

HOOFDSTUK 5

Het belastingstelsel andermaal onder de loep, 1862–1868

In Nederland zou, in elk geval, eene inkomstenbelasting, nevens de daar bestaande personele belasting met hare provinciale en gemeentelijke opcenten en nevens de hoofdelijke omslagen der gemeenten, thans geheel misplaatst zijn.

Minister R.J. Schimmelpenninck, Handelingen
Tweede Kamer, Bijlagen 1867

Na vijf conservatieve kabinetten kregen de liberalen in 1862 wederom een kans in het landsbestuur. Terwijl de modernisering van de economie voortging, de baten uit Indië bleven stromen en men zich geen zorgen meer behoefde te maken over de begroting, zetten ook de politieke veranderingen door. Met de groei van de politieke tegenstellingen tekende de (verkiezings)strijd zich scherper af en profileerden de verschillende richtingen hun denkbeelden meer uitgesproken. Deze factoren zorgden voor een geleidelijke verandering in het denken over de rol van de overheid. De belastingen speelden in de politieke strijd en de discussies over de overheidsbemoeienis – vanzelfsprekend – een rol. Toen in 1866 de conservatieven tijdelijk het roer over wisten te nemen, leek er dan ook een aantal wezenlijke veranderingen plaats te hebben gehad.

Het leven rond 1862–1868

Nog steeds groeide de Nederlandse bevolking opmerkelijk hard en konden er rond 1869 3,5 miljoen inwoners worden geteld.¹ Gelijktijdig ontstond er veel nieuwe bedrijvigheid en ontwikkelde een deel van de kleine industrie zich tot fabrieken, waardoor steeds intensiever gebruik werd gemaakt van stoommachines. Het leek of Nederland zich in deze jaren in een stroomversnelling bevond, waardoor de economische achterstand met de omringende landen beduidend verminderde.² Deze economische opgang zorgde op haar beurt weer voor een stijging van de werkgelegenheid, van de koopkracht en

dus ook weer van de industrie. Dit had voor de levensomstandigheden van de bevolking een positieve uitwerking. Vanaf 1860 stegen de reële lonen, terwijl de prijzen van de levensmiddelen daalden.³ Ook nam het aantal mensen dat een beroep deed op de bedeling af.⁴

Er waren echter ook andere geluiden te horen. De jaarlijkse verslagen van gedeputeerde staten van Noord-Holland waren ook in de jaren zestig bezorgd van toon. Zo meldde men over het jaar 1866: 'De toestand van het armwezen schijnt in het afgelopen jaar over het algemeen minder gunstig te zijn geweest.' En twee jaar later: 'Het jaar 1868 was in vele opzichten een zeer ongunstig jaar. De gezondheidstoestand was slecht [...] de sterfte was hoog. De prijzen van vele levensbenodigdheden waren hoog.'⁵ Wanneer de cholera heerste en de prijzen van levensmiddelen stegen, bleek de opgebouwde reserve van vooral de arme lagen niet voldoende. De beter betaalde burgers bleken al met al meer van de economische opgang te profiteren dan de lagere. De ongelijkheid in welstand nam, in vergelijking met de jaren vijftig, in deze periode zelfs toe.⁶ De verbetering van de levensomstandigheden was echter onmiskenbaar en zelfs de lotelingen voor militaire dienst waren, toen de Krimoorlog was beëindigd en de graantoevoer weer was toegenomen, een stuk bruikbaar voor het vaderland.⁷ En rond 1870 legden de accijnzen op de eerste levensbehoeften voor de laagste inkomens nog maar beslag op rond de 2 procent van hun inkomen, terwijl dat twintig jaar eerder nog rond de 10 procent lag.⁸

Ondanks de vermindering van de accijnzen op de eerste levensbehoeften steeg de totale opbrengst van de rijksbelastingen onder invloed van de economische opbloei en bevolkingsgroei met 12 miljoen gulden: van ruim 70 in 1860 naar ruim 82 miljoen per jaar in 1870.⁹ De Indische baten stroomden ook in de periode 1862-1868 overvloedig, waardoor de begroting weinig problemen kende. De staatsschuld dook in deze jaren net onder de miljard gulden, terwijl de jaarlijkse rentelast verder daalde van 29 in 1862 naar 27 miljoen gulden in 1868.¹⁰ De overschotten op de begroting zouden al snel een bestemming vinden, maar vooralsnog bleef de schatkist uit de zorgen. Doordat de staat minder leningen aanging, zochten beleggers hun heil meer in risicodragend kapitaal, veelal in het buitenland.¹¹ Tegelijk met deze verschuiving moderniseerde het Nederlandse bankwezen, zodat de toegang tot de effectenbeurs eenvoudiger werd.¹² Niet iedereen stond te juichen bij deze ontwikkeling naar een economie waarin bijna alles om kapitaal draaide. Een anonieme brochureschrijver vroeg zich af:

Wie verklaart de psychologische tegenstrijdigheid, dat het zuinigste en in geldzaken angstvalligste volk der wereld de vruchten zijner spaarzaamheid nergens zoo veilig acht — als in de verkwistende hand van den Staat?¹³

Volgens de auteur waren (buitenlandse) staatsschulden meestal de naweeën van oorlogen, en was de rente dus 'bloedgeld'. Hij waarschuwde dan ook 'tegen dat blinde en onvoorwaardelijke geloof in den Staat en vooral in vreemde Staten, hetwelk in Nederland meer dan in eenig ander land der wereld schijnt te heerschen'.¹⁴ De nasleep van de Krimoorlog leek de angst van de schrijver te bevestigen: een internationale handels- en financiële crisis was het gevolg. De Nederlandse staatsfinanciën hadden daar echter weinig onder te lijden, want de gewone middelen en Indische baten vulden de schatkist ruim voldoende.

Voor een aantal groepen was dit reden om opnieuw over een herziening van het belastingstelsel na te denken. Ondanks de hervormingen en afschaffingen van de afgelopen jaren, die een aanzienlijke verbetering in de levensomstandigheden hadden bewerkstelligd, bleven er stemmen opgaan voor een algehele vernieuwing van het stelsel. Het belangrijkste argument was daarbij dat door de accijnsafschaffingen die hadden plaatsgehad de balans tussen directe en indirecte heffingen zoek was. Ook waren regionale en plaatselijke verschillen blijven bestaan, vooral nu gemeenten voor een deel zelf hun inkomstenbronnen konden bepalen. Met name in de steden in het westen en noorden van het land was de belastingdruk relatief hoog.¹⁵ Toch daalde de druk wel en verschoof deze langzaam van indirect naar meer directe heffingen, wat vooral de rijkere en middenklassen trof.

De representanten van een deel van de middengroepen en de oude conservatieve elite waren door de hernieuwde liberale macht in het defensief gedwongen. Zij zouden in 1866 opnieuw, nu onder leiding van Heemskerk, in de regering plaatsnemen. Daarnaast kon het behoudende deel der natie zich wenden tot de groeiende anti-revolutionaire richting. Beide groepen zagen de maatschappij liever rustig en tevreden, waarin ieder zijn eigen plaats wist en de heffingen betaalde die daarbij hoorden. Het liberale denkbeeld van maatschappelijke vooruitgang waarbij elk individu naar eigen kunnen zou moeten presteren en daarbij ook persoonlijk, naar het inkomen, belast zou worden, strookte daar niet mee. Maar de zich doorzettende industrialisering zorgde voor andere verhoudingen in de maatschappij, die zich vervolgens in de politiek vertaalden. Met de economische vooruitgang

verzakelijkten de verhoudingen, waardoor de liberale ideeën van vrije handel en individuele en maatschappelijke vooruitgang algemener aanvaard werden. De oude elite en renteniers moesten langzamerhand een deel van hun macht inleveren doordat ondernemers en investeerders meer invloed kregen op het economische en politieke leven en het grondbezit als invloedrijke factor aan betekenis inboette.¹⁶ Een deel van de elite wist zich overigens goed aan de nieuwe tijd aan te passen.

De verzakelijking en modernisering van de maatschappij hadden hun weerslag op de politiek. De persoonlijke en standsgebonden macht brokkelde gestaag af. Ook koning Willem III kreeg steeds minder te zeggen. Zijn intensieve bemoeienis tijdens de conservatieve kabinetten in de jaren vijftig, met kabinetssamenstellingen en ministersbenoeringen, maar ook op het gebied van onderscheidingen en decoraties, liep aanzienlijk terug.¹⁷ En in 1867 verenigde een deel van de liberale kamerleden zich in een liberale Kamerclub. Daniël van Eck, het 'enfant terrible' uit Zeeland, nam daartoe het initiatief, en dertig van de zevenendertig liberale kamerleden traden toe. Waartoe zij zich verenigden bleef voorlopig nog vaag en voorzichtig omschreven. De leden van de Kamerclub ondertekenden een verklaring, waarin ze toezegden 'in het algemeen belang [samenwerking] noodig achtende [...] te willen medewerken op de wijze later te bepalen'.¹⁸

Deze liberale Kamerclub was overigens meer een reactie op politieke gebeurtenissen dan een vereniging die de kamerleden stemadviezen gaf of zich voor de verkiezingen inzette.¹⁹ Maar voordat deze club werd opgericht, zouden de liberalen, onder leiding van hun 'oude' leider Thorbecke, een aantal jaren het land besturen.

Thorbecke II

De minister van Koloniën uit het vorige kabinet, James Loudon, werd begin 1862 door de koning gevraagd een nieuw kabinet te formeren. Willem III vestigde, na de reeks elkaar snel afwisselende conservatieve kabinetten, zijn hoop op een gematigd liberaal, wellicht om de 'echte' liberalen buiten de regering te houden. De Indië-specialist Loudon achtte zichzelf echter nog te onervaren in de politiek om een kabinet te formeren. Na zijn weigering kon de koning niet meer om Thorbecke heen en werd hem de formatie toevertrouwd.

