

HOOFDSTUK 1

Voorspel onder koning Willem I

Alle inrigtingen in eene burgerlijke maatschappij het zij groote of kleine, het zij die monarchaal of republikeinsch bestuurd wordt, moeten uitloopen tot bevordering van heil, welvaart en genoegens onder alle leden. Zij mogen nimmer strekken tot bevoordeeling of bevrijding van lasten van eenige bijzondere klasse, of van bijzonder bezwaar voor anderen.

I.J.A. Gogel, *Memoriën en correspondentiën*

Aan het begin van de negentiende eeuw was het met de financiële situatie van de Nederlandse staat slecht gesteld. De erfenis uit het gewestelijk verleden bestond uit een torenhoge staatsschuld, een versnipperd belastingstelsel dat onvoldoende opbracht, handelsproblemen en grote verdeeldheid over de oplossingen. Wel zouden deze grote financiële problemen de aandacht voor de inrichting van de staatsfinanciën sterk stimuleren. Maar voor het zover was gingen de financiën onder leiding van koning Willem I door een diep dal.

Financiën onder Willem I

Door de oorlog tegen Frankrijk en de Franse inlijving was er veel van de staatskas gevraagd: in 1788 bedroeg de staatsschuld 4 miljoen, in 1807 zou het bedrag van 1 miljard worden overschreden en in 1810 was de schuld opgelopen tot 1,8 miljard gulden. De rente steeg navenant en de economische situatie was dusdanig slecht dat die niet eenvoudig af te lossen was. De belastingopbrengsten van de staat daalden tijdens de Franse inlijving: het stelsel werd tijdelijk aan dat van Frankrijk aangepast, en daar waren de heffingen minder hoog. Tevens gaf het Franse stelsel meer ruimte aan de gemeenten, en zo stegen de plaatselijke belastingen al snel.

In het eerste kwart van de negentiende eeuw herstelde de economische situatie zich nauwelijks. De scheepshandel werd ernstig gehinderd door

de blokkade die Frankrijk en Groot-Brittannië hadden opgeworpen, zodat Nederland als handelsnatie nauwelijks meer meetelde. Daarnaast ontwikkelden andere landen zich op industrieel gebied, terwijl de Noordelijke Nederlanden nagenoeg geen aansluiting met de beginnende industrialisatie kregen. Het economisch leven bestond vooral uit kleinbedrijf in de nijverheid en de agrarische sector was veelal gericht op eigen behoeften. De bevolking leidde een leven waarbij ze zich meestentijds niet konden redden. Wanneer de omstandigheden slecht waren door het weer of ziekten, kon armoede eenvoudig toeslaan. Zo werd in 1817 de helft van de Leidse bevolking bedeed.¹ Deze weinig bemoedigende omstandigheden leidden tot omschrijvingen van de Noordelijke Nederlanden als 'een wat vermoeide natie van conservatieve kooplieden, bezadigde renteniers en een grote massa paupers'.²

De beoogde hervorming van de belastingen, waardoor het stelsel een beter geheel zou vormen en minder op de armste klassen zou drukken, was niet eenvoudig te realiseren. Weliswaar werd er in 1799 een uniformerend plan voor een algemeen belastingstelsel aan het Wetgevend Lichaam aangeboden, dat vervolgens in 1801 door beide Kamers aanvaard werd, maar de politieke verwickelingen in hetzelfde jaar herstelden de financiële autonomie van de gewesten. In 1805 trad een nieuwe grondwet in werking, die het beginsel van de eenheidsstaat terugbracht. Isaäc Jan Alexander Gogel werd een jaar later minister van Financiën, nadat hij reeds het 'agentschap' bezet had en de secretaris van staat voor de Financiën was geweest.³ Hij had grootse plannen met de belastingen en ontwierp een stelsel dat veel meer een eenheid was dan het stelsel uit vroeger jaren.

