

Gogels ‘*Compte rendu au Roi*’ en de staatsfinanciën in het koninkrijk van Lodewijk Bonaparte*

WANTJE FRITSCHY

Inleiding

‘Deze rekening, sire, is de eerste algemene rekening die ooit in dit rijk is opgesteld.’ Aldus minister van Financiën Isaac Jan Alexander Gogel (1765–1821) in de aanbiedingsbrief van 7 maart 1808 aan koning Lodewijk Bonaparte bij zijn *Compte général du trésor public pour l’an 1806*. Hij was onverholen trots op het resultaat van zijn gedrevenheid om orde en overzicht te brengen in de staatsfinanciën en benadrukte hoezeer zijn werkstuk ‘zich kenmerkte door zijn eenvoud.’¹ Het exemplaar dat aan de koning werd aangeboden was handgeschreven en met grote zorg uitgevoerd. Het belangrijkste onderdeel was een map van negen en vijftig bladen met maandoverzichten van de inkomsten van zijn per 1 januari 1806 in werking getreden belastingstelsel, zowel per soort als per gewest, met tevens overzichten van de exacte perceptiekosten per middel. Het is haast roerend om te zien hoe rondom elke keurig van een letterkenmerk voorziene tabel met trekpen en liniaal in rode en zwarte overheidsinkt telkens weer een andere kleine randversiering is aangebracht. (afb.)

De map bood een rijkdom aan informatie die van nut kon zijn voor een goed bestuur van het land en die de gewesten ten tijde van de oude republiek altijd zorgvuldig voor elkaar geheim hadden gehouden. Daarnaast was er een – aanmerkelijk minder overzichtelijk – katern met de uitgaven, gesplitst in het halve jaar voordat Lodewijk Bonaparte in juni 1806 koning was geworden en het halve jaar sindsdien, dat ook samenvattende overzichten van inkomsten en uitgaven bevat. Wie zich ooit enigszins heeft verdiept in het financiële bestel van de oude Republiek kan beamen hoe gerechtvaardigd de trots van Gogel was.²

* Ik dank Niek van Sas voor zijn commentaar en vooral Jan Postma voor zijn nuttige opmerkingen bij een eerdere versie van dit stuk.

1 *Compte général du trésor public pour l’an 1806 rendu au Roi par le Ministre des Finances* (Den Haag 1808), 1: ‘Ce Compte Sire ! est le premier Compte générale qui a jamais été dressé dans ce Royaume, et offre un ouvrage nouveau, établi sur les bases faciles et uniformes, sur lesquelles a été fondée la nouvelle machine, qui concentre toute l’administration des recettes et dépenses dans l’institution de la Trésorerie générale et de quelques Receveurs généraux, et qui se caractérise par sa simplicité.’

2 Voor het oude financiële bestel zie: *Gewestelijke financiën ten tijde van de Republiek der Verenig-*



Isaac J.A. Gogel, *Compte général du trésor public pour l'an 1806 rendu au Roi par le Ministre des Finances*, 1808.

De *Compte* kan het sluitstuk worden genoemd van het unificatieproces van het financiële bestel van de Nederlanden na de Bataafse revolutie.³ In 1797 was het besluit genomen om de gewestelijke schulden te amalgameren tot één staatsschuld. In 1798 was de eerste *Algemene Begroting van Staatsuitgaven* tot stand gekomen. En ten slotte, het meest ingrijpende element uit het unificatieproces, per 1 januari 1806 was een *Algemeen Stelsel van Belastingen* in werking getreden. Tot dat nationale belastingstelsel was al in 1801 besloten, maar het unificatieproces was door de refederalisering na de door de Fransen afgedwongen staatsgreep in september van dat jaar tijdelijk gestopt. Pas tijdens het in 1805 door Napoleon ingestelde eenhoofdige bewind van Schimmelpenninck was het weer hervat. Met name de resultaten van dat nieuwe belastingstelsel waren nu in Gogels *Compte* op zeer toegankelijke wijze zichtbaar gemaakt.

De rekening werd tevens gedrukt. In Gogels eigen archief bevindt zich een luxe exemplaar gebonden in rood Marokkaans leer met goud op snee, maar er zijn ook eenvoudiger exemplaren bewaard gebleven. De oplage is onbekend, maar het feit dat hij gedrukt werd herinnert aan de beroemdste *Compte rendu au Roi* uit de West-Europese geschiedenis, die van Jacques Necker (1732-1804) van 1781, aan koning Lodewijk XVI. Van deze rekening is bekend dat zich rond de boekwinkel van drukker Pancoucke in Parijs onmiddellijk een enorme menigte had verdrongen om een exemplaar te pakken te krijgen en dat er bin-

de Nederlanden. I Overijssel. II Drenthe. III Groningen. IV Holland. V Utrecht. VI Friesland, W. Fritschy e.a. eds. (Den Haag 1996-2006) en de bijbehorende database op www.inghist.nl.

³ Voor overzichten van de geschiedenis daarvan zie: T. Pfeil, *Tot redding van het vaderland. Het primaat van de Nederlandse overheidsfinanciën in de Bataafs-Franse tijd 1795-1810* (Amsterdam 1998); W. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek. Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid* (Den Haag 1988); S. Schama, *Patriots and liberators* (London 1977).

Matthijs van Bree, Portret van Isaac Jan Alexander Gogel (1765-1821), minister van Financiën, ca. 1808; Amsterdam, Rijksmuseum (uit: cat. Poëzie der werkelijkheid. Nederlandse schilders van de negentiende eeuw, Amsterdam/Zwolle 2000).



nen de kortste keren 100.000 exemplaren van waren verkocht.⁴ Dergelijke spectaculaire taferelen heeft Gogels werkstuk nooit opgeleverd. Alle leden van het toenmalige Wetgevend Lichaam hebben een gedrukt exemplaar gekregen, maar daar is het vermoedelijk bij gebleven.⁵

In deze bijdrage wordt om te beginnen Gogels *Compte* vergeleken met die van Necker, toegespitst op het verschil in betekenis van beide stukken voor het staatskrediet. Daarna wordt ingegaan op de – veel grotere – betekenis die door Lodewijk voor het staatskrediet werd gehecht aan een ‘amortisatiefonds’. Ten derde komt aan de orde hoe koning Lodewijk zijn minister van Financiën steeds verder op een zijspoor zette. Op basis van deze drie elementen zal worden ingegaan op de vraag welke rol de financiën ten tijde van koning Lodewijk hebben gespeeld in het vormgevingsproces van de monarchie in Nederland, zoals dat tijdens het koningschap van Willem I zou worden voortgezet.

⁴ R.D. Harris, *Necker. Reform statesman of the ancien régime* (Berkeley 1979), 217–218.

⁵ L. Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken en aanmerkingen over het bestuur van Holland* (3 dln., Amsterdam 1820) II, 200: ‘Wij bevelen dat deze rekening en het rapport van onze Minister van Financiën zullen worden gedrukt, en dat aan elk der leden van het Wetgevend Ligchaam een exemplaar daarvan zal worden uitgereikt.’

