



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Johan Rudolf Thorbecke als belastinghervormer

Vording, H.; Sombroek-van Doorm, M.; Leun, J. van der; Ellian, A.; Boom, W. van

Citation

Vording, H. (2021). Johan Rudolf Thorbecke als belastinghervormer. In M. Sombroek-van Doorm, J. van der Leun, A. Ellian, & W. van Boom (Eds.), *Cum Suis: Vriendenboek Carel Stolker* (pp. 109-120). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3463975>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3463975>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

JOHAN RUDOLF THORBECKE ALS BELASTINGHERVORMER

*Henk Vording**

INLEIDING

In het jaar 1840 was Johan Rudolf Thorbecke rector van de Leidse universiteit. De functie bracht in hem verschillende kwaliteiten naar boven die hem later, als onbetwiste leider van de liberale vernieuwing, gevreesd zouden maken. Hij toonde zich al in Leiden wars van tradities en de daarbij behorende pretenties, en was immer bereid om anderen te laten merken dat ze langzamer van begrip waren dan hij. Zijn rectoratsjaar was dan ook geen groot succes.¹ Evenmin wordt hij herinnerd om zijn wetenschappelijke loopbaan. Hij publiceerde niet veel, althans naast de Aantekening op de Grondwet die hem de naam verschafte van grondwetsherziener. Thorbecke is natuurlijk vooral bekend als man van de Grondwet van 1848,² en van de uitwerking daarvan in de bestuurlijke inrichting van Nederland. Als een soort bijvangst daarvan was hij ook een belangrijke belastinghervormer. Dat is nooit met zoveel woorden opgemerkt – vandaar deze aanzet om een passend standbeeld op te richten.

BELASTINGHEFFING IN DE EERSTE HELFT VAN DE NEGENTIENDE EEUW

In de negentiende eeuw ontwikkelde de belastingheffing in Nederland zich van een bonte verzameling aan oude lokale belastingen naar een nationaal stelsel met als kern een inkomstenbelasting. Aan die ontwikkeling zijn primair de namen verbonden van Alexander Gogel (aan het begin van de eeuw) en Nicolaas Pierson (aan het einde). Het is ongebruikelijk om Thorbecke daartussen te plaatsen. Toch is er reden voor: hij maakte af wat Gogel was begonnen (een nationaal stelsel) en legde de basis voor wat Pierson tot stand zou brengen (een inkomstenbelasting).

Alexander Gogel – aan wie nog onlangs een Leids proefschrift is gewijd³ – maakt aanspraak op de titel ‘grondlegger van de Nederlandse staat’ – al is Thorbecke natuurlijk ook kandidaat. Gogel’s streven was om de macht van

* Prof. dr. H. Vording is hoogleraar algemeen belastingrecht te Leiden.

1 Aerts 2018, p. 286-290.

2 Zie echter Van de Waerdt 2018.

3 Postma 2017; Schama 1977.

lokale oligarchieën te breken, onder meer door hun toegang tot belastingheffing af te snijden. Dat lukte hem tot op zekere hoogte: zijn nationale belastingstelsel is van 1805, en werd onder de eerste Oranjekoning in hoofdlijnen geconsolideerd in de Stelselwet van 1821. Toch bleef er veel ruimte voor lokale belastingheffing, deels dan wel nationaal gereguleerd, maar deels ook buiten het blikveld van het nationale bestuur.

Het stelsel van Gogel steunde in hoge mate op het belasten van specifieke goederen: accijnzen. De tegenwoordig nog bestaande accijnzen zijn vooral gericht op onze slechte gewoonten: alcohol, tabak, benzine. Destijds was de opzet breder, al is het moeilijk om er een consistente gedachte in te herkennen. Tezamen genomen waren de accijnzen zeker geen stelsel van algemene consumptiebelasting. Daarvoor was de selectie van belaste goederen te gering, en was ook te onduidelijk op welke gronden die selectie was gemaakt.

