

Maarten Duijvendak

Kadasterstrijd versus sociaal contract

Sociale geschiedenis van een verborgen belastingparadijs

Sinds april 2016 zijn belastingen ‘hot’. De publicatie in de *Süddeutsche Zeitung* over belastingontwijking gebaseerd op de *Panama-Papers*, zette vraagtekens bij de belastingmoraal. De superrijken en de grootste bedrijven betaalden volgens deze documenten nauwelijks belasting. In het verborgene loodste een industrie van adviseurs geld naar allerlei belastingparadijzen. Voor historici zijn de *Panama-Papers* natuurlijk heel interessant, maar deze bronnen gaan niet ver terug in de tijd. Toch leiden ze tot vragen over belastingparadijzen in het verleden, bestonden die, hebben ze een geschiedenis of is die verborgen?

Verborgene geschiedenissen van belastingparadijzen bestaan niet, sociale geschiedenissen van verborgen paradijzen wel. Elke geschiedenis is immers gebaseerd op bronnen, op aanwijzingen over gebeurtenissen. Dit zijn traceerbare zaken; feiten die een bepaalde openbaarheid hebben gekregen. Deze geschiedenis gaat over de vraag of mensen in het verleden belasting betaalden, betaling vermeden en hoe en waarom ze dat dan deden. En ook de vraag komt aan de orde hoe geaccepteerd dit gedrag was voor ‘burgers’ en hoe de overheden hier tegenover stonden. Maar voordat die vraag kan worden beantwoord is het goed om te weten waarom er zoiets als belastingen zijn en waarom mensen die betalen. Hoe een belastingmoraal zich ontwikkelde, is ook een soort verborgen geschiedenis. We raken op het eerste gezicht hier een kentheoretisch probleem, op het tweede gezicht een normale uitdaging voor een historicus. Het evidente is vaak het minst interessant. Historici willen tipjes van sluiers oplichten, we willen het verborgene uit het verleden kennen. We bevragen en testen onze bronnen net zo lang, totdat ze de laatste snipper informatie los laten. De historicus probeert bronnen te slim af te zijn, zoals een belastingbetaler wellicht de belastingheffer te slim af probeert te

Duijvendak

zijn. Daar gaat deze bijdrage over. De omgang met belastingen is een mooi thema voor een sociale geschiedenis. Veel mensen hebben een lastige relatie tot de belastingen, en de belastingdruk varieert sterk tussen sociale groepen. Belastingen zijn volgens sommige auteurs extreem belangrijk geweest voor de historische ontwikkeling, volgens anderen een haast zinloos kwaad. Belastingen zijn omstreden, en belastingenparadijzen ook. In dit artikel over belastingen en belastingmoraal zal ik het met name hebben over de Nederlandse geschiedenis van na 1750.

De bereidheid tot het betalen van belastingen in het verleden is om meerdere redenen een lastig vast te stellen fenomeen. Belastingontwijking was niet altijd een bewuste keuze, het kon haast terloops voortvloeien uit de organisatie van de belastingen. Op andere momenten was belastingontwijking identiek aan belastingweigering. Dan kon het zowel een poging zijn tot het verwerven van een extra inkomen of misschien een onderdeel vormen van verzet. Het begrip belastingmoraal geeft aan in hoeverre belastingplichtigen bereid zijn om zonder morren en maren hun bijdrage te leveren. Vaak wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen – aan de ene kant – de brave sociale burgers die hun bijdrage leveren en – aan de andere kant – de minder brave belastingplichtigen, die het niet zo nauw nemen met de moraal. En volgens sommigen staat daartussen een grote groep twijfelaars, die wel willen maar niet durven te ontwijken, of die pas de belasting ontwijken, na een prijzig advies van de belastingconsulent.