Gogels en Neckers *Compte rendu au Roi*

Gogels *Compte* kwam tot stand twee jaar nadat een meer dan twee eeuwen oude republiek een koninkrijk was geworden, Neckers *Compte* acht jaar vóór dat een eeuwenoud koninkrijk een republiek zou worden.⁶ Necker was net zo trots op zijn werk geweest als Gogel.⁷ Maar in de openingswoorden van zijn aanbiedingsbrief had hij niet de overzichtelijkheid, maar veeleer de openbaarheid van zijn stuk benadrukt.⁸ Openheid over de staatsfinanciën was acht jaren vóór de Franse Revolutie een opmerkelijk nieuw fenomeen in de politieke cultuur.⁹ Neckers rekening werd meteen voorwerp van hevig publiek debat. Uit de run op de boekhandel na de verschijning ervan blijkt wel hoe sensationeel de tijdgenoot het vond dat de financiën van het koninkrijk tot een publieke zaak, een 'res publica', waren gemaakt. Neckers rekening kan in die zin zeker gezien worden als een vooruitwijzing naar veranderingen die de Franse Revolutie teweeg zou brengen.¹⁰ Terwijl Neckers publicatie voorwerp werd van heftig publiek debat, is dat bij Gogels stuk, voor zover ik heb kunnen nagaan, in het geheel niet het geval geweest.¹¹ Het is eerder opvallend hoe weinig aandacht en waardering zijn meesterstuk bij tijdgenoten heeft gekregen, terwijl de financiële unificatie in de eerste jaren na de zogenaamde Bataafse revolutie van 1795 wel voorwerp van intensief publiek debat was geweest.

6 Het gaat mij in de vergelijking tussen beide niet om de vraag of Gogel door Necker werd beïnvloed. Daarvan is geen sprake geweest. Er bevond zich, voor zover ik heb kunnen nagaan, zelfs geen exemplaar van Neckers rekening in het Gogel-archief, wel van de eerste daarop volgende *Compte* van 1788 van Loménie de Brienne en van die over de jaren 1796, 1797 en 1798. Nationaal Archief, archief Gogel, 2.21.005.39, inv.nr. 181. Voor een analyse van dergelijke latere rekeningen zie F. Braesch, *Les recettes et les dépenses du trésor pendant l'Année 1789; le compte rendu au Roi de mars 1788; le dernier budget de l'ancien régime* (Nancy 1934-36) en idem, *Les exercices budgétaires 1790 et 1791 d'après les Comptes du Trésor* (Nancy 1934).

7 'Sire il est sans doute précieux pour moi d'avoir un compte public à lui rendre du succès de mes travaux et de l'état actuel de ses finances.'; J. Necker (directeur générale des finances) *Compte rendu au Roi* (Paris mois de janvier 1781), 1.

8 Neckers rekening was geen totaal overzicht van de staatsfinanciën. Hij wees er zelf op dat hij zich had beperkt tot de 264 miljoen livres aan staatsinkomsten die op centraal niveau binnenkwamen, hoewel er daarnaast nog 166 miljoen aan staatsuitgaven decentraal werd gedaan rechtstreeks vanuit belastingontvangerskantoren overal in het land. Voor wat betreft de belastingen zijn zijn cijfers veel minder gedetailleerd dan bij Gogel. De buitengewone uitgaven voor de aan de gang zijnde oorlog met Engeland had hij bovendien expliciet buiten beschouwing gelaten. (Necker, *Compte rendu* (noot 7), 10).

9 L. Burnand, *Necker et l'opinion publique* (Paris 2004), 23, 59.

10 J.F. Boshier, *French finances 1770-1795. From business to bureaucracy* (Cambridge 1970), 140 signaleerde in 1788 'a growing popular opinion in favour of published accounts', nadat 'the argument for publicity in public accounts[had] received a tremendous force from Necker's writing.'

11 De *Amsterdamse Courant* (op microfilm aanwezig in de Koninklijke Bibliotheek in Den Haag) besteedde bijvoorbeeld wel uitvoerig aandacht aan de nieuwe staatsbegroting, maar niet aan de verschijning van deze rekening.

Neckers rekening

De kern van Neckers rekening was zijn betoog dat het de koning grote voordelen zou opleveren als de Franse minister van Financiën voortaan elk jaar tot een dergelijk publiek overzicht van de toestand van de financiën zou worden verplicht. Ten eerste omdat dat noodzakelijkerwijs van het begin af aan de handelwijze van die minister in gunstige zin zou beïnvloeden. Ten tweede omdat degenen die de koning adviseerden over de uitgaven hun besluiten dan zouden kunnen baseren op kennis van de toestand van de financiën.¹² Ten derde, en dat vond hij duidelijk het belangrijkste, omdat van de jaarlijkse publicatie van een dergelijk stuk een positieve invloed uit zou gaan op het krediet van de staat.¹³

Het was op dat moment in Frankrijk inderdaad van groot belang om publiekelijk duidelijk te maken dat de vorst over geld genoeg kon beschikken om de rente op een nieuwe lening te betalen.¹⁴ De in verband met de oorlog met Engeland (1778-1783) vereiste extra uitgaven aan de marine vergden dat jaar 150 miljoen livres bovenop de gewone centrale staatsuitgaven van bijna 254 miljoen.¹⁵ Dat Engeland immense sommen tegen lage rente bij de eigen bevolking kon lenen was zijns inziens voor een belangrijk deel te danken aan de openbaarheid van het overzicht van de toestand van de staatsfinanciën, dat elk jaar aan het parlement werd voorgelegd en werd gedrukt.

Een sensationeel aspect van Neckers *Compte* was dat hij claimde dat hij het voor een vergroting van de rentelast benodigde overschot van de inkomsten op de uitgaven had weten te creëren niet door belastingverhogingen, maar, naast verbetering van de inning van bestaande belastingen en van het beheer van de koninklijke domeinen, vooral door bezuinigingen op de uitgaven.¹⁶ Hij zette uiteen dat de koning het verlenen van gratificaties aan banden was gaan leggen,

¹² In dat punt klinkt de ergernis van Necker door dat hij als minister van financiën geen zitting had in adviesraden die invloed hadden op de hoogte van de uitgaven. Zie J. Égret, *Necker. Ministre de Louis XVI* (Paris 1975), 55; meer details bij W. Oppenheimer, *Necker. Finanzminister am Vorabend der Französische Revolution* (Stuttgart 1989), 57, 64.

¹³ Necker, *Compte rendu* (noot 7), 1-2.

¹⁴ Necker, *Compte rendu* (noot 7), 3-4.

¹⁵ Necker, *Compte rendu* (noot 7), 16; het bedrag bestond onder meer voor ongeveer 85 miljoen uit (gewone) uitgaven voor het leger en bijna 30 miljoen voor de marine, en meer dan 25 miljoen voor het koninklijk huis; het bevat slechts een deel van bijvoorbeeld de rente op de staatsschuld die voor een belangrijk deel decentraal werd uitbetaald.