Er waren simpel te belasten goederen, zoals buitenlandse waren die slechts via de grote handelshavens het land binnenkwamen. Van die goederen werd suiker belast, evenals wijn, maar koffie en thee niet. Bij zulke goederen was de moeilijkheid dat een beperkt aantal kapitaalkrachtige importeurs politieke invloed kon uitoefenen. De accijns op suiker liep dan ook uit op een vroeg geval van staatssteun: de belastingheffing greep aan bij de import van rietsuiker, maar fabrikanten wisten daaruit veel meer suiker te halen dan de wetgever veronderstelde. Op hun export van suiker kregen ze de reeds betaalde accijns terug, en op hun binnenlandse verkopen berekenden ze een accijns die ze niet hoefden af te dragen. Dan waren er de goederen die door vele kleine producenten werden vervaardigd. De belasting van zulke goederen vergde voortdurend intensief toezicht. Meel, vlees en zeep waren alle belast; aardappels, melk, kaas en vis weer niet. En dan was er de binnenlandse productie die wat meer kapitaalintensief vergde. Turf, steenkool en zout waren belast, maar allerlei andere goederen niet, zoals bakstenen, metaal, textiel. Per saldo was de selectie niet duidelijk gebaseerd op heffingsgemak – dan had de wetgever consequent moeten kiezen voor goederen die door een gering aantal producenten of importeurs op de markt werden gebracht. Evenmin werd een specifieke lastenverdeling beoogd. Sommige accijnzen werden wellicht gedragen door de opvatting dat iedereen iets moest bijdragen aan de schatkist (de accijns op meel, die op turf, en ook de accijns op binnenlands gedistilleerd, dat wil zeggen: jenever). Andere waren typisch gericht op de consumptie van de middenklasse – vlees, suiker en steenkolen waren voor de werkende onderklasse niet te betalen.

Een belang dat impliciet wel is aan te wijzen bij diverse accijnzen is bescherming van de bestaande nijverheid.⁴ Vaak schreef de accijnswetgeving in detail voor hoe het productieproces moest zijn ingericht, bijvoorbeeld voor meel, zeep,

4 Van Zanden 1991, p. 63-80; Kooi 2006, p. 29-53 met verdere literatuur.

bier en sterke drank. De vrees voor belastingontduiking was hier leidend. Maar tegelijk werd innovatie ontmoedigd, om niet te zeggen: onmogelijk gemaakt. Dat was wel zo rustig voor de traditionele nijverheid. Daarbij waren de diverse regels waaraan fabrikanten en ambachtslieden moesten voldoen complex, en stonden er hoge boetes op overtredingen. Dat werkte opnieuw in het voordeel van de gevestigde producenten, die de regels en de boetes kenden. Per saldo levert dit een beeld op dat we ook tegenwoordig nog wel herkennen: de gevestigde belangen redden zich goed met ingewikkelde fiscale regels, voor innovatieve nieuwkomers is dat veel lastiger.

Gogel had ook andere belastingen ingevoerd. De belangrijkste daarvan beoogden op indirecte wijze het inkomen te belasten. Er was de grondbelasting, gericht op de landbouw en grootgrondbezitters. Dan was er de personele belasting, tegenwoordig nog bekend van de dichtgemetselde ramen van oudere huizen, maar die destijds ook ijverig werd ontweken door in het voorjaar de schoorstenen weg te breken. De wet belaste namelijk de haardsteden (stookplaatsen) in de woning progressief, en hanteerde merkwaardig genoeg 15 mei als peildatum voor het tellen van bruikbare (op werkende schoorstenen aangesloten) stookplaatsen.⁵ En ten slotte het patentrecht. Dat was een belasting op bedrijvigheid. De heffingsgrondslag was niet de winst, maar een aantal indicatoren van winstgevendheid zoals (in moderne termen) verschillende vaste activa, het aantal werknemers, en de nabijheid van afzetmarkten. Ook bij deze belastingen was de toepassing grotendeels feitelijk: wat was de waarde van het land volgens het kadaster, hoeveel dienstboden en haarden waren er in het pand, hoeveel stookketels had het bedrijf?

DE HEFFINGSPRAKTIJK VAN DE ACCIJNZEN

De zeer feitelijke inslag van vrijwel alle belastingen bracht mee dat de fiscale rechtsontwikkeling in de negentiende eeuw bescheiden was. Er kwam immers weinig rechtskundige uitleg aan te pas om vast te stellen wat turf, suiker of vlees was. Het belastingrecht had dan ook weinig of geen gewicht in de opleiding van juristen. Die werden primair gevormd in het Romeinse recht, en kregen tijdens hun studie vermoedelijk geen fiscale wetgeving onder ogen. Veel van de fiscale discussie uit de negentiende eeuw is weliswaar levendig en betrokken, maar geeft weinig inzicht in de heffingspraktijk en lijkt daarmee ook weinig verbonden. Tweehonderd jaar later roepen deze belastingen een zekere weemoed op naar simpele belastinggrondslagen. De discussie over belastingontwijking, misbruik van recht en agressieve tax planning heeft alleen maar kunnen ontstaan, niet doordat de mens van nature geneigd is tot alle kwaad (want dat wisten we al), maar doordat fiscale wetgeving niet voldoende nauwkeurig kan

5 Vording 2015, p. 41-88.

uitdrukken wat we van belastingplichtigen verwachten wanneer we hun inkomen willen belasten. Toch maar weer ramen tellen, en zakken meel en zout?

