

## Overheidsfinanciën en modernisering

Over de invloed van financiële crises op de  
ineenstorting en reconstructie van staten:  
het geval Nederland, 1780-1848

### De politieke dimensie van de overheidsfinanciën

‘Geen geld, geen Zwitsers’. Dit oud-vaderlandse spreekwoord drukt in een notedop de politieke dimensie van de overheidsfinanciën uit. Het is welbeschouwd een variant van de antieke zinspreuken ‘pecunia nervus rerum’ en ‘pecunia nervus belli’: geld is de zenuw van de staat en vooral de zenuw van het voeren van oorlog.<sup>1</sup> Zo bezien is het belang van geld voor het politieke leven wel erkend, maar in de sociale wetenschappen zelden op zijn juiste waarde geschat.<sup>2</sup>

Waaruit bestaat nu de politieke dimensie van de overheidsfinanciën?<sup>3</sup> Ten eerste heeft een staat geld nodig om de noodzakelijke bestuurskosten voor zijn voortbestaan te financieren. Daarnaast hangt de politieke macht van een staat mede af van de mate waarin en de wijze waarop hij over het geld in een samenleving kan beschikken. Tenslotte beïnvloedt de inkomsten- en uitgavenpolitiek van een staat de sociaal-economische structuur van een samenleving, zoals die tot uiting komt in de inkomens- en vermogensverdeling.

De politieke dimensie van de overheidsfinanciën manifesteert zich vooral als het financiële draagvlak van een staat ontoereikend is om het

---

<sup>1</sup> Zie Michael Stolleis, *Pecunia Nervus Rerum. Zur Staatsfinanzierung der frühen Neuzeit*. Frankfurt am Main (1983) 63-72.

<sup>2</sup> Vgl. Alexander von Witzleben, *Staatsfinanznot und sozialer Wandel. Eine finanzsoziologische Analyse der Preussischen Reformzeit zu Beginn des 19. Jahrhunderts*. Stuttgart (1985) 13-15.

<sup>3</sup> Vgl. Christian Dirninger, Zur politischen Dimension staatlicher Finanzwirtschaft. Das Beispiel der Französischen Revolution, in *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 79 (1992) 35.

bestuur op termijn te handhaven. Daardoor zijn de politieke gezagsdragers genoodzaakt de inkomsten te vergroten met behulp van nieuwe financieringsmethoden, die op hun beurt de bestaande sociaal-economische structuur en de organisatie van de financiële beschikkingsmacht wijzigen. Hier ligt het aanknopingspunt voor de relatie tussen financiële crises en de ineenstorting en reconstructie van staten.

Deze conceptualisering van financiële crises als katalysatoren voor politieke en sociaal-economische ontwikkeling komt overeen met politiek-sociologische analyses, zoals die met name door Mann en Schumpeter zijn verricht.<sup>4</sup> De samenhang tussen financiële crises en politieke transformatie wordt ook belicht in vergelijkend politicologisch onderzoek naar het proces van statenvorming, waarbij de totstandkoming van de moderne staat wordt geïnterpreteerd als een proces van politieke ontwikkeling waaraan typische ontwikkelingsproblemen of crises ten grondslag liggen.<sup>5</sup> Een dergelijk crisisbegrip doet tevens opgeld in de geschiedwetenschap.<sup>6</sup> De veelbesproken 'crisis van de

---

<sup>4</sup> Zie Fritz Karl Mann, Die Finanzkomponente der politischen Revolutionen, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie* (1951/1952) 1-18; idem, Die Soziologie der Besteuerung, in idem, *Finanztheorie und Finanzsoziologie*. Göttingen (1959) 114-123; Joseph Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats, in Rudolf Hickel (Hg.), *Rudolf Goldscheid, Joseph Schumpeter. Die Finanzkrise des Steuerstaats*. Frankfurt am Main (1976) 333-340. Zie voorts E. Ladewig Petersen, From Domain State to Tax State. Synthesis and Interpretation, in *The Scandinavian Economic History Review*, 23 (1975) 116-148; Rudolf Braun, Steuern und Staatsfinanzierung als Modernisierungsfaktoren. Ein deutsch-englischer Vergleich, in Reinhart Koselleck (Hg.), *Studien zum Beginn der modernen Welt*. Stuttgart (1977) 241-262; Peter-Christian Witt, Introduction. The history and sociology of public finance: problems and topics, in idem (ed.), *Wealth and taxation in Central Europe. The history and Sociology of Public Finance*. Leamington Spa (1987) 1-18.

<sup>5</sup> Vgl. Stein Rokkan, Methods and Models in the Comparative Study of Nation-Building, in idem, *Citizens-Elections-Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Oslo (1970) 61-67; Sydney Verba, Entwicklungskrisen und ihre Abfolge, in Martin Jänicke (Hg.), *Politische Systemkrisen*. Köln (1973) 295-313; Charles Tilly, Western State-Making and Theories of Political Transformation, in idem (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton (1975) 608-611; Raymond Grey, The Crises and Their Sequences, in idem (ed.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*. Princeton (1978) 3-37.

<sup>6</sup> Zie met name Rudolf Vierhaus, Zum Problem historischer Krisen, in Karl-Georg Faber, Christian Meier (Hg.), *Theorie der Geschichte. Beiträge zur Historik, Band 2: Historische Prozesse*. München (1978) 312-329. Vgl. Randolph Starn, *Historians*

17e eeuw' (1560-1660) wordt in de historiografie onder meer uitgelegd als een financiële crisis, die voortspoot uit het onvermogen van de landsheer de gestegen bestuurskosten uit de eigen (dominiale) inkomsten te bestrijden.<sup>7</sup> De oplossing van deze crisis lag evenzeer op het politiek-institutionele vlak, namelijk in de opbouw van een belastingstelsel op een publiekrechtelijke grondslag, waarmee de ontwikkeling van bureaucratische organisaties en technieken samenhang.<sup>8</sup>

De voorgaande benaderingswijzen hebben dus gemeen dat ze de politieke dimensie van de overheidsfinanciën aanboren. Ze benadrukken dat de traditionele financieringsmethoden van een staat - waaronder het bestuurlijk vermogen (meer) inkomsten te genereren - op een gegeven moment ontoereikend zijn om een geforceerde groei van de overheidsuitgaven tot stand te brengen, met als doel het bestuur te kunnen bestendigen. Dienovereenkomstig is een (radicale) verandering van de oude financieringsmethoden noodzakelijk om een toename van de inkomsten te realiseren en bijgevolg de bestaanszekerheid van een staat veilig te stellen.

Deze politieke dimensie van de overheidsfinanciën manifesteert zich bij de politieke ontwikkelingen in Nederland gedurende de periode 1780-1848, i.c. de ineenstorting van de Republikeinse Statenbond in 1795 en de daaropvolgende reconstructie van de Nederlandse staat in de vorm van de 'moderne' constitutionele eenheidsstaat. Ook in Nederland bracht een crisis in de overheidsfinanciën de transformatie van het vigerende politiek systeem tot stand. Samenvattend kunnen we stellen dat de modernisering van het Nederlandse staatsbestuur, waaronder het

---

and 'Crisis', in: *Past and Present*, 52 (1971) 3-22; Reinhard Koselleck, 'Krise', in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, III, München (1982) 617-650.

<sup>7</sup> Vgl. Helmut G. Koenigsberger, Die Krise des 17. Jahrhunderts, in *Zeitschrift für Historische Forschung*, 10 (1983) 143-165, inz. 157. Voor historiografische overzichten terzake, zie Trevor Ashton (ed.), *Crisis in Europe, 1560-1660* London (1965); Theodore K. Rabb, *The Struggle for Stability in Early Modern Europe*. Oxford (1975); Geoffrey Parker, Lesley M. Smith (ed.), *The General Crisis of the Seventeenth Century*. London (1978); Peter Clark (ed.), *The European Crisis of the 1590s. Essays in Comparative History*. London (1985).

<sup>8</sup> Voor een recent overzicht, zie Volker Press, Finanzielle Grundlagen territorialer Verwaltung um 1500 (14.-17. Jahrhundert), in *Beihefte zu 'Der Staat', Heft 9: Die Verwaltung und ihre Ressourcen. Untersuchungen zu ihrer Wechselwirkung*. Berlin (1991) 1-29.

bestuur van de overheidsfinanciën, de uitkomst is van een bureaucratisch moderniseringsproces dat in de jaren 1795-1848 door de bestuurlijke elites min of meer noodgedwongen in gang is gezet om de gevolgen van de toenmalige politieke en financiële crises te bestrijden.<sup>9</sup> Deze bureaucratische moderniseringsstrategie had twee oogmerken. Ten eerste trachtten de bestuurlijke elites de financiële misère van de staat te verlichten, de collectieve lastendruk in Holland te stabiliseren, de rentebetaling zeker te stellen en het dreigende staatsbankroet te voorkomen. Ten tweede beoogden de Bataafse bestuurders voldoende financiële middelen op een meer duurzame grondslag te mobiliseren, met als doel de bestaanszekerheid van de Nederlandse staat te garanderen in een internationale context van concurrerende staten.

