

Prof. Dr. D. Brüll

Zweden ante portas

Hoewel Nederland een bepaald indrukwekkende maandproductie aan fiscale literatuur heeft, is daarin bij mijn weten geen aandacht besteed aan de wetgeving, die in Zweden in 1984 werkelijkheid zal worden. Ik las een samenvatting door Hans Tin in de 'Südkurier' van 29 januari 1983 - en als ik lieg, lieg ik in commissie, want Zweeds kan ik helaas niet lezen - Hans Tin vertelt ons, dat *alle* Zweedse partijen elkaar gevonden hebben met betrekking tot (o.a.) de volgende maatregelen:

- a. Er komt, op straffe van boete, een verplichting voor alle inwoners om fraude, die men te weten is gekomen, aan te geven.
- b. Alle zelfbewoners, huiseigenaren, huurders, agrariërs en neringdoenden moeten jaarlijks naar waarheid opgave doen, of zij voor meer dan Zw.Kr 500 ($\pm f$ 200) aan werkzaamheden door derden hebben doen verrichten. Van hen dienen naam, adres, telefoon- en persoonsnummer aan de fiscus doorgegeven te worden, op straffe van boete en/of gijzeling.
- c. Ook wie aan deze plicht voldaan heeft dient, mocht de ontvanger de inkomsten verzwijgen, nog eens de helft van het reeds afgedragen werkgeversaandeel te betalen.
- d. Er komen 16.000 televisie-installaties om het doen en laten van de burgers te controleren m.b.t. fiscaal wellicht interessante gedragingen.
- e. De fiscus is gemachtigd, zijn controles met behulp van de Rijksdatabank uit te oefenen, waardoor iedere burger op ieder gewenst moment 'naakt' op het scherm kan worden gezet. Om dit mogelijk te maken, krijgt iedere inwoner een persoonsnummer.
- f. Belastingsschulden en -boetes mogen zonder weten en medewerking van de betroffen burger van diens rekening worden afgeschreven.

Het zwijgen is begrijpelijk. Zweden, dat door zijn neutraliteit in de oorlog een zekere voorsprong op het gebied van de sociale wetgeving verkreeg ('sociaal-democratie nieuwe stijl'), werd voor de andere westerse industriestaten het grote voorbeeld. Als zo'n wetgeving nu in Duitsland ontstond ('onderdanenvolk') of in Frankrijk ('papier is geduldig'), zou die curiositeit onze kranten halen. Maar Zweden . . .

Geen volksvertegenwoordiging neemt zulk soort maatregelen met genoegen. Wij mogen gerust aannemen, dat het voortbestaan van de Zweedse welvaartsstaat op het spel staat en met deze maatregelen gered moet worden. En Zweden is ons slechts een jaar of vijf voor!

Als in Zweden de belastingontduiking vormen heeft aangenomen, die in het Orwell-jaar tot een Orwell-achtige controle nopen, dan valt daaruit op zijn minst te concluderen, dat de (koude) berekening, dat de bevolking van de belastingdruk 'beter' wordt, aangezien die ertoe dient de inwoners meer terug te laten krijgen dan ze vóór de heffing bezaten, aan de (warme) emoties van de belastingbetalers voorbij is gegaan. Ginds, zoals hier, blijken de volksvertegenwoordigers beter te weten wat goed voor de bevolking is, dan de bevolking zelf. Dat is natuurlijk het uitgangspunt van de clientèle-staat, maar het roept wel de vraag op, wie die volksvertegenwoordiging eigenlijk vertegenwoordigt.

Men zou Zweden als een exotische wonderlijkheid kunnen afdoen, ware het niet, dat de toestand hier te lande daarmee niet veel verschilt en, zeer in het bijzonder, een ontwikkeling in die richting onvermijdelijk lijkt. Ik ben daarop in mijn Erasmus-lezing 1982 ('De kwitantie van de verzorgings-staat') uitvoerig ingegaan en vermeld hier alleen enkele conclusies:

1. Elke nieuwe overheidstaak kost (veel) meer dan geraamd, omdat de betrokkenen op hun eigen wijze op de nieuwe wetgeving reageren.
2. Elke regering laat, om haar eigen programma te kunnen bekostigen, de vuilnishopen ter opruiming aan de toekomst over.
3. Onze technocratie leidt tot een regeldwang, waardoor steeds nieuwe taken aan de overheid overgedragen *moeten* worden.

Dit leidt automatisch tot opvoering van de belastingdruk, als het niet zichtbaar kan, dan onzichtbaar: staatsleningen, aardgasbaten, vermindering van dienstbetoon, prijsverhoging van overheidsprestaties.

