

HOOFDSTUK 4

Accijnshervormingen onder conservatief bewind, 1853–1861

The Dutch are little disposed to take a busy and sustained part in politics. They rather enjoy their liberties, than exercise their rights. Some vital question must be at stake, affecting the conscience, the heart, or the purse of the nation, to rouse them to exertion. The Pope, or the House of Orange, the finances or the colonies, must be in question; then the masses are stirred to an active participation in public affairs.

Lord Napier, brief van december 1860

Tussen de conservatieve Aprilbeweging van 1853 en de opgang van sociaal georiënteerde liberalen in de jaren zeventig lag een politiek onbestemde periode. Politieke overtuigingen profileerden zich scherper, verschillende onderwerpen werden nu deel van het politieke debat. Daar was, na de overwinning van de grote financiële problemen van de jaren veertig, ook voldoende ruimte voor. De baten uit Indië bleven overvloedig stromen. Ondertussen verbeterden de economische en industriële omstandigheden zich langzaam maar gestaag. En in het belastingstelsel zouden kleine veranderingen gevolgen voor velen hebben.

Het leven rond 1853–1861

Vanaf april 1853 werd Nederland een tiental jaren door kabinetten bestuurd die uit min of meer conservatieve ministers bestonden. In dat decennium moesten zeven ministers van Financiën een oplossing vinden voor de aanhoudende klachten over de belastingen en de verdeling van de staatsfinanciën. Opvallend genoeg zouden er in de jaren vijftig meer veranderingen in de belastingen plaatsvinden dan in de voorgaande, hervormingsgezinde liberale jaren. Naast die hervormingen veranderde er meer in Nederland. Het werd drukker: de bevolking groeide in tien jaar tijd van ongeveer 3

miljoen naar 3,3 miljoen.¹ Ook de bedrijvigheid nam toe: vanaf 1850 werd een voorzichtig begin gemaakt met machinale en grootschaliger productie, wat de aanloop zou blijken tot de Nederlandse industriële revolutie.² De staatsschuld en rentelast daalden verder. Was de totale schuld in 1840 nog ongeveer 2250 miljoen gulden, tien jaar later werd 'slechts' rond de 1230 miljoen gulden geleend door de staat. De jaarlijks te betalen rente, die de werkelijke druk op de schatkist veroorzaakte, daalde van 44 miljoen jaarlijks rond 1844 naar 36 miljoen in 1850 en verder naar 29 miljoen in 1860.³

Nederland beschikte volgens een buitenlandse waarneming als geen andere natie over veel 'idle and accumulated capital'.⁴ De vermeende kapitaalexport werd stevig bekritiseerd, hoewel er nog voldoende geld aan de Nederlandse staat werd uitgeleend om de staatsfinanciën veilig te stellen. Die uitgaven van de staat liepen in de jaren vijftig van de negentiende eeuw overigens aardig op. Werd in 1850 nog ruim 71 miljoen gulden jaarlijks uit naam van de staat uitgegeven, in 1860 was dat naar ruim 93 miljoen opgelopen. Deze verhoging was vooral het gevolg van verhoogde uitgaven voor defensie, verkeer en waterstaat en overheidsbedrijven (voornamelijk post en telegrafie).⁵ De inkomsten stegen echter ook navenant: ruim 77 miljoen in 1850 en ruim 93 miljoen in 1860. De post, telegrafie, alle belastingen tezamen én de Indische baten zorgden voor opvallend hogere opbrengsten.⁶ Zodoende kon vooral in de eerste helft van de jaren vijftig de begroting met ruime overschotten worden afgesloten en bestond er voldoende mogelijkheid om oude schulden af te lossen.

Ondanks de conservatief gekleurde kabinetten werd de liberale economische politiek onder sterke druk van de liberale oppositie voortgezet. Dat hield vooral in het intrekken van overheidsregels op handelsgebied en het afschaffen van accijnzen. Die liberale economische denkbeelden konden echter niet als het bekende *laisser-faire* worden aangemerkt, waarbij de overheid zoveel mogelijk aan de vrije markt overliet. Ze stelde zich wel enigszins actief op, onder meer door initiatieven in openbare werken te ontplooien. De liberale overheersing op economisch terrein werd bevorderd door het gebrek aan conservatieve economische denkbeelden.

Voor de liberalen brak na de hectische jaren veertig in 1853 een rustiger tijd aan. Ze waren nu in de positie om de eigen ideeën verfijnen. De oppositie leek de politieke bezinning te brengen die nodig was. Daarbij bleef hun blik deels op het buitenland gericht voor economische en sociale richtlijnen. Met de Duitse staten en Groot-Brittannië onderhield Nederland in de jaren vijftig een intensief contact door de stijgende vraag naar Nederlandse (doorvoer)producten. Vooral Groot-Brittannië was het grootste voorbeeld.

De Nederlandse vrijhandelsspolitiek werd aan het Britse beleid gespiegeld en de belangstelling voor de belastinghervorming aldaar was levendig. In het tijdschrift *De Economist* werden regelmatig de opbrengsten van de belastingen in Groot-Brittannië vermeld en artikelen over de *income-tax* geplaatst.⁷

Ook Van Bosse, de liberale minister van Financiën in het eerste kabinet-Thorbecke en vanaf 1853 kamerlid, sprak in een brochure uit 1855 zijn bewondering uit voor het Britse belastingstelsel. De proef met de *income-tax* was daar 'uitnemend geslaagd'. Vele Engelsen vonden zelfs, volgens Van Bosse, dat alle indirecte belastingen afgeschaft moesten worden. Hij hoopte dat Nederland het Engelse voorbeeld zou volgen.⁸ Van Bosse bezwoer zijn lezers nog dat mensen die een ander accijnzenstelsel wilden, echt geen communist of socialist hoefden te zijn.⁹

Ondertussen had de economische opleving die in de jaren vijftig plaatsvond weinig consequenties voor de levensomstandigheden van de armste lagen van de bevolking. Al met al daalden de reële lonen tot rond 1860.¹⁰ De verslagen van de leden van gedeputeerde staten in Noord-Holland maakten gedurende de gehele jaren vijftig dan ook gewag van bedelarij, armoede en duurte der levensmiddelen.¹¹ Geen wonder dat de discussie over belastinghervorming, in het bijzonder over de hoogte van de accijnzen op de eerste levensbehoeften, onverminderd aanhield. Verschil met de jaren veertig was dat er nu weinig meer werd getobd over de schatkist en de belangen van de armen meer op de voorgrond kwamen. Tegelijk kreeg men meer oog voor het aandeel van de gemeentelijke belastingen, die de belastingdruk aanzienlijk verhoogden. Het heffen daarvan was al door de gemeentewet van 1851 aan banden gelegd, en nu kreeg men meer oog voor de druk van de overgebleven gemeentebelastingen. Velen konden instemmen met de woorden van de heren W.R. Boer en E.W.J. Six tot Oterleek, die in een brochure voor een betere afstemming tussen rijks- en plaatselijke belastingen pleitten. Zij zagen het opheffen van alle plaatselijke accijnzen als begin van een oplossing:

In de eerste plaats zoude men aan de klagt te gemoet komen, dat thans, vooral door het stelsel der stedelijke accijnzen, de lagere klassen meer bepaald gedrukt worden, terwijl de meer gegoeden daarin naar verhouding niet deelen.¹²

Er was tijdens het kabinet-Thorbecke al een begin gemaakt met het verminderen van de druk van de belastingen, door de afschaffing van de accijns op

schapen- en varkensvlees, en door het verbod op het heffen van opcenten op de gemaalbelasting door de plaatselijke overheden, maar de klachten over de belastingen hielden aan. Aan de conservatieve regering de taak om daar een antwoord op te vinden.

'Van Hall weer aan het laadtje'

In april 1853 had de anti-katholieke samenwerking van conservatieven, anti-revolutionairen en koning Willem III geleid tot de aftreding van het liberale kabinet-Thorbecke en de vorming van het conservatieve kabinet-Van Hall. De 'groot-protestantse' beweging riep de angst voor het terugdraaien van de liberale wetgeving op, en uitbreiding van de macht van het kabinet en de koning. Deze angst bleek ongegrond. De opwindning veroorzaakt door het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie was al met al van korte duur. De conservatieven bleken na de verkiezingen niet te staan op terugdraaien van de maatregel. Er zou een grondwetswijziging en dus een tweede meerderheid voor nodig zijn geweest, en de prognose daarvoor was weinig gunstig. Bij tussentijdse verkiezingen een jaar later, waarbij de kiezersopkomst veel minder groot was dan in 1853, boekten de liberalen weer winst en dit bevestigde de blijvende invloed die het progressieve deel der natie had verkregen.¹³ Ook al was de liberale overheersing tijdelijk een halt toegeroepen, de weg die in 1848 was ingeslagen zou men grotendeels blijven volgen.

De Aprilbeweging had, ook al was zij van korte duur, een beduidende invloed op het politieke leven van de burgers. Ondanks het kleine aantal kiesgerechtigden – gedurende de jaren vijftig minder dan 3 per 100 inwoners – roerden de kiezers zich wel. De scherpere tegenstellingen die met de Aprilbeweging naar voren kwamen, brachten velen van hen ertoe zich te organiseren in kiesverenigingen.¹⁴ Zo werd de weg doorgezet naar verenigingen van gelijkgestemden in organisaties, waarbij richtingen zich uitsplitsen. De kiesverenigingen waren nog niet te vergelijken met daadwerkelijke politieke partijen. Vooralsnog bleef het bij kleine, plaatselijke, vrijblijvende gezelschappen, waar weliswaar politieke zaken werden besproken, maar waar geen sprake was van een nauw omschreven politiek programma. In kleinere plaatsen had ook de middenklasse een stem gekregen nadat het betaalde bedrag voor de aanslag in het patentrecht was gaan meetellen voor de gemeentelijke kiescensus.¹⁵ Zeker op lokaal niveau groeide de invloed ervan, want de census voor de gemeenteraad bestond uit de helft van de census die voor de Tweede Kamer gold. Ook al kwam de conservatieve en

anti-revolutionaire beweging grotendeels voort uit de oude aristocratie, ook een deel van de middenklasse steunde haar. De terugkeer naar een veilige (protestantse) wereld, waar naar oude waarden werd geleefd en die aan het tijdperk van de corporatistische gilden deed denken, moest de 'kleine luyden' wel aanspreken.¹⁶ Een wederzijds politieke belangstelling en pogingen tot beïnvloeding lagen daardoor voor de hand.