Het waarom van belastingen

Een eerste vraag die we bespreken is waarom er belastingen zijn. Daarbij dient zich ook de vraag aan, waarom er zo veel vormen van belastingen zijn. Staten en overheden danken hun bestaan aan het feit dat mensen bereid zijn geld of goederen af te staan voor collectieve diensten die overheden beloven te leveren. Over de vraag op welke manier deze ruil voor het eerst tot stand is gekomen, bestaan verschillende theorieën. Heel precies weten we dat niet, ook dit is een verborgen geschiedenis. De twee mooiste tegengestelde theorieën hierover zijn die van Jean Jacques Rousseau en Mancur Olson. Deze kunnen gelden als uitersten, met veel variaties daartussen. Het idee van Jean Jacques Rousseau is gebaseerd op een overeenkomst tussen burgers, het *contract social*. Rousseau (1712–1778) trachtte te verklaren waarom overheden zijn ontstaan en waarom mensen bereid zijn te gehoorzamen aan een boven hen gestelde macht. Volgens hem zijn mensen bereid een beetje vrijheid af te

staan, in ruil voor bescherming van die vrijheid.¹ Rousseau veronderstelde dat mensen van nature moreel handelende en goede wezens zijn. Maar de ontwikkeling van het privébezit maakte ooit, lang geleden volgens hem een einde aan deze situatie waarin de mens in oorspronkelijke gelijkheid, vrijheid en broederschap leefde. Om zoveel mogelijk van deze situatie te beschermen riepen mensen een overheid in het leven. In de gedachten van Rousseau kon het collectief bescherming bieden tegen de gevolgen van rampen of wanorde. Dit lijkt een wat paradoxale verklaring, vrijheid afstaan in ruil voor veiligheid. Volgens sommige critici is dit een romantische fictie en volgens anderen gaat het wellicht terug op het ontstaan van de Griekse polis, of nog ouder: de eerste sedentaire gemeenschappen in het nabije of verre oosten. De overheid beschermt het gemeenschappelijke goed (vrijheid, veiligheid van de gemeenschap) en in ruil daarvoor zijn mensen als weldenkende burgers bereid de overheid te dienen met bijvoorbeeld militaire diensten of betalen ze belasting. Voor Rousseau was deze wederkerigheid de essentie van het sociale contract. In een recentere herformulering spelen archeologische en antropologische inzichten een rol. Moderne sociale wetenschappers zoals Sam Bowles (1939-) en Herbert Gintis (1940-) zien mensen als *Cooperative species*. Mensen hebben vroeg in hun ontwikkeling geleerd samen te werken bij de jacht om daarna de buit op meer of minder rituele wijze te verdelen. En het surplus, dat niet direct geconsumeerd werd, kon daarbij ten goede komen aan een sjamaan of andere figuur die een aparte positie bekleedde binnen de groep. Zie hier een eerste (vrijwillige) vorm van belasting.²

De sociaalwetenschapper Mancur Olson (1932-1998) trachtte in feite hetzelfde vraagstuk te verklaren, maar vertrok vanuit een geheel andere vooronderstelling. Hij nam aan dat in een grijs verleden goedwillende mensen die een sedentair, agrarisch bestaan trachtten op te bouwen, herhaaldelijk werden belaagd door rovers, jagers of verzamelaars, die uit waren op hun voorraden. In deze situatie kon makkelijk een staat ontstaan, zo redeneerde hij. De meest voor de hand liggende reden was dat de jagers-verzamelaars met gewapende macht in staat waren een deel van de oogst op te eisen, maar tevens daarbij bescherming zouden bieden tegen andere rovers. Olson veronderstelde dat de rovers-verzamelaars een rationele redenering hadden in de trant van, 'we nemen nu niet alles, komen een volgende keer terug, maar voorkomen dat andere rovers-verzamelaars in de tussentijd toeslaan en er voor ons straks niks meer is.' Net als bij Rousseau ontstaat hier een hiërarchie met een overheid en belastingen.³

Rousseau had verschillende gedachten bij de vorm die belastingen konden krijgen. Hij was voorstander van lokale belastingen, opgelegd binnen een democratie. Dat was direct en transparant. Hoe verder de belastingheffer verwijderd was van de betaler, hoe zwaarder de belasting zou worden ervaren. Ook was hij voorstander van belastingen in natura. Beter een dag per maand zelf voor de overheid werken, dan een som geld betalen, zonder te weten wat er mee gebeurt. Directe verbanden tussen mensen waren beter dan anonimiteit en vervreemding. Bij Rousseau zijn dus allerlei voorwaarden in het spel die onderdeel van dat sociaal contract uit maken.⁴ In de benadering van Olson lijken de belastingen op het beschermingsgeld dat horecagelegenheden soms betalen aan criminelen. Dat is dan een regelmatig bedrag dat de restauranthouder of cafébaas betaalt in ruil voor bescherming tegen geweld. Dit is een vorm van afpersing wellicht, maar tevens een betaling in ruil voor de service, veiligheid. Het wordt wel het *Predator-protector model* genoemd.⁵ In onze ogen - aan moderne West-Europese overheden gewend - een beperkte service, maar mogelijk wel een effectieve. Waar de gedachtegang rond overheid en belastingen van Rousseau eerder tot zijn recht lijkt te komen in een democratische omgeving, is de verklaring van Olson niet specifiek verbonden aan zo'n systeem. Overheden kunnen democratisch zijn, maar zijn dat niet vanzelf.⁶ Ook dictaturen kunnen efficiënt belasting heffen. Zie hier, twee uitersten in systemen van overheid en belasting, waarbij tussenvormen denkbaar zijn.