Het nieuwe liberale optreden lokte veel reacties uit. Koningin Sophie zag echter waar men het aan te danken had en legde in een brief aan een vriendin uit:

Wij hebben hier een nieuwe liberale regering. Al die stomme aristocraten moppen en klagen, maar het is hun eigen schuld; waarom zijn zij ook te onbekwaam, te dom, om een regering te vormen?²⁰

Met die 'stomme aristocraten' kon zij onder meer oud-minister Agnites Vrolik bedoelen, die bij koningin Sophie aan de whisttafel de vergelijking zou hebben gemaakt tussen het tweede ministerie-Thorbecke en een oude fles wijn: beide smaakten bij 'heropening' veel minder dan de eerste keer.²¹

Thorbecke zelf leidde het departement van Binnenlandse Zaken. Binnen korte tijd had de liberale leider de taken verdeeld. Tijdens zijn tweede optreden koos Thorbecke veel nieuwe gezichten in de regering. Voor Financiën sloeg hij Van Bosse over, die samen met de protesterende conservatieven in de Kamer zat. De nieuwe minister van Financiën Gerardus Henri Betz, een liberaal kamerlid, was tamelijk onbekend en net als Van Bosse en Thorbecke afkomstig uit 'burgerlijke' kringen. Dit maakte dat in bepaalde kringen van Den Haag het kabinet ook wel bekendstond als 'het ministerie van burgerlui'.²² In ieder geval was Betz zoon van een 'olieslager' uit Breda en had hij zelf een aantal jaar gewerkt in de nijverheid. Hij had geen noemenswaardige opleiding, en was dus een autodidact in de staathuishoudkunde en in de politiek, beginnend in de gemeenteraad van Rotterdam. Sedert drie jaar zat hij in de Kamer, waar hij zich boog over financiële zaken. Zijn vriend Van Hoëvell herinnerde zich:

Meer en meer schoot de overtuiging bij hem vasten wortel, dat ons financie-stelsel, vooral ook de gemeente-accijnsen, eene belemmering waren voor de vrije ontwikkeling der welvaart van de natie, en eene algemeene hervorming eigenlijk eene levensquaestie was voor het land.²³

Zo vestigde Betz de aandacht van Thorbecke op zich en de liberale leider aarzelde geen ogenblik bij zijn keuze voor deze nieuwe minister. Het oordeel na de dood van Betz leek de juistheid van deze keus te rechtvaardigen:

Hij was een van dezulken die wij in het gemeenzame leven zoo gaarne met den naam van 'flinke lui' bestempelen. Hij had hetgeen men de goede kwaliteiten van den Nederlandschen aard mag noemen: regtschapenheid, veel gezond verstand, werkzaamheid; daarbij miste hij sommige vrij algemeene gebreken van onzen landaard: hij was niet te schroomvallig; slijmgasterij was hem geheel vreemd; hij zocht

de ware praktijk in het verwezenlijken van goede theorien, niet in het angstvallig tegenhouden van elke nieuwigheid.²⁴

Deze 'flinke' minister kon, dankzij een ruime begroting, in de eerstvolgende troonrede de koning een aantal verheugende mededelingen laten doen omtrent de staatsfinanciën:

De toestand van 's Rijks geldmiddelen is bij voortduring gunstig. Zij laten toe, dat, ondanks de uitgaven voor de spoorwegen en de emancipatie der slaven, de schulddelging voortgezet en aan de groote waterwegen naar Zee begonnen worde. Het plan eener geleidelijke herziening van ons belastingstelsel, waarbij de belangen der gemeenten in het oog zijn gehouden, zal U worden medegedeeld.²⁵

Betz hield vervolgens in september 1862, bij de indiening van de staatsbegroting voor 1863, een toespraak waarin hij zijn plannen voor de kamerleden ontvouwde. Eerst stelde hij dat het belastingstelsel 'verzwakt en in teringachtigen toestand' verkeerde. Een kans op verbetering achtte hij nihil: 'Kracht in zichzelf heeft het niet, en bij een eenigzins ernstigen aanval loopt het gevaar in duigen te vallen.'²⁶ Dat wilde de minister voorkomen, want hij was bevreesd voor de 'schokken en trillingen' die dan zouden ontstaan. Over de gebreken in het stelsel kon hij kort zijn, want ze waren alom bekend: belemmering van de nijverheid, verzwaring van de eerste levensbehoeften en een ongelijke verdeling van de lasten. De oplossing lag volgens de minister voor de hand en bestond zelfs al gedeeltelijk in de vorm van de bestaande patentbelasting. Die was tenslotte eigenlijk al een verkapte inkomstenbelasting en Betz voorspelde dat door de uitbreiding en hervorming van die heffing: 'Wat tot nu toe patentregt genaamd werd, zal voortaan bij zijnen wezenlijken naam zou worden genoemd en belasting op de inkomsten heeten.'²⁷

Over deze grondige ingreep had Betz in de ministerraad al overeenstemming bereikt. Ook had hij aan de koning toestemming gevraagd om tegelijk met de begrotingsbesprekingen zijn plannen voor een inkomstenbelasting kenbaar te maken. Daarbij had de minister bij voorbaat stilgestaan bij de verwachte tegenstand, ofschoon hij op het beste hoopte:

De ondergetekende, ofschoon zich geenszins den weerzin ontveinzend, die zich tegen het denkbeeld van eene belasting op de inkomsten pleegt te openbaren, gelooft niettemin dat, zoo immers thans

het oogenblik dáár is, om den gezonden blik der natie te rigten op de gronden van billijkheid en algemeen belang welke een hervorming van het patentregt in den bedoelden zin aanbevelen.²⁸

De koning antwoordde dat hij zich met de aanvraag kon verenigen en hij machtigde de minister om het voorstel te doen.²⁹

De meest ingrijpende hervorming die Betz nastreefde was die van de patentwet. Deze zou van een heffing op de geschatte inkomsten uit bedrijf en beroep uitgebreid moeten worden naar een op de werkelijke inkomsten, waarvan de belastingplichtige zelf opgave zou moeten doen. Een uitbreiding van inkomsten voor de staatskas zou tevens worden verkregen door een verhoging van de grondbelasting, waarbij alle provincies gelijk zouden worden aangeslagen, en een invoering van een belasting op koffie en thee alsmede de verhoging van de bier- en gedistilleerdaccijns. Deze vermeerdering van staatsinkomsten moest een compensatie vormen voor de belastingverlagingen die de minister in gedachten had. Hij stelde namelijk de afschaffing van de accijnzen op brandstoffen, zeep, azijn, geslacht en zout én de afschaffing van het zegelrecht op dagbladen voor. Daarnaast wilde hij de personele belasting uitbreiden en voortaan een deel aan de gemeenten afstaan. De berekening van het resultaat van deze hervormingen tezamen kwam uit op een verschil van 200 000 gulden, in het voordeel van de schatkist.³⁰

Zoals de minister had kunnen verwachten, gezien de ervaringen van zijn hervormingsgezinde voorgangers, kreeg hij een stortvloed van kritiek over zich heen. Ook minister Thorbecke werd tijdens een diner rechtstreeks aangevallen door de vice-president van de Raad van State, die zijn instituut gepasseerd achtte en vond dat Betz de Raad had moeten consulteren, anders werd de Raad 'tot niets gereduceerd'. Daar voegde hij verbitterd aan toe dat Betz meer aan de bedoelingen van het publiek gehecht leek dan aan die van de Raad van State.³¹

In de Tweede Kamer ging men dieper op de inhoud van de voorstellen in. Volgens een kamerlid was de omvorming van de patentbelasting in een inkomstenbelasting 'anationaal', want: 'Onze landaard heeft als karakteristiek kenmerk zucht tot geheimhouding van fortuin [...] in geen land zal men dit zoo sterk aantreffen'. Ook verwachtte deze spreker dat de belastingplichtigen niet oprecht zouden handelen. Hij stelde: 'Deze belasting is in praktijk niets anders dan eene premie op immoraliteit, eene belasting waarin de eerlijke belastingschuldigen altijd *te veel* en de oneerlijke altijd *te weinig* dragen.' Als laatste argument om geen inkomstenbelasting in te

voeren gold voor hem het tijdstip waarop de voorstellen werden gedaan: 'En is het vaderland in gevaar, zijn wij op den rand van een staatsbankroet waarvoor alles zoude moeten wijken?'³²

In de Eerste Kamer werd bij de beraadslagingen over de begroting voor 1863 soortgelijke kritiek geleverd. Werd, zoals oud-minister van Financiën Van der Heim stelde, de inkomstenbelasting niet het hardste, ondraaglijkste en ongelijkste middel genoemd? Kon zulk een middel niet slechts in buitengewone omstandigheden worden opgelegd? En waren daarnaast de voorgestelde afschaffingen van de accijnzen niet overdreven?³³ Zijn medeleden in de senaat echoden deze opvattingen over een inkomstenbelasting na.³⁴ Overigens greep Van der Heim tijdens de besprekingen meteen de kans aan om zijn eigen plannen van twintig jaar eerder in overeenstemming met zijn uitspraken over de voorstellen van Betz te brengen. Hij gaf toe dat ook hij in 1843 een inkomstenbelasting had willen invoeren, maar het dreigende staatsbankroet had hem daartoe gedwongen, en van een inkomstenbelasting was hij nooit een voorstander geweest.

De verdediging van de belastinghervormingsplannen door minister Betz was zwak. Hij stelde dat hij geen aanwijzingen had gevonden voor de anationale aard van een inkomstenbelasting en dat er nog altijd de wens voor accijnsafschaffingen leefde. Daarbij leek het hem beter om nu, in een normale en rustige toestand, de belastingprincipes te bediscuteren. Hij verzocht de kamerleden om tijdens de begrotingsbesprekingen de belastingvoorstellen niet te bespreken, maar de daadwerkelijke wetsvoorstellen af te wachten.³⁵ De kamerleden voldeden echter niet aan zijn wensen: zij wachtten de wetsvoorstellen af noch bediscussieerden de principes. Slechts de bekende argumenten tegen een belasting op het inkomen werden gebruikt: ontijdigheid, onbillijkheid, onzedelijkheid en niet passend bij de landsaard.

Opvallend was dat de minister in de Kamer weinig bijval kreeg, alleen oud-minister Van Bosse beaamde voorzichtig dat de patentbelasting zijns inziens ook een gedeeltelijke inkomstenbelasting was, omdat er de winsten en dus de inkomsten van de industrie mee werden getroffen. Verder wilde hij niet op de zaak ingaan, omdat er nog geen daadwerkelijke wetsvoorstellen op tafel lagen.³⁶ Ongetwijfeld waren er meer voorstanders in de Kamer te vinden, maar deze hielden vooralsnog hun commentaar voor zich. Maar buiten de Kamer had men ook wat te zeggen, en de meeste liberale kranten bezagen de plannen kritisch doch welwillend.³⁷

Meteen na de bekendmaking van de plannen van Betz verscheen een zeer positieve reactie in *De Economist*.³⁸ De anonieme auteur van het artikel

juichte het liberale karakter van de voorstellen toe en meende zelfs het begin van een nieuw tijdperk te zien. In een brochure kreeg de schrijver van het artikel bijval. De auteur van *Een woord over de plannen van den Minister van Financiën, met betrekking tot de herziening van het belastingstelsel* beaamde dat Nederland een beter belastingstelsel nodig had. Daar stemden velen mee in, maar die overeenstemming hield op bij de uitvoering, 'want de vaderlandsliefde staat bij velen achter de liefde voor de beurs'.³⁹ En hoewel het hem onmogelijk leek een stelsel te vinden dat slechts billijk en rechtvaardig werkte, moest elke kans worden aangegrepen. Toch werd in deze brochure kritiek geleverd op een belasting op de inkomsten, die inquisitoriaal zou worden. De schrijver zag liever dat er een ingrijpende belasting op de vereringen werd ingesteld.

