2,7 miljoen gulden. De oplichters hadden het geld "nodig" voor de aankoop van schilderijen. (23)

In deze tijd kan men berichten lezen over de 'positionele' behoeften van 'investmentbankers' in New York die miljoenen moeten betalen voor een appartement in New York en voor een buitenhuis in de provincie, en waar dientengevolge inkomens van enkele miljoenen dollars per jaar een absolute noodzakelijkheid geacht worden. (24) En ook hier vindt men regelmatig fraude schandalen.

In Nederland zien men de permanente strijd van de overheid met de vrije beroepsbeoefenaars over de hoogte van het zogenaamde norminkomen.

In het heetst van de strijd met de medisch specialisten is in antwoord op het bepaald riante inkomensaanbod van de overheid door één van de LSV actievoerders uitgeroepen dat daarmee geraakt werd aan de basis van het bestaan van zijn leden. En vanuit de hier getoonde relativiteit van de inkomenservaring had hij eigenlijk gelijk.

De progressie in de tarieven kan heel goed noodzakelijk zijn vanuit de financieringsbehoefte van de overheid, maar wanneer het

draagkrachtprincipe er de wetenschappelijke basis voor moet vormen, moet die basis als zeer twijfelachtig gekenmerkt worden.

In de acties van medisch specialisten vertonen de hogere inkomens voor het eerst een hardnekkig verzet tegen de inkomenspolitiek. In het algemeen wordt deze problematiek door hen echter opgelost door allerlei vormen van vermijding, waarvan een aantal wordt aangereikt door de overheid zelf. Voor een deel bewust, zoals de onbeperkte aftrekbaarheid van hypotheekrente. Voor een deel onbewust, zoals het mogelijk maken van de BV-vorm, onder andere een veelgebruikt instrument voor het ontgaan van het toptarief van de inkomstenbelasting.

Wilensky heeft in zijn studie over 'tax-welfare backlash' de belastingdruk geen kenmerkende factor genoemd voor het tot stand komen van dit verzet. Hij besteedt daarbij geen aandacht aan de belastingvermijding, die, indien goed toegepast, niet als fraude kan worden aangeduid.

De ingreep van de overheid in de tarieven, zoals bij de medisch specialisten en in een aantal vaste aftrekposten, maakt belastingvermijding moeilijker. Vandaar waarschijnlijk nu ook het openlijk verzet. (25)

2. Belastingweerstand en overheidsbeleid

Een veel gelegde relatie is die tussen belastingweerstand en sociaal beleid en uitgavenniveau van de overheid.

De essentie van de verzorgingsstaat is dat de overheid garant staat voor een minimumstandaard van inkomen, gezondheid, huisvesting en scholing. Minima die de vorm hebben gekregen van politieke rechten van de burgers. Die uitgaven zijn in de naoorlogse periode voortdurend gestegen. In de jaren zestig besloegen ze ongeveer 30% van het nationaal inkomen en in 1983 waren ze gestegen tot omstreeks 70%. Door bezuinigingen, met name in verband met het voortdurend oplopende financieringstekort probeert de regering dat percentage weer terug te dringen, maar CDA-politicus De

Vries heeft de discussie al geopend over de stelling dat 60% toch wel het minimale uitgangspunt zal moeten zijn. Dan blijft hij precies op de in 1976 door de Amerikaanse econoom Milton Friedman vastgestelde 'line we dare not cross'. (26)

De overheidsuitgaven moeten tevens zo gunstig mogelijk ingericht worden voor de marktsector, die gezien wordt als het draagvlak van de samenleving. Of als de kip met gouden eieren, die de overheid door de grote druk van zijn uitgaven riskeert te slachten. Men zou echter ook kunnen stellen dat de overheid, ondermeer met zijn uitgavenbeleid de voorwaarden schept voor het functioneren van de marktsector of, zoals Wolfson eens gezegd heeft:

'De overheid verschaft het krachtvoer voor de kip die de gouden eieren legt'. (27)

Het uitgavenbeleid van de overheid komt tot stand in een beslissingsproces dat sterke neo-corporatistische trekken vertoont in zijn samenspel van de sociale partners, werkgevers, werknemers en overheid.

Maar wat op hoog niveau beslist is moet worden uitgevoerd door de contribuabele in de straat. Hoe kijkt die, geconfronteerd met de kosten tegen dit uitgavenbeleid aan.

Een veelgebruikte methode om hier al redenerend inzicht in proberen te krijgen is te veronderstellen dat de contribuabele uitgaat van een ruilmodel. (28)

De meest directe relatie hiermee heeft het profijtbeginsel. Wanneer aan profijt gedacht wordt kan bij een aantal belastingen een directe band met de door de overheid verleende dienst worden vastgesteld - de kijk- en luisterbijdragen, het schoolgeld, sociale verzekeringspremies en, in mindere mate de motorrijtuigenbelasting. Bij andere belastingen is de relatie tussen betaling en profijt in het algemeen onduidelijk of ondoorzichtig. Studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de verdeling van profijt van overheidsuitgaven over inkomensgroepen laten zien, dat geheel tegen de verwachtingen en soms ook tegen de bedoelingen in, degenen die aangeslagen worden voor de hoogste tarieven vaak ook het meeste gebruik maken van door de overheid aangeboden diensten.

Nog onlangs bleek dat zelfs gelden voor primaire openbare voorzieningen als onderwijs en openbaar vervoer vooral hogere inkomensgroepen ten goede komen. Huishoudens in de tiende 10% groep (de hoogste inkomens)

ontvangen in het kader van de onderwijsfinanciering zelfs een kwart van de totale kinderbijslag. (29)

Het is de vraag in hoeverre bij de betreffende inkomensgroepen de omvang van dit profijt beseft wordt. Maar al zou men daarvan op de hoogte zijn, Dan heeft Wilensky waarschijnlijk gelijk in zijn constatering:

'People are happy to consume government services but increasingly restive about paying for them'. (30)

In alle lagen van de bevolking wordt geprobeerd de overheidsdiensten gratis te krijgen, een activiteit die aangeduid wordt als het 'lifters-' of 'free-riders' probleem.

Overheidsvoorzieningen worden in de economische theorie wel aangeduid als collectieve goederen. Kenmerkend voor collectieve goederen is dat het gebruik ervan niet aan specifieke individuen kan worden toegerekend en dat daarom de financiering moet plaatsvinden uit de algemene middelen.

Verder hebben collectieve goederen elementen van onuitputtelijkheid en is er sprake van onuitsluitbaarheid van gebruik, waardoor de indruk gemaakt wordt dat hier sprake is van vrije goederen. En deze situatie kan uitlokken tot liftersgedrag, dat wil zeggen dat men gebruik maakt van de voorzieningen zonder daar - naar draagkracht - voor te betalen, bij voorbeeld door het ontduiken van belasting.

Volgens Olson is dit free-riders optreden vanuit de economische theorie gezien rationeel gedrag. De contribuabele kan namelijk redeneren: al betaal ik er niet aan mee, die voorzieningen komen er toch wel. Een houding waardoor het voortbestaan van de betreffende voorzieningen echter in gevaar kan komen. (31)

Hoe juist die redenering in principe ook mag zijn, als algemeen geldige maatstaf voor sociaal gedrag is deze zienswijze te eenzijdig. Naast eigenbelang bestaan als motivaties van gedrag ook moraliteit en solidariteit. Zo stelt Van de Braak tegenover het liftersgedrag een:

'collectief rechtvaardigheidsgevoel dat vooraf gaat aan en sterk bepalend is vóór het investeren in collectieve goederen, zodanig dat individuen geleerd hebben verantwoordelijk te zijn voor het welbevinden van de groep'. (32)

Om voor de burger de relatie tussen de betaalde belasting en de ermee gefinancierde uitgaven duidelijker te maken is wel gedacht aan de invoering van 'gelede budgettering', dat wil zeggen dat iedere belasting zijn eigen bestemming krijgt. Daarbij kan in de eerste plaats uitgegaan worden

van het profijtbeginfel. Daarnaast van het beginfel 'van bevoorrechte verkrijging' (b.v. kansspelbelasting, successierechten).

En tenslotte van het draagkrachtprincipe, maar met dat laatste is men weer terug bij de onduidelijke uitgangspunten die bij de progressie in de tarieven ter sprake kwamen. Maar ook in het geval er voor dit laatste probleem een oplossing gevonden zou worden en het voor de burger duidelijk en aanvaardbaar te maken zou zijn waarvoor zijn bijdragen gebruikt worden dan wordt men geconfronteerd met een nieuwe problematiek, namelijk die van de discrepantie tussen de uitgangspunten van belastingheffing en de doelstellingen van het overheidsbeleid dat immers ook gericht is op stabilisatie van het economisch leven en op de herverdeling van inkomens.

(33) Met name bij dat herverdelingsbeleid liggen waarschijnlijk de grootste moeilijkheden. Wanneer getoetst wordt hoe de individuele voorkeuren liggen voor openbare voorzieningen dan blijkt men in het algemeen bereid tot het betalen van de daarvoor momenteel gevraagde eigen bijdragen. En wanneer van bezuinigingen wordt gesproken komt men alleen bij defensie en openbaar bestuur tot een percentage van 15 punten. In het licht van de eeuwigdurende discussie over defensie-uitgaven en de huidige publiciteit over privatisering van overheidsdiensten en inkrimping van ministeries begrijpelijke reacties. (34)

Dat strookt met eerder gepubliceerde gegevens uit enquêtes waar meer dan de helft van de ondervraagden de overheidsuitgaven niet wil verlagen, en 58% van mening is dat de overheid over meer geld zou moeten beschikken om openbare voorzieningen te financieren.

