

Het amalgaam der schulden

De problematiek van de eerste Nederlandse grondwet

Naam: Tom van Veen

Studentnummer: 4030400

Datum: 31 maart 2019

Vak: Bachelor scriptie geschiedenis

Begeleider: Erik Jacobs

Woorden:8057

Samenvatting

Dit artikel gaat in op de staatsregeling van 1798. Dit was de eerste grondwet die een centrale staat maakte van de Republiek. Dit paper zal ingaan op de vraag of deze centralisatie, door middel van de staatsgreep van 1798, nodig was om een faillissement van Bataafse Republiek te voorkomen. Eén van de grote kritieken op dit grondwetsvoorstel was immers van het samensmelten van de schulden van alle gewesten om zo een nationale staatsschuld te creëren. Dit artikel toont aan waarom de samenvoeging van de staatsschulden in de Republiek in 1798 nodig was. Het gaat hiervoor in op de politieke ontwikkelingen uit de tijd van de Bataafse Republiek en de aanloop hiernaartoe. Vervolgens wordt het fiscale onderdeel van de grondwet van 1798 behandeld en de kritieken op het samensmelten der schulden. Uiteindelijk wordt dit in een bredere context geplaatst van centralisatie en de financiële situatie van de Republiek.

Inhoud

Inleiding.....	1
Hoofdstuk 1 de financiële crisis	4
1.1 Acute financiële nood.....	4
1.2 Structurele problematiek	6
1.3 Financiële nood en hervormingen	8
Hoofdstuk 2. Politieke problematiek.....	10
2.1 Fiscale centralisatie	10
2.2 De Bataafse Politiek	12
Hoofdstuk 3: De grondwet van 1798.....	16
3.1 Kritiek vanuit de provinciën.....	16
3.2 De staatsregeling	18
Conclusie	21
Literatuurlijst	23

Inleiding

Met de toenemende macht van Europa komt de natiestaat onder druk te staan. De soevereiniteit van de natiestaat is met de toename van globalisering en de bijkomende instituten geen vanzelfsprekendheid meer. Een respons op de druk is duidelijk waar te nemen op het politieke toneel. De Partij voor de Vrijheid is voor een onafhankelijker staat die zich meer afsluit voor bestuurlijke invloeden van buitenaf. Recent is ook Het Forum voor Democratie opgericht met soortgelijke doelstellingen. Zij willen terug naar een sterke Nederlandse staat die onafhankelijk van andere politieke unies beslissingen kan nemen. Vooral door het Forum voor Democratie wordt de natiestaat aangehaald als de ideale staatsvorm.

Bij deze partijen lijkt de natiestaat te worden gezien als een soort natuurlijk bestuurlijk model voor Nederland. Hierbij lijken zij eraan voorbij te gaan dat Nederland nu pas ruim tweehonderd jaar daadwerkelijk een éénheidsstaat is. De constitutionele monarchie is niet lang daarna opgericht, namelijk 1813. Het is dus onlogisch om Nederland in de huidige staatsvorm als rigide te zien. Ook binnen het bestaande politieke bestel van Nederland hebben de afgelopen tweehonderd jaar veel veranderingen plaatsgevonden. Daarnaast is de eenheidsstaat Nederland niet zonder weerstand geboren. De Bataafse Revolutie van 1795 zorgde voor een nieuw politiek bestel. In de jaren na de revolutie is veel discussie geweest over hoe Nederland ingericht moest worden. De uitkomst hiervan is achteraf iets waar wij niet dagelijks vraagtekens bij stellen, maar dat werd indertijd zeker gedaan.

Nederland was van 1588 tot 1795 een federatie geweest van verenigde gewesten. Dit begon met de Unie van Utrecht en werd later de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. De gewesten in de Republiek waren ongeveer vergelijkbaar met de huidige provinciën qua grondgebied. Deze gewesten voerden grotendeels een onafhankelijk beleid. De gemeenschappelijke besluitvorming vond plaats in de Staten-Generaal. Dit was voornamelijk het buitenlandse beleid. Zo bleven de gewesten op bestuurlijk niveau zo gescheiden dat het creëren van een eenheidsstaat de nodige problemen opleverden. Eén van deze valkuilen waren de overheidsfinanciën. Door de fragmentatie van de Republiek, bestond nog geen centraal fiscaalbeleid. De plannen om een eenwording te bewerkstelligen werden niet overal goed ontvangen.

Voor het creëren van een centraal belastingstelsel, werd ook een plan opgesteld om de schulden van de gewesten samen te voegen. Vooral dit plan stuitte op grote weerstand van veel van de gewesten. Holland had namelijk door de oorlogen in aanloop naar de Bataafse Revolutie een aanzienlijke staatsschuld opgebouwd. Hierdoor waren de rentelasten voor dit

gewest hoger dan de inkomsten. Logischerwijs waren andere gewesten niet geneigd om in deze schuld te delen. Het centraliseren van de staat zetten echter twee partijen tegenover elkaar, de federalisten en unitaristen. De federalisten wilde de bestaande federatie in stand houden en de unitaristen wilde een gecentraliseerde staat. Het centraliseren van het belastingstelsel was hiervoor een cruciaal onderdeel van. Dit kan echter niet losstaan van het samenvoegen van de schulden. Zo ontstond een slepend debat.

Ondanks dat de weerstand groot was, en de argumenten van de tegenstanders zeker hout sneden, is de centralisatie uiteindelijk toch doorgevoerd. Het grootste pijnpunt hierin, de schulden van het gewest Holland, vormden de kern van dit debat. Holland was de rijkste provincie, maar droeg ook een buitenproportioneel deel van de schulden. Door deze schuldenlast dreigde Holland failliet te gaan. Dit was een probleem in de Republiek, waarin Holland voor bijna zestig procent bijdroeg aan de algemene staatskas. Hoewel dit geen gunstige omstandigheid was om een nieuwe staat leven in te blazen, heeft men in 1798 het samensmelten van de schulden door middel van een staatsgreep weten te bewerkstelligen. Dit paper zal aantonen dat de centralisatie, door middel van de staatsgreep van 1798, nodig was om een faillissement van Bataafse Republiek te voorkomen.

In de bestaande literatuur ligt de focus sterk op het politieke vlak. Hierin wordt er veelal op het oplopende conflict tussen de federalisten en de unitaristen beschreven, met de verschillende actoren die hier een rol in speelden. De financiële literatuur is er veelal op gericht om de financiële ontwikkeling over een langere periode weer te geven. In dit onderzoek wordt de centralisatie van deze periode veelal wel betrokken, maar zonder aandacht te besteden aan problematiek waarin deze tot stand is gekomen. Het doel van dit paper is om een financiële dimensie te geven aan de politieke ontwikkeling.

Om dit te doen zal ten eerste de financiële problematiek van de Republiek in kaart worden gebracht. Dit zal gebeuren aan de hand van enkele hoofdstukken uit 'A financial History of the Netherland'. Deze problematiek was tweeledig. Ten eerste was er een structurele problematiek binnen het fiscale stelsel van de federatie. Ten tweede was door de oorlogen de schuld in een korte periode meer dan verdubbeld, waardoor er acute financiële nood was ontstaan. Vervolgens zal, door middel van de theorie van Tom Pfeil over financiële nood in staten, aangetoond worden dat structurele hervormingen een oplossing kunnen bieden voor, de structurele en de acute financiële problematiek.

