

HOOFDSTUK 7

Sociaal-liberalen tussen de belastingvoorstellen, 1879-1891

De groote Heeren, de verlichte mannen, kunnen zich dus ook vergissen; er kunnen schijngronden bestaan die zelfs de scherpzinnigste hoofden van de wijs brengen. Onze onredelijke belastingwetten en het blijven voortbestaan derzelven, schrijf ik daaraan toe.

J. Truijen, De belasting in Nederland in verband met de maatschappelijke toestanden der bevolking en met de verdeeling der openbare lasten en lusten

Het leven in Nederland was in de jaren tachtig van de negentiende eeuw in een stroomversnelling terecht gekomen. Vernieuwingen op economisch en sociaal terrein stapelden zich op, terwijl de politiek nu duidelijk een ander gezicht kreeg. Grote kwesties als het kiesrecht, sociale hervormingen en de belastingen streden om een plaats op de politieke agenda. Ook zouden een grondwetsherziening en de onderwijswetgeving veel politieke inspanning vragen. Geen tijd dus voor een bezadigde politiek.

Het leven in Nederland

Ook in dit decennium breidde de Nederlandse bevolking zich snel uit, en het land telde rond 1890 4,5 miljoen inwoners.¹ Die bevolking bracht gezamenlijk steeds meer belasting op, maar dat betekende niet dat het bedrag dat gemiddeld per inwoner werd afgedragen sterk steeg.² Het aandeel van de accijnzen in de totale belastingopbrengst bleef ongeveer gelijk, net als de verdeling tussen directe en indirecte heffingen. De kosten van de eerste levensbehoeften, die in voorgaande decennia waren verminderd door de accijnsafschaffingen, daalden steeds verder.³ Vooral voor de armste stadsbewoners steeg hierdoor het levenspeil, terwijl op het platteland, onder invloed van de internationale landbouwcrisis, een omgekeerde beweging plaatshad. Had de armere bevolking in de provincie het voorheen vaak

makkelijker door de ruimere aanwezigheid van voedsel, nu trok een deel van hen naar de stad om daar een leven op te bouwen.⁴ Vooral in de eerste helft van de jaren tachtig stegen daar de lonen en kregen de armste groepen het iets beter. In de tweede helft nam de werkloosheid echter weer toe, terwijl de landbouw zich nog in een dal bevond.⁵ In het algemeen steeg de kwaliteit van leven voor de armste groepen, maar zeker niet altijd en voor iedereen.

Door de crisis in de landbouw, die vooral werd veroorzaakt door de import van goedkoop Amerikaans graan, was men intussen in Nederland genoodzaakt bepaalde zaken anders aan te pakken. Net als in de industrie zou deze tijd van stagnatie in de landbouw uiteindelijk leiden tot een grotere specialisatie, nieuwe productietechnieken en een modernere bedrijfsvoering. Maar vooralsnog was die modernisering aan de industrie voorbehouden. Daarvoor was geld nodig, en op de kapitaalmarkt was dan ook een groei van beleggingen in de binnenlandse industrie te zien, vooral na de verliezen die met de Amerikaanse spoorwegen waren geleden, waarin massaal door Nederlanders belegd was.⁶ Met de industriële expansie ontstond naast de oude elitegroepen een nieuwe laag van welgestelden,⁷ wier ideeën, gevoed in een moderne omgeving, wellicht zouden doorwerken in het politieke leven.

Het kapitaal in Nederland zou tevens een bestemming vinden in de nieuwe staatsleningen. Na jaren van terughoudendheid, uit angst voor een te zware rentelast, was de overheid in 1877 overstag gegaan. Langzaam veranderden zo de opvattingen over financiering door leningen. Terwijl de 'gewone' uitgaven door de normale begroting gedekt moesten worden, werd voor 'buitengewone' uitgaven lenen steeds makkelijker toegestaan.⁸

Zo groeide de staatsschuld tussen 1880 en 1890 met ongeveer 100 miljoen gulden naar een totaal van 1100 miljoen.⁹ De rente die jaarlijks afgelost moest worden steeg van ruim 26 miljoen jaarlijks naar ruim 30 miljoen. Toch bleef de rentelast door de economische groei binnen betaalbare grenzen.¹⁰ Vanaf het midden van de jaren zeventig nam de 'staatsschuldquote' – de omvang van de schuld van de centrale overheid als percentage van het nationale inkomen – telkens af.¹¹ Behalve de schuld groeiden ook de uitgaven van het rijk tussen 1880 en 1890 van ruim 117 miljoen naar ruim 140 miljoen gulden. Defensie, verkeer en waterstaat en de rente waren groeiende kostenposten. Er was echter weinig reden tot zorg, want de inkomsten stegen navenant. En samen met de afgesloten leningen maakte dat de begrotingen telkens sluitend. Desondanks nam de overtuiging toe dat een herziening van het belastingstelsel om financiële redenen en uit het oogpunt van 'billijkheid' niet te vermijden was.

Een zakenkabinet met een rentebelasting

Nadat het kabinet-Kappeyne in augustus 1879 ten gevolge van de vele tegenslagen en onderlinge verdeeldheid ontslag had ingediend, was het de beurt aan Constantijn Theodoor van Lynden van Sandenburg om een kabinet te vormen. Deze vertrouweling van koning Willem III zou zelf de post op Buitenlandse Zaken waarnemen, en had er net als voorgaande formateurs moeite mee de andere posten bezet te krijgen. Zijn uiteindelijke keus voor het departement van Financiën werd met verbazing begroet. Van Lynden had de Leidse hoogleraar staathuishoudkunde Simon Vissering bereid gevonden zijn entree in de politiek te maken. Zijn professoraat had de Amsterdamse econoom in 1850 aan een politieke benoeming door Thorbecke te danken, die Vissering had ingezet tegen de conservatievere J. de Bosch Kemper. Deze Vissering stond bepaald niet bekend als vernieuwend staathuishoudkundige of politicus, maar gold vooral als bedachtzaam en weinig doortastend. Zijn belangrijkste werk was het tweedelige *Handboek van practische staathuishoudkunde* uit begin jaren zestig. De liberale politiek commentator Buijs merkte na de dood van Vissering over zijn stap naar het ministerschap op:

Zonderlinge beslissing; hij, de altijd angstvallig wikkende, de voorzichtige en verstandige raadsman van zoo velen, kon hier zich zelf niet tot raadsman zijn. Wat schier iedereen, die hem kende, zag, zag hij niet, dat namelijk de mate van fysieke kracht, welke hem overbleef, allermint voldoende was voor de taak die hij ging aanvaarden, en daarenboven, dat, wie zestig jaren lang volstrekt vreemd is gebleven aan de woelige wateren van het parlementaire leven, zich niet straffeloos op die wateren kan wagen, allermint dan wanneer hij groepen wordt daar dadelijk als leider op te treden.¹²

De eerste daad van de eenenzestigjarige Vissering als financieel leider was de intrekking van de effectenbelastingvoorstellen van zijn voorganger Gleichman. Een week later sprak de koning in de troonrede van 1879 van de slechte oogst, wat een verminderde opbrengst van sommige rijksbelastingen deed verwachten. Vissering greep deze gelegenheid echter niet aan om zijn hervormingsplannen te presenteren. In de troonrede liet hij de vorst slechts stellen: 'Versterking van de inkomsten der schatkist zal op den duur noodzakelijk zijn. Daarbij zal zooveel mogelijk ook op betere verdeling van lasten moeten worden gelet.'¹³

Men gaf de minister weinig tijd om zich waar te maken. In het voorlopig verslag over de begroting trok de commissie gelijk van leer en verweet de regering met te veel kostbare plannen te komen. Ook wenste ze duidelijkheid over de wetsvoorstellen van de minister van Financiën, enerzijds ter geruststelling van de dreigende tekorten – men achtte nieuwe bronnen van inkomsten onvermijdelijk – anderzijds vanwege de regeringsplannen om het kiesrecht te verruimen. Een belastingherziening en een kieswetwijziging zouden tenslotte, ongeacht de volgorde van behandeling, grote invloed op elkaar hebben.¹⁴

Tijdens de begrotingsbesprekingen in de Kamer waren soortgelijke geluiden te horen. Men drong er met klem bij minister Vissering op aan zijn plannen zonder dralen uiteen te zetten, of het nu kleine hervormingen of een geheel nieuw stelsel betrof. Kamerlid G. van Tienhoven zag de middenklasse te veel onder de bestaande belastingen lijden, terwijl De Bruyn Kops zich stoorde aan de doorbreking van de 'zuiverheid' van een eventueel wetsvoorstel. Doordat de herziening van de kieswet op stapel stond, kon men een belastingwetsvoorstel niet meer op zuiver economische gronden toetsen. Hij pleitte voor een gelijktijdige afschaffing van het censusstelsel en belastinghervorming en ried de minister aan zich slechts door economische motieven te laten leiden. Anderen spraken hun zorgen uit over de hoge onderwijskosten en verzandden in een aparte onderwijsdiscussie. De minister werd echter ondersteund door kamerlid en oud-minister Blussé, die waarschuwde voor te veel woorden en een gebrek aan daden. Blussé schetste de financiële noodzaak voor een nieuwe belasting: 'reeds op dit oogenblik teeren wij in, ons kapitaal kankert weg, wij eten op hetgeen tot schulddelging had moeten dienen.' Hij erkende de fouten in zijn vroegere wetsvoorstel voor een inkomstenbelasting, en dacht dat de minister de meeste kans van slagen had met een vorm van effectenbelasting.¹⁵

In zijn antwoord onthulde Vissering zijn plannen, waar men met zoveel ongeduld op wachtte. De radicale hervormers moest hij teleurstellen. Voorstellen om het gehele stelsel op de schop te nemen moest men niet van hem verwachten: 'Ware het in mijn vermogen, ik zou die onvergelijklijk schoone en verheven taak willen beproeven: ons belastingstelsel vordert inderdaad hervorming, omdat er bijna geene belasting is waaraan niet iets te verbeteren valt'. Echter, de minister achtte de financiële noodzaak van dien aard dat hij geen tijd had om het stelsel grondig aan te pakken. Daarom volgde hij de raad van Blussé op en zou hij met daden komen. Vissering wilde eerst een nieuwe belasting voorstellen, die meteen geld opbracht, daarna de

registratierechten hervormen en vervolgens het patentrecht door een bedrijfsbelasting vervangen. Als laatste op zijn lijstje stond een verminderde financiële verwevenheid van het rijk en de gemeenten.¹⁶

De toelichting van de minister werd met teleurstelling ontvangen. Van de man die jarenlang hoogleraar staathuishoudkunde was geweest had men doorwrochte wetsvoorstellen verwacht die het belastingstelsel als geheel zouden aanpakken.¹⁷ Daarnaast had het kabinet verkondigd dat het het kiesrecht zou hervormen. De ingewikkelde verbondenheid met de belastingen maakte dat er niet eenvoudiger op. En welk wetsvoorstel nu prioriteit moest hebben bleef een belangrijk punt van discussie.

In maart 1880 werd het duidelijk dat de regering voorrang gaf aan een uitbreiding van de middelen. Toen diende de minister van Financiën een wetsontwerp tot heffing ener rentebelasting in, en pas na dit voorstel zou men zich over het kiesrecht buigen. In zijn toelichting legde Vissering uit dat deze belasting op inkomsten uit effecten, schuldvorderingen etc. diende om het begrotingstekort en de onbillijkheid van onbelaste inkomsten weg te nemen. Aan de koning verklaarde Vissering dat hij liever de rente belaste dan de effecten zelf, want de waarde daarvan was veel willekeuriger. Ook zouden bij een rentebelasting de aard en omvang van het kapitaal geheim kunnen worden gehouden.¹⁸

Het voorlopig verslag over deze rentewet stond bol van de kritiek. Deels richtte die zich op de voorrang die nu aan een nieuwe belastingwet werd gegeven. De meeste kritiek richtte zich echter tegen de inhoud. De commissie vroeg zich af of de minister zich de moeite niet beter had kunnen besparen. Ten eerste lag er een soortgelijke wet van zijn voorganger te wachten toen de minister aantrad. Die had hij in behandeling kunnen nemen, en dan was alles wat spoediger verlopen. Daarnaast was er bij een deel van de kamerleden twijfel gerezen over de financiële noodzaak van de wet. Konden de verwachte tekorten niet eenvoudigweg door bezuiniging worden opgelost? Of door de Indische baten toch weer op te voeren? Of door een andere belasting in te stellen, bijvoorbeeld op de tabak, de biljarten of de spoorwegkaartjes? Ten slotte verweet men de hooggeleerde minister dat hij zich in zijn staathuishoudkundige werken tegen een belasting op de rente had gekeerd, terwijl hij er nu een indiende.¹⁹

Ook in brochures kon men weinig begrip voor de minister of zijn wetsvoorstel opbrengen. Opvallend waren de diverse redenen voor een afwijzing. Van Houten dacht dat met bezuiniging tegelijkertijd andere belastingen afgeschaft konden worden: 'Tegenover eene rentebelasting mag en moet dus de afschaffing van andere schadelijke belastingen geëischt

worden.²⁰ In een ander geschrift maande hij het kabinet nogmaals tot zuinigheid. Hij zag dat echter nog niet gebeuren, en daar viel hij minister Vissering hevig op aan:

Maar den minister gaat slechts de volle schatkist ter harte; voor den druk der belastingen heeft hij weinig oog en hart. Zoo de minister dit ontkent, waarom toont hij dat oog en dat hart niet in zijne handelingen? Waarom is de liberale schrijver van het Handboek in den minister niet meer te herkennen?²¹

Ook in anonieme brochures werd Visserings rentewet bekritiseerd. Een schrijver had de moeite genomen om ervoor in de plaats een algemene belasting op het inkomen op te stellen. Het was een geschrift in de vorm van wetsartikelen en leek niet onder te doen voor 'echte' wetsvoorstellen.²² Een ander noemde de renteheffing een 'dubbelhartige basterdzuster' van de enige ware heffing: een algemene inkomstenbelasting.²³ Daarnaast werden allerlei details van de wet bekritiseerd en viel men over de willekeur, de uitzonderingen en het gebrek aan overeenstemming met andere heffingen.²⁴

Na de eerste slechte ontvangst wijzigde Vissering, voor de behandeling in de Kamer zou plaatsvinden, zijn wetsvoorstel. Ondanks het feit dat de minister liever de rente belast zag, veranderde hij het voorstel in een heffing op de waarde van de effecten. Ook hierop volgde een verslag van de kamercommissie, waarin de kritiek enigszins verstomd was; en men achtte nu wel een kamerbehandeling mogelijk.²⁵ Veel vaart zette de Kamer er echter niet achter en pas in oktober 1880 dacht men erover het wetsvoorstel daadwerkelijk in behandeling te nemen.