Met deze meningen in zijn achterhoofd moest de minister aan het werk en bleken de plannen ingewikkelder dan gedacht. Een jaar later moest Betz, bij de aanbidding van de begroting voor 1864, meedelen dat hij de voorstellen zou splitsen. De afschaffing van de accijns op de brandstoffen zou daarbij voorrang krijgen, tezamen met een verhoging van de accijns op het gedistilleerd. Over de hervorming van de patentbelasting sprak hij vooralsnog niet meer, wellicht geschrokken door de kritiek op dit voorstel, hoewel ook dit zwijgen hem weer werd verweten. De minister schatte blijkbaar in dat een stapsgewijze aanpak meer resultaat zou opleveren, en dat een meerderheid voor een grondige, principiële verandering in het belastingstelsel niet te vinden was.

Het parlement nam het eerste voorstel aan en zo kwam er in 1863, na de aanzet van de afschaffing van de brandstoffenaccijns voor de nijverheid in 1857, een einde aan de accijns op de brandstoffen voor de bevolking. Tegelijkertijd werd de heffing op het gedistilleerd verhoogd. Ook de suikeraccijns werd in 1865 fors verhoogd. De komende jaren zouden de accijnzen op wijn, bier en gedistilleerd en die op suiker voor flinke stijgingen in de accijnsopbrengsten zorgen. Brachten zij in 1850 tezamen nog maar 11 procent van de totale belastingopbrengst van de rijksoverheid op, in 1860 was het tot 14 procent gestegen, en in 1870 zelfs tot 28 procent. Daarentegen daalden de opbrengsten van de overige accijnzen navenant: van 27 procent in 1850, naar 18 procent in 1860 en naar 13 procent in 1870.⁴⁰ Samengeteld bleven de opbrengsten van alle accijnzen zodoende tussen de 32 procent en 41 procent uitmaken van de totale belastingopbrengsten van het rijk, maar verschoof het accent duidelijk naar heffingen die minder op de eerste levensbehoeften drukten. De verzoekschriften die de kamerleden en de regering ontvingen, lieten deze verschuiving ook zien. In vergelijking met de jaren vijftig werd in

de jaren zestig veel minder geageerd tegen de accijnzen. En wanneer het wel gebeurde, was het vooral tegen de verhogingen op het gedistilleerd samen met klachten over de gemeentelijke financiële nood.

Minister Betz moest zich intussen over de hervorming van de grondbelasting en de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten buigen. Met zijn plannen voor de verhoging en gelijkmaking van de grondbelasting lokte hij flinke kritiek uit, vooral van de Limburgse kamerleden. Voor de provincie Limburg golden namelijk veel minder zware regels en was de heffing op grond lager dan elders. Nu stelde het wetsontwerp dat Betz in 1862 had ingediend voor om het Limburgse voordeel trapsgewijs te laten verminderen en de tarieven van grondbelasting gelijk te laten komen met die van andere provincies. De Limburgers wilden zich het bestaande voordeel echter niet zomaar laten ontglippen en deden er alles aan om de minister op andere gedachten te brengen. Een jaar later was het voorstel nog niet behandeld en Betz rekte dat, met het oog op de verkiezingen in de zomer van 1864, nog wat langer.

Ondertussen werden wel de voorstellen van de minister voor de hervorming van de personele belasting en een nieuwe gemeentewet behandeld. Deze zou de financiële steun van het rijk aan de gemeenten opnieuw regelen. Het bleek echter bijzonder moeilijk om daar een voor beide partijen bevredigend evenwicht in te vinden. Uiteindelijk kwam het tot een voorstel waar de Kamers zich in konden vinden. Het behelsde de afschaffing van alle gemeentelijke accijnzen en de toekenning van het grootste deel van de personele belasting aan de gemeenten waar die werd opgebracht. Gemeenten mochten eigen directe belastingen als hoofdelijke omslagen uitbreiden. Daarnaast mochten ze kleine indirecte heffingen instellen. Vooralsnog leek deze nieuwe gemeentewet, in werking vanaf 1865, naar tevredenheid geregeld.

Minister Betz had hiermee ontegenzeggelijk een overwinning geboekt. Lang kon hij er echter niet van genieten, want er kwam een onverkwikkelijke zaak rondom de verkiezingen en de herziening van de grondbelasting aan het licht. In de zomer van 1864 vonden verkiezingen plaats, die in Limburg voor een groot deel draaiden rond het liggende wetsvoorstel voor een verhoging van de grondbelasting aldaar. Er werden leuzen als 'weg met het ontwerp, weg met de minister van Financiën' gehoord, maar opvallend genoeg wonnen de liberalen de verkiezingen wel.⁴¹ Maar meteen na de uitslag werden brieven bekendgemaakt die minister Betz danig compromitteerden. Er werd geschreven, dat hij aan de Limburgse kamerleden en de burgemeester van Maastricht de belofte had gedaan de verhoging

van de grondbelasting in te trekken, wanneer zij zich zouden inspannen voor een liberale verkiezingszege. De insinuaties waren door het kamerlid J.H.L. Haffmans bekendgemaakt, wat hem de levenslange woede van Thorbecke zou opleveren, die telkens wanneer Haffmans in de Kamer het woord voerde de zaal uitliep.⁴² De verontwaardiging van Thorbecke was terecht. Toen de brieven openbaar werden gemaakt, bleek dat Betz weliswaar de besluitvorming over de grondbelasting had vertraagd om zo de verkiezingen te beïnvloeden, maar geen duidelijke beloftes voor afstel had gedaan. In werkelijkheid waren zijn woorden geweest:

Ook de grondbelasting laat ik rusten [...] Aan de Directeur der belastingen laat ik schrijven om vooral met de meest mogelijke gematigdheid te werk te gaan en de kleine overtredingen door de vingers te zien. [...] Die overdreven ijver der ambtenaren heeft mij al menig verdrietig oogenblik gekost. [...] Men zal in Limburg zien dat de Minister van Financiën het zoo kwaad nog niet meent en dat zij door de nieuwe regeling der belastingen, oneindig meer bevoordeeld worden, dan zij ooit nadeel hadden kunnen lijden door de grondbelasting en de bieren.⁴³

Het was zeker een serieuze poging de Limburgse kiezers te beïnvloeden, maar de aantijgingen over onderhandse beloften waren niet geheel terecht. Toch bleek de laster zoveel invloed te hebben dat Betz in november 1865 aftrad. Ook de naam van Thorbecke kwam in een kwade reuk te staan, want hij zou soortgelijke brieven aan Limburgse politieke vrienden hebben gestuurd. Het liberale kamerlid Van Eck herinnerde zich over de 'brievenkwestie': 'Dit is het eenige geval naar mijn weten waarin Thorbecke niet zuiver gehandeld heeft. Hij moge in verschillende opzichten vreemd zijn geweest, maar ik heb hem altoos als eerlijken man gekend.'⁴⁴ Aan de naam van Betz zou het Limburgse schandaal blijven kleven. Wel kon hij volgens zijn vriend Van Hoëvell in de eerdere resultaten van zijn ministerschap troost vinden:

Betz vond in zijn geweten, in 't bewustzijn van zijn plicht te hebben gedaan, in de voldoening van de hervorming te hebben tot stand gebracht die hij zich had voorgenomen, vertroosting te over, bij den laster, die zijn oprechte, ronde, brave inborst in verdenking trachtte te brengen. [...] Den dag van zijn aftreden keerde hij terug naar 't stille studeervertrek.⁴⁵

Daar zou Betz zich drie jaar lang over Indische vraagstukken buigen tot hij in mei 1868 tijdens een wandeling, na de uitroep 'Wat een prachtige avond! Wat heerlijke lucht!' plotseling dood ter aarde stortte.⁴⁶

Uiteindelijk behandelde de Kamer onder het bewind van de tijdelijke minister van Financiën N. Olivier, de minister van Justitie, het wetsvoorstel voor de herziening van de grondbelasting. Onder meer Van Bosse, nog steeds kamerlid, had hier sterk op aangedrongen, hoewel de minister ad interim er weinig voor voelde een wetsontwerp dat niet het zijne was te verdedigen. Olivier, die slechts drie maanden het departement van Financien zou beheren, stemde toch in en een meerderheid van de kamerleden besloot hierop dat er eindelijk een einde gemaakt moest worden aan de bevoorrechtiging van de Limburgse grondeigenaars. In december 1865 kwam de wet tot stand.

Ondertussen ontstonden er steeds meer scheuren in de groepen die voor eerst het kabinet steunden. Ook waren strubbelingen op het departement van Koloniën ontstaan. Er bestonden grote verschillen tussen conservatieven en liberalen over de daar te volgen koers. Ook de liberalen waren het onderling niet eens. Een aantal kamerleden, vooral conservatieven, wilde aan het bestaande stelsel van verplichte cultures, waarbij de baten in Nederland terechtkwamen, weinig veranderen. De meest vooruitstrevende groep liberalen was juist voorstander van de vrije toegang voor Europeanen in Indië en van de afschaffing van de verplichte verbouw van cultuurproducten. De mening van de rest van de kamerleden was een combinatie van beide richtingen. Minister van Koloniën G.H. Uhlenbeck behoorde tot die laatste groep. Hij stelde een graduele hervorming in Indië voor, waardoor particulieren toestemming kregen cultuurondernemingen op te richten. Heftige tegenstand was zijn deel, van linker- en van rechterzijde. De conservatieven leek het waanzin de gulden stroom van baten (deels) te laten stoppen. Maar door de groeiende opvatting dat er 'iets' zou moeten veranderen aan de exploitatie van de Indische koloniën, zagen ze de bui al hangen en voorspelde een kamerlid reeds het einde van de batige saldi met de woorden: 'neemt er uw hoed voor af, mijne heren, gij zult ze niet weder zien!'⁴⁷