¹⁶ Tegenstanders onder zijn tijdgenoten trokken onmiddellijk de betrouwbaarheid van de persoon en de cijfers van de protestantse bankier uit Genève in twijfel. Volgens de Amerikaanse historicus Harris hebben oudere historici zoals Gomel, Marion, en later ook nog Lüthy hun negatieve oordeel in hoofdzaak gebaseerd op een werk uit 1830 van de aantoonbaar slecht geïnformeerde ambtenaar Bailly, die Neckers cijfers 'absoluut onjuist' had genoemd, en op negatieve uitspraken van latere ministers van Financiën zoals Calonne in 1787. Harris heeft alle onderliggende financiële documentatie in het originele materiaal onderzocht (Harris, *Necker* (noot 4), 221-230). Hij heeft Necker volledig gerehabiliteerd. Ook het verwijt van Marion, dat de financiële crisis voorafgaande aan de revolutie van 1789 in hoofdzaak een gevolg was geweest van het onverantwoordelijke leningenbeleid van Necker, is door Harris ontzenuwd (ibidem, 117-18, 126, 131-4): 'The widely held notion that his loans were ruinous even catastrophic for the royal government cannot stand up under investigation and must be seen as the invention of his enemies.' (Harris, *Necker* (noot 4), 134). J.F. Bosher had Necker al in 1963 op een conferentie 'un des créateurs de l'état moderne' genoemd (Égret, *Necker* (noot 12), 5).

en orde op zaken had gesteld in allerlei voordien niet vastomlijnde dagelijkse uitgaven, zoals kostbare feesten en dergelijke.¹⁷ Op de rekening van de gewone centrale inkomsten en uitgaven had hij zo een overschot van ruim 10 miljoen livres tot stand weten te brengen, zelfs zonder dat getornd was aan belofte aflossingen op de staatsschuld voor een bedrag van 17,3 miljoen, terwijl die in feite dus ook nog tot het overschot gerekend hadden kunnen worden.¹⁸ Ook op de 28 miljoen aan pensioenen die in het overzicht van uitgaven voorkwam, kon in de toekomst best nog bezuinigd worden, want volgens hem gaven alle vorsten van Europa gezamenlijk nog niet de helft van dat bedrag aan pensioenen uit.¹⁹ Zelf had Necker afgezien van zijn recht op pensioen en andere emolumenten,²⁰ en op zijn eigen ministerie voerde hij op krachtdadige wijze bezuinigingen door. In 1816 werd over hem geschreven dat geen van de drie en twintig ministers van Financiën na hem met zo weinig mensen op het ministerie had toegekund als hij.²¹

Oorlogen konden in de achttiende eeuw meestal niet anders gefinancierd worden dan uit leningen. Een goede minister van Financiën diende er zorg voor te dragen dat de gewone inkomsten en uitgaven, waartoe ook de rente en aflossingen op nieuwe leningen behoorden, in evenwicht bleven, zodat er, zodra dat weer nodig was, wederom tegen zo gunstig mogelijke condities kon worden geleend. Neckers prestatie bestond er in, dat hij in oorlogstijd zonder enig probleem op de vrije markt in totaal 530 miljoen livres had weten te lenen tegen veel lagere rentes dan zijn voorgangers en zonder dat er inflatie optrad.²² Als hij tussen 1781 en 1789 ook nog minister was geweest, dan hadden de financiën van de Franse staat er in 1789 wellicht beter voorgestaan. Maar drie maanden na de publicatie van zijn *Compte* trad hij af, na een perscampagne waarin hij ervan beschuldigd werd Frankrijks monarchale instituties te ondermijnen, een beschuldiging waartegen de koning en de andere ministers hem naar zijn oordeel onvoldoende in bescherming namen.²³ Met zijn *Compte rendu au Roi* had Necker dus vooral laten zien hoezeer zijn financieel beleid had bijgedragen aan het staatskrediet, en uiteengezet hoe openbaarheid bijdroeg aan dat krediet en daarmee aan het behoud van de staat.²⁴ Hoe was dat met Gogels *Compte rendu au Roi*?

17 Necker, *Compte rendu* (noot 7), 7-8.

18 Necker, *Compte rendu* (noot 7), 13.

19 Necker, *Compte rendu* (noot 7), 26.

20 Égret, Necker (noot 12), 55; meer details bij W. Oppenheimer, Necker. *Finanzminister* (noot 12), 88.

21 Égret, Necker (noot 12), 52.

22 Harris, Necker (noot 4), 121-122.

23 Pas in 1790 zou hij nogmaals te hulp worden geroepen om de financiën op orde te brengen. Harris, Necker (noot 4), 236, 241.

24 Ik ga in deze bijdrage niet in op de grotere rol van de parlementen die hij voorstond en zijn pleidooien voor niet alleen een ordelijker inning van de belastingen, maar ook een rechtvaardiger stelsel.

Gogels rekening

In tegenstelling tot Neckers rekening had die van Gogel vanzelfsprekend geen bezuinigingen op vorstelijke uitgaven kunnen laten zien. Toen Lodewijks koningschap in juni 1806 begon had Gogel hem meteen duidelijk gemaakt hoe dramatisch de financiën van zijn rijk ervoor stonden.²⁵ Enerzijds hoeft er niet te worden getwijfeld aan de oprechtheid waarmee Lodewijk in reactie daarop in 1806 dacht de uitgaven begroting in één klap te kunnen verminderen van ongeveer 75 miljoen naar ongeveer 55 miljoen per jaar door fors te gaan bezuinigen op leger en vloot. Maar anderzijds gaf hij later in zijn bekende *Geschiedkundige gedenkstukken* zonder meer toe dat 'behalve de kosten van de oorlog' ook 'de daarstelling der Monarchie en de instellingen die dezelve vorderden, zeer veel toebracht aan de vermeerdering der publieke lasten.' Hij was niettemin zonder aarzeling van mening geweest dat 'de daarstelling van ons Gouvernement in die luister en waardigheid die hetzelfde voegt [...] het eerste belang van ons volk' was.²⁶ Wilde het nieuwe koninkrijk een succes worden dan kon er niet bezuinigd worden op een minimum aan de daartoe vereiste pracht en praal.

Bij het traktaat van 26 mei 1806 waarin Napoleon en vijf Nederlanders – onder wie Gogel – vast hadden gelegd hoe van de meer dan twee eeuwen oude Republiek een koninkrijk zou worden gemaakt,²⁷ was aan de eerste koning van Holland niet alleen de beschikking over drie paleizen van de Oranjes en een inkomen uit vaste goederen van een half miljoen toegezegd, maar daarbovenop ook nog anderhalf miljoen per jaar uit de staatskas, de zogenaamde 'civiele lijst'.²⁸ Daarmee heeft hij evident de weg gebaad voor het koningschap van Willem I. Hem zou bij de grondwet van 1813 hetzelfde inkomen van 1,5 miljoen worden toegekend en eenzelfde waarde aan domeingooderen en vier paleizen.²⁹ Daarnaast besloot koning Lodewijk begin 1807 dat er in ieder geval ook nog een koninklijke garde moest komen, 'dewijl men onder geen voorwendsel hoegenaamd [...] hem een korps dat aan zijne persoonlijke dienst gewijd was, konde ontnemen'.³⁰ Bovenop de 1,5 miljoen van de 'civiele lijst', kwam zo ook nog de post 'Garde d'Honneur', ondergebracht in het hoofdstuk van het Ministerie van Oorlog, van eveneens ongeveer 1,5 miljoen gulden per jaar.³¹ Nog los van de financiële eisen van zijn keizerlijke broer, belastte zo al-

25 Pfeil, 'Tot redding van het vaderland' (noot 3), 478 vat het rapport samen waarin Gogel hem op 21 juni 1806 verslag deed van de kritieke toestand van de financiën.