Tabel 6 De mening over overheidsuitgaven in het algemeen, 1967-1986 (in procenten)

	1967	1970	1975	1979	1980	1981	1983	1985	1986
a. overheids- uitgaven moeten									
omhoog	11		8	12	7	9	7	9	11
blijven	68		58	47	42	33	30	35	43
omlaag	22		34	41	51	58	63	56	47
b. overheids- geld voor voorzieningen									
meer		77	58	55	57	55		42	58
blijven		17	26	31	30	28		43	31
minder		7	17	14	13	18		15	12

(bron: Sociaal en Cultureel Rapport 1986)

Bij het boven genoemde voorzieningen onderzoek blijkt overigens het eigen gebruik dat men ervan maakt bij de uitgesproken voorkeur geen rol te spelen.

Ook in onderzoek buiten Nederland kan geconstateerd worden dat er geen directe relatie hoeft te zijn tussen belastingweerstand en het uitgavenbeleid van de overheid. Zo noteerde Taylor Gooby:

'The pattern of opinion about state welfare spending contains a large measure of support for current provision and very little enthusiasm for cutting it'. (35)

Nogmaals wanneer in de overheidsuitgaven naar een basis voor belastingweerstand moet worden gezocht dan is die met grotere waarschijnlijkheid te vinden in het herverdelingsbeleid.

Dat is gezien de ideologische strijd die hierbij een rol speelt een gevoelig terrein voor enquêtes. Tot 1981 blijken dan ook de ondervraagden die van mening zijn dat de uitkeringen op grond van de bijstandswet en van de werkloosheidswetgeving te hoog zijn betrekkelijk klein. (respectievelijk 17% en 27%). In 1983 toen de werkloosheid sterk was opgelopen daalde de kritische groep nog verder (respectievelijk 5% en 8%). (36)

Toch zijn er de laatste jaren allerlei signalen die wijzen op groeiende tegenstellingen tussen groepen die welvarend blijven en groepen die geconfronteerd worden met een krimpend perspectief.

De opmerkingen die daarover in oktober 1984 gemaakt worden door PvdA-fractievoorzitter Den Uyl in de Tweede Kamer hebben hierover een uitgebreide zowel politieke als wetenschappelijke discussie op gang gebracht, waarin met name over de veronderstelde sociale solidariteit in de verzorgingsstaat twijfels werden uitgesproken. (37)

In Duitsland heeft Alber dit inkomenspolitieke probleem proberen te verklaren uit de positie van de nieuwe middenklasse, die in de naoorlogse welvaartssituatie tot stand gekomen is. Hij constateert dat deze klasse zich meer en meer vijandig opstelt ten opzichte van de 'kostgangers van de staat'.

'Aufgrund ihrer langjährige Erfahrung beruflicher Aufstiegsmöglichkeiten sind die Mitglieder dieser Kategorie der Erfolgsideologie verbunden und nicht gewillt, erfolglos bleibende soziale Gruppen zu unterstützen'. (38)

Ook in een eerder genoemde studie van Wilensky speelt de middenklasse een belangrijke rol bij het al of niet bestaan van belastingweerstand en de eventuele kracht daarvan. Zij moet niet het gevoel hebben onrechtvaardig

behandeld te worden in vergelijking met de hogere inkomensgroepen en zij moet niet een te grote sociale afstand voelen ten opzichte van de onderlaag.

In de periode waarin Wilensky zijn onderzoek verrichtte - het midden van de jaren zeventig - was sprake van een grote welvaart met een goed perspectief voor de toekomst. Op het ogenblik stagneert de welvaart. Er valt minder te verdelen en het aantal uitkeringsafhankelijken is met sprongen toegenomen.

Tabel 7 Volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid 1960-1985 (x 1000 personen, jaargemiddelden)

categorie	1960	1970	1980	1983	1984	1985
a. AOW/AWW	915	1203	1494	1560	1577	1625
b. Ziektewet	91	204	268	230	231	228
c. Arbeids- ongeschiktheid	158	287	662	730	759	778
d. Werkloosheid	22	59	239	618	661	665
e. Bijstand	40	99	125	150	156	168
totaal	1226	1851	2788	3288	3384	3464

(bron: Financiële nota sociale zekerheid 1986)

Een andere belangrijke factor in Wilensky's analyse was de mate van zichtbaarheid van de belastingen. Die was, naar zijn idee, in Nederland gering en daardoor een positieve factor voor het laag blijven van belastingweerstand. Maar de boven gesignaleerde ontwikkeling heeft mede geleid tot een grotere bewustwording met betrekking tot belastingheffing en daardoor tevens tot een grotere zichtbaarheid. In zijn studie waarschuwde Wilensky: 'The squeeze on real disposable income due to rising prices and government expenditures creates most tax resistance in countries foolish enough to rely to much on painfully visible taxes, especially on income taxes and property taxes on households'. (39)

Ook in een latere studie wordt gewezen op de relatie tussen de ervaren zwaarte van de belastingheffing en de zichtbaarheid van die heffing. (40) Om tot een reële waardering van de huidige situatie te komen moet men

zich realiseren dat de uitbouw van de verzorgingsstaat praktisch probleemloos is verlopen, omdat dit gemakkelijk gefinancierd kon worden uit de economische groei. In ieder geval in de jaren zeventig ging dit niet ten koste van de koopkracht.

Tabel 8 Ontwikkeling van de koopkracht van een aantal inkomenscategorieën 1974- 1984 (in procenten)

	<u>1974-1979</u>	<u>1980-1984</u>
werknemers bedrijven:		
minimum +	+ 12	- 8,4
modaal	+ 9	- 12,7
2x modaal	+ 1	- 17,2
4x modaal	- 1	- 15,7
wettelijk minimumloon en sociale uitkeringen:		
meerjarige echte minima	+ 19	- 6,6
wettelijk minimumloon	+ 19	- 10,6
sociale minima	+ 24,8	- 12,3
modale WAO-er	+ 18	- 20,5

(bron: WRR, Waarborgen voor zekerheid)

De sociale solidariteit die ongetwijfeld aanwezig was, kon daardoor betrekkelijk goedkoop worden geëffectueerd. Nu de lasten nog steeds blijven stijgen, terwijl er minder te verdelen valt, wordt er op de solidariteit een zware wissel getrokken.

3. Belastingweerstand en belastingwetgeving

In verhandelingen over belastingweerstand wordt erop gewezen dat acceptatie van het belastingsysteem mede afhankelijk is van de zorgvuldigheid van de betreffende wetgeving. (41)

Hoefnagels meent dat die zorgvuldigheid in de eerste plaats afgelezen kan worden van de hoogte van de belastingen. Hij wijst op het feit dat de burger opgevoed is in de gedachte te moeten delen, maar dat het afstaan

van meer dan de helft in geen enkele cultuur voorkomt:

'Wanneer de belasting de helft of meer dan de helft van het inkomen gaat bedragen stimuleert de overheid fraude'. (42)

In dit licht gezien is de Tweeverdienerswet een voorbeeld van een dubbele onzorgvuldigheid: partners zien de welvaartstoename die ze met gezamenlijke inspanning bereikt hebben voor een deel wegbelast, terwijl de regelgeving ervan hen doorgaans slechts door de uitleg van een deskundige duidelijk gemaakt kan worden. En vervolgens, en dat kan als een derde onzorgvuldigheid gezien worden, kan de naleving van de wet alleen maar worden gecontroleerd door vaak vergaande ingrepen in de privacy van de burger. En wanneer naar de motivatie voor een dergelijk optreden van de overheid wordt gevraagd, zal meestal gesproken worden over gelijkheid en solidariteit, terwijl de behoefte aan meer inkomsten in feite de ware achtergrond van de maatregel vormt. Van Overbeeke vindt maatregelen als de tweeverdienerswet een indicatie van een gevaarlijke ontwikkeling:

'Als gevolg van de voortdurende staatsbemoeienis in het kader van het zogenaamde algemeen belang is de financiële behoefte van het zichzelf uitbreidende staatssysteem uitgegroeid tot een dergelijke omvang dat het belastingrecht als regelgeving niet meer accordeert met op het rechtsbewustzijn gebaseerde rechtsnormen van de belastingplichtige gemeenschap'.

Een dergelijk optreden waarbij men de rechtsbeginselen miskent leidt, naar zijn idee, 'tot een verpaupering van het geldende belastingrecht'.

(43) Wanneer wordt afgegaan op het in het kader van de ISMO-opdracht verrichte onderzoek door het WODC, dan lijkt het of de privacykwestie geen probleem vormt. Daar zei 69% van de respondenten geen bezwaar te hebben tegen allerlei vormen van verdergaande controle door de overheid. Maar een voorzichtige weging van de steekproef doet vermoeden dat hier in het algemeen weinig contribuabelen met fraudemogelijkheden onder zitten. Opvallend was dat controle op spaartegoeden, waarvan de rente, zoals gebleken is, op grote schaal verzwegen pleegt te worden, op duidelijk minder steun kon rekenen. (44) In de vijftig diepte interviews die hierop aansluitend werden afgenomen, bleek een grote terughoudendheid te bestaan wanneer naar het belastingontduiken van de respondenten werd gevraagd.