Het kabinet dat onder leiding van Van Hall in april 1853 aantrad, zou, ondanks de scherpe politieke tegenstellingen waaronder het tot stand was gekomen, een politieke middenweg gaan bewandelen. Van Hall moest na de Aprilopwinding de gemoederen tot bedaren brengen en een evenwicht vinden tussen de liberale grondwet en de conservatieve tijdgeest. Zijn praktische politiek maakte dat velen hem een opportunist en zelfs 'zedelijk zwak' vonden.¹⁷ Maar misschien was hij de enige man die zonder schroom een uitweg kon vinden, vasthoudend aan liberale grondrechten en tegelijk toegevend aan de anti-liberale gevoelens die in het land heersten.¹⁸

Van Halls bestempeling van de liberalen als de 'tegenovergestelde richting', de persoonlijke vete met Thorbecke en zijn overheersende gedrag binnen het kabinet zorgden niet voor een grote populariteit. Een dag na de installatie al verzuchtte de koningin in een brief aan een vriendin: 'Ons kabinet is gevallen, en er komt nu een stel aan bod! [...] Zo is nu het evenwicht in de enige werkelijke liberale regering op het vasteland van Europa verstoord.'¹⁹ En het oppositionele volkstijdschrift *Asmodee* wijdde in 1854 een goedverkopende brochure aan het belasteren van Van Hall. Daarin werd beweerd dat toen Van Hall minister van Financiën was, hij 'als het ware door een magnetische kracht naar de schatkist getrokken [werd], die hij zoo zeer wist te vullen met het bloed der natie, zoo als mevrouw de koningin de belastingen noemt'.²⁰ En na de val van Thorbecke schreef men in *Asmodee*:

werd de April-commedie gespeeld, waarin zoo vele zich als ware April-gekken aanstelden, en waarover gewis thans menigeen meer berouw gevoeld, dan hij haren op het hoofd heeft, nu hij ziet hoe, ten gevolgen dier comedie, de waardige van Bosse voor eenen van Hall heeft moeten plaats maken en deze weder aan het laadtje zit.²¹

Van Hall probeerde als minister van Buitenlandse Zaken, net als Thorbecke, voor belangrijke posten persoonlijke protégés te benoemen, zodat hij zijn ambtenaren loyaal wist.²² De nieuwe minister van Financiën, Elisa Cornelis Unico van Doorn, ging echter minder verstandig met zijn ambtenaren om.

Zijn voorganger, Van Bosse, die na de verkiezingen in de Tweede Kamer terechtkwam, schreef in een brief aan zijn vriend W.C. Mees over Van Doorn:

Mijn opvolger is een goede hals, die van belastingen, munt- & bankzaken, beheer van financiën, enz. gedeeltelijk niets hoegenaamd, gedeeltelijk zeer weinig & oppervlakkig weet. Hij was klerk bij Amort. Syndicaat, en gedurende een paar jaren, na de opheffing van het Syndicaat, agent van het Domein te Utrecht of te IJsselstein. Tamelijk opgeblazen en verwaand, ultra conservatief, heeft hij begonnen met de ambtenaren bij financiën tegen zich te stemmen door een zeer hoogen toon aan te nemen. En dat terwijl dit Departement door den dood van Ossewaarde, in een critiek tijdperk is, waar zeer veel op de eigen kennis van den Minister aankomt; veel moest geschikt & overzien worden. Anders is hij, geloof ik, een eerlijk man. Denk er om, zoo het te pas komt, dat hij de zwager van Vrolik, & de neef, zoo ik meen, van van Hall is!²³

Deze 'goede hals' moest nu het departement van Financiën besturen in een kabinet dat al niet bijzonder homogeen was. En ondanks zijn ervaringen als 'agent der belastingen' had Van Doorn weinig visie op de staatsfinanciën en animo voor belastinghervormingen.

In november 1853 deed een groep liberale kamerleden een initiatiefwetsvoorstel om het nog bestaande deel van de accijnzen op het geslacht af te schaffen, alsmede het zogenoemde tonnengeld, dat de vrijhandel belaste. Daarnaast stelde men de vrijstelling van de invoer van vlees voor. Onder de voorstellers bevonden zich Van Bosse, Thorbecke, de radicale Indische predikant W.R. van Hoëvell en het 'enfant terrible' Van Eck. In de memorie van toelichting werd opgebiecht dat de voorstellers liever de accijnzen op het gemaal én op het geslacht afgeschaft zagen, maar dat niet tegelijk durfden voor te stellen. Daar de gemaalaccijns zoveel opbracht en men over de afschaffing daarvan (te) veel discussie verwachtte, werd nu alleen de afschaffing van de geslachtaccijns voorgesteld. Doel was de duurte der levensmiddelen te verminderen, en men schatte dat de 'mindere burgerklasse' het meest zou profiteren.²⁴

Bij de beraadslagingen over de vraag of dit wetsvoorstel in behandeling genomen moest worden, verkondigde de minister van Financiën Van Doorn afgemeten dat de regering zich niet tegen de discussie zou verzetten. De conservatief J.L.L. van der Brugghen protesteerde wel: het voorstel was

prematuur, de uitkomst afschrikwekkend en afkomstig van de politieke richting die niet 'de nationale' was. Meer protesten volgden, waaronder de vrees dat deze plannen tot een voorstel voor de invoering van een *income-tax* zouden leiden. Een aantal parlementariërs was echter voorstander van behandeling, al was het maar om de discussie over belastinghervorming weer aan te zwengelen. Thorbecke verzekerde dat een voorstel voor een *income-tax* niet zou volgen en Van Bosse benadrukte dat juist nu, door de Indische baten, de ruimte voor veranderingen bestond. Na een dag discussie stemde men er voor het wetsvoorstel in behandeling te nemen met 55 tegen 3 stemmen.²⁵

Voordat de werkelijke beraadslagingen over het voorstel voor afschaffing van de geslachtaccijns en maatregelen ter bevordering van de vrijhandel begonnen, ontving de Tweede Kamer tientallen verzoekschriften die meer algemene accijnsvermindering en -afschaffing bepleitten. Tijdens de kamerdebatten spraken veel leden zich uit over de invoering van een inkomstenbelasting, terwijl daar in het voorstel geen sprake van was en Thorbecke zelfs verzekerd had dat dat niet in het verlengde van deze voorstellen lag. Toch bepleitte kamerlid P. van der Veen grondiger hervormingen. In Groot-Brittannië was de onevenredigheid in belastingdruk grotendeels weggenomen door meer accijnzen en invoerrechten af te schaffen en daar een *income-tax* tegenover te stellen. Hij zag liever dat in Nederland ook consequent werd opgetreden en ingrijpendere maatregelen werden voorgesteld.²⁶ Daarop bekende Van Bosse dat hij én Thorbecke zeker voorstanders van een inkomstenbelasting waren, maar: 'ik houde het er voor dat het geloof aan die noodzakelijkheid nog niet diep genoeg is doordrongen in de natie; dat daaruit voortspruit die algemeene toestand die men ondervindt zoodra dat onderwerp ter sprake komt.'²⁷ En dus zagen zij nu liever een kleine hervorming doorgevoerd dan bakzeil te halen met een grondiger hervormingsvoorstel.

Van Doorn beschuldigde met het initiatiefwetsvoorstel de liberalen ervan slechts uit te zijn op populariteitswinst. Het parlementaire leven greep de minister danig aan en een journalist die aanwezig was in de Kamer herinnerde zich dat Van Doorn 'midden in 't debat verbolgen zijn gouden snuifdoos over de tafel wierp'.²⁸ Van Doorn kon echter weinig uithalen tegen het liberale offensief, want ook binnen zijn eigen, conservatieve richting stond hij praktisch alleen in zijn pertinente afwijzing van enige belastinghervorming.

Na langdurige discussie over het liberale initiatiefwetsvoorstel werd er op 21 december 1853 gestemd: een meerderheid van kamerleden keurde het af.²⁹

De minister van Financiën, Van Doorn, trad vervolgens af. Zijn vertrek zou het gevolg zijn van uitputting en 'geestelijke overspannenheid'.³⁰ Van Hall, de leider van het kabinet, herinnerde zich echter een meer politieke reden: 'De Minister Van Doorn... had zich stellig verklaard tegen elke afschaffing van belasting, en zich daardoor onmogelijk gemaakt.'³¹ Van Hall begreep dat het accijnzenstelsel hervormd moest gaan worden om de kiezers en het volk tevreden te houden en om aan de hete adem van de liberalen te ontsnappen. Met de onwillige Van Doorn als minister kon hij niets bereiken en Van Doorn mocht vertrekken naar de Raad van State en, vanaf 1860, naar Utrecht als commissaris van de koning.