Intussen had de koning, die net een dochter, prinses Wilhelmina, had gekregen, minder verontrustende woorden in de troonrede uitgesproken dan het jaar ervoor. De belastingopbrengst was ruimer dan verwacht en de handel en nijverheid verbeterden. Toch bleef door de 'onvermijdelijke toeneming' van de staatsuitgaven versterking van de middelen nodig.²⁶ Opmerkelijk genoeg werd er met geen woord over de noodzaak van nieuwe belastingen gesproken. In verzoekschriften aan de Kamers werd er wel op gereageerd, vooral door armbesturen, die protesteerden omdat ze aangeslagen zouden worden, en door Kamers van Koophandel in het hele land, die een rentebelasting en de voorgenomen afschaffing van het patent toejuichten.²⁷

De begroting van het nieuwe parlementaire jaar liet in het najaar van 1880 zelfs overschotten zien, en dat bracht een deel van de commissie die

over de staatsfinanciën rapporteerde in ernstige twijfel over de noodzakelijkheid van de rentebelasting. Was het nu wel gewettigd om de natie nog zwaarder te belasten? Er werd echter door een ander deel van de commissie verwacht dat de staatsuitgaven sowieso wel zouden stijgen, onder meer door de kosten voor spoorwegen en openbare werken. Een verruiming van middelen was dan zeker nodig, maar men zette vraagtekens bij het beleid van de minister. Als alternatief voor de rentewet werd enerzijds een uitbreiding van de indirecte belastingen geopperd, anderzijds voor een algemene inkomstenbelasting gepleit.²⁸

Of die rentewet wel in behandeling genomen moest worden werd ook nog uitvoerig in de Kamer bediscussieerd. Het was een teken aan de wand dat zoveel kamerleden een reden voor uitstel opperden, en dat Van Houten zelfs overging tot de indiening van een motie tot uitstel van de kamerbehandeling. Na dagenlange debatten trok Van Houten zijn motie in, maar deze werd meteen door een ander kamerlid overgenomen. De minister hield zich zoveel mogelijk op de achtergrond en stelde slechts dat de moties eigenlijk zijn zaak niet waren en dat hij de stemming aan de kamerleden overliet.²⁹ Uiteindelijk werd de motie tot uitstel afgestemd, maar tegen deze achtergrond was aanname van de wet zeer de vraag geworden.

Tijdens de behandeling werd het wetsvoorstel op alle mogelijke manieren bestreden. Een vloek voor de natie zou het zijn, de oneerlijkheid werd op onzedelijke wijze aangewakkerd, de middenklassen werden uitgehold, en uiteindelijk zou Nederland in het verderf gestort worden en wellicht door vreemde mogendheden worden overgenomen.³⁰ De reactie van de minister klonk nogal mat. Het was hem opgevallen dat de tegenstand in het land wel meeviel, en dus dacht hij dat de bevolking er wel achter stond. En de door velen gevraagde algemene inkomstenbelasting leek hem, gezien de ervaringen in het verleden, gewoonweg te moeilijk om in te voeren. Tijdens de behandeling van de rentewet waren er zoveel amendementen ingediend en werd op elk artikel zoveel kritiek geuit dat, ondanks goedkeuring van delen van de wet, de minister tot schorsing van de behandeling en uiteindelijk in april 1881 tot intrekking van het wetsvoorstel besloot.³¹

Het gesol met het wetsvoorstel moet op minister Vissering diepe indruk hebben gemaakt. Zijn financiële en politieke bedoelingen waren zeker oprecht, maar een belangrijk deel van de volksvertegenwoordiging bleek geen genoegen te nemen met de stapsgewijze aanpak van de minister. Anderen probeerden door niet mee te werken een andere zaak, bijvoorbeeld kiesrechtuitbreiding of een andere onderwijswetgeving, af te dwingen. Maar geen enkel wetsvoorstel voor belastinghervormingen was met zoveel ge-

touwtrek ten onder gegaan. Na een korte verlofperiode 'legde hij ziek en afgetobd, naar geest en lichaam beiden, den al te zwaren last weder af'.³² De man van de klassieke economische leer vertrok uit de politiek en zijn collega's, die hem weinig gesteund hadden, betreurden dat nauwelijks. Bij zijn dood in 1888 merkte Pierson op: 'Een vriendelijk man is ons ontvallen. De wetenschap heeft geen zwaar verlies te betreuren, maar als man van oordeel en van smaak stond hij hoog'.³³

Kamerlid Van Houten gedroeg zich onmiddellijk na het vertrek van Vissering als een luis in de pels. Hij vroeg de regering wat haar plannen waren aangaande het kiesrecht. Ze had tenslotte verklaard zich met een hervorming van de kieswet bezig te houden wanneer de rentewet was afgedaan. Met het onbestemde antwoord van Van Lynden nam Van Houten geen genoegen, en met een motie van hemzelf – het landsbelang verbood de herziening van het kiesrecht nog langer uit te stellen – en van Van Delden – kiesrechtherziening was zeer wenselijk – werd de behandeling van het kiesrecht afgedwongen.³⁴

In een artikel in *Vragen des Tijds* benadrukte Van Houten het verband tussen de hervorming van het kiesrecht en het belastingstelsel. Hij pleitte voor een grondwetsherziening die het kiesrecht en het belastingstelsel loskoppelde, daar er te veel moeilijkheden optraden door de verbondenheid van die twee zaken. Een grondige belastinghervorming leek onmogelijk zolang die gevolgen zou hebben op het gebied van het kiesrecht. Loskoppeling leek hem dus een noodzaak.³⁵

Dat was ook het streven van het Comité voor de Invoering van het Algemeen Stemrecht, dat in 1879 was opgericht. Het manifest hiervan uit 1880 wees meteen de zere plek aan:

Een verouderd belastingstelsel drukt de min gegoede klassen buiten verhouding tot hun draagvermogen, belemmert in menig opzicht eigendomsverkrijging, voortbrenging en verkeer, begunstigt beurspel boven eerlijken arbeid. [...] Het is bekend, waar het kwaad zijn oorsprong vindt. Niet meer dan omstreeks honderd vijftien duizend kiezers wijzen de Vertegenwoordigers van een volk van bijna vier miljoen zielen aan. [...] Herziening der Grondwet met betrekking tot het kiesrecht is een dringende eisch des tijds.³⁶

Ook in een brochure werden de problemen met kiesrecht en belastingen onder de loep genomen. De auteur, P.C.F. Frowein, stelde ironisch vast dat de Tweede Kamer zijn rechten ontleende 'Aan de kiezers, die zoo gelukkig

of ongelukkig zijn om zooveel belasting te betalen, dat zij er knapper van worden dan hun medeburgers.' Frowein vroeg zich af of, wanneer de belastingen in die Kamer besproken werden, dan niet juist de minder gegoeden, die in verhouding de meeste belasting betaalden, het grootste belang bij die besprekingen hadden. En: 'Kan men dan met recht van hen eischen, dat zij het hun plicht achten de belastingen op te brengen, wanneer hun stem niet gehoord is!' Zijn conclusie was, mede ter voorkoming van gewelddadige revoluties, dat algemeen stemrecht noodzakelijk was.³⁷

Behalve dat hij een politieke oplossing moest zoeken voor deze brandende kwestie, die zich net als de belastinghervorming naar een climax toe leek te werken, moest Van Lynden de opengevallen plaats van Vissering opvullen. Het liefst zag hij een kundig en krachtig man aantreden, die het wonder van de hervorming kon voltrekken. Net als Thorbecke in 1870 wendde hij zich tot een van de directeuren van De Nederlandsche Bank, de hoogleraar Nicolaas Pierson. Deze was stilaan bezig dé fiscale theoreticus van Nederland te worden. Met zijn geschriften leidde hij het intellectuele debat over de billijkheid, haalbaarheid en richting van een belastinghervorming. Hij leek dan ook de aangewezen man om aan het hoofd van het departement van Financiën te staan. Pierson twijfelde echter en vroeg zijn vriend Willem Cornelis Mees, tevens de president-directeur van De Nederlandsche Bank, om raad. Deze schreef hem: 'Kunt gij de beslissing niet nog wat uitstellen? [...] Is dat uitstel echter onmogelijk, wel nu, dan raad ik u te bedanken. 1: omdat gij thans zeer nuttig werkzaam zijt en 2: omdat ik u niet in alle opzichten voor den Ministerzetel geschikt acht.'³⁸ Mees dichtte Pierson te weinig politiek inzicht en een te grote goedmoedigheid toe om een ministerspost met succes te bekleden. Tevens waarschuwde hij hem voor de valse voorwendsels van Van Lynden:

Wees op uwe hoede voor het gefluit van den vogelaar van Lynden. Alles zal u beloofd worden tot dat gij het ja woord gegeven hebt. En dan zal alles verkeerren. Dat 'het Kabinet zich met uwe denkbeelden omtrent belastinghervorming homogeen zou verklaren en de verwezenlijking daarvan tot een kabinetquaestie zou maken' geloof het niet. Gij zoudt uw eigen strijd te strijden hebben.³⁹

Pierson volgde het advies op en weigerde, maar Van Lynden gaf niet zo snel op. Aan Fransen van de Putte schreef Pierson: 'Van Lynden laat mij niet los. Hij was vandaag weder bij mij en poogde die gronden te ontzenuwen. Hij slaagde daarin echter niet.'⁴⁰ Tot driemaal toe weigerde Pierson, terwijl hij

ondertussen wel een vermoeden over de opvolger van Vissering kreeg: 'Ik vermoed dat Lynden zelf financiën neemt; maar hoe zal hij het er afbrengen? Hij schijnt mij voor *die* taak niet opgewassen. De theoretische basis, hier onmisbaar, ontbreekt hem op dit terrein.'⁴¹ Ondanks dit vermeende gebrek nam Van Lynden uiteindelijk toch zelf Financiën onder zijn hoede. En was, volgens critici, vergenoegd 'om zijn staatsmantalent weder op een nieuw terrein te doen schitteren'.⁴²

Vooralsnog gaf Van Lynden weinig blijk van zijn talent op Financiën. In de troonrede werd weliswaar gesproken van nieuwe voorstellen, 'die tot betere verdeling van de lasten der ingezetenen en tot vermeerdering van de inkomsten der schatkist kunnen leiden',⁴³ maar er werd ook gesproken van een toenemende opbrengst van de middelen, waardoor de financiële noodzaak voor nieuwe belastingen minimaal was. Ook het jaar erna waren de middelen toereikend, maar nu leek voor Van Lynden de tijd gekomen om daadwerkelijk te schitteren. In de troonrede van 1882 vroeg de koning namens de regering de medewerking van de Kamers voor de 'hervorming van het samenstel onzer belastingen'.⁴⁴

Tijdens de begrotingsbesprekingen onthulde de minister in duizelingwekkende vaart zijn plannen.⁴⁵ Niet alleen wilde hij de personele belasting vereenvoudigen, deze zou ook niet meer aan de gemeenten worden overgeheveld, die op hun beurt meer opcenten op directe belastingen mochten gaan heffen. Verder zou het patentrecht hervormd worden in een bedrijfsbelasting en zou er een nieuwe heffing op het roerend vermogen komen. Ten slotte had de minister een herziening van de grondbelasting in petto. Dit geheel van wetsvoorstellen verblufte de kamerleden zo dat het het kamerlid en oud-minister Gleichman 'duizelde' en K. de Jong interrumpeerde met een zuur: 'Er komt van dit alles toch niets.'⁴⁶ Ook oud-minister Van Delden tartte de bewindsman met zijn woorden: 'hoe lang nog, Mijnheer de Minister, zult gij misbruik maken van ons geduld? Niets anders dan voorspiegelingen!'⁴⁷

Duidelijk was dat deze minister niet het vertrouwen genoot van de Tweede-Kamerleden. En niet alleen hij, maar het hele kabinet ondervond weinig medewerking meer. Alle nederlagen en missers op een rij maakten het aanbieden van een ontslag onontkoombaar. En zo eindigde in april 1883 het kabinet-Van Lynden van Sandenburg zonder dat er iets was hervormd aan het belastingstelsel of het kiesrecht.

Terugbetaling aan Indië?

Tijdens de debatten en de behandeling van de wetsvoorstellen verwezen de kamerleden nauwelijks naar Indië. Slechts een enkele maal greep een kamerlid terug op de tijd waarin de overvloedige batige sloten iedere serieuze discussie over belastingverhogingen overbodig maakten. Die tijd was voorbij, hoewel een enkeling hoopte dat die ooit nog terug zou komen. Maar toen midden jaren tachtig de Indische landbouw, en vooral de suiker, het moeilijk kreeg door ziekten en overproductie door de toegestroomde particulieren, werd die hoop geheel weggenomen. Daar kwam nog de toename van het protectionisme van veel Europese landen bij, dat de handel van Indische producten bemoeilijkte.⁴⁸ De poging in 1880 van een aantal liberale kamerleden om de bijdragen uit Indië op een bepaald bedrag – minimaal 2, maximaal 6 miljoen gulden per jaar, afhankelijk van de Indische begroting – vast te stellen, was tevergeefs. Een relatief kleine vaste bijdrage klonk wellicht geruststellend voor de groep die hoopte op een nieuwe stroom baten én voor de groep die de uitstroom van geld uit Indië aan de kaak stelde. De tekorten in de kolonie zelf maakten het voorstel echter tot een luchtkasteel, en het parlement keurde het dan ook af.

De Indische financiën stonden er weinig rooskleurig voor. De oorlog in Atjeh, die officieel tussen 1880 en 1884 niet gevoerd werd, maar daarna oplaaide en vervolgens pas in 1896 (tijdelijk) tot rust zou komen, kostte veel geld, en dat werd allemaal door Indië betaald. Ondanks de in Indië ingevoerde patent- en personele belasting en de stevige bezuinigingen van het Indische bestuur sloot de Indische begroting dan ook tientallen jaren met een groot tekort, en stond de kolonie bij het moederland in het krijt.⁴⁹

Intussen werden de sporadische uitspraken over een terugbetaling aan Indië van de jarenlang verkregen batige saldi zoveel mogelijk genegeerd. Indië-kenner Van Hoëvell had het onderwerp van teruggave al in 1849 ter sprake gebracht, in zijn brochure over de gevolgen van de cholera op Java.⁵⁰ Daarin sprak hij echter niet over terugbetaling in geld, maar over 'de inboorlingen [...] de genoegens en het geluk eener beschaafde maatschappij te schenken, om hen op te heffen uit hunne stoffelijke en zedelijke ellende, om hen tot Godsdienst en Christenzin te vormen en op te voeden'. Zijn blaam richtte zich echter wel op de geldelijke uitbuiting: 'gij steltet alleen belang in het cijfer der som, die jaarlijks van Java in uwe schatkist vloeit, maar of daaraan zweet en bloed en tranen kleefden, daarom bekommert gij u niet.'⁵¹ Sindsdien had een enkeling zich over een omgekeerde beweging van saldi uitgelaten. Toen de socialist F. Domela Nieuwenhuis in 1888 in de

Kamer terugbetaling aan Indië ter sprake bracht, werd hij weggehoond. Pas in 1899 ontstond, na de publicatie van het artikel 'Een eerschuld' door C.Th. van Deventer, een serieuze discussie. De advocaat, die zelf gefortuneerd uit de kolonie teruggekeerde, vergoelijkte in zijn artikel de overgang naar het cultuurstelsel, die genoodzaakt was door de kostbare afscheiding van België. Maar rond 1867 waren volgens hem de financiële moeilijkheden wel overwonnen en had men meer om de belangen van de inwoners in Indië moeten denken. In Van Deventers visie had de Nederlandse elite zoveel van zijn rijkdom aan het behoud van de kolonie te danken dat deze, om dat behoud te waarborgen, een politiek van rechtvaardigheid en eerlijkheid moest voeren. Wanneer dat gebeurde zou er, naar zijn berekening, 187 miljoen gulden teruggestort moeten worden en bleef de kolonie voor het moederland bewaard.⁵²

Maar in de jaren tachtig kreeg Indië weinig aandacht in de Nederlandse politiek. Terwijl de schulden van Indië opliepen, maakte een deel van de particulieren in de kolonie fortuinen. Atjeh bleef een pijnlijk onderwerp, en de Nederlandse soldaten boekten weinig successen. Langzaam veranderde Indië van een goudmijn in een overzees zorgkind.