Toen de begroting voor Indië van de minister van Koloniën, waarin de voorzichtige hervormingen van het cultuurstelsel werden aangekondigd, in 1863 door de Eerste-Kamerleden werd afgestemd, trad de minister af. Een van de meest vooruitstrevende kamerleden was de Zeeuw Fransen van de Putte. Rijk geworden in een Indische suikeronderneming, was hij teruggekeerd naar Nederland om zich voortaan in de politiek met de koloniën bezig te houden. Als kamerlid protesteerde hij luidkeels tegen alle

conservatieve en gematigde geluiden omtrent de hervorming van de Cultuurwet. De keus voor de leiding van het departement van Koloniën viel nu op deze Isaac Dignus Fransen van de Putte. Hij was een vurig pleitbezorger van het particulier initiatief in Indië en fervent tegenstander van het cultuurstelsel, waarin hij de overheidsdwang met zijn willekeur verafschuwde. Voor de liberalen leek hij de juiste man op de juiste plaats, en zijn liefde voor de koloniën was alom bekend: 'Zijn hart lag in Indië; Nederlandsche zaken werden in den grond der zaak door hem beoordeeld naar haar vermoedelijke terugwerking op het departement van Koloniën.'⁴⁸

De maatregelen van de nieuwe minister van Koloniën waren talrijk. Fransen van de Putte beperkte de regeringsvoorschriften voor verplichte verbouw, diensten en lijfstraffen, en hij voerde door dat de Indische begroting voortaan bij wet zou worden geregeld, waardoor het in principe mogelijk zou zijn (een deel van) de Indische baten in Indië zelf te besteden. Maar voordat zijn nieuwe Cultuurwet, die het cultuurstelsel moest omvormen, in behandeling werd genomen, viel de liberale eenheid uiteen. Thorbecke en Van de Putte braken met elkaar na een meningsverschil over de behandeling van een nieuw Indisch wetboek van strafrecht. Thorbecke wilde dat per wet geregeld hebben, Van de Putte pleitte, om de zaken te bespoedigen, voor een regeling per Koninklijk Besluit, iets waar een meerderheid van het kabinet en Tweede Kamer achter stond. Het bleek de aanleiding voor een definitieve breuk tussen 'oud-liberalen' en 'jong-liberalen', tussen 'thorbeckianen' en 'puttianen'. Als gevolg van dit meningsverschil bood Thorbecke en na hem Olivier zijn ontslag aan en moest er een nieuw kabinet worden geconstrueerd.

Het feit dat de liberale leider uit zijn 'eigen' kabinet opstapte om een relatief klein verschil van mening, duidde op een dieperliggende kloof. Deze was langzamerhand steeds zichtbaarder geworden. Thorbecke werd steeds meer gezien als de representant van de oude garde van 1848. Onder de jongere liberalen heerste ontevredenheid over het ontbreken van een program tot verdere hervormingen. Zij vonden Thorbeckes ideeën en bedaarde pas hier debet aan, en hij en de zijnen werden 'ouderwets' en passé gedacht. De hervormingsdrang van Van de Putte sprak veel jonge liberalen aan en zij keerden zich, samen met Van de Putte, tegen de oude leider. De jonge garde stond een steviger optreden, met meer eenheid en daden voor ogen. Daar hoorde een regering bij die niet slechts voor de basis van de maatschappij en van een menswaardig leven zorgde, maar actief optrad om die doelen te bereiken.

Op het ontslag van Thorbecke en Olivier volgde in februari 1866 het einde van het tweede kabinet-Thorbecke. Daarbij werd duidelijk dat, ondanks de bereikte resultaten, de verschillen overheersten. Wel waren de gemeentelijke financiën door de nieuwe gemeentewet van 1865 hervormd en was de economische liberalisatie door de tariefwet van 1862 met de afschaffing van uitgaande rechten en de verlaging van invoerrechten doorgetrokken. Ook had men geen financiële zorgen gekend door de economische groei, stijgende opbrengsten van de middelen en – nog steeds – de weldadig stromende Indische baten. Toch leken de sceptische woorden van Vrolik waarbij hij het kabinet bij aantreden vergeleek met een ten tweede male geopende, teleurstellende fles wijn een rake voorspelling. In vergelijking met het eerste kabinet-Thorbecke was er weinig bereikt en viel het regeringsoptreden tegen. En een onderlinge kloof, die niet meer gedicht kon worden, was het lot dat de liberalen trof.

Ideeën voor sociale hervorming: de jonge Pierson en Van Houten

De grenzen tussen de oude en jonge liberalen waren zeker niet scherp; zij behoorden geenszins tot afgescheiden partijen met eenduidige denkbeelden. Toch waren er ruwweg twee groepen te onderscheiden. Het grootste verschil tussen die groepen was de rol die de overheid toebedacht kreeg in sociale en economische zaken in de maatschappij. De meeste oude liberalen waren voorstander van een beperkte rol, waarbij de overheid slechts ingreep in het wegwerken en voorkomen van belemmeringen in het economische verkeer en een gelijke uitgangspositie van de bevolking bevorderde. Zij baseerden zich veelal op de wetmatigheden zoals die door de econoom Smith waren omschreven en waarin de overheid principieel een kleine rol kreeg.

De groeiende groep jonge liberalen keerde zich echter tegen deze opvattingen, die in hun ogen 'dogmatisch' en te veel op de burgerij gericht waren. Deze stelde meer eisen aan de overheid. Naast de oude opvattingen wilde men dat de staat zich er actief voor inzette om het economisch leven te stimuleren, sociale uitwassen in de maatschappij te beperken en de zwakkeren te beschermen. De grond voor deze opvattingen kwam veelal uit economisch oogpunt voort, maar tevens uit sociale idealen.

Binnen de groepen groeide de overeenstemming. De mannen die zich schaarden achter hervorming van het belastingstelsel, spraken zich veelal ook uit voor ingrijpende overheidsmaatregelen. Tevens streefden ze naar oplossingen voor zaken als de hervorming van het belastingstelsel, de re-

geling van de (afkoopbare) dienstplicht en een betere organisatie van de strijdmacht, het kiesrecht en het onderwijs. Daarnaast hadden enkele specifieke zaken, zoals de beperking van kinderarbeid, de aandacht van de hervormingsgezinden.

Juist in de jaren zestig bestond er veel aandacht voor kinderarbeid, ook van de kant van de regering. In 1861 liet zij een enquête uitvoeren om gegevens te verzamelen over arbeid door kinderen, daar men dacht dat het werk de kinderen van het onderwijs afhield en zij daardoor fysiek en moreel te gronde zouden gaan.⁴⁹ Deze inventarisatie van feiten resulteerde niet onmiddellijk in een ander regeringsbeleid. Het uitblijven van beleid zou echter wel de discussie omtrent kinderarbeid aanzwengelen, onder meer door de bekende aanklacht uit 1863 *Fabriekskinderen. Een bede, doch niet om geld* van de schrijver J.J. Cremer. Uiteindelijk leidde de enquête in 1867 tot de instelling van een staatscommissie. Het advies van die commissie toonde de afkeer van staatsoptreden duidelijk aan. Ondanks het rapport, waarin voorbeelden van de soms vreselijke kinderarbeid werden vermeld, bleven maatregelen uit, want men kon het niet eens worden.

Door het gebrek aan overeenstemming was geen actief overheidsoptreden te verwachten. In de maatschappij klonken echter andere geluiden. Vele verenigingen werden of waren reeds gevormd. Zo deed het kamerlid Zylker in 1866 in de Kamer kond van de oprichting van een vereniging van 'enige wakkere burgers' te Sneek, mannen van verschillende politieke kleur, die de algemene materiële welvaart wilden bevorderen. Zylker legde uit:

Men stelt zich aansluiting en uitbreiding voor, zoo mogelijk door het geheele land, om dan, als destijds ook in Engeland met de anti-graanwetvereniging is geschied, met vereenigde krachten tegen ons nog altijd eenzijdig belastingstelsel en tot bevordering van een meer gelijkmatig op de inkomsten drukkend stelsel mede te werken.⁵⁰

Ook in bestaande organisaties verdiepte men zich in sociale en economische problemen. Zo stelden de leden van de Vereniging voor Statistiek in 1868 een commissie in om gegevens over de toestand van de arbeidersklasse te verzamelen en te ordenen. Van deze commissie was onder meer de econoom Nicolaas Gerard Pierson lid. Deze bezocht, samen met de sociaal bewogen arts S. Coronel, arbeiderswoningen en confereerde met de 'bazen' over arbeidsomstandigheden. Pierson berichtte zijn vriend, de liberale Groninger politicus Sam van Houten, daarover: 'Het is wel een werk van grooten omvang; maar het *moet* geschieden.'⁵¹

Duidelijk was dat de instelling van deze commissie een reactie was op het uitblijven van overheidsoptreden op het gebied van woon-, leef- en werkomstandigheden van arbeiders (en hun kinderen). Volgens de voorzitter van de Vereeniging, S. Vissering, was ook de zorg voor de bijbehorende statistiek een taak van de regering, want daar moest zij zich bij het ontwikkelen van beleid op baseren.⁵² Maar de regering stelde zich ook daarin nog jarenlang afzijdig op. Het gebruik door anderen van statistisch materiaal om beweringen of adviezen mee te onderbouwen groeide daarentegen gestaag, onder meer in *De Gids*.⁵³ Deze trend viel samen met een algemene verwetenschappelijking in de jaren zestig, ook in de staathuishoudkunde. Pierson en Van Houten waren daar duidelijke exponenten van in hun aanval op het economisch dogmatisme. In zijn *Gids*-artikel uit 1866 'De staathuishoudkunde als wetenschap en kunst' viel Van Houten de zogenaamde natuurwetten die in de staathuishoudkunde werden gebruikt, scherp aan.⁵⁴ Hij verdedigde dat slechts door kennis van alle vlakken van de maatschappij 'regelen van gedrag' konden worden omschreven, en niet door vage, kunstzinnige wetmatigheden. Daarbij stond Van Houten steeds, in navolging van de econoom J.S. Mill, de bevordering van het algemeen belang voor ogen, waardoor vanzelf het eigenbelang zou profiteren. De overheid zou 'per geval' moeten bepalen wat haar – al of niet actieve – opstelling moest zijn, maar altijd met de bevordering van het algemeen belang voor ogen.⁵⁵

Van Houten en zijn vriend Pierson vonden in deze jaren van zoeken naar een nieuwe (economische) moraal veel steun bij elkaar. In een brief aan Van Houten schreef Pierson:

Honderd maal wensch ik U bij mij, ginds in dien gezelligen hoek bij het knappend haardsteevuur, om eens recht veel, over alles met U te praten. [...] onze beginselen hebben een veel wijder strekking, dan door den kring van het economisch onderzoek wordt aangewezen.⁵⁶

De twee vrienden hadden elkaar waarschijnlijk ontmoet bij de in 1861 mede door Pierson opgerichte Staathuishoudkundige Vereeniging te Amsterdam, waar ook van gedachten werd gewisseld in een 'kring van economisch onderzoek'.⁵⁷ Pierson zocht als autodidact econoom veel contact met andere economisch geïnteresseerden. Niet alleen binnen deze vereniging, maar ook in de Vereeniging voor Statistiek en in de Vrijdagsche Vereeniging, een debatclub, waarin de leden kennis deelden en gediscussieerd werd. Pierson betuigde zich tevens politiek geïnteresseerd en werd in deze jaren lid

van de Amsterdamse kiesvereniging De Grondwet, een gematigd liberale club. Na de aftreding van Thorbecke zouden dit soort jong-liberalen de overmacht in het nieuwe kabinet krijgen.