Van Hall nam andermaal (ad interim) het ministerschap van Financiën op zich, naast de leiding van Buitenlandse Zaken en het kabinet. Wellicht had hij er moeite mee om een opvolger voor Van Doorn te vinden, of vond hij zichzelf de beste bestuurder. Vijf maanden lang, van januari tot mei 1854, zou hij Financiën leiden, en in die tijd zou hij een wetsvoorstel voor de gedeeltelijke afschaffing van de gemaalaccijns voorbereiden. Daarnaast probeerde hij, net als in 1844, een vermindering van de rentebetalingen te bewerkstelligen door een conversielening voor te stellen. Maar deze keer werd het voorstel zo weinig gunstig ontvangen, mede door de toenemende Europese spanningen als gevolg van de Krimoorlog (1853-1856), dat het moest worden ingetrokken.³² Overigens zou Van Hall, als minister van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse neutraliteit waarborgen en zich in de vredesonderhandelingen mengen. Als dank hiervoor, en in het algemeen voor zijn vroegere daden voor het vaderland, verhef koning Willem III hem op 1 april 1856 in de adelstand en kon Van Hall de titel baron voeren. Dit tot vreugde van zijn tegenstanders, die voortaan de draak met de 'aprilbaron' staken.³³

Een ijdel en krachteloos minister: Agnites Vrolik

Terwijl Van Hall hervormingen op de gemaalaccijns voorbereidde, werd in het voorjaar van 1854 wel een nieuwe minister van Financiën aangezocht. Het was tenslotte niet gepast dat een ad interim-minister wetsvoorstellen indiende en verdedigde. Van Hall ging nu op zoek naar iemand die achter zijn ontwerp stond, enig verstand van staathuishoudkunde had en in het kabinet paste. Zijn zoektocht voerde hem niet ver: de nieuwe minister bevond zich in eigen familiekring. Het werd Agnites Vrolik, wiens zuster met een broer van Van Hall gehuwd was en die tevens de zwager van de afgetreden minister van Financiën, Van Doorn, was. Deze Vrolik leek aan alle eisen te voldoen: hij was de voorzitter van het Muntcollege en dus bekend

met financiële zaken, fervent aanhanger van de groot-protestantse gedachte en, hoewel niet van harte, bereid de belastingen te hervormen. Daarbij was hij een politieke nieuwkomer en 'vrij van belemmerende antecedenten'.³⁴ Hij leek de aangewezen man om met Van Hall samen te werken, ware het niet dat ze bepaald géén vrienden waren. Een bekende van beiden schetste voorzichtig: 'Incompatibilité d'humeur in den ruimsten zin was tusschen hen in het spel.'³⁵ En Van Hall schreef in zijn herinneringen over de 'tomeloze ijdelheid' van Vrolik.³⁶ Ondanks de persoonlijke aversie vroeg Van Hall Vrolik Financiën te bemannen. Had de formateur goede hoop of kon hij geen ander vinden?

De aarzeling waarmee Vrolik aan zijn ministerschap begon leek terecht, gezien de tegenstand die er tegen het ontwerp van Van Hall voor een gedeeltelijke afschaffing van de gemaalaccijns bestond. De conservatieve kamerleden verzetten zich tegen belastinghervormingen en voor de liberalen gingen ze bij lange na niet ver genoeg. Uit het land kwamen talloze adressen, ondertekend door honderden verontruste burgers, waarin werd aangedrongen op afschaffing van meerdere accijnzen. Het liefst zag men een afschaffing van de accijns op het gemaal, eventueel aangevuld met een belasting op de inkomsten of de weelde.

De beoogde hervormingen, voorbereid door Van Hall en nu te verdedigen door Vrolik, hielden slechts een gedeeltelijke afschaffing van de accijnzen in, alleen op het tarwemeel. Tijdens de behandeling van het voorstel in mei 1854 hadden vooral de liberalen in de Kamer kritiek. Ze hadden vermindering van de belastingen op de eerste levensbehoeften verwacht, en dit voorstel was juist een besteding van de belasting op brood. Van Eck pleitte nog maar eens voor gehele afschaffing van het gemaal en invoering van een inkomstenbelasting en Van Bosse bekende teleurgesteld te zijn over dit halfslachtige voorstel, omdat het de ene molenaar boven de andere bevoordeelde. De minister van Financiën nam bij de verdediging zijn taken lichter op dan Van Hall waarschijnlijk gehoopt had. Vrolik bekende dat het moeilijk was een wetsontwerp te verdedigen dat hij niet zelf gemaakt had. Hoewel hij hoopte dat het voorstel werd aangenomen, zou hij het zich niet aantrekken wanneer het werd afgestemd, want aan het voorstel was 'geen eigenliefde' van hem verbonden.³⁷ Desondanks werd eind mei 1854 het voorstel voor een gedeeltelijke afschaffing van de accijnzen op het gemaal met 36 tegen 24 stemmen aangenomen.

Veel liberalen, onder wie Thorbecke, Van Bosse en Van Eck, stemden tegen omdat zij de verlichting van de belastingdruk niet ver genoeg vonden gaan. Adressen van molenaars volgden met dezelfde klacht. Ook brochure-

schrijvers bleven pleiten voor afschaffingen van accijnzen, hoewel minder frequent dan in de jaren veertig. Ene J. van Kuyk publiceerde in 1855 de brochure *Hoe mogen de belastingen zijn?* Hierin wilde hij de juiste grondslagen voor belastingen uiteenzetten. Volgens Van Kuyk waren belastingen gerechtvaardigd wanneer ze gematigd waren, de schatkist baatten, er naar vermogen werd betaald, ze de industrie niet belemmerden en ze bovendien niet strijdig waren met de moraliteit of nationaliteit van het Nederlandse volk.³⁸ Zijns inziens moesten de heffingen gebaseerd worden op de verteringen en niet op de inkomsten. De kritiek dat grote gezinnen dan onevenredig zwaar belast zouden worden, omdat ze wel veel móésten uitgeven, weerlegde de schrijver met de stelling dat de vader van een groot huisgezin door een groter levensgenoegen bevoordeeld werd.³⁹ Een inkomstenbelasting kon volgens Van Kuyk bij lange na niet aan alle juiste grondslagen voldoen. Deze zou de belastingschuldigen tussen geweten en beurs stellen, en was daarom onzedelijk en in strijd met de 'nationaliteit'. Accijnzen waren in de ogen van de schrijver gewoonweg de beste manier om belastingen te heffen: 'Onze natie is gewoon aan accijnzen. Zij zou met eene *income-tax* hare beurs bederven.'⁴⁰

Hierop kwam *Een antwoord op de vraag van Mr. J. van Kuyk. Hoe mogen de belastingen zijn?*, geschreven door 'Een Kiezer'.⁴¹ Deze auteur behandelde ook de grondslagen voor belastingheffing, maar hij plaatste deze in een bijbels kader. In de Schrift stond tenslotte dat het de Heer had behaagd om uit de inkomsten belastingen te heffen, en de schrijver verbond hieraan de conclusie dat accijnzen dus in strijd met dit goddelijk rechts- en wetsbeginsel waren.⁴² Hij was dan ook voorstander van een belasting op de reële inkomsten en niet op de renten of de bezittingen, waarmee een inkomstenbelasting volgens hem vaak, onder andere door Kuyk, verward werd.

Behalve in brochures werden in de verschillende periodieken regelmatig stukken geplaatst over het overheidsbelastingbeleid. Actieve burgers groepeerden zich meer, niet alleen politiek, maar ook rond tijdschriften en in verenigingen. Voor de meer conservatieve liefhebbers van staathuishoudkunde was er het *Tijdschrift voor Staathuishoudkunde en Statistiek* (1841) onder redactie van B.W.A.E. Sloet tot Oldhuis. Daarin werd weinig geschreven over accijnzen of belastinghervorming. De jaargangen bestonden meer uit een mengelwerk van cijfers over allerlei verschillende, veelal buitenlandse, onderwerpen. Dit kon diverse zaken als de grootte van bevolkingsgroepen in India of een uiteenzetting van het nut van een rioleringsstelsel inhouden. Meer liberaal en politiek georiënteerd waren de mannen rond de periodieken *De Gids* (1853) en *De Economist* (1852) en later rond de Vereniging voor de Statistiek (1865). Zij hadden, naast zeer diverse onderwerpen, tevens

ruime aandacht voor accijnzen en belastinghervorming. De opkomst van tijdschriften vergrootte de mogelijkheden om denkbeelden te verspreiden en deed het aantal staathuishoudkundig geïnteresseerden toenemen. Hierdoor groeide het belastingvraagstuk als vanzelf uit tot een meer landelijke, nationale kwestie.

Er bleef echter ook nog aandacht voor de verschillende plaatselijke financiën. In 1854 verscheen een bittere en waarschuwend brochure over de stedelijke accijnzen van Amsterdam, waarin werd geklaagd dat de burger-vaders van de stad te veel aan het oude hechtten en de accijnzen niet wilden verminderen.⁴³ De schrijver waarschuwde hen dat men binnen afzienbare tijd wel moest overgaan tot radicale veranderingen om 'hevige schokken' te voorkomen. Zijn suggestie was om de accijnzen op eerste levensbehoeften te vervangen door die op koffie, thee, tabak en sigaren.

Een nader landelijk onderzoek naar een inkomstenbelasting werd in de brochure *De belastingen in Nederland* voorgesteld.⁴⁴ De auteur, P.J.W. Teding van Berkhout, zag belastingen als het 'noodzakelijke voedsel' voor het lichaam van de maatschappij. Maar deze onvermijdelijke heffingen moesten zijns inziens wel volgens de 'meest juiste verhouding' over de burgers worden verdeeld, voldoen aan de eisen der billijkheid en bovendien de algemene welvaart bevorderen. Wanneer nu door het Nederlandse volk geklaagd werd, een volk dat altijd zo lastendragend was, waren hervormingen broodnodig.⁴⁵ Teding van Berkhout legde uit dat er lange tijd bezuinigd kon worden, maar nu er nog maar weinig te bezuinigen viel, was een progressieve belasting op de inkomsten de enige, meest eenvoudige en natuurlijke oplossing. Tenslotte waren alle belastingen tezamen al een omslachtige en bedekte inkomstenbelasting.⁴⁶ De bezwaren die men stevast tegen een inkomstenbelasting opperde, werden door Teding van Berkhout één voor één ontkracht. Ontduiking verwachtte hij niet, want de Nederlanders werden toch immer geroemd om hun trouw en eerlijkheid. Bekendmaking der fortuinen, waardoor de handel schade zou leiden, was geen noodzakelijkheid. Zijn oplossing was ludiek: er was slechts een bepaling nodig dat men niet minder dan het werkelijke inkomen mocht opgeven. Zo was ieder vrij om méér op te geven wanneer hij dat voor zijn zaken nodig achtte.⁴⁷ En de belasting moest zo worden ingericht dat rekening met de gezinsgrootte werd gehouden en er een vrijstelling voor lage inkomens bestond. Met een oproep aan alle burgers van Nederland besloot Teding van Berkhout zijn goed onderbouwde, vooruitstrevende voorstel: 'Indien gij waarlijk een goed burger zijt, dan verlangt gij billijkheid voor allen, ook al komt het u voor, dat zulks met eenig nadeel voor u zelve gepaard zoude gaan.'⁴⁸

Deze Pieter Teding van Berkhout maakte deel uit van een groep progressieve liberale mannen zoals die zich na de hervormingen van 1848 ontwikkelde. Onder invloed van de liberale economische ideeën over vrijhandel en de verbeteringen in de sociaal-economische omstandigheden konden de nijverheid en de industrie in Nederland zich ontplooiën. Vrijzinnige en gedreven geesten stimuleerden deze ontwikkelingen, en Teding van Berkhout was een van hen. Teding van Berkhout zelf spande zich vooral in voor de inpoldering en drooglegging van een deel van de Waddenzee, maar liet ook over de belastingen zijn gedachten gaan.⁴⁹ De maatschappelijke kring waartoe Teding van Berkhout behoorde, werd veelal in de (lokale) politiek gevonden, waar *noblesse oblige* en de universele mens samen konden komen.⁵⁰ Deze groep was daarom bij uitstek geschikt om de ongelijke verdeling van de belastingdruk onder de aandacht te brengen. Tenslotte dwong een oud geslacht soms meer respect af dan nieuwkomers uit de burgerij als Thorbecke of Van Bosse.

