

CONCLUSIE

Het grillige pad naar een rijksinkomstenbelasting in Nederland

Tussen 1840 en 1893 speelde het belastingdebat met wisselende intensiteit een rol in de Nederlandse politiek. Daarbij streden financiële, fiscale en sociale argumenten om voorrang in de pleidooien voor of tegen een hervorming van het belastingstelsel. De sociaal-economische en politieke achtergronden waren van grote invloed op het verloop van de belastingdiscussie en de concrete argumentatie in die discussie. Maar ook de persoonlijkheden en voorkeuren van de verschillende ministers van Financiën speelden een rol tijdens de decennia van voorstellen en debat.

Al vóór 1840 had zich de noodzaak van een hervorming van het belastingstelsel aangekondigd. Tijdens het koningschap van Willem I was het streven gericht op de aflossing van de nationale schuld en rentebetalingen, en tegelijkertijd op nieuwe investeringen. Dit had een ingewikkelde zoektocht opgeleverd naar een goede financiële koers, met de koning in een centrale rol. Een ondoorzichtig en geheim financieel bestuur was het resultaat. Tegelijk werd een groter beroep op de koloniën gedaan door de instelling van het cultuurstelsel. Dit verhinderde echter niet dat de schuld, vooral door de kostbare reactie op de Belgische afscheiding, bleef stijgen en de begroting zwaar onder druk kwam te staan.

Politieke verwickelingen leidden in 1840 tot een grondwetsherziening. Niet alleen werd een herverdeling van de politieke macht gewenst, ook wilde men meer openbaarheid in het bestuur. Met machtiger ministers en een invloedrijker parlement moest Willem II het hoofd bieden aan de stortvloed van kritiek die na de bekendmaking van de nationale financiële situatie losbarstte. Ter voorkoming van het gevreesde bankroet van de Nederlandse staat zocht men naarstig naar een verruiming van de middelen. De aandacht die daarnaast aan pauperisme werd besteed was opvallend groot en leidde tot oproepen voor vermindering van de accijnzen op de eerste levensbehoeften. De tegenstrijdige doelen van de regering, vergroting van de belastinginkomsten enerzijds en een evenwichtiger verdeling van de lasten anderzijds, deed de aandacht voor de houders van grote portefeuilles met staatspapieren sterk toenemen. Voor deze 'couponknippers', die inkomen verkregen zonder daarvoor te hoeven werken, werd steeds minder begrip

opgebracht. Toen in 1842 de Britse regering besloot tot het belasten van deze groep als onderdeel van een *income-tax*, leek dat voor de Nederlandse problemen een oplossing.

Maar de minister van Financiën die deze maatregel in de jaren veertig voorstelde, kreeg het parlement geenszins mee. Om de natie toch van een staatsbankroet te redden, moest minister Van Hall in 1844 zijn toevlucht nemen tot een lening tegen lage rente, die de burgers onder de dwang van een heffing op de bezittingen werd aangeboden. Dat gaf tijdelijk wat financiële ruimte, zodat de pleidooien voor een belastinghervorming op grond van financiële argumenten voorlopig verstomden.

Het politieke klimaat was in de jaren veertig nogal roerig. Toen de eerste schrik over de financiën geluwd en de ergste nood gelenigd was, ontstond er ruimte om het sociale element in de discussie uit te bouwen. Dit was door het pauperismedebat naar voren gebracht, en het werd door de hervormingsgezinde liberalen opnieuw gebruikt in de discussie over rechtvaardigheid in het belastingstelsel. Het paste binnen hun streven naar een maatschappij met gelijke kansen voor iedereen en een economisch systeem dat gebaseerd was op vrijhandel. Hiermee kreeg het pleidooi voor een belastinghervorming naast economische en fiscale argumenten tevens een sociale basis en werd de eis voor een 'billijk' stelsel gegrond. Rond de grondwetsherziening van 1848 diende de liberale minister van Financiën Van Bosse dan ook driemaal een wetsvoorstel voor belastinghervormingen in. Accijnsverlagingen en verhoging van directe belastingen voor de rijkere lagen van de bevolking moesten de middelen vergroten én de belastingdruk verschuiven. Maar ondanks de groeiende aanhang voor de liberale denkbbeelden lukte het de minister niet het belastingstelsel te wijzigen. De hoge vlucht die de batige saldi uit Nederlands-Indië namen, zwakten de financiële noodzaak van zijn voorstellen danig af. En blijkbaar telde het 'billijkheidsargument' niet zo zwaar dat Van Bosse een kamermeerderheid kon vinden. Wel intensifieerde het debat zich door zijn voorstellen en werden de standpunten in commentaren scherper geformuleerd.

Opmerkelijk genoeg voerde de conservatieve tegenbeweging, die in de jaren vijftig aan de macht kwam, wel veranderingen door in de belastingen. Dankzij de ruime Indische baten kon het pad dat reeds op gemeentelijk niveau werd gevolgd ook landelijk worden betreden. De gemeenten waren eind jaren veertig al begonnen met het verminderen van de accijnzen, onder invloed van de groeiende protesten tegen de hoge prijzen en handelsbelemmeringen. De liberale grondwetsherziening en de gemeentewet bevorderden deze verlagingen en de rijksoverheid zette de trend door. Dit

stimuleerde de economische opleving, waardoor de roep om belastingverlagingen op grond van economische argumenten tijdelijk minder luid werd. Er was echter geen einde gekomen aan het debat over sociale rechtvaardigheid in het belastingstelsel.

Ondertussen groeide het sociale bewustzijn. Geleidelijk nam een nieuwe groep liberalen de hervormingsgezindheid over van de liberalen van 1848 en streefde deze hen daarin voorbij. Liberalisme betekende voor hen niet alleen het opheffen van regels en belemmeringen in het handelsverkeer, maar ook het tegengaan van maatschappelijke uitwassen. Zij pleitten voor een meer actieve opstelling van de staat en een uitbreiding van zijn taken. Deze moesten grotendeels gefinancierd worden door de belastingopbrengsten, zeker toen de Indische baten vanaf het midden van de jaren zestig belangrijk terugliepen.

Terwijl de politieke tegenstellingen zich verscherpten, kristalliseerden de denkbeelden over belastingen zich verder uit. Onder leiding van Pierson ontstond een debat waarin de theoretische en morele fundamenteën van het stelsel en de richting van de hervormingen stapsgewijs werden ontleed en vormgegeven. De belangstelling voor de wetenschappelijke basis waarop de formulering en berekening van de belastinghervormingen stoelden nam sterk toe. Ook nam de aandacht voor sociale misstanden en mogelijke oplossingen door de overheid toe. Hierdoor floreerde het debat over belastinghervormingen. Tot een besluit kon men in de politiek echter niet komen. De toegenomen politieke verdeeldheid en de beginnende partijvorming zorgden voor ingewikkelde politieke manoeuvres, waarbij de groepen elkaar flink dwarszaten in een poging de eigen eisen af te dwingen.

In de jaren zeventig leken de omstandigheden voor een hervorming van het belastingstelsel optimaal. Terwijl de uitgaven van de rijksoverheid bleven stijgen, waren de inkomsten uit Indië nagenoeg opgedroogd. In de belastingdiscussies leek een meerderheid van de politici en de kiezers voorstander van een vermindering van indirecte heffingen en een verzwaring van directe. De voorstellen die door liberale ministers van Financiën gedaan werden, leidden echter tot veel kritiek en ketsten telkens af. Enerzijds leken de voorstellen zelf niet goed in elkaar te zitten, anderzijds voerde men rond alle regeringsvoorstellen een politieke machtsstrijd, waardoor weinig bereikt werd.