Om in te gaan op welke manier deze hervormingen gestalte moesten krijgen, zal worden ingegaan op Mark Dincecco's theorie over politiek bestel en centralisatie. Hij toont aan dat een centraal fiscaal stelsel in een staat met een constitutie, zorgt voor de meest

effectieve belastinginning. Vervolgens zal de politieke situatie in Nederland weer worden gegeven. Hiermee zal worden aangetoond dat de hervormingen door middel van een staatsgreep doorgezet moesten worden. De belangrijkste literatuur die hiervoor zal worden gebruikt, zijn de boeken Joris Oddens en Mart Rutjes over deze periode. Als aanvulling hierop dient de biografie van Alexander Gogel door Jan Postma. Deze biografie geeft op een gedetailleerd niveau de ontwikkelingen op politiek vlak weer. Deze zullen samen een beeld schetsen van het politieke landschap en de obstakels die de beleidsvoerders moesten overwinnen.

Het laatste hoofdstuk zal de staatsregeling zelf nader bestuderen, daartoe zal de Kleine Serie worden geraadpleegd. Hierin is in zes delen de Constituties en Staatsregelingen van de Bataafse Tijd, 1796 tot 1806 beschreven. Deze zijn door Leonard de Gou samengesteld en uitgewerkt. De grondwet van 1798 wordt in deze serie beschreven. Uit de grondwet kan de basis van het fiscale stelsel en het samenvoegen van de schulden worden opgemaakt. Dit verduidelijkt de discussies die plaatsvonden over het samenvoegen van de schulden en geeft de moeilijkheden aan die tegenstanders met dit plan hadden. Om de kritiek op de grondwet weer te geven, zullen twee brieven worden aangehaald uit dezelfde serie. Hierin wordt kritiek geleverd op de hervormingen. Deze kritiek zal worden beschreven om een duidelijk beeld te krijgen van de problemen die burgers hadden met de hervormingen.

Door de drie hierboven genoemde stappen te doorlopen, zal in eerste instantie de financiële problematiek in kaart worden gebracht. Door middel van de theorie van Pfeil wordt aangetoond dat structurele hervormingen nodig zijn in de Republiek. De politiek geschiedenis in aanloop naar de staatsgreep geeft aan waarom deze hervormingen niet op een andere wijze werden doorgevoerd. Tot slot zullen de hervormingen en de uitwerking van deze hervormingen worden vergeleken met de kritiek die vanuit het land bij commissie voor de grondwet binnenkwam. Zo wordt duidelijk dat er geen haalbare alternatieven waren voor de centralisatie die in 1798 in de Bataafse Republiek werd doorgevoerd.

Hoofdstuk 1 de financiële crisis

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële problematiek van de Republiek. Deze problematiek stamde al van voor de Revolutie van 1795, maar werd door de revolutie nog groter. Vanaf de Vierde Engelse Oorlog, (1780-1784) tot aan de Bataafse Revolutie groeide de staatsschuld van de Republiek aanzienlijk. Dat was met name te wijten aan de financiële investeringen die de oorlogen vergden – tot de staatsschuld uiteindelijk zodanig toenam dat het toenmalige bestel het niet kon dragen. Het probleem werd zo urgent dat een verandering van het bestel niet meer uit te stellen was.

Om vat op het probleem te krijgen, zal de acute en structurele problematiek beschreven worden. Ten eerste waren er de acute problemen, als gevolg van de oorlogen in de jaren voor de Bataafse Revolutie. Dat waren korte termijn oorzaken. De schuld liep sneller op dan de Republiek dragen kon, en de benodigde investeringen konden niet meer worden gedaan. Ten tweede waren er problemen van meer structurele aard: het bestaande fiscale stelsel was niet afdoende om de gevraagde inkomsten voor de staat te genereren. Dat was met name te wijten aan de fragmentatie binnen de Republiek. Tot slot wordt beargumenteerd waarom structurele hervorming noodzakelijk was om een faillissement af te wenden. Alleen structurele hervormingen konden een echte oplossing bieden voor de schuldenproblematiek. Om dit te betogen, zal een beroep worden gedaan op de analyses van Tom Pheil, die een model heeft ontwikkeld om aan te tonen welke stadia een land doorloopt bij een crisis. Volgens zijn theorie konden alleen structurele hervormingen een oplossing bieden voor de acute en structurele problematiek.

1.1 Acute financiële nood

Holland was de voornaamste macht binnen de Republiek en droeg ook het leeuwendeel van de uitgaven. Over het totaal van de algemene staatskas droeg Holland 58 procent van de kosten in de begroting. De één na grootste bijdrage kwam van Friesland, namelijk twaalf procent. Hieruit blijkt al dat Holland het centrum van de Republiek was en de algemene kas financierde.¹ Vanaf de achttiende eeuw wordt echter steeds duidelijker dat Holland moeite krijgt om deze rol te vervullen. De inkomsten van Holland zijn niet meer dekkend voor de staatsschuld die is opgebouwd.

In de achttiende eeuw zorgden meerdere oorlogen ervoor dat de staatsschuld snel toenam. De Spaanse Successieoorlog (1702-1713) en de Oostenrijkse Successieoorlog (1740-1748) kostten veel geld en vereisten daarbij de totstandkoming van groter staand leger.

¹ Marjolein 't Hart, "The merits of a financial revolution: public finance, 1550-1700." *A Financial History of the Netherlands* (1997), 15,16.

Tijdens de daaropvolgende oorlog wist de Republiek echter neutraal te blijven. Door de neutraliteit tijdens deze Zevenjarige Oorlog (1756-1763) konden stappen worden gezet in het aflossen van de staatsschuld. Vanaf 1756 tot en met 1763 werd de staatsschuld teruggebracht van 360 miljoen gulden tot 320 miljoen gulden. Hiermee werd de rentelast van de Republiek teruggebracht van 15,2 miljoen gulden tot en met 13 miljoen gulden. Dit was echter nog altijd zestig procent van de totale belastinginkomsten.² Deze vermindering was bij lange na niet voldoende om de Republiek voor te bereiden op de financieel zware jaren die hierop zouden volgen.

Vanaf 1780 tot aan 1784 woedde de Vierde Engelse Oorlog. In deze tijd werd de situatie voor Holland opnieuw zorgelijker. De staatsschuld steeg verder en de VOC, een belangrijke economische speler, leed een verlies van dertig miljoen gulden.³ In 1793 volgde de een nieuwe oorlog. Onder leiding van de Franse generaal Dumouriz viel een Frans leger de Zuidelijk Nederlanden binnen. De gevluchte patriotten uit de Republiek hadden een belangrijke rol bij deze inval: zij vormden een legeronderdeel dat het Bataafs legioen werd genoemd. Uiteindelijk werd deze inval echter afgeslagen door een de Europese coalitie.⁴ In 1794 werd een nieuwe poging ondernomen om de Noordelijke Nederlanden binnen te trekken. De Franse legers namen Den Bosch en Nijmegen in, maar kwamen niet de rivieren over. Toen in de winter van 1794 de rivieren dichtvroren, lag voor de Fransen de weg naar de Noordelijke Nederlanden open.⁵ Met de Franse steun konden de republikeinen de macht grijpen. Zo vond in 1795 de Bataafse Revolutie plaats.

Toen vanaf 1795 de Bataafse Republiek werd uitgeroepen, was er een constant tekort op de begrotingen. De jaren van oorlog die aan de Bataafse Republiek vooraf waren gegaan, hadden gezorgd voor een groei van de staatsschuld. Daarbij was de Bataafse Revolutie verantwoordelijk voor een nieuwe stijging van de kosten van de staat. Buiten de 100 miljoen gulden die aan de Fransen moest worden betaald, moesten ook de 25.000 gelegeerde Fransen troepen onderhouden worden.⁶ Zo werd het probleem voor de Republiek enkel nijpender: de

² Wantje Fritschy, et al., "From fragmentation to unification: public finance, 1700-1914." *A Financial History of the Netherlands* (1997), 70-73.

³ Tom Pfeil, "Overheidsfinanciën en modernisering. Over de invloed van financiële crises op de ineensstorting en reconstructie van staten: het geval Nederland, 1740-1848." *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, Volume 20, issue 2 (1993), 102-105.