26 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 137.

27 De tekst van het traktaat werd als bijlage in Lodewijk's *Geschiedkundige gedenkstukken* gepubliceerd. (Deel I 291-2.)

28 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) I, 292.

29 Onder zijn vader Willem V waren alle Oranje-Nassau domeinen met zware hypotheeken belast; zie W. Fritschy, 'De financiën van de Oranjes tussen revolutie en restauratie', *Jaarboek Oranje-Nassau Museum* (1996), 35-67, 56.

30 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 3.

31 NA, Staatssecretarie tijdens koning Lodewijk Napoleon, arch.nr. 2.01.01.07, inv.nrs. 514-516 'Algemene Begroting van Staatsbehoeften'.

leen al het koningschap zelf van Lodewijk de uitgavenbegroting met meer dan 3 miljoen gulden per jaar extra.

Vanzelfsprekend was er ook geen sprake van dat Gogel net als Necker in staat was geweest tot ingrijpende bezuinigingen op zijn eigen ministerie, dat nog maar net in opbouw was. Gogel benadrukte weliswaar in zijn *Compte* dat hij voor heel het rijk nog maar een en twintig ontvangers nodig had, terwijl er daarvan vroeger in Holland alleen al negentien waren.³² Maar Tom Pfeil heeft in zijn dissertatie op goede gronden betoogd dat men de jaren 1795-1810 moet zien als de periode bij uitstek waarin in Nederland de moderne overheidsbureaucratie gestalte begon te krijgen. In het bijzonder tussen 1805 en 1810 groeide de personeelsomvang voor het financieel beheer van ongeveer 62 naar ongeveer 336 personen, terwijl de personeelsomvang van het totale centrale overheidsapparaat in die jaren groeide van ongeveer 350 naar ongeveer 1050 man.³³

Men hoeft – zoals gezegd – niet te twijfelen aan de oprechtheid van Lodewijks streven om de rijksuitgaven, vooral door forse vermindering van die aan leger en vloot, terug te dringen. Maar zelfs al was dat gelukt, dan nog zou van een overschot op de begroting *zonder* belastingverhoging, zoals Necker die in zijn *Compte* had kunnen laten zien, in het nieuwe koninkrijk Holland nooit sprake hebben kunnen zijn. Zelfs *met* de door Gogels nieuwe stelsel gerealiseerde forse verhoging van de gewone belastingen was dat nog niet het geval. En daar kwam dus nog bij dat Lodewijk al spoedig tot zijn ontsteltenis merkte dat het uitgesloten was dat hij op eigen houtje de uitgaven voor de oorlog te land en ter zee van zijn koninkrijk kon gaan verminderen. Zijn keizerlijke broer bleek niet geïnteresseerd te zijn in zijn goede bedoelingen om van Holland, mede in het belang van Frankrijk, weer een welvarend land te maken. Napoleon eiste dat er vanuit Holland zonder enig uitstel werd bijgedragen aan wat er nodig was voor leger en marine.³⁴

Gogels *Compte rendu* en Lodewijks ‘Amortisatiefonds’

Er was niet alleen geen sprake geweest van publieke belangstelling voor Gogels *Compte*, ook de waardering van koning Lodewijk voor het werkstuk, waartoe hij zelf opdracht had gegeven, was lauw geweest. ‘Deze rekening bewees dat de belastingen, bevorens door Minister Gogel op fl. 49,1 miljoen berekend, reeds fl. 42,6 miljoen bedroegen en uiteindelijk meer dan fl. 44 miljoen zullen bedra-

	1807	1808	1809
II (III) Huis des Konings	f. 1.500.000	f. 1.906.867	f. 1.773.545
VI (Ministerie van Oorlog) Garde des Konings	f. 2.232.085	f. 1.191.292	f. 1.336.000
Totaal	f. 3.732.085	f. 3.098.159	f. 3.109.345

³² *Compte général* (noot 1), 3.

³³ Pfeil, ‘*Tot redding van het vaderland*’ (noot 3), 532; voor gedetailleerde informatie over de organisatie van het ministerie van Financiën in deze jaren, zie *ibidem*, 492-499.

³⁴ Pfeil, ‘*Tot redding van het vaderland*’ (noot 3), 478-480.

gen', schreef hij minzaam aan het Wetgevend Lichaam.³⁵ Maar dat bedrag was dus aanzienlijk lager dan de 55 miljoen die minimaal nodig waren geweest en waarop hij in november 1807 nog had gerekend. In maart 1807 had hij zelfs nog medegedeeld 'dat de inkomsten van het nieuwe stelsel berekend konden worden op 58 à 60 miljoen.'³⁶ Dus echt gelukkig kan hij met die nog geen 43 miljoen toch niet zijn geweest, zelfs al was dat ongeveer acht miljoen meer dan wat het oude stelsel in de voorafgaande jaren had opgebracht. De zeer gehate buitengewone heffingen op inkomsten en bezit, waarmee men zich tussen 1800 en 1806 in aanvulling op gedwongen en vrijwillige leningen had gered en waar het stelsel uitdrukkelijk tevens voor in de plaats had moeten komen, hadden gemiddeld per jaar veel meer opgebracht.³⁷ Lodewijk noemde Gogels stuk weliswaar een 'waarlijk aanmerkwenswaardige arbeid', maar hij wees daarbij in het bijzonder op de toegevoegde lijst met rekenfouten in de ontvangersstaten, waarvan hij zei dat die 'ten duidelijkste de nauwkeurigheid van het werk bewees.'³⁸ Misschien was het vriendelijk bedoeld, maar door Gogel zal een compliment dat hem neerzette als niet veel meer dan een nauwkeurige boekhouder, toch vermoedelijk als nogal vernederend ervaren zijn.

In tegenstelling tot Neckers *Compte* had die van Gogel dus bepaald geen bijdrage kunnen leveren aan het herstel van het krediet. Het kernprobleem waaronder Lodewijks koninkrijk gebukt ging was de rentelast die inmiddels 35 miljoen gulden bedroeg,³⁹ waarvan ongeveer twee derde het gevolg was van de vele leningen waarmee ten tijde van de oude republiek twee eeuwen lang tekorten in tijden van oorlogen waren gefinancierd, en ongeveer een derde van de vergroting van de staatsschuld sinds 1795.⁴⁰ Napoleon had zijn broer laten weten dat hij maar een belasting op rente-inkomsten moest instellen om aan het voor de oorlog benodigde geld te komen.⁴¹ Ook Gogel zelf had als aanvullende maatregel een belasting van 20% op rente-inkomsten voorgesteld.⁴² Zo'n belasting kon zonder bijkomende kosten worden 'geïnd' door simpelweg 20% van de verschuldigde rente niet uit te betalen.

35 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 187.

36 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5), 64.