Gaandeweg namen de voorstanders van hervormingen hier geen genoegen meer mee. De roep om tot daden over te gaan werd telkens luider. De verwijten aan de conservatieve en confessionele regeringen in de jaren tachtig waren scherp en werden vergezeld van initiatiefwetsvoorstellen. Het

geduld van de hervormingsgezinden leek op te raken. De belastingkwestie kwam steeds hoger op de agenda van de liberalen te staan, en zij vonden medestanders in de groeiende groep die links van hen stond, de radicalen en socialisten. Het compromis in 1887 dat de machtsstrijd rond het onderwijs voorlopig dempte, verminderde tevens de politieke tegenstellingen. En toen het kiesrecht grondwettelijk werd ontkoppeld van het belastingstelsel, leek de weg vrij om, wanneer er een fiscaal kundig voorstel lag, tot een besluit over de belastingen te komen.

Met Pierson op de ministerszetel, die een doordacht voorstel indiende maar tegelijk openstond voor aanvullingen en kritiek, met de belofte ook het kiesstelsel aan te pakken, met een schatkist die voldoende gevuld was maar waar een steeds groter beroep op gedaan werd, en met een relatief coherente regering en een liberale kamermeerderheid, bleken na meer dan vijftig jaar voorstellen en debatten de omstandigheden gunstig genoeg om, met het argument van een billijke belastingverdeling voor alle burgers, een inkomstenbelasting in te voeren.

De financiën

Aan de geschiedenis van de voorstellen voor een vorm van inkomstenbelasting en de debatten die de voorstellen begeleidden, lagen complexe structuren, feiten en denkbeelden ten grondslag. Naast de soms sterk wisselende politieke omstandigheden en ideologische tegenstellingen vormde de staathuishoudkundige situatie van de Nederlandse staat een cruciale component.

De sociaal-economische omstandigheden waren tussen 1840 en 1900 bepaald geen constante. Door fundamentele economische ontwikkelingen, de beginnende en zich doorzettende industrialisatie en de geleidelijke maar belangrijke stijging van de reële lonen veranderde er veel. Niet alleen in de economische structuur van Nederland, waar de industrie een steeds aanzienlijker plaats innam, maar ook in het leven van de bevolking. Heerste er in de jaren veertig op grote schaal somtijds bittere armoede, aan het eind van de eeuw was die in grote mate teruggedrongen en konden de meeste mensen redelijk rondkomen. Al met al werd Nederland industrieel en getalsmatig een drukker, maar tegelijk ook een rijker land.¹

De financiën van de staat stonden er aan het eind van de negentiende eeuw ook behoorlijk voor. De overheid leende nog wel geld en had niet altijd een sluitende begroting, maar de nood was wel eens hoger geweest. Het dreigende staatsbankroet dat rond 1840 zo dichtbij was geweest, had nog lange

tijd door de hoofden van de bezorgde burgers gespeeld. Nadien bleef de overheid bijzonder huiverig om nieuwe leningen aan te gaan. Deze inkomstenbeperking plaatste de middelen in het centrum van de belangstelling. Er was eenvoudigweg jaarlijks veel geld nodig om de rente te betalen, de begroting sluitend te maken en aan de groei van de overheidsuitgaven te voldoen. De genereuze Indische baten waren dan ook een bijzonder welkome aanvulling op de middelen en drongen de noodzaak van een verhoging van de belastingen naar de achtergrond. Het wegvallen van die inkomsten uit Indië viel gelijk met het begin van het tijdperk waarin de overheid telkens meer taken op zich nam. Dat betekende tevens een sterke stijging van de uitgaven,² wat andermaal de aandacht voor de belastinginkomsten deed toenemen. Wel was door de gestage schuldafflossing meer kapitaal beschikbaar gekomen voor investeringen in de industrie. De daaruit voortkomende economische ontwikkelingen verhoogden op hun beurt de belastingopbrengsten en maakten zo weer geld en kapitaal vrij voor de versterking van de infrastructuur. Hiermee verdween ook de grootste angst voor het aangaan van leningen, en daardoor maakte de overheid weer makkelijker schulden voor uitgaven waarvan men veronderstelde dat ze zichzelf terug zouden betalen. Echter, vergeleken met 1840, toen 59 procent van de begroting wegvloede naar de houders van staatspapieren, viel het in 1890, met 'slechts' een klein kwart van de begroting bestemd voor de couponknipper, nog alleszins mee.³

Onder economisch en financieel zeer verschillende omstandigheden boog men zich over het belastingstelsel. De rol die aan de belastingen werd toegekend veranderde daarbij. Door de jaren heen bleven de afdrachten die de bevolking deed de belangrijkste inkomstenbron van de overheid, maar het antwoord op de vraag wie hoeveel moest betalen was aan veranderende argumenten onderhevig. Toen in 1840 duidelijk werd hoe deplorabel de toestand van de staatsfinanciën was, leken voldoende inkomsten de grootste zorg. De accijnzen waren in de jaren daarvoor, onder meer ten bate van het staande leger na de Belgische afscheiding, sterk gestegen. Dit bleek de eenvoudigste manier van heffen, die de minste protesten van invloedrijke burgers opriep. In de jaren veertig bleven die accijnzen en andere indirecte belastingen als tollens en rechten, ondanks de groeiende zorg over de armoede en werkloosheid, een groot deel van de belastinginkomsten uitmaken. De voornaamste reden waarom een hervorming van het belastingstelsel ter sprake kwam, was de financiële urgentie. Slechts een enkeling zag in de hervorming van het stelsel een middel tot vermindering van de sociale nood.

Toch hadden de min of meer revolutionaire gebeurtenissen die eind jaren veertig in binnen- en buitenland plaatsvonden hun weerslag op het

belastingstelsel. Toen de Indische baten in de jaren vijftig in dusdanige mate binnenstroomden dat er tijdelijk weinig begrotingsproblemen waren, greep men deze kans aan om accijnzen af te schaffen.

Enerzijds werden daarin de economische denkbeelden van de liberalen, die vanaf 1848 hun stempel op de politiek drukten, gevolgd. Vrijheid in handel en gelijkheid in burgerschap: daar hoorden in de ogen van Thorbecke en de zijnen minder accijnzen en andere handelsbelemmeringen bij. De conservatieve stroming die in de jaren vijftig aan de macht kwam, volgde die denkbeelden, hoewel hun stimulans voor accijnsafschaffingen wellicht meer in de angst of zorgzaamheid voor een oproerig volk dan in het prikkelen van de vrijhandel lag. Daarbij volgden ze de fiscale praktijk op gemeentelijk niveau. Daar was men op veel plaatsen al in de jaren veertig, onder druk van armoede en oproer, overgegaan op verlagingen van verschillende indirecte heffingen die onevenredig zwaar op de armere bevolkingslagen drukten. Ter compensatie van de gederfde middelen werden velerlei experimenten met belastingen op de inkomsten of het vermogen gedaan. Die lokale praktijk werd uiteindelijk in de gemeentewet van 1865 bestendigd.