Het stelsel van Gogel bestond uit heffingen die direct of indirect geheven werden. Voornaamste directe belastingen waren de grondbelasting (verponding), een personele belasting en het patentrecht. De grondbelasting vloeiende voort uit het grondbezit en speelde een belangrijke rol in de landprovincies. De personele belasting was een heffing op dienstpersoneel en de huur of huurwaarde van de woning. Per woning werd een jaarlijkse heffing berekend.⁴ Tevens bestonden heffingen op paarden en het aantal deuren, ramen en schoorstenen. De derde belangrijke directe belasting ten slotte, het patentrecht, was een heffing op het uitoefenen van een bedrijf of beroep. In tijden van nood kon het rijk teruggrijpen op 'buitengewone heffingen': veelal een eenmalige directe heffing op welstand of inkomen van de meest vermogende burgers. Tevens konden heffingen verhoogd worden met zogenoemde 'opcenten'. De indirecte belastingen bestonden vooral uit accijnzen op levensmiddelen en diverse rechten en tollens. Behalve deze rijksbelastingen konden provincies en gemeenten heffingen opleggen. Zij legden aparte

heffingen op en mochten ten bate van de eigen kas de rijksbelastingen ook weer verhogen met opcenten. Daarbij namen de gemeentelijke belastingen de belangrijkste plaats in. En ook de gemeenten konden in tijden van nood extra fiscale maatregelen nemen, zoals het instellen van een 'armentax'.

Het stelsel van Gogel bracht meer eenheid en legde een fiscale basis waar de Nederlandse overheid een tijd mee vooruit kon. Ook lukte het Gogel de inningskosten te verminderen en de opbrengsten te verhogen. Er kleefden echter zeker ook nadelen aan. Gedreven door geldgebrek bleef de staat de eerste levensbehoeften zwaar belasten en de accijnzen drukten vaak hevig op de armere bevolking. 'Redelijke' heffingen op goederen konden oplopen tot grote hoogte. En ook al werd er meer rekening gehouden met draagkracht, er bleef een aanzienlijke ongelijkheid bestaan in belastingdruk voor min- en meervermogenden en tussen de armere landgewesten en de rijkere kustprovincies.⁵

De koopman-koning en de schuld

Willem I werd koning van een land met 5 miljoen inwoners: 2 miljoen in het Noorden, 3 miljoen in het Zuiden. Het land was belast met een staatsschuld die nauwelijks af te lossen viel. Alleen de rente lag al rond de 40 miljoen gulden per jaar en maakte het grootste deel van de begroting uit.⁶ Aan belastingen werd ongeveer 50 miljoen geïnd en een verhoging van die belastingen was moeilijk, daar zij in verhouding met bijvoorbeeld Frankrijk al hoog waren.⁷ Men sprak dan ook van een financiële noodsituatie.⁸

Koning Willem I liet het er evenwel niet bij zitten en toog voortvarend aan het werk. Kenmerk van zijn beleid zou een actief, rationeel ingrijpen in de maatschappij worden. Zijn grote daadkracht sprak duidelijk uit alle bepalingen en Koninklijke Besluiten. Wel had de koning er in het begin moeite mee zijn financiële politiek te bepalen, en de begrotingen, die vanaf 1816 de uitgaven én de middelen omvatte, wijzigden tot ongeveer 1821 vaak.⁹ De intentie van de koning was de begroting telkens sluitend te maken, maar dit lukte meestal niet.¹⁰ De staatsschuld bleef stijgen en de overheidsfinancien dreigden telkens onoverzichtelijker te worden.

Om een betere greep op de geldstromen te krijgen, richtte de koning in 1814 De Nederlandsche Bank op. Ook startte hij grootschalige investeringen om de industriële en infrastructurele ontwikkeling van de Nederlanden te stimuleren en de economische structuur te moderniseren. De resultaten waren wisselend en de gehoopte economische opbloei bleef grotendeels uit, terwijl de dreiging van een staatsbankroet voort bleef duren. Dit baarde ve-

len, en niet in de minste plaats de kapitaalbezitters, grote zorgen. De hogere klassen maakten zich ondertussen zorgen over de verpaupering en groot-schalige werkloosheid, waardoor volgens hen de bevolking verkommerde en de futloosheid toenam.¹¹