Heemskerk II

Na het krachteloze kabinet-Van Lynden was het tijd voor een doortastend regeringsbeleid. Het vinden van de juiste bestuurders bleek echter moeilijk. Tijdens de formatie probeerden verschillende kopstukken een werkbare groep mannen bijeen te brengen, maar zonder succes.⁵³ Uiteindelijk lukte het, ondanks de verdeeldheid onder de liberalen en het feit dat liberalen en confessionelen elkaar op een onwerkzame manier in evenwicht hielden, een formateur te vinden die slaagde. Jan Heemskerk Azn. behoorde niet tot het liberale, noch tot het confessionele kamp en werd wel de laatste conservatief in de Kamer genoemd. In 1877 was het eerste kabinet dat onder zijn leiding stond over de onderwijshervorming gestruikeld. Nu werd van Heemskerk verwacht dat hij een gematigd kabinet zou vormen, dat een oplossing zou vinden voor de moeilijke politieke kwesties en tijdens de behandeling daarvan stand kon houden.

Ook Heemskerk had, net als eerdere formateurs, moeite om een geschikt persoon voor het departement van Financiën te vinden. Hij wendde zich niet tot Pierson, die hem te vooruitstrevend was. Bijna moest Heemskerk besluiten dat hij het departement zelf dan maar zou beheren, want de ene na de andere kandidaat weigerde.⁵⁴ Op de valreep trok de veertiende gegadigde,

een ambtenaar van het departement, zijn weigering in en werd deze Willem Johan Lucas Grobbée minister van Financiën. De moeizame zoektocht werd vooral veroorzaakt door het ambitieuze programma van Heemskerk. Evenwicht in de belastingen brengen heette een dringend programmapunt, net als een grondwetsherziening om het kiesrecht te regelen, hervorming van de defensie en van de onderwijswetgeving. Met argusogen volgden de liberalen in de Kamer en in den lande de verrichtingen van deze regering.

Maar ook de confessionelen waren op hun hoede. Zij beoogden een gelijkstelling van de positie van het bijzonder onderwijs met het openbare. Dit was zo cruciaal voor hen dat ze het telkenmale als 'wisselgeld' gebruikten bij andere voorstellen. Dit gebeurde niet alleen bij wetsvoorstellen, maar ook bij de pogingen om tot een grondwetsherziening te komen.⁵⁵ Daarbij konden ze rekenen op een belangrijke achterban, want juist door de tastbare onderwijsseis konden de confessionele groepen de middenklasse goed bereiken en mobiliseren. De regering ondervond veel last van de tegenwerking van de confessionelen, waarmee dezen hun eis probeerden af te dwingen. Zo laveerde Heemskerk tussen onwillige confessionelen en verdeelde liberalen.

Of het minister Grobbée onder deze omstandigheden zou lukken evenwicht in de staatsfinanciën en in het belastingstelsel te brengen was nu de vraag. Weliswaar bezat hij door zijn werkzaamheden als ambtenaar een grote detailkennis over de belastingen. De Kamer vroeg echter om een duidelijke toekomstvisie en een helder beleid aangaande de staatsfinanciën. Maar in de eerste troonrede van de regering-Heemskerk waren die aspecten ver te zoeken. De koning beloofde slechts meer belastingen: 'Eene onmisbare versterking van 's Rijks inkomsten zal U worden voorgesteld.'⁵⁶

Door de geraamde tekorten volgde een voorstel voor die versterking van de middelen snel. Minister Grobbée had een heel pakket samengesteld, dat hij in september 1883 aan de Kamer ter beoordeling aanbood. Het omvatte een hernieuwde invoering van de invoerrechten op granen en peulvruchten, rijstmeel en hout, een verhoging van die rechten op thee, een verhoging van de accijns op het gedistilleerd, en de verhoging van opcenten op de personele belasting en op het successierecht. De toelichting van de minister benadrukte het losse karakter van zijn plannen door te stellen dat dit slechts een voorlopige voorziening van de noden van de schatkist was, in afwachting van nieuwe voordrachten. Maar bij een Kamer die reeds jarenlang klaagde over een gebrek aan beleid, konden deze voorstellen bepaald niet rekenen op een algemene goedkeuring. Weliswaar bleek uit het voorlopig verslag dat een deel van de kamerleden het in principe met een tijdelijke oplossing van het tekort eens was. Een definitieve oplossing

vroeg tenslotte om een hervorming van het gehele belastingstelsel, en die zag men niet zo snel plaatsvinden wanneer de grondwet ook nog herzien moest worden. Met deze plannen was men het echter geheel niet eens. Ze verhoogden de belastingdruk, waren te protectionistisch, en het geraamde bedrag zou de tekorten nog steeds niet dekken.

Over een inkomstenbelasting werd in het verslag gezwegen, want een aantal kamerleden had reeds een initiatief ontplooid. Vijf parlementariërs, onder wie de oud-ministers Van Delden en Gleichman, straffen het 'geknutsel' van de minister af door een alternatief wetsvoorstel voor een tijdelijke rijksinkomstenbelasting te doen.⁵⁷ Daarin zou al het inkomen boven een bepaald minimum worden belast, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen inkomen uit vermogen en uit andere bronnen.⁵⁸ Een brochure van F.S. van Nierop, bankdirecteur in Amsterdam, juichte dit plan toe, al vond hij het jammer dat het slechts een tijdelijke maatregel was.⁵⁹ In een artikel in *Vragen des Tijds* werd ook de voorkeur aan het voorstel van de kamerleden gegeven, daar het volgens de schrijver billijker was en de broodprijzen van de werkmans niet verhoogde. Toch klonk ook hier het commentaar dat een permanente, eenvoudiger inkomstenbelasting een betere oplossing zou zijn.⁶⁰

Opvallend was de openlijke afkeuring door een aanzienlijk deel van de liberalen van het plan van Van Delden en zijn medestanders. Kappeyne schreef een bijzonder kritische beschouwing over het initiatiefwetsvoorstel. Hij vergeleek het laatdunkend met een oud voorstel van Van Bosse en noemde het een karikatuur van een misgeboorte.⁶¹ Ook de links-liberalen in de Kamer werkten het voorstel tegen, en wel door de oppositie van de confessionelen te ondersteunen. Deze opstelling zou het einde van de plenaire bijeenkomsten van de liberale kamerclub betekenen.⁶²

Buiten de Kamer bekritiseerde men tevens de gematigde, tijdelijke aard van het initiatiefvoorstel. Pierson schreef zijn vriend Aad Gildemeester: 'Het is een waagstuk; een waagstuk, welks mislukking het gansche werk der belastinghervorming in gevaar kan brengen; maar juist daarom mag het niet mislukken, nu het eens is ondernomen.'⁶³ Hij had liever een voorstel voor een gelijktijdige invoering van een vermogens- en een bedrijfsbelasting gezien. Nu Van Deldens voorstel er echter lag, 'hebben we het te steunen met geestdrift en energie'.⁶⁴ Opmerkelijk genoeg klonk Piersons oordeel in zijn dagboek een stuk harder:

Een onbezonnen Voorstel! Zeker, een Vermogensbelasting hebben wij noodig; zij staat op het Program. Doch zij is van dit laatste

het moeilijkste artikel en moet niet worden voorgedragen, tenzij op een wijze, die haar succes verzekert. Maar hier is alles verzuimd wat daartoe strekken kan en de oppositie zal niet nalaten daarop te wijzen. Zoo wordt een échec beloopt, dat enkel het gevolg zal zijn van wildheid, onbezonnenheid. Men verwijt Grobbée, dat hij een greep doet en geen stelsel heeft [...] Van Delden c.s. laat zich geheel hetzelfde verwijten. 't Is een lastig gevoel. Ik heb geen keus; ik moet het voorstel steunen; maar ik heb tevens de overtuiging, dat men een daad van overmoed heeft gepleegd door het in te dienen.⁶⁵

Overmoed of niet, Van Delden en Gleichman kregen aanmerkelijk meer steun in de Kamer dan minister Grobbée met zijn gevarieerde pakket van belastingverhogingen. De minister kon dit niet op zich laten zitten en diende een nieuw voorstel in, naast het hangende pakket belastingverhogingen. In februari 1884 kreeg de Kamer zijn ontwerp voor een inkomstenbelasting op basis van een klassenverdeling en daarmee gepaard gaande afschaffing van het patent. In de toelichting verklaarde de minister dat het bedrag van deze nieuwe belasting per jaar vastgesteld zou worden, afhankelijk van het gat in de begroting, en dat nu snel de tekorten opgelost zouden worden. Ook dacht hij met deze heffing de verhoogde belastingdruk beter te spreiden.⁶⁶ In ieder geval zorgde het ervoor dat de behandeling van het voorstel van de kamerleden werd uitgesteld.

De commissie van kamerleden reageerde redelijk welwillend. In het voorlopig verslag werden weliswaar veel mitsen en maren naar voren gebracht, maar de bereidheid om mee te werken leek voldoende. Merkwaardig was dan ook dat tijdens de debatten over de klassenbelasting van minister Grobbée het ene na het andere kamerlid de plannen aanviel. Men maakte zich bezorgd over de te hoge belastingdruk voor de middenklasse, vond de belasting demoraliserend en willekeurig, en achtte de tekorten te klein voor zo'n ingrijpend middel. Grobbée verdedigde het voorstel zwakjes en beriep zich op de openbare mening, die zich nu, nadat de geldstroom uit Indië was gestopt, steeds sterker voor een directe belasting op het inkomen uitsprak. De ware verdediging van de klassenbelasting leek meer door de liberaal H. Goeman Borgesius te worden gevoerd. Hij vroeg zich verontwaardigd af waar die bereidheid tot samenwerking die uit het voorlopig verslag sprak was gebleven. Ook achtte hij de kritiek die op elk wetsvoorstel werd geuit weinig productief. Het leek hem dat een snelle aanname beter was dan te wachten op het volmaakte wetsvoorstel. Als laatste nam Heemskerk, de minister van Binnenlandse Zaken, het voor zijn collega op. Hij beaamde ooit

wel tegen een inkomstenbelasting te zijn geweest, maar die nu als het juiste middel te zien om de tekorten te dekken en het gevaar voor het socialisme af te wenden.⁶⁷

Buiten de Kamer werd het klassenbelastingvoorstel ook weinig positief ontvangen. De ene commentator vond de heffing een 'kwaad op zich zelve', dat de grenzen van het haalbare overschreed, voor een ander was juist het gebrek aan progressie het manco.⁶⁸ De minister moest wel overtuigd van zijn voorstel zijn om al die kritiek binnen en buiten de Kamer te weerstaan. Het was tekenend voor zijn onmacht dat Heemskerk had moeten ingrijpen. Grobbée leek een beetje de kluts kwijt. Vlak voor de kamerbehandeling had hij plotseling de minister van Buitenlandse Zaken met spoed informatie laten opvragen over de totstandkoming van de algemene inkomstenbelasting in Baden.⁶⁹

De voormalig ambtenaar Grobbée paste wat betreft werkwijze en politieke flair niet echt in het kabinet. Zijn ambtgenoot van Marine merkte in zijn herinneringen op:

Onze ministerraden waren steeds zeer gezellig. Wij zaten elkaar nimmer in 't haar en rookten steeds vredepijpen of cigaren. Als onze goede minister van finantiën aan 't woord was, nam ik een potlood en stuk papier en ging, om niet in te dutten aan 't teekenen en papier kladden...⁷⁰

De klassenbelasting van minister Grobbée haalde het niet. Na vijf dagen discussie in de Kamer, waarbij de confessionelen weigerden mee te werken en slechts een deel van de liberalen achter het voorstel stond, werd deze verworpen en door de minister in augustus 1884 ingetrokken. Ook het pakket voorstellen dat hij een jaar eerder had ingediend en dat nog niet behandeld was, had Grobbée in juni 1884 ingetrokken.

Wellicht speelden in de besluitvorming over de klassenbelasting niet alleen de tekortkomingen van de wet zelf mee. De tekorten op de begroting, die een verhoging van de staatsinkomsten noodzaakten, bleken op een andere manier op te lossen. De minister had namelijk, tegelijk met de debatten over de nieuwe belasting, een voorstel voor een staatslening van 60 miljoen gulden tegen 4 procent rente gedaan. Men bleek gemakkelijk over de schroom om te lenen en daarmee de rentelast te verzwaren heen te kunnen stappen. Waarschijnlijk was dit nog eenvoudiger met de constante dreiging van een heffing op het inkomen op de achtergrond. Zo werd in juni 1884 de staatsschuld met 60 miljoen verzwwaard.

In de troonrede van 1884 kon nu echter wel tevreden worden opgemerkt dat 'het krediet van de staat zeker was gevestigd'. Toch beloofde de regering te blijven zoeken naar evenwicht in de uitgaven en inkomsten.⁷¹ Minister Grobbée onthulde dan ook snel een nieuw pakket wetsvoorstellen om de middelen te versterken. Net als een jaar eerder bestond het uit een samenvoegsel van belastingverhogingen: een uitbreiding van het successierecht en de staatsloterij en een vermindering van de overheveling van de personele belasting aan de gemeenten met een vijfde deel, terwijl de gemeenten een grotere vrijheid kregen om opcenten te heffen. De Kamer accepteerde deze herhaling van losse voorstellen niet. Tijdens de begrotingsbesprekingen stelde deze zich zo hevig teweer dat minister Heemskerk dreigde met de val van het kabinet wanneer minister Grobbée moest vertrekken. De Kamer nam dat echter voor lief en viel het gebrek aan beleid van de minister dusdanig hard aan dat Grobbée uiteindelijk in mei 1885 opstapte. Pierson noteerde in zijn dagboek: 'Grobbée is eindelijk afgetreden. Hij was de risée générale geworden.'⁷² In het journaal van de liberaal Willem Hendrik de Beaufort klonk hetzelfde geluid: 'Grobbée ontslag genomen. Erbarmelijke verschijning. Braaf en fatsoenlijk man, maar voor minister geheel ongeschikt.'⁷³ De voormalig ambtenaar had het aangedurfd om het departement te leiden, en was daarin jammerlijk mislukt. Het dreigement van Heemskerk bleek loos alarm, want hij zette de regering zonder Grobbée voort. Wel moest er een andere leider voor Financiën gevonden worden, terwijl de roep om herziening van het belastingstelsel voort bleef klinken.