Door de verlagingen van accijnzen verminderde het aandeel van de indirecte belastingen tussen 1850 en 1890 van 74 procent naar 60 procent van de totale belastingopbrengst.⁴ Hierdoor veranderde, ook zonder de vaak bepleite rijksinkomsten- of vermogensbelasting, in de tweede helft van de negentiende eeuw de balans tussen directe en indirecte belastingen. Heffingen op de consumptie werden minder belangrijk, terwijl heffingen gekoppeld aan het loon verkregen door 'eerlijke' arbeid centraler kwamen te staan. En daarmee groeide het aandeel van directe heffingen in de totale belastingopbrengst. Als equivalent voor accijnsafschaffingen en als aanvulling op de begroting werd de personele belasting op luxe-uitingen verhoogd. Die heffing bracht, dankzij de toename van de welvaart, telkens meer op. Tussen 1850 en 1890 steeg de opbrengst van de personele belasting van 6,5 miljoen naar 11,2 miljoen gulden.⁵ De grondbelasting werd minder gebruikt om de verlagingen te compenseren, hoewel daar wel veel over geklaagd werd. Ten slotte stegen de opbrengsten van het patentrecht tussen 1850 en 1890 van 2,6 naar 4,7 miljoen gulden.⁶ Hier leken vooral de economische verbeteringen en industriële ontwikkeling debet aan. En ook al bracht het patent relatief weinig op, voor veel kleine ondernemingen was het een grote last, terwijl er tevens grote onregelmatigheden in de wetgeving rond het patent bestonden. Naast de accijnzen ondervond van alle bestaande belastingen het patentrecht dan ook de meeste kritiek.

Opmerkelijk was dat er in de jaren van de Indische geldstroom, toen er voldoende financiële ruimte was om het belastingstelsel grondig te hervormen, geen fundamenteel debat werd gevoerd. Men spitte zich vooral toe op een economische politiek van de korte termijn en schafte stapsgewijs enkele accijnzen af die de ontevredenheid en armoede bevorderden. De liberalen wilden in de jaren vijftig en zestig wel de inkomsten uit effecten (waaronder de staatspapieren) belasten, maar meer uit overwegingen van rechtvaardigheid en financiële overwegingen dan als onderdeel van een nieuw doordacht belastingstelsel. En toen eind jaren zestig de baten uit Indië begonnen op te drogen, lag er geen plan met equivalenten klaar.

Wel werd de druk om tot belastingverhogingen over te gaan, dankzij de groei van de overheidsuitgaven die zich in de jaren zeventig aankondigde en die de decennia erna doorzette, verhoogd. Tegelijk zette het politieke en wetenschappelijke debat in, waarbij de belastingen, naast hun functie als inkomstenbron van de overheden en als economisch instrument, een rol kregen in de vooruitgangsideologie. Steeds meer werden heffingen gezien als een instrument om maatschappelijke en sociale hervormingen aan te wakkeren en te sturen. En in 1892-1893 kwam er met de wetgeving van Pierson voor de gesplitste inkomstenbelasting een voorlopig einde aan de discussie over de inrichting van het belastingstelsel.

Fiscaal was het een voorzichtig voorstel en was er geen sprake van een totale omwenteling van het belastingsysteem. Het patent werd omgesmeed tot een bedrijfsbelasting die rechtvaardiger en effectiever werd geacht door de vermindering van uitzonderingsgevallen en door de heffing op de werkelijke inkomsten. En een belasting op de inkomsten uit vermogen was een opvulling van een lacune die reeds decennialang een doorn in het oog van velen was geweest. Deze heffingen op de inkomsten zouden tezamen in 1900 11 procent van de totale belastingopbrengst uitmaken. De vermindering van het aandeel van de accijnzen zette door, met uitzondering van de accijnzen op suiker en gedistilleerd. Het resultaat van de hervormingen van 1892-1893 was een belastingstelsel waarin de heffingen minder zwaar op de armere bevolkingslagen drukten. In hoeverre die vermindering van de belastingdruk aan de herziening te danken was of aan de stijging van de welvaart, is echter moeilijk te zeggen.⁷

De hervormingen van Pierson werden een afdoend antwoord geacht op fiscale, economische en sociale klachten. Zo leken ze een oplossing voor een ongelijkheid die vooral door groepen in de binnenlandse provincies werd gevoeld. Daar wogen de heffingen op huizen en land veelal zwaarder dan in

Holland. Diegenen die veel betaalden voor hun huizen en grondbezit, zagen de onbelaste inkomsten uit effecten als een groot onrecht. En juist de rijkste inwoners van Holland stonden bekend als grote 'portefeuillehouders'.

De verschillen tussen land- en kustprovincies waren reeds bij de afgedwongen lening in 1844 duidelijk naar voren gekomen. De bedragen die in de kustprovincies voor de lening waren opgebracht stonden in schrill contrast met de geringe deelname in de landprovincies. De financieel krachtige elite in Holland verkoos 'uit vaderlandsliefde', maar op het nippertje, voor een financiering van de staatstekorten tegen een lage rente in plaats van een heffing op hun vermogen. Het bestendigde hun positie van geldschiet en redder van de natie, maar deed ook de oppositie tegen de 'haute finance' toenemen. De veelvuldige veroordeling van de gemakzuchtige couponknipper, die onbelast en karakterloos een lui leventje leidde, werd vaak gehoord. De liberalen en hun medestanders kwamen in de jaren veertig in opstand tegen deze laag van Hollandse regenten, die verantwoordelijk werd gehouden voor de enorme staatsschuld. Door de Hollandse elite zwart af te schilderen en hun gebrek aan arbeidsethos tegenover de deugdzame liberale burgers, veelal afkomstig uit de landprovincies, te plaatsen, probeerden de liberalen hun aanhang te vergroten. Het zou op een overwinning van de liberalen uitlopen, hoewel er pas met Piersons hervormingen een eind kwam aan de bevoorrechte fiscale positie van de financiële elite.

Behalve de machtsstrijd tussen de opkomende liberalen en de financiële elite in de jaren veertig en de confrontaties rond de belastinghervormingen van Pierson speelden zich in de tussenliggende decennia verschillende politieke gevechten af over de rol en invulling van de staatsfinanciën en het fiscale systeem. Daar probeerden meerdere groepen hun invloed op uit te oefenen, wat resulteerde in het beschreven afwisselende palet van debatten en wetsvoorstellen rondom een inkomstenbelasting. Politieke praktijk en ideologische beweegredenen wisselden elkaar daarbij af.

De politiek

Rond 1800 had zich een nationale machtsstrijd afgespeeld over de financiële zeggenschap. Ook toen was de betaling van de lasten die de vele staatsleningen veroorzaakten inzet van de strijd, samen met het gezag over de besteding van de opgebrachte gelden. Hierbij was de belangrijkste vraag of de financiële autoriteit bij de provincies of bij een centrale overheid moest liggen. De provincies delfden het onderspit, maar toch werkte deze strijd in de jaren veertig nog steeds door. Weliswaar was het in essentie een conflict tussen de

minder financieel krachtige landprovincies en de rijke kustprovincies; de verwevenheid van de Hollandse financiële elite en de centrale regering leek zo intens dat ze grotendeels als elkaars woordvoerders werden gezien.

Het parlement, samengesteld uit provinciale vertegenwoordigers, werkte bij financiële regeringsplannen dan ook dikwijls tegen. De koning stond tussen de regering en het parlement in en moest daarnaast ook zijn eigen belangen behartigen. In 1843, toen minister Van der Heim een inkomstenbelasting voor ambtenaren, een rentebelasting en een uitbreiding van het successierecht voorstelde, probeerde de koning de volksvertegenwoordigers informeel te beïnvloeden bij hun keuze. Er was veel geld nodig om de rente op de staatsleningen te kunnen blijven betalen en om het land voor een bankroet te behoeden. De regering en de Hollandse vertegenwoordigers wensten enerzijds een betaling van die rente, en dus voldoende inkomsten voor de staat; anderzijds was de afoming van die rentebetalingen door de voorgestelde rentebelasting voor deze groep geen prettig vooruitzicht. Veel parlamentsleden uit de landprovincies wilden de inwoners van hun provincies niet laten meebetalen aan de staatsschuld, die de schuld van de Hollanders werd geacht, maar een heffing op die rente was in hun ogen terecht. Met zulke uiteenlopende belangen waren de intrekking van de voorstellen en de aftocht van de minister onvermijdelijk.