De progressieve hervormers die ijverden voor de vooruitgang in Nederland hadden voor de praktische invulling van hun ideeën gegevens nodig. Vanaf de jaren vijftig is een groeiende waardering voor en gebruik van statistiek te zien. Een artikel uit *De Gids* van 1854 droeg de titel 'Toenemende beoefening der staathuishoudkunde in Nederland'. Geschreven door een lid van een andere vooraanstaande familie, J.K.W. Quarles van Ufford, werd daarin de lof van het gebruik van cijfers en studie-materiaal gezongen.⁵¹ Het toegenomen gebruik van de statistiek, waardoor de overheid beter geïnformeerd was en meer doordacht besluiten kon nemen, zou wel moeten leiden tot de toename van de volksopvoeding en een vermeerdering van de volkswelvaart. Opvallend was de actieve rol die de overheid in dit artikel toebedeeld kreeg: wanneer zij zich meer op de werkelijkheid zou richten door van cijfers gebruik te maken, kon zij beter in die werkelijkheid ingrijpen en zo het volksgeluk actief bevorderen. De komende jaren was daarvan in de realiteit echter geen sprake.

De minister van Financiën Vrolik stelde zich intussen weinig welwillend op. Menigeen zou zich herinneren hoe hij koppig had geweigerd de kamerleden inzage te geven in financiële stukken. Het sluitstuk van de begroting was altijd de post 'onvoorziene uitgaven' en toen Vrolik werd gevraagd om die cijfers aan de kamerleden te overleggen, tartte hij hen door pedant te stellen dat hij ze wel had, zelfs voor zich had liggen in zijn portefeuille, maar geenszins van plan was ze openbaar te maken. Een aanwezige journalist verhaalde erover: 'de rechten van het uitvoerend gezag werden door hem op indrukwekkende wijze hooggehouden.'⁵²

Na het besluit in mei 1854 een deel van de gemaalaccijns te hervormen stelde de minister van Financiën teleur. Menigeeen verwachtte voorstellen van zijn kant ter verdere verbetering van de belastingen, maar deze bleven uit. Na een halfjaar, in november 1854, werd door vijf kamerleden weer een initiatiefwetsvoorstel ingediend, ditmaal voor de afschaffing van de brandstofaccijns. Onder de vijf initiatiefnemers bevonden zich wederom Van Bosse, Thorbecke en Van Hoëvell. De oppositie leek met de voormalig minister van Financiën Van Bosse een machtig wapen in handen te hebben. Hij bleef streven naar een billijker verdeling van de belastingdruk en waarschuwde telkens dat het vaderland niet te veel mocht leunen op de Indische baten. In de toelichting verklaarden de initiatiefnemers nogmaals liever de gehele afschaffing van de accijns op het gemaal te zien, maar de opbrengsten daarvan leken hun (nog) onmisbaar. Er moesten in hun ogen, ten bate van het algemeen belang, echter wel accijnzen afgeschaft worden. Het geslacht had te veel discussie losgemaakt, dus nu stelden ze maar de afschaffing van de accijns op brandstoffen voor. Het gemis aan opbrengsten zou weliswaar 2,5 miljoen zijn, maar dat zou, ondanks de waarschuwing van Van Bosse, door de opbrengsten van het cultuurstelsel wel weer worden rechtgetrokken.⁵³

Het voorlopig verslag over dit wetsvoorstel omvatte verschillende meningen. Enkele kamerleden vreesden dat Nederland betrokken zou raken bij de Krimoorlog, waardoor vermindering van staatsinkomsten door accijnsafschaffingen hun onverstandig voorkwam. Anderen brachten daartegen in dat juist ontevredenheid onder het volk tot betrokkenheid bij een oorlog zou kunnen leiden en dat daarom de lasten verminderd moesten worden. Veel leden zagen ook liever de accijns op het gemaal geheel afgeschaft, maar die op de brandstoffen werd als een redelijk alternatief gezien, dat de minvermogenden zou baten en de nijverheid stimuleren.⁵⁴

Zonder veel parlementaire discussie werd besloten het voorstel in behandeling te nemen. In het land werd er wel veel over gesproken, en de laatste twee maanden van 1854 stroomden de verzoekschriften binnen. Elk daarvan bepleitte accijnsafschaffingen: brandstoffen, geslacht, zout, gemaal. Een enkeling lichtte zijn verzoek uitvoeriger toe. Zo vroeg de Kamer van Koophandel te Almelo, samen met enkele fabrieken, vermindering van accijnzen ter verbetering van de levensomstandigheden van de arbeidende klasse. En H.J. Berlin, een 'volksvriend' uit Amsterdam, wenste de staatsloterij en de accijnzen op het gemaal en de brandstoffen afgeschaft en de invoering van een inkomstenbelasting en een uitbreiding van het successierecht.⁵⁵

Een maand na het initiatiefwetsvoorstel voor de afschaffing van de accijns op de brandstoffen, in december 1854, werd een 'tegenvoorstel' gedaan. Drie conservatieve kamerleden stelden de afschaffing van de accijns op rogge voor. Onder hen was D. van Akerlaken, de schoonzoon van voormalig minister Van Doorn en een vriend van Van Hall, die hem wellicht gestimuleerd had om deze stap te nemen. In de memorie van toelichting lichtten de drie hun ontwerp toe. Nu het voorstel voor de afschaffing van de brandstoffenaccijns op behandeling wachtte, konden zij hun voorstel niet langer uitstellen. Hun angst was namelijk dat wanneer het eerste voorstel werd aangenomen, de afschaffing van de accijns op rogge er niet door zou komen zonder gelijktijdige invoering van een inkomsten- of rentebelasting. En daar zij verlichting van de roggeaccijns belangrijker vonden in het belang van 'de mindere klassen', lagen er nu twee initiatiefwetsvoorstellen op tafel. In het voorlopig verslag kwamen ook ditmaal diverse meningen naar voren. Binnen de commissie van rapporteurs waren voorstanders van beide voorstellen te vinden. De meeste leden vonden echter dat hervormingen op het gemaal niet mogelijk waren zonder dat een equivalent gevonden was. En dat zou waarschijnlijk, 'zoo men aan dien aandrang [accijnshervormingen] te veel toegaf', de gevreesde *income-tax* zijn.⁵⁶

Tot tweemaal toe moesten de conservatieven een antwoord geven op initiatieven uit de liberale oppositie. Echter, nog voordat één van de liggende wetsvoorstellen in behandeling was genomen, verraste minister Vrolik vriend en vijand door in februari 1855 een wet voor te stellen die de heffing op het gemaal in haar geheel afschafte. De regering was, zoals in de memorie van toelichting te lezen was, tot de conclusie gekomen dat een gehele afschaffing beter was dan een gedeeltelijke, hoewel het haar nog steeds overhaast leek.⁵⁷ Om de staatsinkomsten op peil te houden werden hoofdelijke omslagen voorgesteld, die per provincie een vast bedrag moesten opbrengen, tezamen 1,5 miljoen. Die omslagen zouden door gemeentebesturen en commissies vastgesteld moeten worden, waarbij men de belastingschuldigen in klassen indeelde, rekening hield met kindertal en minvermogenden ervan uitsloot.

Vanzelfsprekend leidde dit ingrijpende voorstel tot veel discussie. Bijna tweehonderd bladzijden konden in de Handelingen gevuld worden met de toespraken en meningen van de kamerleden en de antwoorden van de regering.⁵⁸ Ondanks deze hoeveelheid woorden werden er nauwelijks opvallende of nieuwe uitspraken gedaan. Uiteindelijk bleek een meerderheid voorstander van vermindering of afschaffing van de accijns op het gemaal, vooral met het doel de belastingdruk van de laagste klassen te verminde-

ren. Dit werd door economische motieven ingegeven, want het volk zou beter gevoed zijn en naar verwachting minder morren en productiever werken. Maar ook sociale denkbeelden speelden mee, en afschaffing van de gemaalaccijns lag voor velen op één lijn met de zorgen over pauperisme en kinderarbeid. Het aspect waarover de meeste discussie te verwachten viel, de invoering van een hoofdelijke omslag, was al snel door minister Vrolik uit het wetsvoorstel geschrapt. Daarvoor in de plaats stelde hij nu een verhoging van de opcenten op de grondbelasting, het personeel, de patenten, op allerlei rechten en op de accijnzen op gedistilleerd en wijn voor. Dit zou de grote aderlating die de afschaffing van de gemaalaccijns zou veroorzaken, namelijk een verlies van ongeveer 4,5 miljoen gulden per jaar (een kwart van alle accijnsinkomsten), enigszins goedmaken. Deze wijziging in het wetsvoorstel had succes en het voorstel voor de afschaffing van de gemaalaccijns werd in juni 1855 met 43 tegen 22 stemmen aangenomen. Van Akerlaken trok hierna zijn voorstel in en de vijf liberalen die afschaffing van de brandstoffenaccijns wilden, verklaarden naderhand dat hun doelen door de afschaffing van het gemaal in die mate bereikt waren dat hun voorstel voorlopig buiten behandeling kon blijven.⁵⁹

Het betekende een overwinning voor Van Hall en Vrolik. Onder hun bewind was een eind gekomen aan de heffing die velen zwaar trof. Van Hall schetste in zijn herinneringen dan ook het romantische beeld van een jarenlange strijd van een minister (hijzelf) en een koning die bleven ijveren voor de afschaffing van de gemaalaccijns ten bate van het volk.⁶⁰ Dit beeld berustte bepaald niet op de werkelijkheid, want in het verleden had niet Van Hall, maar Van Bosse, in juli 1848, het eerste voorstel voor afschaffing van de gemaalaccijns gedaan.⁶¹ Van Hall leek vooral uit op politiek gewin. Inderdaad leverde het hem wel populariteit op, maar van een verkeerde groep. De oppositie steunde het wetsvoorstel voor de afschaffing van de gemaalaccijns namelijk zo krachtig dat het Van Halls medestanders juist afschrok. Hiermee verloor het kabinet de steun van de conservatieven in de Kamer en de middenklasse in het land door een te vooruitstrevend voorstel. En de oppositie die de liberalen tegen het financiële beleid voerden was, ondanks het conservatieve ministerie, succesvol gebleken.