Een interessante meer historische benadering van de relatie tussen staatsvorming en belastingheffing, die op deze gedachten voortbouwt, is die van Charles Tilly. Tilly was een historisch socioloog met een goed oog voor bronnen. Tilly stelt dat vorsten regelmatig - en vooral tijdens oorlogen - zo om inkomsten verlegen zaten, dat ze bereid waren diverse voorrechten af te staan in ruil voor geld.⁷ De vorst beschikte meestal over een gegarandeerde stroom van opbrengsten uit eigen bezittingen en deelde, wellicht ook via feodale lijnen, in de opbrengst van de belastingen op grond, uiteindelijk geheven op het werk van de boeren. Vorsten zochten regelmatig additionele vormen van inkomsten en vonden die bij de nieuwe, zich ontwikkelende steden. Dit waren meestal commerciële centra, die zo'n 1000 jaar geleden in veel delen van Europa opbloeiden. In ruil voor een zekere bescherming en autonomie, brachten steden grote sommen geld bijeen ten bate van de vorst. Dit geld verwierven ze door heffingen op de eigen burgers, handelaren en passanten. De incidentele of jaarlijkse afdracht was gebaseerd op de stedelijke charters die tevens zelfstandigheid garandeerden. Vrijwel overal in de Lage

Landen, Engeland, langs de Rijn en in Noord-Italië werden deze steden bestuurd door burgers. Dit waren vaak kooplieden, ambachtslieden en andere mannen, die lokaal een sterke sociaal-politieke positie innamen. In ruil voor dit 'lokaal burgerschap' zo stelt Maarten Prak, werd in de stad een nieuwe bron van belastingen aangeboord, de omzet van de handel, waardoor zowel de steden als de staten konden gedijen.⁸ In dit perspectief vormen belastingen een voornaam onderdeel van het proces van staatsvorming en verbreiding van principes van burgerschap, legitimering van staatsmacht en inclusie van stedelijke bewoners. In het kielzog van de Franse Revolutie transformeerde deze lokale vorm van burgerschap naar een nationaal burgerschap. Niet toevallig vond er ook in dezelfde decennia een transitie, van lokale belastingen, naar nationale belastingen plaats.

Vormen van belasting en de voordelen van betaling

Historisch gezien zijn er veel soorten overheden geweest die optraden als belastingheffer. Dit waren met name steden, vorsten, kerkelijke overheden, feodale heren en kloosters. Zij waren inventief als het ging om de vorm van de belasting en de grondslag waarop de heffing plaats vond. Algemeen was de grondbelasting, een som over de oppervlakte of over de waarde van het grondbezit of de oogst. Eerst betaalden boeren dit in natura. In veel gevallen als een tiende van de jaarlijkse opbrengst, bijvoorbeeld de graanoogst of uit de kudde dieren. De tiende werd vaak geheven in naam van een (kerkelijke) overheid en de opbrengst kwam meestal ten goede aan het pakhuis van de tempel, de voorraden van de priester en/of ten behoeve van de armen. Er bestaan sporen van deze heffing in de eerste agrarische economieën van het Midden-Oosten, misschien al van 2 millennia voor onze jaartelling. Zowel in verwijzingen op Sumerische kleitabletten als in de Bijbel is er sprake van tienden. Zo oud als de tiende is, bleef het ook lang bestaan. Naar mijn weten was Nederland het laatste land in Europa waar het wettelijke recht tot tiendheffing tot een einde kwam in 1909, na decennia met verzet tegen de tienden en perioden waarin boeren weigerden deze te betalen.⁹ Het interessante van de Europese tienden is, dat de van oorsprong kerkelijke belasting in de loop van de tijd overging op andere overheden en op particulieren (in Nederland). Daarom blijven de tiendweigeringen nu buiten dit artikel.