⁴ Jan Postma, *Alexander Gogel (1765-1821): grondlegger van de Nederlandse staat*. (Uitgeverij Verloren 2017).

30,31.

⁵ Ibidem 37-39.

⁶ Tom Pfeil, "Overheidsfinanciën en modernisering", 102-105.

schuld was, in een periode van vijftien jaar, meer dan verdubbeld. Vanaf de 320 miljoen euro van 1780 was de schuld opgelopen tot 766 miljoen in 1796.⁷

Hoewel de financiële situatie al langer instabiel was, waren het de oorlogen die ervoor zorgden dat het probleem echt urgent werd. De extra lasten die door de Franse regering werden opgelegd, zorgden voor grote financiële problemen. De staatsschuld liep hoog op, maar een oplossing was er niet. Die had moeten liggen in een hervorming van het staatsbestel van de Republiek. Om deze hervormingen te begrijpen, zullen we eerst uiteen moeten zetten wat de aard was van de meer structurele financiële problematiek van de Republiek.

1.2 Structurele problematiek

Deze structurele problematiek was tweeledig. Ten eerste was de grote fragmentatie van de Republiek een probleem. Deze fragmentatie was niet enkel een probleem tussen de provincies, maar ook binnen de provincies. Hoewel de federatie een politieke unie was, was het fiscale beleid strikt gescheiden. Dit probleem drukte de belastingopbrengsten en veroorzaakte zo de groei van de staatsschuld. Ten tweede was de interne financiële markt in de loop van de 18^e eeuw verzwakt. Deze financiële markt was de voornaamste financier van de staatsschuld. Beide oorzaken zijn belangrijk voor de financiële crisis, maar de oplossing moest gezocht worden in hervormingen in de structurele problematiek. Deze kon worden aangepakt door middel van een staatsregeling. De schulden door de oorlogen kunnen door externe factoren veroorzaakt worden.

De fragmentatie van de Republiek was ook de oorzaak van het ontbreken van een echte algemene staatskas. Hierdoor waren geen middelen beschikbaar om een centraal beleid te bepalen. Hoewel in de Unie van Utrecht (1579) was vastgelegd dat er een uniform belastingstelsel moest komen, was dit in praktijk niet het geval. De inning van de belasting bleef bij de gewesten liggen, alleen de nodige middelen om de administratie te bekostigen werden afgedragen. Het geld dat aan de algemene kas werd afgedragen via het quotastelsel maakte tachtig procent uit van het totaal van de algemene fondsen, maar dit geld werd door de provinciën zelf beheerd. Hierbij kwam nog eens dat de inkomsten vanuit de koloniën geen geld binnenbrachten voor de algemene kas, omdat de VOC een en de WIC een semi-private ondernemingen waren. Er waren enkele belastinginkomsten voor de algemene kas, maar deze waren gering.⁸ Zo kon er geen centraal politiek of bureaucratie ontstaan om aan te dringen op een beter centraal beleid.

⁷ Wantje Fritschy, et al., "From fragmentation to unification", 69.

⁸ Wantje Fritschy, et al., "From fragmentation to unification", 23-25.

Dit ontbreken van een centraal belastingstelsel was ook de oorzaak van een grote ongelijkheid in belastinginkomsten tussen de verschillende provinciën. Deze werd veroorzaakt door de grote verschillen in de manier waarop belasting werd geheven. In de kustprovinciën Holland en Zeeland, werd belasting geheven op goederen waar dit in veel provinciën landinwaarts niet gebeurde, zoals in gewesten als Gelderland en Overijsel. Daar werden eerder belastingen op landbouwgrond en vee geheven. In Holland was de belasting op goederen rendabeler, door de handel die hier bloeide. De hoge inkomsten van belasting maakten dat het gewest een grote schuldenlast kon dragen. Dit gebeurde ook, er kan gezien worden dat met een stijging van de belasting inkomsten, de schuld van het gewest Holland groeide.⁹

De leningen die de provinciën afsloten, vormde de kern voor de overheidsfinanciën. Door het quotastelsel was er geen centraal beleid met financiële middelen. Hierdoor moesten militaire ondernemingen worden bekostigd met geleend geld. In Amsterdam was in de zeventiende eeuw een financiële markt ontstaan die aan deze vraag kon voldoen. In Nederland ontstond een systeem waarin de provinciën zich financierden door middel van langlopende leningen. Deze werden veelal niet afbetaald: enkel een vast rentebedrag werd betaald. Hierdoor werd de rente steeds lager.¹⁰ Vooral in Holland kon op deze manier een aanzienlijke staatsschuld worden opgebouwd tegen relatief lage lasten. De situatie werd echter hachelijk toen door de Vierde Engelse Oorlog de rente verder steeg.¹¹

Wat deze situatie nog problematischer maakte, was de zwakker wordende financiële markt in Amsterdam. In de 18^e eeuw was de focus van de economie meer verschoven van handel naar investeren. In Amsterdam was het duidelijk geworden dat in de binnenlandse economie minder groeimarge zat, door toenemende concurrentie van vreemde mogendheden. De mogelijkheden van de financiële markt, om buiten de Republiek naar investeringen te zoeken waren aantrekkelijker. Ondanks de stagnatie van de economie kon door investeringen in het buitenland nog veel geld worden verdiend. Zo werd Amsterdam jarenlang het financiële centrum van de wereld. Deze transitie in de economie werd echter problematisch na enkele crises. Door het gebrek van een soort centrale bank kon de Amsterdamse markt zich niet

⁹ Marjolein 't Hart, "The merits of a financial revolution", 29-31.

¹⁰ 'Marjolein 't Hart, "The merits of a financial revolution", 8

¹¹ Tom Pfeil, "Overheidsfinanciën en modernisering", 104.

wapenen tegen de gevolgen van de crises. Het ontbreken van deze vorm van centrale autoriteit was de oorzaak van de teloorgang de financiële markt in Holland.¹²

1.3 Financiële nood en hervormingen

De staatsschuld in de Republiek was door de fragmentatie een probleem. Om dit beter te begrijpen zal de theorie van Tom Pfeil over financiële ontreddeering worden gebruikt. Hij beschrijft vijf fases van financiële ontreddeering. Deze fases beschrijven de mate waarin een overheid in financiële nood verkeert en de maatregelen die getroffen kunnen worden om zich hieraan te onttrekken. Volgens Pfeil bevond Nederland zich tussen 1780 en 1848 afwisselend in de vierde en vijfde fase. De vierde fase houdt in dat er grote tekorten zijn tussen de uitgaven en de inkomsten. De stijging van uitgaven kan niet meer worden teruggedrongen door de groei van rentelasten over de groeiende staatsschulden, dit gaat vaak samen met inflatie. Dit veroorzaakt een situatie waarin de staat bankroet dreigt te gaan. Om uit deze vicieuze cirkel te geraken dient men, volgens Pfeil, het bestaande stelsel te hervormen. In de vijfde fase is de staat bankroet. Hiermee is het vertrouwen tussen de kapitaalmarkten en de staat weg. Dat vertrouwen kan enkel worden hersteld wanneer de staat aan de eisen van de kapitaalmarkt tegemoet komt.¹³

Zo zijn er in de door Pfeil beschreven, zijn er in de laatste twee fases, twee problemen die zich voordoen. Deze problemen zijn perfect van toepassing op de situatie die in 1798 in de Bataafse Republiek was ontstaan. Ten eerste was er een structureel probleem in de financiering van de staat. De belastinginkomsten in het gewest Holland waren niet afdoende om de opgelopen schulden te financieren. Ten tweede was door recente oorlogen de staatsschuld enorm gegroeid. Zo was de Republiek bijna bankroet, maar er werd vanuit de politiek geen oplossing gevonden die de markten vertrouwen gaf. Door het uitblijven van een grondwet werd deze situatie verergerd. In 1798 was de totale schuld van de Republiek opgelopen tot 950 miljoen gulden.¹⁴ De verschillende oorlogen vanaf 1780 hadden een situatie van acute financiële nood gecreëerd.