Fransen van de Putte: Indië als splijtzwam

Nadat de ministers Thorbecke en Olivier, die respectievelijk de posten van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën bezetten en daarmee het hart van het kabinet uitmaakten, na de aanvaring met de jong-liberalen, in de persoon van de minister van Koloniën Fransen van de Putte, hun ontslag hadden ingediend, werd dezelfde Fransen van de Putte voor het blok gezet. Ondanks het feit dat hij steeds meer als de nieuwe liberale leider werd gezien, moest hij voor de benoeming van de open ministersposten terugvallen op de ervaren politicus Van Bosse. En deze weigerde zijn medewerking, mits hij zeggenschap in de formatie kreeg. Aldus geschiedde, en Van Bosse werd in februari 1866 voor de derde maal minister van Financiën, met naast hem op Justitie C.J. Pické en op Binnenlandse Zaken J.H. Geertsema.

Vóór deze benoeming zat Van Bosse in de Tweede Kamer en er had zelfs een internationale carrière geschemerd. De regering van Oostenrijk had hem gevraagd een advies uit te brengen over een oplossing voor de penibele toestand waarin de staatsfinanciën van dat land zich bevonden. Men vroeg hem zelfs minister van Financiën te worden. Van Bosse, voorzichtig als altijd, schreef wel het gevraagde rapport, maar schrok terug voor de verwachte tegenstand die hij als buitenlands minister zou krijgen.⁵⁸ En snel hierna kon hij weer in de vaderlandse regering plaatsnemen. Opvallend waren de reacties die dat teweegbracht. Oud-minister Van Hall sprak, vlak voor zijn dood, in een helder ogenblik zijn blijdschap uit over Van Bosses aantreden: zo was de portefeuille in goede handen.⁵⁹ Zijn ervaring en voorzichtige financiering pleitten echter ook tegen Van Bosse. Een anoniem auteur wijdde een hele brochure aan Van Bosse, daarmee reagerend op een kritisch artikel in de *Arnhemse Courant* over de minister. De uitspraken logen er niet om:

Dat hij een eerlijk boekhouder en rentmeester geweest is, en het staathuishoud-boekje altoos naauwkeurig nacijsferde, erkennen wij volkomen. Maar wanneer men een hervormer noodig heeft, kan men een administrateur niet gebruiken. [...] De heer van Bosse zoekt naar de goede wet, als de blinde man naar de regten weg, – al rondtastende. Van daar komt het, dat hij telkens het hoofd stoot, struikelt en valt.

[...] De liberale partij heeft nieuwe en versche krachten noodig, jonge strijders in plaats van invaliden, capaciteiten in één woord, doch geene versleten reputatiën gelijk de heer van Bosse er eene is.⁶⁰

Het was wellicht een geluk voor Van Bosse dat er weinig financiële zorgen bestonden – de begroting sloot nog steeds met een overschot – en dat er geen belastingvraagstukken op de agenda stonden. Het liberale kamerlid Zylker kon het evenwel niet laten om er toch bij de minister op aan te dringen om een wet te ontwerpen die de rente zou belasten. Volgens Zylker was dit 'het eenige middel om tot grondige hervorming en eene evenredige verdeeling der belastingen te komen'.⁶¹ Veel bijval kreeg hij echter niet, en zelfs verzoekschriften aangaande belastinghervormingen bleven nagenoeg uit. De afschaffing van vele accijnzen, een gevulde schatkist en een bedaarde minister hadden vooralsnog de belastingagenda schoongeveegd.

Maar de Indische koloniën speelden wel een rol in de discussies in en rond de Kamer. Niet alleen was Thorbecke reeds opgestapt naar aanleiding van de hervorming van het strafrecht aldaar, Franssen van de Putte moest een ware strijd met de Kamer leveren bij de verdediging van zijn ingediende Cultuurwet. In deze wet werd de weg vrijgemaakt voor particulieren om in Indië gebruik te mogen maken van gronden en arbeidskrachten. Zo zou Indië deels individueel bezit kunnen worden. Ook zou de wet Javanen de door hen verbouwde grond deels in bezit geven. In de Kamer bestond hier grote weerstand tegen, waarbij vooral het argument werd gebezigd dat men er in Indië weinig op vooruit zou gaan en de Indische rechtspraak in de knel zou komen. Opvallend genoeg nam Thorbecke de leiding in de oppositie, bijgevallen door een groep gematigde liberalen. Ook de gebruikelijke bondgenoten van de liberalen wanneer zij in de regering zaten, de katholieken, gingen niet mee met Van de Puttes voorstel. Hun was recentelijk door de paus verboden nog langer het liberalisme te steunen.⁶² Na een amendement, dat door een meerderheid van de Kamer gesteund werd, trok Van de Putte zijn Cultuurwet in en diende het kabinet, vier maanden na aantreden, zijn ontslag bij de koning in.

De nederlaag van Van de Putte was een klap in het gezicht van de vooruitstrevende liberalen. Van de Putte zelf weet de mislukking van zijn Cultuurwet aan zijn plaats buiten die gevestigde orde, als niet-rechtsgeleerde 'Indiëgast'.⁶³ Zijn verslag aan Pierson, die de nederlaag ook betreurde, getuigde van verslagenheid. Pierson deed op zijn beurt verslag aan zijn vriend Van Houten:

Hoe treurig zijn de zaken in den Haag geloopt. Ik sprak gisteren aldaar den voormaligen Minister van Koloniën, vdPutte, die mij alles in zijn kleuren en geuren vertelde. Hij is gedegouteerd over de ellendige knoeierijen, waarvan hij de dupe is geweest en verlangt niet weder Minister te worden, zoolang de Kamer niet een geheele hervorming heeft ondergaan.⁶⁴

Maar hoe moest die hervorming tot stand komen? Meegesleept door zijn teleurstelling én enthousiasme, zag Pierson een antwoord in kiesrechtuitbreiding en een andere politiek, met een nieuwe 'partij' van jong-liberalen. Hij verzuchtte tegenover Van Houten:

Doch hoe daartoe te komen zonder uitbreiding van het kiesrecht? Wij worden tegenwoordig door eene klasse geregeerd, waartoe juist niet de meest vooruitstrevende elementen onzer natie behooren. Mijns erachtens, behoort kieswethervorming het eerste artikel te zijn van elk liberaal programma. Zonder dat, kunnen wij geen stap verder komen. Het jonge Holland moest meer van zich doen hooren. Eene nieuwe partij moest het vormen, een partij van ware liberalen, die zich even sterk tegen het conservatisme als tegen het pseudo-liberalisme aankantte, dat tegenwoordig boven drijft.⁶⁵

Vooralsnog profileerden de 'ware liberalen' zich niet met de roep om kieswethervorming. Hun aandacht was vooral gericht op een verandering van het koloniale beleid, wat voor veel politiek rumoer had gezorgd en dat zou blijven doen.

Discussie over Indië

In de eerste helft van de jaren zestig hadden zich rond het vraagstuk van de exploitatie van de koloniën twee richtingen gevormd. Daarbij wilde de ene groep met de verplichte verbouw van cultures en afdracht van baten aan het 'moederland', zoals dat al jaren succesvol in praktijk was gebracht, verdergaan. De opbrengsten van de batige sloten aan Nederland konden of mochten volgens hen niet worden gemist. De bedragen die in de jaren zestig werden bijgeschreven, waren, net als het decennium ervoor, bijzonder ruim. Het jaar 1862 viel wat tegen met een afdracht van 'slechts' 20 miljoen gulden, maar dat werd snel goedge maakt. 1863 was namelijk een topjaar en kon het dubbele bedrag worden bijgeschreven: ruim 40 miljoen gulden. De

drie volgende jaren brachten telkens ruim 30 miljoen op, hoewel vanaf 1867 de opbrengsten flink daalden tot rond de 12 miljoen gulden.⁶⁶ Voor velen waren de bedragen uit Indië, die zonder slag of stoot op de rekening van Nederland konden worden bijgeschreven, genoeg reden om geen moment aan de noodzaak van het voortbestaan van het cultuurstelsel te twijfelen.

De andere groep bestond vooral uit 'jong-liberalen'; zij hadden de Indische splijtzwam binnen de liberale richting gebracht. Zij stelden veranderingen in het oude cultuurstelsel voor, die vooral vermindering van de overheidsbemoeienis behelsden, hoewel er ook andere eisen ten aanzien van de Indische bevolking en herziening van de financiële verhouding tussen Nederland en Indië werden gesteld. De plannen van de jong-liberalen, waarin individueel bezit, meer vrijhandel en rechtspraak en minder willekeur en machtsmisbruik in de koloniën werden bepleit, gaven blijk van een duidelijk liberale ideologie. Maar de financiële voordelen voor Nederland werden niet uit het oog verloren. Volgens de tegenstanders van het cultuurstelsel zou het echter beter en rechtvaardiger zijn wanneer ofwel particulieren toegang tot Indië kregen, die weer door hun belastingafdrachten en door de handelstoename de Nederlandse schatkist zouden vullen, ofwel een ander systeem van koloniale afdrachten zou worden ontworpen. Bij dit laatste werd dan gedacht aan een vast bedrag dat Indië aan Nederland af zou dragen, al of niet gekoppeld aan de toestand van de Nederlandse schatkist. Bij de bespreking in de Kamer van een dergelijke vaste bijdrage verbond Van Bosse deze aan de belastingen. Hij merkte fijntjes op dat een vaste regeling zou kunnen leiden tot verhoging van belastingen of de instelling van nieuwe heffingen. De stroom van kritiek die dat in de pers losmaakte, liet andermaal de grote afkeer tegenover belastingverhoging en -vernieuwing zien.⁶⁷

Deze hervormingsgezinde groep groeide in de jaren zestig gestaag. Van belang was het verschijnen van de roman *Max Havelaar* van Douwes Dekker in 1860; in datzelfde jaar was de Oost-Indische Club opgericht, waar koloniaal geïnteresseerden informeel kennis konden opdoen en konden debatteren over Indië. In 1866 schaarde deze club zich rond de hervormer met het Indische hart, Fransen van de Putte.⁶⁸ Er werd tegelijkertijd veel gepubliceerd over de koloniën, onder meer in *De Gids*. Daarin sprak men zich uit voor een heldere regeling van de financiële verhouding tussen Nederland en Indië, voor afschaffing van het cultuurstelsel en een ruimere bestuurlijke zelfstandigheid van de kolonie.⁶⁹