### **De schaal van financiële ontreddering**

Om de politieke implicaties van de financiële crises in Nederland in de periode 1780-1848 aannemelijk te maken, moeten we evenwel aantonen dat de onderhavige crises niet binnen de bestaande staatkundige en bestuurlijke kaders konden worden opgelost. Met andere woorden: wanneer heeft een crisis in de overheidsfinanciën politieke gevolgen, en wanneer niet? Ter beantwoording van deze vraag wordt in het vervolg een 'schaal van financiële ontreddering' gepresenteerd, waarmee de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën tussen 1700 en 1850 in het kort zal worden geanalyseerd. Deze schaal, die in vijf fasen is onderverdeeld, kan gemakshalve gelden als een graadmeter voor de politieke dimensie van financiële crises.<sup>10</sup>

In de eerste fase worden de uitgaven gedekt door de gewone inkomsten van de staat (belastingen e.d.); additionele financiële maatregelen zijn niet nodig om de lopende uitgaven te bestrijden.

---

<sup>9</sup> Dit is de centrale these van mijn beoogd proefschrift over de modernisering van het financieel bestuur in Nederland in de periode 1795-1848.

<sup>10</sup> Een soortgelijke schaal hanteert Goldstone, zonder deze verder uit te werken. Zie Jack A. Goldstone, *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley (1991) 105.

In de tweede fase moet de staat zijn toevlucht nemen tot additionele financiële maatregelen, zoals uitstel van betaling, vervroegde inning van belastingen en ad hoc bezuinigingen, omdat hij zijn financiële verplichtingen op korte termijn niet kan voldoen, bijvoorbeeld als gevolg van een kastekort.

In de derde fase zijn de gewone staatsinkomsten blijvend ontoereikend om de gewone staatsuitgaven, waaronder de betaling van renten, te bestrijden. De overheid moet het tekort dekken met behulp van structurele maatregelen, zoals de opschorting van rentebetalingen, verkoop van staatseigendom (domeinen, ambten en ondernemingen), verhoging van belastingtarieven, de uitgifte van papiergeld en het plaatsen van (dwang-) leningen.

In de vierde fase groeit het structurele tekort tussen inkomsten en uitgaven en dit neemt onrustbarende vormen aan. De stijging van de uitgaven is onbeheersbaar door rijzende staatsschulden, toenemende rentelasten en inflatie, waardoor een staatsbankroet dreigt. Een 'revolutionaire' verandering van de oude financieringsmethoden is nodig om een duurzame verhoging van de gewone staatsinkomsten te realiseren. Standsprivilege's en eigendomsrechten moeten worden aangetast en de bestaande inkomens- en vermogensverhouding dient te worden gewijzigd, bijvoorbeeld door invoering van een nieuw belastingstelsel, tiërcering van de staatsschuld en centralisatie van het financieel bestuur.

De vijfde fase is de fase van het staatsbankroet, die door de val van het krediet wordt voorafgegaan. De vertrouwensbreuk tussen staat en kapitaal kan slechts worden hersteld door de (politieke) eisen van de financiële elites (de geldschietters van de staat) in te willigen. Zonder herstel van het vertrouwen geen financiering van essentiële overheidstaken, zoals de landsverdediging, waardoor de bestaanszekerheid van de staat op het spel komt te staan.

Gelet op het voorgaande is het evident dat de politieke dimensie van de overheidsfinanciën zich vooral manifesteert in de 4e en 5e fase van de schaal van financiële ontreding. De geschiedenis van de Nederlandse overheidsfinanciën in de periode 1780-1848 beweegt zich overeenkomstig tussen deze fasen.

## Financiële crises en de ineenstorting en reconstructie van de Nederlandse staat, 1700-1850

Om de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën te illustreren, volgt hieronder een overzicht van de gewone inkomsten en uitgaven van het gewest Holland in de 18e eeuw, daar Holland indertijd de geldschietter van de staat was die op grond van zijn quote ten minste 58% van de generaliteitsuitgaven voor zijn rekening nam.

### *Ontwikkeling gewone inkomsten en uitgaven Holland, 1670-1795<sup>11</sup>*



Het bovenstaande overzicht laat zien dat in de loop van de 18e eeuw de uitgaven de inkomsten gaan overvleugelen en dat dit financieringste-

<sup>11</sup> De gegevens voor dit financiële overzicht zijn ontleend aan *Rapporten en Memoriën over de Finantiën van Holland. Met de bijlagen tot dezelve behorende, in de Jaren 1678, 1721, 1728 en 1750, resp. uitgebragt ter Vergadering van dezelve Provincie*. Den Haag, z.j. Een zeer belangrijke bron voor de geschiedenis van de Hollandse financiën is voorts de aan Raadpensionaris Pieter Steyn (1706-1772) toegeschreven 'Memorie ofte verhandeling van het geene omtrent het stuk van de finantie van de provincie van Holland en Westvriesland van tijd tot tijd is voorgevallen, en in wat voor toestand dezelve zig bijzonderlijk in 1755 bevindt, om daar uijt op te maaken het vermoogen waarna de maatregelen van staat genomen kunnen worden', in *Algemeen Rijksarchief, Derde Afdeling, Archief van de Financie van Holland, inv. nr. 797*. Zie verder R. Liesker, Tot zinkens toe bezwaard. De schuldenlast van het Zuiderkwartier van Holland 1672-1794, in S. Groenveld e.a. (red.), *Bestuurders en geleerden*. Amsterdam (1985) 151-160, inz. 155-158; E.H.M. Dormans, *Het Tekort. Staatsschuld in de tijd der Republiek*. Amsterdam (1991) 81-132.



kort met de jaren toeneemt. In de 17e eeuw waren er vanzelfsprekend ook tekorten, maar deze hielden verband met de buitengewone lasten die de tachtigjarige oorlog veroorzaakte en deze lasten werden door buitengewone inkomsten (leningen) bestreden. De gewone uitgaven, waaronder de rentebetaling, werden in Holland door de gewone inkomsten gedekt.<sup>12</sup> Bijgevolg bevinden zich de hollandse overheidsfinanciën in 1670 - aan de vooravond van de veertigjarige oorlog met Frankrijk - in de eerste fase van de schaal van financiële ontreding.

Na de Vrede van Utrecht in 1713, waarin het einde van de Spaanse Successieoorlog werd beklonken, is de financiële situatie in Holland dramatisch verslechterd.<sup>13</sup> De rentelast was bijvoorbeeld in de periode 1670-1713/1721 gestegen van 5,7 miljoen gulden naar 13,7 miljoen gulden. Het totaal van de uitgaven beliep in 1721 de som van 19,7 miljoen, terwijl de inkomsten niet verder reikten dan 12,9 miljoen gulden. Dit betekent dat het evenwicht in Holland tussen de inkomsten en uitgaven structureel was verbroken. Structureel, omdat in deze situatie in het vervolg van de 18e eeuw geen verandering kwam. Het permanente financieringstekort doet daarmee zijn intrede in de geschiedenis van de Nederlandse overheidsfinanciën.

Sinds 1713 zijn de Hollandse financiën dus in de derde fase beland. Voortaan moesten de Hollandse Staten in vredestijd de buitengewone financieringsmiddelen handhaven, zoals de leningsfinanciering en de vermogensheffingen (verponding, heffing op ambten en waardepapieren), om de gewone lasten te bestrijden.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Vandaar dat Marjolein 't Hart de toestand van de Hollandse financiën in de 17e eeuw interpreteert als een 'relatieve crisis', daar de financiële problemen binnen de bestaande bestuurlijke kaders en met behulp van de traditionele financieringsmethoden konden worden opgelost. Zie Marjolein C. 't Hart, *The making of a bourgeois state. War, politics and finance during the Dutch revolt*. Manchester (1993) 69-177.

<sup>13</sup> Vgl. J. Aalbers, *Holland's Financial Problems (1713-1733) and the Wars against Louis XIV*, in A.C. Duke (ed.), *Britain and the Netherlands*, VI, The Hague (1977) 79-93; idem, *De Republiek en de vrede van Europa. De buitenlandse politiek van de Republiek der Verenigde Nederlanden na de vrede van Utrecht (1713), voornamelijk gedurende de jaren 1720-1733. Deel I. Achtergronden en algemene aspecten*. Groningen (1980) 1-25.

<sup>14</sup> Vgl. R.C.J. van Maanen, *Hollandse vermogensheffingen in de zeventiende en achttiende eeuw*, in *Nederlands Archiefblad*, 18 (1984).