De verdeeldheid onder de conservatieven begon steeds sterker op te spelen: de gematigden, de conservatieven en de anti-revolutionairen hadden elk hun eigen streven en bestonden daarbij geenszins uit hechte groepen. Slechts de anti-revolutionairen zouden vanaf de jaren vijftig onder leiding van Guillaume Groen van Prinsterer tot een politieke richting met min of meer eenduidige denkbeelden uitgroeien, maar zij bleven een re-

latief kleine club. De leider van het kabinet, Van Hall, kwam steeds verder van zijn medestanders, de gematigd conservatieven, te staan. De onderlinge meningsverschillen en de verkiezingen van 1856, waar de liberalen wederom versterkt uit kwamen, maakten dat het kabinet om ontslag verzocht.

Van Hall bedreef een bijzonder autocratische en persoonlijke manier van politiek. In dat opzicht verschilde hij nauwelijks van koning Willem III, die ook op zijn eigen overheersende manier regeerde, waarbij hij zijn persoonlijke voorkeuren zwaar liet wegen.⁶² Minister van Financiën Vrolik leek, gezien de vele bedankjes en rekesten in zijn archief, ook regelmatig vriendendiensten te vervullen.⁶³ De nieuwe bestuurlijke indeling, die vanaf de grondwet van 1848 werd uitgewerkt, stond deze praktijken blijkbaar (nog) niet in de weg. Langzamerhand zou het ambtenarenkorps groeien en tezamen met de uitbreiding van de overheidstaken werden de informele paden moeilijker te bewandelen. Maar zover was het nog niet. Minister Vrolik zou na de val van het kabinet-Van Hall overgaan naar het volgende kabinet, dat een nog conservatievere kleur had.

*Een zwakke poging tot hervorming:
minister Vrolik in het kabinet-Van der Brugghen*

Het kabinet-Van der Brugghen, op 1 juli 1856 onder koninklijke stimulans aangetreden, moest een oplossing vinden voor de verdeeldheid over het lager onderwijs. Veel protestanten, vooral de anti-revolutionairen, streden voor de oprichting van protestantse lagere scholen mét overheidssubsidie. Deze subsidie werd al toegekend aan neutrale openbare scholen en werd nu ook voor de (op te richten) protestantse gevraagd. De schoolwet die onder dit ministerie in 1857 tot stand kwam, betekende echter een nederlaag voor de grootprotestanten. Voortaan werd het wel toegestaan bijzondere protestantse, scholen op te richten, maar deze zouden geen recht hebben op subsidie.

Een ander punt waar tijdens het kabinet-Van der Brugghen veel discussie over was, waren wederom de accijnzen. De afschaffing van de gemaalaccijns had het begin van een structurele verbetering van de levensomstandigheden voor het volk ingeluid.⁶⁴ De bedragen die per hoofd van de bevolking aan accijnzen werden betaald daalden van f 6,54 in 1850 naar f 5,44 in 1860.⁶⁵ Maar ondanks de afschaffing van de gemaalaccijns bestond de vraag naar verdere accijnsverlagingen nog steeds. Daarnaast had de afschaffing van de gemaalaccijns voor grote problemen in de gemeentelijke financiën gezorgd.

De gemeenten mochten sinds 1851 onder voorwaarden opcenten op de gemaalaccijnzen heffen, maar toen dat niet meer mogelijk was door de gehele opheffing van die accijns, bracht het veel gemeenten in geldnood. De noodzaak het gehele stelsel van belastingen te hervormen, mede ten gunste van de gemeentelijke financiën, werd dan ook regelmatig in de Kamer en de pers gehoord.

Maar voor er aan de plaatselijke geldnood werd gesleuteld, kwam in juli 1857 zonder veel discussie een eind aan de heffing van accijnzen op de brandstoffen voor de nijverheid. Over de eventuele invoering van een inkomstenbelasting werden nog wel veel debatten gevoerd. Bij de beraadslagingen over de staatsbegroting voor 1857 bleven sprekers aandringen op een *income-tax*, en de minister van Financiën, Vrolik, hield vol dat hij daartegen was en dat ook zou blijven.⁶⁶ In mei 1857 lichtte hij deze stelling uitvoerig toe. Daarbij verklaarde hij gewoonweg niet in een inkomstenbelasting te geloven. Een vrijblijvende vorm van deze belasting zou te veel ontduikers kennen en een verplichte inkomstenbelasting zou te veel controle vergen: 'dan moet men haar tot de meest inquisitoriale van alle belastingen maken.'⁶⁷ De minister zag echter in het karakter van de natie de grootste bezwaren tegen een inkomstenbelasting: 'Nu is er niets dat onzen landaard meer tegen de borst stuit dan het blootleggen van fortuin en middelen. Hoe velen zijn er niet die van hun fortuin voor kinderen en bloedverwanten een diep geheim maken?'⁶⁸

Niet alleen in de Kamer bleef de invoering van een Nederlandse inkomstenbelasting onderwerp van het debat. Ook in de pers bleven voor- en – in mindere mate – tegenstanders zich roeren. Er bleek zelfs zoveel belangstelling voor het onderwerp dat er in 1857 een voorlezing en 'gemeenzaam onderhoud' aan gewijd werd in een zaal van Felix Meritis te Amsterdam.⁶⁹ Daar verdedigde een voorstander, J.T. Buijs, de invoering van een inkomstenbelasting, terwijl een tegenstander, R.W.C.J. Bake, liever een successiebelasting in de rechte lijn zag ingevoerd. Ook later kamerlid en minister I.D. Fransen van de Putte schreef een pamflet ter verdediging van een inkomstenbelasting, waarbij hij de voorkeur gaf aan een onderverdeling van kapitalen, zodat de investeringen in de nijverheid niet door een belasting zouden worden geraakt.⁷⁰ Anderen volhardden in een pleidooi voor een ander belastingstelsel. Een anoniem auteur vroeg zich af of 'na zoovele gedaanteverwisselingen en het afhouden van menig ziekelijk deel, nog heden ten dage het overschot den naam van stelsel verdient?'⁷¹ Hij bekritiseerde het gebrek aan hervormingsgezindheid van Vrolik en vroeg zich af of de minister wel capabel genoeg was:

De minister van financiën, voor wiens inborst als mensch en burger, voor wiens gemoedelijkheid als christen wij den meesten eerbied hebben, doch wiens bekwaamheid in regeringszaken, wiens doorzicht in ons belastingwezen, Zijne Excellentie misduide het ons niet, door zijne eigenen wankelbaarheid, ons kwalijk bewezen schijnt.⁷²

Iemand die zich openlijk vrolijk maakte over het belastingstelsel was G.T. Mohrman. Hij was een linkse Amsterdamse opposant, die het volk met spottende rijmen wilde wijzen op het – in zijn ogen – scheefgegroeide accijnzenstelsel. Eerst riep hij de vrouwen van Amsterdam op om ten strijde te trekken tegen de boteraccijns, die ingesteld was toen Nederland tegen België optrok en die inmiddels geen wettelijke grondslag meer had.⁷³ Vervolgens stelde hij een reeks nieuwe belastingen voor: op vlasbaarden, vrijgezellen, renteniers, bankroetiers en ministerspensioenen. Over die belasting op de renteniers liet hij zich quasi-voorzichtig uit:

Het derde voorstel dat 'k u thands
Eerbiedig de eer heb voor te dragen,
Zal velen uwer licht mishagen;
En 'k heb dus bitter weinig kans –
Daarin naar 's harten wensch te slagen:
't Betreft den Rijken Rentenier,
Den man van weelde en van plezier,
Die zelfs de renten van zijn renten
Goedschiks niet eens verteeren kan;
Maar toch den armen Handwerksman
Beknibbelen durft voor weinig centen.
Doch 'k roer dat punt niet verder aan, –
Want och, dát punt is méér dan teder;
'k Leg dus de pen er maar bij neder,
En laat er u maar meê begaan:
Daar zijn er in de Tweede Kamer –
Oneindig vlugger en bekwamer
Dan ik ben, stil voor blijven staan.⁷⁴

Minister Vrolik stelde, ondanks zijn vermeende gebrek aan initiatief, vlak na de afschaffing van de brandstofaccijns voor de nijverheid een wetsontwerp voor dat de personele belasting zou hervormen ten bate van de plaatselijke financiën. De meeste gemeenten leden financieel onder de af-

schaffing van de gemaalaccijns en zij hadden sterk aangedrongen op andere inkomensbronnen. In de zomer van 1857 ontving de Kamer het ontwerp waarin werd voorgesteld de gemeenten hogere opcenten op de personele belasting en het gedistilleerd te laten heffen. Ook hield het een verzwarend van het successierecht in, waarvan de opbrengsten voor het rijk bestemd waren.⁷⁵ Met het voorstel sloeg Vrolik een andere richting in dan de jaren daarvoor was gevolgd. Geen verlichting van lasten, maar verzwarend, vooral op gemeentelijk niveau, waarbij de nadruk op de verteringen lag. De liberalen waren hier geen voorstander van, want zij achtten zwaardere heffingen op de inkomsten billijker dan die op de uitgaven. Na het zomerreces volgde dan ook in november 1857 een tegenvoorstel van een groep gematigde liberalen, waarin de afschaffing van de accijns op het geslacht werd voorgesteld. Met dit initiatief poogde men een keuze te forceren in de hervormingen van het belastingstelsel: of men dezelfde weg van accijnsafschaffingen zou volgen of meer ingrijpende veranderingen met lastenverzwaring zou starten.⁷⁶ Opvallend genoeg maakten Van Bosse of Thorbecke geen deel uit van de negen kamerleden die de geslachtsaccijns wilden zien verdwijnen. De anti-revolutionaire voorman Aeneas Mackay zag in de afwijzing van Van Bosse een politieke keus en hij analyseerde in zijn dagboek:

De heer Van Bosse heeft zich nogal sterk gekant tegen het wetsontwerp van zijn collega's op de afschaffing van de rechten op het geslacht. Zijn politieke vrienden, de heer Dullert e.a., nemen hem dat zeer kwalijk. Anderen onderstellen dat de heer Van Bosse niet alle schepen achter zich wil verbranden door zich teveel in de oppositie te begeven. Inderdaad zou hij bruikbaar kunnen zijn in een gemengd ministerie en goede diensten kunnen bewijzen.⁷⁷

Het zou nog blijken dat Mackay een vooruitziende blik had, maar eerst werden de wetsontwerpen voor de belastingherziening van minister Vrolik behandeld. Opvallend was de grote stilte rondom de voorstellen. Geen enkel verzoekschrift ter ondersteuning of ter afkeuring bereikte de Kamer, in de staathuishoudkundige periodieken werd er geen woord aan gewijd en slechts een enkele brochure zag het licht. Een anoniem geschrift weet deze zwijgzaamheid aan wanhoop:

Het ontwerp is verontrustend en bedroevend. Men wordt bang in zulk een land. Steeds hoopte ieder weldenkende, op terugnemings

en wijziging der voordragt: van daar welligt, dat niemand, sedert maanden, eenige aanmerking bekend maakte, over eene zaak die bijna allen betreft.⁷⁸

De auteur hoefde echter niets te vrezen: minister Vrolik bleek niet bereid zijn voorstellen standvastig te verdedigen. De minister verklaarde namelijk nog voor de behandeling dat hij het met elke verandering die voorgesteld zou worden eens zou zijn. En met deze vrijblijvende opstelling was de aannahme van de wetsvoorstellen wel gedoemd te mislukken. Toen het belangrijkste onderdeel, de hervorming van de personele belasting, dan ook direct voor het grootste deel werd verworpen, bleef er van de andere voorstellen niets meer over. De minister moest ze wel intrekken en bood zijn ontslag aan, en dat zou het einde betekenen van het kabinet-Van der Brugghen. Want tezamen met het mislukken van de hervorming van de rechterlijke organisatie bracht deze verwerping Van der Brugghen ertoe in maart 1858 het ontslag van het gehele kabinet aan te bieden. Daarmee bleef ook het initiatiefwetsvoorstel voor de afschaffing van de geslachtaccijns wachten op verdere behandeling en moest een nieuw ministerie bijeen worden gezocht.

De baten uit Indië

In de Nederlandse politiek werd nauwelijks stilgestaan bij het feit dat de overschotten op de begroting en de accijnshervormingen die daardoor mogelijk waren, direct het gevolg waren van de koloniale financiële politiek. Het cultuurstelsel op de eilanden van Nederlands-Indië bracht het moederland grote voorspoed. In de jaren veertig begonnen de Indische baten, het overschot op de Indische begroting, langzaam te stijgen. Kon er in 1845 jaarlijks nog ruim 13 miljoen gulden vanuit Indië aan de Nederlandse staatskas worden toegevoegd, in 1850 was dat gegroeid tot 17 miljoen gulden jaarlijks.⁷⁹ Tot 1854 brachten de producten van het cultuurstelsel jaarlijks weer enkele miljoenen minder op, maar vervolgens namen de baten sterk toe. In 1854 ontving Nederland ruim 20 miljoen, in 1856 ruim 30 miljoen gulden. Het volgende jaar, 1857, werd het recordbedrag van 41,7 miljoen bijgeschreven.⁸⁰ Overigens brachten de 'gewone middelen' in de jaren vijftig jaarlijks tussen de 64 en 70 miljoen gulden op.⁸¹ In de jaren na het recordjaar 1857 zouden de Indische baten sterk schommelen. Zo werd bijvoorbeeld in 1859 'slechts' 13,6 miljoen gulden opgebracht, terwijl de baten een jaar later 32,3 miljoen telden.⁸² Geen wonder dat er vanaf de tweede helft van de jaren vijftig meer

en meer gewaarschuwd werd om bij de Nederlandse staatsbegroting niet te vast op de baten te rekenen.

De voorzichtige kritiek op de gretige acceptatie van de baten was voornog grotendeels gericht op de problemen die in Nederland verwacht werden wanneer de baten zouden verminderen of zelfs opdrogen door veranderingen op de markt (voor koffie of suiker). Op den duur zou de tussenkomst van het Nederlandse bestuur wel beperkt en afgeschaft moeten worden, en dan zou Nederland zonder de baten moeten leven, maar voorlopig vond men dat financieel onverantwoordelijk: het moederland kon niet zonder. Wel erkende koning Willem III in de troonrede van 1859 dat de 'hoogstbevredigende toestand' van de geldmiddelen de vrucht was van de Oost-Indische bezittingen. En hij sprak zelfs voorzichtig van de bevordering van de welvaart in de koloniën.⁸³ Daarin stond de vorst niet alleen. Kamerlid Van Hoëvell hield regelmatig pleidooien voor een menselijker behandeling van de bevolking van de archipel, en Eduard Douwes Dekker deed in 1860 met zijn boek *Max Havelaar* hetzelfde. Daarnaast werd een discussie over 'vrije arbeid' in plaats van het cultuurstelsel gevoerd, dat wil zeggen dat er een groep ontstond die het stelsel wilde loslaten en het particulier initiatief het werk wilde laten doen, wat de ondernemingslust zou bevorderen en de omstandigheden in Indië verbeteren.

Maar alle mooie voornemens ten spijt bleken de voordelen van de miljoenenstroom uit Indië voor de Nederlandse schatkist eenvoudigweg te verleidelijk om te negeren. Door de jarenlange aanzwellende geldstroom leken de Nederlandse bestuurders roekeloos te worden. De diverse voorstellen voor accijnsafschaffingen in het moederland waren dan ook bijna vanzelfsprekend aangezien de middelen voor de staatskas als vanzelf binnenkwamen. Zo kon zelfs onder conservatief bewind de belastingdruk verlaagd worden, want het grootste struikelblok, de verhoging van andere belastingen als equivalent voor de afgeschafte middelen, werd door de Indische baten vermeden. Wel werden in 1858, op initiatief van de minister van Koloniën, de plantlonen op de Javaanse koffieplantages enigszins verhoogd, nadat hij had bepleit dat de Javaan niet vergeten mocht worden wanneer de accijnzen voor de Nederlandse arbeider werden verlaagd.⁸⁴ Het eigen geweten werd verder gesust door de verzekering dat Nederland wel aan Indië terug zou gaan betalen, echter pas wanneer de financiële situatie in het moederland dat zou toelaten.⁸⁵ En met de verlagingen van de accijnzen, en dus van de inkomsten voor de staatskas en met het begin van de grootscheepse aanleg van de spoorwegen kon men vooralsnog niet zonder deze extra inkomsten. Deze afwachtende en profiterende houding zou echter nog belangrijke gevolgen

hebben voor het politieke klimaat. Was de houding van het moederland ten opzichte van de koloniën in de jaren vijftig nauwelijks een punt op de politieke agenda, in de jaren zestig zou het de liberale eensgezindheid verbreken.

Drie kortstondige conservatieve kabinetten

Met het einde van het kabinet-Van der Brugghen in maart 1858 was minister Vrolik ook van het politieke toneel verdwenen. Voortaan zou hij zich met spoorwegbesturen bezighouden. De formatie van het nieuwe kabinet kwam in handen van Rochussen, de minister van Financiën uit begin jaren veertig. In de tussenliggende jaren was Rochussen gouverneur-generaal van Indië en conservatief kamerlid geweest; nu had de koning hem voor de formatie benaderd. Een deel van de ministers van het vorige kabinet ging over, maar voor de post op Financiën moest Rochussen op zoek naar een nieuwe kandidaat. Nu kwamen de voorspellende woorden van Mackay uit, die een maand eerder over Van Bosse had opgemerkt dat hij bruikbaar zou kunnen zijn in een gemengd ministerie.⁸⁶ De benoeming van Van Bosse als minister van Financiën kon weliswaar de goedkeuring van de anti-revolutionair Mackay wegdragen, zijn liberale vrienden waren er minder over te spreken. Velen verweten hem niet oprecht liberaal te zijn, nu hij zitting nam in dit gemengde, conservatief-liberale kabinet. Toch wekte zijn benoeming ook verwachtingen aangaande voorstellen voor belastinghervormingen. Zou nu eindelijk het stelsel als geheel worden aangepakt, na al die kleine veranderingen, waardoor het evenwicht zoek was tussen directe en indirecte belastingen en de gemeentelijke en de rijksfinanciën?