Daar staat tegenover dat vooral de toenmalige accijnzen leidden tot (vermoedelijk omvangrijke) knevelarij van ondernemers en hun personeel. Het nauwgezet en veelvuldig controleren van activiteiten als graan malen, vee slachten en jenever transporteren werd namelijk begeleid door een stelsel van zeer hoge boetes. De gevolgen zijn te zien in de rechtspraak van de Hoge Raad in belastingzaken. Hoewel de Hoge Raad pas veel later een belastingkamer zou krijgen, was hij wel bevoegd tot oordelen over fiscale boetes, daarbij vaak de materieelrechtelijke basis van de boete betreffend. En daarin heeft de Hoge Raad al vroeg een rechtsbevestigende en ook rechtsvormende betekenis gehad. Lagere rechters maakten geregeld fouten in de toepassing van de belastingwet. Het kan zijn dat ze kleine ondernemers wilden behoeden voor draconische boetes, maar vaker is de indruk dat ze in de wettekst verdwaald waren geraakt. De lezenswaardige conclusies van de A-G bij de Hoge Raad Deketh lopen geregeld uit op een collegedictaat “wat staat er eigenlijk in de wet?”. De Hoge Raad heeft daarmee vanaf zijn ontstaan zeer bijgedragen aan de ontwikkeling van het besef dat de tekst van de wet de grondslag is voor belastingheffing, en daarom passende aandacht verdient. Daarbij heeft de Hoge Raad de hardheid van de wet doorgaans aanvaard. In de woorden van een A-G bij de Hoge Raad:

“Het beginsel dat de goede trouw wordt gepresumeerd wanneer het tegendeel niet is bewezen (...) komt mij in deze fiskale wet niet van zoo onbepaalde toepassing voor. Deze geheele wet ademt in tegendeel wantrouwen tegen hen, die in overtreding kunnen komen tegen hare verordeningen.”⁶

Het betrof hier de accijns op het gemaal – maar het had elke andere accijnswet kunnen zijn.

De jurisprudentie van de Hoge Raad over de jaren 1839-1860 laat tal van uit de hand gelopen conflicten zien, waarin belastingambtenaren dan weer te maken krijgen met opstootjes en verzet, dan weer zich kennelijk te buiten gaan aan misbruik van bevoegdheden met het oog op de mogelijkheid om een hoge boete op te leggen.⁷ Daarachter moeten veel meer conflicten liggen, die nooit tot aan de Hoge Raad zijn gekomen en op zijn best nog diep in archieven gedocumenteerd zijn gebleven. De conflicten werden nog verscherpt doordat ook de gemeenten allerlei accijnzen hieven, zowel opcenten op rijksaccijnzen als heffingen over goederen die door het rijk helemaal niet (of niet meer) werden belast.⁸ Die prak-

6 Conclusie A-G Arntzenius bij Hoge Raad 22 februari 1842, Van den Honert's Verzameling van Arresten van den Hoogen Raad der Nederlanden: Belastingen, nr. 41.

7 Uitvoerder H. Vording, *Liberal tax reform in the Netherlands 1850-1870*, in: P. Harris, D. de Cogan (eds.), *Studies in the History of Tax Law* 10, Hart Publishing (nog te verschijnen).

8 Jacobi 1864, p. 10-160.

tijk creëerde binnengrenzen. Bij het verlaten van de gemeente waar een goed was geproduceerd, werd de lokaal geheven accijns gerestitueerd, uiteraard slechts indien de vereiste biljetten in orde waren. In de gemeente waar de klant woonde, moest vervolgens de lokale accijns op datzelfde goed worden bijgeheven. Passeerde het transport tussenliggende gemeenten, dan waren nog extra biljetten vereist, die ook weer precies moesten kloppen.

Het probleem was overigens niet alleen dat heffingswetten zwaar inzetten op voorkomen en beboeten van ontduiking. Het belastingpersoneel werd bovendien door financiële prikkels (een soort prestatiebeloning) aangestuurd om de belastingplichtigen oplettend te volgen. De door belastingambtenaren opgelegde boetes werden niet in de schatkist gestort maar werden – naar op de wet gebaseerde maatstaven – verdeeld tussen de lagere ambtenaren, hun chefs, het pensioenfonds voor de belastingambtenaren, en het proceskostenfonds van de belastingdienst. Daarnaast konden goederen waarvoor de accijns niet correct was betaald, in beslag worden genomen. Waren de armenhuizen niet geïnteresseerd om die goederen op te kopen, dan konden ze aan de belastingambtenaren toekomen, met name wanneer het om bederfelijke waren ging. Ambtenaren hadden dus een persoonlijk financieel belang bij het opleggen van boetes, en daarom ook bij het doen ontstaan van omstandigheden waarin zeer hoge boetes konden worden opgelegd. Daarnaast hadden die ambtenaren ook in hun salaris te maken met premies (voor succesvolle controles) en boetes (voor onoplettendheid of toegeeflijkheid in de sfeer van formulieren).