37 Uit de lijst in Pfeil, *Tot redding van het vaderland*' (noot 3), 545-546 blijkt dat er t/m 1805 sprake was geweest van f. 98,5 miljoen aan heffingen op de inkomsten en de bezittingen bij wijze van 'dons gratuits' (dus ongerekend de opbrengsten van gedwongen – en vrijwillige – leningen), dus gemiddeld per jaar f. 16,4 miljoen.

38 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 188.

39 Of 39 miljoen? Volgens de 'Toestand der Finantiën' die Lodewijk op 28 maart 1807 aan het Wetgevend Lichaam voorlegde bedroeg het rentebedrag op de gedwongen en vrijwillige leningen van 1798 tot en met 1801 f. 4.720.690 en bedroegen 'de vaste en lijfrenten der publieke schuld' daarbovenop nog f. 34.344.988, dus tezamen ruim 39 miljoen. Maar volgens een bijgevoegd 'Tafereel der Algemeene Schuld' was de rentelast inclusief 'de negotiaties van 1798 t/m 1802' f. 34.844.869. *Decreten en besluiten van Zijne Majesteit de Koning van Holland* (Den Haag 1806-1810) Boodschap 28 maart 1807 no. 1.

40 De rentelast was rond 1795 ongeveer 23 miljoen gulden; Pfeil, *Tot redding van het vaderland*' (noot 3), 122.

41 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) I, 190, 205.

42 Pfeil, *Tot redding van het vaderland*' (noot 3), 479.

Dat was een voorstel dat regelrecht aansloot bij het beleid dat het gewest Holland ten tijde van de oude republiek vaak had gevoerd. Toen was in soortgelijke omstandigheden ook vaak besloten tot één of meer ‘200^e of 100^e penningen’ van de waarde van de effecten, zodat er een enkele keer zelfs niet meer dan 2% rente daadwerkelijk was uitbetaald, dus een halvering van de nominale rente van 4%.⁴³ Napoleon zou na de inlijving van 1810 nog verder gaan en voortaan nog maar een derde van de formeel verschuldigde rente uitbetalen. Maar koning Lodewijk was ervan overtuigd dat een ‘belasting op de renten gelijk stond met de ontbinding der gehele maatschappij’ en ging niet accoord.⁴⁴ Daarin kan een voorafschaduwung worden gezien van het financiële beleid van Willem I. Deze zou het als één van zijn eerste taken zien om de door Napoleon na 1810 doorgevoerde tiërcering – zij het op zeer lange termijn – ongedaan te maken, een maatregel die mede heeft bijgedragen aan het financiële debacle waarmee zijn koningschap eindigde.⁴⁵

Terwijl Gogel tevergeefs had gehoopt de staatsfinanciën te kunnen redden met zijn nieuwe belastingstelsel,⁴⁶ wordt uit Lodewijks *Geschiedkundige gedenkstukken* duidelijk hoezeer hij voor het herstel van het publiek krediet zijn hoop al zeer spoedig vooral was gaan vestigen op een ‘Amortisatiefonds’.⁴⁷ Neckers redenering was geweest dat mensen wel bereid zouden zijn om in te tekenen op staatsleningen tegen een bescheiden rente, als ze er maar zeker van konden zijn dat de rente betaald zou worden. De redenering van koning Lodewijk was dat mensen daartoe wel bereid zouden blijven, als ze zouden zien dat de staat continu bezig was om schuld af te lossen. Hij kondigde dan ook al in maart 1807 officieel aan dat ‘ter verbetering van het crediet het beheer van de schatkist⁴⁸ afgescheiden zal worden van dat van het ministerie van financiën’ en dat het de eerste taak van de directeur van de schatkist zou worden ‘het publiek crediet ongeschonden te bewaren’.⁴⁹

‘We hebben het groote stelsel van Amortisatie aangenomen’, schreef hij in november 1807 juichend.⁵⁰ Ondanks de grote tekorten op de staatsuitgaven in de eerste twee jaren van zijn koningschap, had hij niet gearzeld om daartoe aan de begroting voor 1808 ook nog de nieuwe post ‘subsidie aan de amortisa-

43 Een heffing van de 100^e penning, dus van 1% van de waarde van de effecten, impliceerde dat de nominale rente van 4% daarop in de praktijk verminderd werd tot 3%. In 1747 werd besloten dat het maximum voortaan een 100^e en een 200^e penning zou zijn, dus een reductie van 4% naar 2,5%. Zie voor een overzicht van deze heffingen ten tijde van de oude Republiek Liesker en Fritschy, *Gewestelijke financiën Holland*, (noot 3), 369-373 of W. Fritschy, ‘The efficiency of taxation in Holland’, <http://www.lowcountries.nl/workingpapers.html>, 2003-3.

44 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) I, 207.

45 Wet van 14 mei 1814; W. Fritschy, ‘Staatsvorming en financieel beleid onder Willem I’, in: *Staats- en natievorming in Willem I's koninkrijk (1815-1830)*, E. Witte en C. Tamse eds., 215-237, 220.

46 Schama, *Patriots and liberators* (noot 3), 487 citeert een brief van Gogel aan zijn vrouw van 3 juni 1806 waarin hij dat als reden opgeeft om gehoor te geven aan het verzoek van Lodewijk om aan te blijven als minister.

47 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 52-57.

48 Kennelijk doelde Lodewijk daarmee in het bijzonder op het leningenbeleid.

49 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5), 64.

50 *Ibidem*, 138.

tiekas' ter grootte van 1.550.000 gulden toe te voegen.⁵¹ Het stond voor hem vast dat 'de uitvoering van het stelsel van Amortisatie der Publieke Schuld (moest) doorgaan', ondanks de hoge kosten van de oorlog tussen Frankrijk en Pruisen, terwijl tegelijkertijd de oorlog ter zee met Engeland 'tot ondragelijke uitgaven' dwong en het continentaal stelsel de douane-inkomsten vernietigde. 'Hoe meer er voor de oorlog nodig is, hoe meer men tegelijkertijd zich moet haasten om het Amortisatiefonds in evenredigheid te vermeerderen', schreef hij zelfs.⁵²

Het klinkt nogal verbijsterend. Maar koning Lodewijk was in die tijd bepaald niet de enige in Europa die heilig geloofde in de zegeningen van een dergelijk fonds. Veel staten hadden eind achttiende begin negentiende eeuw te kampen met groeiende staatsschulden en ook elders verwachtte men in deze periode veel heil van amortisatiefondsen.⁵³ Ook het 'Wetgevend Lichaam' had Lodewijks plan gesteund. Toen het eind november bijeen kwam voor zijn halfjaarlijkse vergadering schreef het in antwoord op de toespraak van de koning naar aanleiding van de begroting 'dat het een onzer eerste plichten is Uwe Majesteit te ondersteunen in de daarstelling van inrigtingen die de wezenlijke eigenschappen eener Monarchie uitmaken', nu 'de verouderde vormen van het federatieve stelsel niet meer bestaan'.⁵⁴ Daartoe behoorde huns inziens 'het daarstellen van een Amortisatiefonds' als 'de meest geschikte maatregel ter redding van de staat der finantien'.⁵⁵