Van Hall pakte de politieke strijd over de financiën handiger aan. Hij wist wat hij wilde en hoe hij het moest spelen. De geldnood werd met het jaar nijpender en de geldschietters werden door hem eenvoudigweg voor het blok gezet. Door de burgers bij de besluitvorming te betrekken, door hen de lening te laten volschrijven, kweekte de minister voldoende steun voor zijn financiële overlevingsplan. Ondanks het gesputter lukte het de minister de neerwaartse spiraal van aanzwellende rentelasten te doorbreken door de creatie van financiële ruimte, die hij gebruikte om de rentepercentages belangrijk te verlagen. Van Hall wist wat hij voorstelde. Een heffing op het vermogen, de stok achter de deur van Van Hall, joeg de grootste portefeuillehouders zoveel schrik aan dat de minister hen daarmee kon chanteren. Tenslotte was de rijkste bovenlaag voor zijn inkomen voor een belangrijk deel afhankelijk van de staatsuitgaven. Het krediet van de staat, de verzekering van het functioneren van het staatsbestuur én van hun inkomen, moesten dan ook worden gegarandeerd. Ook de koning werd door de plannen van zijn minister overvleugeld, en hij moest de 'redder des vaderlands' wel steunen.

Nadat Van Halls 'monsterwet' de ergste financiële nood had gelenigd, ontstond ruimte voor meer politieke strijd. De grondwetsherziening van

1840 was een eerste aanzet tot meer openbaarheid en democratie geweest, en de groep liberalen die onder leiding van Thorbecke meer invloed opeiste, vroeg om een uitbreiding van politieke hervormingen. Dit compliceerde de machtsstrijd die tussen koning, ministers en parlement werd gevoerd danig. Met het groeiende liberale geluid werden de belangen van de landprovincies deels verwoord. De contrasten in politieke overtuigingen namen binnen het parlement toe, ondanks de wijze waarop de volksvertegenwoordigers hun taken een persoonlijke invulling gaven.

De liberalen ijverden voor een financiële politiek waarbij het parlement meer kon meebeslissen, die de vrijhandel bevorderde en onbillijkheden in de belastingheffing tegenging. Na een aantal ingrijpende politieke ontwikkelingen willigde de koning in 1848, in het belang van rust en orde, de liberale hervormingseisen in. Een nieuwe grondwet en een liberale regering kwamen tot stand. Het parlement kreeg meer bevoegdheden in de totstandkoming van en controle op het financiële beleid, en voor de belastingen zou voortaan de constitutionele bepaling 'Geene privilegiën kunnen in het stuk van belastingen worden verleend' gelden.

De liberalen plaatsten direct de hervorming van het belastingstelsel op de politieke agenda. Minister van Financiën Van Bosse stelde tussen 1848 en 1851 driemaal een belastingherziening voor. Daarmee wilde hij een einde maken aan het meest bekritiseerde privilege, de onbelaste inkomsten uit vermogen: de ontvangen rente op staatsleningen. In elk voorstel zou die nieuwe heffing worden gebruikt om de tekorten in de begroting op te heffen die zouden ontstaan door de eveneens voorgestelde afschaffingen van verschillende accijnzen op eerste levensbehoeften. Voor een meerderheid van het parlement waren deze plannen echter niet acceptabel, waarbij praktische en morele bezwaren elkaar afwisselden. Voor een klein deel van de leden waren de voorstellen te weinig ingrijpend. Zij verklaarden zich, na velerlei kleine bezwaren te hebben aangevoerd, voorstander van een drastische hervorming: een algemene rijksinkomstenbelasting. Het was echter de vraag hoe oprecht deze eis was. Eerder leken ze de renteheffing tegen te willen houden door de beperktheid ervan te bekritisieren dan dat ze een langgekoesterde wens voor een *income-tax* in vervulling wilden zien gaan. Weinigen zouden deze tijdens andere financiële debatten verdedigen of geschriften publiceren die op een algemene inkomstenbelasting aandrongen.

Bij de argumenten die tegen de voorstellen van Van Bosse werden gebruikt, klonk vaak die van de 'ontijdigheid'. In de decennia erna zou dat motief, bij verschillende belastingvoorstellen, nog vaak worden gebruikt. Want de invoering van een nieuwe heffing kwam nooit gelegen: altijd wachtte

er wel een ander belangrijk wetsvoorstel, dat volgens critici voorrang zou moeten krijgen en uitstel van belastinghervormingen noodzakelijk maakte. Of er was geen grote financiële noodzaak, waardoor een vergroting van de middelen ook 'ontijdig' leek. Daarnaast kon een schier eindeloze reeks tegenargumenten met een morele grondslag worden gehoord. De aard van de natie werd niet geschikt geacht voor een vermogens- of inkomstenheffing, of die zou het vertrouwen van de burgers aantasten, die hun vermogen geheim wilden houden of niet konden leven met een eedsaflegging. Tijdgenoten constateerden echter ook dat de aanslagen op de fortuinen allang openbaar waren en ten behoeve van de verkiezingen in de kranten werden gepubliceerd. Ook werd op gemeentelijk niveau meer en meer volgens schattingen of eigen opgave belasting geheven over het vermogen of de inkomsten. Verder werd in Van Bosses voorstellen – en die van zijn opvolgers – betwijfeld of de informatie waarop de minister zich baseerde wel correct was. Tevens wentelden parlamentsleden hun afkeer van belastinghervormingen af op fiscale details of 'onbillijkheden' in de wetsvoorstellen om daarmee het geheel af te keuren. Elke mogelijkheid om het wetsvoorstel op technische, politieke of morele gronden aan te vallen werd door de tegenstanders benut.

De conservatieve politici die in de jaren vijftig aan de macht kwamen, waren in feite geen voorstanders van veranderingen in het belastingstelsel. Toch werden, onder druk van de groeiende groep liberale parlementariërs en onrust in binnen- en buitenland, accijnzen verminderd. Maar de conservatieve regeringen, die een groot deel van de financiële elite onder hun aanhang telden, stelden geen nieuwe belastingen voor. De stroom Indische gelden maakte het mogelijk accijnzen af te schaffen, terwijl niet naar equivalenten gezocht hoefde te worden.

De liberale regeringen in het volgende decennium vervolgden hun politieke machtsstrijd en maakten zich sterk voor een krachtiger parlement. Ook wilden ze af van de politieke praktijk waarin de regering, het koningshuis en de financiële en maatschappelijke top elkaars belangen verdedigden. In 1868 kwam het parlement, na conflicten die tweemaal tot kamerontbinding leidden, sterker uit de strijd. De koning keek voortaan vooral vanaf de zijlijn toe en de ministeriële verantwoordelijkheid telde zwaar. Het leek een definitieve acceptatie van de grondwet van 1848. De rust die dat in de politiek bracht, schiep nieuwe ruimte voor strijd over meer specifieke thema's, zoals de hervorming van het belastingstelsel.