Ondanks de bezorgdheid over de malaise in de maatschappij en de schatkist bleef koning Willem I volharden in zijn actieve zoektocht naar de juiste weg om de conjunctuur te laten opleven. Er werden verschillende tariefwetgevingen ingesteld die het midden hielden tussen vrijhandel, wat door het Noorden werd gewenst om de handel te laten opleven, en protectie, waar het Zuiden met zijn jonge, zich ontwikkelende industrie, op aandrong. Er werd een Fonds van Nationale Nijverheid opgericht, dat exportpremies uitkeerde om de industrie te bevorderen. Daarnaast werd in 1822 een industriebank opgericht die krediet verschaftte aan mijnen en fabrieken: de Algemeene Nederlandsche Maatschappij ter Begunstiging van de Volksvlijt. En ook de oprichting van de Nederlandsche Handelmaatschappij in 1824, in eerste instantie bedoeld voor de nationale handel, landbouw en industrie, maar al snel alleen voor de handel met Nederlandsch-Indië gebruikt, had plaats én werd een groot succes. Daarnaast zette de koning zich in voor een grote uitbreiding van het kanalen-netwerk, terwijl aan het eind van zijn regeerperiode ook de spoorwegen nog een rol zouden gaan spelen. Zo werd Willem I de drijvende kracht achter de infrastructurele en economische inrichting in Nederland, wat hem de bijnaam bezorgde van 'koopman-koning'.

Maar het probleem van de enorme nationale schuld duurde intussen voort. De groei van de tekorten moest een halt worden toegeroepen en ze moesten (gedeeltelijk) worden afbetaald om de rentelasten niet telkens te laten stijgen. De inkomsten waren echter niet toereikend om alle plannen van de koning uit te voeren, laat staan om de schulden af te lossen. Tijdens de Franse inlijving had men deze problemen opgelost door eenvoudigweg niet meer alle rente, maar slechts een derde deel uit te betalen. Ook voor Willem I leek deze tiërcering bijkans de enige oplossing. Toch besloot hij er niet toe: blijkbaar was hij politiek te afhankelijk van de groep kapitaalbezitters die de leningen aan de staat verstrekt hadden en aan wie dus de rente betaald moest worden. Hij vond een oplossing in een halfslachtige regeling waarbij de houders van staatspapieren een schadevergoeding kregen in de vorm van uitgestelde schuld: een schuld die voorlopig geen rente droeg en waarop in de toekomst aanspraak zou kunnen worden gemaakt. Door een jaarlijkse loting werd van alle schuld telkens 4 miljoen tot 'Nederlandsche Werkelijke Schuld' benoemd: daar werd dat jaar wél rente over betaald. Om deze procedure te regelen werd in 1814 de Amortisatie-Kas opgericht. Veel zoden

zou deze overheveling van schulden overigens niet aan de dijk zetten, want het zou op deze manier nog 250 jaar duren voor de gehele uitgestelde schuld afbetaald zou zijn.¹²

Ondanks de pogingen de rente te betalen en de schuld af te lossen, werd telkens opnieuw meer schuld gemaakt. Om deze ontwikkeling tegen te gaan richtte Willem I in 1815 het Syndicaat der Nederlanden op, dat nieuwe leningen regelde. De ondoorzichtigheid van dit Syndicaat ontlokte kritiek uit de Eerste en Tweede Kamer, en de koning moest een andere uitweg zoeken. Naast voornoemde instellingen ter bevordering van de handel en industrie richtte hij in 1822 het Amortisatie-Syndicaat op, door de Amortisatie-Kas en het Syndicaat der Nederlanden samen te voegen. Hiermee schiep de koning een uitgelezen mogelijkheid om, zonder bemoeienis van de Staten-Generaal, aan krediet te komen en eigenhandig de financiën te regelen. Naast het Syndicaat had Willem I toegang tot een verbazend aantal fondsen, banken, potjes en kassen. Dit ondoorzichtige geheel werd uiteindelijk – met opzet – slechts door de koning begrepen. Veel van de vernieuwingen die hij wilde doorvoeren, waren niet in het belang van de oude behoudende elite. Met zijn zeer persoonlijke financiële politiek omzeilde Willem I de strijd om de financiële zeggenschap met het parlement en de 'haute finance', de groep die jarenlang de grootste stem had gehad in financiële beslissingen.¹³

De invloed van de Staten-Generaal op de financiën werd steeds sterker teruggedrongen, want besloten werd dat het Syndicaat slechts eenmaal in de tien jaar financiële informatie aan de Kamers zou verstrekken. Weliswaar moest het jaarlijks een overzicht aan de Kamers presenteren met de resultaten van de ingekochte, afgeloste oude staatsschuld, maar die kon vervolgens weer opnieuw op de markt gebracht worden, waardoor de schuld niet werkelijk daalde.