Het aantrekkelijke van een Amortisatiefonds bestond er in dat de regering met behulp daarvan gebruik kon maken van de effectenhandel ter beteugeling van staatsschuld en rentelast. In een periode waarin de koers van de staatsschuld laag was kon zo'n fonds in het geheim op de beurs staatsobligaties tegen die lage prijzen opkopen om ze vervolgens te vernietigen. Dan was de overheid veel goedkoper uit dan wanneer ze formeel tegen het nominale bedrag ervan werden afgelost. Daarnaast kon zo'n fonds het recht krijgen om op daartoe geschikt lijkende momenten zelfstandig gunstige leningen af te sluiten op de beurs om met de opbrengst daarvan oudere, ongunstiger leningen op te kopen en te vernietigen. Die aankopen op de beurs moesten vanzelfsprekend in het geheim worden voorbereid en verricht, want als van tevoren bekend was dat de overheid effecten ging opkopen dan zouden de koersen natuurlijk onmiddellijk gaan stijgen. Het parlement kon dus niet over de werkzaamheden van zo'n fonds worden geïnformeerd, maar alleen achteraf te horen krijgen hoeveel schuld er uiteindelijk was geamortiseerd.

In zijn studie over het Amortisatiesyndicaat van koning Willem I heeft Riemens ooit al nauwkeurig uiteengezet waarom amortisatiefondsen, in de ver-

51 *Ibidem*, 195.

52 *Ibidem*, 139.

53 Riemens, *Het Amortisatiesyndicaat. Een studie over de staatsfinanciën onder Willem I* (Amsterdam 1935) 29-30;

54 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 149.

55 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 155.

schillende vormen waarin ze in Europa hebben bestaan, vrijwel altijd een bron van teleurstelling werden.⁵⁶ Een interne tegenstrijdigheid ervan was alleen al, dat de mogelijkheden om schuld goedkoop in te kopen kleiner werden naarmate het gewenste effect ervan – herstel van het krediet, dus stijging van de effectenkoersen – groter werd. Het risico was ten tweede dat de ingekochte effecten niet meteen werden vernietigd. Dan konden ze in het geheim weer op de markt gebracht worden als de regering plotseling verlegen zat om contanten. Ten derde bestond het risico dat de opbrengst van gunstige leningen niet meteen werd besteed aan het aflossen van ongunstige leningen, maar voor plotseling opgedoken andere, dringender, regeringsbehoeften. Een amortisatiefonds bood een vorst kortom mogelijkheden om buiten de volksvertegenwoordiging om aan extra inkomsten te komen en leidde meestal eerder tot een vergroting dan tot een verkleining van de staatsschuld.

Men kan niet zeggen dat het hebben van een amortisatiekas kenmerkend voor een monarchie was, zoals het Wetgevend Lichaam had gesuggereerd. Niettemin zou dit het meest kenmerkende aspect van de staatsfinanciën onder Willem I vormen. Op een zeer intensieve manier zou hij het door hem in 1822 opgerichte Amortisatiesyndicaat dienstbaar gaan maken aan zijn behoeften om veel meer uit te geven dan het parlement hem zou hebben willen toestaan. 'Het doel van een Amortisatiekas mag alleen zijn dat ingekochte effecten voor altijd buiten omloop geraken', schreef koning Lodewijk. Niettemin moest ook hij over zijn eigen kas toegeven, dat 'zij [...] zich verwijderd [had] van dat grote doel.'⁵⁷ Een verantwoord beheer van zo'n fonds vereiste een zeer strenge minister van financiën, die bovendien goed op de hoogte moest zijn van wat er omging op de beurs. Daarmee kom ik tot het derde onderdeel van mijn bijdrage, de relatie tussen de koning en zijn minister.

De koning en zijn minister van Financiën

Bij de aanvang van zijn koningschap was koning Lodewijk zeer onder de indruk geweest van wat hem verteld was over, en wat hij zelf gemerkt had van de kwaliteiten van Gogel.⁵⁸ Daarna is de relatie tussen beiden echter steeds verder verslechterd. Het voert te ver om hier alle incidenten te vermelden waar dat uit blijkt.⁵⁹ Maar het feit dat de koning zijn minister van Financiën in maart 1807 'het beheer over de schatkist' ontnam was natuurlijk al veelzeggend. De koning was zichzelf wijs gaan maken dat Gogel weliswaar 'een uitmuntend minister voor de impositiën'⁶⁰ was, maar dat het schatkistbeheer, en daarmee tevens het

⁵⁶ Riemens, *Het Amortisatiesyndicaat* (noot 53), 30–33.

⁵⁷ Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 64.

⁵⁸ Nog in november 1806 had hij hem een portret van zichzelf geschonken als bewijs van zijn achting en vertrouwen; Schama, *Patriots and liberators* (noot 3), 514.

⁵⁹ Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 52, 137; Schama, *Patriots and liberators* (noot 3), 521–4.

⁶⁰ Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 52.

beheer over de amortisatiekas, toch in betere handen zou zijn bij de Hollandse staatsraad Robert Voûte.⁶¹ Voûte werd bovendien belast met de redactie van de jaarlijkse begroting van staatsuitgaven.⁶² Voûte was een voormalig commissio-
nair in effecten, die onder meer betrokken was geweest bij het bankiershuis Hope en dus goede connecties had op de effectenbeurs.⁶³ '[Had] men de kundigheden van deze twee personen in één persoon [...] kunnen vereenigen, zo zoude men eenen volmaakten Minister van Financiën hebben gehad', schreef de koning in zijn *Gedenkstukken*.⁶⁴

Het is mogelijk dat de koning niet wist hoe kundig Gogel al tussen 1798 en 1801 de effectenhandel had weten te benutten voor een voor het land zo efficiënt mogelijk financieel beleid.⁶⁵ Maar het is onwaarschijnlijk dat de koning niet wist dat ook Gogel al met een amortisatiekas had gewerkt. Riemens schrijft daar opvallend genoeg over: 'Het is merkwaardig om te zien om hoe men bij de oprichting van deze kas fouten heeft vermeden, welke later wèl werden gemaakt. Zo was de eenmaal geamortiseerde schuld onvervreemdbaar en moest een algemeen verkrijgbaar verslag over de verrichtingen worden uitgebracht'.⁶⁶ Die kas was in 1802 opgevolgd door een 'geheim fonds van mortificatie', dat niet had bijgedragen tot een vermindering van schulden- en rentelast.⁶⁷ In maart 1806 had Gogel opnieuw een plan voor een 'Nationaal Fonds van Mortificatie' opgesteld, dat echter in de praktijk ook was misbruikt.⁶⁸ Onder Voûte is het blijkens de uitspraak van de koning zelf niet anders gaan.

Voûte werd ook degene onder wiens verantwoordelijkheid op 28 maart 1807 een 'laatste'⁶⁹ geldlening van 40 miljoen werd uitgeschreven om in de tekorten te voorzien. Het verschil in aanpak met de wijze waarop Gogel een dergelijk bedrag in 1801 bijeen bracht is opmerkelijk. Gogel legde een *gedwongen* lening op ten laste van al degenen met een vermogen van meer dan vijfhonderd gulden. In ruil daarvoor kregen deze personen schuldbewijzen, waarop hij liefst in het geheel geen rente zou hebben betaald, maar op aandringen van de volksvertegenwoordiging werd dat toch jaarlijks 3%,⁷⁰ dus in ieder geval veel minder dan de marktrente van op dat moment ongeveer 6%.⁷¹ Voûtes lening van 1807

61 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 57.