Na de Oostenrijkse Succesieoorlog (1740-1748) geraakten de Hollandse financiën van de regen in de drup. In 1750 bedroeg de rentelast in Holland al 16,2 miljoen gulden, wat neerkwam op een aandeel van 65% op het totaal van de uitgaven van 24,8 miljoen. Het totaal van de inkomsten bedroeg 13,3 miljoen, zodat het financieringstekort uitkwam op liefst 11,5 miljoen gulden. In de periode 1750-1780 ging het iets beter met de Hollandse financiën. Door schuldaflossing, herstructurering van dure staatsschulden en verhoging van belastingtarieven wist men de omvang van de staatsschuld met ongeveer 30 miljoen gulden te verminderen (van 350 naar 320 miljoen), waardoor de jaarlijkse rentelast terugliep van 15,4 naar 13 miljoen in 1780.<sup>15</sup> De overheidsfinanciën blijven evenwel in de derde fase van de schaal van financiële ontreddering gestationeerd.

Na de Vierde Engelse oorlog (1779-1780) ging het echter in snel tempo bergafwaarts.<sup>16</sup> In de periode 1780-1787 (De Patriottentijd) vermeerderde de schuldenlast van Holland wederom met 41,5 miljoen tot 360 miljoen gulden, waardoor de rentebetalingen stegen van 13 naar 14,4 miljoen gulden. Daarenboven kampte de provincie met betalingsachterstanden, terwijl de V.O.C. gebukt ging onder een deficit van ruim 30 miljoen gulden. De genadeklap voor de Hollandse overheidsfinanciën kwam na 1790 als de oorlogsdreiging uit Frankrijk toenam. In deze periode rees de Hollandse staatsschuld bijvoorbeeld met 63,4 miljoen gulden, waardoor het montant aan schulden in 1794 uitliep tot 422 miljoen. Enkel de interestlast bedroeg eind 1794 zegge en schrijve 17,1 miljoen gulden, terwijl de gewone inkomsten niet verder reikten dan het jaarlijks gemiddelde van 15,7 miljoen. Van 1788 tot 1794 overschreden de uitgaven de inkomsten met 59,7 miljoen gulden, zodat het jaarlijkse tekort door de bank genomen uitkwam op het indertijd ontzagwekkende bedrag van 8,5 miljoen gulden.

---

<sup>15</sup> Vgl. *Dormans* (1991) 111. Een nog gunstiger beeld van de schuldvermindering geeft Fritschy, in J.M.F. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek. Hollands krediet en de smalle marges van een nieuw beleid (1795-1801)*. Stichting Hollandse Historische Reeks, deel 10 (1988) 40.

<sup>16</sup> De financiële teloorgang van Holland na 1780 is in 1797 opgetekend door de patriot Johannes Goldberg in zijn befaamde *Rapport tot het Onderzoek naar den Staat der Finantiën van Holland, op de 14. December 1797 ter Vergadering van het Provinciaal Bestuur uitgebragt*. Den Haag (1797).



De overheidsfinanciën in de Republiek zijn daarmee terecht gekomen in de vierde fase van de schaal van financiële ontreddeering. Desondanks liepen de pogingen om het financieel bestuur substantieel te hervormen telkens vast op het bestaande besluitvormingssysteem in de Statenbond, die haar onderdelen in de gelegenheid stelde hun particuliere belangen door te zetten, ook tegen meerderheden in. Dit had zijn weerslag op de groei van de staatsschuld in de Republiek, die op het einde van de 18e eeuw dan ook tot de hoogste in de wereld behoorde.<sup>17</sup>

Deze financiële toestand kon niet zonder gevolgen blijven voor de kredietwaardigheid van het gewest Holland, het krediet dat indertijd werd beschouwd als de grondslag van het bestaan van de gehele Republiek. Het instrument van de kredietfinanciering veronderstelt namelijk een bepaalde ontwikkeling van het fiduciair verkeer, die geldschieters het vertrouwen en de zekerheid geeft dat overheden hun verplichtingen inzake rentebetaling en schuldaflossing nakomen. De intensiteit van het fiduciair verkeer hangt in dit opzicht mede af van de sociaal-economische structuur en de toestand van de overheidsfinanciën, die overigens in de 18e eeuw met een sluier van geheimhouding was bedekt.

Bovenal worden de aard en omvang van het fiduciair verkeer bepaald door politiek-psychologische factoren, zoals het politieke vertrouwen van de geldschieters van de staat in de handelingsbekwaamheid en bestuurlijke slagvaardigheid van het heersende politieke regime. Dit impliceert dat de ontvankelijkheid van staten voor gezagscrises toeneemt, naarmate ze voor de instandhouding van het bestuur meer op het instrument van de leningsfinanciering zijn aangewezen.

Deze politieke dimensie van de kredietfinanciering, die in de historiografie niet of nauwelijks is onderkend, openbaart zich bij de val van het krediet en de ineenstorting van de Nederlandse staat, die feitelijk al

---

<sup>17</sup> Vgl. James C. Riley, *International Government Finance and the Amsterdam Capital Market, 1740-1815*. Cambridge (1980) 116-117. Ter illustratie bedroeg de Engelse staatsschuld in 1792 ongeveer 244 miljoen pond, ofwel 13 maal het jaarlijkse montant aan inkomsten, terwijl de Hollandse staatsschuld in 1794 de equivalent was van plusminus 26 maal de jaarlijkse inkomsten. Zie D.E. Schremer, *Taxation and public finance: Britain, France, and Germany*, in Peter Mathias, Sidney Pollard (ed.), *The Cambridge Economic History of Europe. Volume VIII. The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies*. Cambridge (1989) 315-494, inz. 319.

in 1780 worden ingezet. De ontluisterende Vierde Engelse oorlog stortte het oude regentenbewind immers in een gezagscrisis en daarmee verspeelde het ook in letterlijke zijn krediet.<sup>18</sup> Het einde van de Patriottentijd (1787) bracht hierin geen verandering. De financiële elites in de Republiek, die overwegend van patriotse gezindheid waren, hadden geen enkel vertrouwen in het herstelde Oranjabewind, waardoor een consensus over de financiële politiek na 1787 ontbrak.

Na de restauratie ondermijnden financiële instellingen van patriotse huize via manipulaties op de geldmarkt bijvoorbeeld de koersen van staatsobligaties, die in 1788 dan ook tot historische diepten inzakten. Vanaf 1788 was Holland niet meer in staat op succesvolle wijze leningen te plaatsen tegen voorwaarden die vóór de Vierde Engelse oorlog gangbaar waren: de 4% obligaties, belast met de 100e en 200e penning (wat een reële rente gaf van 2,5 procent), met een gemiddelde koerswaarde boven pari. De Staten moesten nu zelfs in vrede tijdstip hun toevlucht nemen tot gedwongen leningen, in dit geval de beruchte heffing in 1788 van de 25e penning die de schuld met liefst 53 miljoen vermeerderde.

De Franse bezetting van Brussel en Antwerpen in 1793 noopte evenwel tot de openstelling van een lening tegen 4 procent, maar deze lening mislukte jammerlijk daar de geldschietters geen vertrouwen meer hadden in de solvabiliteit van het bewind. Zelfs oranjegezinde financiers als het bankiershuis Hope wensten hun handen niet meer aan het regime te branden.<sup>19</sup> Bovendien werd het krediet van de Republiek doelbewust door de patriotse oppositie gesaboteerd door openlijk op te roepen de geplaatste leningen te boycotten.<sup>20</sup> Ook de opbrengst van de directe belastingen ('verponding') en de buitengewone vermogensheffing uit 1793 (de 'Liberale Gifte') bleef door patriotse obstructie ver achter bij de ramingen, daar de burgers indertijd de aanslagen eigen-

---

<sup>18</sup> De val van het Hollandse krediet wordt uitvoerig beschreven in A.J. van der Meulen, *Studies over het Ministerie van Van de Spiegel*. Leiden (1905) 349-415.

<sup>19</sup> Zie Marten G. Buist, *At Spes Non Fracta. Hope & Co. 1770-1815. Merchant bankers and diplomats at work*. The Hague (1974) 45-50.

<sup>20</sup> Deze oproep kwam onder andere van uitgeweken Bataven, verenigd in het Comité Revolutionair te Antwerpen. Zie de *Nieuwe Nederlandsche Jaarboeken*, Eerste deel (1793) 129-133.

handig vaststelden onder aflegging van een eed (zelftaxatie), of de heffing naar eigen inschatting en 'vaderlandsliefde' voldeden.<sup>21</sup>

In 1794 moesten de Hollandse staten noodgedwongen bewilligen in een lening tegen liefst 5 procent, maar zelfs deze uitgifte werd niet volgetekend. Uiteindelijk werd het pleit aan de vooravond van de Bataafse revolutie - in september 1794 - beslecht. De regering slaagde er toen niet meer in op de internationale kapitaalmarkt geld los te krijgen, waarmee de val van het krediet een feit was. De Republiek trad welbeschouwd de fase van het staatsbankroet in en met de komst van de Franse troepen in 1795 stortte het staatsgebouw van het Nederlandse Ancien Régime ineen.