De liberale poging tot fiscale veranderingen die minister Betz in 1862 had ondernomen, werd door de politieke val van de minister gestuit. Wel waren

onder zijn leiding, dankzij de baten uit Indië, enkele accijnzen afgeschaft. Maar zijn voorstel voor de uitbreiding van het patent naar een vorm van inkomstenbelasting vond geen doorgang. De vermindering van de baten haalde in 1870 echter wel de voorzichtig geworden Van Bosse over de streep om een belasting op de inkomsten voor te stellen. Maar politieke strijd tussen de liberalen verstoorde zijn plannen. Geleidelijk waren de liberalen in twee kampen uiteengevallen. Jong- en oud-liberalen verschilden steeds meer van mening over de mate waarin de staat zich met sociaal-economische omstandigheden van zijn burgers moest bemoeien. Voor de jonge, hervormingsgezinde groep gold belastinghervorming als een instrument om de onbillijkheden in het fiscale stelsel te vereffen, zodat alle burgers een redelijke uitgangspositie hadden, en om andere sociaal-economische initiatieven van de staat te financieren. De oude terughoudende liberalen vonden die doelstellingen veelal te ver gaan. Zij waren wel voorstander van belastinghervormingen, maar vooral om de vrijhandel te bevorderen, voor voldoende inkomsten te zorgen en de ergste ongelijkheden in het fiscale stelsel tegen te gaan.

De voorstellen van Van Bosse in 1870 en van zijn opvolger Blussé een jaar later voor een vorm van inkomstenbelasting kregen niet voldoende steun van de liberalen in de regering en in de Kamer. De eenheid die nodig was om een ingrijpend politiek besluit te nemen ontbrak. De breuk tussen de liberalen werd met de rede van Kappeyne van de Coppello in november 1874 bevestigd. De liberale onenigheid zorgde ervoor, dat de kans op een belastinghervorming langere tijd klein bleef. Het voorstel van minister Vissering, die in 1880 een rentebelasting indiende, werd dan ook slachtoffer van die hevige verdeeldheid, net als de accijnsherzieningen van minister Grobbée. Ondertussen groeide in de jaren zeventig en tachtig de overtuiging van vooral de jong- of sociaal-liberalen dat er uit billijkheid en financiële en fiscale noodzaak een inkomstenbelasting zou moeten komen. Hun ongeduld resulteerde in 1883 en 1889 in de indiening van initiatiefwetsvoorstellen. Bij het laatste initiatief schaarde de Liberale Unie zich er volmondig achter om de druk op de andere partijen te verhogen.

Ondertussen was er politieke strijd geleverd over de mate van staatssteun voor bijzonder onderwijs en over een grondwetsherziening waarin die zou worden geregeld. Het resultaat was de grondwetsherziening van 1887. Daarin werd tevens een belangrijke kwestie opgelost, die de besluitvorming over een belastingherziening in grote mate had dwarsgezet. Want over de verbondenheid van het recht om te kiezen en het betalen van directe belastingen, waarop het censusstelsel gebaseerd was, werd weliswaar weinig

gesproken, toch was die een complicerende factor in elk belastinghervormingsplan. Dit verband werd in 1887 losgekoppeld door de grondslagen voor het kiesrecht niet meer grondwettelijk te gelasten, maar in een nog te ontwerpen kieswet voor te schrijven. Ondanks deze technische ontkoppeling zouden de kiesrecht- én de belastingkwestie een parallelle ontwikkeling naar een billijker samenstelling volgen.

Vanaf de grondwet van 1848, toen het directe kiesrecht op basis van directe belastingbetaling ingevoerd werd, vond men de 'vermoedelijke bekwaamheid' die door het betaalde bedrag werd verondersteld niet altijd ideaal, maar een alternatief uitgangspunt was niet voorhanden. Er was een opmerkelijk gebrek aan discussie over de samenhang tussen kiesrecht en belastingen. Bij voorstellen tot belastinghervorming werd nauwelijks gesproken over de gevolgen van de hervorming voor het aantal kiesgerechtigden of de verschuiving in de samenstelling van het kiezerskorps. Of de verwachte veranderingen in kiezersaantal of -populatie daadwerkelijk geen rol speelden bij de beslissing over wetsvoorstellen voor directe belastingen is moeilijk in te schatten. Wellicht stemde een aantal volksvertegenwoordigers tegen belastingplannen uit vrees voor die veranderingen. Feit is wel dat sprekers in de Kamers en schrijvers van artikelen en brochures er in hun overwegingen over de belastingplannen niet op zinspeelden.

De verbondenheid tussen kiesrecht en belastingen werkte naar beide kanten. Niet alleen zou een hervorming in de directe belastingen gevolgen hebben voor het aantal kiesgerechtigden, er konden tevens consequenties worden verwacht in het belastingbeleid wanneer het kiesrecht uitgebreid zou worden. Wanneer bijvoorbeeld de middenstand in de nationale politiek een grotere stem zou krijgen, zou waarschijnlijk meer invloed worden uitgeoefend op een hervorming van het patentrecht, waar die middenstand veelal mee te maken had. En onder de minder vermogende kiezers leefde de wens van een vermogensbelasting waarschijnlijk sterker dan onder de toenmalige kiesgerechtigden.

Deze tendens was reeds te zien in de gemeentelijke politiek, waar de kiescensus de helft betrof en dus meer kiesgerechtigden hun stem mochten uitbrengen in de verkiezingen voor de gemeenteraden. Door de verlaging van de gemeentelijke begroting door de gemeentewetten van 1851 en 1865, die onder meer accijnsverlagingen voorschreven, gingen gemeenteraden vaak over op hogere directe belastingen voor hun vermogende inwoners. Deels waren die wettelijk voorgeschreven, deels verhoogden de gemeenteraden ze ook vrijwillig. Meer en meer werden de plaatselijke directe heffingen

gebaseerd op het werkelijk inkomen, wat strookte met de gevoelens van 'billijkheid'. Bij het debat in 1873 over de hoogte van de census, naar aanleiding van een voorstel voor censusverlaging in Amsterdam, stonden vooral de plaatselijke verschillen in de hoogte van de census ter discussie. Ook boog men zich over de grondslag voor het kiesrecht. Commentaren richtten zich op de vertaling van 'vermoedelijke bekwaamheid' in de geldende belastingcensus.⁸ Niet alleen werden daar vraagtekens bij gezet, ook werd heel voorzichtig de mogelijkheid geopperd dat een uitbreiding van de census tot andere hervormingen zou kunnen leiden. Tot een ontleding van het verband tussen belastingen en kiesrecht kwam het echter niet.

Na de grondwetsherziening van 1887 werd met spanning uitgezien naar een wetsvoorstel voor een herziening van de kieswet. Niet alleen de sociaal-liberalen maakten zich daar sterk voor, ook meer radicale groepen drongen aan. Zo schreef de socialist V. Bruinsma in 1889 in een aanklacht tegen de hoge accijnzen dat de werkmansstand recht had op zeggenschap in het belastingbeleid en 'dus' kiesrecht moest krijgen.⁹ Met de druk die de groeiende socialistische beweging en de radicale liberalen uitoefenden, moest het liberale kabinet dat in 1891 aantrad de kiesrechtuitbreiding dan ook wel centraal stellen. Voordat het zover was, deed minister Pierson zijn belastingvoorstellen. Daarbij was een van de argumenten van zijn tegenstanders, net als zijn collega's voorheen vaak hadden gehoord, de 'ontijdigheid' van zijn plannen. De opposenten verklaarden dat het verwachte kieswetsvoorstel te belangrijk was om geen voorrang te krijgen. Ook voorstanders van een belastinghervorming protesteerden en legden in hun redeneringen het verband tussen kiesrecht en belastingen. Zij verwachtten een grotere kans op aanneming van de belastinghervormingen ná de nieuwe kieswet. Die zou een uitbreiding van het aantal kiesgerechtigden betekenen en men verwachtte een andere, meer hervormingsgezinde samenstelling van de Kamer.