Door deze situatie moesten de hervormingen worden doorgevoerd om op korte termijn te voorkomen dat de staat failliet zou gaan. Met structurele hervorming kan een staat het vertrouwen herstellen, en zo op korte termijn zorgen voor nieuwe financiering vanuit financiële markten, namelijk door tegen betere tarieven geld te lenen. Hierdoor wordt op korte

¹² Pit Dehing, Marjolein't Hart, "Linking the fortunes: currency and banking, 1550-1800." *A Financial History of the Netherlands* (1997) 58-61.

¹³ Tom Pfeil, "Overheidsfinanciën en modernisering", 99.

¹⁴ Wantje Fritschy, et al., "From fragmentation to unification", 69.

termijn voorzien in de benodigde financiering, tot de structurele hervormingen hun weerslag vinden. In Frankrijk was men tegen ook tegen financiële problemen aangelopen na de revolutie en de hierop volgende oorlogen. Hier had men in 1797 een verplichte verlaging van de rentelast doorgevoerd. De zogeheten tiërcering had hier uitkomst geboden. Toen Napoleon in 1810 de macht in de Republiek overnam, paste hij deze maatregel toe.¹⁵

In de Republiek zal men echter terughoudend zijn geweest met zulke maatregelen. Hier lag voornamelijk de focus op het herstellen van het vertrouwen van de financiële markten. Bij een faillissement van de staat zou immers de onafhankelijkheid in het geding kunnen komen.¹⁶ Hier wint de politieke crisis aan belang. In 1795 was een machtsvacuüm ontstaan, doordat men de oude instituten wilde vervangen, maar er geen consensus bestond over de vormgeving van de nieuwe instituten. De verscheidene partijen hadden het niet eens kunnen worden over de structuur die de Bataafse Republiek moest krijgen. Hierdoor waren ook de benodigde financiële hervormingen niet doorgevoerd. Het volgende hoofdstuk zal ingaan op politieke onrust in de Bataafse Republiek en het debat dat in Nederland woedde over de staatsschuld.

¹⁵ Ibidem 65.

¹⁶ Tom Pfeil, "Overheidsfinanciën en modernisering", 105.

Hoofdstuk 2. Politieke problematiek

Dit hoofdstuk gaat in op het politieke debat over de centralisatie van 1798. In dit debat stonden twee partijen tegenover elkaar, de federalisten en de unitaristen. Deze twee partijen werden ook wel respectievelijk de moderaten en de radicalen genoemd. De reden hiervoor was de lijn die de partijen door wilden zetten. De federalisten werden ‘moderaat’ genoemd, omdat zij voor beperkte hervormingen waren. De structuur van de Republiek moest volgens hen grotendeels gehandhaafd blijven, dat wil zeggen, een federale unie. De unitaristen werden radicaal genoemd, omdat zij van de bestaande federatie één natie wilden maken. In het debat hierover ging het over een centraal beleid tegenover een decentraal beleid. In dit debat was één van de grote struikelblokken het creëren van een centraal fiscaal stelsel.

Door de theorie van Marc Dincecco zal aangetoond worden dat een centraal belastingstelsel, verankerd in een constitutie, de meest efficiënte vorm is om belasting te innen. In Holland was deze vorm van belastingheffing reeds van toepassing: de provincie kon daarom optreden als expert binnen de Republiek. Dit toepassen in de gehele Republiek om de staatsschuld te kunnen dragen was een logische stap. De politieke situatie rondom de constitutie had een impasse bereikt nadat deze was weggestemd. Om de impasse te doorbreken en een grotere politiek crisis af te wenden ondernamen de unitaristen actie. Behalve de interne politiek in de Republiek speelde de invloed van Frankrijk, door middel van diplomaten en het leger een grote rol binnen de Republiek. De eerste paragraaf richt zich op de logica van fiscale centralisatie, terwijl de tweede paragraaf zich bezig zal houden met deze buitenlandse invloeden op de Republiek.

2.1 Fiscale centralisatie

Om de centralisatie van de Republiek in een bredere context te zetten, zal de theorie van Mark Dincecco worden toegepast. Hiervoor onderzoekt hij institutionele verandering in de belastingstelsels van Europese landen en de verschillende regeringsvormen die daarbij horen. Om dit overzichtelijk te houden wordt er een tweedeling gemaakt in verschillende regeringsvormen. Dincecco onderscheidt de absolutisme en een meer constitutionele vorm

van overheid. Absolutisme definieert hij als een ongecontroleerde en uitvoerende macht. Vaak is die macht in handen van een beperkte groep van de aristocraten of een monarch. De constitutionele vorm is een regeringsvorm die een grondwet heeft waarbij de uitvoerde macht verantwoording verschuldigd is aan een parlement.¹⁷

Deze regeringsvormen linkt Dincecco vervolgens aan twee verschillende vormen van belastingheffing, centraal en decentraal. Bij een decentraal beleid gebeurt belastingheffing op lokale basis, zonder controle van centraal gezag. Bij een centraal belastingstelsel worden algemeen geldende regels door centraal gezag gehanteerd. Op deze wijze komt hij uit op vier manieren waarop deze gecombineerd kunnen worden: decentraal en absolutistisch, centraal en absolutistisch, decentraal en gelimiteerd en centraal en gelimiteerd. Dincecco bekijkt vervolgens belastinginkomsten door de eeuwen heen, en analyseert welke vorm het meest efficiënt is om belasting te innen. Hij komt tot de conclusie dat de combinatie van een gelimiteerde overheid en een gecentraliseerd belastingstelsel het meeste belasting per hoofd van de bevolking oplevert. Om deze uitkomsten goed met elkaar te kunnen vergelijken worden de belastingopbrengsten gemeten in grammen goud. Zo kunnen de uitkomsten over meerdere jaren en tussen landen goed worden vergeleken.¹⁸

Wanneer Dincecco naar de politieke systemen door de tijd heen kijkt, ziet hij een grote toename van centralisatie vanaf 1800. Als gevolg van de Franse Revolutie hebben zich in veel landen fiscale hervormingen voorgedaan. Zo ook in de Nederlanden als gevolg van de Franse inval. In Italië voltrokken zich veel hervormingen als gevolg van de Napoleontische oorlogen. Ook in Duitsland heeft de Franse verovering veel effect gehad. Hier zijn de vele kleine staten, vorstendommen en bisdommen samengevoegd. In Pruisen zijn ook belangrijke hervormingen in het belastingstelsel doorgevoerd als gevolg van de grote nederlaag tegen de Fransen in 1806.¹⁹ Dat in Nederland de situatie echter lastig in dit model past, erkent Dincecco. Nederland was tot 1795 een Republiek met een gefragmenteerd belastingsysteem. Binnen dit gefragmenteerde systeem kan Holland echter worden gezien als een uitzondering, omdat deze provincie een centraal beleid voerde.²⁰

Holland had vanaf 1574 een gecentraliseerd belastingstelsel wat voor het gewest voor een grote opbrengst van belastingen zorgde. Wanneer Dincecco dit over een langere periode meet, komt hij uit op een gemiddelde van vijf tot acht gram goud meer aan

¹⁷ Mark Dincecco, "Fiscal centralization, limited government, and public revenues in Europe, 1650–1913." *The Journal of Economic History* Volume, 69, issue 1 (2009), 58,59.

¹⁸ Ibidem 58,61.