'Verreweg de meeste ondervraagden antwoordden ontkennend en bovendien enigszins geïrriteerd. De antwoorden worden niet of nauwelijks toegelicht'. (45)

Door dit soort maatregelen ontstaat niet alleen twijfel aan de rechtvaardigheid van onderdelen van de belastingheffing. De complexiteit van het belastingstelsel wordt er ook mee vergroot en het zicht op de algemene doeleinden ervan wordt ermee verminderd. De kans neemt toe dat het gerechtvaardigheidskarakter van de belastingheffing niet meer wordt onderkend en fraude kan daardoor als een gerechtvaardigde correctie worden gezien. (46) De overheid heeft in de verzorgingsstaat zoveel taken op de schouders genomen dat de financiering daarvan op zich een probleem is geworden, dat alleen nog met ingewikkelde constructies opgelost kan worden. In dat verband wordt wel gesproken van een afnemende legitimiteit van een overheid die in toenemende mate als ineffectief, niet aanspreekbaar en onnodig bureaucratisch wordt afgeschilderd. (47) De regelbehoefte van de overheid heeft er, volgens beschouwers, toe geleid dat de belastingheffing verpolitiseerd is. Iedere politieke partij heeft er zijn bedoelingen mee. Genomen maatregelen kunnen daardoor voor sommigen de rechtvaardigheid vergroten en voor anderen daarentegen verkleinen. (48)

4. Belastingweerstand en een rechtvaardige verdeling

Een factor die door onderzoekers ook in verband wordt gebracht met belastingweerstand, is de mate waarin in de samenleving gestreefd wordt naar een rechtvaardige inkomensverdeling ('equity') en in hoeverre belastingmaatregelen tot het bereiken van equity bijdragen.

Het gaat daarbij vooral om wat genoemd wordt 'verticale rechtvaardigheid' (vertical equity), waarbij vastgesteld wordt wat de verschillende bedragen zijn die mensen met verschillende belastbare capaciteiten moeten of behoren te betalen. (49) De gedachte hierbij is ook dat naarmate het systeem in deze zin rechtvaardiger is ('equitable') men zich meer aan de normen ervan gelegen zal laten liggen. (50)

Maar hoe wordt vastgesteld welke verdeling rechtvaardig is?

Durkheim was indertijd van mening dat de samenleving zou moeten aangeven op welk inkomen men naar zijn plaats in de sociale hiërarchie recht zou hebben. Bijna een eeuw later is dit volgens Daniel Bell nog steeds een probleem:

'How much difference should there be in income between the head of a corporation and a common laborer, between a professor at the top of the scale and an instructor'.

Wat is de ratio van deze verschillen.

Indertijd werden die op grond van schaarste van kennis of van talent bepaald door de markt. Maar nu de markt in de verzorgingsstaat vervangen is door sociale en politieke beslissingen'what is the principle of fair reward and fair differences?' (51)

Het is moeilijk na te gaan of de Nederlandse inkomenspolitiek zoals die is neergelegd in nota's, ambtelijke inkomensstabellen, CAO-afspraken en richtlijnen voor vrije beroepsbeoefenaars rechtvaardig is. (52)

Nog belangrijker is de vraag of het resultaat van die verdeling door de belastingplichtigen als rechtvaardig wordt beschouwd.

Van Praag heeft eens geconstateerd in een onderzoek op basis van onderlinge nutsvergelijking dat de welvaart van mensen met een lagere opleiding zou stijgen wanneer het inkomen van mensen met een hogere opleiding drastisch gereduceerd zou worden:

'Immers omdat de lagere opleidingen zich nogal sterk laten beïnvloeden door het inkomen van de hoger opgeleiden, betekent alleen een inkomensreductie van de laatsten al een welvaartsverhoging van de eersten'. (53)

Het is de vraag of hier nog gesproken moet worden in termen van rechtvaardigheid en of hier niet eerder eerder sprake is van onverhulde afgunst.

Het is ook de vraag of naar voren gebrachte rechtvaardigheidsoverwegingen werkelijk ten grondslag liggen aan belastingvermijding of dat ze slechts een rationalisatie zijn voor dit frauduleuze gedrag. (54)

Onderzoekers naar rechtvaardigheidsoverwegingen voor inkomensbeleid hebben regelmatig geconstateerd dat de gedachte aan inkomensnivellering sterk levend is. Maar een voor de hand liggend criterium als behoefte blijkt in de hiërarchie van rechtsvaardigheidsprincipes een lage plaats te hebben. (55) De volgende vraag is wat dat nivelleringsethos in de praktijk waard is. Szirmai, die deze term in 1980 in een onderzoek ontwikkelde, moest toen al constateren:

'dat de voorstanders van inkomensnivellering die nivellering overwegend zien als een verschijnsel waarvan zij profiteren ten koste van inkomens-trekkers die meer verdienen dan zichzelf. Zelfs leden van de hogere inkomenscategorieën ervaren nivellering zelden als iets dat ten koste gaat van het eigen inkomen'. (56)

In dit verband wordt gesproken van het Robin Hoodprincipe: inkomens nivelleren door nemen van de rijken en geven aan de armen.

Dat is, wanneer afgegaan mag worden op met regelmaat herhaalde enquêtes van het Sociaal en Cultureel Planbureau een in Nederland al lang levend standpunt. Vanaf 1970 tot 1986 is een meerderheid van 60-70% van mening dat de verschillen tussen lage en hoge inkomens kleiner moeten worden. (57) Wanneer men moet aangeven hoe dat bereikt kan worden dan blijkt een meerderheid voor verhoging van de belastingen op hogere inkomens te zijn, terwijl de belastingen op lagere inkomens verlaagd moeten worden en die op de inkomens van middengroepen gelijk mogen blijven. (58)

In de eerder vermelde WODC-enquête van 1984 wordt ook een vergelijkbare aanpak van de belastingen voorgesteld. De ondervraagden blijken echter praktisch volledig afkomstig te zijn uit de lagere en midden inkomenscategorieën. (59) Het bij Szirmay aangestipte eigenbelang komt hierdoor wel heel duidelijk aan de oppervlakte.

Bij de reeks van onderzoeken die verricht zijn naar criteria voor een rechtvaardige inkomensverdeling blijkt één uitgangspunt dan ook steeds weer als het voornaamste naar voren te komen: het eigenbelang. Men zal zich voor inkomensgelijkheid bevorderende maatregelen uitspreken wanneer deze een positieve invloed hebben op het eigen inkomen.

En wanneer men met de mond steun belijdt voor een beleid dat voor de hoogte van het eigen inkomen nadelig kan uitwerken dan is de kans zeer groot dat men dat inkomensnadeel zal proberen te ontduiken of te ontgaan.

Voor een beter begrip hiervan op de werking van belastingfraude kan uitgegaan worden van de economische benadering van G.S. Becker, waarbij het verschil tussen fraudeurs en niet-fraudeurs gereduceerd wordt tot een verschil in nutsoverwegingen:

'....a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities. Some persons become 'criminals', therefor not because their basic motivations differ from that of other persons, but because their benefits and costs differ'. (60)

Wanneer men wat het inkomen betreft gericht is op maximalisering van zijn nut dan kan men, zoals Wolfson in een bespreking van de Laffercurve heeft verondersteld, bij een hogere belasting meer arbeid gaan verrichten (61),

of in de door Becker aangegeven redenering overgaan tot het frauderen met belastingen om op die manier zijn inkomen op peil te houden. Vanuit het eigenbelang kan men daarbij redeneren dat het belastinggeld dat men aan de overheid zou moeten afdragen beter in eigen zak gehouden kan worden ter vergroting van de eigen welvaart. De voordelen van zich hier aan de belastingregels houden zijn immers voor het individu moeilijk vast te stellen. Zoals een onderzoeker het formuleert:

'the benefit recieved from compliance is not commensurate with the costs and therefor the individual will engage in tax evasion as a means of restoring equity'. (62)

Ook in een Engels onderzoek naar belastingweerstand wordt vastgesteld dat de motivatie voor belastingfraude uiteindelijk gevonden kan worden in het eigenbelang van een grotere welvaart. (63)

Van Bijsterveld heeft in zijn interviews hetzelfde geconstateerd. Het meerdere geld waarover men door fraude kon beschikken werd gebruikt voor heel normale uitgaven. Alleen leefde men op wat ruimere voet. En wanneer Van Bijsterveld de bij de gesprekken naar voren gebrachte motieven analyseert, concludeert hij:

'Vrijwel steeds bleek het motief alleen maar de dekmantel voor egoïsme: het ging om de eigen portemonnaie'. (64)

Het is zeer waarschijnlijk dat in de huidige materialistische cultuur het inkomen voor mensen een belangrijker rol is gaan spelen en dat men, gewend aan het wenkend perspectief van de welvaartsstaat, voortdurend geneigd is de welvaartsconsumptie vergroten.

Bij onderzoek in een aantal moderne industrielanden wordt geconstateerd dat de in het recente verleden opgetreden groei met grote vanzelfsprekendheid in de toekomst wordt geprojecteerd. Iedere stap voorwaarts leidt weer tot een volgende stap. Het gevolg is dat:

....'the achievement of a higher income and an improved standard of living results not in saturation but in new wants'. (65)

En die levensstandaard of levensstijl wordt in sterke mate bepaald door de groep waarmee men zich identificeert (referentiegroep).

Eerder werd gesproken van 'verticale rechtvaardigheid' ('vertical equity'), dat wil zeggen equity waargenomen in een vergelijking met andere groepen. In onderzoek is gebleken dat belastingbetalers in het algemeen de neiging hebben de eigen groep als door het bestaande belasting-

systeem relatief gedepriveerd te zien. Dit brengt de betreffende onderzoeker tot de conclusie:

'In essence this means that since the equitability of taxes is perceived mainly through the eyes of self-interest, no tax system can in fact be perceived as just and equitable and be entirely satisfactory'. (66)

De hogere inkomensgroepen zijn van mening dat ze de sociale verzorging van de lagere inkomensgroepen moeten financieren. De lagere inkomensgroepen vinden dat de hogere best meer zouden kunnen betalen en dat die over veel te veel mogelijkheden beschikken om aan de terecht opgelegde belastingen te ontkomen.