Na de Bataafse omwenteling in 1795 kon de vertrouwensbreuk tussen staat en kapitaal voorlopig worden hersteld, maar de financiële crisis-situatie bleef onverminderd voortduren. Naast een kapitale erfenis aan staatsschuld, waarvan de rente ten minste de helft van de jaarlijkse inkomsten opslokte, werd de nieuwe Bataafse Republiek opgescheept met de voorgeschreven oorlogscontributies aan Frankrijk, waaronder de 'bevrijdingsbijdrage' van 100 miljoen gulden en het onderhoud van het Franse bezettingsleger van 25.000 man. Ten gevolge van deze enorme financiële probleemdruk liep de Republiek voortdurend het gevaar niet meer aan haar geldelijke verplichtingen te kunnen voldoen, wat onvermijdelijk het verlies van de onafhankelijkheid tot resultaat zou hebben. Deze financiële problematiek met al zijn politieke implicaties conditioneerde ten langen leste de uitkomst van de politieke machtsstrijd in de revolutionaire fase van de Bataafse tijd (1795-1798/1805), waarin de gezagsverhoudingen nog instabiel waren zodat de regeringsvorm benevens het te voeren beleid effectief konden worden betwist door rivaliserende groeperingen.<sup>22</sup> Langzamerhand kwamen de bestuurlijke elites echter tot het inzicht dat de omstandigheden noopten tot het aanwenden van nieuwe financieringsmethoden om de inkomsten duurzaam te verhogen, met als doel een staatsbankroet te voorkomen

---

<sup>21</sup> Vgl. Dormans, *Het tekort* (1991) 128-131.

<sup>22</sup> Deze omschrijving van een revolutionaire situatie komt overeen met Tilly's definitie van een situatie van 'multiple sovereignty', waarin het overheidsbestuur 'becomes the object of effective, competing, mutually exclusive claims on the part of two or more distinct polities'. Zie Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*. Reading (1978) 191.

en de bestaanszekerheid van de Bataafse Republiek zeker te stellen.<sup>23</sup> Daartoe werd het bestuur van de overheidsfinanciën gemoderniseerd, wat uiteindelijk leidde tot de reconstructie van de Nederlandse staat in de vorm van de gecentraliseerde constitutionele eenheidsstaat.

Per saldo kunnen we ten aanzien van het financiële moderniseringsproces in de Bataafse tijd een vijftal ontwikkelingen onderscheiden.<sup>24</sup>

1. Ten eerste trad er een verandering op in de wijze van de overheidsfinanciering. Het instrument van de leningsfinanciering nam namelijk verhoudingsgewijs in belang af, terwijl het instrument van de algemene belastingheffing een grotere rol ging spelen. In concreto betekende dit een verschuiving van vrijwillige leningen naar dwangleningen met rentevergoeding en van rentedragende dwangleningen naar gedwongen leningen zonder rentevergoeding ('don gratuits'). Deze ontwikkeling mondde in 1806 uit in de oprichting van een algemeen belastingstelsel.

2. Binnen de structuur van de belastingheffing zien we voorts een verschuiving van indirecte naar directe belastingen.<sup>25</sup> Dit hield een wijziging in van de bestaande inkomens- en vermogensverdeling, daar de belastingdruk voor de hogere inkomens- en vermogensgroepen ten opzichte van de midden- en lagere inkomens toenam.

3. In tegenstelling tot de staatsschuld in de oude Republiek, die perpetueel rentegevend was, werd de gecreëerde staatsschuld na 1795 gefundeerd en losbaar gesteld. Dit betekende dat rentebetaling en schuldaflossing in de Bataafse staatsregelingen gegarandeerd werden, alsmede dat de rente en aflossing van staatsleningen door specifieke belastingen werden gehypothekeerd.

---

<sup>23</sup> Vgl. N.C.F. van Sas, Scenario's voor een onvoltooide revolutie, 1795-1798, in *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 104 (1989) 622-637; idem, Vaderlandsliefde, nationalisme en vaderlands gevoel in Nederland, 1770-1813, in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 102 (1989) 471-495.

<sup>24</sup> In het algemeen, zie Simon Schama, The exigencies of war and the politics of taxation in the Netherlands 1795-1810, in J.M. Winter (ed.), *War and economic development. Essays in memory of David Joslin*, Cambridge (1975) 103-137; L.S. Godefroi, *De eerste fase van de financiële unificatie van Nederland (1795-1801)*, Rotterdam (1986); Fritschy, *De patriotten en de financiën* (1988). passim.

<sup>25</sup> Deze stelling wordt door Fritschy voor Holland genuanceerd, omdat zij de gangbare obligatieheffingen vóór 1795 wel rekent tot de belastinginkomsten en die van na 1795 niet. Omwille van een zuivere vergelijking lijkt mij deze procedure echter onjuist. Zie Fritschy, *De patriotten en de financiën* (1988) 133-134.

4. Ten vierde vond in het financieel bestuur een proces van centralisatie plaats, waarbij de financiële beschikkingsmacht van de gewesten verschoof naar de centrale overheid.

5. Binnen de organen van de centrale overheid verplaatsten zich de politieke bevoegdheden van de wetgevende en vertegenwoordigende macht naar de uitvoerende macht. Deze tendens van bureaucratisering zette zich voort onder het bewind van Koning Willem I (1814-1840).

Alhoewel de introductie van nieuwe financieringsmethoden in 1806 een substantiële verhoging van de gewone staatsinkomsten realiseerde van ongeveer 36 miljoen tot 45 miljoen gulden op jaarbasis, was het in de periode 1795-1810 volstrekt onmogelijk de jaarlijkse oorlogs- en rentelasten te dekken. Telkenmale moesten de tekorten door leningen worden gefinancierd. Deze politiek leidde ertoe dat de jaarlijkse rentelasten tot ongekende hoogten stegen, te weten tot ruim 40 miljoen gulden in 1810. De dramatische ontwikkeling van de Nederlandse staatsschuld in de eerste helft van de 19e eeuw is hierna weergegeven.

#### *Overzicht staatsschuld en renteuitgaven in Nederland<sup>26</sup>*

jaar	staatsschuld (in milj.gld.)	staatsschuld (in % N.I.)	rentelast (in milj. gld.)
1795	766	191	22,7
1800			34,3
1810			±40,0
1814	1232	308	13,0
1815	1726,5	431	14,7
1840			35,5
1844	1228	245	39,5
1852	1229,2	245	35,8

Nationaal Inkomen 1795-1815 gefixeerd op 400 miljoen gulden  
 Nationaal Inkomen 1844-1852 gefixeerd op 500 miljoen gulden

<sup>26</sup> Gegevens ontleend aan J.J. Weeveringh, *Handleiding tot de geschiedenis der Staatsschulden. Eerste Deel. Nederlandse Staatsschuld*, Haarlem (1852); W. Fritschy, *Staatsvorming en financieel beleid onder Willem I*, in C.A. Tamse, E. Witte (red.), *Staats- en Natievorming in Willem I's Koninkrijk (1815-1830)*, Brussel (1992) 215-236.

De schattingen van het Nationaal Inkomen in de eerste helft van de 19e eeuw zijn gebaseerd op J.L. Van Zanden, *Economische groei in Nederland in de negentiende eeuw. Enkele nieuwe resultaten*, in *Economisch en Sociaal-Historisch Jaarboek*, 50 (1987) 51-76.

De vicieuze cirkel van stijgende rentelasten, leningsfinanciering, rijzende staatsschulden en andermaal stijgende rentelasten moest worden doorbroken om het krediet in stand te houden en een staatsbankroet te voorkomen. Daar een bezuinigingspolitiek onvoldoende soelaas bood, was de enige uitweg feitelijk een aantasting van de eigendomsrechten van de bezitters van staatsschuld, maar zowel in de Bataafse Republiek als in het Koninkrijk Holland was daarvoor geen politiek draagvlak. Napoleon heeft toen zelf met de inlijving van de Nederlandse staat in 1810 het initiatief tot de tiërcering genomen, wat de facto een gedeeltelijk staatsbankroet inhield.

Na de herwonnen onafhankelijkheid in 1813 werd de tiërcering niet ongedaan gemaakt, waarmee de Nederlandse overheid het gedeeltelijk staatsbankroet bevestigde en bestendigde. Om de effectenbezitters tegemoet te komen, werd in 1814 wel een aanzienlijk bedrag aan uitgestelde schuld gecreëerd, die op termijn rente zou geven.

Onder het bewind van Koning Willem I rezen de jaarlijkse rentelasten weer de pan uit, zoals het bovenstaande overzicht laat zien. Daarvoor zijn ten minste drie redenen aan te wijzen:

1. De politiek van 'nationbuilding', die Willem om machtspolitieke redenen voorstond, zat gevangen in de val van een typisch moderniseringsdilemma: om de samenleving van bovenaf - op bureaucratische wijze - te moderniseren moest de Koning de beschikking hebben over financiële middelen, maar deze middelen kwamen pas beschikbaar 'na' een succesvolle moderniserings politiek.<sup>27</sup> Vandaar dat de Oranjevorst zijn toevlucht nam tot het instrument van de kredietfinanciering, met of zonder medeweten van de Staten-Generaal.<sup>28</sup>

2. De regering van Willem I vocht kostbare oorlogen uit in Java en tegen de opstandige Belgen, die niet uit de gewone inkomsten (belastingen) konden worden bestreden.