¹⁹ Ibidem 53,54.

²⁰ Ibidem 61.

belastingopbrengst, voor Holland per inwoner dan in de rest van de Republiek.²¹ Dit maakt de discussie over de voordelen van een gecentraliseerde staat met een gecentraliseerd belastingstelsel ingewikkeld. Enerzijds geeft de argumentatie van Dincecco de voordelen van een gecentraliseerd belastingstelsel met een controlerend parlement weer. Anderzijds illustreert het geval Holland dat een efficiënt belastingstelsel binnen de federatie, en dus decentraal, kan functioneren.

Dincecco stelt dat een gecentraliseerd fiscaal stelsel door middel van een grondwet het meest effectief was om belasting te heffen. Daarnaast toont hij aan dat dit rond 1800 in veel Europese landen ook werd toegepast. Naast dat dit binnen de algemene Europese tendens past was hier in de Republiek, vanuit Holland, ook al ervaring mee. Dit stelsel doortrekken naar de volledige Republiek was een mogelijke oplossing voor de grote staatsschuld en een hervorming die nodig was om het vertrouwen van de financiële markten terug te winnen. Toch lukte het politiek gezien niet om deze hervorming door te voeren. Om een beter beeld te krijgen van de politieke ontwikkelingen zal worden gekeken naar de politieke strijd die werd gevoerd in de Bataafse Republiek vanaf 1795 tot aan 1798.

2.2 De Bataafse Politiek

Binnen de Bataafse Republiek was na de Bataafse Revolutie een machtsvacuüm ontstaan. Hierin claimde elke bestuurlijke eenheid een eigen soevereiniteit, en beriep zich daarbij steeds op de volkssoevereiniteit. Zo woedde een machtsstrijd op meerdere niveaus: tussen steden en de provincie, zoals tussen Amsterdam en Holland,²² maar ook tussen de provinciën en de staat. Dit gebeurde bijvoorbeeld met de kwestie over de soevereiniteit van het volk. Door de nog zittende Staten-Generaal van de Republiek, werd de soevereiniteit van het volk van de Bataafse Republiek erkend. Tegelijkertijd erkenden de provinciën de soevereiniteit van het volk van de eigen provincie. Ook werd dit idee weer op kleinere schaal doorgevoerd: sommige steden of dorpen maakten weer aanspraak op de soevereiniteit van het eigen volk.²³ Op deze wijze was het doorvoeren van bestuurlijke veranderingen haast onmogelijk. Elke bestuurlijke laag beriep zich op een eigen volkssoevereiniteit met eigen rechten die niet geschonden mochten worden.

²¹ Ibidem 63.

²² Jan Postma, *Alexander Gogel (1765-1821)*, 55,56.

²³ Peter van den Berg, "Een Europese Grondwet zoekt een 'volk'. Over het concept "Volk in Nederland" tijdens de Bataafse Revolutie (1795-1796) en de lessen voor de discussie over de Europese Grondwet." *Europa: eenheid in verscheidenheid? Groningse beschouwingen over de Europese Grondwet* (2006), 5.

Om tot een grondwet ontwerp te komen, moest in de Bataafse Republiek ten eerste consensus worden bereikt over hoe dit ontwerp tot stand moest komen. Hier lagen de provincies onderling overhoop. Vanuit Holland waren er veel voorstanders om een Nationale Vergadering op te zetten die verantwoordelijk zou zijn voor dit ontwerp. Vanuit andere provinciën waren er meer voorstanders voor een federalistischer model.²⁴ In de Nationale Vergadering zou een evenredige volksvertegenwoordiging zitten en in een federalistische commissie zouden alle provinciën evenredig vertegenwoordigd zijn. Zo bekeken is het logisch dat de kleinere provincies aanstuurden op een federalistisch model. Dit gold voornamelijk voor Friesland en Zeeland. Daarnaast wilden deze provincies hun bevoegdheden niet opgeven tot een grondwet in werking trad.²⁵

Uiteindelijk lag eind november 1795 een ontwerp voor een eerste staatsregeling klaar waarmee de meerderheid van de provinciën akkoord was. Hierin werd een Nationale Vergadering gekozen, maar de meeste taken bleven hierin nog bij de provincie. Ook de grondwet werd ontworpen door een commissie binnen de nationale vergadering. De vertegenwoordiging van Holland in deze commissie was relatief gezien klein. Holland had uiteindelijk veel concessies moeten doen.²⁶ Zo was Holland relatief gezien ondervertegenwoordigd in de commissie die de grondwet zou moeten gaan opstellen. Ondanks dit was Friesland nog niet akkoord met het voorstel. Om Friesland mee te krijgen werd met de Franse legerleiding een akkoord gesloten: de Franse troepen trokken zich terug uit Friesland, zodat voor de radicalen in Friesland de weg vrij was om de macht te grijpen. Met de radicalen of unitaristen aan de macht ging Friesland akkoord met het voorstel. Niet veel later sloot Zeeland zich, als laatste provincie, bij het akkoord aan. Zodoende deed de Nationale Vergadering pas op één maart 1796 zijn aantrede.²⁷

Vanaf dit moment vormden 21 leden van Nationale Vergadering een commissie om een grondwet te vormen. Deze dienden op 10 november 1796 een grondwetsvoorstel in. Deze werd in de Nationale Vergadering in behandeling genomen. De debatten over dit grondwetsvoorstel duurden tot mei 1797. Op dertig mei het officiële ontwerp voor de grondwet werd vastgesteld. De stemming hierover werd gehouden op 8 augustus. In deze stemming werd het voorstel met de grond gelijk gemaakt. Tachtig procent van de 137.000 stemgerechtigden stemden tegen. Hierop moest een nieuwe Nationale Vergadering worden

²⁴ Mart Rutjes, *"Door gelijkheid gegrepen." Democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (Amsterdam 2012).37.

²⁵ Ibidem 36,37.

²⁶ Ibidem 37,38.

²⁷ Peter van den Berg, "Een Europese Grondwet zoekt een 'volk'.", 12,13.

gekozen en moest een nieuwe commissie voor een nieuw grondwet ontwerp worden samengesteld.²⁸

In reactie op deze verpletterende afwijzing gingen ook andere processen lopen om de totstandkoming van een grondwet te bewerkstelligen. Vanuit de Franse regering was onvrede ontstaan over het uitblijven van een grondwet in de Bataafse Republiek. Dit duurde inmiddels al tweeënhalf jaar vanaf de ‘bevrijding’ begin 1795. De Republiek was hierdoor geen volwaardige bondgenoot en werd internationaal ook niet als dusdanig erkend. Om een verandering te forceren stuurden de radicalen twee afgezanten naar Parijs om daar steun voor een revolutie af te dwingen, dat lukte. De oud-minister van buitenlandse zaken Delacroix werd de nieuwe ambassadeur in de Bataafse Republiek. Ook kregen de afgezanten de toestemming voor een revolutie. Deze moest echter wel vreedzaam verlopen. Delacroix had toestemming gekregen om een actieve rol aan te nemen in de Bataafse politiek. Zo moest de staatsregeling van de Republiek geforceerd worden.²⁹

Op 30 december kwam Delacroix aan in de Republiek. In de dagen tot de staatsgreep sprak Delacroix nog wel met afgevaardigden van de commissie voor Buitenlandse Zaken en de Voorzitter van de Nationale Vergadering, maar was ondertussen al met de radicalen in gesprek over de staatsgreep.³⁰ Op 22 januari begon de staatsgreep met het onder huisarrest stellen van de Commissie van Buitenlandse Zaken. Hierna vertrok een groep naar de Nationale Vergadering. Hier waren alle leden bijeen geroepen voor een zitting. De leden die geen onderdeel uitmaakten van de staatsgreep werden in bewaring gezet. De Nationale Vergadering werd omgedoopt tot de Constituerende Vergadering en de soevereiniteit van de provinciën werd nietig verklaard. De provinciale besturen zouden ‘Intermediaire Administratieve Besturen’ worden. Deze waren verantwoording verschuldigd aan de Constituerende Vergadering. Deze wijzigingen werden doorgevoerd onder dreiging van ingrijpen door de Franse en Bataafse troepen. Zo werd de staatsgreep een feit.³¹

Deze staatsgreep maakte de benodigde financiële hervorming mogelijk. Uiteindelijk was het niet mogelijk gebleken om op democratische wijze een grondwet aan te nemen. Na tweeënhalf jaar geen doorbraak te hebben kunnen forceren werd actie ondernomen met buitenlandse steun. De Fransen, die in eerste instantie geen aandeel hadden gewild in de staatsregeling van de Bataafse Republiek, hadden zich nu toch in het politieke conflict

²⁸ Mart Rutjes, *"Door gelijkheid gegrepen."*, 38.