De delging van de schulden verliep, ondanks alle maatregelen, tot midden jaren veertig zeer moeizaam. Pogingen om zogenoemde conversies door te voeren, waarbij de rente over de leningen omgezet werd in lagere rentetarieven, mislukten. Om de koning toch aan geld te helpen ging het Syndicaat over tot het uitschrijven van nieuwe leningen, de verkoop van koninklijke domeinen waarover het Syndicaat het beheer voerde, en effectenmanipulaties. In 1823, bijvoorbeeld, schreef het een nieuwe lening uit van 80 miljoen gulden. Deze werd goedgekeurd door het parlement en volgetekend, wat erop wees dat er, ondanks de hoge schuldenlast, toch nog vertrouwen bestond in 's lands financiën en het beheer. Ook bleek er nog 80 miljoen gulden te vinden in het land. Zo'n stunt lukte evenwel niet nog een keer.¹⁴ Kleinere leningen hadden wel doorgang (bijvoorbeeld in 1830 een van 14

miljoen en in 1831 een van 42 miljoen gulden), waarbij de koning vaak met privé-kapitaal meedeed. Met het geld van de grote lening werd onder meer een deel van de uitgestelde schuld ingekocht; er werden kanalen aangelegd; de nijverheid werd bevorderd; de kosten die door grote overstromingen in 1825 waren ontstaan werden betaald en de oorlog op Java (van 1825 tot 1830) werd gesteund.

De koloniën – vooral Nederlands-Indië – kwamen mede door de financiële nood in het moederland onder de aandacht van Willem I. In 1816 kwam Indië na een Britse periode weer onder Nederlands bestuur. De handel was echter nog voor een groot deel in Britse handen. Tevens kostte de Java-oorlog veel geld en doden. Daarnaast had Nederland een vernieuwd, kostbaar bestuursapparaat geïnstalleerd dat niet gefinancierd kon worden door Indië zelf. Tussen 1817 en 1829 leverden de handel met en het beheer van Indië een tekort op van ongeveer 40 miljoen gulden.¹⁵ Om deze ontwikkeling te keren was door de Nederlandsche Handelmaatschappij de handel tussen Indië en Nederland geïntensiveerd. Hierbij werd veel textiel naar Indië geëxporteerd en werden diverse tropische producten – onder meer koffie, kruiden en specerijen – uit Indië geïmporteerd. Maar de textielexport liep zoveel beter dan de import van tropische producten dat Indië Nederland veel geld schuldig werd. De gouverneur-generaal Johannes van den Bosch stelde Willem I eind jaren twintig voor om, in plaats van de gevoerde liberale vrijhandelspolitiek, een zogenoemd cultuurstelsel in te voeren. Hiermee werd teruggegrepen op de politiek van de VOC en werd de bevolking gedwongen meer commercieel aantrekkelijke producten te verbouwen. Behalve het handelsvoordeel voor Nederland hoopte men dat door deze impuls de Indische bevolking meer Nederlandse katoen zou kopen, dat ze een beter contact met het Nederlands bestuur zou krijgen en dat ze zich minder opstandig zou opstellen. Aldus werd vanaf 1830 het cultuurstelsel ingevoerd, waarbij koffie, rietsuiker en indigo de hoofdmoot vormde van exportproducten. Het gouvernement kocht deze producten zo goedkoop mogelijk in en verkocht ze weer met zoveel mogelijk winst door.¹⁶

De instelling van het cultuurstelsel zorgde voor de redding van de Nederlandse overheidsfinanciën, daar het de jaarlijkse batige sloten opleverde: de overschotten op de Nederlandse begroting door de opbrengsten van de Indische cultuurproducten. Al in 1834 bracht het stelsel jaarlijks ongeveer 3 miljoen gulden op.¹⁷ Het garandeerde een jarenlange stroom van vele miljoenen guldens in de schatkist en redde Nederland feitelijk van een bankroet. Dit bleef overigens onzichtbaar voor het parlement en de Nederlandse bevolking, daar Indië onder direct beheer van de koning viel.