Twee belangrijke accijnzen waarbij Thorbecke als politicus betrokken raakte, waren die op het geslagt (vlees) en op het gemaal (meel). Beide heffingen waren uitgesproken conflictueus: ze grepen diep in de bedrijfsvoering van ondernemers in, waren ontduikingsgevoelig en werden ondersteund door boetes die opliepen van honderden tot zelfs duizenden guldens (ter vergelijking: het gemiddeld inkomen zal destijds enkele honderden guldens per jaar hebben bedragen).

Om te beginnen de accijns op het geslagt. De boer moest het slachten melden bij de fiscus, het geslachte dier moest vervolgens met bijpassende accijnsdocumenten naar de slager worden vervoerd, en pas in de detailhandel mocht het in verhandelbare delen worden gesneden. De controleproblematiek was dus, in een nog zeer agrarisch Nederland, fors. De Hoge Raad moest zich uitlaten over vragen als: mogen belastingambtenaren 's nachts de boerderij betreden, wat betekent het als de boer zijn mes aan die ambtenaren voorhoudt, of hen met een bijl verjaagt? Opmerking verdient dat de Hoge Raad (in een woordkeus die afschuw verradt) het slachten en verhandelen van een reeds overleden dier niet als accijnsplichtig aanmerkte: het kon toch niet de bedoeling van de wetgever

zijn geweest dat zulk vlees werd geconsumeerd?⁹ Intussen was dat wél de weg waarlangs arbeidersgezinnen nog wel eens wat vlees bemachtigden.

In 1841 oordeelde de Hoge Raad in een strafzaak waarin een slager werd beschuldigd van verzet (*rebellion*, in de woorden van de Code Pénal) tegen belastingambtenaren.¹⁰ De slager was Levie Wolf, afkomstig uit een joodse slagersfamilie,¹¹ die met zijn vrouw en knecht op de Haagse markt stond. Hij zal waarschijnlijk goed op de hoogte zijn geweest van de heffingspraktijk van de accijns op het geslagt. Hij werd op die markt benaderd door een ambtenaar van de lokale belastingen, die hem beval het kalfsvlees dat al te koop werd aangeboden, terug in een mand te doen. Kennelijk veronderstelde hij dat de corresponderende accijnsdocumenten niet deugden. Vervolgens kwamen er meer belastingambtenaren, die de mand in beslag wilden nemen. Wolf, zijn vrouw en zijn bediende trachtten hun koopwaar te beschermen. Plotseling stak de cavalerie de markt over, het publiek werd onrustig, en de ambtenaren moesten ten slotte de mand met vlees in de handen van Levie Wolf laten. Rechtbank 's-Gravenhage stelde vast dat Wolf wel degelijk had beschikt over correcte documenten en dat zijn handelen geen "rebellie" vormde. Het Provinciale Gerechtshof van Holland bevestigde de aanwezigheid van de juiste formulieren, maar oordeelde dat er rebellie was gepleegd. De Hoge Raad liet dit oordeel in stand.

Wat hier waarschijnlijk was gebeurd, is dat belastingambtenaren, al dan niet gedreven door bezorgdheid over documenten, hadden geprobeerd een flinke portie kalfsvlees te bemachtigen. De slager, zijn vrouw en zijn knecht werden elk veroordeeld tot een gevangenisstraf van een half jaar. Opvallend genoeg kregen ze gratie van de koning.¹²

Vervolgens de accijns op het gemaal. Dit was een belasting op het malen van twee soorten graan: tarwe en rogge. Gerst en boekweit waren bijvoorbeeld niet belast. Maïs echter wel, als "Turkse tarwe", en sorghum als "Egyptische tarwe". Het productieproces werd strak gecontroleerd door de belastingdienst, en een molenaar die niet-belastbare granen verwerkte, moest evengoed administratie voeren. In sommige provincies had elke graanmolen zijn eigen belastingopzichter (in Groningen staan hun huisjes vaak nog naast de molen). Deze enorme administratieve inspanning werd slechts verminderd door één praktische uitweg, genaamd admodiatie. Gemeenten en zelfs provincies konden onder bepaalde voorwaarden de accijns afkopen en in plaats daarvan gezinnen aanslaan naar gemiddeld broodverbruik of naar hun welstand. Admodiatie kwam

9 Hoge Raad 26 juni 1849, Van den Honert, nr. 179.

10 Hoge Raad 21 augustus 1841, opgenomen in Weekblad van het Regt, jrg. 3, nr. 216, 12 september 1841.

11 Haags Gemeentearchief, BS Huwelijk, archief 335-01, inv. nr. 583, 1834-09-17, aktenummer 360.

12 Weekblad van het regt, jrg. 3, nr. 238, 28 november 1841.

vooral voor in de zuidelijke grensregio's (zoals in heel Limburg), waar niet-belast Belgisch meel gemakkelijk beschikbaar was.