In West-Europa – met als brandpunt de Franse salons en pers – bestond

Duijvendak

aan het einde van de achttiende eeuw veel discussie over de juiste vorm van belastingheffing. Het feit dat zoveel van de rijkste mensen waren vrijgesteld van de betaling van belastingen en de noodzaak voor de Franse koning om meer inkomsten te genereren, leverden een breed publiek debat op over overheidsfinanciën. Deze debatten droegen bij aan het explosieve mengsel dat tot uitbarsting kwam tijdens de Franse Revolutie. Een van de meeste boeiende aspecten van deze revolutionaire periode is dat in Frankrijk en onder meer ook in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, door de noodzaak tot sanering van de staatsfinanciën en de combinatie met de liberale gedachten rond vrijheid, gelijkheid en broederschap een veel efficiënter belastingsysteem tot stand kwam. Vereenvoudiging van het systeem verminderde de diversiteit van grondslagen en vormen van belasting en verhoogde de efficiëntie van de heffing. Er kwam een einde aan het gehate verpachten van het recht tot belastingheffing. Ook de vele wettelijke vrijstellingen kwamen tot een einde en werden vervangen door een streven naar gelijkmatige spreiding van de belastingdruk over burgers. De verstatelijking van de belastingen droeg helder bij aan de vorming van een nationaal burgerschap.

De beginselen van een evenredige, meer gelijke en efficiënte belastingheffing waren alom bekend in Europa. In Nederland zette de nationaal agent Alexander Isaac Gogel een nieuw belastingstelsel op papier. Hij baseerde dat op zijn algemene kennis van de literatuur en een selectie aan *best practices* uit de Lage Landen, Frankrijk en van elders.¹⁰ Het belastingstelsel van Gogel bood een tamelijk transparant systeem dat tot het einde van de negentiende eeuw bleef bestaan. De belastingheffing werd geheel gecentraliseerd bij de Rijksoverheid. De lokale en provinciale overheden zouden dienen als 'louter administratieve lichamen.' In de Bataafse Republiek was het streven sterk om elk regionaal particularisme uit te bannen, om van de oude republiek der zeven soevereine gewesten een eenheidsstaat te maken. Na 1815 bleef dit principe in het Koninkrijk voortbestaan, al bleek het lastig te handhaven. Spoedig ontstonden toch weer lokale hoofdelijke omslagen en andere (kleine) niet-Rijksbelastingen. Het Rijk ontving vanaf 1806 zijn inkomsten uit verschillende belastingbronnen waarvan een aantal het belangrijkste waren: de aloude accijnzen, de in- en uitvoerrechten en de grondbelasting, de personele belasting en het patent. Deze laatste drie werden rond 1800 sterk hervormd en vanaf dat moment 'de drie Rijksbelastingen' genoemd en fourneerden het merendeel van de overheidsinkomsten. Uit de opbrengsten moesten de lopende uitgaven

van de staat worden gefinancierd, en daarnaast moest aan het begin van de negentiende eeuw, een grote staatsschuld worden ingelost.¹¹ Dit waren collectieve goederen waaraan de belastingbetaler een steentje bijdroeg, in ruil voor een vorm van burgerschap. Inwoners van Nederland konden in zekere mate gebruikmaken van overheidsdiensten. En sommigen kregen een rol in het bestuur van de staat.

De som van de aanslag in de drie Rijksbelastingen werd een belangrijk criterium. Immers, het volle burgerrecht (voor mannen) met daarbij het recht om te stemmen was in de negentiende eeuw op deze census gebaseerd.¹² Zij waren de lokale, provinciale of landelijke kiesgerechtigden en lijsten met hun namen werden regelmatig in kranten gepubliceerd. Een scherpere uitdrukking van het nieuwe burgerrecht was nauwelijks denkbaar. Het summum was tussen 1848 en 1917 met de provinciale lijst van voor de Eerste Kamer verkiesbare mannen. Dit was een select gezelschap van de grootste belastingbetalers. De lijst werd per provincie jaarlijks opgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant en door allerlei kranten overgenomen, waarbij de namen netjes gerangschikt werden naar de hoogte van de aanslag. De vermelding van je naam op de lijst betekende niet alleen het recht tot uitoefening van een vooraanstaande nationale publieke functie, maar ook een formele onderstreping van status en prestige. Een vermelding tegenwoordig op een van de vele Top 100-lijstjes in *Quote* steekt daarbij bleekjes af.