De jonge Pierson had een grote interesse in de koloniën. Toch vond hij de politieke strijd erover te ver gaan blijkens zijn verzuchting in een brief uit 1866 aan Fransen van de Putte: 'er is wat Spaansche vlieg noodig tegen

over die koloniale kwestie, die al te uitsluitend al onze politieke bewegingen beheerscht.⁷⁰ Toch zou hij zich intensief en publiekelijk aan de Indische zaak verplichten door in 1868 een zestal lezingen te houden, die druk bezocht en besproken werden. Hierin sprak de econoom zijn principiële afkeuring van het cultuurstelsel uit op grond van het gebrek aan concurrentie dat een monopoliestelsel met zich meebracht. Volgens hem mocht de staat niet tegelijk als producent en als koopman optreden, want daardoor werden de economische verhoudingen te ernstig verstoord. Slechts de financiële nood in Nederland in de jaren dertig en veertig had de invoering van het stelsel gerechtvaardigd, maar daar was nu geen sprake meer van. Daarom riep Pierson op tot de afschaffing van het stelsel, waardoor het Nederlandse particuliere initiatief zou opbloeien, waar de schatkist wel bij zou varen en wat beter zou werken voor de Javanen.⁷¹

De troonrede van 1867 benadrukte het belang van de koloniale discussie. Werd er dat jaar niets over de middelen of de staatsfinanciën gemeld, over de koloniën deelde de koning mee dat zijn eerste zorg de krachtige bevordering van het staatsbelang in Indië zelf zou zijn, met rust en tevredenheid onder de bevolking. Want de vele uiteenlopende eisen en meningen hadden hun invloed op de gang van zaken in Indië. Ook zou de koning meewerken met de ontwikkeling van de landbouw en de nijverheid door particulieren aldaar.⁷²

Duidelijk was dat de hervormingen rondom Indië op gang waren gekomen. In de jaren zestig werd een aantal cultuurproducten afgeschaft, waardoor uiteindelijk slechts de verplichte verbouw van suiker en koffie overbleef. In 1870 zou ook de suiker sterk verminderen, wat de baten dramatisch deed verminderen, en werd de weg voor particulieren om woeste gronden te kopen en te exploiteren opengesteld. Tevens plaatste men vraagtekens bij de Nederlandse expansie binnen de Indische archipel.⁷³ Vooralsnog vloog men elkaar over deze onderwerpen danig in de haren. Tekenend voor de geringe mate van overeenstemming was de afkeer die de schrijver Douwes Dekker van de politicus Fransen van de Putte had, terwijl beide zozeer met de Indische zaak begaan waren.⁷⁴ Enkele Indië-denkers vonden wel overeenstemming in de overtuiging dat er hervormd moest worden, maar de groepen bleven gefragmenteerd. Vanaf 1860 kwam de kwestie of Indië zelf van het beleid moest kunnen profiteren regelmatig ter sprake. Maar eerst moest de angst dat Nederland niet zonder koloniale baten zou kunnen overleven weggenomen worden.

Het kabinet-Van Zuylen-Heemskerk: een democratische crisis

1 juni 1866 bracht, met het aftreden van het kabinet-Fransen van de Putte, een conservatief gezelschap aan de macht. De conservatieven hadden zich na hun suprematie in de jaren vijftig gedeeltelijk vernieuwd en hadden een nieuwe leider gekregen in de persoon van J. Heemskerk Azn., de man die zich in 1860 nog 'niet geheel gaar' had gevoeld voor een ministerspost onder Van Hall.⁷⁵ Voor zijn generatie conservatieven gold dat zij de grondwet van 1848 weliswaar geheel accepteerden, maar de liberale economische beginselen wilden afzwakken. Daarnaast waren velen van hen afkerig van de katholieke deelname aan het landsbestuur en keerde men zich tevens af van de protestantse orthodoxen, die een klein, maar overtuigd deel van de Kamer uitmaakten. Zo stonden de conservatieven tussen alle richtingen in en hielden afwisselend naar elk daarvan over, afhankelijk van de politieke onderwerpen die speelden en de verwachte medestand.

Onder de hervormingsgezinde liberalen heerste teleurstelling over het mislukken van het kabinet-Fransen van de Putte. Pierson sprak in een brief aan de econoom Vissering onomwonden zijn ongeduld uit, bijkans wanhopend vanwege het verwachte uitblijven van vernieuwingen:

Onze 2^e Kamer representeert niet, m.i. de beste elementen in ons volk; het representeert niet mij en de velen die eenstemmig met mij denken. Wij willen geen kruideniers financiën à la van Bosse, geen eeuwig durend uitstel van de regeling van Hooger Onderwijs, geen Wetboek van Koophandel dat verouderd is, geen Schoolwet, waarin met woorden gespeeld wordt, geen Kieswet, die de bourgeoisie oppermachtig maakt, geen Code Penal, waarin staking van arbeid strafbaar is. Wij zijn nu eenmaal jong en ons geduld is niet bijster groot. [...] Wat een ontboezeming zult gij uitroepen. Maar waarlijk ik kook tegenwoordig. Het publiek belang is nu eenmaal het hoofdbelang; en het publiek belang wordt verwaarloosd op een treurige manier.⁷⁶

Ondanks het ongeduld van Pierson en de zijnen besloot koning Willem III tot een ministerie dat geen 'partijministerie' was. Zijn keus viel op J.P.J.A. van Zuylen van Nijeveld, die bekendstond als anti-revolutionair, maar al gauw zijn principes liet varen, en op de conservatief P. Mijer, die geacht werd het vraagstuk rond de koloniën op te lossen.⁷⁷ Heemskerk bestierde het departement van Binnenlandse Zaken, en voor Financiën kwam men uit bij Rutger Jan Schimmelpenninck. Deze man was de kleinzoon van de bekende

gelijknamige raadpensionaris. Hij stond in hoge gunst bij koning Willem III. Wellicht verklaarde dat zijn benoeming, want van enig verstand van financiële zaken was niets bekend.⁷⁸ De kenschets van een Britse diplomaat over deze minister was kort en krachtig: 'Grandson of the Pensionary. Ambitious, aristocratic. Rich by marriage.'⁷⁹

In de troonrede van 1866 kon de koning melden:

De toestand van 's Rijks geldmiddelen laat toe, zonder buitengewone maatregelen noch vermeerdering van lasten, in alle eischen der dienst te voorzien, de uitgaven voor onze weerbaarheid benodigd te bestrijden en met den aanleg der Staatsspoorwegen geregeld voort te gaan.⁸⁰

De verhoogde weerbaarheid werd nodig gedacht nu het in Pruisen giste. Deze buitenlandse spanningen brachten ook in het kabinet spanningen teweeg, daar de Pruisische expansie gevolgen kon hebben voor de positie van de provincie Limburg, die bij de Duitse Bond was aangesloten.

Maar ondanks deze gunstige stand van de schatkist had de minister van Financiën bij zijn aantreden voornamelijk kritiek op zijn voorgangers; schilderde de financiële situatie zwart af en keerde zich daarom tegen elke vroeger voorgestelde hervorming. Zo wees hij het voorstel van oud-minister Betz af, die de patentwet wilde uitbreiden tot een inkomstenbelasting. Dit plan was weliswaar niet meer in behandeling, maar er werd wel aan gerefereerd bij de besprekingen van de begroting voor 1867. Kamerlid F.W.C. Blom drong er bij de minister op aan niet te lang te wachten en iets te doen aan de patentwet, 'eene onzer allerslechtste wetten'.⁸¹ Daarop hield het kamerlid S.W.H.A. van Beyma thoe Kingma een vlammend pleidooi voor de instelling van een inkomstenbelasting:

Hoezeer ik eene groote oppositie verwacht, wil ik toch aandringen op eene belasting, gegrond op de beginselen der Grondwet, op billijkheid en regtvaardigheid, eene belasting die tot waarheid maakt, dat in het stuk van belasting geen privilege kan bestaan; eene belasting die niet hoofdzakelijk handel en nijverheid drukt, maar in het algemeen alle rentheffers van roerende kapitalen. Ik geloof dat wanneer men eene wet maakt die wel eene income-tax is genoemd, men voldoet aan hetgeen sedert 1848 steeds de bedoeling is geweest, dat die de hoofdbelasting zou zijn, waarop de overige belastingen zouden steunen.⁸²

Het kamerlid G.M. van der Linden koppelde de wens van Van Beyma thoe Kingma aan de benodigde hogere uitgaven voor het departement van Oorlog. Hij beredeneerde dat ieder die nu aandrang op een verhoging van de uitgaven voor de verdediging onmogelijk zou kunnen aarzelen zijn stem aan een belasting te geven die deze uitgaven zou betalen.⁸³ De plotselinge aandacht van de liberale oppositie voor een inkomstenbelasting was opvallend. In de oppositie gezeten leek zij een veel groter voorstander van belastinghervormingen dan in de regering.

De conservatieven deden een poging deze roep om een inkomstenbelasting in een kwaad daglicht te stellen. W. Wintgens, een vriend van Schimmelpenninck, smaalde dat eindelijk duidelijk werd welke principes de liberalen aanhingen: een rijksinkomstenbelasting en de afschaffing van de batige saldi. Men wist waar de oppositie stond, nu zij zich niet meer kon verschuilen achter een persoon die slechts verkondigde dat men op zijn daden moest wachten, zonder zijn principes kenbaar te maken.⁸⁴ Voor iedereen was duidelijk dat Wintgens hiermee Thorbecke bedoelde, die dit bij het aantreden van zijn eerste kabinet had gezegd.