De accijns op het gemaal was van alle heffingswetten de meest betwiste, te oordelen naar de hoeveelheid arresten van de Hoge Raad. Het meest spectaculairste arrest is dat waarin de Hoge Raad het bakken van zwart (Fries) roggebrood praktisch onmogelijk maakte, door een hoge boete voor het verwerken van ongemalen rogge in stand te laten. Om de accijns op rogge te effectueren was vereist dat het werd gemalen, aldus de hoogste rechters.¹³

Met de verwerking van onbelaste granen in brood ging het niet veel soepeler. Een Amsterdamse bakker adverteerde openlijk met "belastingvrij" brood van gerst en boekweit. Belastingambtenaren troffen bij de bakkerij "eene menigte volk ... [aan], wachtende, zoo als eenige personen zeiden, op het gezondheidsbrood, hetwelk volgens eene schriftelijke aankondiging, voor de glazen aldaar geplaatst, voor een civielen prijs te koop was en binnen een half uur uit den oven zou komen."¹⁴ De belastingdienst zag kans om een forse boete op te leggen vanwege administratieve gebreken, en kreeg gelijk tot aan de Hoge Raad.¹⁵ De bakker liet zich niet ontmoedigen en plaatste een provocerende advertentie ("Thans ben ik nu gereed, met fijnder soort Gebak, Van 't Onbelaste Meel, proef dit op uw gemak) in de krant.¹⁶

Ook hier doen sommige zaken opzetjes van belastingambtenaren vermoeden. In 1851 ontdekten belastingambtenaren op het (toenmalige) eiland Walcheren twee leden van een familie die zakken uit een molen droegen.¹⁷ Omdat het vervoer van zakken van en naar de molen volledig bij wet was geregeld, meenden de ambtenaren een overtreding te hebben ontdekt. Ze probeerden de zakken in beslag te nemen. Het gezin verzette zich, snel geholpen door anderen, en er ontstond een opstootje waardoor de ambtenaren genoodzaakt waren om "zonder de aangehaalde twee zakken tarwe te kunnen vervoeren, onder uitjouwing der menigte van daar te vertrekken".

De vervolging was ook hier gebaseerd op rebellie. Er wordt geen melding gemaakt van enige andere overtreding of boete (in feite had de familie zakken ongemalen graan uit de molen gedragen, geen handeling die zou kunnen leiden tot belastingontduiking). Het dossier zou tegenwoordig kansloos zijn vanwege ernstige vormfouten: tot aan de Hoge Raad gaat het om vader en zoon, beiden molenaars, maar de veroordeelden zijn moeder en zoon. En geen van beiden was molenaar. De echtgenoot en vader – die klaarblijkelijk niet bij het

13 Hoge Raad 2 februari 1841, Van den Honert nr. 21.

14 Weekblad van het regt, jrg. 6, nr. 553, 5 december 1844.

15 Hoge Raad 28 januari 1845, Van den Honert nr. 75.

16 Algemeen Handelsblad 15 juli 1845.

17 Weekblad van het Regt, jrg. 15, nr. 1418, 20 maart 1853.

incident betrokken was geweest – was de plaatselijke bakker¹⁸ en zal dus een klant van de molen zijn geweest.

Twee dingen vallen op in het feitenrelaas. Een daarvan is dat de belastingambtenaren de intentie hadden om de zakken naar de “nabijgelegen” gebouwen van een belastingambtenaar te dragen. Dit suggereert dat de molen meestal werd bewaakt door die belastingambtenaar. Het tweede is dat de twee belastingambtenaren precies kwamen opdagen toen hun collega weg was – wellicht in de hoop dat iemand de gelegenheid zou aangrijpen om gedragingen te vertonen die beboetbaar waren. Hun pech was dat de zakken die de molen uit werden gedragen geen meel bevatten maar graan. In cassatie liet de Hoge Raad het oordeel van de feitenrechter in stand dat moeder en zoon inderdaad hadden gerebelleerd tegen belastingambtenaren. Ze werden veroordeeld tot enkele maanden cel, die ze achtereenvolgens mochten uitzitten, waarschijnlijk met het oog op het familiebedrijf.¹⁹