*'Aan proeven en ontwerpen heeft het
niet ontbroken, aan eensgezindheid overal'*⁷⁴

De commentaren over belastinghervorming, zoals die in brochurevorm en in periodieken werden gepubliceerd, kregen in de jaren tachtig een andere vorm. Er werden door de auteurs minder details ontleed of berekeningen gemaakt. Meer en meer bracht men zaken met elkaar in verband en gaf men een brede analyse. Ook speelden de politieke verhoudingen en programmatistische denkbeelden een steeds belangrijker rol. Partijen profileerden zich steeds duidelijker en moesten dan een standpunt innemen over hervorming van het belastingstelsel.

Natuurlijk bleven er ook andere geluiden bestaan. Oud-minister Van der Heim schreef in 1882 een Gids-artikel waarin hij een belastingherziening voldoende vond wanneer volstaan werd met bezuiniging en kleine verschuivingen in de accijnzen en opcenten. Hij achtte de kans op de ge-

vraagde herziening van het stelsel voor het eind van de eeuw zeer klein: 'Aan proeven en ontwerpen heeft het niet ontbroken, aan eensgezindheid overal.'⁷⁵ Een anonieme schrijver was minder pessimistisch en zag de oplossing in een grondige aanpak: afschaffing van alle belastingen en daarvoor in de plaats één directe heffing op de verteringen.⁷⁶

Anderen behandelden de belasting- en kiesrecht kwesties en hun oplossingen uitvoeriger. 'Batavus' pleitte in een anonieme brochure voor de invoering van een goed, degelijk belastingstelsel, dat gegrond moest zijn op vrijheid, recht en billijkheid. Dit leek hem de enige mogelijke heffingswijze bij een liberale economische politiek, en hij voorspelde dat de meeste mensen een goed stelsel met waardering zouden begroeten.⁷⁷ Een grondiger analyse van de problemen rond het belastingstelsel werd in 1886 door een Groninger onderwijzer geleverd. J. Bakker ging in zijn brochure uit van de grondwet van 1848.⁷⁸ Artikel 172 daarin luidde: 'Geene privilegien kunnen in het stuk van belastingen worden verleend'. Om dat artikel recht te doen moesten allen die het vaderland liefhadden en het welzijn der maatschappij beoogden zich aaneensluiten. Na een historische schets van de staatsfinanciën in de negentiende eeuw, waarin de auteur opmerkte dat de belastingen beter hervormd hadden kunnen worden ten tijde van de overvloedige Indische baten, boog Bakker zich over de problemen van zijn tijd. Te grote uitgaven, toenemende tekorten en een ongelijke belastingdruk vroegen dringend om een oplossing. Volgens Bakker moest de burgerij daarvoor teruggrijpen op de liberale credo's van 1848: eenvoud in het bestuur en een billijke verdeling van de noodzakelijke lasten. Dit zou onder meer de invoering van een algemene inkomstenbelasting impliceren. Tegelijkertijd moesten andere (directe) belastingen verlaagd of opgeheven worden. Hierdoor zou het aantal kiezers verminderen, wat een regeling van de kieswet en dus een grondwetsherziening noodzaakte. Kwam die uitbreiding van kiesgerechtigden eerder dan de belastinghervorming, dan zou het laatste vanzelf plaatsvinden. Ten slotte riep de onderwijzer de liberalen in den lande op zich politiek eensgezind en doortastend op te stellen:

Laten nu de liberalen toonen, dat hun wetgevend vermogen, waaraan reeds velen begonnen te twifelen, nog niet is uitgeput, dat zij zich willen bewegen in democratische richting, in welke richting de maatschappij zich blijkbaar voortbeweegt. Wordt dit vertrouwen der natie beschaamd, dan is het te vreezen, dat wij spoedig zullen staan aan 't sterfbed der liberale partij.⁷⁹

Ondertussen probeerden de liberalen een manier te vinden waarop ze die eensgezindheid weer terug konden vinden. Na de jarenlange verdeeldheid was samenwerking broodnodig om politiek krachtiger te kunnen optreden. En zeker om slepende conflicten als de hervorming van het belastingstelsel en de kieswet op een voor de liberalen bevredigende manier op te lossen. Het liberale Tweede-Kamerlid J.P.R. Tak van Poortvliet schetste in een toespraak van 1884 de problemen waar de liberale 'partij' voor stond:

Allerwege heerscht eene groote en rechtmatige ontevredenheid over den gang der algemeene zaak. Wetgeving en bestuur beiden schieten in de laatste jaren te kort. Niet omdat het aan den goeden wil ontbrak, maar wijl veranderde toestanden de taak aan de oude krachten deden ontwassen.⁸⁰

Volgens Tak moest, naast een zuinig en beter bestuur, de censusbepaling uit de kieswet verdwijnen en moesten de belastingen worden hervormd. Voor de grondslagen van een nieuw belastingstelsel ging Tak bij Thorbecke te rade. In de ogen van de oude leider waren die grondslagen eenvoudig: zolang ze de productie niet belemmerden, maar bevorderden, waren heffingen gerechtvaardigd. Tak vertaalde dit in een algemene inkomstenbelasting, en die zou voor alle liberalen duidelijk moeten worden door een helder en eenduidig programma op te stellen waarin het een van de eisen moest zijn. Ook voor de liberaal P.W.A. Cort van der Linden, die een brochure over *Richting en beleid der liberale partij* opstelde, was een algemene inkomstenbelasting het enige juiste liberale antwoord op het belastingvraagstuk.⁸¹

Niet alleen liberale politici, maar ook de liberale partij, vanaf 1885 georganiseerd in de Liberale Unie (LU), zocht haar weg uit de grote politieke kwesties. Toen het bestuur eind 1885 zijn standpunt aangaande de belastingkwestie moest innemen, klonk in zijn eerste schrijven grote twijfel door. Het bestuur legde de afgevaardigden voor de algemene ledenvergadering de vraag voor of een herziening van de belastingen 'wenschelijk op zich zelve' was. En of een verhoging van lasten, door de sociale kwestie en tekorten onvermijdelijk geworden, wel doorgang kon hebben zonder een grondige hervorming.⁸² Uiteindelijk kon men zich op de algemene ledenvergadering buigen over de volgende voorzichtige vragen:

1. Is hervorming van het samenstel onzer Rijksbelastingen door invoering van eene belasting (of van belastingen) naar de inkomsten

dringend noodzakelijk, ten einde eene betere verdeeling der lasten te verkrijgen en afschaffing van schadelijke heffingen mogelijk te maken?

2. Behoort daarbij het beginsel van eene progressieve percentage te gelden?⁸³

Al snel werd echter besloten tot een radicaler geluid, zoals in de circulaire van de Lu uit 1887. Daarin werd een progressieve inkomstenbelasting bepleit, die een eind moest maken aan het privilege dat verbonden was met de inkomsten uit roerend vermogen, en die de lasten beter zou verdelen.⁸⁴ En ook al wilde men deze circulaire niet het predikaat 'programma' geven, in feite fungeerde deze wel zo.

De confessionelen waren gematigder in hun programmatische wensen over de belastingen. De anti-revolutionairen hadden zich in 1878 in algemene termen voor een hervorming uitgesproken, opdat het 'volksleven' zich kon ontwikkelen, een gelijkere druk ontstond en de inning minder kostte.⁸⁵ In de *Proeve van een program* van de katholieke voorman H.J.A.M. Schaepman werd ook vagelijk gesproken van een persoonlijke belasting, waarvan het belastbaar vermogen de maatstaf moest zijn van de belastingaanslag. De enige restrictie was dat zedelijke en stoffelijke belangen niet geschaad mochten worden.⁸⁶ Ten slotte vermeldde ook de georganiseerde socialisten in Nederland begin jaren tachtig de eis van een algemene inkomstenbelasting in hun programma.⁸⁷ Op het landelijke politieke toneel zouden zij pas eind jaren tachtig hun stem laten horen.

Bloem en een grondwetsherziening: voortgang onder Heemskerk

Pierson koesterde 'niet de minste verwachtingen' van de nieuwe minister, Jacobus Cornelis Bloem.⁸⁸ In een brief schreef hij: 'En thans – weder een nieuwen / M. v. financiën. / Verbleekt was de roem / Van den grooten Grobbée / Daar verschijnt er een Bloem - / Doch wij roepen: O wee!'⁸⁹ Droogjes voegde hij daaraan toe: 'Het knutselen blijft aanhouden. De affaire zal op denzelfden voet worden voortgezet.'⁹⁰ Net als zijn voorganger was Bloem een ambtenaar bij het departement van Financiën geweest. Daarnaast had hij politieke ervaring als gemeenteraadslid in Den Haag. Uit die tijd dateerde een brochure van zijn hand, waarin hij zich een hardnekkig tegenstander van directe belastingen betoonde. Volgens hem was men zich veel minder bewust van indirecte belastingen en drongen afschaffingen daarvan nau-

welijks door. Ondertussen bleef de zijns inziens meest hatelijke heffing, het patent, bestaan en was er nu zelfs sprake van een inkomstenbelasting, wat 'eene ware anomalie' zou zijn.⁹¹

Minister Bloem trad in mei 1885 aan en verklaarde al snel dat van hem geen voorstellen voor belastinghervorming verwacht moesten worden. Opvallend was de zinsnede in de troonrede van september in datzelfde jaar: 'De zorg voor 's Rijks financiën eischt steeds een spaarzaam beheer en versterking der middelen.'⁹² De minister stelde echter geen versterkingen voor; slechts de uitkering aan de gemeenten werd uitgebreid door voortaan ook de landelijke opcenten op de personele belasting aan hen over te maken. In de troonrede van 1886, door minister Heemskerk gelezen wegens ziekte van koning Willem III, en van 1887, zeer kort door de koning zelf uitgesproken, werd telkens van een bevredigende toestand van de geldmiddelen gesproken. Toch vielen er gaten in de begroting. Net als zijn voorganger Grobbée, die een nieuwe lening had uitgeschreven, vulde Bloem ze op door financiering met geleend geld. Niet alleen gaf de regering nieuwe schatkistbiljetten uit voor 14 miljoen gulden, ook werd een conversie voorgesteld. De staatsleningen die tegen 4 procent rente werden geleend, moesten omgezet worden in 3,5 procent. Deze conversie lukte, ondanks het verzet in de Kamer en van de koning, die zelf veel staatspapieren bezat.⁹³ In *Vragen des Tijds* werden vraagtekens gezet bij het beleid van de minister: terwijl er wel tekorten bestonden, en er jarenlang werd aangedrongen op herziening van het belastingstelsel, schoof de minister 'met benijdenswaardige kalmte' alle bezwaren weg en schreef doodleuk een nieuwe lening uit.⁹⁴

Ondertussen speelde de kwestie van de grondwetsherziening een belangrijke rol in het politieke leven. In 1883 was een staatscommissie ingesteld om de herziening voor te bereiden. Heemskerk had immers de hervorming van de kieswet tot zijn regeringstaak uitgeroepen, en die was onmogelijk onder de oude grondwet. Daar kwam nog bij dat in 1884 prins Alexander stierf, de laatste directe mannelijke erfgenaam van het koningshuis, wat ook een herziening van de grondwet noodzaakte. Tevens werd, onder druk van de confessionelen, de onderwijswetgeving bij de herziening meegenomen.

Tijdens het ministerschap van Bloem leken de voorstanders van een belastingherziening in de Kamer de hoop opgegeven te hebben. Weinig woorden werden meer vuilgemaakt aan belastingwensen. Maar bij de besprekingen over de voorstellen aangaande de grondwetsherziening zagen de hervormingsgezinden hun kans schoon. De commissie had voorgesteld om in de nieuwe grondwet de bepalingen op te nemen: 'Geene belastingen kunnen ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven, dan uit kracht van

eene wet. Als belastingen worden niet aangemerkt heffingen wegens het gebruik van Rijkswerken en -inrigtingen.⁹⁵ Vier liberale kamerleden stelden daar drie amendementen op voor:

1. De heffing van regten voor het gebruik van bepaald aangewezen Rijks-werken en -inrigtingen kan de wet aan den Koning overlaten.
2. Alle ingezetenen die tot het betalen van belastingen in staat zijn, dragen naar hun inkomen en draagkracht bij tot de directe belastingen.
3. Accijnsen op eerste levensbehoeften worden niet geheven.⁹⁶

Hierdoor zouden een proportionele inkomstenbelasting en accijnsafschaffingen door grondwettelijke regels afgedwongen worden. Maar de meerderheid in de Kamer werkte niet mee en alleen het eerste amendement werd door de regering overgenomen. Opvallend was dat tijdens de behandelingen van de amendementen de minister van Financiën zich niet in de Kamer liet zien.⁹⁷ Wellicht was de trots van minister Bloem te zeer gekrenkt nu zijn beleid middels de grondwetsherziening aangevallen werd.⁹⁸

Na veel debatten en moties werd ten slotte in november 1887 een nieuwe grondwet aangenomen. De belastingvereiste voor het kiesrecht, de census, werd geschrapt, en het werd aan de bepalingen van de nog nader te bepalen kieswet overgelaten wie er voortaan mochten stemmen. In de tussentijd werd een voorlopig kiesreglement ingesteld, dat nog steeds een fiscale grondslag had, hoewel deze sterk verruimd was. Over de verdere bepalingen aangaande de 'geschiktheid' van kiezers zou de komende jaren een ingewikkelde politieke strijd worden gestreden. Met de grondwetsherziening werd tevens door de herinterpretatie van een artikel overeenstemming bereikt over de mogelijkheid voor de subsidiëring van het bijzonder onderwijs. Ten slotte werden de rechten van de volksvertegenwoordiging uitgebreid, net als het aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer.