²⁹ Leonard de Gou, *De staatsregeling van 1798, deel 1*, XVI, XIX.

³⁰ Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 326, 328.

³¹ *Ibidem*, 336, 339.

gemengd. Hierdoor hadden de unitaristen de overhand kunnen krijgen, en konden zij in 1798 een centralisatie bewerkstelligen. De politieke onrust in de Bataafse Republiek was nog niet voorbij, maar de centralisatie was doorgevoerd – en is sinds die tijd nooit meer teruggedraaid. Ondanks de hoge financiële nood was en bleef er veel kritiek op de staatsregeling. Om hier een beter beeld van te krijgen zal worden gekeken wat de uiteindelijk tot stand gekomen staatsregeling inhield en welke kritieken hierop kwamen.

Hoofdstuk 3: De grondwet van 1798

Nu de aanloop naar de grondwet van 1798 helder is, kan in detail worden gekeken naar de grondwetsvoorstellen en de kritieken hierop. Ik zal kijken naar de grondwet zoals deze uiteindelijk is ingevoerd, en tot is 1801 aangehouden, dat wil zeggen, tot een volgende staatsgreep.³² Dit hoofdstuk gaat in op de kritiek op de fiscale hervormingen. Hierbij worden eerst de verschillende hervormingen in kaart gebracht en wat deze inhielden voor de Republiek. Vervolgens zullen enkele kritieken op het fiscale gedeelte van de grondwet worden behandeld. Deze gaan voornamelijk in op de rechtvaardigheid van de verdeling. Hierbij kijken zij naar de schulden en de bijkomende belastingplicht.

3.1 Kritiek vanuit de provinciën

Na de staatsgreep van 1798 waren de federalisten definitief buitenspel gezet, de grondwet doorgevoerd en de centralisatie tenminste juridisch een feit. Om de kritiek een duidelijke stem te geven, zal ik gebruikmaken van twee bronnen. De eerste is van Gerardus Vos uit Wijk bij Duurstede, gelegen in de provincie Utrecht. Dit geschrift, een ingezonden brief, dateert van 22 september 1797, en is een betrekkelijk snelle reactie op het verwerpen van de grondwet op 8 augustus. Vervolgens zal een inwoner van Groningen, J.A. Ellenborger worden behandeld. Hij schreef op 28 november 1797 de Nationale Vergadering aan met zijn kritiek op het fiscale gedeelte van het grondwetsvoorstel. Na de afwijzing van het eerste voorstel zijn meerdere van dit soort stukken aangekomen bij de Tweede Constitutie Commissie. Ellenborger stond dus niet alleen in zijn verzet. Deze twee stukken zijn gekozen, omdat de schrijvers niet afkomstig zijn uit Holland en deze twee stukken duidelijk in gaan op de fiscale hervormingen. De geschriften die hier worden gebruikt, gaan inhoudelijk in op de onrechtvaardigheid van de samensmelting van de schulden der Provinciën.

Gerardus Vos schrijft zijn brief namens alle inwoners van de stad Wijk bij Duurstede. Hij gaat in op het afgekeurde Ontwerp van de Constitutie uit Dagblad nummer 651. Gerardus stelt dat de samensmelting van schulden grote weerstand zal opwekken bij meerdere provinciën, omdat de belastingdruk in bepaalde gewesten verhoudingsgewijs meer verhoogd zal worden dan in andere. Wanneer niet naar het relatieve vermogen van de gewesten en de inwoners wordt gekeken in het opstellen van een algemeen belastingstelsel kan dit de welvaart of het herstel van deze gewesten raken. Door een berekening in verhouding met de welvaart van de gewesten zou de weerstand voor het samenvoegen van de schulden

³² Jan Postma, *Alexander Gogel (1765-1821)*, 168, 169.

weggenomen kunnen worden. Dat zou bovendien als voordeel hebben dat het opzetten en invoeren van een nieuwe grondwet aanzienlijk sneller zou kunnen gebeuren.³³

Vos' voorstel is niet zeer uitgebreid en nauwelijks uitgewerkt, maar geeft een duidelijke wens aan. De gewesten zijn niet gelijk en kunnen noch willen delen in een aanzienlijke staatsschuld die voornamelijk van het gewest Holland afkomstig is. Dat deze brief uit de provincie Utrecht komt, is opmerkelijk, want dit was één van de provincies die Holland in de regel niet dwars lag. Het meest opvallende is de manier waarop Vos spreekt van een algemeen belastingstelsel. Hij spreekt enerzijds over algemene belastingen, maar wil deze tegelijkertijd per gewest op maat gemaakt hebben. Daarnaast blijkt uit zijn tekst duidelijk dat hij nog sterk federalistisch denkt. Vos spreekt over de inwoners van gewesten of over 'gewesten' waar de weerstand zal verminderen als het voorstel wordt aangepast. Hoewel hij ingaat op de eenwording en deze niet lijkt te willen vermijden, blijven zijn manier van denken en zijn uitgangspunt duidelijk federalistisch.

Ellenborger is duidelijker in zijn kritiek en zijn argumentatie is verder uitgewerkt. Hij begint zijn argument met de leus: 'Gerechtigheid zal onze waarborg zijn en blijven'. Hij ziet dat het samensmelten van de schulden een groot twistpunt is, die het invoeren van een nieuwe constitutie tegenwerkt. En dat is niet onterecht: ten aanzien van de schuldenproblematiek schiet het voorstel ernstig tekort.³⁴ Ellenborger argumenteert vanuit gerechtigheid: niet alle provinciën kunnen delen in de staatsschuld, omdat tot die tijd de provinciën niet gelijk waren. De economische verschillen tussen bijvoorbeeld Drenthe en Holland waren dusdanig groot, dat bij een evenredige verdeling van de schulden over de hele Republiek een inwoner van Drenthe veel zwaarder getroffen zou worden, dan een inwoner van Holland. Om bij het samensmelten van schulden zo'n grote ongelijkheid te voorkomen, presenteert Ellenborger bovendien een alternatief voorstel.

Zijn voorstel is het doorberekenen van de overheidsschulden per gewest. Hierbij moeten niet alleen alle schuldpapieren van de gewesten worden meegenomen, maar ook die van de steden, om zo een totaaloverzicht van alle schulden per provincie te maken. Daar moeten vervolgens alle bezittingen en inkomsten tegenover komen te staan, van alle inwoners van de provinciën en steden. Al het geld wat inwoners bij vreemde mogendheden hebben uitstaan, moet worden aangegeven. Deze behoren immers toe aan de waarde van het land. Zo zou een persoonlijk overzicht worden gemaakt per inwoner, wat ten opzichte van zijn bezittingen en inkomsten zijn aandeel is in de schuldenlast van de provincie. Op deze wijze

³³ Leonard de Gou, *De staatsregeling van 1798, deel 2*, 327.