De vraag blijft waarom er in de discussies over belastinghervormingen tussen 1848 en 1890 nagenoeg werd gezwegen over de relatie tussen kiesrecht en belastingen. Het zou tenslotte een zwaarwegend argument voor voor- én tegenstanders van die hervormingen kunnen zijn. Maar noch de specialisten, noch de generalisten die zich in de belastingdebatten mengden roerden de relatie aan. Of het een onvoorwaardelijk geloof in de grondslag van het directe kiesrecht was, de vrees voor een te ingewikkelde politieke strijd, of dat de politici niet konden instaan voor de politieke gevolgen wanneer ze de samenhang tussen de twee kwesties zouden ontvouwen: de zwijgzaamheid was opmerkelijk.

De politieke partijen zetten beide kwesties wel op hun politieke programma's. De opkomst van die partijen was een van de grootste veranderingen in de politiek tijdens de decennia van de belastingdiscussie. Tussen 1850 en 1870 was de uitkomst van belastingwetsvoorstellen voor een groot deel afhankelijk van de persoonlijke preferenties van de volksvertegenwoordigers. Zij moesten voor zichzelf uitmaken of ze de invoering van de verschillende belastingvoorstellen in het belang van de natie achtten of niet. Waarschijnlijk hielden de parlementariërs wel rekening met de voorkeur van hun kiezers bij de beslissing voor of tegen te stemmen, alhoewel ze zonder last of ruggespraak behoorden te besturen.

Toen er vanaf 1870 politieke partijen werden gevormd en die langzamerhand een grotere rol gingen spelen, nam het belang van een ideologische onderbouwing van de politieke overtuigingen toe. De op de politieke praktijk gerichte, zelfstandige politici werden verdrongen door partijpolitiek gestuurde parlementariërs. Deze schaarden zich steeds meer achter de standpunten van hun partij, waardoor de scheidslijnen scherper werden, maar er ook een grotere politieke eenheid ontstond. Terwijl de belastingdiscussie zich voortsleepte, werd het door de opkomst van partijen eenvoudiger een schuldige voor het uitstel aan te wijzen. Omdat de liberale partij een uitbreiding van de directe belastingen hoog op haar programma had staan, werd er door het jarenlange uitstel en het afketsen van wetsvoorstellen sterk getwijfeld aan haar oprechtheid.

De meer ideologische benadering van de politiek en de groei van het belang van partijpolitieke programma's bevorderden vervolgens de slagkracht in praktische politiek. Na het fiscaal-ideologische debat over een belastinghervorming, waarin de liberalen het voortouw namen, verklaarde de Liberale Unie zich in haar programma voor een inkomstenbelasting. Onder invloed van radicale bewegingen, die onomwonden belastinghervormingen eisten, waren haar standpunten verscherpt. Door de groeiende politieke contrasten moesten de liberalen zich met het aantreden van het kabinet in 1891 wel volmondig achter een belastinghervorming scharen.

Opvallend was de rol die de persoonlijkheid van de verschillende politici speelde. Het karakter van de minister was een niet te onderschatten component in de debatten en de beslissing over de voorgestelde belastingwetten. De belastinghervorming van 1892-1893 leek slechts mogelijk doordat de persoon Pierson de voorstellen had ontworpen en verdedigde. Maar ook in de voorgaande decennia was de persoonlijkheid van de minister van Financiën van belang in het politieke spel. De groep waartoe hij behoorde, de wijze van verdediging, zijn politieke vrienden: het bepaalde allemaal het

beeld van de bewindsman. De persoon Van Hall werd belachelijk gemaakt, minister Blussé was door zijn afkomst favoriet bij de middenklasse, Van Bosse daarentegen werd afgerekend op zijn burgerstand, terwijl de liberalen gruwden van de conservatieve 'handig debater' Van der Heim. Vrolik, die de Kamer hoogst arrogant te woord stond, maakte daarmee geen parlementaire vrienden. Ook werd de teleurstelling van een deel van de Kamer over de gematigde opstelling van de liberalen Gleichman en Vissering niet verborgen gehouden. Andere ministers dankten hun benoeming vooral aan politiek spel en niet aan hun kennis van staatsfinanciën of visie op de toekomst der belastingen. Wanneer ze beleidsmatig in gebreke bleven, werden ze daar stevig op aangevallen, waarbij een persoonlijke steek onder water niet werd geschuwd. Voor de kamerleden gold eigenlijk hetzelfde. Hun standpunt ten opzichte van belastinghervormingen werd meer door persoonlijke voorkeuren en interesses bepaald dan door de politieke richting waartoe ze zich rekenden. Ook na de vorming van politieke partijen was de eigen mening van veel kamerleden in de belastingkwestie bepalender dan de opvatting van de partij.

Gedurende de decennia waarin de staatsfinanciën in nood verkeerden en die waarin de belastingdiscussies plaatsvonden, was het vaak problematisch een geschikte man op het departement van Financiën te vinden. Enerzijds stond de wetenschap van staathuishoudkunde nog in de kinderschoenen en waren er niet zoveel mannen voorhanden die voldoende kennis en visie hadden. Anderzijds leek het ambt niet bijzonder geambieerd te worden. De druk om beleid te ontwikkelen, de staatsfinanciën in goede banen te leiden en de belastingen te herzien was groot. Ook maakte de oppositie die door de hervormingen werd opgeroepen de betrekking weinig aantrekkelijk. Een minister leek het bij voorbaat al niet goed te kunnen doen. De somtijds hopeloze zoektocht van een formateur voor een hoofd op Financiën was dus niet verwonderlijk.

De minister die uiteindelijk zegevierde, stond wel bekend om zijn kennis en visie. Een aantal malen was Pierson reeds gevraagd het ambt te bekleden, maar hij had telkens geweigerd. Pas toen hij de zekerheid had dat er door zijn medewerking en dankzij zijn ondersteunende ambtgenoten daadwerkelijk hervormd kon gaan worden, zegde hij toe. Ook de persoonlijkheid van Pierson speelde een belangrijke rol. Zijn vriendelijke, sympathieke inborst en wetenschappelijke, apolitieke opstelling maakten dat men nauwelijks twijfelde aan zijn oprechtheid en goede bedoelingen. Tevens zorgde zijn milde optreden tegenover kritische kamerleden voor eenzelfde houding van de parlementariërs. Daarnaast stond Pierson open voor veranderingen

in zijn wetsvoorstellen en leek hij er niet op uit te zijn zijn plannen door te drukken. Door slechts te hervormen wat noodzakelijk was en open te staan voor compromissen werden de kamerleden niet gedwongen te stemmen over radicale plannen. Dat maakte hem de juiste man in het juiste kabinet onder de juiste omstandigheden.

Het denken

In de strijd om belastinghervorming werd de ideologische gevolgtrekking dat wie meebetaalde ook mee zou mogen regeren, slechts zelden gemaakt. Ondanks het gebruik van een belastinggrens bij de kieswet die na de grondwetsherziening van 1848 werd ingesteld, was een eis zoals die in de Amerikaanse strijdkreet 'No taxation without representation' werd verwoord weinig te horen. Bij de kieswet was de veronderstelling dat de beste bestuurders diegenen waren die zelfstandig konden meebeslissen. De onafhankelijke, bezittende klasse werden geacht het best oog voor de 'algemene zaak' én het grootste belang bij een bedachtzame en ordelijke overheid te hebben. Een overheid die zich vooral richtte op bescherming van burgers en hun eigendommen en op de handhaving van rust en orde, vroeg daar een extra bijdrage voor van haar meest vermogende burgers. Zo werden de hogere heffingen gelegitimeerd door het profijt wat de betalers ervan trokken. Naast die bescherming kreeg de rijkste laag burgers directe invloed op het beleid. Uitbreiding van het kiesrecht speelde bij de instelling van de kieswet wel op de achtergrond, maar zou in de toekomst trapsgewijs, door economische en individuele vooruitgang, gerealiseerd worden. Gaandeweg werd het bedrag dat recht gaf op zeggenschap een steeds groter discussiepunt. Men beperkte zich daarbij echter tot de discussies over de kiesrechtkwestie. In de debatten over belastinghervormingen speelden de grens van de kiescensus en de eventuele uitbreiding van de grondslag voor kiesrecht of burgerrechten nauwelijks een rol.