THORBECKE ALS BELASTINGHERVORMER

Tussen de jaren 1849 en 1872 (toen hij in functie stierf) was Thorbecke bijna tien jaar lang voorzitter van de ministerraad (de term premier was nog niet in gebruik). In de tussenliggende jaren was hij de effectieve leider van de oppositie en frustreerde hij bij gelegenheid conservatieve kabinetten, die hij als incompetent zag. Zijn interesse in belastingheffing was niet technisch, en niemand zou hem een typische belastinghervormer noemen. Maar wat hij aantrof was een stelsel van belastingheffing dat zwaar steunde op heffingen die weliswaar traditionele belangen beschermden, maar tegelijk aanleiding gaven tot hoog oplopende conflicten, en die (ook voor degenen die conflicten wisten te vermijden) zware administratieve lasten meebrachten.

De prioriteiten van het liberale belastingbeleid van het Thorbecke-tijdperk waren verlaging en waar mogelijk afschaffing van accijnzen en invoertarieven. Financiering zou worden gevonden in invoering van een inkomstenbelasting (een politiek struikelblok tot aan Pierson, in de jaren 1890) – of eenvoudig uit de stijgende baten van het Indische Cultuurstelsel. En de accijnzen op alcohol konden juist worden verhoogd. Voor deze laatste financiering was er ook brede politieke steun van protestantse conservatieven. Armoede werd niet meer uitsluitend gezien als het onvermijdelijke gevolg van bevolkingsgroei, maar ook als gevolg van drankmisbruik. Belastingheffing kon dus een nuttige functie vervullen in het bijsturen van onwenselijk gedrag.

18 's Heer Arendskerke overlijdensakten burgerlijke stand, archieftoegang 25, inv. nr. HAR-O-1859, aktenummer 19.

19 Strafgevangenis te Goes, inschrijvingsregister 1851-1854, Middelburg, archieftoegang 254, inv. nr. 51; Strafgevangenis te Goes, inschrijvingsregister 1851-1853, nr. 309.

Wat Thorbecke zelf op fiscaal terrein tot stand bracht, volgde direct uit de uitwerking van de Grondwet in organieke wetten. Daarnaast waren er de resultaten van de door hem geleide kabinetten, van met name de ministers van Financiën, waarbij Thorbecke slechts zijdelings betrokken was. En ten slotte was er zijn activiteit als oppositieleider, waarin hij de aanval op de accijnzen voortzette.

THORBECKE'S EIGEN HERVORMINGEN

De liberale Grondwet van 1848 had directe betekenis voor de lokale belastingen, terwijl tevens het kiesrecht aan de hand van fiscale criteria werd afgebakend. Als minister van Binnenlandse Zaken in zijn eerste kabinet (1849-1853) werkte Thorbecke de Grondwet uit in de Gemeentewet en de Kieswet.

De Grondwet beperkte de heffingsbevoegdheid van gemeenten sterk, en wel op twee manieren. Ten eerste was een lokale belastingregeling pas van kracht nadat deze was goedgekeurd door de koning (dat was in de Grondwet van 1848: het kabinet en vooral de minister van Binnenlandse Zaken). En potentieel fataal voor de vele lokale accijnzen: lokale belastingen mochten de handel niet belemmeren. Wat Thorbecke deed, was eerst die lokale accijnzen reguleren en later, in zijn tweede kabinet, praktisch afschaffen. Hij had de tijd mee. De aanleg van de spoorwegen, gestart in 1839, werd mede onder leiding van Thorbecke aanzienlijk versneld. In 1839 was de verwachting dat de trein het transport van goederen zou stimuleren, maar personenvervoer bleek het grote succes. Mensen begonnen dagtochtjes te maken naar steden die altijd op twee of drie dagen afstand hadden gelegen. En natuurlijk konden ze dan lokale accijnzen vergelijken, en daarmee hun voordeel doen.

Als alternatieve bron van inkomsten gaf Thorbecke lokale overheden een nieuwe belastinggrondslag: een hoofdelijke belasting. Volgens de Gemeentewet van 1851 dienden ze deze belasting te richten op "grondslagen, die voor een redelijken maatstaf van het inkomen (...) te houden zijn". Al snel begonnen de steden inderdaad vormen van inkomstenbelasting te ontwikkelen. Dit was een niet-gecoördineerd proces, maar het legde de basis voor de nationale inkomstenbelasting van de jaren 1890.