Het verlangen naar nieuwe belastingherzieningen leefde niet sterk in de publieke opinie. Over de jaren waarin Van Bosse het wederom op Financiën voor het zeggen had, van 1858 tot 1860, is geen enkele brochure te vinden die op hervormingen aandringt. Ook in de tijdschriften werd er niet over gepubliceerd en de Kamer kreeg nauwelijks verzoekschriften over accijnzen of andere belastingen. In een kamerrede een maand na zijn aantreden moest Van Bosse zelfs nog die politici teleurstellen die zich wél voor een herziening van het stelsel inzetten. Hij was geenszins van plan het belastingstelsel van nieuwe grondslagen te voorzien en verklaarde:

Een nieuw belastingstelsel zou op geheel andere grondslagen moeten rusten, overeenkomstig begrippen, die meer tot den toekomenden dan tot den tegenwoordigen tijd behooren. Voor dergelijke verandering van grondslagen acht ik den tijd nog niet gekomen.⁸⁷

Hij stelde dat de ervaringen uit het verleden hem hadden geleerd dat hij beter stapsgewijs te werk kon gaan. Een aantal maanden later was de voorzichtige boodschap in de troonrede dat de geldmiddelen in een gunstige staat waren, dat er tegemoetgekomen zou worden aan de financiële bezwaren van de gemeenten en dat enige verlichting van lasten zou worden voorgesteld.⁸⁸

De minister was voorzichtig. Dat kostte hem een forse aanval van kamerlid J.H.H. de Poorter. Deze schetste in een toespraak het beeld van een minister die per trein alle provincies doorkruiste, terwijl hij de trein met veronachtzaamde adressen, verzoekschriften en voorstellen voor accijnsafschaffingen stookte. Volgens de spreker sloeg de minister geen acht op de wensen die in het land leefden en stelde hij slechts nieuwe belastingen voor.⁸⁹ Een toeschouwer herinnerde zich later: 'De heer Van Bosse was zóó woedend, dat hij met gebalde vuist op de groene tafel sloeg en ten slotte den spreker den rug toekeerde.'⁹⁰ Overigens waren de kamerleden sterk verdeeld over het te volgen belastingbeleid. Een voorstel om in- en uitvoerrechten te verlagen kwam niet door de Eerste Kamer en de tegemoetkoming aan de financiële moeilijkheden van gemeenten kwam niet van de grond. De voorzichtige rekenmeester Van Bosse had namelijk tevens rekening te houden met andere kostbare zaken: de (staats)financiering van de spoorwegen, de waterweg van de hoofdstad naar de zee en de versterking van de strijdkrachten. In de troonrede van 1859 werd aangekondigd dat die financiering grote gevolgen zou hebben:

Door deze kostbare ondernemingen, zullen zoo aanmerkelijke lasten op de toekomst gebragt worden, dat het raadzaam zijn zal, aan de vroegere voornemens tot wijziging van het bestaande belastingstelsel, voor zooverre daaruit eene vermindering der gewone inkomsten van den Staat zou voortvloeijen, geen gevolg te geven, dan nadat de omvang bekend zal zijn der uitgaven, die voor groote werken zullen worden gedaan.⁹¹

Maar juist de financiering van de spoorwegen bleek de valkuil voor het kabinet-Rochussen te vormen. Het trad eind februari 1860 af, nadat een wetsvoorstel voor concessies met staatssubsidie voor bepaalde spoorlijnen door de Eerste Kamer was verworpen. De hoop van Rochussen dat hij met een gemengd kabinet de politieke richtingen wel kon verenigen, bleek, zoals hij later constateerde, te 'onnoozel'.⁹²

Daarop gaf de koning Van Hall de opdracht een kabinet te formeren. Van hem werd verwacht dat hij, met zijn bekende handigheid, een oplossing in

de spoorwegkwestie vond. Maar eerst moest Van Hall alweer op zoek naar een minister op Financiën. Hij polste de kamerleden G.H. Betz en Van Rappard, maar zij weigerden. Hun collega J. Heemskerk Azn. voelde zich 'niet geheel gaar' voor een ministerpost.⁹³ Nu nam Van Hall, ondanks zijn voorkeur voor Buitenlandse Zaken, de taak zelf maar op zich. Opnieuw paste hij zijn verdeel-en-heerstactiek toe, en kreeg daarmee een voorstel voor de staatsfinanciering van het spoor doorgevoerd. De onophoudelijke stroom Indische baten en, in mindere mate, de stijging van de belastingopbrengsten maakten deze uitgaven mogelijk. Van Halls politieke overwinning zorgde er echter voor dat het de man die door velen al verafschuwd werd om zijn arrogante houding naar het hoofd steeg. Hij weigerde na een jaar het voorzitterschap van de ministerraad, dat wettelijk moest rouleren, uit handen te geven. Hij bleef zo standvastig aan zijn wens vasthouden dat het aanbieden van zijn ontslag uiteindelijk de enige oplossing bleek.

De aanvallen op Van Hall bleven dan ook niet uit. Binnen en buiten de Kamer bevonden zich vele critici van hem en zijn manier van politiek bedrijven. Een anonieme commentator vatte zijn grieven kort samen: 'De geschiedenis van het laatste ministerie van Hall is leerzaam, doch kort. Zij lost zich geheel op in de omschrijving van het ééne zoo evengenoemde woord: het parasitisme als regeringsbeginsel.'⁹⁴ Daarmee werden de stelselloosheid en politieke berekening van de regering bedoeld. Een latere studie over Van Hall stelde dat de minister ten tijde van het gesteggel over het voorzitterschap een 'zeker seniele bravoure' over zich had.⁹⁵ Maar ook op zijn financiële politiek had men dusdanige kritiek dat de trotse Van Hall na zijn aftreden zijn gelijk poogde te halen met de uitgave van een brochure. In *De uitkomst bevestigt de finantieele opgaven door den minister van finantiën in 1860 gedaan* rekende hij omstandig de begroting van 1861 na en verdedigde zijn cijfergebruik.⁹⁶ Daarnaast bleef de kritiek bestaan die ook Van Bosse in het vorige kabinet-Rochussen getroffen had: het uitblijven van een herziening van het belastingstelsel. Een anoniem auteur merkte in 1861 in een artikel in het *Tijdschrift voor Staathuishoudkunde en Statistiek* op dat er minder dan ooit werd geklaagd over de belastingdruk.⁹⁷ Hij weet dit fenomeen aan de stijgende welvaart en het redelijke karakter van het Nederlandse volk, waardoor men zich erbij neerlegde. Maar welke minister zou het voor elkaar kunnen krijgen het stelsel te reorganiseren?

De minister van Financiën die Van Hall na zijn aftreden verving, kon dat waarschijnlijk niet. Johannes Servaas Lotsy (1808–1863) kreeg slechts een maand de tijd om het ministerschap waar te nemen.⁹⁸ Tien jaar eerder had hij Van Bosse tijdens de algemene beschouwingen in 1849 gesteund

in zijn politieke strijd voor een gematigde inkomstenbelasting; nu werd er weinig van hem verwacht. Voor hem waarschijnlijk wel zo prettig, daar hij er niet de man naar was om in het middelpunt van de belangstelling te staan.⁹⁹ Snel na het aftreden van Van Hall bleek de overeenstemming onder de andere ministers zo gering dat ze in maart 1861 gezamenlijk hun ontslag aanboden. Voor de derde keer in drie jaar tijd volgde een kabinetsformatie.

Ook het volgende kabinet zou het, ondanks de meer liberale kleur van formateur J.P.P. van Zuylen van Nijevelt, niet lang volhouden. Van Zuylen was ooit een medestander van Thorbecke, maar werd nu als afvallig beschouwd omdat hij zonder Thorbecke wilde regeren en enkele ministers uit het vorige kabinet Van Hall over liet gaan. Ook de keus van de minister van Financiën werd bekritiseerd. J.G.H. van Tets van Goudriaan stond als liberaal bekend en had als referendaris aan het ministerie van Binnenlandse Zaken nauw met Thorbecke samengewerkt aan zijn organieke wetten. Maar nu hij in dit gemengde kabinet wilde stappen, zonder de leider van de liberalen, werd hem dat ten zeerste kwalijk genomen. De kamerleden volgden de regering dan ook bijzonder kritisch, en dat maakte de samenwerking er niet makkelijk op. Over de te volgen koloniale politiek verschilden de meningen steeds sterker, ook binnen de regering, zodat Van Zuylen na acht maanden reeds opstapte. De minister van Binnenlandse Zaken, S. van Heemstra, nam de leiding in het kabinet over. De minister van Financiën moest het in een vijandige kamer, net als de andere ministers, danig ontgelden. Hem werd onder meer verweten geen financiële specialist te zijn.¹⁰⁰ Zijn replek, dat zijn voorgangers dat ook niet waren geweest, was tekenend voor de algehele zwakte van dit kabinet. Toen daarop de begroting stevig werd aangevallen en de Kamer grote veranderingen eiste, betekende dat het einde van het wankel ministerie. Het diende, minder dan een jaar na zijn aantreden, ontslag in.

Gemeentelijke financiën

Zoals al duidelijk was, kregen de gemeentelijke financiën veel aandacht. Eind jaren veertig waren in veel gemeenten de (opcenten op) accijnzen verlaagd, veelal onder invloed van ongeregelde heden in de plaats zelf of in het buitenland. Vervolgens had de gemeentewet van 1851 grote veranderingen in de gemeentelijke financiële situatie bewerkstelligd. Belangrijke inkomensbronnen als de opcenten op rijksaccijnzen en de meeste gemeentelijke accijnzen moesten binnen vijf jaar opgeheven worden. Hiermee zouden de verschillen in plaatselijke belastingdruk grotendeels verdwijnen. En de accijnsverminderingen zouden een soepeler en goedkopere door- en uitvoer

van goederen en dus de vrijhandel bevorderen. Dit kwam tegemoet aan de wensen van velen. Zo ook aan die van de heren Boer en Six tot Oterleek, die in 1850 hun denkbeelden over plaatselijke belastingen in een brochure hadden verwoord.¹⁰¹ Zij riepen op om tot een betere overeenstemming tussen de rijks- en gemeentelijke belastingen te komen. Vooral de opcenten vonden ze buitensporig hoog en het stelsel van directe én indirecte belastingen zorgde voor verwarring en onbillijkheid. De auteurs pleitten tevens voor afschaffing van de accijnzen, daar die smokkelarij en dus onzedelijkheid in de hand werkten. Ten slotte wezen ze op het feit dat in de grondwet bepaald was, dat de vrije doorvoer van handel niet belemmerd mocht worden door plaatselijke accijnzen, en klonk hun waarschuwing: 'Eerst bij algeheele afschaffing der stedelijke accijnzen kan de grondwettige bepaling eene waarheid worden.'¹⁰² Een jaar later werd hiermee een begin gemaakt door de regelgeving zoals die in de gemeentewet werd voorgeschreven.