Het belastingdebat richtte zich voornamelijk op de gewenste fiscale en ideologische inrichting van het belastingstelsel. De verdeling van de belastingdruk werd steeds belangrijker gevonden. In de jaren veertig en vijftig maakten politici en schrijvers zich vooral druk over de gevolgen die te hoge accijnzen op de eerste levensbehoeften zouden hebben. Armoede door hoge belastingen herbergde een te groot gevaar voor opstand in zich. Ook paste een verpauperde bevolking niet in de patriarchale denkbeelden van een deel van de rijkste bevolkingslaag. De verantwoordelijkheid voor de armenzorg werd, naast angst voor oproer, ingegeven door een morele

plicht die de elite zichzelf oplegde. Die plicht stoelde enerzijds op christelijke waarden en bijbelse richtlijnen en anderzijds op een verlicht besef van burgerlijke deugdzaamheid.

Die burgerlijke deugdzaamheid stond voor de liberalen centraal. Zij zochten naar minder bijbelse, meer individuele grondslagen voor de inrichting van staat en maatschappij. Hun ideaal was een maatschappij waarin ieder door eigen inspanningen en karakter een redelijk bestaan kon opbouwen met wat in zijn vermogen lag. Voorrechten die in de belastingheffing bestonden voor bepaalde groepen moesten verdwijnen, zodat ieder naar draagkracht belast zou worden. Gepleit werd voor een billijke verdeling van lasten, waardoor de druk op de armste groepen niet onevenredig hoog zou zijn. En de politieke overeenstemming over de heffingen moest door redelijke debatten op basis van feiten, in het belang van de natie, worden verkregen.

De praktijk was echter minder ideaal. In de politieke besluitvorming liet men zich vaak door andere dan redelijke argumenten of het algemeen belang leiden. De perikelen rond de drie wetsvoorstellen van Van Bosse rond 1850 lieten dit duidelijk zien. In plaats van een op feiten gebaseerd kamerdebat, waarbij de ratio en het belang van de natie zegevierden, leidden de plannen van de minister tot een spervuur van emoties. Blijkbaar bestond politiek uit meer dan alleen rationele overwegingen.

Het debat dat brochureschrijvers voerden, was deels meer rationeel, maar lang niet altijd. Voor velen leek het gebrek aan staathuishoudkundige inzichten en cijfers een groot obstakel om tot een weloverwogen afweging van een belastinghervorming te komen. In geschriften kwam elke berekening over bezuinigingen of veranderingen in de heffingen anders uit. Ook bleef de bedoeling van de hervormingen vaak onduidelijk. Hoe en op welke grondslagen het stelsel opnieuw moest worden ingericht, welke rol de staat had en hoeveel dat mocht kosten: er bestond in de jaren veertig en vijftig geen eenduidige visie op de richting die de staathuishoudkunde moest volgen.

De conservatieve regeringen in de jaren vijftig en zestig hadden ook geen antwoord op deze vragen, en de klachten over de belastingen verdwenen dan ook niet. Door het gebrek aan visie leek het staathuishoudkundig beleid van de conservatieve ministers vooral op overleven gericht. De accijnsafschaffingen waren meer te danken aan de Indische baten en ongerustheid over armoede en opstand dan aan politieke wilskracht van de conservatieven. Rond 1870 zorgde de opkomst van de jonge liberalen echter voor nieuwe impulsen in de discussie over belastingen.

Pierson richtte zijn aandacht middels artikelen op de vraag welke fiscale en morele onderbouwing een nieuw belastingstelsel zou moeten hebben. De ontwikkeling in Piersons artikelen uit 1871 en 1879 onthulde de moeilijkheid van de materie.¹⁰ Stapsgewijs verkende hij de weg naar een Nederlandse inkomstenbelasting. Eerst werden de fiscale grondslagen ontleed, daarna de morele. De econoom plaatste vraagtekens bij de wenselijkheid van een inkomstenbelasting en vervolgens bij het gelijkheidsprincipe dat gebruikt zou worden. Pierson hanteerde in zijn artikelen de wetenschappelijke benadering van de Historische School, waarbij voorspellingen op basis van historische gebeurtenissen en concrete gevallen werden gedaan en niet op basis van geldende 'natuurwetten'. Daarbij keek hij naar voorbeelden uit het buitenland. Voor de analyse van een mogelijke Nederlandse inkomstenbelasting leken die voorbeelden echter te divers.

Met zijn zoektocht verwierf Pierson veel respect voor zijn economische kennis en denkbeelden. Gelijktijdig groeide het aanzien van de wetenschap sterk. Politieke tegenstellingen werden verscherpt en uiteenlopende denkbeelden ontwikkelden zich. Partijen begonnen zich af te tekenen en in de formulering van standpunten en de ideologische onderbouwing van politieke overtuigingen speelden wetenschappelijke opvattingen een grote rol. Groepen die de politiek en de maatschappij anders ingericht wilden zien, rechtvaardigden de wenselijke veranderingen mede door wetenschappelijke onderzoek.

Zo ging de politiek ideologische uitsplitsing gelijk op met een wetenschappelijke ontleding van het belastingstelsel. Daarbij leidde het liberale geloof in arbeid en eigen initiatief tot een voorkeur voor directe heffingen. Waar de oude praktijk van indirecte heffingen gericht was op aan de standenmaatschappij gelieerde consumptiepatronen, zorgde het nieuwe liberale gedachtegoed met zijn nadruk op arbeid als vanzelf voor een verschuiving naar belastingen op de inkomsten uit die arbeid, die eenvoudiger direct te heffen waren. Vooral de sociaal-liberalen integreerden de belastingkwestie in hun politieke zoektocht. Hun beschouwingen waren vervuld van een groot geloof in de vooruitgang, waarvan de eigen morele kracht de motor zou zijn. Met een beroep op een sterk karakter, waardoor discipline en zelfbeheersing werden betracht, dachten ze de maatschappij door voorbeeld en samenwerking naar hun ideologische overtuigingen vorm te kunnen geven. Door het geloof in vooruitgang en hervorming was het geduld 'niet bijster groot', zoals Pierson aan Vissering schreef.¹¹ De twee initiatiefwetsvoorstellen voor een inkomstenbelasting die in de jaren tachtig werden ingediend, zijn hier een treffend voorbeeld van. Behalve door het eigen ongeduld wer-

den de vooruitstrevend-liberalen opgejaagd door de opkomst van meer radicale groepen. Niet alleen door de meest progressieve heren uit de eigen gelederen, maar ook door andere radicale en socialistische partijen, die onomwonden een – progressieve – belastinghervorming eisten. De liberalen lieten zich hierdoor voortstuwen in hun hervormingsdrift.