5. De waardering van belastingregels.

In de rechtssociologie wordt er wel op gewezen dat de in rechtsregels vastgelegde voorschriften niet volledig overeen hoeven te komen met in de samenleving levende normen.

'Societal norms may entirely reject legislation or may condone (permit) illegal behaviour under specified conditions'. (67)

Vinke is van mening dat in de verzorgingsstaat gesproken moet worden van regulerende, gebiedende rechtsregels die aan algemeen voorkomend toegelaten maatschappelijk gedrag beperkingen opleggen, verplichtingen koppelen en rechten verbinden. De moderne belastingwetgeving staat hiervoor, naar zijn mening model, zoals ook het ontduiken en ontgaan van belasting model zou staan voor de aan deze rechtsregels inherente divergentie tussen norm en praktijk. (68)

Elders wordt gesteld dat belastingwetten in de categorie vallen van opgelegde verplichtingen die in sommige gevallen tegengesteld kunnen zijn aan de normen van veel groepen belastingbetalers. (69)

Het is duidelijk dat de belastingwetgeving in het geheel van maatschappelijke normen en waarden een speciaal domein heeft. In zekere zin wordt dat al gedemonstreerd aan het eigen systeem van sancties, het fiscale strafrecht.

Burgers nemen duidelijk een speciale houding in tegenover deze regels. In vergelijking tot andere regels staat men wat 'louw' tegenover het belastingrecht (Vinke). (70) Belastingfraude wordt een 'relatively trivial crime' genoemd (Lewis). En fiscale delinquenten worden nogal eens op één lijn gesteld met geraffineerde zakenlieden (Schmölders).

Van Bijsterveld constateerde tenslotte bij zijn interviews dat men het woord fraude voor criminele activiteiten op dit gebied vaak te zwaar vindt en dat men liever spreekt van 'rommelen' of 'knoeien'.

In onderzoek dat de laatste jaren verricht is heeft men geprobeerd het verschil in waardering tussen belastingfraude en andere criminaliteit aan de oppervlakte te brengen. In zijn algemeenheid blijkt men deze fraude minder ernstig te vinden dan diefstal. (71) Wanneer verder een vergelijking gemaakt wordt met maatschappelijke problemen als werkloosheid, inflatie en criminaliteit in het algemeen dan wordt belastingfraude als het minst ernstige kwaad beschouwd. (72)

Ook blijkt er onderscheid gemaakt te worden tussen diefstal en 'sportieve overtredingen' als te hard rijden of als toerist smokkelen van wijn of sigaretten. Belastingfraude (door zwart werk) blijkt dan dicht bij de sportieve overtredingen te liggen. (73) En tenslotte wanneer fraude bij belastingen en uitkeringen vergeleken wordt met zakkenrollen, heroïnegebruik of doorrijden na een aanrijding, dan wordt dat een minder ernstige daad genoemd. (74)

Uit het ISMO-onderzoek is gebleken dat wie in één belasting fraudeert dat vaak ook in een aantal andere belastingen zal doen.

Die continuïteit geldt waarschijnlijk niet voor parallellen tussen verschillende normdomeinen. De fraudeur met belastingen en premies kan verder een heel oppassend lid van de samenleving zijn.

Zo bleek in een klein, verkennend onderzoek dat respondenten zich in het algemeen goed aan de regels houden, redelijk sociaal voelend kunnen zijn, maar geen problemen maken van fraude bij de belastingaangifte. (75)

Ook bij dit onderzoek kwam weer naar voren dat bij belastingbetaling gevraagd werd iets af te geven dat men rechtens en vaak met veel inspanning verworven had. Daarin ligt ook duidelijk een verschil met fraude met uitkeringen. Weliswaar is hier sprake van rechten, maar niettemin is het iets dat men heeft gekregen zonder zich daar inspanning voor te behoeven getroosten. Het uitbetalen van een uitkering is in zekere zin een welwillende daad van de overheid, het betalen van belasting daarentegen een welwillende daad van de burger.

Die tegenstelling is duidelijk door onderzoekers geconstateerd:

zwart werk naast een uitkering wordt scherp veroordeeld, zwart werken naast een baan daarentegen is... 'min of meer vanzelfsprekend of het moet

zelfs in hun ogen (van de respondenten) gewaardeerd worden dat mensen nog extra willen werken'

De respondenten die deze mening verkondigen hebben overigens zelf allemaal een baan. (76)

Uit het eerder genoemde verkennende onderzoek bleek ook hoe sterk groepsnormen hier werken. Bij een groep van popmusici was fraude over de gehele lijn een vanzelfsprekende zaak, waar met grote openheid over gesproken werd. Bij een naar leeftijd en opleiding vergelijkbare groep van drukkers stond men over de gehele lijn afwijzend tegenover fraude, en verklaarde men zich daar maar uiterst zelden mee in te laten.

De groepsnormen spelen voor het al of niet frauderen een belangrijke rol. Belastingfraude is een optreden dat zich praktisch onzichtbaar voor de buitenwereld afspeelt. Alleen binnen de vertrouwelijkheid van de directe omgeving zal men zich er eventueel over uitlaten. Hier geeft men zijn ervaringen door en leert men eventueel nieuwe trucs. Lewis spreekt van een belastingvermijdingssubcultuur met zijn eigen geheel van ongeschreven regels. Vermijding zal dan in de groep sociaal geaccepteerd zijn of men zal er zelfs lof mee oogsten. (77)

Uit een onderzoek naar de relatie tussen belastingfraude en sociale controle is naar voren gekomen dat informele sancties opgelegd door de directe omgeving wanneer een daar levend norm werd overtreden de grootste invloed op het gedrag van het individu heeft. Hoe sterker de omgeving fraude afkeurt hoe geringer de kans op dit gedrag zou zijn. (78)

In een onderzoek naar de relatie tussen het in standhouden van de sociale orde en de vrees voor sancties bleek ook de vrees het respect van zijn kennissen te verliezen een zeer belangrijke rol te spelen. (79)

Ook in ander onderzoek is het belang van interpersonele sancties geconstateerd:

'In general, perceptions of interpersonal sanctions seem to have a stronger deterrent effect than do perceptions of legal sanctions'.

Wie zich moreel, door zijn groep, gebonden acht heeft geen sancties van buiten nodig. (80)

Naast de geringe zichtbaarheid van het gedrag speelt ook het feit dat men weinig zicht heeft op de maatschappelijke schade van fraude een belangrijke rol. In zekere zin is dit al aan de orde geweest bij de liftersproblematiek. Men heeft er geen idee van dat door veelvuldig ontduiken de

financiering van voorzieningen in gevaar kan komen. Of dat het zorgvuldig nakomen van zijn verplichtingen zou kunnen leiden tot een verlaging van de tarieven. Bij deze houding zijn parallellen te trekken met fraude bij reisverzekeringen. Het minste dat men probeert is zijn premie terugverdienen, anders beschouwt men het betalen van een dergelijke verzekering als 'weggegooid geld', waarbij men niet beseft dat juist dit optreden leidt tot een voortdurend verhogen van de premies. Zo beschouwen waarschijnlijk ook velen het betalen van belasting als 'weggegooid geld' waar je niets wezenlijks voor terugkrijgt.

Men spreekt van het 'tillen van de belasting', zoals gesproken wordt van het 'tillen van de reisverzekering' en in beide gevallen wordt dat als een sport gezien, als een loterij waarin men door voldoende brutaliteit een behoorlijke kans op een prijs heeft. Zoals een directeur van een reisverzekering onthult: 'Er zijn mensen die niet voor een paar tientjes frauderen, maar die hun hele vakantie eruit willen halen. We betrappen ook bedrijfsleiders van kledingzaken, hoogleraren, schoolhoofden en nog veel meer mensen met een behoorlijk inkomen. (81) Een opsomming die doet denken aan het bonte gezelschap belastingfraudeurs dat Van Duyne opvoert in zijn rapport over frauderegistratie, waar naast een aantal vertegenwoordigers van blauwe boordenberoepen, directeuren, medici, leraren en notarissen genoemd worden. (82)

6. Een voorlopige conclusie

Op basis van het gestelde in de voorgaande paragrafen kan men een aantal sombere conclusies trekken, die praktisch op één lijn liggen met een conclusie uit het ISMO-rapport over het belang van een goed handhavingsniveau omdat anders de niet-risico-groep zou afkalven, waarna vervolgens gezegd wordt:

'Op het terrein van misbruik zijn er indicaties dat momenteel nog slechts een minderheid tot de niet-risico-groep behoort'. (83)

Een uitspraak die strookt met de constatering in het WODC-rapport naar meningen over misbruik, waarin twee op de drie burgers misbruik op normatieve gronden aanvaardbaar bleken te vinden. Een opvatting die ook in ander onderzoek te vinden is.

In een onderzoek in Californië (waar een referendum geleid heeft tot een aanzienlijke belastingverlaging) wordt opgemerkt:

'Increased perceptions of unfair taxlaws, and greater willingness to excuse cheater behaviour by honest respondents reflects the general neutralization of norms against tax cheating, and may presage a shift of these currently honest respondents to tax cheating'.