Eén van de vele gevolgen is het pogen om fraude en ontgaan te bestrijden. In de eerste plaats levert dat geldelijke opbrengst op, zeker indien men niet al te kieskeurig te werk gaat en met overkill enerzijds, met illegale druk op de contribuabelen anderzijds, ook van de nette belastingbetalers een graantje meepikt. De anti-fraude-psychose, die thans willens en wetens wordt opgewekt, heeft echter nog heel andere functies. In de tweede plaats dient het onfatsoenlijke gedrag van vele belastingbetalers als zondebok voor het falende staatsbeleid: het was allemaal zo goed bedoeld, maar de stoute ontduikers hebben het laten mislukken. Vooral bij diegenen, die veel moeten 'inleveren' - een groep waartoe ook de meest fervente staatsaanbidders behoren - blijkt dat argument goed aan te slaan.

In de derde plaats - en daarmee zijn wij bij ons uitgangspunt terug - wordt daardoor de weg geëffend voor steeds verdergaande bevoegdheden van de heffingsmachine (en van die niet alleen). Met de leuze 'zo kan het niet langer' heeft men thans reeds de z.g. volksvertegenwoordiging monddood gemaakt: niemand durft meer tegen de meest onereuze maatregelen te protesteren. Naarmate men de vak- en dagbladpers weet te overstelpen met 'sprekende gevallen' (en het tegenbeeld, de knevelende ambtenaar, uit diezelfde pers weet te houden), wordt ook de bevolking rijp om maatregelen à la Zweden te accepteren. Daarmee komt de vierde factor om de hoek kijken: eenmaal ingevoerd, ontstaat de mogelijkheid niet alleen van geheel nieuwe heffingstechnieken, maar ook van geheel nieuwe types belastingen, die thans nog, om uitvoeringsredenen of omdat zij te diep in het privéleven zouden ingrijpen, taboe zijn.

Misschien mogen wij in het licht van het voorgaande zien, dat de opvolgende regeringen, van welke partijpolitieke samenstelling dan ook, (methodisch) illegaal gedrag van de ambtenaren ook dan niet wensten te beperken, indien de veronderstelling gerechtigd is, dat het in het concrete geval hun instemming niet had. De angst, die ervan uitgaat, als mensen door de fiscus uitgekleeft blijken te kunnen worden, zonder dat hiervoor een materiële grondslag aanwezig blijkt te zijn, en zo geraffineerd, dat effectieve rechtsmiddelen blijken te ontbreken; het populaire succes, als fraude de dagbladers haalt; de afgunst-voldoening rondom een 'bankoverval' - dat alles schept een gunstig klimaat voor een 'Zweedse' wetswijziging. Aan de ene kant wordt de 'noodzaak' ervan 'gevoeld', aan de andere kant kan men betogen, dat door legalisatie van hard ingrijpen excessen juist gaan verdwijnen.

Ons huidige stelsel - noem het verzorgingsstaat, noem het technocratie - handhaven, betekent individuele behoeftebevedigingsmiddelen vervangen door collectieve, houdt derhalve beperking van de individuele consumptieve koopkracht in. Het middel daartoe behoeft niet noodzakelijkerwijs belastingheffing te zijn. Ik heb eerder betoogd, dat een 'deelgenootschap' van de staat bij de bron van de reële inkomensvorming, de productie, veel beter in dit systeem past; beter vanuit het theoretische gezichtspunt (zie Van den Tempel 'Twee verouderde begrippen belastingdruk' Weekblad Fiscaal Recht 5270), dat de overschotten in wezen door de staat zijn voortgebracht, zodat hij er economisch relevant aanspraak op kan maken; beter ook vanuit het praktische gezichtspunt, dat het verstandiger is, de onderdanen niet eerst de illusie van een ruim inkomen te verschaffen, die men daarna gedwongen is middels belastingheffing te verstoren.

Daarvoor is de publieke opinie kennelijk nog niet rijp. De illusie van de vrije markteconomie, van het inspanningsprincipe, van de aan onze angst-politiek ten grondslag liggende tegenstelling tot de communistische systemen, zou daardoor te schokkend verstoord worden. Daarom voltrekt zich de revolutie ondergronds en zijn ook 'ondergrondse', d.w.z. op schijnargumenten drijvende maatregelen nodig. Dat betekent, dat ons huidige systeem van belastingheffing gehandhaafd en opgevoerd moet worden met middelen en argumenten, die de illusie van het voor-zich-zelf-werken in stand laten, maar het ontwijken van belasting - in zijn drie vormen: ontduiken, ontgaan en vermijden - op efficiënte wijze een halt toeroepen. Het heeft inderdaad alles te maken met het instandhouden van het systeem ('Hoe fraude onze samenleving bedreigt'), alleen niet met die samenleving, waarin de gôe gemeent' nog steeds denkt te leven.