Alleen hij kende de exacte opbrengsten, en hij kon er naar eigen goeddun-ken zaken mee financieren. Pas met de grondwetsherziening in 1848 kreeg het parlement inzicht in en zeggenschap over het beheer der koloniale geld-middelen, hoewel ook toen de koning het opperbestuur behield. Tot die tijd was het voor de volksvertegenwoordiging onduidelijk hoeveel de koloniën voor Nederland opleverden en waar dat geld voor gebruikt werd.

Ondertussen trad de Nederlandsche Handelmaatschappij, die het alleen-recht had op de handel van en naar Indië, steeds meer op als staatsbankier. Ze verstreekte de staat telkens grotere voorschotten door te anticiperen op de verwachte opbrengsten van de cultuurgooderen. Ook deze transacties bleven voor de volksvertegenwoordiging geheim; slechts Willem I en zijn naaste medewerkers hadden er weet van. En ook zij verloren meer en meer de greep op het geheel. Langzamerhand liepen alle financiële overheidsacties door elkaar.

Intussen hadden Willem I en het ministerie van Financiën gepoogd enige structuur te scheppen en voor meer staatsinkomsten te zorgen, zonder al te grote onrust te veroorzaken. Ze probeerden een bevredigend belastingstel-sel voor het Noorden én het Zuiden te ontwerpen en in te voeren. Daarbij werd voortgeborduurd op het stelsel van 1805 van Gogel en de verande-ringen waren niet bijzonder ingrijpend. Een aantal directe belastingen op blijken van welstand werd samengevoegd en onder de personele belasting geschaard, en het patentrecht werd belangrijk uitgebreid. Het aantal ac-cijnzen verkleinde, maar de resterende accijnzen bleven zwaar op de eerste levensbehoeften drukken en de plaatselijke opcenten, die de druk belangrijk verzwaarden, bleven ook bestaan. Dit nieuwe stelsel, de 'wet van beginselen', werd ontworpen door Jean Henri Appelius, hoog ambtenaar aan het departement van Financiën en later minister van Financiën, met Gogel op de achtergrond. Gogel wilde, als rechtgeaard republikein, niet dienen onder een koning, maar hij bleef betrokken bij fiscale hervormingsplannen.

Deze beginselenwet werd in 1821 door een krappe meerderheid in het parlement goedgekeurd. Er bestonden vooral in de Zuidelijke Nederlanden veel bezwaren tegen: daar gaf men de voorkeur aan een belastingheffing die de zich ontwikkelende industrie beschermde, met hoge tarieven en belastingen op luxegoederen. De noordelijke wensen, die uiteindelijk de doorslag gaven bij het nieuwe stelsel, waren hieraan tegengesteld. Hier werd belastingheffing die de handel bevorderde geprefereerd, met lage invoerrechten en belasting op eerste levensbehoeften. Het zegevieren van de noordelijke denkbeelden maakte dat in het Zuiden de wrevel over 'die Hollandse overmacht' steeds groter werd.

Het belastingstelsel van 1821 deed de opbrengsten groeien, maar tegelijk ook de onvrede onder de bevolking toenemen. Zeker toen in 1822 een accijns op het 'gemaal', waarbij belasting werd geheven op het malen van graan, werd ingesteld, namen de haatgevoelens van de zuidelijke bevolking tegenover het Noorden toe. Juist in het Zuiden werd relatief veel tarwebrood gegeten, terwijl de bevolking in het Noorden dat meestal niet kon betalen en aangewezen was op aardappelen, waar geen accijns op rustte. De behoeften van de schatkist waren bij de nieuwe ideeën doorslaggevend. Onderwijl nam in het Zuiden de sociale onrust toe en leden vooral de armere bevolkingslagen in Noord én Zuid onder de hoge heffingen op de eerste levensbehoeften. Regelmatig keerde men zich tegen die accijnzen, hoewel het protest zich veelal beperkte tot plaatselijke relletjes, meestentijds gericht tegen de groep die direct met de accijnzen te maken had, zoals molenaars, bakkers en controleurs der accijnzen.