In dat geval zal er niet in de eerste plaats sprake zijn van fraude om het gewin (instrumentele fraude), maar van fraude uit frustratie met de belastingwetgeving (expressieve fraude). (84)

In een recent Belgisch onderzoek worden vergelijkbare waarschuwingen uitgesproken. Fraudegewoonten worden in de referentiegroepen snel aan elkaar doorgegeven en dat betekent een snelle aanpassing van individuele normen aan deze sociale normen en

'given the already enormous amount of tax evasion (naar schatting 1/5 van de totale inkomstenbelasting wordt ontdoken) in Belgium, this can result in a complete breakdown of morals (maybe this breakdown already happened)' (85)

Onderzoeksconclusies die aansluiten bij de sociologische theorie van de anomie, met name bij een stelling van Merton:

'A mounting frequency of deviant but 'succesful' behaviour tends to lessen and, as an extreme potentially, to eliminate the legitimacy of the institutional norms for others in the system'. (86)

Beschouwingen over de belastingmoraal moeten geplaatst worden in de huidige Nederlandse cultuur van tolerantie ('permissiviteit') waarin afwijkingen van de normen meer en meer worden toegestaan. In vergelijking met een aantal andere Europese landen is de permissiviteit Nederland groot en moet het verzet tegen belastingen hier gezien worden als het resultaat van meer duurzame predisposities (voor- en tegenstanders van belastingmaatregelen kunnen langs partijlijnen tegenover elkaar worden gezet) en van de houding tegenover politiek in het algemeen. (87) Binnen dit klimaat van permissiviteit treden normafwijkingen op die eerst een bepaald patroon krijgen ('patterned evasions') en vervolgens geïnstitutionaliseerd worden ('institutionalized evasions').

Bij het eerste is sprake van een bewuste, met regelmaat optredende overtreding van een aanvaarde norm, zonder dat dit bij de sociale omgeving een waarneembare reactie oproept. In het tweede hebben deze 'patterned

evasions' tegenover de officiële normen een gedeeltelijke legitimatie gekregen. Hierbij is op groepsniveau geen sprake van anomie, de normen zijn er immers geaccepteerd. Vooral structurele veranderingen zullen op deze ontwikkeling van invloed zijn. Van belang daarbij kunnen zijn, snelle sociale veranderingen, het routinematig opleggen van voorschriften en het gedurende langere tijd laten bestaan van afwijkingen. De normontwijkingen hebben dan in eerste instantie een functie voor het verlagen van stress of spanning (ventielfunctie) in de samenleving, maar kunnen op den duur zeer negatieve gevolgen hebben.

'Once a permissive social climate has developed and become itself institutionalized, a positive feedbackcycle of everincreasing permissiveness is set in motion'. en... 'such a process, once it is started, must lead sooner or later to a crisis in social selfregulation'. Op den duur kan iedere normafwijking gelegitimeerd worden.... 'and thereby undermine the total normative system'. (88)

Vinke wijst erop dat de huidige belastingproblematiek niet alleen verband houdt met de permissiviteit in de huidige samenleving, maar ook met de superjuridificering waarbij een dicht netwerk van rechtsregels over het gedrag van de burgers is gelegd. Om de samenleving leefbaar te houden moet de norm in de moderne rechtsregel daarom een rekbare, buigzame maatstaf zijn en niet een gefixeerde maatlat. Maar die flexibiliteit kan weer tot gevolg hebben dat norm en praktijk met elkaar in tegenspraak komen:

'Dit beperkt dan zijn maatstafbetekenis voor het gedrag zodanig dat er weinig of niets van hem overblijft en er tendensen naar anomie kunnen ontstaan'. (89)

7. Vragen analyse normsfeer

Wanneer gevraagd wordt naar de maatschappelijke achtergronden van criminaliteit in de hier behandelde normsfeer stuit men op het probleem van de veelomvattendheid en complexiteit van dit terrein. Fraude heeft hier met inkomen te maken en het inkomen van het individu is een centraal gegeven in het individuele en maatschappelijk leven.

Er wordt hier daarom volstaan met het aangeven van een aantal kernpunten in de recente ontwikkeling.

1. Niemand is dol op belasting. Lagere inkomensgroepen hebben belastingheffing altijd gezien als een bedreiging van hun levensmogelijkheden door de overheid. Historisch is hier sprake van een lange ontwikkeling. De historicus Darnton die aan de hand van volksverhalen in het Franse Ancien Régime een beeld heeft gegeven van het eeuwenoude verzet van het volk tegen zijn Heren, vergelijkt het optreden toen waarbij men zijn Heer op listige wijze probeerde te onthouden waarop de officiële regels van de samenleving hem recht gaven, met het optreden van de moderne kleine fraudeur:

'The modern trickster follows new scenarios: he cheats on his income tax and dodges an all-powerful state instead of trying to outwit a local seigneur'. (90)

In het taalgebruik in dit deel van de nationale cultuur is dit verzet door ontduiken duidelijk terug te vinden. Termen als 'regelen', 'ritselen', 'versieren' of 'organiseren' geven duidelijk aan dat men hier iets doet dat tegen de regels van de overheid, of zo men wil, tegen de algemene en officiële norm ingaat, maar in eigen kring geaccepteerd en gewaardeerd wordt.

Tijdens de Duitse bezetting in de Tweede Wereldoorlog is dit complex duidelijk aan de oppervlakte gekomen. De normen van de tegen-cultuur hadden toen immers meer legitimiteit dan de normen die door de bezettende en vijandige overheid werden vastgesteld. Maar ook in die situatie was het daarnaast voor iedereen duidelijk waar de grens naar werkelijke criminaliteit werd overschreden. De zwarte handelaar die ook de normen van de overheid overschreed werd wel degelijk ook volgens de informele normen van de bevolking als crimineel gezien. Evenals tijdens de bezetting heeft het zwarte circuit ook nu elementen van onderlinge hulp. Wie niet tot de kring van vrienden en bekenden behoort heeft geen toegang. (91)

Bij hogere inkomensgroepen is pas sinds het eind van de jaren zestig waarschijnlijk sprake van een toenemende fraude. Over harde feiten kan men hier niet beschikken, maar van schandalen op dit terrein is voor die tijd weinig bekend. Daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat men hier altijd al over goede vermijdingsmogelijkheden kon beschikken.

2. Het is moeilijk vast te stellen of er sprake is van een toename van fraude in de betreffende periode. Met enquêtes krijgt men hier weinig zicht op. Men komt hooguit meer te weten over de 'ideologische' opvatting over fraude. En dat is een opvatting die aansluit bij de aanvaarde maatschappelijke mening, zoals die bij voorbeeld verspreid wordt door politieke partijen of andere opinieleiders. Van de 'operationele' opvatting waarop men zijn feitelijk gedrag baseert komt men weinig aan de weet. (92) Het verschil tussen die twee wordt nog verder gecompliceerd doordat men ook nog onderscheid maakt tussen fraude in het algemeen en de eigen fraude. (93)

Ontwikkelingen als toegenomen materialisme en het afnemen van morele richtlijnen vanuit de kerkgenootschappen door de toenemende ontkerstening spelen hier zeker een rol. De innerlijke morele overtuiging en het schuldgevoel als sanctie bij overtreding van normen daarvan worden immers als sterk bepalend aangewezen voor het handhaven van de normen. (94) Zo laten Mevissen en Renooy in hun verkennende studie naar achtergronden van de informele economie zien dat de godsdienstige overtuigingen in een bepaalde gemeenschap een belangrijke rol kunnen spelen voor een al dan niet meedoen aan zwarte activiteiten. (95)

Tenslotte moet er op gewezen worden dat het afnemen van de autoriteit van de overheid (cq overheden) een negatieve invloed heeft op de overwegingen de voorschriften van die overheid op te volgen.

3. Wanneer van groei gesproken wordt wordt doorgaans gedacht aan een mogelijke relatie tussen toenemende werkloosheid en afnemend welvaart en het toenemen van fraude. Dat wil zeggen dat gebrek of tekort hier de belangrijkste invloed vormt. Nood kan zeker een rol spelen bij het toenemen van fraude, maar die invloed wordt gauw overschat. Individuen met de hoogste nood - langdurige echte minima bij voorbeeld - beschikken doorgaans maar over weinig mogelijkheden tot fraude.

Voor enige wezenlijke fraude zal men in termen van de inkomstenbelastingaangifte moeten vallen. Fraude met uitkeringen blijkt trouwens wanneer het binnen bepaalde (als redelijk vastgestelde) grenzen blijft algemeen sociaal getolereerd te worden, wanneer sprake

is

van

een bijverdienste van omstreeks f 200,- . (96)

Wanneer aan fraude bij ondernemingen wordt gedacht dan kan het voorkomen dat daar gefraudeerd wordt om in de harder geworden concurrentiestrijd het hoofd boven water te houden.

In studies over de ontwikkeling van het zwarte circuit wordt daar soms heel openlijk over gesproken. Zo schrijven Douben en Van der Wilde in een preadvies voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde:

'Vooral wanneer de regelgeving, de kosten of collectieve heffingen het reëel besteedbaar inkomen van producenten of consumenten aantasten, dan wel de groei ervan belemmeren, is er aanleiding een 'oplossing' te zoeken in de informele economie'. (97)

Ook in het ISMO-rapport wordt gesproken van problemen bij het handhaven van het inkomen:

'De door de wetgever veronderstelde loyaliteit van de burger wordt door omstandigheden zoals de sterk toegenomen lasten die zich uiteten in een hoge marginale belasting- en premiedruk, zelfs op de proef gesteld'. (98)

Toch moet waarschijnlijk eerder een relatie gelegd worden tussen toename van fraude en toename van economische groei en van welvaart. Zoals gezegd is ook hier de bewijsvoering niet eenvoudig. Frey en Pommenrehne hebben met behulp van een monetaire methode geprobeerd een schatting te maken van de ontwikkeling van het zwarte circuit in de Duitse Bondsrepubliek en in de Verenigde Staten, respectievelijk tussen 1969 en 1978 en tussen 1952 en 1980. In beide gevallen was sprake van perioden die vooral door groei gekenmerkt werden. En in beide gevallen werd geconstateerd dat er een toename was van zwarte activiteiten, zowel absoluut als in relatie tot het BNP. (99) Opvallend is verder dat de grote fraudeschandalen ook afkomstig zijn uit een duidelijke welvaartsperiode.