³⁴ *Ibidem* 350.

kan, afhankelijk van de bestuurlijke indeling die het land zou aannemen, gekozen worden voor een individueel en naar rato berekende bijdrage aan schuldenlast, die aan de staatskas moet worden voldaan.³⁵

Dit voorstel geeft duidelijk aan wat er wringt in de samensmelting van de schulden. Wanneer de schulden evenredig over het land worden verdeeld, terwijl de bezitting dat niet zijn, zal dit de ongelijkheid vergroten. Helaas was Ellenborgers ongetwijfeld eerlijke oplossing niet uitvoerbaar. Zonder een centrale administratie was een project als het zijne op voorhand al een flinke uitdaging, laat staan binnen de tijd dat de grondwet zou moeten worden opgeleverd. Daarnaast zou het vergelijkbare debatten hebben opgeleverd over eerlijke schuldverdeling, maar dan binnen de provincies. Het punt van beide heren snijdt desalniettemin hout. Het verdelen van schulden over provinciën die daar geen aandeel in hadden gehad, en die zelf ook niet altijd voldoende financiële draagkracht hadden, wás problematisch. Tegelijkertijd kon de Republiek nauwelijks nog een andere uitweg kiezen. De implementatie van de grondwet vroeg drastische omstandigheden: de staatsgreep van 1798 bood een kans.

3.2 De staatsregeling

De financiën van de Republiek werden uiteengezet in het ‘Titul VI’ van de grondwet: hiermee werden in één klap schulden, maar ook inkomsten en bezittingen van de provinciën genationaliseerd. In de eerste afdeling van het Titul vindt men de hervormingen voor het belastingstelsel en de staatsschulden. Artikel tweehonderd (CC.) legt vast dat alle bezittingen en inkomsten van de provinciën, het landschap Drenthe, de drie Kwartieren van Gelderland en van Bataafsche Brabant nationale inkomsten en bezittingen worden.³⁶ Op de samenvoeging van de inkomsten en bezittingen konden de schulden niet uitblijven. In artikel 201 (CCI.) staat dat de ‘Schulden en Verbindtenissen’ van voor deze staatsregeling ook tot nationale schulden worden verklaard. Hier staat expliciet bij vermeld dat dit niet alleen de schulden betrof die aangegaan waren in dienst van de voorgaande Republiek, maar *alle* schulden van de provinciën, Landschap Drenthe, Bataafsche Brabant en de drie Kwartieren van Gelderland.

Wat hielden deze hervormingen daadwerkelijk in voor de Republiek? Hoewel de samenvoeging van de inkomsten logisch was, impliceerde het samenvoegen van de schulden een flinke toename van de lasten voor de gewesten. Het grootste bezwaar was de enorme schuldenlast van het gewest Holland. Deze was opgelopen tot 422 miljoen gulden, als gevolg

³⁵ Ibidem 350,351,352..

³⁶ Leonard de Gou, *De staatsregeling van 1798, deel 2*, 133.

van de uitgaven in de laatste oorlog met de Fransen in 1794. De rentelast hierop was jaarlijks 17,1 miljoen gulden tegenover 15,7 miljoen aan inkomsten.³⁷ Van de totale Bataafse Republiek werd de staatsschuld in 1795 op 766 miljoen vastgesteld.³⁸ Dit kwam doordat de Republiek 100 miljoen gulden schadevergoeding opgelegd gekregen had van de Fransen, als prijs voor de ‘bevrijding’. Daarnaast moest de Republiek de kosten dragen voor de vijftienduizend Franse troepen die in de Republiek gelegerd waren.³⁹ Een nijpende situatie voor Holland, maar niet iets waar de andere gewesten graag hun vingers aan wilden branden.

Buiten de toename van lasten door de schulden van Holland, behelsde de centralisatie algemene belastingen. Die zijn te vinden in Artikel 210, ook onderdeel van Titul IV. De belastingen waren opgesplitst in zeven punten: a tot en met g. Het waren verstrekkende maatregelen. Zo werd de belasting op onroerend goed over de hele Republiek op evenredige wijze naar de betrekkelijk waarde van het goed berekend. (a) Ten tweede werd vastgelegd dat iedereen zoveel informatie van zijn bezitting en inkomsten vrij moet geven dat men aan zijn belastingplicht kan voldoen, maar niet meer informatie zal hoeven te verstrekken dan hiervoor strikt noodzakelijk is. (b) Artikel 210 bevat verder een heffing op veel consumptiegoederen (c), al wordt vastgesteld dat de levensmiddelen die mensen van de eerste levensbehoeften moeten voorzien niet belast zullen worden. Hierbij wordt wel vermeld dat dit enkel mogelijk is wanneer de overige belastinginkomsten dit toelaat. Daarna (lid d) wordt gesteld dat er geen belastingen ingevoerd kunnen worden, betreffende burgers, die niet in lijn zijn met de vermogens van de burgers. Dan wordt gesteld dat er een belasting moet komen over ‘De Saldo’s de Boedels’ (e) en het ‘Nationaal Klein Zegel’ (f). Tot slot (g) worden nog de belastingen van ‘Middelen te Water’, bij het nationale belastingstelsel gevoegd.⁴⁰

Artikel 210 moest zo de aanzet geven voor een nationaal belastingstelsel. De opzet hierachter was natuurlijk het vergroten van de inkomsten, om uiteindelijk de hoge staatsschuld wat de verlichten. Eén van de grote vernieuwingen van dit stelsel ten opzichte van het oude federale systeem was de afschaffing van het ‘quotenstelsel’. Hierin betaalden de gewesten een vast percentage aan de algemene kas, terwijl het overige beheer over de eigen financiën bij de gewesten zelf bleef.⁴¹ De macht van het centrum werd vergroot ten opzichte van de periferie. Daarnaast was de nieuwe grondwet algemeen geldig: er werd een einde

³⁷ Tom Pfeil, "Overheidsfinanciën en modernisering", 102.

³⁸ Ibidem 107.

³⁹ Ibidem 105.

⁴⁰ Leonard de Gou, *De staatsregeling van 1798, deel 2*, 134, 135.

⁴¹ Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 203,204.

gemaakt aan alle verschillende privileges die in de eeuwen van de Republiek waren opgebouwd door bijvoorbeeld steden, bepaalde groepen in de samenleving, of allerlei *lordships*. Behalve dat het afschaffen van privileges voor vereniging zorgde, vergrootte het de inkomsten van de Republiek.

Een redelijk gewaagde stap was het beëindigen van de bevoorrechte positie van de gereformeerde kerk. Deze was van belastingen vrijgesteld en de predikanten en de kerken werden door de Republiek onderhouden. Op deze wijze betaalden ook inwoners met een andere geloofsovertuiging mee aan de gereformeerde kerk, terwijl zij ook verantwoordelijk waren voor de kosten van hun eigen geloofsgemeenschap.⁴² Een afschaffing van dit soort privileges paste ook bij de scheiding van kerk en staat die in burgerlijke en staatkundige grondregels van de grondwet zijn vastgelegd. Zo vinden we in artikel 19 (XIX.) tot en met artikel 23 (XXIII.) dat elke burger vrij is in zijn geloofsbelijdenis, er geen burgerlijke voor- of nadelen aan deze belijdenis mogen zijn, en dat elke kerkgenootschap in zijn eigen onderhoud voorziet en de godsdienstbeoefening of andere uiting van godsdienst enkel op de hiervoor bestemde plekken behoort.⁴³ Het gedachtegoed van de Revolutie had hier duidelijk een plek opgeëist.