Met deze overwinning leek de kracht uit het kabinet verdwenen. Nu de belangrijkste opdracht die Heemskerk zichzelf had gesteld was volbracht, bleven er voor de regering weinig zaken over om voor te vechten. Een belastingherziening, de sociale kwestie: Heemskerk en de zijnen voelden zich niet geroepen om die vraagstukken op te lossen. In de politiek speelden ze echter wel een rol. Een groep kamerleden boog zich in 1886, op initiatief van de liberaal Goeman Borgesius, over de sociale omstandigheden waaronder arbeiders moesten werken door een enquête naar arbeidsomstandigheden te houden. Het kabinet was daar geen voorstander van. In 1886 had het kabinet al eens zijn ontslag aangeboden, maar was de regeringsvoortgang

gered door de Kamer te ontbinden. Maar bij de verkiezingen in maart 1888 was de zetelverdeling volgens Heemskerk van dien aard dat samenwerking onmogelijk zou zijn. Van de 80 zetels in de Tweede Kamer bezetten de liberalen er 45, wat een verlies betekende, 27 zetels waren er voor de AR, 26 voor de katholieken, terwijl er nog één conservatief plaatsnam in de Kamer. Tevens werd het parlement voor het eerst met een vertegenwoordiger van het socialisme verrijkt. De voortdurende verdeeldheid van de liberalen was voor velen van hen een reden tot bezorgdheid. Van Houten klaagde in een artikel in *Vragen des Tijds* zijn nood over die verdeeldheid, waaraan hij de vermindering van het aantal liberale zetels toeschreef.⁹⁹ Ook legde hij de schuld bij de 'gloeïende strijd' tijdens de verkiezingen van 1888 en de samentenspanning van de andere partijen. Maar de hand moest volgens Van Houten toch het meest in eigen boezem worden gestoken: als Kappeyne in 1879 een grondwetsherziening serieus ter hand zou hebben genomen, was het vertrouwen in de liberale partij een stuk groter geweest.

Deze ontwikkelingen betekenden het einde van het tweede kabinet-Heemskerk. In april 1888 werd het ontslag aanvaard en daarmee was het het langst regerende kabinet sinds 1848. De herziening van de grondwet van 1887 was een duidelijke overwinning voor Heemskerk geweest. Door de uitbreiding van het kiesrecht en de toenemende aandacht van het parlement voor zaken als arbeidsomstandigheden nam ook onder de bevolking de belangstelling voor de politiek toe.¹⁰⁰ En door het slechten van de census uit de grondwet was de weg geëffend voor een belastingherziening, daar men bij een verandering van de directe belastingen geen rekening meer te houden had met de gevolgen voor het aantal kiesgerechtigden. Deze ontwikkelingen maakten het politieke leven steeds interessanter. Ondertussen bleef het de vraag of er een ministerie zou aantreden met een minister van Financiën die de belastingkwestie kon aanpakken. Zoals in *De Economist* in 1887 over de veelgevraagde inkomstenbelasting werd opgemerkt:

Het is mogelijk, maar men heeft het reeds op allerlei manieren beproefd [...] Welke Minister zal het er op wagen dat hij het beter doet of gelukkiger is dan zijne voorgangers? Veeleer zal hij in al die gestrande ontwerpen eene waarschuwing zien om dat onveilig vaarwater te vermijden.¹⁰¹

De vraag was nu of de formateur van het volgende kabinet een gewaarschuwd man zou vinden of een waaghals die geen angst had voor woelige wateren.

De sociaal-liberalen verzetten de wissels

Ondanks de weigering van de kabinetten-Van Lynden en -Heemskerk om de sociale kwestie op de politieke agenda te zetten leefde de kwestie wel degelijk. Grote delen van de bevolking hadden een moeizaam en onzeker bestaan, en anderen maakten zich daar zorgen over. Zeker toen in de loop van de jaren tachtig de socialistische politiek zich steeds sterker profileerde en onlusten de kop opstaken. Of die nu bewust waren ingegeven door de bestaande sociale problemen of niet maakte voor bezorgde politici niet veel uit. Vooral het deel van de liberalen dat de staat een grotere rol wilde geven en meer bemoeienis van de overheid met de sociale omstandigheden van de bevolking wenste, maakte zich sterk. Een deel van die bezorgdheid gold de belastingdruk op het armere deel van de bevolking. Ook zou de overheid meer uitgaven moeten doen wanneer deze sociale problemen hielp verminderen, en die stijgende kosten wilden de sociaal-liberalen bij voorkeur op de meer draagkrachtigen afwentelen. Een algehele herziening van het belastingstelsel werd dan ook broodnodig geacht.

De onrust in Nederland werd aangewakkerd door de groeiende politieke activiteiten van radicale groepen, zoals de Sociaal Democratische Bond (opgericht in 1881). Ook eiste een deel van de bevolking dat geen kiesrecht bezat dit telkens luider op, en een grote demonstratie op het Binnenhof in 1885 gaf daar uiting aan. Deze eis werd verwoord door menig brochureschrijver, onder meer in het socialistische epistel uit 1885 *Wat de werkmán aan belasting betaalt*, waarin gepleit werd voor zeggenschap van de arbeiders in de belastingen en dus voor kiesrecht voor de 'werkmansstand'.¹⁰² En na de grondwetsherziening van 1887, toen in de kieswet de census werd verlaagd en een groter deel van de middenklasse aan de verkiezingen kon deelnemen, werd deze in een brochure door Domela Nieuwenhuis opgeroepen om op de socialisten te stemmen, op grond van de hoge belastingen.¹⁰³ De auteur stelde dat alle regeringen de middenklasse 'geville' hadden, waardoor zij nu wel 25 procent van haar inkomen aan de staat betaalde. De schrijver legde de schuld hiervan echter bij de kiezers zelf: 'Maar wat het ergste is: dit geschiedde met uw goedkeuring, met uw eigen wil, want gij hebt zelven de mannen uitgekozen, die u moeten villen. Zult gij ook voortaan dezelfde dwaasheid begaan?'¹⁰⁴ Of vele 'middenklassers' de oproep volgden was de vraag.

In Amsterdam leidde een uit de hand gelopen volksfeest in 1886 tot het Palingoproer. Pierson, president-directeur van De Nederlandsche Bank, was getuige van de gevolgen. Hij sprak in zijn dagboek van de 'troebelen in de Jordaan', de karrenvrachten met gewonden die bij het ziekenhuis werden

afgeleverd en de officier die met veertien man de wacht hield bij Piersons woning en de bank.¹⁰⁵ Ook de toenemende werkloosheid halverwege de jaren tachtig stimuleerde de politieke betrokkenheid en bezorgdheid. En daarmee ook weer de eisen aan de overheid.¹⁰⁶

Een nieuw vooruitgangsgeloof van de sociaal-liberalen kreeg op velerlei vlakken gestalte. Nadat onder Kappeyne, die bepaald afkerig was van een actieve overheidspolitiek in het sociale leven, het Statistisch Bureau op het departement van Binnenlandse Zaken was opgeheven, werd in 1884 onder leiding van Pierson een nieuw Statistisch Bureau opgezet.¹⁰⁷ Tenslotte moest men om te handelen wel de nodige informatie hebben. In dat kader kon ook de parlementaire enquête naar de arbeidsomstandigheden van arbeiders worden gezien die op instigatie van Goeman Borgesius in 1886 was gehouden. De resultaten van de enquête zouden in 1889 leiden tot een arbeidswet, waarin restricties waren opgenomen die het werk van arbeiders draaglijker zouden moeten maken. Zo werden arbeiders een vast onderdeel van de politiek en werden hun problemen onderdeel van de politieke agenda.

De sociaal bewogen elite bemoeide zich niet alleen met de externe omstandigheden waaronder arbeiders moesten leven en werken, ook het gedrag van de arbeiders zelf namen ze onder de loep. Tijdens huisbezoeken en middels voorlichting propageerde men een andere en betere levenswijze. Een gezond en deugdzaam bestaan, waarbij eerlijke arbeid en persoonlijke ontwikkeling centraal stonden, zou de lagere klassen verheffen en meevoeren naar een betere toekomst. Pierson legde in een lezing uit wat zijns inziens gedaan moest worden aan de 'quaesties' rond het welzijn der arbeidersklasse. Niet alleen moesten uitwendige verbeteringen worden aangebracht, maar het zedelijk en verstandelijk peil van individuen zou bovenal van binnenuit moeten worden verhoogd. 'De bron der ellende ligt niet hoofdzakelijk buiten, maar in ons.'¹⁰⁸ Pierson wees drie schuldigen van de situatie aan. Ten eerste de arbeiders zelf, die hun problemen slechts aan anderen weten. Het was onjuist, volgens Pierson, hieraan toe te geven:

Men wordt dan de gevierde man, de volksvriend. De ware volksvriend is echter niet hij, die het volk vleit en streelt, maar die het zijn fouten toont, het wakker schudt, het de oogen doet opengaan voor de middelen, die het zelf kan aangrijpen tot verbetering van zijn lot.¹⁰⁹

Maar ook de bazen trof blaam, want zij deden hoegenaamd niets om de slechte omstandigheden van de arbeiders te verbeteren. Als laatste gaf

Pierson de staat een veeg uit de pan: deze verzaakte zijn plicht, vooral op het vlak van arbeidswetgeving en leerplicht. Ten slotte verontschuldigde Pierson zich voor zijn prekerige toon, maar: 'Er is tegelijk zooveel lichtzinnigheid en zooveel conservatisme in deze wereld.' En het maakte het leven de moeite waard om nu voor de ware idealen te blijven strijden.¹¹⁰

Op deze analyse van de sociale kwestie kwamen verschillende reacties. De ene auteur protesteerde tegen de liberale kijk van Pierson en wenste juist een socialistische blik op het probleem.¹¹¹ Een ander ontkennde het bestaan van de sociale kwestie. De enige kwestie die volgens hem bestond, was dat men *dacht* dat er een sociale kwestie bestond. Het gemor van het volk zou slechts het gevolg zijn van een gemis van godsdienstzin, gebrek aan werk en de onrechtmatige verdachtmaking van patroons.¹¹²

De overtuiging dat de staat en de sociaal-liberale elite een taak en voorbeeldfunctie hadden werd ondanks deze kritieken wijder verspreid. In het beeld van een volksmassa in deugdzaam ontwikkeling pasten geen zonden als drankzucht en schulden. Zo verscheen in *De Gids* een artikel over spaarbanken voor de arbeidersklasse, waarin verontwaardigd werd gesteld: 'Op de 18000 zielen is er ééne spaarbank in Nederland en op de 83 zielen één drankwinkel.'¹¹³ De auteur zag gaarne een rijkspostspaarbank verschijnen, want die zou 'zeer waarschijnlijk het geluk en zelfs de grootheid van een volk beter [...] bevorderen, dan het schitterendste wapensucces of de meest verbazende verbeteringen in handel en landbouw'.¹¹⁴ Tegelijkertijd werd het overmatig gebruik van alcohol bestreden, hoewel de telkenmale verhoogde accijns op het gedistilleerd niet altijd in goede aarde viel. In een brochure werd de aannahme bestreden dat die verhogingen zouden leiden tot een vermindering van de drankconsumptie.¹¹⁵ De auteur meende dat de voornaamste reden voor accijnsverhogingen de tekorten van de schatkist waren. Voor het volk betekende het juist een neerwaartse spiraal, want de dorst verdween niet; en duurdere drank betekende grotere armoede, meer onzedelijkheid en vervolgens weer toename van het drankmisbruik.

De sociaal bewogen elite boog zich ook over de uitgaven en de schulden van de arbeiders. Om geldgebrek te voorkomen zouden er allerhande coöperaties moeten worden opgericht. Daarin konden arbeiders samenwerken, zodat producten en diensten in het groot konden worden ingekocht en zo de kosten konden worden gedrukt. Men hielp de arbeiders bij de oprichting van de winkels en instellingen, waardoor niet alleen werkgelegenheid werd geschapen, maar ook de winst gedeeld en geïnvesteerd zou worden. Dit fenomeen van 'self-help' was in de jaren tachtig en negentig van de negentiende eeuw in verlichte kringen zeer populair. Men hoopte dat door

de hulp aan arbeiders bij het opzetten van instellingen die de ontwikkeling en werkzin bevorderden, zij er zelf mee verder zouden gaan. Coöperatieve winkels en bedrijven, lokalen voor lezingen, onderwijs en zedelijke verpozing en goedkope uitgaven van deugdzame lectuur: de initiatieven van de liberalen bestreken een breed terrein.

Dat door een deel van de arbeiders die zelfontwikkeling serieus werd nagestreefd, bleek uit de activiteiten van De Unie, een vereniging voor arbeiders 'tot opwekking van het staatkundig leven en de bevordering van maatschappelijke belangen'. In de herinneringen van een van de voormannen, Joan Nieuwenhuis, werd beschreven hoe de vereniging voor haar lezingen aan de alom bekende en goede sprekers kwam, in dit geval Pierson:

Toch was mijn succes bij die heeren zeer eenvoudig. Ik werkte homoeopatisch. Dat ging zoo [...] Wanneer ik de heeren bezocht om hun te verzoeken als 'spreker' in een openbare vergadering op te treden, volgde bijna steeds een weigerend antwoord. Dat was b.v. ook het geval bij prof. N.G. Pierson, de latere Minister van financiën. Hij dacht er niet over, zijn economische denkbeelden in een vergadering van onkundigen uiteen te zetten. Wie er belang in stelde, kon van zijn beschouwingen kennisnemen in 'De Gids' of de 'Economist'. Toen paste ik mijn middeltje toe... Ik zat tegenover hem in de groote benedenkamer van zijn mooie huis aan het Frederiksplein. Heel langzaam ging ik te werk... sprak van de heerschende ontevredenheid bij de burgerij omtrent den gang van zaken in 's lands regeering... Van de verbittering die daardoor ontstond in 'sommige kringen' der bevolking... Over het gevaar dat daaruit zou voortkomen, bij eenzijdige voorlichting... O, ja! Zeer zeker! - Wanneer dan mannen met volledige kennis van zaken weigeren het volk in te lichten en - Domela Nieuwenhuis... Verder behoefte ik niet te spreken. Hij zou aan het verzoek voldoen!¹¹⁶

De zelfstandigheidsbevordering van de arbeiders bleek ook uit een brochure, die 'self-government' door middel van fiscale maatregelen propageerde.¹¹⁷ De auteur bedoelde hiermee dat door een gelijke belasting voor iedereen in te voeren alle burgers het stemrecht zouden krijgen en zo konden beslissen over de staatsbemoeyenis. Hij achtte deze maatregel nodig als bindmiddel voor de natie, daar de Kerk deze functie niet meer vervulde en de socialisten een groot gevaar vormden. De nieuwe kiezers zouden zijns inziens niet snel tot een radicale politiek overgaan, omdat elk besluit

een verhoging van hun bijdrage betekende, en het gros voelde daar niet veel voor. Overigens zouden vele 'self-help'-initiatieven, net als dit idee van 'self-government' op grond van een gelijke belastingbijdrage, niet worden uitgevoerd of doodbloeden.