62 Pfeil, 'Tot redding van het vaderland' (noot 3), 501-2.

63 Pfeil, 'Tot redding van het vaderland' (noot 3), 499-500.

64 Dr. H. Boels stelde tijdens de studiedag waarop deze bijdrage werd gepresenteerd de vraag of dat besluit niet simpelweg voortgekomen zou zijn uit de wens om de situatie in Frankrijk na te volgen, waar deze scheiding in functies normaal was (vgl. Pfeil, 'Tot redding van het vaderland' (noot 3), 499). Mijns inziens blijkt uit dit citaat echter duidelijk dat Lodewijk van oordeel was dat een minister van Financiën idealiter beide functies in zich verenigde, dat Gogel naar zijn oordeel op dit punt niet voldeed, en dat dat de reden voor de splitsing is geweest.

65 Fritschy, *De patriotten* (noot 3), 183-187.

66 Riemens, *Het Amortisatiesyndicaat* (noot 53), 35.

67 Pfeil, 'Tot redding van het vaderland' (noot 3), 360.

68 Pfeil, 'Tot redding van het vaderland' (noot 3), 505.

69 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 56.

70 Fritschy, *De patriotten* (noot 3), 179.

71 De koers van Hollandse 2,5% obligaties lag in 1801 meestal tussen 41 en 43% (Pfeil, 'Tot redding van het vaderland', 550) dus het rendement was ong. 6%.

was een *vrijwillige* lening⁷² met een rente van 6% en bovendien een premie van 3% op het in 1808 uit te loten bedrag aan aflossingen, een premie die bij de aflossingen in de jaren daarna met één percent per jaar toenam, totdat hij in 1825 geheel afgelost zou zijn. Dat kwam dus in feite neer op een rente van 7% in overeenstemming met de marktrente op dat moment.⁷³

Om de kosten te dekken van de extra rentelast van f. 1,2 miljoen waar zijn lening toe leidde, had Gogel tegelijkertijd een meerjarige inkomstenbelasting van 4% ingevoerd voor al degenen met een jaarinkomen van meer dan driehonderd gulden. Voûtes lening leidde ertoe dat de uitgavenbegroting van het koninkrijk achttien jaar lang met maar liefst f. 4 miljoen extra belast zou worden om niet alleen de rente, maar ook jaarlijkse aflossingen te kunnen betalen. In zijn boodschap aan het Wetgevend Lichaam had Lodewijk ter dekking daarvan wat vaag verwezen naar ‘eenige geringe verhoogingen op de gevestigde belastingen’ en ‘de inkomsten der overwonnen landen welke wij te dien einde van de civiele lijst hebben afgenomen’.⁷⁴ Maar de eigenlijke zekerstelling voor de intekenaren op deze lening, zoals die te vinden was in art. 4 van het decreet over de lening, was heel wat overtuigender. Een syndicaat van vijf Amsterdamse bankiers – waaronder Voûtes connectie Hope & Co. – zou de lening overnemen en dus als tussenschakel optreden bij het verder op de markt brengen ervan. Dat syndicaat kreeg elk half jaar de beschikking over de eerste binnengekomen twee miljoen ‘van alle de middelen en belastingen van ons Koninkrijk welke in Amsterdam [...] worden geheven’, ter betaling van de rente en aflossingsverplichtingen op deze lening. Met een dergelijke rente en een dergelijke garantie was het natuurlijk geen wonder dat Voûtes lening probleemloos werd voltekend.⁷⁵

Enerzijds noemde Lodewijk deze lening de maatregel ‘die het hopeloos Holland redde’.⁷⁶ Niettemin gaf hij anderzijds ook zelf toe dat deze zonder meer een schadelijke maatregel was geweest. Opmerkelijk genoeg schrijft hij zelfs dat de lening ‘zeer weinig contant geld (had) opgebracht’.⁷⁷ Het lijkt er dus op dat het bankierssyndicaat er dankzij zijn zeggenschap over de verdere uitvoering van deze lening in is geslaagd om effectenbezitters in ruil voor de hoogrentende en zeer veilige deelnemingsbewijzen in deze lening, af te helpen van overheidsschuldpapier waarop minder of misschien wel niets werd betaald. In Gogels leningen tussen 1798 en 1801 waren altijd expliciet bepalingen opgeno-

72 Schama, *Patriots and Liberators* (noot 3), 516 was van mening dat het feit dat de inkomsten van Amsterdam het onderpand voor de betaling van rente en aflossing waren er op wees dat het ‘a barely disguised forced loan’ was. Ook Pfeil gaat er van uit dat het een gedwongen lening betrof. Uit de tekst van het decreet, gepubliceerd in *Decreten en besluiten van Zijne Majesteit de Koning van Holland* (Den Haag 1806-1810) 31 maart 1807 decreet no. 1, blijkt echter duidelijk dat dat niet het geval was, en vanzelfsprekend wees ook de hoogte van de rente daar al op.

73 De koers van Hollandse 2,5% obligaties was in april 1807 35 à 36% (Pfeil, ‘*Tot redding van het vaderland*’, 550) dus het rendement ong. 7%.

74 Na de vrede van Tilsit in 1807 werden Jever en Oost-Friesland aan Lodewijks koninkrijk toegevoegd. Schama, *Patriots and Liberators* (noot 3), 519 en 551.

75 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 190.

76 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 52.

77 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 193

men geweest over de mate waarop deelnemers daarin hun betaling in overheidspapier in plaats van in contanten mochten voldoen. In het decreet van 1807 waren dergelijke bepalingen niet te vinden geweest. Koning Lodewijk beweerde dat de lening van 1807 'niettemin de Schatkist en de Publieke Schuld (had) ondersteund', maar laat een nadere toelichting achterwege.⁷⁸ Nog geen twee jaar later werd er opnieuw een grote lening nu van 30 miljoen uitgeschreven met een rente van 7%. Die werd echter bij lange na niet meer voltekend.⁷⁹

Gogel verloor niet alleen het beheer over de schatkist, maar tot zijn woede had een commissie bovendien opdracht gekregen om zijn belastingstelsel op punten te herzien, omdat het volgens de koning voor sommigen toch te drukkend was. Gogel weigerde tot ergernis van de koning alle medewerking daaraan. In oktober 1808, op het moment dat Gogel de werkzaamheden aan zijn tweede, nog mooiere en completere *Compte général* over 1807 aan het afronden moet zijn geweest, besloot de koning ook nog dat de opstelling van deze jaarlijkse *Compte* in de toekomst beter in handen van een nieuw op te richten Hof van Rekeningen kon komen. Dat Hof zou voortaan, buiten de minister van Financiën en de schatkist om, rechtstreeks verslag aan de koning moeten uitbrengen.⁸⁰ Aanleiding voor de definitieve breuk was ten slotte dat de koning zijn minister in februari 1809 te verstaan gaf dat hij de begroting voor zijn eigen ministerie diende te verminderen van 4,2 naar 3,5 miljoen, wat Gogel weigerde.⁸¹ Hij verzocht de koning toestemming om af te treden, naar hij zei zowel omdat zijn zenuwgestel er slecht aan toe was, als om zijn particuliere zakenbelangen beter te kunnen behartigen. De koning liet zijn ongenoegen blijken over het feit dat Gogel naast zijn ministerschap ook nog koopman bleek te zijn, maar nodigde hem niettemin ook uit zijn hart te luchten. In de brief in reactie daarop, die door Sillem werd gepubliceerd,⁸² beklagde Gogel zich uitvoerig over het gebleken gebrek aan vertrouwen van de koning in hem en over het feit dat hij als minister van Financiën veel te weinig mogelijkheden had gekregen om bij te dragen aan een beheersing van de uitgaven. In mei 1809 accepteerde de koning zijn ontslag.⁸³