De Grondwet introduceerde ook rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer. Er was een ondoorzichtig systeem van indirecte verkiezingen geweest, waarin mensen kiesrecht hadden als ze een voldoende bedrag aan "beschreven middelen" hadden betaald. Deze omvatten de grondbelasting, de personele belasting en het patentrecht, maar in de praktijk werd geen rekening gehouden met het patent. De Grondwet van 1848 gebruikte de term "directe belastingen" die naar dezelfde belastingen verwees, maar bij de eerste directe verkiezingen telden nog steeds de patentbetalingen niet mee. Thorbecke paste dat aan in zijn Kieswet van 1851, waardoor het (toen nog kleine) aantal kiezers met een derde

toenam. Dit waren kleine handelaars, ambachtslieden en winkeliers (de grotere hadden immers al stemrecht op grond van de personele of de grondbelasting die ze betaalden). We mogen aannemen dat veel van deze nieuwe kiezers goed bekend waren met de praktijk van de accijnzen zoals hierboven aangeduid. Er is enige reden om aan te nemen dat Thorbecke zich er terdege van bewust was dat de door hem geïntroduceerde “patentkiezers” een potentiële bron van steun waren voor de liberalen. Daarover heeft hij zich niet uitgesproken. In plaats daarvan vinden we een indirecte aanwijzing in enkele privéaantekeningen die hij in de laatste jaren van zijn leven heeft gemaakt. Het onderwerp was niet accijnzen maar inkomstenbelasting. Thorbecke schreef twee gedachten op (wellicht bedoeld voor latere uitwerking). Ten eerste: de inkomstenbelasting (die nog twintig jaar niet zou worden ingevoerd) was de kern van een toekomstig belastingstelsel.²⁰ En ten tweede: de invoering van een inkomstenbelasting zou gevolgen hebben voor de census, die in overweging moest worden genomen.²¹ Dit was een duidelijke verwijzing naar de “patentkiezers” die hij in 1850 had gecreëerd: kleine ondernemers die mogelijk uit de census zouden vallen onder een algemene inkomstenbelasting. Deze politieke overweging zou ook kunnen verklaren waarom Thorbecke zo’n sterke belangstelling ontwikkelde voor het afschaffen van accijnzen. Zijn inschatting kan zijn geweest dat het aanpakken van onderdrukkende belastingen de kleine middenstand ertoe zou brengen om de liberale zaak te steunen.

HERVORMINGEN ONDER THORBECKE-KABINETTEN

Het nationale belastingstelsel viel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Tijdens de kabinetten van Thorbecke zijn verschillende voorstellen voor invoering van een inkomstenbelasting aan het parlement voorgelegd. Geen vond voldoende steun. Thorbecke heeft nooit de welgestelde kiezers ervan kunnen of willen overtuigen dat ze een hoger aandeel in de belastingen zouden moeten bijdragen. Tijdens het eerste kabinet-Thorbecke werd wel de accijns op het geslacht gedeeltelijk afgeschaft (voor varkensvlees en schapenvlees). Onder zijn tweede kabinet werd de accijns op turf en kolen afgeschaft en werden de invoertarieven verlaagd. Voorstellen om accijnzen op koffie en thee in te voeren kregen geen meerderheid in het parlement, evenmin als het voorstel om de reikwijdte van het patent te verbreden en de zegelbelasting op kranten in te trekken. Wel werd de belasting op sterke drank meermalen aanzienlijk verhoogd: die steeg van 12 guldens per vat van honderd liter in de jaren 1850 tot 53 gulden onder Thorbecke’s laatste kabinet.

20 Resources.huygens.knaw.nl/briefwisselingthorbecke deel 7, p. 475.

21 Ibid., 463.

HERVORMINGEN TERWIJL THORBECKE OPPOSITIELEIDER WAS

De belangrijkste belastinghervorming in de jaren 1850 was de afschaffing van de belasting op tarwe- en roggemeel in 1855. Thorbecke was volledig betrokken in het politieke spel voorafgaand aan deze ingrijpende stap: het “gemaal” was nu eenmaal de belasting die het meeste opbracht. Omdat het kabinet-Donker Curtius geen haast maakte met welke accijnsverlichting dan ook, diende Thorbecke met zijn naaste medestanders een initiatiefwet in om de accijns op het geslagt geheel af te schaffen. Daarmee etaleerde hij de dadenloosheid van het kabinet.

De Tweede Kamer was na 1848 veel meer een debatingclub voor heren dan een effectief instrument voor meerderheidsvorming. Elk fiscaal voorstel had zijn merites én zijn nadelen, bijna niets kwam tot stand. Het voorstel-Thorbecke haalde het niet, maar de afschaffing van het gemaal ten slotte wél (nadat praktisch alle leden van de Kamer daarover zeer uitvoerig het woord hadden gevoerd). De afschaffing van het gemaal maakte de weg vrij voor machinaal graanmalen, zodat brood voortaan geen fijn grind meer behoefde te bevatten.