Toch bleef het optimisme onder veel linkse liberalen bestaan. De jurist H.P.G. Quack schetste in een *Gids*-artikel de toekomst. Eerst moesten de slechte toestanden, die tenslotte door mensen veroorzaakt waren, worden verbeterd. Daarvoor riep hij op om de maatschappij te doorgronden en bewust mee te werken aan het 'architectonisch ideaal, dat wij allen voor ogen hebben'.¹¹⁸ De voldoening zou groot zijn: 'Die taak is zoo heerlijk. Wij kunnen redden.' Om de situatie te duiden gebruikte Quack de metafoor van twee bliksemsnelle, volle treinen, die men op hetzelfde spoor elkaar tegemoet zag komen. Maar dan, terwijl een ramp onafwendbaar leek, voltrok zich het sociaal-liberale wonder: 'Gij behoudt uw kalmte, uw zelfbedwang. En lang vóórdat een ander iets van het dreigend en ontzettend gevaar der botsing gewaar wordt, verzet gij de wissels.'¹¹⁹

Bij het verzetten van die wissels speelde de belastingkwestie een belangrijke rol. Een hervorming van het gehele belastingstelsel kwam telkens ter sprake, enerzijds om een meer rechtvaardige verdeling van de belastingdruk te verkrijgen, anderzijds ter compensatie van de stijgende overheidsuitgaven. Maar op welke grondslagen die hervorming gestoeld moest zijn en wat de exacte invulling zou worden werd veel minder bediscussieerd. Het debat dat wel plaatshad, stond min of meer onder leiding van Pierson. Hij probeerde door artikelen en lezingen de kern van de benodigde hervorming te doorgronden. De meeste andere publicaties bestonden uit een reactie op zijn geschriften.

In 1879 publiceerde Pierson een artikel in *De Gids* dat de belasting 'naar den welstand' onderzocht.¹²⁰ Daarvoor probeerde de econoom het beginsel waarop de verdeling van de belastingen gebaseerd moest zijn te omschrijven. Volgens hem was de opvatting dat bij belastingheffing rekening moest worden gehouden met het draagvermogen, met de welstand, algemeen aanvaard. Britse denkers hadden deze opvatting reeds uitgedacht en gerechtvaardigd. Pierson probeerde die billijkheid waarmee men rekening moest houden te ontleden. Moest er hetzelfde gelijkheidsprincipe gelden als bij de gewenste hervorming van de dienstplicht, waar men voor ieder gelijke regels wil? Voor de belastingen was dat volgens Pierson een onjuist principe om toe te passen. Want een belasting naar de welstand zou in principe ieder verschillend dienen te behandelen. Hoe die welstandsheffing dan precies bepaald moest worden liet Pierson echter vaag. 'Gericht naar het

algemeen belang' en 'zo min mogelijk schade toebrengend aan het welzijn van het volk op zedelijk en stoffelijk gebied' – de daadwerkelijk invulling van die heffing bleef ook voor hem vooralsnog de vraag.

Twee jaar later volgde meer denkwerk van Pierson, wederom in *De Gids*.¹²¹ Voor zijn artikel 'Belastinghervorming' was hij te rade gegaan bij Britse theoretici over economische problemen, en bij Duitse, die meer praktisch gericht onderzoek hadden gedaan. In dit artikel sprak Pierson zich stelliger uit voor progressie en de overheidsplicht om de lasten gelijkwaardig te verdelen. Verder ging hij dieper in op een vermogensbelasting als equivalent voor de afschaffing van de personele belasting en het patent- en registratierecht. Een invoering van die belasting zou tevens de groeiende staatstekorten kunnen oplossen.¹²² Pierson stelde echter niet dat deze vermogensbelasting de enige billijke oplossing voor de belastingkwestie zou zijn. En een helder hervormingsprogramma gaf hij ook niet, daarvoor waren zijn denkbeelden nog te veel in ontwikkeling.

In 1888 werd tijdens een vergadering van de kiesvereniging De Grondwet een discussie gevoerd over een progressieve inkomstenbelasting. Het was voor Pierson, lid van de vereniging, aanleiding 'om de quaestie der Progressie' nogmaals duidelijk uiteen te zetten in een kort opstel.¹²³ De econoom was er tijdens het debat bijzonder door getroffen dat velen zich hadden uitgesproken vóór progressie. Want, waarschuwde Pierson, progressie als middel om een gelijkmatiger belastingdruk te verkrijgen sprak niet van-zelf. Eigenlijk bediende men zich van een schijnargument. Pierson stelde dat een hoger belastingpercentage voor rijken niet automatisch makkelijker op te brengen was dan voor armen. Hij zag vooral problemen in de mate van progressie, want in theorie zou die, wanneer men consequent was, pas eindigen wanneer na de belastingheffing alle inkomsten gelijk waren geworden. En deze nivellering was niet gewenst, dus kon een progressieve inkomstenbelasting volgens Pierson niet gerechtvaardigd worden, voordat die zo kon worden berekend dat die tot een 'vaste evenredigheid tussen offer en genot' leidde. Zelf deed hij nog een poging om tot een mathematische onderbouwing van een progressie te komen, maar hij kwam er niet uit. En zolang daar geen zekerheid over bestond, kon wat hem betrof een progressieve inkomstenbelasting niet met vertrouwen worden aanbevolen.¹²⁴

Een meer radicaal politicus was het daarover met Pierson eens. M.W.F. Treub, radicaal-liberaal gemeenteraadslid te Amsterdam, worstelde ook met de hoogte van de draagkracht en progressie. Hij legde in een artikel uit dat bij een belasting naar draagkracht 'voor de voldoening aan den plicht van

het mededragen der publieke lasten van den een geene grootere inspanning wordt gevorderd dan van den ander'.¹²⁵ Wanneer men ervan uitging dat het belastingstelsel zo ingericht moest worden 'dat het iederen ingezetene in gelijke verhouding tot het inkomen als bron van alle belasting treft', dan was een progressieve belasting theoretisch gerechtvaardigd.¹²⁶ De mate van die progressie bleef echter de vraag. Ook Treub liet de beantwoording daarvan over aan 'mathematici'.¹²⁷

Een jaar later verscheen een proefschrift, dat een antwoord wilde zijn op de vraag naar een mathematische berekening van een billijke progressie.¹²⁸ De schrijver, A.J. Cohen Stuart, probeerde hierin wiskundige schalen voor een progressie te berekenen. Hij ging uit van de draagkracht en offergeelikheden die Pierson en Treub hadden verwoord en trachtte de percentages die belastingbetalers van hun inkomen moesten afdragen daarop af te stemmen. Het resultaat waren vele getallenlijsten. Duidelijk werd dat elk percentage discutabel was, zoals Pierson en Treub al hadden begrepen. Zo bleek dat een progressieve inkomstenbelasting makkelijker op een programma kon worden gezet dan in cijfers in een voorstel gevat.

Ook niet-economen bogen zich over een inkomstenbelasting. In 1889 verscheen een boek onder de titel *De theorie der inkomstenbelasting* door W.F. Rochussen. Deze Rochussen was de zoon van de man die van 1840 tot 1843 minister van Financiën was geweest. De zoon was onder Van Lynden van 1881 tot 1883 minister van Buitenlandse Zaken geweest, maar over het belastingstelsel ontwikkelde hij ook een mening. Aan zijn boek werd echter weinig aandacht besteed en na een jaar had *De Economist* nog steeds geen commentaar aan het werk gewijd. Rochussen beklagde zich daar per brief over.¹²⁹ Hij voelde zich zeer gekrenkt, temeer daar zijn theorie geheel nieuw was. Pierson, redacteur van het tijdschrift, antwoordde hem. Diplomatiek beaamde hij dat een bespreking inderdaad correct zou zijn geweest. Het probleem was echter dat niemand van de redactie zich geroepen had gevoeld. Ook merkte hij nog fijntjes op dat Rochussen misschien wel een nieuwe theorie had, maar dat Pierson niet begrepen had welke.¹³⁰

Inderdaad bevatte het boekwerk van Rochussen weinig theoretische onderbouwing. Het bestond vooral uit een afkeuring van een belasting op het inkomen, op grond van de vermeende schending van de rechten van het individu door de staat. Rochussen zag veel modieuze meelopers onder de voorstanders: 'Eene talrijke groep verschijnt onder de leus: de inkomstenbelasting is de liberale belasting; ik ben liberaal, ergo ben ik voor haar'.¹³¹ Zijn conclusie luidde kort en bondig: 'De slotsom is dat de

inkomstenbelasting fraai is alleen op een afstand en niets natuurlijker dan de antipathie die zij verwekt, in iederen vorm waarin men haar poogt te verwezenlijken.¹³²

Desondanks legden de sociaal-liberalen steeds meer nadruk op een (progressieve) inkomstenbelasting. In Groot-Brittannië was bewezen dat met een inkomstenbelasting een liberale politiek gevoerd kon worden terwijl het de staatsfinanciën goed ging. Dit was een voorbeeld geworden voor veel Europese landen, waar men naarstig op zoek was naar een vermeerdering van de staatsinkomsten en andere gronden voor de belastingheffing.¹³³ In Nederland namen de sociaal-liberalen het voortouw bij een praktische invulling van de mentaliteitsverandering die nodig was voor een belastinghervorming. Van radicalere hervormers ontvingen zij daar evenwel stevige kritiek op. De liberalen zouden een utopisch wereldbeeld willen verwerkelijken, dat niet strookte met de werkelijkheid. Volgens de radicalere denkers zouden ze, in plaats van hun burgerlijke ideaal na te jagen, beter naar de bestaande werkelijkheid moeten kijken en daar verbeteringen in aanbrenge.¹³⁴ Ook van de zijde van de confessionelen kregen de sociaal-liberalen weinig steun. En door de verkiezingsoverwinning van de katholieken en anti-revolutionairen in maart 1888 zou een kabinet gevormd worden dat weinig op had met een inkomstenbelasting.

Het kabinet-Mackay: een groepje heterogene bestanddelen

De liberalen verloren in de jaren tachtig telkens meer kamerzetels aan tegenwoordigers die zich tot een gelovige groep rekenden. Binnen de liberale gelederen giste het ondertussen. De veelal zeer individueel ingestelde mannen plooiden zich vaak moeizaam naar een werkzaam programma. Grofweg waren er drie richtingen te onderscheiden: de behoudende liberalen, de sociaal-liberalen en de radicalen. De eerste groep stond afwijzend tegenover actief ingrijpen door de staat in het economisch en maatschappelijk leven. De sociaal-liberalen waren wel voorstander van een overheid die zich, tot op zekere hoogte, bemoeide met het welzijn van haar burgers. De zelfstandigheid en ruimte voor persoonlijke initiatieven van die burgers moesten daarbij gewaarborgd blijven. Ten slotte had zich een groep gevormd voor wie deze opstelling te voorzichtig was. Deze noemde zich radicaal en streefde een veel grotere rol van de staat na, waarbij de belangen van de armere bevolking beter behartigd zouden worden. Hoewel de opvattingen van de leden in menig opzicht dicht bij die van de socialisten lagen, die volgens de radicaal Treub slechts 'wat sneller pas liepen',¹³⁵ richtten de

radicalen zich in hun kritiek meer naar de andere liberalen. De liberalen werd vooral huichelarij verweten. Wanneer de radicalen naar de stemmingen over het kiesrecht en de inkomstenbelasting keken, bleek hoe verdeeld de liberalen in werkelijkheid waren en hoe weinig ze klaarmaakten.¹³⁶

Ondertussen ondernamen de vooruitstrevende liberalen welgemeende pogingen om tot meer eensgezindheid te komen. Er werden onderling vele debatten gevoerd en menige kiesvereniging organiseerde avonden waar de te volgen weg en samensmelting met andere verenigingen centraal stonden. Ook werd er veel over geschreven. In 1885 verscheen een advies aan de Liberale Unie, geschreven door de liberaal I.A. Levy, waarin stond dat de LU meer daden moest tonen en gebrek had aan een leider. Volgens Levy stond de LU op een tweesprong: of de oude weg volgen en haar ondergang tegemoet gaan, of nu 'te werken, zoolang het daagt', want dat was toch 'voor volk, partij of individu de stalen levensregel'.¹³⁷ Samenwerking werd serieus bekeken, zoals in het geval van de drie liberale Amsterdamse kiesverenigingen. Pierson noteerde in oktober 1888 in zijn dagboek: 'Vrijdag een lange vergadering van drie bestuurders [van] Grondwet, Burgerplicht en Amstels Burgerij, om te komen tot samenwerking, misschien samensmelting. Er is een goede gezindheid tot het nemen eener ernstige proef'.¹³⁸ Maar drie weken later noteerde hij: 'Dinsdag vergadering bij mij van de drie presidenten der Kiezersverenigingen, om een schema van samenwerking op te stellen. Of die slagen zal?'¹³⁹ De samensmelting zou niet doorgaan. Toch bleef een groep liberalen ijveren voor meer samenwerking. Tegelijkertijd moest men oppositie voeren tegen de eerste christelijke coalitie.

De spannende verkiezingen van maart 1888 hadden namelijk een overwinning opgeleverd voor de 'rechterzijde'. Er stond een christelijk conservatief kabinet op stapel. Pierson zag het somber in:

Ik verwacht nu een langdurigen ziekte toestand in de politiek. [...] en zoo de rechterzijde het bestuur aanvaardt, zal zij een heerlijk voorwendsel hebben om op wetgevend terrein niets te doen van eenig aanbelang. Hare machteloosheid, hare innerlijke verdeeldheid, zullen dus niet spoedig aan 't licht komen. Middelerwijl zal zij administratief en bij de begrotingen heel wat kwaad kunnen stichten, waartegen de Eerste Kamer niets zal vermogen. Wij zullen jaren lang behept blijven met personeel, dat de regeering in de administratie weet te brengen.¹⁴⁰

De rechterzijde aanvaardde inderdaad het bestuur en in april 1888 trad het ministerie onder leiding van de anti-revolutionair Aeneas Mackay aan. Nog

twee geloofsgenoten hadden zitting, samen met twee katholieken en twee oud-conservatieven. Pierson had er nog steeds weinig vertrouwen in: 'Het groepje heterogene bestanddeelen, dat zich Ministerie noemt, is gisteren opgetreden om 's lands zaken te besturen. Ik verwacht van deze Heeren niet bijster veel. Doen zij iets meer dan administreeën, dan gaan zij dadelijk aan het kibbelen met elkander.'¹⁴¹

Het werd de christelijke coalitie niet makkelijk gemaakt. De koning, die in de laatste jaren van zijn leven bijzonder humeurig kon zijn, ontving de ministers weinig vriendelijk. De nieuw aangetreden bewindslieden verschenen keurig in rokkostuum ten paleize voor de eedsaflegging, maar de koning zou, terwijl hij gekleed was in een oude overjas, onmiddellijk na de plechtigheid verdwenen zijn, zonder een woord te hebben gesproken. Men weet het aan zijn afkeer van de grondwetwijziging die een jaar eerder tot stand was gekomen.¹⁴² De gezondheid van Willem III liet de daaropvolgende jaren vaak te wensen over. Koningin Emma moest in 1889 toegeven dat ze niet met zekerheid kon zeggen dat de door de koning behandelde stukken 'met rede van wetenschap' waren afgedaan.¹⁴³ Emma nam in tijden van nood het roer gedeeltelijk over en in november 1890 werd zij, na de dood van koning Willem III, regentes.