De grondwet verzekerde gelijke burgerrechten voor alle inwoners van de Republiek. Alle rechten die voorkomen uit het leenstelsel en niet zijn gebaseerd op een vrijwillig en wettelijk verdrag werden met ingang van de grondwet van 1795 afgeschaft.⁴⁴ Dit principe van gelijkheid kwam voort uit de idealen van de unitaristen. Zij wilden een sterke gecentraliseerde staat die gebaseerd was op volkssoevereiniteit. Om dit te bewerkstelligen moest één volk worden gecreëerd, met algemeen geldende burgerrechten voor iedereen. Belastingen waren daarvan een onderdeel, omdat de staatsinkomsten ervoor moesten zorgen dat de staat het naleven van deze rechten ook kon garanderen.

Gelijke monniken, gelijke kappen dus. Dit betrof zowel de burgers van de Republiek als de gewesten. Dat het niet alleen gelijke rechten betrof, maar ook gelijke plichten, was vanzelfsprekend voor unitaristen, maar de financiële lasten die dit met zich meebracht deden pijn, en werden niet graag gedragen. Bovendien stak het de andere gewesten dat zij ineens moesten meebetalen aan de schulden van het machtige Holland.

⁴² Ibidem 142, 143.

⁴³ Leonard de Gou, *De staatsregeling van 1798, deel 2*, 108.

⁴⁴ Ibidem 108

Conclusie

Het doel van dit paper was om aan te tonen dat de centralisatie, door middel van de staatsgreep van 1798, nodig was om een faillissement van de Bataafse Republiek te voorkomen. Hiervoor is in eerste instantie aangetoond dat de Republiek in Financiële nood verkeerde. De jaren in aanloop naar de Bataafse Revolutie kende eerst de Vierde Engelse Oorlog van 1780 tot 1784 en vervolgens een oorlog met de Fransen van 1793 tot 1795. Door deze oorlogen steeg de staatsschuld en ontstond groot tekort op de begroting. Hiernaast had de Republiek een structureel probleem, doordat het fiscaal sterk gefragmenteerd was. De economische welvaart en de wijze van belastinginning verschilden sterk in de verschillende gewesten. Holland had hierdoor gefunctioneerd als financier van de Republiek, maar had hierin grote schulden opgebouwd. Om aan deze financiële malaise te ontsnappen waren structurele hervormingen nodig.

Door middel van de theorie van Marc Dincecco is aangetoond dat een centraal belastingstelsel, uitgevoerd door een overheid onder een constitutie het meest efficiënte beleid is om de belastinginkomsten te verhogen. Deze kennis was al aanwezig in het gewest Holland. Hier was al gebruik gemaakt van een gecentraliseerd belastingstelsel. Het voorstel om een dergelijk stelsel over de gehele Republiek uit te zetten, ondervond echter grote tegenstand. Toch zou dit het middel zijn geweest om onder de hoge schulden uit te komen en de nodige hervormingen door te voeren om het vertrouwen van de financiële markten terug te winnen. Uiteindelijk bleek de politiek niet bij machte om deze hervorming door te voeren.

Op het moment dat de Bataafse Republiek werd opgericht, ontstond immers al snel een tweestrijd op politiek vlak. De federalisten en de unitaristen werden het niet eens over het staatsbestel van de Republiek. In dit conflict stonden de verschillende gewesten tegenover elkaar, omdat zij hun autonomie niet wilden opgeven. Bijkomend waren ook verschillende federalisten tegen een centralisatie, omdat hiermee ook de steden hun privileges moesten omgeven. Dit leidde ertoe dat het grondwet voorstel niet werd aangenomen. Door het uitblijven van een grondwet werd gezocht naar steun vanuit de Franse hoek. Met behulp van deze steun kon een staatsgreep plaatsvinden, waarna de grondwet kon worden aangenomen die de centralisatie een feit maakte.

De kritieken op de grondwet waren in overvloed aanwezig. Veelal werd bevonden dat de verdeling van de schulden niet rechtvaardig was. Daarnaast was de grote economische ongelijkheid tussen de gewesten voor veel burgers een struikelblok. Binnen het federalistisch systeem waren hiervoor oplossingen aan te dragen, maar de grote fragmentatie was in de decennia hiervoor ineffectief gebleken. Ook kwam een voorstel binnen voor een berekening

van de schulden op individueel niveau. Deze was, misschien wel rechtvaardiger, te omslachtig om ooit levensvatbaar te zijn.

Door het debat en het grote aantal actoren wat meedeed hierin, was sinds die twee jaar geen vooruitgang gemaakt in het opstellen van een grondwet. Sinds de Bataafse Revolutie liepen de schulden enkel op en er werden geen hervormingen doorgevoerd, omdat er geen autoriteit meer was van wie het gezag werd erkend. Er moest een manier worden gevonden om de impasse te doorbreken. De unitaristen deden dit door steun te zoeken bij de Fransen. Hierdoor kon een begin worden gemaakt met de centralisatie die een oplossing bood voor de financiële problematiek die zich in de jaren daarvoor had opgestapeld.

Om verder te kijken naar de problematiek van de fiscale centralisatie van 1798, kan worden gekeken naar de individuen die hierachter zaten. In hoeverre kenden zij de financiële problematiek en waren zij thuis in de financiële markten. Hieruit kan blijken of de keuzes die zij gemaakt hebben voornamelijk praktisch ingegeven waren of ook ideologisch. Daarnaast is het interessant om te kijken naar de studie over politieke integratie zonder fiscale integratie. Deze kunnen blootleggen wat er in de federatiestructuur van de Republiek ontbrak.

Literatuurlijst

Oddens, Joris, *Pioniers in schaduwbeeld: het eerste parlement van Nederland 1796-1798*. (Vantilt 2012).

Rutjes, Mart, "*Door gelijkheid gegrepen.*" *Democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (Amsterdam 2012).

Kerkhoff, Toon, "Early Modern Developments in Dutch Public Administration: Patriot and Batavian Authors on Public Morality (1770s-1813)." *Administrative Theory & Praxis*, Volume 36, issue 1 (2014), 73-94.

Jourdan, Annie, "Politieke en culturele transfers in een tijd van revolutie: Nederland 1795-1805." *BMGN-Low Countries Historical Review*, Volume 124, issue 4 (2009), 559-579.

Postma, Jan, *Alexander Gogel (1765-1821): grondlegger van de Nederlandse staat*. (Uitgeverij Verloren) 2017.

Dincecco, Mark, "Fiscal centralization, limited government, and public revenues in Europe, 1650–1913." *The Journal of Economic History* Volume, 69, issue 1 (2009), 48-103.

Van den Berg, Peter, "Een Europese Grondwet zoekt een 'volk'. Over het concept 'Volk in Nederland' tijdens de Bataafse Revolutie (1795-1796) en de lessen voor de discussie over de Europese Grondwet." *Europa: eenheid in verscheidenheid? Groningse beschouwingen over de Europese Grondwet* (2006), 1-31.

Pfeil, Tom, "Overheidsfinanciën en modernisering. Over de invloed van financiële crises op de ineenstorting en reconstructie van staten: het geval Nederland, 1740-1848." *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, Volume 20, issue 2 (1993), 95-122.

Fritschy, Wantje, et al. "From fragmentation to unification: public finance, 1700-1914." *A Financial History of the Netherlands* (1997), 64-94.

Dehing, Pit, 't Hart, Marjolein, "Linking the fortunes: currency and banking, 1550-1800." *A Financial History of the Netherlands* (1997), 37-63.

't Hart, Marjolein, "The merits of a financial revolution: public finance, 1550-1700." A *Financial History of the Netherlands* (1997), 11-36.

De Gou, Leonard, *De staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming, deel 1 bronnen van voor 22 januari 1798* (Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1988) PDF e-book.

De Gou, Leonard, *De staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming, deel 2 bronnen van vanaf 22 januari 1798* (Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1990) PFD e-book.