Volharding en kritiek

In 1830 scheidden de Zuidelijke Nederlanden zich van het Noorden af en vormden het koninkrijk België. Dit had voor het Noorden grote financiële consequenties. Willem I accepteerde de afscheiding allerm minst en plaatste parate troepen langs de grens. Deze 'tactiek' hield hij negen jaar lang vol, en de kosten waren dan ook navenant. Tegelijkertijd daalden de staatsinkomsten aanzienlijk, daar de meeste grotere industrieën zich in het Zuiden bevonden en daar de belastingopbrengsten het hoogst waren geweest. De staat liep deze nu mis. Ook de uitgestrekte domeinen van de koning in het Zuiden leverden plotseling niets meer op. En een aantal zuidelijke pasgegraven kanalen en de havens en mijnen werden voor het Noorden waardeloos. België opgeven betekende een belangrijke financiële adering. Willem I besloot vol te houden, ook al kostte zijn politiek handenvol geld. Uiteindelijk trok hij aan het kortste eind, mede dankzij de afkeuring van andere landen, onder meer in de vorm van een economische boycot, over zijn agressieve en koppige opstelling tegenover de Belgen.

Tegelijkertijd liepen de baten uit Indië door dalende koffie- en suikerprijzen tijdelijk terug. En hoewel er in Nederland wel sprake was van economische groei in de jaren 1830-1850, bleef die groei kleinschalig en was hij niet krachtig genoeg om de stijging van de schulden van de overheid te stoppen.¹⁸ De Nederlandse staat verkeerde, na een kortstondige verbetering in de jaren twintig, wederom in grote malaise.

Tegelijkertijd groeide de ontevredenheid over de machtsverdeling in Nederland. Het parlement en de ministers hadden in feite niet veel in te brengen in het bestuur. Willem I had zelf de grootste politieke macht: hij benoemde de leden voor de Eerste Kamer en de Tweede-Kamerleden werden getrapt – dus indirect – gekozen. De Eerste Kamer vergaderde ook nog in het geheim zodat 's konings bevelen zonder enige controle konden worden aangenomen en doorgevoerd. Willem I dicteerde de besluiten; de ministers moesten ze uitvoeren en verdedigen. Daarbij nam de koning zijn taken wel zeer serieus en zag hij zichzelf als de beschermer van het volk, buiten de oude elites om.¹⁹ Zijn financiële beleid was evenwel zo chaotisch, waarbij de staatskas en zijn privé-gelden volledig door elkaar heen liepen, en zijn manier van regeren zo eigenzinnig en autocratisch, dat oppositie en kritiek niet konden uitblijven. In de jaren twintig bleef het voornamelijk bij een kleine groep parlementaire critici, wie vaak het woord werd ontnomen of die werden overstemd, terwijl de rest van de volksvertegenwoordiging zich serviel opstelde en berustte in de financiële nood.

Gaandeweg keerde de Amsterdamse financiële wereld zich tegen het volhardingsbeleid, zodat Willem I geen leningen meer via de kapitaalmarkt kon plaatsen. Begin jaren dertig waren de geldschieters het nog wel eens geweest met zijn tactiek en werd België gezien als ondankbare, katholieke staat, economisch sterk gemaakt onder Willem I, waartegen het protestantse Noorden zich teweer moest stellen. Deze houding veranderde echter. Terwijl de Nederlandse staat opnieuw leningen moest uitschrijven, waardoor de staat veel kwetsbaarder werd, namen de klachten over het ondoorzichtige financiële beleid en het gebrek aan invloed alleen maar toe.²⁰