Theoretisch is ook heel goed verklaarbaar dat fraude al kan groeien gedurende een welvaartssituatie door uit te gaan van de veronderstelling van Durkheim dat de ontwikkeling van het normbesef achterblijft bij de stijging in welvaart die een individu kan doormaken. Zoals hiervoor werd aangegeven heeft de welvaarts-groei geleid tot een haast autonome ontwikkeling van de behoeften. Daarbij werden enkele extreme voorbeelden gegeven van een toename van de behoeften

die alleen met fraude op te lossen was. Op lager niveau vindt waarschijnlijk een vergelijkbare ontwikkeling plaats. Ook hier is fraude vaak het middel om het wenkend perspectief dichterbij te brengen.

Dat sluit aan bij de constatering van Van Bijsterveld dat fraudeurs met de geboekte winst niets bijzonder deden, er alleen wat ruimer van gingen leven.

Wat eerder van belang is voor een mogelijke toename van fraude is de stijging van de tarieven, waardoor de winst van fraude in de loop van de jaren gestegen is. Een tweede factor die wel in de richting van groei in de laatste jaren wijst is het feit dat fraude klaarblijkelijk meer en meer een in de samenleving aanvaard gedragspatroon wordt. En terecht waarschuwt het ISMO-rapport dat hierbij sprake is van een zichzelfversterkend proces. Wie eenmaal gefraudeerd heeft gaat er mee door. Succes kan daarbij in psychologische termen als een 'versterker' gezien worden. De geslaagde constructie wordt als advies doorgegeven aan vrienden en kennissen. Maar ook falen hoeft de fraude niet te stoppen. Wie gepakt is weet voor het vervolg hoe hij beter kan frauderen en zal dan proberen het verlorene 'terug te pakken'.

Van de Braak spreekt hierbij van een leerproces, waardoor men voor het vervolg kan komen tot 'safe violation' van de belastingwetgeving. (100)

In hoeverre kan hier gesproken worden van een criminogene invloed van het optreden van de overheid en van haar regelgeving?

Om te beginnen moet bij de beantwoording van die vraag een onderscheid gemaakt worden tussen fraude die zoals voor is aangegeven in de ogen van de burger niet als echte criminaliteit, zoals diefstal e.d. gezien wordt en fraude die ook naar de strengste maatstaven als criminaliteit gekenmerkt moet worden, de fraudeurs met BV's die

een duidelijk vermogens criminele achtergrond blijken te hebben (101) En aan de andere kant de frauderende contribuabelen die tegen Van Bijsterveld zeggen dat ze niet frauderen, maar knoeien of rommelen. (102)

De hoge tarieven maken alle fraude lonend, maar bij de criminelen kan men zeggen dat die op een gegeven ogenblik werkelijk uitgelokt wordt. Hoefnagels heeft al gezegd dat het afnemen van meer

dan de helft vraagt om fraude. Misschien moet hier van een nieuwe 'line we dare not cross' gesproken worden. Met name moet daarbij gedacht worden aan de hoge marginale tarieven, waartegen in enquêtes ook uitdrukkelijk bezwaar is gemaakt. Deze tarieven treffen de contribuabele bij zijn extra inspanning. Bovendien moeten deze tarieven meestal verrekend worden in de sfeer van de inkomstenbelasting, waar meer dan bij de loonbelasting mogelijkheden tot fraude bestaan.

Men moet er vanuit gaan dat iedere mogelijkheid tot fraude ook gebruikt zal worden. Zo zullen regelingen gericht op het verwezelijken van een beleid gericht op een algemeen belang door de burger gebruikt worden ter behartiging van het eigen belang. Volgens de sociologische theorie van het functionalisme zou men onderscheid kunnen maken tussen de manifeste functie van beleidsmaatregelen gezien vanuit de overheid en de latente functie ervan ervaren door de burger. Zo zullen maatregelen gericht op het stimuleren van eigen woningbezit of het eerlijker verdelen van huurwoningen (subsidies en premies) of voor het stimuleren van economische bedrijvigheid (Wir-premie) door de burger in de eerste plaats gezien worden als een mogelijkheid voor vergroting van het eigen inkomen. De hier weergegeven tegenstelling wordt scherper wanneer burgers een ingevoerde regeling als sterk ingrijpend in hun belang en daarnaast als onrechtvaardig gaan ervaren. Een voorbeeld hiervan is de tweeverdienerswet. Een wet die tot stand gekomen is als gevolg van de groeiende behoefte aan financiën bij de overheid en die om de aanvaarding te garanderen omkleed is met een veelheid van rechtvaardigheidsoverwegingen. De betreffende contribuabelen zien dit echter als een regeling waarbij hen inkomen wordt afgenomen dat met gezamenlijke inspanning verdiend is en als een onrechtvaardige verkleining van hun mogelijkheden aan de welvaart deel te nemen. Vervolgens is de regelgeving zo ingewikkeld dat zij zonder speciale informatie niet te begrijpen en uit te voren is en gaat zij tenslotte gepaard met een ongekende ingreep in de privacy van de burger. Dergelijke regelgeving vraagt om fraude.

Regelgeving die op zich duidelijk en begrijpelijk is kan ook verzet oproepen door een te ver doorgevoerde verfijning, die alleen maar uitvoerbaar is bij een mate van controle die naar de normen van de

samenleving te zeer ingrijpt in de privacy van de burger. Te denken valt aan regelingen voor uitkeringen op grond van de sociale zekerheidswetgeving, waarbij vooral gedacht wordt aan de bijstandwet. Een regeling waarbij men ter plaatse moet gaan controleren of mensen werkelijk samenleven of dit alleen maar voorgeven om hun toch nog minimale inkomen wat te vergroten, is een regeling die verzet en fraude zal oproepen.

Afgezien van de regelgeving kan het optreden van de overheid ook anderszins invloed hebben op een vermindering van het normbesef en een toename van fraude bij de burger. Belastingchandalen waarbij hoge ambtsdragers betrokken zijn hebben een negatieve invloed op het normbesef in de gemeenschap en verminderen de morele kracht van wetgeving.

In enquêtes naar belastinggedrag wordt dit regelmatig genoemd als motief om als eenvoudige burger dan ook met de regels de hand te ligten. Verder maakt het een slechte indruk wanneer overheidsorganisaties zich niet aan de eigen regels houden. Zo constateerden Bloeme en Van Geuns dat overheids- en semi-overheidsinstanties wel gebruik maken van bedrijven uit het zwarte en grijze circuit en daar meewerken aan het ontduiken van CAO- en andere regels om hun bezuinigingsbeleid te kunnen realiseren. (103) Ook het ontduiken van BTW-betaling door overheidsdiensten door het leasen van computers e.d. via een IJslandroute verzwakt de morele positie van de overheid. (104)

Zo zijn er meer voorbeelden aan te halen waarmee de overheid materiaal levert voor een fraudemotivatie van de burger.

Wanneer gekeken wordt naar frauduleus optreden van het bedrijfsleven, moet men zich realiseren dat winst maken door het overtreden van regels van de overheid zo oud is als het bestaan van een overheid. Wie bijvoorbeeld naar constructies kijkt die Italiaanse handelslieden in de elfde eeuw opzetten om het renteverbod van de Kerk te ontgaan zal treffende parallellen zien met constructie die nu door het bedrijfsleven worden opgezet om de vennootschapsbelasting te ontgaan. (105) Wisselink noemt een aantal economische factoren die op fraude van het bedrijfsleven van invloed kunnen zijn:

1. productiebeperkingen b.v. in EEG-verband (zeevisserij, melkveehouderij)
2. vestigingseisen, arbeidsmarktwetgeving, bouwvoorschriften
3. economische teruggang, fraude is hier kostenbesparend
4. (vermeende) belastingdruk. (106)

In bepaalde branches, zoals Horeca of automobielbranche kunnen de winstmarges dermate geslonken zijn dat men fraude als enig middel ziet om het bedrijfsinkomen op peil te houden.

In het bedrijfsleven wordt men vaak geconfronteerd met een 'performance gap' tussen het resultaat dat men wenst en dat men in de planning heeft opgenomen en het bereikte resultaat. Bestaande subsidieregelingen kunnen daar een grote rol in spelen als middel om het bedrijfsresultaat te verbeteren en de kosten te verlagen. En belastingen zijn kosten voor ondernemingen, die men mogelijk door vermindering zal kunnen verlagen of, wanneer de nood hoog gestegen is door fraude zal ontgaan. Volgens Olson is hier zelfs sprake van een substantieel onderdeel van de moderne bedrijfscultuur: 'The incentive to produce is diminished; the incentive to seek a larger share of what is produced increases. The reward for pleasing those to whom we sell our goods or labour declines, while the reward for evading or exploiting regulations, politics and bureaucracy and for asserting our rights through bargaining or the complex understandings becomes greater'. (107)

Het feit dat 173 van de grootste bedrijven in Nederland tussen 1973 en 1980 geen vennootschapsbelasting betaalden sluit aan bij de boven aangegeven bijna vanzelfsprekende vermindering van verplichtingen die men tegenover de overheid heeft. Een bericht dat 85% van de ondernemingen winst maakt, maar slechts 50% daadwerkelijk belasting betaalt moet de regelgever op zijn minst met enige zorg vervullen. De reactie van de staatssecretaris op deze berichtgeving is misschien naar de letter van de regels juist, maar zal de doorsnee belastingbetaler de indruk geven dat de overheid belastingvermindering op grote schaal tolereert. (108)

Wat kan er gezegd worden van de ontwikkelingen in controle?