Maar de hervormingen in de belastingen werden door de sociaal-liberalen niet alleen uit politiek oogpunt hoog op de agenda geplaatst. Fiscaal gezien wilden ze af van de jarenlange klachten over heffingen die productie en handel tegenwerkten. Ook zou een vereenvoudiging van het stelsel lagere inningskosten betekenen, terwijl een stelsel dat minder op basis van schattingen werkte wellicht meer zou opbrengen. Morele overwegingen wogen echter zwaarder. De sociaal-liberalen benadrukten de in hun ogen scheve verhouding in de belastingdruk. Volgens hen waren de armere bevolkingslagen een te groot deel van het inkomen aan heffingen kwijt. De rijkste burgers betaalden in verhouding veel minder, terwijl over de inkomsten uit vermogen dat belegd was of in een lening zat niets afgedragen hoefde te worden. Dit strookte niet met het denkbeeld dat maatschappelijke verschillen mochten bestaan, mits ze door eigen inspanning bereikt waren. De parasitaire rentenier was in de ogen van de sociaal-liberalen net zo'n verachtelijk personage als de arme die wel kon werken, maar dat uit gemakzucht niet deed. Tevens stelden de sociaal-liberalen wel grenzen bij de verschillen die in de maatschappij mochten bestaan. Te grote armoede was in hun ogen niet wenselijk vanuit de beoogde gelijke uitgangspositie van alle burgers. Wanneer de belastingdruk scheef was en overmatig zwaar op de armen drukte, was ingrijpen gerechtvaardigd.

Het initiatief voor dat ingrijpen werd steeds meer bij de staat gelegd. Die alleen was in staat om de fundamentele veranderingen waarvoor de hervormingsgezinde partijen pleitten vorm te geven. Die opvatting zou uitmonden in een sociale politiek vanuit de overheid, die beleid ontwikkelde waarin het maatschappelijk welzijn van alle burgers ter harte werd genomen. Door de staat voorwaarden te laten creëren, zou de deugdzzaamheid van de burgers worden bevorderd en werd zo het algemeen belang gediend. In die sociale politiek speelden belastingen een steeds belangrijker rol. Door de heffingen meer af te stemmen op de noden van de armere burgers en oude privileges uit te bannen, werden ongelijkheden verminderd en werd een meer gelijkwaardige uitgangspositie verwezenlijkt. Tevens zou een sociale politiek middels het belastingstelsel, in plaats van geldelijke ondersteuning, ervoor zorgen dat de economische politiek vooral liberaal getint bleef.

Met een kabinet dat deze sociaal-liberale ideologie aanhing en met behulp van financieel en politiek gunstige omstandigheden werd in Nederland relatief soepel een inkomstenbelasting ingevoerd. Het was een van de weinige landen waar geen sprake was van een noodsituatie die de invoering noodzaakte of vergemakkelijkte. Niet een oorlog, opstand of staatsbankroet gaf de doorslag bij de belastinghervorming, maar politieke samenhang, morele overtuiging en een betrouwbaar geachte minister. Met de hervormingen van 1892-1893 kwam een belastingstelsel dat gebaseerd was op de financiële draagkracht van burgers heel dicht in de buurt. Het maakte een eind aan de financiële animositeit tussen de provincies en verminderde de politieke en sociale verdeeldheid. Aldus werd met de hervormingen van Pierson de zoektocht naar een billijk belastingstelsel voorlopig afgesloten.

Omwille der billijkheid

Het verhaal van de strijd over de invoering van de inkomstenbelasting in Nederland vormt een cruciaal bestanddeel van de politieke en sociale ontwikkeling die de natie in de tweede helft van de negentiende eeuw doormaakte. De maatschappij waarvoor Thorbecke in 1848 de grondslag had gelegd, waarbij iedereen burgerrechten kreeg maar de werkelijke invloed zeer beperkt bleef, ontwikkelde zich in de richting van een democratie met gelijke passieve én actieve rechten voor alle burgers. Onderwijl verkleinden de maatschappelijke verschillen zich, kwamen nieuwe elites op en werd de meest schrijnende armoede teruggedrongen. De liberale ideologie raakte geaccepteerd en groeide naar sociaal-liberale opvattingen. De sociale politiek die hieruit voortvloeide, bepaalde veelal de agenda van het politieke debat.

In de tweede helft van de negentiende eeuw werden de rechten en plichten van de burgers vormgegeven. De strijd die daarover werd geleverd was nauw verbonden met de strijd over de hervorming van het belastingstelsel. De grenzen van het burgerschap werden grotendeels bepaald door de mate van vertegenwoordiging en invloed op het overheidsbeleid en door de bescherming van de staat en de bekommering om zijn burgers. De representatie hing direct samen met het belastingstelsel door de belastingcensus voor het kiesrecht. Het staatsoptreden was voor een groot deel afhankelijk van de inkomsten uit de heffingen, terwijl tegelijkertijd die heffingen steeds meer een instrument in het staatsoptreden werden. Daarbij was de financiële basis van de Nederlandse natie, ondanks de tijdelijke Indische miljoenenstroom, een voortdurende bron van zorg en discussie. De afstemming van de midde-

len op de begroting vereiste financiële kunstgrepen en politieke handigheid, onderwijl rekening houdend met staathuishoudkundige, fiscale en morele gronden.

In de debatten over representatie, staatszorg en belastingen speelden politieke en economische argumenten een rol. Angst voor de ondergang van de natie door revolutie of een staatsfaillissement was, gezien gebeurtenissen in het verleden of in het buitenland, niet verwonderlijk. Maar de uitbreiding van burgerrechten werd vooral op basis van morele gronden gerechtvaardigd. Onder de liberalen had een positief geloof in de toekomst de overhand en was de morele overtuiging het belangrijkste element in de voorstellen tot uitbreiding van de burgerrechten. Ieder die de morele deugdzaamheid was toegedaan, wat bewezen werd door een oprecht en arbeidzaam leven en dus wetbrekers, bedeeden en renteniers uitsloot, werd een waardig burger geacht. En zij hadden recht op een belastingstelsel dat was gebaseerd op gelijkheid en billijkheid.

De uitbreiding van de grenzen van het burgerschap zorgde voor een groeiende verbondenheid tussen de burgers en de natie. De strijd die gevoerd werd over sociaal-politieke onderwerpen, zaken die een ieder direct raakten, de opkomst van politieke partijen en de toenemende kritiek op het uitblijven van gewenste hervormingen maakten de politiek steeds meer tot 'openbaar bezit'. De natie werd meer één. Op bestuursniveau groeiden gemeenten en rijk, mede door de toegenomen financiële verbondenheid, naar elkaar toe. En terwijl de sociaal-economische structuur van het land centraler werd geregeld en de overheid namens steeds grotere groepen optrad, groeide de aandacht voor een belastinghervorming. Zo werd in de morele overtuiging van de sociaal-liberalen en de denkbeelden over burgerschap de invoering van een inkomstenbelasting een onontkoombare ontwikkeling geacht. En ondanks het lange verzet tegen belastingwetsvoorstellen met talloze morele en belastingtechnische bezwaren, ondanks het liberale gebrek aan daadkracht door politieke oppositie en interne verdeeldheid en ondanks de regelmatige politieke patstellingen bleek de invoering van een inkomstenbelasting uiteindelijk onvermijdelijk. Met de hervorming van het belastingstelsel door de boven de partijen uitstijgende, nationale econoom Pierson, kwam niet alleen een einde aan resterende privileges, maar groeide tevens het besef dat alle Nederlanders zich als gelijkwaardige burgers van één natie konden beschouwen. Voortaan kon men zijn heffingen betalen in de veronderstelling rechtvaardig en billijk te zijn aangeslagen.