Met enkele van die maatregelen raken wij thans langzamerhand vertrouwd. Kijken wij echter naar Zweden als ons voorland, dan valt in de nieuwe wetten een duidelijke lijn te herkennen, die bij ons nog slechts als een vermoeden aanwezig is, maar die werkelijkheidskarakter moet krijgen: 'Big Brother is watching you'. Het is onvoldoende, als door daden van terreur en willekeur het gevoel van alomtegenwoordigheid van de overheid wordt opgeroepen; er moet voor gezorgd worden, dat die er in feite ook *is*. Wat de sociologie al decennia ziet aankomen, wordt eindelijk een feit: de gecontroleerde mens. En wel in de Nederlandse en Engelse betekenis van het woord:

enerzijds, dat zijn doen en laten volledig wordt nagegaan, datgene dus, wat zich achter de onschuldige term 'persoonsnummer' verbergt; anderzijds dat hij door de overheid beheerst en bestuurd wordt. Onder de leuze 'een eerlijk mens heeft niets te verbergen', staan wij aan de vooravond van de mens, die in de meest letterlijke betekenis van het woord 'other directed' (David Riesman) is. Wie de discussies over deze problematiek volgt, moet opvallen, dat het al lang niet meer om de vraag gaat, *of* de mens in de computer gestopt mag worden, doch welke voorwaarden daaraan dienen te worden verbonden. Die kan men gerust stellen. Als er al effectieve controle op de naleving mogelijk mocht zijn - hetgeen naar mijn mening medewerking van de controleurs zou vereisen en daaromtrent behoort men zich geen enkele illusie te maken, zoals bijv. uit de controle op onze controleurs in de vorm van politie of fiscus blijkt -, dan zullen er gelegenheden te over komen om die terzijde te stellen. Wie denkt dan niet aan het afluisteren van de telefoon? Een voorproefje werd ons zojuist verstrekt. Een lid van de Commissie i/z invoering van persoonsnummers, professor Brevoord uit Delft, weet te melden (Volkskrant 20 mei '83), dat voor het volwaardig functioneren van onze samenleving het inleveren van wat privacy noodzakelijk is en omdat het huidige belastingstelsel 'niet kan functioneren zonder medewerking van de belastingbetaler', moet het persoonsnummer controle op het naleven van regels mogelijk maken. 'Het privacy-probleem' wordt daarbij deel 'van een voorbij welvaartsverschijnsel' en terwille van onze huidige welvaart - wat die term inhoudt, daar laat zich Brevoord niet over uit - 'moeten we maar aanvaarden, dat er ooit ergens iets mis gaat'. - Men ziet, de weg wordt al aardig geplaveid.

In de totale controle dient echter de totale bevolking betrokken te worden; niet alleen passief, juist ook actief. Uit de loonbelasting weten wij al: de loonadministratie werkt veel effectiever dan de fiscus, omdat fouten op het bedrijf zelf terugslaan. Het is daarom usance, geen enkel risico te nemen. Concreet gesproken: liever te veel dan te weinig inhouden. Een uitbreiding van dit systeem is het eerste, dat verwacht mag worden. Daartoe bieden zich in de eerste plaats al die personen aan, die op welke wijze dan ook in het proces van belastingheffing een rol spelen. Aan beide kanten van de tafel.

In Duitsland heeft men bijv. onder de vlag van efficiency de heffingsmethode in deeltaken verdeeld (GNOFAE). Een belastingplichtige vindt daarvoor nooit iemand die voor de hele aanslag verantwoordelijk is. En ieder van de ambtenaren, die een klein segment voor zijn rekening neemt, zal wel oppassen iets te doen, waarvoor hij door een minder soepele collega op zijn vingers getikt kan worden. Zo evolueert de heffing vanzelf naar de hoogst mogelijke. Het succes is dus hetzelfde als bij de loonadministraties. Wij kunnen ook bij ons gevoelige woorden van bewindslieden voorspellen, dat de noodzaak van computerisering helaas enig verlies aan persoonlijk contact te weeg zal brengen. De vertaling van deze New Speak luidt: 'Je kunt net zo goed tegen je eigen antwoordapparaat praten'.

Aan de andere kant mogen wij de nodige aandacht voor belastingconsulenten, accountants en notarissen verwachten. Wat de consulenten boven het hoofd hangt, heb ik op de Belastingconsulentendag 1981 ('Een wettelijke

regeling van het beroep van belastingconsulent?' FED 1981) uitvoerig beschreven. Men zal ernaar streven, hen als semi-ambtenaren verantwoordelijk te stellen voor de juistheid van de aangiften, die met hun hulp zijn ingediend. Hetzelfde geldt uiteraard voor aangiften verzorgende accountants. Met een tikje concrete fantasie mogen we voor hen echter nog veel meer verwachten. Met Zweden ante portas valt een verplichting te voorstellen, om in hun controlerende taak ten behoeve van het bedrijf mede die ten aanzien van de fiscus te betrekken. Levert de term 'vertrouwensman ten behoeve van het maatschappelijke verkeer' daarvoor niet een schitterend aanknopingspunt?