Maar de presentatie van zijn eigen initiatiefvoorstel voor het geslagt was voor Thorbecke een uitgelezen kans om zijn visie op belastinghervorming uiteen te zetten. Zijn algemene punt was dat elk belastingstelsel zich moet aanpassen aan veranderende omstandigheden; dit vereiste nu dat puur financiële zorgen (*hoeveel* inkomsten moeten worden gegenereerd) plaats moesten maken voor de behoefte aan betere belastingregels (*hoe* inkomsten kunnen worden gegenereerd). En betere belastingregels lieten het economische leven bloeien voordat belastinginkomsten werden “geoogst”. Productie en concurrentie mochten niet worden belemmerd door belastingen. Dat gold bij voorrang voor de kleine ondernemers, die de samenleving konden beschermen tegen toenemende armoede. En de werkende armen hadden toegang tot voedsel nodig om hun productieve capaciteiten te ondersteunen.²²

Een half jaar later (ter gelegenheid van een regeringsvoorstel tot beperkte aanpassing van het gemaal) nam Thorbecke opnieuw zijn standpunt in:

“Ik zie in dit ontwerp een gevolg van de botsing tussen onze accijnsen en de eischen van eene steeds vooruitgaande nijverheid. Ik heb die botsing met groot genoegen ontwaard en zal mij verblijden, zoo de accijnsen in dien strijd de nederlaag hebben.”²³

22 Tweede Kamer zittingsjaar 1853/1854, 20 december 1853, p. 517-518.

23 Tweede Kamer zittingsjaar 1853/1854, 27 mei 1854, p. 978.

En in het debat over de afschaffing van de accijns op het gemaal, een jaar later, benadrukte hij zijn punt over de belasting van de werkende armen:

“Eene der grootste en heilzaamste vorderingen der wetgeving van onzen tijd, eene der schitterendste overwinningen van het gezond verstand op vooroordeel, is de rigting om de grond- en hulpstoffen der nijverheid van lasten te ontheffen. Dat beginsel, eens gevat, eischt dat men het over de voeding en het gansche levensonderhoud van den arbeider uitbreide. De eisch is, dat de belasting de voortbrenging niet treffe; kapitaal, of de goederen tot voortbrenging van nieuwe goederen bestemd, en arbeid moeten niet worden belemmerd. Het is de eenvoudige vraag, dat men om de vruchten den boom spare.”²⁴

AFRONDING

In zijn laatste jaren kreeg Thorbecke steeds meer kritiek van een nieuwe generatie radicale liberalen. Een typisch liberale belastingmaatregel, de afschaffing van de zegelbelasting op kranten, vond plaats zonder veel tussenkomst van Thorbecke. De zegelbelasting op gedrukte werken was lange tijd een belasting voor hoogopgeleiden geweest, en ook een handige manier om informatiebronnen weg te houden van de lagere klassen. De heffing bezweek onder de “vrijheid van meningsuiting”-campagne van uitgevers. Dat neemt niet weg dat Thorbecke de weg heeft gewezen naar de ontwikkeling van een wijze van belastingheffen die niet slechts afhankelijk is van zwaar toezicht en hoge boetes.

LITERATUURVERWIJZINGEN

- R. Aerts, *Thorbecke wil het!*, Amsterdam: Bert Bakker 2018.
 H. Jacobi, ‘De hervorming onzer plaatselijke belastingen’, *De Economist* 1864.
 C.M. Kooi, ‘De zeepaccijns in de 19^e eeuw. Van nieuwe technologie en oude wetten’, *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2006 (3).
 J.K.T. Postma, *Alexander Gogel (1765-1821). Grondlegger van de Nederlandse staat*, Hilversum: Verloren B.V. Uitgeverij 2017.
 Simon Schama, *Patriots and Liberators*, New York: HarperCollins 1977.
 H. Vording, ‘Tweehonderd jaar Rijksbelastingen in trends en thema’s’, in: H. Vording (red.), *Tweehonderd jaar Rijksbelastingen*, Den Haag 2015.
 M. van de Waerdt, *De man van 1848 – Dirk Donker Curtius*, Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2018.
 J.L. van Zanden, *De introductie van stoom in de Amsterdamse meelfabricage 1825-1885*, Jaarboek voor de geschiedenis van bedrijf en techniek 1991.

24 Tweede Kamer zittingsjaar 1854/1855, 11 juni 1855, p. 875.