

## Inleiding

*Nog treuriger is het gesteld met de belastinghervorming. De geschiedenis daarvan gelijkt wel een parodie!*

M.P.H. Wiercx, *De politieke balans, 1888-1891*

Welbeschouwd was er bij de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 niet veel wat de ingezetenen aan deze staat bond, behalve een ontzagwekkende staatsschuld. Dat betekende dat er op de bevolking een zware druk lag, die bovendien zeer ongelijk verdeeld was. Ruw samengevat kwam het erop neer dat de behoeftige staat duiten bijeenscharrelde door zware accijnzen te heffen op de dagelijkse levensmiddelen en de financiële tekorten aanvulde door, tegen een aardige rente, omvangrijke leningen te sluiten bij de elite.

De politieke geschiedenis van Nederland in de negentiende eeuw wordt in de historiografie beheerst door de strijd om de vormgeving van de constitutie, dan wel om de daarmee nauw verbonden drie beroemde 'kwesties' (schoolstrijd, kiesrecht en sociale rechten). Maar van minstens zo groot belang was het debat over de rechten en plichten van de Nederlandse burgers ten opzichte van de overheid: wie betaalde belasting, in welke mate was het heersende systeem 'rechtvaardig'? Het is opvallend hoe weinig studies er verschenen zijn over het belastingdebat in Nederland. Recent verscheen de grondige dissertatie van T. Pfeil, *Tot redding van het vaderland*, maar deze beperkt zich tot de periode 1795-1810. Van oudere datum is *Belastingen in Nederland 1848-1893* van A.C.J. de Vrankrijker, terwijl de recente publicatie van F.H.M. Grapperhaus, *Fiscaal beleid in Nederland van 1800 tot na 2000*, zich concentreert op de technisch-fiscale ontwikkeling.

Het gebrek aan studies is des te opvallender gezien het feit dat het functioneren van de staat en de omvang en doelmatigheid van het staatsoptreden sterk afhankelijk zijn van de beschikbare middelen. De grondwet kan het openbaar lager onderwijs wel tot 'aanhoudende zorg' van de overheid verklaren, maar dat blijft toch een betrekkelijk loos geluid als er geen geld beschikbaar kan worden gesteld voor min of meer acceptabele schoolge-

bouwen en een redelijke honorering voor de leerkrachten. Kappeyne van de Coppello kon in 1874 in een opzienbarende rede pleiten voor een aanzienlijke verbetering van het openbaar bestuur en de infrastructuur van het land, maar daar zou weinig van terecht komen toen er geen voorstellen aan verbonden worden tot afdoende belastingverhogingen. Ook de in het derde kwart van de negentiende eeuw aanzwellende pleidooien voor een grotere sociale rechtvaardigheid brachten als consequentie met zich mee dat nagedacht moest worden over de omvang en inrichting van de staatsfinanciën. Naarmate duidelijker werd dat het liberale wondermiddel van de 'selfhelp' in de praktijk tekortschoot, leek sociale rechtvaardigheid tot het bereik van de overheid te gaan behoren. Die uitbreiding van het takenpakket maakte het verwerven van hogere inkomsten voor de schatkist onontkoombaar.

Maar de belastingen bepalen niet alleen de mate waarin de overheid zich met de samenleving kan bemoeien. Daarnaast gaat het debat over belastingen in sterke mate over de aard van het burgerschap. Behoort het niet, welke definitie men ook wil hanteren, tot de kern van 'de politiek' om besluiten te nemen over de aard van de verplichtingen die men elkaar oplegt? Daaruit vloeit een reeks van vragen voort: met welk recht doet men dat? Hoe verhouden behoeften van de staat en draagkracht van de verschillende bevolkingslagen zich tot elkaar? Welke grondslagen worden gekozen? Kortom, hoe legitimeert men zowel de aard, de vorm als de hoogte van de belastingen? In de negentiende eeuw waren hier ook onmiddellijke consequenties in het burgerschap aan verbonden. Het kiesrecht werd immers verleend op grond van de hoogte van het bedrag dat men aan belastingen betaalde.

Daarmee was het debat over belastingen ook bij uitstek een politiek debat, waarin achter alle cijfers en argumenten gesproken werd over de aard van het burgerschap en de kwaliteit van de natiestaat. Juist dit maakte de belastingkwestie ook zo gecompliceerd: zakelijke en morele argumenten verdrongen elkaar en technische kwesties verduisterden regelmatig het zicht op de achterliggende even politieke als fundamentele vragen. Dit boek is geen geschiedenis van de belastingen in technische zin, maar een politieke geschiedenis van het belastingdebat. Dat wil zeggen dat het debat zal worden beschreven omdat en voor zover dit inzicht biedt in de fundamentele veranderingen die zich in de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw hebben voorgedaan, met name in de periode 1840-1890, waarin zich opkomst en bloei van de liberale politieke cultuur hebben voltrokken.