Vooralsnog kwam het uitspreken van de troonrede in september 1888 op de leider van het kabinet, Mackay, neer. De toespraak was in algemene bewoordingen gesteld, net als het programma van het ministerie. De toestand van 's lands geldmiddelen werd 'niet onbevredigend' genoemd, en met een spaarzaam beheer zag men geen aanleiding tot het doen van belastingwetsvoorstellen.¹⁴⁴ Het voornaamste doel van het ministerie was een herziening van de onderwijswetgeving. Verder stelde het zich vooral defensief en anti-liberaal op.

Mackay had de advocaat Karel Antonie Godin de Beaufort bereid gevonden het departement van Financiën op zich te nemen. Dit anti-revolutionaire kamerlid was een jongere broer van de liberale W.H. de Beaufort en stond niet bekend om zijn financiële kennis. Van enige hervormingszin op belastinggebied viel onder dit ministerie dan ook niets te bespeuren. In de begroting voor het jaar 1889 werden geen plannen gepresenteerd, wat de minister veel protest uit de Kamer opleverde.

Oud-minister Gleichman deed tijdens de algemene beraadslagingen de suggestie voor een heffing op het roerend vermogen. De reactie van minister Godin de Beaufort luidde echter dat van hem geen voorstel in die trant verwacht moest worden, daar de vroegere bezwaren ertegen niet waren verdwenen en de Kamer het wel zou afkeuren.¹⁴⁵ Hierop zette het

socialistisch kamerlid Domela Nieuwenhuis de minister meteen op zijn plaats door hem toe te bijten dat de eventuele afkeuring van een wetsvoorstel bij de Kamer lag en niet bij de bewindsman.¹⁴⁶

Domela Nieuwenhuis diende vervolgens bij de beraadslagingen over de begroting een motie in, 'om de heffingen op de allereerste behoeften des levens te vervangen door de zodanige, die met de draagkracht der natie in overstemming is'. Ondanks het protest van een groep liberale kamerleden, die tot de orde van de dag over wilde gaan omdat ze de minister niet wilde overvragen, werd de motie in behandeling genomen. Domela verdedigde zijn voorstel om de accijnzen op de eerste levensbehoeften definitief af te schaffen met het argument dat de arbeiders een buitensporig deel van hun inkomen aan die accijnzen kwijt waren. Hij wilde de ogen van de minister openen door hem op de noden van het volk te wijzen:

Onbegrijpelijk mag het schijnen dat de Minister zoo weinig begrijpt van hetgeen noodig is. Het komt mij wel eens voor dat velen zich zoodanig vastgetuurd hebben op de onzienlijke dingen, dat zij ten slotte geen oog hebben voor de zienlijke dingen, die als het ware vlak voor hunne voeten liggen. Toch is dat bovenal noodig. En nu kome men niet aan met het gewone gezegde: gij moet den Minister tijd laten. Mijne Heeren, het volk heeft daarvoor geen tijd.¹⁴⁷

Opmerkelijk was het niet dat de motie van Domela werd afgekeurd, maar wel dat minister Godin de Beaufort zich met geen woord in de debatten mengde. Deze terughoudendheid werd hem niet in dank afgenomen, en dat het ministerie aan het begin van zijn regeerperiode stond bleek geen excuus. Nog in hetzelfde jaar dat Godin de Beaufort was aangetreden verscheen een anoniem commentaar waarin de vraag werd gesteld of het bij de staatsfinanciën 'bij knutselwerk zou blijven'.¹⁴⁸ De schrijver had wel begrip voor de zware taak van de minister, 'vooral in een tijd als de onze, die het *goud* tot zijn *afgod* heeft verkozen'. Maar 'grootte daden kwamen nooit zonder grootte opofferingen'. En nu was de tijd voor daden gekomen.¹⁴⁹

De liberale Tweede-Kamerleden beaamden dat. Niet alleen bekritiseerden ze de minister, ze bezorgden hem ook de vernedering van een initiatiefwetsvoorstel. In mei 1889 werden aan de Kamer zes wetsvoorstellen aangeboden door Goeman Borgesius, ondersteund door vier liberale medestanders. Onder het motto 'Betere verdeling van lasten is dringende eisch des tijds' werden een inkomstenbelasting, de afschaffing van het patent en de zoutaccijns en enkele kleine hervormingen voorgesteld. In de toelich-

ting legden de kamerleden uit waarom ze hiertoe waren overgegaan. Bij de verkiezingen van 1888 was de noodzaak van de betere lastenverdeling door iedere partij erkend. Een voorstel bleef echter uit en de minister leek ook niets voor te bereiden. Dus gold voor deze initiatiefnemers:

Onder die omstandigheden hebben zij het hun plicht gerekend, het initiatief te nemen tot het aanhangig maken van wetsontwerpen, waarvan de strekking is, de minstgegoeden te ontlasten, financieele belemmeringen voor handel, landbouw en nijverheid weg te nemen, en de meergegoeden, in verhouding tot hun draagkracht, een grooter deel der Rijkslasten te doen dragen.¹⁵⁰

De verkiezingen die in dezelfde maand plaatshadden, leverden winst op voor de liberalen. Gezien de wens van velen voor een belastinghervorming, leek het initiatief van Goeman Borgesius en zijn medestanders geen verkeerde zet. Toch werden hun wetsvoorstellen, ook in liberale kring, kritisch ontvangen. Weliswaar werd in het *Sociaal Weekblad* en *Vragen des Tijds* waardering uitgesproken voor het initiatief op zich, toch achtte men de voorstellen verre van perfect.¹⁵¹ De radicale Treub sprak over 'idealistisch doordraven' en te veel een streven naar volledige rechtvaardigheid.¹⁵² Zelfs het oordeel van Pierson klonk hard. In zijn dagboek noemde hij de voorstellen van Goeman Borgesius 'jammerlijk dilettanten-werk'.¹⁵³ Ook had hij kritiek op de Liberale Unie, die zich na rijp beraad achter de voorstellen had geschaard.¹⁵⁴ Pierson oordeelde: 'De liberale partij werpt bloemen op het lijk. Wetende, dat verwerping zeker is, spreekt zij met de hoogste waardering van die voorstellen!'¹⁵⁵

Op lokaal niveau boog men zich eveneens over het initiatief. De kiesvereniging Burgerplicht te Groningen had de plannen goedgekeurd, maar niet unaniem. Het lid J. Pik kon zich zo weinig vinden in het besluit van de kiesvereniging dat hij een brochure aan zijn bezwaren wijdde. Volgens hem waren de voorstanders van een inkomstenbelasting alleen op populariteit uit: 'Het is tegenwoordig de gemakkelijkste zaak der wereld zich als met een tooverslag de gunst van een groot deel des volks te verwerven en als apostel der billijkheid te worden verheerlijkt'.¹⁵⁶ Wanneer men echter goed nadacht, was eigenlijk al elke belasting een belasting op het inkomen. Een ware inkomstenbelasting zou te veel familiegeheimen onthullen. Dus voelde de schrijver zich verplicht te 'waarschuwen voor den achter het mombakkes van een engel verscholen verrader, dien een groot deel des volks, opgezweept door in mijn oog verkeerde voorlichters, geneigd schijnt

in huis te halen'.¹⁵⁷ Het klonk weinig bemoedigend voor Goeman Borgesius en zijn medestanders. Wellicht zou de behandeling van de voorstellen meevallen, maar alvorens die plaatshad, werden twee andere belangrijke wetsvoorstellen afgedaan.

De grootste drijfveer van het confessionele kabinet was de hervorming van het onderwijs. Mackays voorstel luidde dat voortaan ook christelijke scholen een overheidssubsidie zouden ontvangen. Zijn verdediging klonk geruststellend en beloofde een einde te maken aan de politiek verlammeende strijd tussen confessionelen en niet-confessionelen over dit onderwerp. Door aannahme van de wet zouden ook andere strijdpunten kunnen worden uitgevochten. Mackay zou hier slechts gedeeltelijk gelijk in krijgen. Maar vooralsnog werd zijn voorstel in december 1889 wet. De voorspelling was dat de kosten van deze onderwijswet jaarlijks ruim drie miljoen hoger zouden zijn dan voorheen.

In hetzelfde jaar werd ook een arbeidswet van kracht. Deze wet vloeide voort uit de arbeidsenquête die in 1886 – ook op initiatief van Goeman Borgesius – was gehouden. De wet reguleerde de arbeidstijden en -omstandigheden van vrouwen en jongeren. Na de wet van Van Houten uit 1874, waarin een gedeeltelijk verbod op kinderarbeid van kracht werd, was het een tweede belangrijke stap in de groeiende inmenging van de staat met de arbeidsomstandigheden van zijn burgers.

Voordat de belastingvoorstellen van Goeman Borgesius en zijn vrienden behandeld werden, kondigde de regering in de troonrede van 1889 aan dat er voldoende middelen de staatskas binnenvloeiden, maar dat er wel een herziening van de belasting op de ongebouwde eigendommen voorgesteld zou worden. Dit leverde de Tweede Kamer een flinke stapel adressen op van grondeigenaren, die zich al genoeg belast voelden. In het parlementaire jaar 1889–1890 werd ook het voorlopig verslag over het initiatiefwetsvoorstel bekend. De meningen waren zeer verdeeld. De tegenstanders vonden dat een wetsvoorstel van de regering had moeten uitgaan, dat de Kamer het al druk genoeg had, dat een inkomstenbelasting onzedelijk en onbillijk zou werken en de middenstand zou benadelen. Volgens de voorstanders daarentegen zouden de voorstellen rechtvaardigheid in de belastingen brengen, daar de effecten dan eindelijk getroffen werden en men vond dat de staat niet de makkelijkste, maar de meest billijke weg moest kiezen.¹⁵⁸

De initiatiefnemers verdedigden hun plannen door te wijzen op de jarenlange vraag naar een inkomstenbelasting en de onwil van de minister van Financiën. Ze erkenden dat er willekeur bestond in een inkomstenbelasting, het percentage en de progressie. Maar bij elke belasting bestond

willekeur en de progressie maakte die juist voor de middenstand draaglijk. Ten slotte werd het voorstel herzien, zodat rekening werd gehouden met het kindertal en het te heffen percentage lager uitkwam.¹⁵⁹

Uiteindelijk voerde de Tweede Kamer in maart 1890 het debat over de voorstellen van Goeman Borgesius. Een deel van het debat was vergelijkbaar met de meningen die in het voorlopig verslag naar voren waren gekomen. Een enkeling vond de voorstellen veel te bescheiden. Domela Nieuwenhuis nam er geen genoegen mee: 'Komt men aandragen met de theorie – ook veel gebruikt – dat een half ei beter is dan een leeg dop, dan moet ik zeggen dat ik niet behoort tot hen die zich met dergelijk theoriën met een kluitje in het riet laten sturen.'¹⁶⁰ Maar de meeste opmerkingen waren geen kritiek op de wetsvoorstellen, maar op de afwachtende houding van minister Godin de Beaufort. Deze had tijdens de debatten verkondigd dat wanneer men dacht dat dit initiatief de regering zou prikkelen tot eigen voorstellen, men zich daarin ten enen male vergiste. Hij zou zich na het debat slechts buigen over de vraag óf het kapitaal in portefeuille getroffen zou moeten worden.¹⁶¹

Veel kamerleden waren al weinig te spreken over het beleid van de minister, zijn aanmatigende houding leek het startsein voor een ware aanval. Schaeppman riep uit: 'De beste rol voor den Minister is nu die van maarschalk VOORWAARTS.'¹⁶² Van Houten stelde droogweg vast dat deze discussie niet nodig was geweest, wanneer de minister eerder iets had ondernomen.¹⁶³ De liberaal H. Smeenge stoorde zich aan het voortduren van de belastingkwestie, die 'dagteekent reeds van voor eene halve eeuw'.¹⁶⁴ Ten slotte maakte Goeman Borgesius zich kwaad over de trotse, verwaande houding van de minister. Dat Godin de Beaufort zich beraadde óf hij zich over een heffing op de effecten zou buigen, deed het kamerlid opmerken: 'alles is bij dezen Minister nog in embryo; neen, dat is nog te veel gezegd, want als er een embryo was, dan zou er ten minste een begin van voorbereiding moeten zijn, maar de Minister heeft alleen gegeven een toezegging tot denken, niets meer.' Toch luidde Goeman Borgesius het debat hoopvol uit: 'Al worden onze voorstellen ten slotte afgestemd, wij voorstellers zijn er vast van overtuigd dat door hetgeen in deze Kamer is voorgevallen, de belastinghervorming als zoodanig weder een stap nader tot verwezenlijking is gekomen.'¹⁶⁵ Gelukkig kon hij in dit denkbeeld troost vinden, want met vier stemmen verschil werd het eerste artikel van de wetsvoorstellen – de heffing op de inkomsten – afgekeurd. Daarop trok Goeman Borgesius de resterende wetsvoorstellen in.

Nu verwachtte men van de minister van Financiën eigen stappen. Ten slotte had hij toegezegd na te zullen denken over een belasting op het

kapitaal in portefeuille. Godin de Beaufort hield zich echter stil, zo stil dat Domela Nieuwenhuis in december 1890, tijdens de algemene beschouwingen, wederom een motie indiende. Deze luidde:

De Kamer, van oordeel dat de Regeering nalatig is gebleven in het doen van voorstellen, inhoudende de afschaffing van de indirecte belastingen en van de patentbelasting en in het indienen van voorstellen eener progressieve inkomstenbelasting, keurt op dien grond het financieel beleid der Regeering af en gaat over tot de orde van den dag.¹⁶⁶

Een vernedering werd de minister evenwel bespaard, want alleen Domela Nieuwenhuis stemde voor zijn eigen motie.¹⁶⁷

Een spreker voor kiesvereniging Volksbelang, M.P.H. Wiercx, maakte in 1891 een voorlopige politieke balans op. Over het financiële beleid van de regering-Mackay dacht hij weinig goeds. De vage beloften van de minister van Financiën voor enige belastinghervorming waren volgens hem weinig waard:

Doch dit alles was comédie, schijnvertoon [...] Het waren bliksem-afliders. Zoodra het onweer voorbijgetrokken was verviel men in de oude zorgeloosheid. En het bleef tot heden zoo. De leus der Regeering op financieel en belasting-gebied was steeds en is nog: 'Après nous le déluge'.¹⁶⁸

Het oordeel van Wiercx over minister Godin de Beaufort zelf klonk nog vinniger: 'wie van hem eenige belastinghervorming van beteekenis verwacht, is het toonbeeld van het meest onbegrensd vertrouwen en overtreft Job in geduldoefening'.¹⁶⁹ Dat de minister weinig ondernam, ontlokte zelfs zijn collega minister A.F. de Savornin Lohman commentaar. Deze schreef diplomatiek: 'Wachten is zijn fort, of zijn zwakheid'.¹⁷⁰ Godin de Beaufort leek het toonbeeld van de impasse waarin de Nederlandse politiek zich rond 1890 bevond. Ook op Pierson had het zijn weerslag. De immer werkzame bankpresident, hoogleraar en publicist moest lijdzaam toekijken hoe het gesteggel in de politiek alle hervorming en vooruitgang bevroor. Op een dag in mei 1891 kon hij in zijn dagboek slechts het volgende versje opbrengen: 'De Kamer gaat nog altijd voort / Met ijdel redeneeren. / Nu vraagt het eene lid het woord / Dan de ander van de Heeren - / en men komt tot geen besluit'.¹⁷¹

De belofte van de regering voor een kleine hervorming in de grondbelasting stond nog. Maar toen minister Godin de Beaufort met plannen dreigde te komen, was het al te laat. Het confessionele kabinet was na het bereiken van zijn belangrijkste doel, de onderwijswet, dusdanig verdeeld geraakt dat het langzaam uiteendreef. Tijdens een congres van christelijke partijen poogde men de samenhang weer terug te vinden en toekomstplannen te ontwikkelen. Dit Sociaal Congres werd echter in november 1891 gehouden, na de verkiezingen.