3. De koninklijke regering had zich wettelijk verplicht jaarlijks een vast bedrag aan schuld te amortiseren. Deze schulddelging kon echter

---

<sup>27</sup> Verschillende aspecten van 's konings politiek worden behandeld in Tamse en Witte, *Staats- en Natievorming* (1992).

<sup>28</sup> Voor de implementatie van zijn financiële politiek hanteerde de Koning afzonderlijke financiële instellingen, waaronder het beruchte Amortisatiesyndicaat, die aan de controle van het parlement waren onttrokken. Zie H. Riemens, *Het Amortisatiesyndicaat. Een studie over de staatsfinanciën onder Willem I*, Amsterdam (1935); P. de Meyere, *Het Amortisatiesyndicaat (1822-1840)*, Brussel (1986).



niet worden gefinancierd uit een overschot op de begroting, waardoor nieuwe leningen noodzakelijk waren om aan de genoemde financiële verplichting te voldoen. Op deze wijze werd dus het paard achter de wagen gespannen, waarbij moet worden opgemerkt dat deze contra-productieve amortisatiepolitiek indertijd in Europa vrij gangbaar was.

Uiteindelijk werd het in 1839 duidelijk, toen de financiële boeken van de regering in het parlement opengingen, dat de financiële politiek van Willem I de Nederlandse staat aan de rand van een bankroet had gebracht. Thans weigerde de Staten-Generaal nieuwe leningen te bewilligen en de begrotingen goed te keuren. De vertrouwensbreuk tussen staat en kapitaal, in dit geval tussen de regering van Koning Willem I en de Volksvertegenwoordiging, was onherstelbaar. De Nederlandse staat was evenals in 1794 en 1810 in de vijfde fase van de schaal van financiële ontredde- ring beland. De regering was nu gedwongen om de politieke en financiële eisen van de parlementaire oppositie in te willigen. Daarmee ging het bestuur van de Nederlandse overheidsfinanciën haar constitutionele fase in (1840-1848).

Tot zover een kort overzicht van de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën aan de hand van de schaal van financiële ontredde- ring. Geconcludeerd kan worden dat de crises in de overheidsfinanciën van doorslaggevende invloed zijn geweest op de ineenstorting en reconstructie van de Nederlandse staat in de periode 1780-1848. Om deze financiële crises te bezweren moesten de traditionele financie- ringsmethoden radicaal worden gewijzigd. Een dergelijke transformatie van het financieel bestuur draagt de potentie in zich van modernise- ring.<sup>29</sup> Deze modernisering viel in Nederland in drie te onderscheiden processen uiteen, die zich in de periode 1795-1848 gefaseerd hebben voltrokken:

1. Centralisatie. Na het bankroet van 1795 verliezen de gewesten in de Bataafse tijd (1795-1810) de beschikkingsmacht over de geldmidde- len. Het bestuur van de overheidsfinanciën, waaronder de belastinghef- fing, wordt gecentraliseerd; belastingen en staatsschulden worden geamalgameerd.

---

<sup>29</sup> Vgl. Hans-Peter Ullmann, *Staatsschulden und Reformpolitik. Die Entstehung moderner öffentlicher Schulden in Bayern und Baden 1780-1820*, 1, Göttingen (1986) 34.

2. Bureaucratisering. Na het bankroet van 1810 zijn de overheidsfinanciën een instrument voor de bureaucratische moderniseringspolitiek van Koning Willem I (1814-1840). De financieel-administratieve organisaties van de Nederlandse staat functioneren in toenemende mate en in toenemende intensiteit met rationeel-bureaucratische kenmerken.

3. Constitutionalisering (legalisering). Na het bankroet van 1840 wordt de uitvoerende macht in het financieel bestuur constitutioneel aan banden gelegd (1840-1848). Traditionele rechtsvormen worden opgelost en het financieel bestuur, waaronder de belasting- en begrotingspolitiek, wordt in toenemende mate door rationele (constitutionele) rechtsregels gereguleerd, die gewoonlijk in wetten (zoals het budgetrecht) vastliggen.

Dit gefaseerde moderniseringsproces heeft zich in Nederland voltrokken in een spanningsveld tussen enerzijds de eisen die de internationale concurrentiestrijd tussen staten stelt en anderzijds de eisen die de dominante groeperingen en de overige bevolkingsgroepen in de samenleving naar voren brengen. Deze these bevat tevens een aanwijzing voor de factoren die de financiële crises veroorzaken, welke de ineenstorting van staten tot gevolg kunnen hebben.

## **De oorzaken van financiële crises in de periode 1700-1850**

De cruciale variabele in het proces van de ineenstorting van staten is de structurele relatie tussen de behoeften van een staat en zijn middelen, ofwel de verhouding tussen de overheidsuitgaven en -inkomsten. Dit impliceert dat voor een verklaring van de ineenstorting van staten die factoren moeten worden geanalyseerd, die enerzijds de uitgaven van een staat beïnvloeden en anderzijds de inkomsten. Om die reden dienen we in de analyse een onderscheid te maken tussen 1. de vraag naar staatsoptreden, 2. het aanbod van staatsoptreden en 3. de financiering van staatsoptreden.<sup>30</sup>

In het consumentenperspectief van de vraag neemt de behoefte aan collectieve goederen - en dus van staatsuitgaven - toe onder invloed

---

<sup>30</sup> Vgl. Daniel Tarschys, *The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation*, in *Scandinavian Political Studies*, 10 (1975) 9-31; Jürgen Kohl, *Staatsausgaben in Westeuropa. Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen*, Frankfurt am Main (1984) 48-109.

van bepaalde maatschappelijke omstandigheden of ontwikkelingen. In het aanbod- of productieperspectief wordt het staatsoptreden beïnvloed door factoren die op de productie (het politieke beleidsproces) en de producenten van collectieve goederen (de overheidsbureaucratie) betrekking hebben. Het perspectief van vraag en aanbod correspondeert met de bestemmingsfactoren van vraag en aanbod die op de vrije markt de prijs en hoeveelheid van private goederen bepalen. De prijs en omvang van collectieve goederen worden echter niet door het marktmechanisme vastgesteld. Vandaar dat we het perspectief van de financiering van staatsoptreden afzonderlijk moeten analyseren.

In het vervolg worden de oorzaken voor de financiële crises in Nederland gedurende de periode 1700-1850 en de ineenstorting van de Nederlandse staat in 1795 nader aan de orde gesteld vanuit het perspectief van vraag, aanbod en financiering. Een dergelijke benaderingswijze is nodig om een adequate theorie over de vorming van staten annex de ineenstorting en reconstructie van staten te ontwerpen. Niet zelden schieten staatsvormingstheorieën qua verklaringspotentieel tekort door een onevenwichtige of selectieve aanpak van het vraag-, aanbod- of financieringsperspectief.<sup>31</sup>

## De vraag naar staatsoptreden

In de Nederlandse geschiedenis is de internationale concurrentiestrijd tussen staten de belangrijkste factor geweest in de toename van collectieve goederen in de vorm van staatsuitgaven voor oorlogvoorbereiding en oorlogvoering. De ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën tussen 1700 en 1850 past derhalve in een Europees patroon, waarin oorlogvoering - waarvan de kosten in de 18e eeuw toenamen door processen van schaalvergroting en professionalisering - de primaire aanjager is van de groei van staatsuitgaven, rentelasten en staatschulden.<sup>32</sup> Het primaat van de buitenlandse politiek in het bestuur

---

<sup>31</sup> Zo belichten bureaucratie- of klassentheorieën slechts aanbodfactoren, terwijl figuratie-sociologische benaderingen slechts vraagfactoren analyseren.

<sup>32</sup> Vgl. Ronald W. Crowley, *Long Swings in the Role of Government: An Analysis of Wars and Government Expenditures in Western Europe since the Eleventh Century*, in *Public Finance*, 26 (1971) 27-43; Richard Bean, *War and the Birth of the Nation State*, in *The Journal of Economic History*, 33 (1973) 203-221; K.A.

van de Nederlandse overheidsfinanciën houdt dus in dat de uitgaven de inkomsten hebben geconditioneerd, en niet andersom.<sup>33</sup>

Ook recente theorieën over revoluties en statenvorming - die eveneens het vraagstuk van de ineenstorting en reconstructie van staten aansnijden - beklemtonen dat de vraag naar staatsoptreden voornamelijk voortvloeit uit de dynamiek van het Europese statensysteem.<sup>34</sup> Deze internationale concurrentiestrijd stelde de afzonderlijke staten echter niet alleen voor problemen, maar ook voor uitdagingen. De wedijver tussen staten entameerde namelijk een rusteloze zoektocht naar geld, en daarin lag tevens een impuls voor economische ontwikkeling en politiek-bestuurlijke rationalisatie besloten.<sup>35</sup> In dit verband brengt Tilly in zijn staatsvormingstheorie naar voren dat staten de

---

Rasler, W.R. Thompson, War Making and State Making: Governmental Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars, in *The American Political Science Review*, 79 (1985) 491-507; Michael Mann, State and Society, 1130-1815: an Analysis of English State Finances, in idem, *States, War and Capitalism. Studies in Political Sociology*, Oxford (1988) 73-123; Patrick K. O'Brien, Philip A. Hunt, The Rise of a Fiscal State in England, 1485-1815, in *Historical Research*, 66 (1993) 129-176.