In het beleid is een duidelijke tendens te onderkennen controle op fraude op te voeren en beter te organiseren. In het interimrapport wordt daarbij gesproken over de aanpak van de grote groep kleine fraudeurs (ongeveer $\frac{1}{2}$ miljoen personen, goed voor een half miljard gulden): 'Van het optreden van de fiscus moet voor deze groep een generaal-preventieve werking uitgaan'. (109) Uit onderzoek blijkt dat controle inderdaad een normbevestigende werking heeft en dat het kan leiden tot een versterking van het gevoel van 'equity'. Dat wil zeggen dat degenen die zich aan de regels houden niet het gevoel hebben dat de fraudeurs bij hun ten onrechte verwerven van meer inkomsten vrijuit gaan. (110) Van de andere kant heeft juist de lichte fraude een ventiefunctie. De druk die de overheid op de burger legt en de als onrechtvaardig geziene beperking van de consumptiemogelijkheden in de onderste inkomensgroepen wordt via een lichte vorm van fraude verminderd. Dit zou juist pleiten voor een soepel toepassen van de regels, zoals ook Vinke voorstaat. Daar tegenover staat de strengheid van Van Bijsterveld tegenover een wat sterk afdwingen van de regels. Een dilemma dat geïllustreerd kan worden aan de tegenstelling tussen het Duitse en het Engelse belastingsysteem: 'The social cost in Germany is alienation of citizens from the tax system, but the social benefit is the achievement of the distributional goals of tax laws. The social cost in England is the failure to meet allocational and distributional goals, but the social benefit is a committed and cooperative populace'. (111)

Het op grote schaal aanpakken van kleine fraudeurs zal veel kwaad bloed zetten en leiden tot het zoeken naar nieuwe wegen van ontduiken. Daarbij zal men zich extra onrechtvaardig behandeld voelen door de wetenschap dat de hogere inkomensgroepen over voldoende vermijdingsmogelijkheden beschikken om hun consumptiemogelijkheden zonder problemen te kunnen vergroten. De toegenomen berichtgeving over vermijdingsconstructies, waarmee soms openlijk geadverteerd wordt, laat de lagere inkomensgroepen duidelijk zien hoe onrechtvaardig de werkelijke lastenverdeling waarschijnlijk is.

Bij de publiciteit rond het aanpakken van grote fraudeurs is dan ook sprake van een dubbele werking. Enerzijds is er sprake van een positieve invloed op gevoelens van rechtvaardigheid, van de andere kant

wordt het duidelijk hoe velen in de samenleving hun rechtvaardige verplichtingen kunnen ontgaan. Hier kan gesproken worden van de 'Prävenzwirkung des Nichtwissens' waar Popitz over spreekt: het bekend maken van het slechte voorbeeld kan negatieve gevolgen hebben. Wat niet weet dat niet deert. (112)

Wanneer gesproken wordt over echte criminaliteit dan is het duidelijk dat de controle hier zonder meer verder opgevoerd moet worden. De eerste stappen die hier gezet zijn zijn positief beoordeeld. (113)

Fraude met BV's die aangepakt is via de wet ketenaansprakelijkheid is duidelijk verminderd. De evaluatie van deze wetgeving is in het algemeen positief. (114)

In het ISMO-rapport wordt overigens terecht gewaarschuwd dat maatregelen ten aanzien van een bepaalde fraudevorm kan leiden tot uitwijkingen naar een andere vorm. De echte crimineel zal men blijvend op de hielen moeten zitten.

Zo zal men ook de nadrukkelijke fraudeconstructies in het wat minder criminele circuit als Postbus BV's in Lichtenstein of Jersey, Cyprusconstructies of Antillenroutes met harde hand moeten aanpakken. Niet alleen leidt de samenleving hierdoor grote financiële schade, daarnaast is ook de schade aan het systeem van normen en waarden waarschijnlijk groot. Het zal weliswaar de kleine fraudeurs de indruk geven dat zij de dans ontspringen, maar van de andere kant sluit het aanpakken hiervan duidelijk aan bij het levend normbesef in de samenleving.

In de literatuur passeren allerlei voorstellen om fraude te verminderen. Als eerste valt te noemen een verlaging van de tarieven. Dat ligt gezien de problemen die men in het algemeen heeft met de hoge premie- en belastingsdruk voor de hand. Toch kan dit middel geen zekerheid bieden. De verwachting is dat men de winst die men daarmee maakt zal afwegen tegen de winst die fraude zal opleveren (eventueel inclusief kosten van advisering). Verder constateerde Van Bijsterveld dat wie eenmaal fraudeert dat meestal blijft doen. En wat het effect van verlaging betreft constateerden Belgische onderzoekers dat verhoging niet tot een toename van fraude leidde, dus dat men

zich moet afvragen of verlaging werkelijk tot een vermindering zal leiden. (115)

Een ander voorstel is de belastingkennis van de contribuabelen te vergroten, waarbij men ervan uitgaat dat fraude voor een deel het gevolg is van onwetendheid. Anderen stellen daarentegen de ervaring dat het vergroten van kennis niet tot minder fraude leidt, maar hooguit een verschuiving van ontduiking naar vermijding tot gevolg heeft. (116) Meer kan waarschijnlijk verwacht worden van een betere voorlichting van de belastingbetaler om hem duidelijk te maken hoe de overheid zijn geld besteed en hoe belangrijk voor het goed functioneren van de samenleving het is dat iedereen zich op dit terrein aan de regels houdt. Daarbij moet gedacht worden aan een zorgvuldiger uitwerking van belastingregelingen. Precisie, duidelijkheid en eerbied voor persoon en privacy van de betaler zullen meer aandacht moeten krijgen. Maar bij alles dat men op dit terrein overweegt zal men zich moeten realiseren dat fraude een niet weg te denken onderdeel van de samenleving uitmaakt en dat een benadering van dit probleem in strikt economische termen evenveel moeilijkheden zal scheppen als zij mogelijk zal oplossen.

Noten

1. Jaarverslag belastingdienst 1986, Den Haag, Ministerie van Financiën, 1987.
2. P. Vinke, Norm en praktijk van de moderne belastingwetgeving betreffende inkomsten en vermogen, overdruk uit Weekblad voor fiscaal recht, Deventer, Kluwer 1982, blz. 3.
3. Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO), Den Haag 1985, blz. 3.
4. Vgl. C. Webber en A. Wildavsky, A history of taxation and expenditure in the Western World, New York, Simon and Schuster, 1986.
5. P. Vinke en I.J. Berghuis van der Wijk, Rechtsregels in de ervaringswereld van verschillende bevolkingslagen, Deventer, Kluwer 1975.
6. F.C. Wijle, Burger versus belastingen, Deventer, Kluwer, 1975.
7. NIPO, bericht 1768, Amsterdam 14 april 1976.
8. Vinke, op. cit., blz. 12.
9. J.C. Vrooman, H.J. van de Braak, H. Elffers, D.J. Hessing, Belastingweerstand: kennis en gedrag, Maandblad Belastingbeschouwingen, nr. 6, juni 1985, blz. 156-166.
10. A.J.L. Grotenhuis, Belastingfraude in Nederland, Het rapport van Bijsterveld, feiten en meningen, Arnhem, Gouda Quint 1980, blz. 73.
11. H.J. van de Braak, Belastingweerstand, een proeve van fiscale sociologie, Deventer, Kluwer 1981, blz. 102.
12. Grotenhuis, op. cit. blz. 75.
13. A.C. Berghuis en M.M. Kommer, Peiling van de opinies in de Nederlandse bevolking omtrent belastingontduiking en misbruik bij sociale uitkeringen, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, Den Haag, Ministerie van Justitie, voorjaar 1984, blz. 43.
14. Grotenhuis, op. cit., blz. 16 en 18.
15. idem, blz. 21
16. F.J. Krapels en A. van Ravestein, Gemiddeld en marginaal, de druk van belastingen en premies sinds 1960, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, juli 1987, blz. 9.
17. Flip de Kam, Betalen is voor de dommen, Amsterdam, Bert Bakker 1978, blz. 100-101.