Ook de minister van Financiën antwoordde verwonderd op de eisen van de oppositie. Wist zij niet dat de meeste mensen binnen en buiten de Kamer tegen een inkomstenbelasting waren? Zeker nu men zo getergd werd door gemeentelijke uitbreiding van personele belasting en plaatselijke hoofdelijke omslagen. Om zijn argumenten te benadrukken, verwees de minister naar de adressen en verzoekschriften aan de Tweede Kamer. De klachten over de patentwet waren na het voorstel van minister Betz voor een inkomstenbelasting plotseling sterk verminderd, terwijl ze nu weer binnendruppelden. Dat betekende volgens Schimmelpenninck dat er wel gegronde klachten tegen het patent bestonden, maar een inkomstenbelasting werd nog erger gedacht. Daarbij zou hij heus wel de patentwet willen hervormen, maar daar was gewoonweg geen financiële ruimte voor.⁸⁵

De rest van het parlementaire jaar kwamen er geen belastinghervormingen meer ter sprake. Maar bij de begrotingsbesprekingen een jaar later, in 1867, berichtte de commissie die de begrotingsvoorstellen had bekeken positief over de Britse *income-tax*. Dit was tegen het zere been van Schimmelpenninck, die verontwaardigd verkondigde dat die mening over de *income-tax* door de Britten zelf bij lange na niet gedeeld werd. En voor Nederland achtte hij de belasting niet geschikt en zelfs 'geheel misplaatst'.⁸⁶

De bezorgde, negatieve houding van de minister ten opzichte van de staatsfinanciën werd hem geenszins in dank afgenomen. In de finan-

ciële wereld werd zelfs gezegd dat zijn houding ertoe had geleid dat de beurskoersen gedaald waren:

De beurs wellicht de meest onpartijdige beoordelaar van het finanti-eel beleid van den vorigen minister, [Schimmelpenninck] als zijnde vreemd aan politieke hartstogten, of althans zich weinig bekreu-nende over de politieke kleur van een minister, scheen nimmer groot vertrouwen in diens financiële capaciteiten gehad te hebben. Zijne donkere schildering bij zijn optreden drukte den koers der nationale fondsen, en bij het uitblijven van maatregelen om in dien toestand verandering te brengen, welke die minister in de eerste plaats had behooren te beraamen, was eene prijsverbetering dagelijks minder te verwachten.⁸⁷

Andere criticasters dachten dat de minister met zijn sombere opmerkingen vooral op politiek gewin uit was:

De Minister had dus beter gedaan de zaken wat naauwkeuriger te on-derzoeken; ongetwijfeld waren zijne mededeelingen dan achterwege gebleven. Thans loopt hij gevaar, dat hem het verwijt worde gedaan, alsof hij door die donkere voorstellingen een blaam heeft willen wer-pen op een vorig gouvernement, ten einde daardoor agitatie op te wekken bij de stembus.⁸⁸

En oud-minister Betz stelde kortweg dat minister Schimmelpenninck bij zijn aantreden ten onrechte de alarmklok had geluid. Zijn kritiek op voor-gaande bewindslieden kon de minister volgens Betz beter voor zichzelf bewaren, vanwege zijn lijdelijke opstelling en omdat 'onze geldmidde-len door dezen Minister met eene onvergeeflijke loszinnigheid worden bestuurd'.⁸⁹ In de praktijk was Schimmelpennincks beleid vooral op po-litiek overleven gericht, zonder eigen initiatieven tot financiële hervor-ming.

Tijdens de debatten over de begrotingen en een *income-tax* speelden de koloniën een belangrijke rol. Minister van Koloniën Mijer had tenslotte van de koning de opdracht gekregen om het koloniale beleid dusdanig te hervormen dat de verdeeldheid over het Indië-beleid verdween en de Nederlandse schatkist niet vergeten zou worden. Tot een doorwrocht beleid kwam de minister echter niet, want vóór de behandeling van zijn eerste begroting was hij reeds afgetreden en benoemd tot gouverneur-generaal.

De verontwaardiging over deze eigenhandige benoeming was groot en het leek in het licht van de gevoeligheid die rondom het koloniale beleid bestond niet erg handig. Ondanks het feit dat de gemoederen hoog opliepen, bleef de koning achter zijn ministers staan en ontbond de Tweede Kamer. Hierop werden verkiezingen uitgeschreven, waarbij het er hard aan toe ging.

Oud-minister Van Bosse was opnieuw kandidaat gesteld voor de Tweede Kamer. Fransen van de Putte stelde Pierson voor 'in plaats van Rochussen die ook op is b.v.b. van Bosse [te] nemen. Het is noodig dat wij een financier weer in de Kamer krijgen.'⁹⁰ Ondanks Piersons bedenkingen over de 'kruideniersmentaliteit' van Van Bosse stemde hij wel in met Van de Puttes voorstel.⁹¹ Van Bosse moest het in de verkiezingsstrijd danig ontgelden. Over zijn kandidaatstelling werd geschreven:

Deze schipbreukeling, die onder allerlei vlaggen meegevaren heeft en telkens op eene klip stootte, wordt nu weder door de liberalen opgevischt, afgedroogd en als eene specialiteit (in het schipbreuk lijden?) aan de medelijdende kiezers aanbevolen, die hem in de Kamer onder dak moeten helpen.⁹²

Desondanks werd hij herkozen. En terwijl de ministers en de koning zich bij de verkiezingen bijzonder hadden ingespannen voor een conservatieve overwinning, waarbij vooral de positie van de Kroon en constitutie een rol speelde en de liberalen werden voorgesteld als tegenstanders van het koningshuis, versterkte de verkiezingsuitslag de positie van de conservatieven slechts in geringe mate.⁹³

Een deel van de confessionelen wenste een hervorming van de onderwijswet, waarin de plaats van bijzondere scholen zou verbeteren. Daar de conservatieven afhankelijk waren van de steun van de katholieken, deden zij beloften over een nieuwe onderwijswet, die zij niet konden nakomen. Daarnaast kreeg minister van Buitenlandse Zaken Van Zuylen problemen door de Pruisische expansie. Zijn begroting werd tweemaal afgekeurd, ten teken dat de Kamer het niet eens was met zijn optreden in de onderhandelingen met Pruisen over de positie van Luxemburg en de provincie Limburg. Door de kritiek op de 'Luxemburgse kwestie' ontbond de koning voor een tweede maal de Kamer. De verkiezingen veranderden opnieuw niet veel aan de verdeling in de Kamer, waarop de regering door wenste te gaan. Een motie van kamerlid P. Blussé van Oud-Alblas, waarin de kamerontbinding werd afgekeurd, werd echter door het parlement aangenomen en men keurde

nogmaals de begroting van de minister van Buitenlandse Zaken af. De oppositie bleek te sterk en het ministerie-Van Zuylen van Nyevelt-Heemskerk koos eieren voor zijn geld en trad in juni 1868 af.

Uiteindelijk versterkten deze capriolen van de Kroon slechts de positie van het parlement. De pogingen van de regering en de koning hun macht te vergroten door tweemaal de Kamer te ontbinden maakten dat het politiek zwaartepunt van Kroon naar parlement was verschoven. Daarbij prefereerden sommige ministers het om een wetsontwerp door de Kamer te behandelen, in plaats van het door de koning per besluit te laten goedkeuren, wegens het somtijds onvoorspelbare gedrag van Willem III. Het resultaat was dat de politiek democratischer zou functioneren. Aan het eind van de jaren zestig begonnen kiezers, gezien de nieuwe verhoudingen, zich vaker te organiseren. Bijvoorbeeld in Amsterdam, waar in 1866 naast de bestaande vereniging De Grondwet de kiesvereniging Burgerplicht werd opgericht. Dit werd respectievelijk één en twee jaar later in Hoorn en Rotterdam onder dezelfde naam gevolgd.⁹⁴ Ook elders in het land organiseerden kiezers zich meer, waarbij een opsomming van de uitgangspunten steeds meer deel ging uitmaken van de vereniging. Daarbij sprak men zich meer en meer uit voor uitbreiding van het kiesrecht, overigens wel met behoud van de belasting-census. In het volgende decennium werd die wens actueler. Een ander punt waarover men zich binnen en buiten de kiesverenigingen beklaagde, waren de gemeentelijke lasten.

De gevolgen van de gemeentewet van 1865

Minister Betz had in juli 1865, tijdens het tweede kabinet-Thorbecke, met redelijk gemak de nieuwe gemeentewet ingevoerd. In de jaren ervoor waren geleidelijk de meeste gemeentelijke accijnzen en opcenten verlaagd en afgeschaft. De financiële situatie werd daardoor vaak nijpend en veel gemeenten moesten overgaan tot de instelling van eigen directe belastingen en leningen. Talloze noodkreten hadden de regering bereikt en in 1865 was een regeling van kracht geworden die aan de financiële zorgen het hoofd moest bieden. De gemeentewet van 1865 dicteerde dat alle gemeentelijke accijnzen afgeschaft moesten worden en dat de gemeenten ter compensatie vier vijfde deel van de opbrengst van de personele rijksbelasting terugkregen. Daarnaast schreef de regering, net als bij de gemeentewet van 1851, heffingen in een bepaalde volgorde voor: opcenten op de grondbelasting, opcenten op de personele belasting, hoofdelijke omslagen en verder diverse heffingen als hondenbelasting en belasting op de vermakelijkheden.⁹⁵

De bedoeling van de wet was naast de leniging van de financiële nood, de bevordering van de handel en de nijverheid, die minder belast werden door de afschaffing van de in- en uitvoerrechten en de accijnzen. Deze liberalisatie van het economische verkeer was een verlate doorvoering van de grondwet van 1848, waarin reeds was voorgeschreven dat obstructies voor de vrije doorvoer ook op gemeentelijk niveau moesten worden opgelost. Naast deze vergroting van de handelsvrijheid zorgden de accijnsafschaffingen voor verlaging van de kosten voor het levensonderhoud voor de armere inwoners van de gemeenten. De rijkere waren echter door de uitbreiding van directe belastingen veelal minder gelukkig.

Veel gemeenten gingen ertoe over zogenaamde hoofdelijke omslagen in te stellen, waarbij een bepaalde belastingvrije voet werd aangehouden. Ook de opcenten op de personele rijksbelasting kwamen voor rekening van de midden- en hoogste klassen. Dit lokte het commentaar van een anoniem auteur uit, die in *De Economist* van 1866 waarschuwde dat slechts diegenen die 'met redelijkheid' een hoofdelijke omslag konden opbrengen ermee belast moesten worden.⁹⁶ Maar niet voor alle gemeenten was het noodzaak tot deze impopulaire maatregelen over te gaan. Want de gemeentewet had voorgeschreven dat het vier vijfde deel wat een gemeente van de rijksperonele belasting kreeg, aan die gemeente werd uitbetaald waar het vandaan kwam. Zo kregen rijke gemeenten, waar de personele heffing veel meer opbracht, een grotere som terug dan armere. Die minder draagkrachtige gemeenten waren dan veelal genoodzaakt over te gaan op hogere directe heffingen, wat de verschillen groter maakte. Het kon leiden tot een plaatselijke belastingvlucht van welgestelde burgers. Zo zouden enkele voorname Friese families uit hun provincie vertrokken zijn vanwege de hoge plaatselijke directe belastingen, die weer nodig waren voor het onderwijs en de armenzorg.⁹⁷ Zij verhuisden naar Den Haag, waar de directe heffingen door de hoge concentratie rijke inwoners en bijbehorende hoge personele opbrengsten minder hoog waren.