Publieke en verborgen vormen van belastingontwijking

Ondanks de burgerlijke voordelen van publiek prestige en politieke positie die verbonden waren aan het betalen van belasting, zal ook hier gegolden hebben: het liefst tegen een zo laag mogelijke prijs. Bovendien waren deze burgerlijke voordelen voorbehouden aan een selecte groep mensen. In 1850 strekte het censuskiesrecht zich uit tot nog geen 5% van de bevolking in Nederland. In 1870 was dit verdubbeld en tien jaar later nogmaals tot bijna 20%.¹³ Deelname aan het democratische gelijkheidsideaal gold toch vooral voor bemiddelde mannen. Voor de overgrote meerderheid van de mensen bleef de beloning voor belastingbetaling in de vorm van een volwaardige burgerlijke status buiten beeld. Hun belastingmoraal diende van binnenuit te komen of te worden afgedwongen door de inspectie van de belastingdienst. Bij het in 1806 in werking tredende belastingstelsel was de opbouw van een efficiënte belastingdienst een belangrijk onderdeel. Voorheen kenden alle vormen van belastingen een eigen systeem van heffing die lang niet

altijd goed functioneerde. De eenheidsstaat die stukje bij beetje vanaf 1795 ontstond, streefde ook een centralisatie na van de overheidsfinanciën en belastingen. De beginselen van de Bataafse Republiek zouden moeten leiden tot evenredige belastingen en een einde brengen aan de lokale en provinciale verschillen in belastingzwaarte. Dat bleek een lastige ontwikkeling. In 1806 trad de belastingdienst in werking, onder welke de inning van de drie rijksbelastingen ressorteerde, plus nog een handvol andere belastingen, zoals die op import en uitvoer en uiteraard een afdeling inspectie.

Vormen van belastingontwijking en fraude waren bij de belastingdienst bekend. Maar hier bestaat voor Nederland geen systematisch historisch onderzoek naar. Wel zijn er vele hints, klachten en hier en daar heldere gevallen. De accijnsbelasting op het gemaal, gedistilleerd, wijnen en zout bracht na een tariefverhoging systematisch minder op dan verwacht. De belastingverhogingen leidden dus telkens tot een grotere mate van fraude. Een rapport uit 1806 over Groningen van O. van Swinderen beschreef dit in detail.¹⁴ Op allerlei manieren werden belastingheffers bedot. In de meeste gevallen klopte het feitelijke volume van een vracht niet bij het opgegeven volume waarover de belasting werd betaald. Ook het feit dat belastingbetaler zelf opgaf wat de omvang en waarde was van bijvoorbeeld het transport of het grondbezit, leidde tot onderschatting van de belastbare waarde. En voorts was er de moedwillige onttrekking aan de belastingheffing, zoals bij smokkel. De nieuwe inspectiedienst had een grote taak en groeide binnen enkele jaren sterk in mankracht. In hoeverre die dienst effectief was, weten we echter niet. Wel zijn klachten bekend dat veel belastinginspecteurs zaken op hun beloop lieten; de pakkans was klein en de bewijsvoering erg tijdrovend. Dit ondanks het feit de dienst een zeker percentage kon uitdelen onder zijn personeel van opbrengsten uit de bestreden belastingfraude.¹⁵

Succesvolle smokkel is natuurlijk een verborgen vorm van belastingontwijking. De paradox is dat de kennis daarover spiegelbeeldig is. We lezen alleen over de gevallen die door de belastinginspectie werden ontdekt. Deze dienst kreeg in de jaren rond 1810 steun van militairen om de smokkel aan de grens tegen te gaan. De oorlogssituatie aan het begin van de negentiende eeuw met het continentaal stelsel leidde tot grote prijsverschillen tussen landen, die smokkel uitlokten. In deze periode betrof dat vooral de handel op Engeland, of de sluikhandel naar bijvoorbeeld Duitse havens van goederen die voor Engeland waren bestemd. De smokkel herhaalde zich grootschalig tijdens de Eerste Wereldoorlog aan de oost- en zuidgrens. Voor deze jaren zijn we beter geïnformeerd. De smokkel betrof allerhande