Terwijl de kritiek aanzwol, kwam er af en toe iets van de geheime financiële noodsituatie naar buiten en werd het parlement enig inzicht in de financiën gegund. Vanaf 1830 werd de begroting jaarlijks ter goedkeuring aan de Kamers aangeboden. Tenslotte was er door de 'oorlogstoestand' met België sprake van buitengewone omstandigheden, en dan zou, zoals in 1814 was besloten, de begroting niet tienjaarlijks maar jaarlijks worden vastgesteld en aangeboden. Daar het parlement nog geen recht van amendement had, konden in de begroting geen veranderingen worden aangebracht en kon er slechts goed- of afgekeurd worden. In de praktijk betekende het telkens dat de begroting werd goedgekeurd, daar de parlamentsleden niet voor de gevolgen van een gehele afkeuring, wat een blijk van wantrouwen tegenover de koning zou betekenen, in durfden te staan. Wel werd er rond 1830 een splitsing van de begroting in departementen voorgesteld, zodat gedeelten

konden worden afgekeurd, maar dat voorstel werd niet aangenomen. Het was echter wel een waarschuwing voor de koning: 21 Tweede-Kamerleden stemden vóór zo'n splitsing, 24 tegen.

Een goed voorbeeld van de beginnende, openlijke oppositie is de brochure van Tweede-Kamerlid D. Fockema, die in 1834 verscheen. *Proeven betrekkelijk de staats-huishouding in Nederland* bestond deels uit redevoeringen uit de Tweede Kamer en droeg het motto: 'Vrede, rust en orde, verzekerd door maatschappelijke en huisselijke deugden, kunnen den bedrukten Staat opbeuren. Nijverheid zal zich dan weder ontwikkelen, bronnen van algemeene welvaart ruimer doen vloeijen, en de krachten der maatschappij vermeerderen.'

De schrijver pleitte voor een einde aan de staat van oorlog met België: 'Wij behoeven en willen vrede en rust.' En hij plaatste vraagtekens bij de houding van koning en regering. Als de schulden inderdaad zo hoog waren dat er meer dan 10 miljoen aan jaarlijkse renten moest worden betaald, 'dan wordt het onbegrijpelijk, hoe men ons bij herhaling wilde verzekeren, dat wij gelukkig waren, en dat het bestuur zonder nieuwe bezwaren der Schatpligtigen werkte'.²¹

De kamerleden wisten nauwelijks wat er omging in de staatsfinanciën, en dat bleek ook uit de vele berekeningen in diverse brochures. Daarin werden diverse oplossingen aangedragen voor de staatsschuld, die evenwel niet in zijn geheel bekend was. Uit de vage termen die gebruikt werden – 'minder centralisatie' of 'vereenvoudiging van alle ministeries' – werd duidelijk dat men weinig raad met de toestand wist.

Kritiek kwam niet alleen van kamerleden. Ook de maatschappelijke invloedrijke en (veelal) stemgerechtigde elite becommentarieerde het beleid van Willem I. Zo schreef de advocaat Floris Adriaan van Hall in 1830 of 1831 een lange anonieme brief aan de koning. Hij stelde daarin dat het tijd was voor veranderingen, onder meer een grotere openbaarheid, want:

Hoe zou bijvoorbeeld ons volk op den duur de ondragelijke lasten voldoen, die hetzelfde drukken indien niet de openlijkheid, waarmede 's rijks finantien behandeld, en alle uitgaven verantwoord worden, hetzelfde overtuigde dat het niet anders zijn kon? Wat zou men anders daaromtrent niet al verspreiden?²²

Ook sprak hij de wens uit voor een verantwoordelijk ministerie, vereenvoudiging, bezuiniging en openbaarmaking van de overheidsfinanciën, betere verdeling van de lasten en bevordering van de handel. Tevens wenste

Van Hall een herziening van het kiesstelsel, waardoor de volksvertegenwoordiging meer een vertegenwoordiging van het volk zou worden. En hij waarschuwde de koning voor de gevolgen van stijgende armoede en ontevredenheid:

Want, Sire! laat Uwe Majesteit het zich niet ontveinzen, het is onmogelijk dat onze nieuwe staat, in hare uitgaven kan voorzien, zoo de handel hare welvaart niet voedt; en Uwe Majesteit kent het spreekwoord de liefde gaat de deur uit, wanneer de armoede het vengster [sic] inkomt.