<sup>33</sup> Dit laatste suggereert Fritschy in navolging van Peacock en Wiseman. Zie Fritschy, *De patriotten en de financiën* (1988) 68-70; Alan T. Peacock, Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London (1967) passim.

<sup>34</sup> Zie Theda Skocpol, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge (1979); Goldstone, *Revolution and Rebellion* (1991); Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, Cambridge (1985); Michael Mann, *The Sources of Social Power, Volume I: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge (1986); Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, ad 990-1990*. Cambridge (1990).

<sup>35</sup> Deze samenhang, waarop historici als Max Weber en Otto Hintze al hebben gewezen, wordt in de onderhavige theorieën benadrukt. Vgl. Stefan Breuer, Staatenkonkurrenz und politische Rationalisierung in Indien und Westeuropa, in *Saeculum*, 36 (1985) 151-174. Zie voorts de 'reviews' van Theda Skocpol, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol, ed., *Bringing the State Back In*, Cambridge (1985) 3-37; Wim Blockmans, Beheersen en overtuigen. Reflecties bij nieuwe visies op staatsvorming, in *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 16 (1990) 18-30; Randall Collins, Maturation of the State-Centered Theory of Revolution and Ideology, in *Sociological Theory*, 11 (1993) 117-128; Wolfgang Knöbl, Nationalstaat und Gesellschaftstheorie. Anthony Giddens', John A. Halls und Michael Manns Beiträge zu einer notwendigen Diskussion, in *Zeitschrift für Soziologie*, 22 (1993) 221-235.

concurrentieslag op den duur slechts kunnen overleven, wanneer zij enerzijds over voldoende geld, materieel en mensen beschikken en anderzijds het bestuurlijk vermogen hebben om deze middelen voor de oorlogvoering effectief in te zetten.<sup>36</sup>

Aan deze imperatief van het Europese statensysteem kon ook de Nederlandse staat zich niet onttrekken. Door geldgebrek, bestuurlijk onvermogen en politiek-militair falen was de oude Republiek in 1795 immers ineengestort. Om op het Europese strijdtoneel stand te houden, moest de regeermacht van de centrale overheid worden vergroot, het bestuursapparaat worden uitgebreid en de nationale economie worden versterkt. Dit was in Nederland na 1795 dan ook de politieke inzet, waarover de politieke strijd werd gevoerd.

Bovenal moest evenwel het vertrouwen van de geldschieters van de staat in de kredietwaardigheid en de bestuurlijke slagvaardigheid van het staatsbestuur worden hersteld. Juist de Hollandse politici drongen daarom aan op schuldsanering, uitgavenbeperking, belastinghervorming en politieke centralisatie, ten einde het bestuur meer 'klem' te geven. Deze politieke boodschap kreeg meer gewicht door de enorme financiële verplichtingen die het Franse bondgenootschap met zich mee bracht. Dit gaf aansluitend de aanstoot tot processen van centralisatie en rationalisatie in de Bataafse tijd.

Dit beleid werd na 1813 door Koning Willem I a fortiori voortgezet. 's-Konings politiek was namelijk bij uitsluiting gericht op een versterking van de nationale eenheidsstaat, daar de Oranjevorst van mening was dat de overlevingskansen van een staat in essentie werden bepaald door het vermogen in de internationale politieke arena van de post-Napoleontische statenwereld militaire macht te ontplooiën.<sup>37</sup> Kortom, het primaat van de buitenlandse politiek beïnvloedde ook in Willem I's Koninkrijk de groei en omvang van het staatsoptreden, wat in de ontwikkeling van de staatsschuld tot uiting kwam.

Behalve door oorlogvoering en oorlogvoorbereiding kan de vraag naar staatsoptreden ook stijgen als gevolg van bevolkingsgroei. Met

---

<sup>36</sup> Over Tilly, zie elders in deze aflevering Siep Stuurman, *Duizend jaar staatsvorming in Europa*.

<sup>37</sup> Vgl. N.C.F. van Sas, *Onze Natuurlijkste Bondgenoot. Nederland, Engeland en Europa, 1813-1831*, Groningen (1985) 1-6, 55-79, 229-298; H. Amersfoort, *Koning en Kanton. De Nederlandse staat en het einde van de Zwitserse krijgsdienst hier te lande 1814-1829*, 's-Gravenhage (1988) 55-62.

name Goldstone heeft in zijn theorie betoogd dat bevolkingsgroei in de vroegmoderne tijd - via de hefboom van inflatie - aanleiding gaf tot rijzende prijzen (bijvoorbeeld van oorlogvoering), dalende inkomsten en een toename van de sociale eisen.<sup>38</sup> Uiteindelijk moet ook de ineenstorting van staten in de vroegmoderne tijd aan het verschijnsel bevolkingsgroei worden toegeschreven, daar dit proces de verhouding tussen staatsinkomsten en -uitgaven verstoortte en de stabiliteit in een samenleving op verschillende sociale nivo's ondermijnde.<sup>39</sup>

Dit roept de vraag op of Goldstone's these voor een analyse van de ineenstorting van de Republikeinse Statenbond in 1795 relevant is. Het is immers onmiskenbaar dat verschillende aspecten van zijn theorie een rol spelen in de Nederlandse casus, zoals de crisis in de overheidsfinanciën en de groeiende politieke en sociale onvrede. Maar worden deze fenomenen aangedreven door processen van bevolkingsgroei en inflatie? Hier doet zich dus het probleem voor dat in afwijking van de West-Europese ontwikkelingen de bevolking in Nederland in de 18e eeuw niet of nauwelijks toenam.<sup>40</sup> Pas in 1815 wordt deze stagnatie doorbroken, wanneer de bevolkingsstatistiek een positieve natuurlijke aanwas laten zien. Derhalve worden de vraag naar staatsoptreden en de ontreding van de overheidsfinanciën in Nederland niet door het proces van bevolkingsgroei uitgelokt.

De vraag naar staatsoptreden werd in Nederland wel beïnvloed door demonstratie- en diffusie-effecten. In dit verband heeft Bendix erop gewezen dat de doorbraak van het industriële kapitalisme in Engeland en de doorbraak van de burgerlijke staat en de rationele overheidsbureaucratie in Frankrijk bepalend zijn geweest voor de maatschappelijke

---

<sup>38</sup> Goldstone, *Revolution and Rebellion* (1991).

<sup>39</sup> Opgemerkt moet worden dat Goldstone recentelijk zijn these enigszins heeft afgezwakt, in die zin dat hij de mogelijkheid openlaat dat andere factoren als bevolkingsgroei destabiliserend kunnen werken. Zie Jack A. Goldstone, *An Analytic Framework*, in Jack A. Goldstone, Ted Robert Gurr, Farrokh Moshiri (ed.), *Revolutions of the Late Twentieth Century*, Boulder (1991) 37-51.

<sup>40</sup> Vgl. J.L. van Zanden, *Arbeid tijdens het handelkapitalisme. Opkomst en neergang van de Hollandse economie 1350-1850*, Bergen (1991) 35-41; E.W. Hofstee, *De demografische ontwikkeling van Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw*, z.p. (1978) passim.



ontwikkelingen in de andere Europese staten.<sup>41</sup> Deze staten, waaronder de Nederlandse, waren door deze revoluties in een relatieve achterstandspositie gebracht, die door de intelligentsia als bedreigend werd ervaren. De perceptie van economische achteruitgang en politieke neergang entameerde vervolgens een proces van intellectuele mobilisatie, waarbij de ideeën en technieken die de vooroplopende staten ten voorbeeld stelden als referentie dienden voor het politieke debat en het te voeren hervormingsbeleid.

De perceptie van achterstand heeft ook in de oude Republiek een proces van intellectuele mobilisatie op gang gebracht, maar deze dateert al vanaf het midden van de 18e eeuw.<sup>42</sup> Sindsdien is het vervaldenken prominent aanwezig in de spectatoriale geschriften en het politieke vertoog, maar nog vele decennia zou in Nederland vooral het eigen geïdealiseerde verleden van de Unie van Utrecht en de Gouden Eeuw het referentiekader vormen voor de gewenste hervormingen en niet de ideeën en technieken van het Franse of Engelse model. Deze ideeën en technieken kregen pas gestalte tegen het einde van de 18e eeuw, wanneer de Franse hegemonie vele Europese staten voor uitdagingen en problemen plaatste. Vooral Willem I heeft zich na 1813 in zijn beleid laten inspireren door buitenlandse voorbeelden, waaraan hij mede zijn reputatie van koning-koopman en kanalenkoning te danken heeft.