producten, zoals boter, suiker, tabak, chocolade, maar ook vee, graan en turf. Voor deze periode weten we ook globaal hoeveel mensen daarbij betrokken waren. In de provincie Drenthe trachtten honderden personen, voor 80% mannen, extra verdiensten te verwerven met handelingen die door de rechter als smokkel werden beschouwd. Dit waren in veel gevallen land- of veenarbeiders, werklozen en mensen met een klein bedrijfje uit de veendorpen en Coevorden. In 1917 en 1918 piekte het aantal met respectievelijk zo'n 30 à 25 personen per duizend inwoners in Drenthe. In Overijssel was deelname aan smokkel in deze jaren wat groter en liep op tot 40 à 50 per duizend inwoners. Dit waren slechts de gevallen die tegen de lamp liepen.¹⁶

Terwijl grootschalige smokkel een fenomeen is van bijzondere omstandigheden, zoals oorlog, is ontwijking van grondbelastingen een meer permanent gegeven. Hoewel ook hier geldt dat vernieuwingen in het systeem tot meer pogingen tot ontwijken leidden. De introductie van het belastingstelsel in 1805 bracht onrust op verschillende plaatsen in het land, vooral rond de accijnzen, de belasting op levensmiddelen. Koning Lodewijk Napoleon besloot echter tot kleine tegemoetkomingen die de angel uit het verzet haalde.¹⁷ Langduriger was het protest van grondeigenaren tegen de nieuwe grondbelasting. Die werd vooral vanuit Gelderland gevoerd, omdat de belasting ook zou gelden voor pas ontgonnen, nog niet rendabele, bosgronden. Ook op dit punt bond de regering uiteindelijk in.¹⁸ Nieuwe ontginningen kregen een vrijstelling voor enkele decennia. Maar ook in Groningen bleef verzet hardnekkig.

In de jaren 1830 was er hernieuwd veel ophef over de grondbelasting. Dat was een uitvloeisel van het nieuwe stelsel waardoor de waardebepaling van de grond op een uniforme wijze plaats moest vinden. Immers in het hele land zou de belastingdruk op de grond evenredig dienen te zijn. Daartoe was een grondboekhouding opgezet, het kadaster. Deze administratie hield het eigendom van percelen, woningen, boerderijen, en andere onroerende zaken bij, en bood tevens een onderbouwing voor de belastbare waarde daarvan. De belastbare waarde van agrarisch land werd nu bepaald door de kwaliteit van de grond, gemeten naar de opbrengst van het land. Deze eerlijkere verdeling van belastingdruk had als gevolg dat grote boeren in de provincie Groningen beduidend meer belasting dienden te betalen. Hun zo vruchtbare landerijen ondergingen een gemiddelde verhoging van 25 %. De overheid onderkende op voorhand dat dit bezwaarlijk zou zijn en stelde een gefaseerde invoering voor. Daar nam niet iedereen genoeg mee. Een

Duijvendak

aantal liberale Groningse politici adviseerden de boeren tegen de vaststelling in beroep te gaan en dit werd ondersteund door een grote petitiebeweging. Deze aan de koning gerichte verzoekschriften geven ons goed inzicht in de gebruikte, tamelijk liberale, argumentatie. Enkele kranten schreven over de gebeurtenissen en de Commissaris van de Koning rapporteerde maandelijks over de acties naar Den Haag.¹⁹

In afwachting van de beschikkingen van de staatscommissie, besloten boeren uit een groot aantal dorpen in het Oldambt in 1833 niet méér grondbelasting te betalen dan zij in 1830 hadden afgedragen. Zij beschouwden dus de oude belasting som als een acceptabele prijs, maar weigerden meer te betalen. Aan hun verzoek daartoe verbonden zij een eenzijdig opschortende werking. Ze plaatsten hiermee hun eigen idee van rechtvaardigheid op gelijke voet met de door de overheid geformuleerde belastingwet. Tevens gaven zij aan bedacht te zijn op het machtsverschil tussen hen en de overheid. Ze rekenden op sancties, zoals gedwongen verkoop van vee. Bijna 40% van de boeren in het Oldambt ondertekende met naam en woonplaats de petitie waarin deze opstelling werd verwoord. Het waren voornamelijk de middelgrote en grote landeigenaren die deelnamen aan de actie. De regering beschouwde dit inderdaad als een subversieve daad. De reactie van de overheid was tweeledig. De Commissaris van de Koning bezocht de bewuste gemeenten waar de burgemeester de belangrijkste belastingweigerders op het stadhuis ontbood. Dit had veelal het beoogde resultaat. Slechts in enkele gemeenten volhardden de boeren gedurende 1834. Zij betaalden de belasting som uit 1830 of helemaal niets, en enkelen betaalden een willekeurige som. In deze gemeenten betoonden ook de burgemeesters en andere bestuurders openlijk sympathie met de weigerders en kwam het uiteindelijk tot beslagleggingen en verkoop.