De overheid immers vertegenwoordigt de maatschappij en de accountant dient dan ook, als consequente voortzetting van zijn ontwikkeling tot raadsman in het economische verkeer, als haar vertegenwoordiger de bedrijven binnen te stappen. Daarmee is ook voor de ondernemers de situatie bereikt, die voor loontrekkers al lang geldt: dat de loonadministratie de overheid vertegenwoordigt. Een simpele kwestie van rechtvaardigheid eigenlijk. Het heeft nog een bijkomend voordeel: De RAD kan worden afgeschaft en dat bespaart weer enkele miljoenen.

Zeker, een en ander kan aanpassingsmoeilijkheden veroorzaken. Ereregels zullen moeten worden bijgesteld. En hoewel wet boven overeenkomst gaat, zal de bewindsman alle begrip tonen, soepele toepassing beloven etc. En het gilde zal die uitspraak als een grote overwinning vieren. Voor de eigen gemoedsrust vergeet men daarbij gaarne, dat zulk soort toezeggingen alleen maar gelden, zolang hogere belangen zich daartegen niet verzetten. Werd niet onlangs door een rechter-commissaris van een te goeder naam en faam bekende (en georganiseerde!) belastingconsulent overhandiging van het dossier van een cliënt geëist? (zie S. V. Langeveld 'De belastingplichtige als verdachte', Weekblad voor Fiscaal Recht 5588).

Ik beweer niet, dat '1984' theoretisch onafwendbaar is, ik beweer wel, dat de kans daarop miniem is. Want onze verzorgingsstaat is een value, die, zoals het een in-group betaamt, onaantastbaar is. Men zal er alleen nog aan moeten wennen, dat verzorgingsstaat en individualiteit onverenigbaar zijn. Terecht betoogt Brevoord, dat onze belastingheffing de medewerking van de contribuabelen vereist. Die zijn echter niet georganiseerd en als amorfe massa gemakkelijk met angst en jaloezie te manipuleren; angst om de schijnzekerheden, die vaderschap staat biedt; jaloezie om wie belasting weet te ontwijken. En diegenen die georganiseerd zijn - consultants, accountants, notarissen -, blijken met hun belangen reeds te zeer verstrengeld te zijn in die van de overheid. Hun protesten plegen doorgaans randverschijnselen, niet de kern van de zaak te betreffen. Om een voorbeeld te noemen: zou het NIVRA werkelijk bereid zijn om het lidmaatschap onverenigbaar te verklaren met de functie van rijksaccountant, omdat het de in die functie verrichte rapportering niet kan controleren (zie uitspraak Raad van Tucht 29 jan. '81, JT 1982-4/2) en derhalve op het naleven der ereregels geen toezicht kan houden? Of omdat, zoals uit 'De fiscus en het zwarte circuit' van Dekker en Kamerling (Gouda Quint 1982) ten overvloede blijkt, de rijksaccountants niet in objectiviteit hun werk verrichten, doch slechts naar fouten, waardoor de fiscus is geschaad, zoeken?

Ik schrijf dit niet als een aanklacht. Ik beschrijf een sociologisch proces. Wie erin staat, vindt wat er gebeurt de natuurlijkste zaak van de wereld. Hij verdient begrip, geen kritiek. Maar ik zou liegen, als ik zou ontkennen, dat ik dit tevens schrijf om mensen, die in dit sociologische proces ingesponnen zijn, wakker te roepen: 'Waar zijn wij eigenlijk mee bezig?'

In de zin van Brevoord wil ik best een 'volwaardig functionerende samenleving' schetsen: een bijenkorf, een termietenstaat. Daar kunnen wij echt nog niet aan tippen en er zullen nog heel wat maatregelen nodig zijn, om die staat te bereiken. Ik heb me laten vertellen, dat een bij waarvan de korf verwijderd is, van honger omkomt. Niet omdat zij geen voedsel zou kunnen vergaren; zij doet niets anders. Maar omdat zij zo geprogrammeerd is, dat zij al het voedsel aan de gemeenschap afstaat en uit de gemeenschap gevoed wordt. Daarvan kan onze belastingheffing, daarvan kunnen onze technocraten nog veel leren.

Blijft nog de vraag, of U en mij de zaligheden van de termietenstaat het offer van onze individualiteit waard is.