## Het aanbod van staatsoptreden

Beleid en beleidsvorming worden eveneens beïnvloed door de aard, omvang en werkwijze van de producenten van beleid: het staatsbestuur en de overheidsbureaucratie. In de Republikeinse Statenbond was het staatsbestuur gedecentraliseerd, waardoor de regeermacht van de centrale staatsinstellingen en de omvang van het centrale bestuursapparaat beperkt waren. Alhoewel de federale staatsvorm de financiële

---

<sup>41</sup> Zie Reinhard Bendix, *Tradition and modernity reconsidered*, in *Comparative Studies in Society and History*, 9 (1967) 292-346; idem, *Kings or People. Power and the Mandate to rule*, Berkeley (1978) passim.

<sup>42</sup> Margaret C. Jacob, Wijnand W. Mijnhardt (ed.), *The Dutch Republic in the Eighteenth Century. Decline, Enlightenment, and Revolution*, Ithaca (1992) passim.

elites in het politieke bestel integreerde, waardoor het in beginsel vrij gemakkelijk was het beschikbare kapitaal voor oorlogvoering en rentebetaling te mobiliseren, was het in de oude Republiek niet mogelijk beleid te voeren tegen de oppositie van de zelfstandige onderdelen in. Deze omstandigheid drukte in de 18e eeuw enerzijds de uitgaven voor oorlogvoorbereiding, maar frustreerde anderzijds de pogingen om het financieel bestuur te hervormen. Het batig saldo was dat het financieringstekort in Holland tussen 1750 en 1780 kon worden gestabiliseerd.

Pas in de Bataafse tijd kwam een staatsvorm tot stand, belichaamd in een nationale uitvoerende macht en een nationale vergadering met wetgevende bevoegdheden, die het mogelijk maakte op vele terreinen (uniform) beleid te voeren. In deze periode verwierf het centrale staatsbestuur dan ook de bureaucratische instrumenten en de juridische bevoegdheden - waaronder het monopolie op de bindende regelgeving - om ten aanzien van vele facetten van het openbare en persoonlijke leven coördinerend, regelend en controlerend op te treden. Dit bestuurlijke vermogen berust per definitie op de collectie, verwerking en opslag van gecodeerde informatie.<sup>43</sup> Vandaar dat het beleid van de centrale overheid in de Bataafse tijd in eerste instantie in het teken stond van de systematische samenstelling en toepassing van statistieken.<sup>44</sup>

De beschikbaarheid van gecodeerde informatie is een van de factoren die het innovatiepotentieel van een overheidsbureaucratie vergroten, welke tot het aanbod van staatsoptreden kan bijdragen. In dit opzicht werd de bestuurlijke dynamiek van het Nederlandse staatsbestuur na 1795 gunstig beïnvloed door de receptie van en de ervaringen met het Napoleontische bestuursstelsel, die de aanzet gaven tot een professio-

---

<sup>43</sup> Over de relatie tussen het systeem van de informatievoorziening en de aard van de gezagsuitoefening, zie Gerd Spittler, *Abstraktes Wissen als Herrschaftsbasis. Zur Entstehungsgeschichte Bürokratischer Herrschaft im Bauernstaat Preussen*, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 32 (1980) 574-604; Giddens, *The Nation-State* (1985) 14-17, 41-49.

<sup>44</sup> Over de Europese revolutie in de informatievoorziening, zie Jean-Claude Perrot, Stuart J. Woolf, *State and Statistics in France 1789-1815*, Chur (1984); David Eastwood, 'Amplifying the Province of Legislature': the Flow of Information and the English State in the Early Nineteenth Century, in *Historical Research*, 62 (1989) 276-294.

nalisering van het ambtelijk apparaat en een toename van de ambtelijke vakkennis. Deze bureaucratiseringstendens zette zich na 1813 in het Koninkrijk der Nederlanden voort.

In het proces van de reconstructie van de Nederlandse staat hebben de bestuurlijke elites een doorslaggevende rol gespeeld. Daarin was Nederland niet uniek. In het Napoleontische tijdperk, wanneer de bestaanszekerheid van vele staten op het spel stond, nam het staatsbestuur overal in Europa het initiatief tot een bureaucratische hervormingspolitiek.<sup>45</sup> Overeenkomstig de Nederlandse situatie werd dit hervormingsstreven in het bijzonder uitgelokt door de ontredde van de overheidsfinanciën, die als gevolg van de Napoleontische oorlogvoering een Europese dimensie had.<sup>46</sup> De initiërende rol van de staat in het reconstructieproces vloeit voort uit de strategische positie van het staatsbestuur in het beleidsproces. Vooral het buitenlandse beleid behoorde traditioneel tot het exclusieve domein van de uitvoerende macht. Om die reden zijn staten in hun optreden 'in laatste instantie'

---

<sup>45</sup> Vgl. Barbara Vogel, Die preussischen Reformen als Gegenstand und Problem der Forschung, in idem (Hg.), *Preussische Reformen 1807-1820*, Königstein (1980) 1-27; Eberhard Weis (Hg.), *Reformen im rheinbündischen Deutschland*, München (1984) passim; Dieter Langewiesche, *Europa zwischen Restauration und Revolution 1815-1848*, München (1985) 113-127; Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Erster Band: Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära 1700-1815*, München (1987); Dieter Langewiesche, 'Revolution von Oben'? Krieg und Nationalstaatsgründung in Deutschland, in idem (Hrsg.), *Revolution und Krieg. Zur Dynamik historischen Wandels seit dem 18. Jahrhundert*, Paderborn (1989) 117-133; Paul Nolte, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform. Politische Reformen in Preussen und den süddeutschen Staaten 1800-1820*, Frankfurt (1990) 9-28; Eckhardt Treichel, *Der Primat der Bürokratie. Bürokratischer Staat und bürokratische Elite im Herzogtum Nassau 1806-1866*, Stuttgart (1991).

<sup>46</sup> Over de relatie tussen financiële crises en bureaucratische modernisering, zie J.F. Boshier, *French Finances 1770-1795. From Business to Bureaucracy*, Cambridge (1970); Helmut Berding, Finanzen und Reformen, in idem, Hg., *Privatkapital, Staatsfinanzen und Reformpolitik im Deutschland der napoleontischen Zeit*, Ostfildern (1981) 3-9; Hanna Schissler, Preussische Finanzpolitik nach 1807. Die Bedeutung der Staatsverschuldung als Faktor der Modernisierung des preussischen Finanzsystems, in *Geschichte und Gesellschaft*, 8 (1982) 367-385; Von Witzleben, *Staatsfinanznot und sozialer Wandel* (1985); Ullmann, *Staatsschulden und Reformpolitik* (1986); P.G.M. Dickson, *Finance and Government under Maria Theresia 1740-1780, Volume II*, Oxford (1987) 1-79; Patrick O'Brien, Public Finance in the Wars with France 1793-1815, in H.T. Dickinson, ed., *Britain and the French Revolution, 1789-1815*, Houndmills (1989) 165-187.

autonom ten opzichte van maatschappelijke groeperingen en sociaal-economische belangen, en deze autonomie wordt nog versterkt door het primaat van de buitenlandse politiek dat toen in het beleid voorop stond. De strategische positie van het staatsbestuur kreeg na 1813 nog een staatsrechtelijk fundament in de staatsvorm van de constitutioneel-dualistische monarchie, die de 'koninklijke' regeringen bedeedde met uitgebreide publiek-rechtelijke bevoegdheden. Daarentegen waren de bevoegdheden van de parlementen beperkt, waardoor de (liberale) oppositie onvoldoende in de gelegenheid was de vraag naar staatsoptreden - en dus van staatsuitgaven - te beteugelen.<sup>47</sup> Ook het regeringsstelsel in het Koninkrijk der Nederlanden onder Willem I en Willem II behoorde onmiskenbaar tot deze typisch 19e eeuwse staatsvorm.

### **De financiering van staatsoptreden**

Zoals we gezien hebben, werd de groei van de staatsuitgaven in Nederland in de periode 1700-1850 bepaald door factoren als het demonstratie-effect van de Atlantische revoluties, de centralisatie van de regeermacht, het bureaucratisch gehalte en de strategische positie van het staatsbestuur en bovenal de concurrentiestrijd binnen het Europese statensysteem. Het staatsoptreden wordt echter ook beïnvloed door het vermogen de vraag naar collectieve goederen te financieren. In dit verband moeten we benadrukken dat crises in de overheidsfinanciën niet alleen worden veroorzaakt door een (geforceerde) groei van de staatsuitgaven, maar ook door het onvermogen de stijging van de uitgaven te financieren. Dit onvermogen berust niet alleen op fiscale, maar ook op politiek-psychologische factoren.