De verschuiving van indirecte belastingen naar directe, ook op het gemeentelijke niveau, bracht de armere gemeenten uiteindelijk verder van huis. Een aantal van hen vroeg dan ook, net als na het verbod op het heffen van opcenten op de gemaalaccijnzen in 1851, een tijdelijke ontheffing van het accijnsverbod, die meestal werd toegestaan. In welke mate een aantal gemeenten nu in grotere nood kwam dan voorheen was moeilijk te doorgronden. In de rapporten van de commissaris van de koning van Noord-Holland klonken gemengde berichten. Werd er over het jaar 1867 gerapporteerd dat de gemeentewet van 1865 voor de meeste gemeenten

gunstig werkte daar deze ze meer armslag gaf, een jaar later luidde het dat de meeste gemeenten met een tekort sloten, wat voorheen nooit was gebeurd.⁹⁸

Desondanks ontvingen de gemeenten in totaal meer geld. Waren hun gezamenlijke inkomsten in 1865 nog 31,3 miljoen gulden, in 1870 waren ze gestegen tot 36,9 miljoen.⁹⁹ Toch kon deze stijging betekenen, dankzij de uitbreiding van gemeentelijke taken, dat het gemeentebudget nog te krap was. Men probeerde de plaatselijke industrie te bevorderen, en daarvoor moesten bijvoorbeeld terreinen worden ontgonnen of voorzieningen aangelegd. Tevens stegen de kosten voor personeel en faciliteiten door de uitbouw van publieke zaken, net als die voor de gemeentelijke onderwijstaak. Een anoniem criticus berichtte in het *Tijdschrift voor Staathuishoudkunde en Statistiek* over de neerwaartse spiraal waarin gemeenten door al die accijnsafschaffingen terecht dreigden te komen. De brave huisvaders konden door de heffingen hun 'fixum' bereiken en moesten dan de tering naar de nering zetten. Dit gold ook voor de potter en de rijke rentenier, die besparingen moesten doorvoeren en daarmee de arbeidende klasse troffen.¹⁰⁰

De gemeentewet van 1865 versterkte nogmaals de denkbeelden van de voorgaande wet, de gemeentewet van 1851. Ook nu weer probeerde een liberale regering de voornaamste touwtjes in handen van het rijk te krijgen. Het rijk bepaalde de regels waarbinnen de gemeenten het spel mochten spelen. Maar de uitbreiding van de gemeentelijke taken nam toe en de bijbehorende financiën groeiden snel, en dat botste met de centralisatiegedachte. Toch waren juist die taken – publieke werken, onderwijs en infrastructuur – een bindende factor, want door de directe doorsluiting van rijksbelastingen naar gemeenten groeide de (financiële) verwevenheid van rijk en gemeenten.¹⁰¹

Al snel zou blijken dat ook de gevolgen van deze gemeentewet van 1865 niet onverdeeld positief waren en vroeg men het rijk wederom maatregelen te nemen tegen de tekorten op de plaatselijke begrotingen, de ongelijke belastingdruk en de dreiging van belastingvlucht. Het Haagse gemeenteraadslid H.J. van der Heim van Duivendijke, de zoon van de kortstondige minister van Financiën uit 1843, had vlak voor het voorstel voor de gemeentewet van 1865 op dit punt een vooruitziende blik. Velen zullen instemmend geknikt hebben bij zijn opmerking:

Hoe men het ook verbloeme, de centralisatie is voor velen het type der nieuwere regeerkunst, maar ze kon wel eens het doodelijk gif tevens bevatten voor alle wezenlijke vrijheid, omdat zij het vrijheidsgevoel verdooft en uitroeit.¹⁰²

Toch kon ook juist het feit dat de belastingen op gemeentelijk niveau de inwoners directer raakten een ander soort van vrijheid creëren. Want wanneer de gemeenteraadsleden, die zich op loopafstand bevonden, de beslissing voor nieuwe heffingen namen, waren de mogelijkheden groter om daar direct protest tegen te voeren dan wanneer kamerleden in het vaak verre Den Haag dit deden. Het zogenoemde De Vletter-oproer in Rotterdam in 1868, waarbij een 'volksheld' na protesten over verschillende nieuwe plaatselijke belastingen gearresteerd werd en het leger eraan te pas moest komen om de orde te herstellen, illustreerde deze versterkte betrokkenheid.¹⁰³

1862-1868

De lichte verbetering van de levensomstandigheden die in de jaren vijftig was begonnen, zette zich in de jaren zestig voort. Voor de armere klassen had de afschaffing van de gemaalaccijns een positieve uitwerking, die werd versterkt door de afschaffing van de accijns op de brandstoffen in 1863. In de publieke opinie was dan ook een duidelijke vermindering van aandacht voor armoede en pauperisme te zien, in tegenstelling tot de jaren veertig en het begin van de jaren vijftig. Daarnaast verkeerde de schatkist met de weldadige hulp van de Indische baten in een uitstekende gezondheid.

De conservatieve regering die van 1853 tot 1862 aan de macht waren hadden de liberale economische politiek doorgezet en daarbij gehoor gegeven aan de veelvuldige klachten over de accijnzen. De behoudende ministers van Financiën bogen zich echter niet over een algemene hervorming van het belastingstelsel. Hun werd dan ook veelvuldig een gebrek aan denkbeelden of kundigheid verweten.

De liberalen, vanaf 1853 in de oppositie gezeten, leken daar goed op hun plaats. Regelmatig namen ze het initiatief voor wetsvoorstellen en conservatieve voordrachten konden telkens op stevige kritiek rekenen. De relatieve eenheid onder de liberalen werd echter verbroken toen zij vanaf 1862 weer aan de macht waren. De splitsing in oud- en jong-liberalen, die zich voordeed rondom het koloniale beleid, leidde echter wel tot een hechtere band van de kamerleden die de 'jong-liberale' gedachte aanhingen, en in 1867 tot de vorming van een Kamerclub. Daarnaast groeiden de verenigingen waarin kiezers of anderszins gelijkgestemden samen konden komen. Ook rondom tijdschriften schaarde men zich meer en meer aaneen, en richtingen tekenden zich telkens duidelijker af.

Deels volgden deze verenigingen de liberale politieke splitsing. De oude liberalen van 1848, met Thorbecke en Van Bosse als representanten van

voorzichtige, economisch en constitutioneel georiënteerde denkers, die in de jaren veertig nog vooruitstrevend werden geacht, waren in de jaren zestig ingehaald door meer hervormingsgezinde liberalen. Minister van Financiën Betz (1862-1865) vervulde in het tweede kabinet-Thorbecke een middenpositie. Hij wilde enerzijds het belastingstelsel ingrijpend hervormen en repte zelfs van een inkomstenbelasting, anderzijds ging hij al snel over op een stapsgewijze hervormingspolitiek. En zijn politieke persoon leed zoveel schade na de kwestie met de Limburgse brieven dat hij ook zijn bijgestelde missie niet kon uitvoeren.

Ondertussen veranderden niet alleen de verhoudingen binnen de Kamer en de herenclubs, maar ook die tussen de overheden. Door de accijnshervormingen kwamen de gemeentelijke financiën, die grotendeels gebaseerd waren op de rijksaccijnzen, in de problemen. In de gemeentewet van 1851 was al voorgeschreven dat gemeenten minder accijnzen, meer opcenten op directe rijksbelastingen en meer eigen directe belastingen moesten heffen, en die weg werd door de afschaffingen van de accijnzen verder bepaald. Met de gemeentewet van 1865 werd nu gepoogd de nood te lenigen door het grootste deel van de rijkspersonele belasting aan de gemeenten uit te keren, terwijl wederom een uitbreiding naar gemeentelijke directe belastingen werd voorgeschreven. Zo werden de banden tussen het rijk en de gemeenten steeds sterker, en boetten de gemeenten aan autonomie in, hoewel daar enige zeggenschap in de zwaarte van plaatselijke heffingen tegenover stond.

De verzwaring van directe plaatselijke belastingen, die voornamelijk de hogere en middenklasse trof, zorgde op haar beurt weer voor een groeiende politieke betrokkenheid. Samen met de scherpere politieke tegenstellingen en meer uitgesproken denkbeelden zoals die in verenigingen en tijdschriften verwoord werden, breidde zo het politieke bewustzijn zich langzaam maar zeker uit. Bewuste burgers wilden enige zeggenschap over de beslissingen van de gemeentelijke of rijksoverheid, en waarschijnlijk des te meer naarmate ze directer en in grotere sommen meebetaalden.

De groep liberalen die geen genoegen meer nam met een zuiver constitutionele benadering van de maatschappij, maar verdergaande hervormingen wenste, trad in de jaren zestig op de voorgrond. Personen als Pierson, Van Houten, Fransen van de Putte in de landelijke of gemeentelijke politiek, maar ook minder bekende goden als brochureschrijvers Teding van Berkhout en A. van Assen, bepleitten allen een uitbreiding van de liberale (economische) politiek. De weg naar meer gelijkheid en vrijheid moest volgens hen niet slechts door het opheffen van regels en het wegruimen van economische obstakels worden bereikt; de staat moest ook zijn verantwoor-

delijkheid nemen in het oplossen van misstanden die alsnog bleven bestaan, zoals de kinderarbeid, en wellicht tevens in andere zaken actiever optreden. Welke taken hij op zich moest nemen zou onder meer door onderzoek en met gebruik van statistieken duidelijk moeten worden. Het principe van rechtvaardigheid speelde hierin een groeiende rol. Met deze bevolgen mannen tekenden de eerste sociaal-liberalen zich reeds af. Voor hen bleef hervorming van het hele belastingstelsel een belangrijk aandachtspunt, vooral nadat de ergste onbillijkheden door de accijnsafschaffingen waren weggewerkt.

Toen de conservatieven in 1866 weer aan de macht kwamen, kreeg de minister van Financiën het dan ook zwaar te verduren. Het politieke klimaat leek dusdanig veranderd dat de slaperige, persoonlijke politiek van de conservatieven daar geenszins meer in paste. De ophef die na het eigenmachtige optreden van minister van Koloniën Mijer ontstond, wees de behoudende, elitaire politiek dan ook definitief haar plaats.

Met conservatieven die onder vuur lagen, met opgesplitste liberalen en een groeiende politieke bewustwording van de confessionele groepen leek het voor allen noodzakelijk een andere politieke strategie te voeren. Een 'modernere' politiek, waarbij het winnen van stemmen met omschreven standpunten steeds belangrijker zou worden. En met spreekbuizen voor de verschillende richtingen, die zich meer en meer bezighielden met de rol en de taken van de staat, met de burgers en wie wat te zeggen had en, natuurlijk, wie wat moest betalen. De belastingen vervulden tenslotte, zeker met de afname van de Indische baten, een sleutelrol in de bepaling van de mogelijke taken van de overheid. Want ook de staat was, mede door de angst voor nieuwe schulden, genoodzaakt de tering naar de nering te zetten.