Vanaf het moment dat de gemeenten hun accijnzen en opcenten moesten terugschroeven, werd gezocht naar andere financiële middelen. Daarbij moest men zich aan een aantal voorschriften houden. Zo was het heffen van opcenten op de directe grond- en personele belasting verplicht voordat een gemeente een directe heffing op grond van inkomen of weelde, zoals een hoofdelijke omslag, mocht instellen. En die kwam weer vóór eventuele toegestane gemeentelijke heffingen en accijnzen. Vooral de hoofdelijke omslagen en directe heffingen waren aanleiding voor luide klachten.¹⁰³ Zo had bijvoorbeeld de gemeente Leiden een heffing speciaal voor studenten voorgesteld. In een pamflet werd daarop satirisch gereageerd:

Wat weet een Muzenzoon nu toch van het Kadastrale
Spreek liever van een fles met tintlend druivenbloed.
Minerva, onze roem, heeft toch ook geen patent.
En dus, o wolkgespan! wij doen niets aan 't betalen,
Wie van ons wat begeert, kan 't bij Pipa halen,
Belasting is ons vreemd, daarvoor zijn wij Student.¹⁰⁴

Er waren echter ook voorstanders voor de gemeentelijke directe heffingen te vinden, vooral voor kleinere plaatsen, waar ieder elkaar kende en wist hoe zwaar de heffingen konden zijn.¹⁰⁵ Ook bleef men zich verzetten tegen gemeentelijke accijnzen op de eerste levensbehoeften.¹⁰⁶ Ondanks de voorschriften in de gemeentewet dat ze binnen vijf jaar werden afgeschaft, gaf niet elke gemeente daar gehoor aan. Velen vroegen ook na de afschaffing van de rijksaccijns op het gemaal in 1855, een ontheffing aan om nog wel een

plaatselijke gemaalaccijns te mogen heffen. Ook werden andere accijnzen sterk verzwaaard, zoals die op alcoholische dranken. Blijkbaar kon of wilde men moeizaam afstand doen van de indirecte heffingsinkomsten. In 1849 was de opbrengst van indirecte belastingen in alle gemeenten ruim 8,2 miljoen gulden. En terwijl de regels van de gemeentewet die zouden moeten beperken, groeide in 1865 de opbrengst tot ruim 9,1 miljoen gulden. Echter, verzwaring van de directe gemeentelijke heffingen had ook plaatsgevonden: deze bedroeg in 1849 namelijk ruim 3,2 miljoen en waren in 1865 gestegen tot ruim 7,1 miljoen gulden per jaar.¹⁰⁷ Blijkbaar was de behoefte aan inkomsten voor de gemeenten met de jaren gegroeid en had men, gelijk de bedoeling van de gemeentewet, de verhouding tussen directe en indirecte belastingen daarvoor aangepast.

Opvallend is vanaf eind jaren vijftig de grote vermindering van de hoeveelheid klachten over gemeentelijke accijnzen. De verschuiving naar accijnzen op verbruiksvoorwerpen die minder noodzakelijk waren, de groei van directe heffingen en de langzame verbetering van de economische omstandigheden zorgden blijkbaar voor een soepeler acceptatie van de accijnzen. Toch bestond er nog steeds aandacht voor. Er traden zogenoemde volksmannen naar voren, die de protesten en klachten veroordeelden en trachtten het volk daarmee te mobiliseren. Zij stuurden onder meer adressen naar gemeenteraden en het parlement tegen de hoge belastingen.¹⁰⁸ Ook was bijvoorbeeld in Amsterdam in 1861 door E.H. Hartman de Maatschappij tot Nut van den Arbeidenden Stand opgericht, die onder meer vergaderingen hield over de afschaffing van accijnzen en het patent.¹⁰⁹

Maar vanuit de gemeentebesturen zelf klonken wel steeds meer klachten. De gemeentelijke taken verzwaaarden, en daarmee groeide de behoefte aan meer inkomsten. En ondanks de verschuiving van indirecte naar meer directe heffingen waren veel gemeenten gedwongen leningen aan te gaan, juist om die directe belastingen niet te hoog op te hoeven voeren.¹¹⁰ De vrijheid die gemeenten hadden gekregen om zelf te beslissen hoe hoog de verschillende heffingen opgevoerd zouden worden, zorgde dan ook voor veel discussie, klachten én politieke betrokkenheid. Juist de middenklasse, die veelal op gemeentelijk niveau wel mocht kiezen en door economische en sociale banden sterk verbonden was met de eigen woonplaats, liet haar stem horen. De plaatselijke, veelal weinig progressieve directe heffingen raakten haar bij uitstek. Deze relatief grote opoffering had als gevolg dat de middenklasse meer zeggenschap ging vragen.¹¹¹ Zo werkten de gemeentewet en de overheidsbesluiten aangaande rijksaccijnzen door in een grotere politieke betrokkenheid op gemeenteniveau.

De ruimte die gemeenten hadden gekregen om hun inkomsten en uitgaven te bepalen, lag wel binnen de kaders die door de gemeentewet waren opgelegd. De strakkere voorschriften zorgden naast een grotere zelfstandigheid tevens voor een beperking van de autonomie op financieel gebied. Gemeenten moesten hun heffingen binnen wettelijke grenzen houden en waren afhankelijk van het Provinciaal Bestuur voor de goedkeuring van hun begrotingen. Door die veranderde verhouding deden gemeenten ook steeds vaker een beroep op de rijksoverheid voor financiële ondersteuning. Toen Van Hall in 1860 minister van Financiën was, zocht hij dan ook naar een oplossing voor de groeiende financiële nood van gemeenten en de overheidssteun die zij daarvoor vroegen. Hij vroeg aan alle commissarissen van de koning wat volgens hen moest veranderen in de financiële verhouding tussen de gemeenten en het rijk.¹¹² De vraag werd doorspeeld naar de burgemeesters van de gemeenten, zodat de minister een redelijk goed beeld moet hebben gekregen van de moeilijkheden. Desalniettemin zou het tot 1865 duren voor een nieuwe regeling inging.

1853-1861

De jaren vijftig van de negentiende eeuw lieten in de sociaal-economische omstandigheden van de bevolking van Nederland een lichte verbetering zien. Enerzijds daalden de accijnzen op de eerste levensbehoeften, anderzijds leken de laagstbetaalden daar (nog) niet in grote mate van te profiteren.¹¹³ Vooralsnog hadden vooral de hogere klassen baat bij de economische opleving.¹¹⁴ Wellicht zorgde dat in die hogere klassen voor een uitbreiding van de aanhang voor de liberale vrijhandelspolitiek, waaronder zelfs een groot deel van de conservatieve (Amsterdamse) elite, die een groeiende voorkeur voor minder protectie en handelsbelemmeringen kreeg.

Het politieke leven ontwikkelde zich naar 'echte' partijpolitiek. Politieke richtingen tekenden zich in de Tweede Kamer steeds sterker af en zij werden bevestigd door de kiesverenigingen, die zich ook meer langs ideologische lijnen groepeerden. Het grootste onderscheid was dat tussen conservatieven en liberalen, hoewel er geenszins sprake was van hechte, afgescheiden groepen. En de kiezers achtten somtijds de confessionele tegenstellingen van meer belang dan de 'staatkundige', zoals rondom de Aprilbeweging.¹¹⁵ Het persoonlijke aspect in de politiek speelde echter in het begin van de jaren vijftig nog een relatief grote rol. De koning probeerde, samen met de zogenaamde grootprotestanten, de liberale en meer demo-

cratische uitwerkingen van de grondwet van 1848 tegen te gaan. Willem III oefende tijdens het kabinet-Van Hall in 1853 nog redelijk veel invloed uit en mannen als Van Hall en Vrolik werkten vanzelfsprekend mee aan de informele netwerken die de politiek (nog) bepaalden. Maar nadat het stof van de Aprilbeweging was neergedaald, bleek er geen politieke ruimte te zijn om de grondwet van 1848 terug te draaien. De strijd bleef binnen de grenzen van de liberale constitutie; voortaan werd gevochten om de precieze invulling daarvan. Opvallend in de politieke strijd van deze jaren is de overgang van een persoonlijk, elitair bestuur naar een meer 'moderne' politiek, waar richtingen en populariteit een grotere rol gingen spelen.

Daarbij ging het de Nederlandse staatsfinanciën goed. Door de sanering van Van Hall oversteeg de rente van de staatsschuld niet langer het haalbare, terwijl de middelen elk jaar meer opbrachten en de baten uit Indië jarenlang de schatkist spekten. In deze situatie bleek het niet moeilijk een meerderheid voor het afschaffen van de accijnzen op het gemaal (1855) en de brandstoffen ten behoeve van de industrie (1857) te vinden. Ook werd meer geld uitgegeven aan de spoorwegen, de waterwegen en de strijdkrachten. Rond 1860 is dan ook een verandering in de financiële normen van de overheid te bespeuren. Men richtte zich niet langer vooral op bezuiniging en schulddelging, maar door de vermindering van de gevreesde 'burden of the debt' verbreedde de begrotingsnorm zich. Dankzij de schuldvermindering en de Indische baten werden grote bestedingen door het rijk, zoals die voor de spoorwegen, geaccepteerd. Ook de bevordering van de welvaart van de bevolking werd een punt op de agenda.¹¹⁶

De afschaffing van de gemaalaccijns en de hervormingen in de belastingheffing van de gemeenten, waardoor directe belastingen een grotere rol gingen spelen, leken in deze jaren bijna vanzelfsprekend. De accijns op het gemaal was de heffing die de decennia ervoor het meest onder vuur had gelegen. Nu de schatkist door de baten uit Indië ruim gevuld werd en somtijds zelfs overvloedde, was de tijd rijp om deze accijns af te schaffen. De conservatieven, onder wier bewind de afschaffing plaatsvond, waren ook niet afkerig van de populariteit en steun die ze ermee verkregen.

Zo werkte de centralisatie, die uit de liberale grondwet van 1848 voortvloeide, samen met de economische opleving opvallend stimulerend voor het politieke leven. Juist door de nauwere omschrijvingen in de gemeentewet moest er in de plaatselijke financiën veel veranderen, wat zorgde voor een grotere betrokkenheid bij de plaatselijke politiek. En in de landspolitiek

was de combinatie van groeiende politieke tegenstellingen en ruimte op de begroting goed voor fundamentele veranderingen in het denken over de rol van de overheid. Daar zou in de komende jaren door alle spelers op het politieke toneel naar worden gezocht.