Bij die verkiezingen in juni 1891 was het moreel bij alle partijen laag. Pierson noteerde: 'Er is niet veel *ware* animo bij den verkiezingsstrijd. En iedere partij rekent op een nederlaag.'¹⁷² Maar de uitslag zou voor de regering-Mackay, waar al niet veel kracht meer in zat, doorslaggevend zijn. Pierson volgde de stemmingen op de voet en analyseerde de uitkomst:

De herstemmingen van 23 Juni brachten aan de Liberale partij een volledige zegepraal: 53 stemmen. De Anti-Rev. werden op 19 gereduceerd, welk getal door de keuze van Lucassen te Middelburg tot 20 krom. De Katholieken kwamen van 24 op 25. Voorts zijn in het Noorden 2 Radicalen gekozen. Het wordt dan ook algemeen verwacht, dat zoodra de Deutsche Keizer, die morgen komt en Vrijdag vertrekt, zijn hielen heeft gelicht, het Ministerie zijn voorbeeld zal volgen. Het is gevallen door zijn deugden en door zijne fouten [...] Het won en het verbeurde sympathie. De coalitie – Anti R. en Roomsche – was alleen bruikbaar voor de oplossing der schoolquaestie. Zoodra zij méér wilde beproeven – wat zij in den regel, b.v. op het punt der belastingen – naliet, bleek zij machteloos door verdeeldheid. Mackay had toen flinkweg de alliantie moeten opzeggen en kracht zoeken bij de liberalen, die hem steeds hebben gesteund, van wie geen enkel beginsel hem scheidt.¹⁷³

Nu was het te laat om nog met de liberalen samen te werken. Het 'kostelijk' kabinet, voor de confessionelen een geuzennaam, door de liberalen spottend bedoeld,¹⁷⁴ moest aftreden. De plannen die minister Godin de Beaufort ten langen leste had ingediend, waarmee geringe hervorming van de grondbelasting en van de gemeentelijke financiën werden voorgesteld, konden niet meer worden behandeld. Zo werd de belastingkwestie naar het volgend kabinet doorgeschoven, dat in de zomer van 1891 gevormd werd.

De gemeenten gefixeerd

De financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten stond minder in de belangstelling dan het nationale belastingstelsel. Dit betekende echter niet dat deze op een bevredigende manier geregeld was. De vraag naar een grotere bestaanszekerheid voor de bevolking groeide en de problemen van de Nederlandse burgers werden veelal eerst aan de plaatselijke politiek kenbaar gemaakt. Dit resulteerde in een beginnende sociale politiek op plaatselijk niveau, die pas later door de landelijke politiek gevolgd werd.¹⁷⁵ Naast regelingen die het sociale en arbeidsleven verbeterden, kwam de financiële en praktische invulling van het onderwijs voor een belangrijk deel op de gemeentelijke schouders neer. Ook de 'normale' lopende zaken, zoals armenzorg en stedelijk beheer, moesten gefinancierd blijven worden. Geen wonder dat de gemeenten telkens meer geld nodig hadden.

Gelukkig groeiden de gemeentelijke inkomsten tussen 1880 en 1890 voor een deel met de uitgaven mee. Dit was vooral aan plaatselijke directe heffingen op het inkomen te danken, die steeds meer gemeengoed werden, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Haarlem, die in 1884 tot een inkomstenbelasting overging. Daarbij werd het percentage jaarlijks vastgesteld, naar gelang de tekorten op het gemeentebudget. Dat percentage was door het bestuur van Haarlem voor ieder gelijkgesteld, daar men bij een progressieve heffing bang was voor belastingvlucht van de meest welgestelden naar andere gemeenten.¹⁷⁶ Deze oplossing was evenwel een slechte optie voor gemeenten waar weinig rijken woonden. Niet alleen kregen die weinig terug van de personele belasting, waarvan 80 procent door het rijk aan de betreffende gemeente werd overgedragen, ook een gemeentelijke heffing op de inkomsten bracht weinig op. Vooral voor die gemeenten bracht de wet van 1881, waarbij het recht op een plaatselijke heffing op sterkedrank werd terugverreken, verlichting. Zo stegen de gemeentelijke inkomsten, afkomstig uit directe en indirecte belastingen van ruim 23 miljoen in 1880 naar ruim 28 miljoen in 1890.¹⁷⁷ Dit betekende tevens dat van alle belastingopbrengsten een steeds groter deel voor de gemeenten bestemd was, ten koste van het rijk.¹⁷⁸

Toch kwamen, ondanks de stijging van gemeentelijke inkomsten uit heffingen en andere bronnen als nutsbedrijven, veel plaatsen in geldnood. De rijksoverheid hield zich zoveel mogelijk afzijdig en kwam slechts in het uiterste geval met speciale subsidies te hulp. Onder minister van Financiën Bloem werd in 1885 een wet aangenomen die regelde dat voortaan ook de rijksopcenten op de personele belasting aan de gemeenten werden overge-

dragen. Belangrijker echter was de wet uit hetzelfde jaar die de teruggave van de personele belasting fixeerde.¹⁷⁹ Blijkbaar waren de fluctuaties in de opbrengst van de personele belasting, waarop de 4/5-maatregel was gebaseerd, te groot om gemeentelijk beleid daarop af te stemmen. Om dat te voorkomen was de fixatiewet ontworpen, die het gemiddelde van de personele belasting die een gemeente de voorgaande drie jaar had ontvangen bepaalde. Dit bedrag werd vervolgens voor tien jaar vastgesteld en jaarlijks uitgekeerd. Zo wisten de gemeentebesturen waarop ze konden rekenen. Het probleem, dat rijke gemeenten zo relatief veel meer inkomsten kregen dan armere, werd er echter niet door opgelost. Ook kon geen rekening worden gehouden met het zich uitbreidende takenpakket en ontvingen gemeenten niet méér bij stijging van de opbrengsten van de personele belasting. Gevolg was een voortdurende groei van gemeentelijke leningen en bijbehorende rentelast.

Opvallend was de sterke afname in geschriften over gemeentelijke financiën. Over de wenselijkheid van een plaatselijke directe heffing op de inkomsten werd weinig meer geschreven, waarschijnlijk omdat die in veel plaatsen reeds ingevoerd was. Een enkeling riep nog op om de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten te hervormen of binnen de gemeenten meer of minder heffingen naar draagkracht in te voeren.¹⁸⁰ Zo ook minister Bloem voorafgaand aan zijn ministerschap. Als gemeenteraadslid van Den Haag sprak hij zich in 1883 in een brochure uit voor plaatselijke inkomstenbelastingen.¹⁸¹ Ook pleitte hij voor allerlei kleine veranderingen, waarvan gemeenten zouden profiteren en die hun meer armslag gaven.

Het leek erop dat gemeenten, nadat ze gewend waren geraakt aan de veranderingen die de wet van 1865 teweeg had gebracht, ook langzaam wenden aan hun financiële verbondenheid met het rijk én het deel onafhankelijkheid dat ze hadden verkregen.

1879-1891

De jaren tachtig waren voor de verschillende ministers van Financiën lastige jaren. Wie er ook aan het hoofd van het departement van Financiën kwam te staan, er werden onmiddellijk belastinghervormingen van hem geëist. In en buiten de Kamer had men bijzonder weinig geduld gekregen. De keus van formateur Van Lynden van Sandenburg voor een minister van Financiën stemde hoopvol. Professor Vissering (1879-1881) zou wellicht, door zijn grote kennis van de staathuishoudkunde, een nieuw belastingbeleid kunnen ontwikkelen. Nog voor hij enig plan kenbaar maakte, deed de

publieke discussie een voorzet. De teleurstelling was groot toen de minister draalde en in 1880 slechts met een voorstel voor een renteheffing kwam. Dat plan ontlokte veel tegenstand en ten slotte stapte de minister, samen met zijn voorstel, mismoedig op. De leider van het kabinet, Van Lynden van Sandenburg (1881–1883), nam het financiële roer over, maar voor er iets van zijn plannen kwam, viel het kabinet.

De volgende formateur, Heemskerk, had er grote moeite mee om een man op Financiën te vinden. Uiteindelijk werd het Grobbée (1883–1885), die een stijgende financiële druk het hoofd moest bieden en daarom in 1883 besloot een divers pakket belastingverhogingen in te dienen. Groot was de verontwaardiging in de Kamer en vijf liberale kamerleden grepen in. Zij dienden in hetzelfde jaar een initiatiefwetsvoorstel voor een tijdelijke rijks-inkomstenbelasting in. Het zou niet in behandeling worden genomen, maar had wel als gevolg dat Grobbée een nieuw plan ontwierp, nu voor een klassenbelasting en een afschaffing van het patent. De tegenstand in de Kamer daarop was echter groot en afkeuring volgde. Ondertussen had Grobbée de schatkist wel weten te vullen. Niet door een belastingverhoging, maar met geleend geld. Ten slotte deed hij nogmaals een poging tot fiscale hervormingen, maar het onsamenhangende pakket voorstellen deed de Kamer zo hevig tekeergaan dat minister Grobbée de regering, met medeneming van zijn plannen, voortijdig verliet.

Heemskerk moest wederom naarstig op zoek naar een financiële minister in zijn kabinet, en weer viel zijn keus op een zwak en behoudend man. Minister Bloem (1885–1888) verkondigde direct dat van hem geen enkele hervorming verwacht kon worden. Hij ontwikkelde dan ook geen nieuw beleid en wist slechts de staatsschuld te verhogen door, net als Grobbée, nieuwe leningen uit te schrijven. De Kamer greep de grondwetsherziening aan om zijn wensen voor een belastinghervorming kenbaar te maken, maar tijdens het kabinet-Heemskerk maakte men weinig kans. En het eerste kabinet dat op confessionele leest geschoeid was, onder leiding van Mackay, bleek nog minder neiging tot financiële hervormingen te hebben. Vanaf 1888 zwaaide Godin de Beaufort (1888–1891) de scepter op Financiën, en dat deed hij zo rustig en behoudend mogelijk. Weer grepen vijf liberale kamerleden hun kans en dienden in 1889 onder leiding van Goeman Borgesius een wetsvoorstel in voor onder meer een inkomstenbelasting. Dat werd gemengd ontvangen, en ten slotte in de Tweede Kamer met enkele stemmen verschil afgekeurd. Uiteindelijk diende Godin de Beaufort met tegenzin een voorstel voor herziening van de grondbelasting in, maar voor daar een woord over gezegd was, diende het kabinet zijn ontslag in.

De financiële noodzaak van een verruiming van de belastinginkomsten bleek in de jaren tachtig wisselend. Enerzijds breidden de overheidstaken en de bijbehorende kosten zich behoorlijk uit. Daarvoor was geld nodig, en de ministers van Financiën drongen aan op een verruiming van de middelen. Anderzijds ging het Nederland, ondanks de achteruitgang van de landbouw, economisch gezien niet slecht. Hierdoor stegen de belastingopbrengsten en vielen de tekorten soms danig mee. En de ministers van Financiën kregen in deze jaren weinig tegenwerking wanneer ze het redmiddel van leningfinanciering wilden toepassen. Blijkbaar stuitten de verschillende voorstellen om de middelen te vergroten de volksvertegenwoordiging dusdanig tegen de borst dat ze haar weerzin tegen een groei van de staatsschuld deels liet varen.

Toch bleef men in en buiten de Kamer stevig aandringen op een financieel beleid. Elke minister zonder denkbeelden of hervormingsdrang werd in steeds felle bewoordingen aangevallen en overtroefd met initiatiefwetsvoorstellen. Maar liefst tweemaal legden liberale kamerleden in deze jaren een voorstel voor een vorm van inkomstenbelasting op de tafel van de minister. Beide keren leidde het niet tot een besluit, mede door de politieke verdeeldheid onder de liberalen zelf. Ondanks de liberale samenwerking, zoals in de Liberale Unie en door de vorming van een liberaal programma, bleef die verdeeldheid bestaan. Behoudende, sociaal- en radicaal-liberalen streden voor hun standpunten. Een belastinghervorming juichten ze allen toe, maar over de strekking van die hervorming bestond geen overeenstemming. Wel werd het debat over de gronden van een belastinghervorming, dat in de jaren zeventig gestart was en nog steeds onder leiding van Pierson stond, voortgezet.

Ondanks het feit dat er in deze jaren geen nieuw belastingbeleid werd ontwikkeld, was het voor de fiscale toekomst wel een belangrijk decennium. Niet alleen was de schoolstrijd, die zoveel tegenwerking had veroorzaakt, voorlopig opgelost, ook aan de sociale kwestie werd gewerkt. Daarnaast had de grondwetsherziening een belangrijk struikelblok voor belastinghervormingen weggevoerd. De belastingcensus, die een belangrijk obstakel vormde voor hervormingsplannen in het belastingstelsel én het kiesrecht, was uit de grondwet gehaald. Hoewel ze elkaar nog wel beïnvloedden, zorgde de loskoppeling van kiesrecht en heffingen ervoor dat ze elk hervormd konden worden, zonder wederzijdse onomkeerbare gevolgen. Of deze veranderingen voldoende politieke ruimte gaven voor het alomgewenste nieuwe belastingbeleid, moest in het volgende decennium worden bewezen.

The first part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States. It is argued that the study of the history of the United States is essential for a full understanding of the country and its people. The second part of the paper discusses the importance of the study of the history of the world. It is argued that the study of the history of the world is essential for a full understanding of the world and its people. The third part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States and the world. It is argued that the study of the history of the United States and the world is essential for a full understanding of the United States and the world.