Bij de beslagleggingen richtte de belastinginspecteur zich in eerste instantie tot de rijkste en belangrijkste boeren onder de weigerders. De eerste verkopingen vonden plaats in de schuren van de betrokkenen. Hier hadden zich echter zoveel mensen verzameld dat zij met succes de voortgang van de verkoop saboteerden. Er was zoveel lawaai dat er geen bod kon worden uitgebracht en een deurwaarder belandde door het gedrang in de mest. Een hernieuwde poging, januari 1835 in Winschoten, verliep vergelijkbaar en eindigde in plundering van de herberg waar de verkoping plaats zou vinden. In de daaropvolgende dagen werden militairen ingezet en arrestaties volgden. Een grote menigte verzamelde zich vervolgens voor de gevangenis waar

de arrestanten verbleven en bij een schietpartij viel daar een dode. Na dit militaire machtsvertoon kondigde de overheid nieuwe beslagleggingen aan en vervolgens betaalden de resterende weigeraars alsnog de verschuldigde grondbelasting.

Uit de argumenten van de Groningse boeren blijkt iets van hun belastingmoraal. Op de eerste plaats stelden de boeren de juistheid van het kadaster ter discussie met een technisch argument over de bijzondere vorm van grondbezit in Groningen, het beklemrecht. Op de tweede plaats werd de legitimiteit aangevochten van een belastingheffing die gebaseerd was op het principe van evenredigheid, in plaats van een belasting naar mate van belang bij de overheidsuitgaven. Hierin komt een beperkte loyaliteit ten aanzien van het wijdere staatsverband tot uitdrukking. De boeren wensten niet op te draaien voor de schulden die elders in het koninkrijk werden gemaakt of voor de kosten van voorzieningen die zij niet nodig hadden. De door hen aan het verzoekschrift verbonden opschortende werking ten opzichte van het overheidsbesluit onderstreepte de loyaliteitsrestrictie. De petities bevatten niet uitsluitend moderne, liberale argumenten, integendeel. De verwijzing naar het soort grondeigendom en het betalen van de belastingssom van 1830 maken deel uit van een regionaal particularistische en morele retoriek die naar het verleden wijst. Ook hier schuilt een aardige paradox. Deze liberale boeren verzetten zich tegen het gelijkheidsprincipe dat ten grondslag lag aan het belastingstelsel en een van de verworvenheden was van de moderne eenheidsstaat.

Besluit

Het woord 'belastingparadijs' kan veel betekenen. Het kan betekenen dat bepaalde groepen een vrijstelling hebben van het betalen van belastingen. Belangrijke delen van de Franse adel en clerus hadden zo'n positie voor 1789. De grote boeren in Groningen merkten in de jaren 1830 dat zij weinig grondbelasting betaalden in vergelijking met collega's elders in het land. Het principe van evenredigheid maakte een einde aan hun 'belastingparadijs'. In een meer recent voorbeeld verwijst het vergelijkbare begrip naar een land waar de superrijken over hun inkomsten, of bepaalde bedrijven over hun winsten, nauwelijks belasting afdragen. Zij hoeven dat niet op basis van een particularistische overeenkomst met de overheid. Een 'belastingparadijs' kan wellicht ook betekenen dat met de opbrengsten de overheid een sociaal paradijs creëert voor haar burgers, met een basisinkomen en gratis onderwijs,

Duijvendak

gratis gezondheidszorg en openbaar vervoer. Zo'n paradijs is inderdaad goed verborgen. Maar de vaststelling dat belastingen in West-Europa bijdroegen aan het ontstaan van staten waarin burgerrechten, vrijheden, wetten en rechten zijn ontstaan die een mate van gelijkheid opleverden, is helder.