Toen er in 1839 een verdrag met België werd gesloten, betekende het dat de 'oorlog' met België geen geldig argument meer was om nieuwe schulden of leningen aan te gaan. In hetzelfde jaar werd de positie van de regering door haar eigengereide optreden behoorlijk beschadigd. Ze had een wetsvoorstel voor een lening van 50 miljoen gulden ingediend, ditmaal ten laste van Indië. Toen het voorstel door de Tweede Kamer werd afgekeurd, bleek dat het geld al was uitgegeven en dat 40 miljoen ervan aan de Handelmaatschappij moest worden terugbetaald. De resterende 10 miljoen was gebruikt om een gat in de begroting te dichten, terwijl het volgens de papieren bestemd zou zijn voor de aanleg van de Rijnspoorweg. Plotseling kwam het financiële wanbeheer aan het licht en de kamerleden reageerden kritisch en achterdochtig. Desondanks bleef de meerderheid in de Tweede Kamer voorzichtig en leek de durf of mogelijkheden voor het stellen van eisen te ontbreken. Er werd slechts aangedrongen op meer openbaarheid en controle van de staatsfinanciën.

Onder invloed van de grondwetsherziening – na de afscheiding van België in 1839 onafwendbaar – giste het in het politieke leven. Dirk Donker Curtius behoorde tot de meest vooruitstrevende critici. In de brochure *Orde* uit 1839 stelde hij dat de aangekondigde grondwetsherziening, waarin de machtsverschuiving van koning naar volksvertegenwoordiging minimaal was, hem niet ver genoeg ging. Volgens zijn analyse week de maatschappij telkens meer van een zogenoemde natuur-staat af, waardoor het bestuur van een enkeling steeds onmogelijker werd. Het was tijd geworden om aan ieder die verstand van zaken had, het kiesrecht te verlenen. Er moest een andere 'orde' komen, die een einde zou maken aan de vriendjespolitiek. Want die was volgens Donker Curtius

[...] heerlijk geweest! Schulden en nog eens schulden bij den staat; schulden bij de provinciën; schulden bij de steden; het beheer der

financiën een werk der duisternis; de handel bijna geheel tot de exploitatie onzer koloniën beperkt en de expeditie er van aan een monopolie toevertrouwd!²³

Donker Curtius pleitte kortweg voor een andere orde: 'Orde is, de openbaarheid zoo veel mogelijk voor te staan. [...] Orde is vooral de openbaarheid in de financiën, zoo landelijke als plaatselijke'.²⁴

In 1839, vlak na de voorgestelde lening die reeds uitgegeven bleek te zijn, was voor het parlement de maat vol. Het verwierp de begroting voor 1840 nagenoeg unaniem. Slechts de minister van Financiën G. Beelaerts van Blokland, die tegelijkertijd kamerlid was, stemde vóór zijn eigen begroting. De minister trad hierop af en de regering besloot tot enkele concessies, die de invloed van de Staten-Generaal enigszins vergrootte. Dit verbeterde de financiële situatie echter niet. Wel luidde het aftreden van deze minister feitelijk het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid in, hoewel niet elke minister in het vervolg dezelfde conclusies zou trekken.

In 1840 werd de benodigde grondwetsherziening doorgevoerd. De politieke standenstaat bleef bestaan met een onschendbare koning, een onontbindbare Kamer en beperkt verantwoordelijke ministers. Wel kreeg de Tweede Kamer meer financiële inspraak en voortaan kon deze gedeelten van de begroting afkeuren. De grondwetsherziening betekende een inperking van de macht van Willem I. Tegelijkertijd werd hem duidelijk gemaakt dat politiek Nederland zijn voorgenomen huwelijk niet accepteerde, daar de dame van zijn keuze een Belgische én katholieke gravin was, en dat werd niet passend geacht vlak na de afscheiding. Samen met het feit dat hij zijn verantwoordelijkheid gedeeltelijk moest overgeven aan de ministers en het parlement, deed dit hem besluiten tot abdicatie. Zijn zoon Willem II volgde hem op, en met hem brak een tijd van onzekerheid en instabiliteit aan. Men zocht naar een nieuwe invulling van het staatsbestel, ongerust over de groeiende vraag naar (democratische) hervormingen en de nu openbare financiële situatie. Een staatsbankroet leek onvermijdelijk. Er moest iets gebeuren, maar niemand leek te weten wat.