De eerste relevante financieringsfactor is de hoogte van het bruto nationaal product. Dit roept de vraag op of het financiële draagvlak in de 18e eeuw is aangetast door de vermeende economische achteruitgang van de Republikeinse handelsnatie. Dat zou een factor kunnen

---

<sup>47</sup> Over deze staatsvorm, en de daarin besloten tegenstelling tussen regering (staat) en parlement (samenleving), zie Werner Conze, *Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz*, in idem (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815-1848*, Stuttgart (1970) 207-269; E-W. Böckenförde, *Der Verfassungstyp der deutschen Konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, in idem, *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, Köln (1972) 155-157.

zijn voor het ineenstorten van de Nederlandse staat in 1795. Deze vraag moet evenwel ontkennend worden beantwoord. Het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking was in Nederland tegen het einde van de 18e eeuw nog steeds het hoogste in de wereld, terwijl zijn bruto binnenlands product per man-uur tot in de jaren tachtig van de 18e eeuw tot de Europese top behoorde.<sup>48</sup> Kortom, wat indertijd in de Republiek veel meer een rol speelde was de 'perceptie' van elites van economische achteruitgang en politieke neergang, die tot de politieke vertrouwenscrisis en de financiële malaise bijdroeg.

Vervolgens stond het kapitaaloverschot in de oude Republiek er borg voor dat de Statenbond tot in de 18e eeuw voldoende middelen voor de oorlogvoering kon mobiliseren, zonder daarvoor een groot bureaucratisch apparaat te moeten oprichten. Het is inderdaad opmerkelijk dat staten met een verhoudingsgewijs beperkte regeermacht en een nave-nant kleine overheidsbureaucratie als Engeland en de Republiek proportioneel een groter deel van het nationaal inkomen voor politieke doeleinden wisten te mobiliseren dan bureaucratische mogendheden als Frankrijk, het historiografische ideaaltype van de absolute staat.<sup>49</sup> Deze absolute mogendheden waren blijkbaar goed in het uitgeven, maar slecht in het verdienen.

---

<sup>48</sup> Zie Angus Maddison, *Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme*, Utrecht/ Antwerpen (1982) 48-54, 66-67. Over de 'relatieve' achteruitgang van de Nederlandse economie in de 18e eeuw, zie J.L. van Zanden, *De economie van Holland in de periode 1650-1805: groei of achteruitgang? Een overzicht van bronnen, problemen en resultaten*, in *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 102 (1987) 562-609.

<sup>49</sup> Deze constatering vindt in de literatuur brede ondersteuning, alhoewel berekeningen van het nationaal inkomen in deze periode problematisch zijn. Zie Peter Mathias, Patrick O'Brien, *Taxation in Britain and France, 1750-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments*, in *The Journal of European Economic History*, 5 (1976) 601-650; Patrick O'Brien, *The political economy of British taxation, 1600-1815*, in *Economic History Review*, 41 (1988) 1-32; Peter Claus Hartmann, *Die Steuersysteme in Frankreich und England am Vorabend der Französischen Revolution*, in Ernst Hinrichs, Eberhard Schmitt, Rudolf Vierhaus, Hg., *Vom Ancien Régime zur Französischen Revolution. Forschungen und Perspektiven*, Göttingen (1987) 43-65; Wantje Fritschy, *Taxation in Britain, France and the Netherlands in the Eighteenth Century*, in *Economic and social History in the Netherlands*, Volume II, Amsterdam (1991) 59-79; James C. Riley, *The Seven Years War and the Old Regime in France. The Economic and Financial Toll*, Princeton (1986) 3-70; Goldstone, *Revolution and Rebellion* (1991) 198-212.



Daarnaast werd de financiering van de staatsbehoeften in de Republiek begunstigd door het stedelijk karakter en de commerciële ontwikkeling, waardoor de heffing van indirecte belastingen relatief gemakkelijk te implementeren was.<sup>50</sup>

De ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën in de 18e eeuw laat echter zien dat de bestaande financieringsmethoden op den duur ontoereikend waren om de gestegen oorlogslasten te bekostigen en het krediet in stand te houden. Ook hierin stond de Nederlandse Statenbond niet alleen.

De staatsvorm van de Republiek was namelijk niet meer dan een variant op het grondpatroon van de vroegmoderne staat, welke in essentie wordt gekenmerkt door een federalistische en corporatistische structuur, waardoor de staat slechts de voogdij had over de gewestelijke en plaatselijke besturen die zelf het onmiddellijke gezag over de bevolking uitoefenden.<sup>51</sup> Deze indirecte vorm van bestuur belemmerde de uitbouw van rationeel-bureaucratische organisatieprincipes, beperkte het vermogen tot politieke sturing, bezwaarde de totstandkoming van financiële hervormingen en plafondeerde de belastinginkomsten.

Zo waren de overheden van het ancien régime administratief niet in staat de individuele inkomsten uit arbeid of vermogen te registreren, wat de belastingopbrengst negatief beïnvloedde. De staat hield zich doorgaans slechts bezig met het omslaan of verdelen van de vooraf begrote opbrengst van de belastingen over de gewesten, die deze quota op hun beurt over de gemeenten uitsplitsten. Dit is het zogenaamde repartitie- of quotisatiestelsel, dat ook in de oude Republiek gangbaar was. Uiteindelijk vindt in de Bataafse tijd geleidelijk een overgang plaats van het repartitiestelsel naar het proportioneel stelsel, hetgeen

---

<sup>50</sup> Vgl. Gabriel Ardant, *Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations*, in: Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton (1975) 164-242.

<sup>51</sup> In dit opzicht brengt Tilly in zijn theorie conceptueel te weinig onderscheid aan tussen de moderne en vroegmoderne staat. Vgl. Gerhard Oestreich, *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*, Berlin (1969); Dietmar Willoweit, *Struktur und Funktion intermediärer Gewalten im Ancien Régime*, in *Gesellschaftliche Strukturen als Verfassungsproblem. Beihefte zu "Der Staat"*, Heft 2, Berlin (1977) 9-27; C.B.A. Behrens, *Society, Government and the Enlightenment. The experiences of eighteenth-century France and Prussia*, New York (1985) passim; Nicholas Henshall, *The Myth of Absolutism: Change & Continuity in Early Modern European Monarchy*, London (1992) passim.



betekent dat de staat het individueel inkomen rechtstreeks kan vaststellen, waardoor de belasting wordt aangeslagen in de vorm van een proportioneel of vast recht op het inkomen, het vermogen of het verbruik. Door dit belastingstelsel konden de staatsinkomsten worden verhoogd en werd de belastingbasis voor de kredietfinanciering versterkt. In dit verband was de buitengewone heffing van 8 procent op de inkomsten die de Bataafse Republiek in 1797 introduceerde zijn tijd in menig opzicht vooruit.

Tenslotte geraakte de kredietfinanciering - de pijler van het Republikeinse staatsgebouw - in de 18e eeuw in het slop. Dit was voornamelijk het gevolg van de politieke gezagscrisis die - zoals gesteld - het fiduciair verkeer na 1780 ondermijnde. Niet zozeer de omvang van het financieringstekort was dus voor het ineenstorten van de staat verantwoordelijk, als wel het politieke onvermogen de tekorten met leningen aan te zuiveren.

Behalve door politiek-psychologische factoren wordt de ontwikkeling van het fiduciair verkeer ook beïnvloed door constitutionele en institutionele arrangementen, die 1. de geldschietters een stem geven in het onderhandelingsproces met de overheid over de ruilvoorwaarden van de kredietverstrekking, 2. de eigendomsrechten garanderen en 3. het overheidsgedrag voorspelbaar en calculeerbaar maken.<sup>52</sup> In verhouding tot Engeland waren dergelijke arrangementen in de Republiek minder ontwikkeld. Vandaar dat de Bataafse Republiek in 1798 overging tot de fundering van de staatsschuld, ten einde het instrument van de leningsfinanciering voor de toekomst veilig te stellen.

Concluderend kunnen we stellen dat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën wordt bepaald door factoren die zowel de vraag, het aanbod als de financiering van staatsoptreden beïnvloeden. De gebundelde werking van deze factoren ligt ten grondslag aan het ontstaan van financiële crises, die in het proces van de ineenstorting en reconstructie van staten een grote rol spelen. Dienovereenkomstig bevatten de factoren die een crisis van de overheidsfinanciën op een gegeven

---

<sup>52</sup> Voor deze invalshoek, zie o.m. Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, New York (1981); idem, Institutions, Transaction Costs, and the Rise of Merchant Empires, in James D. Tracy, ed., *The Political Economy of Merchant Empires. State Power and World Trade 1350-1750*, Cambridge (1991) 22-40; Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley (1988) 41-70.

moment veroorzaken tevens een aanknopingspunt voor de specifieke aard en het bijzondere verloop van het staatsvormingsproces in de reconstructiefase. Om de politieke dimensie van de overheidsfinanciën te verdisconteren, behoren staatsvormingstheorieën derhalve de ontwikkeling van de overheidsfinanciën vanuit het perspectief van vraag, aanbod en financiering te analyseren. Met deze aanpak kan het vraagstuk van de ineensorting en reconstructie van staten het meest adequaat worden geanalyseerd.