Het belastingdebat was, op het eerste gezicht, even intensief als vruchteloos. Er werden talrijke voorstellen gedaan die beoogden een rechtvaardiger belastingdruk te bereiken, en een stijging van de opbrengsten. Daarbij hield

de hervorming meestal in dat de belastingdruk zou dienen te verschuiven: van indirect naar direct, van de consumptieve goederen naar de inkomsten uit arbeid. Cruciaal was in dit verband de liberale ideologie van de deugd-zame, arbeidende burger. Het werkzame deel van de natie werd belast en kreeg in ruil daarvoor – op termijn – het burgerschap in de vorm van kiesrecht. Opvallend was dat ondanks hun groeiende invloed de liberalen jarenlang te weinig politieke daadkracht konden opbrengen om het belastingstelsel ook daadwerkelijk om te vormen. Het lijkt erop dat stellingnames in de belastingkwestie niet samenvielen met ideologische opvattingen en overtuigingen; de opstelling van de politici in de belastingdebatten lijkt vooral door persoonlijke overtuiging en interesse bepaald te zijn. Uiteindelijk zou het kunststuk van de invoering van een inkomstenbelasting door een minister worden volbracht die veel meer wetenschapper dan politicus was en daardoor het gezag bezat dat nodig was om de tegenstand te overwinnen.

De weg die in de debatten over de hervormingen werd afgelegd, was veelal een moeizame zoektocht. Dit wordt beeldend geïllustreerd door de titels van de vele brochures die over de financiële tekorten en de belastingkwestie werden gepubliceerd. De situatie werd vaak ernstig beoordeeld. Zo verscheen in 1848 *Wat is thans noodig tot heil van ons vaderland? Een ernstig woord aan mijne landgenooten onder den druk des tijds*.<sup>1</sup> De wens om tot daadwerkelijke hervormingen over te gaan werd in de loop der jaren steeds sterker, zoals de liberaal Sam van Houten in 1869 bepleitte in *De toekomst onzer finantien. De noodzakelijkheid en uitvoerbaarheid eener doortastende hervorming in ons belastingstelsel aangewezen*.<sup>2</sup> Later groeide de nadruk die op de morele grondslag voor hervormingen werd gelegd en verschenen werken als *Ons belastingwezen aan recht en billijkheid getoetst en Proeve van billijker verdeling onzer belastingen op productieven grondslag*.<sup>3</sup> Ten slotte werd in 1894, toen Nederland een inkomstenbelasting rijker was, door G.M. Boissevain tevreden teruggeblikt: *De jongste belastinghervorming in Nederland in verband met de geschiedenis van 's Rijks financiën sedert de Grondwetsherziening van 1848*.<sup>4</sup>

Voor het onderzoek naar de politieke discussies rond de belastingkwestie waren bronnen van zeer uiteenlopende aard van dienst. De Handelingen van de Kamers doen, tezamen met bijbehorende Bijlagen, uitvoerig en nauwgezet verslag van het feitelijk verloop van de debatten. In een aantal gevallen kon gebruik worden gemaakt van ministeriële en persoonlijke archieven om meer zicht op de politieke achtergronden te krijgen. De rol van andere hoofdrolspelers in het parlementaire debat kon met behulp van

brieven en dagboeknotities worden achterhaald. Die laatste bronnen deden ook dienst bij het nader onderzoeken van persoonlijke omstandigheden, biografische achtergronden, verborgen beweegredenen en onderlinge relaties die van invloed waren op het politieke debat zonder in de Handelingen expliciet tot uitdrukking te komen. Naast ministers en kamerleden nam ook een hele reeks goedwillende onderwijzers, predikanten en amateurstatistici – vooral in geschrifte – deel aan de discussie. In tijdschriftartikelen en brochures werden de ideologische referentiekaders en politieke, financiële, wetenschappelijke en morele argumenten over de belastingkwesitie en over de grenzen van de staat en van het burgerschap van de deelnemers onder woorden gebracht. Deze bronnen maken het mogelijk de achterliggende oorzaken en beweegredenen te onthullen en tegelijk inzicht te krijgen in de veranderingen in de politieke machtsverhoudingen en de politieke cultuur.

Die kaders en argumenten vormden de kern van het debat en tevens de kern van dit boek. De meer dan vijftig jaar waarin sociaal-economische en politieke omstandigheden ingrijpend veranderden en waarin het debat werd gevoerd, leverden twaalf gesneuvelde wetsvoorstellen voor een belasting op (een deel van) het inkomen op. Met de invoering van een inkomstenbelasting in 1892–1893 werd de discussie goeddeels afgesloten. De toon voor die hervorming werd al door een auteur in 1831 gezet:

Zoo ligt het in den aard der zaak, dat belastingen aan den staat geld moeten verschaffen; het doel der burgermaatschappij vordert, dat die belastingen zoo min mogelijk aan goede zeden en eerlijkheid nadeel toebrengen, terwijl de billijkheid medebrengt, dat gelijkelijk alle ingezetenen in de belastingen dragen.<sup>5</sup>

Dit zou tevens de meest constante gedachte over belastingen in de negentiende eeuw zijn. Er bleven tijdens de lange zoektocht naar een billijk belastingstelsel echter ook minder weloverwogen, emotionele geluiden hoorbaar. Zoals een anonieme schrijver mopperde: 'Het opbrengen van belastingen, ofschoon burgerpligt, is op zich zelf altijd hatelijk.'<sup>6</sup> Ook deze weerstand bleef gedurende de discussie een prominente rol spelen. Maar ondanks het hardnekkige verzet kon de discussie, na de invoering van een inkomstenbelasting door minister N.G. Pierson, uiteindelijk worden besloten met Boissevains woorden:

Al met al is zijn [Piersons] hervorming een daad van rechtvaardigheid. De Kroon en het volk zullen hem dank weten, dat hij de belofte

van Thorbecke heeft vervuld [...] te zorgen dat de natie de van haar geveerde offers gewillig kon opbrengen, doordat ze *naar behoren werden verdeeld*.<sup>7</sup>