18. Vgl. Erich Deppe, Die Steuermoral in den Niederlande, eine Leitstudie an Beispiel der freien Berufe, Köln 1967, Wijle, op. cit., A. Lewis, an empirical assessment of tax mentality, Public Finance, 1979 nr. 2, blz. 245-257, H. Geeroms en H. Wilmots, Poging tot multidisciplinaire benadering van de fiscale fraude, Tijdschrift voor sociologie, 1984, jaargang 5, blz. 409-440.
19. De Kam, op. cit., blz. 110.
20. D.A. Albregtse, Economische benadering van belastingbeginselen, Beleid en Maatschappij, 1986 nr. 3, blz. 138.
21. Webber en Wildavsky, op. cit., blz. 323.
22. Zie J.J. Godschalk, Voor een rechtvaardige inkomensverdeling heeft een nutsfunctie weinig nut, Mens en Maatschappij, 1981, jg 56 nr. 1, blz. 64-78, en idem, Werkloosheid en normvervaging, Amersfoort/Leuven, Acco, 1986.
23. NRC/Handelsblad, 22-7-1982.
24. idem, 30-7-1986.
25. H.L.Wilensky, 'The new corporatism', capitalism and the welfare state, London, Sage 1976, blz. 12.
26. B. de Vries, 60%: een verantwoorde norm?, Economisch Statistische Berichten, 21 oktober 1987.
27. D.J. Wolfson, De economie van de overbelasting, Weekblad voor fiscaal recht, nr. 5570, 9 december 1982, blz. 1369-1380.
28. Zie Van de Braak, op. cit. blz. 87 e.v.
29. Sociale en culturele verkenningen, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, cahier nr. 56, september 1987.
30. Wilensky, op. cit., blz. 8.
31. M. Olson, The logic of collective action, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1965.
32. Van de Braak, op. cit., blz. 61.
33. C.A.Hazeu, De verzorgingsstaat tussen solidariteit en belastingweerstand, Economisch Statistische Berichten 24-2-1982.
34. Individuele voorkeuren voor collectieve voorzieningen, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1987, cahier nr. 55.
35. P. Taylor-Gooby, Legitimation deficit, public opinion and the welfare state, Sociology, 1983, jg 17, nr. 2.
36. Sociaal en cultureel rapport 1986, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, tabel 11.18 blz. 365.

37. Zie A.J.F. Köbben en J.J. Godschalk, Een tweedeling van de samenleving?, Den Haag, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1985, OSA-voorstudie nr. 10, en Sociaal en Cultureel Rapport 1986, hfst. 10.
38. J. Alber, Versorgungsklassen im Wohlfahrtstaat, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozial-psychologie, jg 36, 1984, nr. 1.
39. Wilensky, op. cit., blz. 20.
40. A. Lewis, The psychology of taxation, Oxford, Martin Robertson 1982, blz. 12.
41. Vgl. Lewis en Van de Braak, op. cit.
42. G.P. Hoefnagels, Fraude: naar een criminologie van steunfraude en belastingfraude, Maandblad Belastingbeschouwingen, nr. 9 sept. 1987, blz. 204.
43. M.P. van Overbeeke, Tweeërlei belasting: machtmiddel van de staat of vorm van samenlevingsgemeenschap, Beleid en Maatschappij, 1986 nr. 3, blz. 120.
44. Berghuis en Kommer, op. cit., blz. 55.
45. A.C. Witteman-Devilee, Opinions over belastingontduiking en uitkeringsmisbruik, en over maatregelen ter bestrijding daarvan, Den Haag, Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum, 1984, blz. 26.
46. Van Overbeeke, op. cit., blz. 121.
47. Lewis, op. cit. 1982, blz. 91.
48. Albregtse, op. cit. en Webber en Wilsdavsky, op. cit., blz. 346.
49. Lewis, op. cit., blz. 10.
50. S.E. Kaplan, P.M.J. Reckers, K.D. Reynolds, An application of attribution and equity theory to tax evasion, Journal of economic psychology, 1986, jg 7, blz. 461-476.
51. D. Bell, The coming of post-industrial society, New York, Basic Books, 1987, blz. 451.
52. Zie hierover een discussie bij Van de Braak, blz. 79-83.
53. B.M.S. van Praag, A. Kapteyn en F.G. van Herwaarden, Individuele welvaartsfuncties en sociale referentiegroepen, Economisch Statistische Berichten 31-1-1979, blz. 142.
54. Lewis, op. cit., blz. 138.
55. J. Berting, A.J. Steyn, M.C. de Witte, De herontdekking van de individuele prestatie, Economisch Statistische Berichten 25-2-1987.

58. E. Szirmay, Nivelleringsethos, in J.J. Godschalk en P.L.J. Hermkens, Sociologie en Inkomensbeleid, Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging, 1982.
57. Sociaal en Cultureel Rapport 1986, Rijswijk, Sociaal en Cultureel planbureau, tabel 11.15, blz. 363.
58. Sociaal en Cultureel Rapport 1982, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, tabel 11.26, blz. 239.
59. Berghuis en Kommer, op. cit., resp. blz. 24 en 19.
60. G.S. Becker, Crime and punishment, an economic approach, Journal of political economy, 1968, jg 72 nr. 2, blz. 176.
61. Wolfson, op. cit. blz. 1369-1380.
62. Kaplan e.a., op. cit., blz. 465.
63. Lewis, op. cit. 1979, blz. 255.
64. Grotenhuis, op. cit. blz. 77.
65. G. Katona, Aspirations and affluence, New York 1971, blz. 12.
66. M. Dornstein, Taxes: attitudes and perceptions and their social bases, Journal of economic psychology, 1987, jg 8, blz. 55-76.
67. Kaplan e.a., op. cit., blz. 463.
68. Vinke, op. cit., blz. 5.
69. K.A. Kinsey, Theories and models of tax cheating. Taxpayer compliance project working paper 84-2, Chicago, American Bar Association, may 1985, blz. 23.
70. Vinke en Berghuis van der Wijk, op. cit., blz. 60.
71. H.J. Grasmick, W.J. Scott, Tax evasion and mechanisms of social control: a comparison with grand and petty theft, Journal of economic psychology, 1982, jg 2, blz. 213-230.
72. Vinke, op. cit., tabel 2, blz. 9.
73. Werk voor allen, OSA-rapport 1985, Den Haag, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, blz. 26.
74. R. van Eck en B. Kazemier, Zwarte inkomsten uit arbeid: resultaten van in 1983 gehouden experimentele enquêtes, Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, Statistische Katernen nr. 3, 1985.
75. Onderzoek Informele Economie, Amsterdam, Vakgroep Arbeid en Organisatie, 1987.
76. J. Mevissen en P.H. Renooy, De informele economie gelokaliseerd; een studie naar achtergronden en verschijningsvormen van de informele economie (in zes gemeenten), Den Haag, Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, januari 1987.

77. Lewis, op. cit., blz. 144.
78. Grasmick en Scott, op. cit., blz. 216.
79. C.R. Tittle, Sanction fear and the maintenance of social order, *Social Forces*, jg 55 nr. 2, december 1976, blz. 579-595.
80. Kinsey, op. cit., blz. 20-23.
81. Hoogtij in fraudegevoelige reisbranche, NRC/Handelsblad 6-9-1986, zie ook: Pauline van de Ven, Verzekeringsfraude: 'Stelen? Hoezo?', *Intermediair*, 31-10-1986.
82. Van Duyne, op. cit., blz. 65.
83. ISMO-1985, deelrapport De misbruikbestrijding getoetst, blz. 32.
84. Kinsey, op. cit., blz. 24.
85. H. Geeroms en H. Wilmots, An empirical model of tax evasion and tax avoidance, *Public Finance*, 1985 nr. 2, blz. 190-209.
86. R. Merton, *Social theory and social structure*, Glencoe (Ill), The Free Press, 1957, blz. 180.
87. L. Halman, F. Heunks, R. de Moor, H. Zanders, *Traditie, secularisatie en individualisering, een studie naar de waarden van de Nederlanders in een Europese context*, Tilburg, Tilburg University Press 1987.
88. C. Jacobsen, Permissiveness and norm evasions: definitions, relationships and implications, *The Journal of the British Sociological Association*, jg. 13 nr. 2, may 1979, blz. 219-233, citaat op blz. 229.
89. Vinke, op. cit., blz. 11.
90. Robert Darnton, *The great cat massacre, and other episodes in French cultural history*, New York, Vintage Books, 1985, blz. 65.
91. Mevissen en Renooy, op. cit.
92. Lewis, op. cit., blz. 85.
93. Van de Braak, op. cit.
94. Zie bijvoorbeeld Tittle, op. cit.
95. Mevissen en Renooy, op. cit.
96. OSA-trendrapport 1987, Den Haag, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, blz. 43-45.
97. N.H. Douben en J.P.I. van der Wilde, *Informeel economie en economisch beleid; pre-advies voor de jaarvergadering 1984 van de Vereniging voor Staathuishoudkunde*, Leiden Stenfert Kroese, 1984.

98. ISMO-1985, deelrapport De misbruikbestrijding getoetst.
99. B.S. Frey en W.W. Pommenrehne, The hidden economy: State and perspectives for measurement, Review of Income and Wealth, jg. 30 nr. 1, maart 1984.
100. Van de Braak, op. cit.
101. ISMO-1985, Rapport van de werkgroep rechtspersonen.
102. Grotenhuis, op. cit., blz. 73.
103. L. Bloeme en R.C. van Geuns, Ongeregeld ondernemen, een onderzoek naar informele bedrijvigheid, Den Haag, Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid/Regioplan, januari 1987.
104. NRC/Handelsblad 2-11-1987.
105. Webber en Wildavsky, op. cit., blz. 163.
106. Wisselink, op. cit.
107. M. Olson, The rise and fall of nations, New York, Yale University Press, 1982, blz. 72.
108. NRC/Handelsblad 5 en 11 november 1987.
109. Geciteerd bij Grotenhuis, op. cit., blz. 113.
110. Van de Braak, op. cit., blz. 56, Witteman-Devilee, op. cit.
111. Kinsey, op. cit., blz. 38.
112. Geciteerd bij Hoefnagels, op. cit., blz. 207.
113. Zie Van Duyne, op. cit., en Verslag Belastingdienst 1986.
114. De werking van de Wka en de Vrob, beoordeling en aanbevelingen, Zoetermeer, Sociale Verzekeringsraad, 1986.
115. Geeroms en Wilmots, op. cit.
116. Vrooman e.a. op. cit.