Belastingen zijn belangrijk, belastingontwijking ondergraaft de relatie tussen overheid en burger. Maar is een belastingparadijs voor de superrijken en grote bedrijven per definitie een hel voor de overige burgers? Nee, niet noodzakelijk, maar zo'n belastingparadijs voor enkelen, kan wel makkelijk leiden tot een kleinere overheid. En die situatie kan leiden tot een moment waarop sociale zorg een kwestie van filantropie wordt. Dan ontstaat een samenleving waarin vrijwillige donaties de rol van belastingen overnemen. Het is geen gekke veronderstelling dat in zo'n type 'paradijs' de verbinding tussen overheid en burger op een geheel nieuwe wijze vorm krijgt en dat de ruil tussen evenredige belastingen en publieke rechten dan zal verdwijnen. Daar valt over te speculeren, bijvoorbeeld na lezing in de *Panama Papers*, maar dit is nog een verborgen toekomst, geen geschiedenis.

Noten

1. Jean Jacques Rousseau, *Du Contrat Social, Ou Principes Du Droit Politique* [1762] Er zijn diverse edities online: in het Engels <https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/rousseau1762.pdf>.
2. Sam Bowles & Herbert Gintis, *A Cooperative Species. Human Reciprocity and Its Evolution* (Princeton University Press, Princeton, 2013).
3. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard Economic Studies, Boston, 1971).
4. Rousseau, Rousseau1762.pdf, mn. 40 en 49 (laatst bezocht 5 februari 2019).
5. Rolf Höijer, 'Theft by Bandits and Taxation by Kings: A Critique of Mancur Olson on State-Formation' *Political Studies Review* (2004) 2, 24–38, mn. 30.
6. Mancur Olson, *Power And Prosperity: Outgrowing Communist And Capitalist Dictatorships* (Basic Books, New York, 2000).
7. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992* (Wiley-Blackwell, Hoboken, 1992).
8. Maarten Prak, *Citizens without Nations. Urban Citizenship in Europe and the World c. 1000-1789* (Cambridge University Press, Cambridge, 2018).
9. Maarten Duijvendak, 'Boeren en collectieve actie. Tienden en groepsvorming in Noord-Brabant in de 19e eeuw.' *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 16 (1990): 4, 364–386. In dit artikel gaat het om weigering tot betaling van tienden als vorm van collectieve actie.

10. Jan Postma, *Alexander Gogel (1765-1821) Grondlegger van de Nederlandse Staat* (Uitgeverij Verloren, Hilversum, 2017), 103-105.
11. Zie Tom Pfeil, 'Tot redding van het Vaderland,' *Het primaat van de Nederlandse Overheidsfinanciën in de Bataafs Franse Tijd 1795-1810* (NEHA, Amsterdam, 1998), 409-414; Postma, *Gogel*, 212-223.
12. Vrouwen moesten nog een eeuw op 'vol' burgerrecht wachten. Ze mochten ondertussen wel belasting betalen.
13. Zie Lodewijk Blok, *Stemmen en kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850*. (Wolters-Noordhoff/Forsten, Groningen, 1987); Prak, *Citizens*, 304.
14. Pfeil, 'Tot redding', 459.
15. Pfeil, 'Tot redding', 440.
16. Albert Eggens, *Van Daad tot Vonnis. Door Drenten gepleegde Criminaliteit voor en tijdens de Eerste Wereldoorlog* (Uitgeverij Van Gorcum, Assen, 2005), 168-179, 188.
17. Pfeil, 'Tot redding', 460-461.
18. J. Hofman, "Eenvoudig, onkostbaar en geriefelijk". Bijdrage tot de geschiedenis van de belastingen in Gelderland in de periode 1795-1807" In: H.B.N.B. Adam en G.J. Mentink (red.) *Van Gelre naar Gelderland. Aspecten van de overgang van de achttiende naar de negentiende eeuw*. (Rijksarchief Gelderland, Arnhem, 1984), 58-77, m.n. 59-60.
19. Het volgende is gebaseerd op Maarten Duijvendak, 'Openbare orde, collectieve actie en regionale cultuur. Groningen en Noord-Brabant in de 19e eeuw. Recht als object van sociale geschiedenis.' in: G. van den Bergh e.a. (ed.), *Het recht van de geschiedenis. Historische dimensies in sociaalwetenschappelijk onderzoek van recht* (VUGA, Den Haag, 1993), 51-65; en Jouke Nijman, *Spanning en conflicten tijdens de agrarische crisis. Een onderzoek naar petitiebewegingen in de periode 1820-1835*. Doctoraalscriptie geschiedenis (Groningen, 1988).