Opvallend genoeg zou Willem I net als Lodewijk voor de leiding over de staatsfinanciën de voorkeur gaan geven aan een man met goede connecties op de Amsterdamse beurs boven een belastingsspecialist. Terwijl het 'provisionele

78 *Ibidem*.

79 Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken* (noot 5) II, 291.

80 M.G. Buist, 'De Bataafse voorlopers, 1799-1813', in: *Van Camere van der Rekeninghen tot Algemene Rekenkamer*, P. Margry e.a. eds. (Den Haag 1989), 131-157, 147: 'Een enkel aan hem onderworpen Hof, dat de meest uitgebreide controle over de financiën uitoefende, stelde de koning in staat een eigen financiële politiek te voeren en uitgaven te doen zonder dat hij door een lastige minister als Gogel op de vingers werd gekeken.' Lodewijk week hierin af van wat in Frankrijk gebruikelijk was (*ibidem*, 146).

81 Pfeil, 'Tot redding van het vaderland' (noot 3), 515.

82 J.A. Sillem, *De politieke en staathuishoudkundige werkzaamheid van Isaac Jan Alexander Gogel* (Amsterdam 1860), 71: 'Ce qui me fait de la peine c'est de me voir méconnu [...] de ne pouvoir faire du bien.'

83 Schama, *Patriots and liberators* (noot 3), 523.

bestuur' in 1813 belastingkenner Canneman, naaste medewerker en persoonlijke vriend van Gogel, had belast met de behartiging van alle financiële zaken van het koninkrijk in oprichting,⁸⁴ gaf Willem I al spoedig de voorkeur aan de Amsterdamse patriciër en beurspecialist Six van Oterleek. De door Lodewijk afgesplitste taken met betrekking tot het schatkistbeheer werden door Willem I weer bij het Ministerie van Financiën gevoegd.⁸⁵ Maar toen de opvattingen van Six over het financiële beheer niet altijd volledig bleken te stroken met de ambitieuze plannen van de vorst ontdeed ook deze koning zich in 1821 van zijn lastige minister.⁸⁶

Conclusie

Wie wil betogen dat de vormgeving van de monarchie in Nederland voor wat betreft de staatsfinanciën al vóór 1813 is begonnen, moet vanzelfsprekend allereerst wijzen op de financiële unificatie. Zonder die unificatie was Willem I's actieve koningschap ondenkbaar geweest. De vereniging met de Zuidelijke Nederlanden na 1815 zou al in 1816 ook meteen gepaard gaan met de invoering van één belastingstelsel voor beide rijkssdelen op basis van Gogels stelsel. Maar de financiële unificatie dateert al van vóór het koninkrijk Holland. Alleen Gogels *Compte général*, het sluitstuk ervan, kwam pas onder koning Lodewijk tot stand. Pas daarmee werd voor het eerst in de geschiedenis van de Nederlanden volledige openbaarheid ten aanzien van de staatsfinanciën gerealiseerd, terwijl de gewesten ten tijde van de oude Republiek hun financiën altijd zorgvuldig voor elkaar geheim hadden gehouden. In tegenstelling tot Neckers beroemde *Compte rendu au Roi* leidde Gogels rekening echter niet meer tot een publiek debat over de gewenste inrichting van de staat.

Necker had op basis van zijn *Compte* terecht kunnen claimen dat zijn beleid, zonder belastingverhogingen, had bijgedragen tot herstel van het Franse staatskrediet. Blijvende openheid over de staatsfinanciën zag hij als de basis voor het behoud daarvan. Gogels stuk maakte vooral pijnlijk duidelijk dat openbaarheid van de overheidsfinanciën in Lodewijks koninkrijk geen bijdrage meer kon leveren aan het staatskrediet. Ondanks de door zijn nieuwe stelsel sterk gestegen gewone belastingopbrengst bleef het tekort zo groot dat vooral duidelijk werd waarom de rentebetaling op de staatsschuld steeds verder achterliep. Lodewijk klampte zich, tevergeefs, vast aan de illusie dat een Amortisatiefonds wel zou

84 Het 'Algemeen Bestuur' had aanvankelijk Gogel gesommeerd om de leiding van het ministerie van Financiën op zich te nemen, maar die voelde daar niets voor. Hij besloot in plaats daarvan zelfs om naar Parijs af te reizen om daar nadere orders in ontvangst te nemen. Zie M. van Leeuwen-Canneman, 'Minister tegen wil en dank? Elias Canneman en de terugkeer van de Prins van Oranje in november 1813', in: *Een vorstelijk archivaris. Opstellen voor Berhard Woelderink* (Zwolle 2003), 204-209, 209.

85 T. Pfeil, 'Van thesaurier-generaal tot generale thesaurie', in: *Van tresorier tot thesaurier-generaal. Zes eeuwen financieel beleid in handen van een hoge Nederlandse ambtsdrager* (Hilversum 1996), 225-282, 262-3.

86 H.T. Colenbrander, *Vestiging van een Koninkrijk (1813-1815)* (Amsterdam 1937), 115, 130.

kunnen leiden tot herstel van het krediet, èn aan de illusie dat hij voor het beheer van de schatkist beter af zou zijn met iemand met goede connecties in de Amsterdamse financiële wereld dan met Gogel. De – bepaald niet alleen op het terrein van de belastingen – zeer ervaren Gogel, die noch bereid was de zakken van effectenbezitters nodeloos te spekken, noch om de koning naar de mond te praten als hem iets niet zinde, werd door de koning in toenemende mate op een zijspoor gezet. De manier waarop koning Lodewijk wanhopig geprobeerd heeft om, buiten de openbaarheid, door inschakeling van de Amsterdamse financiële wereld, en door het terzijde schuiven van een lastige minister van Financiën, toch een 'goede' koning te zijn, kan gezien worden als een voorafschaduw van het financieel beleid van Nederlands volgende koning.

Koning Willem I zou, in het bijzonder na 1815, in financieel opzicht in een onvergelijkkelijk veel gunstiger financiële uitgangsspositie verkeren dan Lodewijk toen hij koning werd. Ten eerste was na Waterloo de oorlog eindelijk ten einde. Ten tweede was inmiddels de staatsschuld door Napoleon getiërceerd, een maatregel die Willem I weliswaar in beginsel ongedaan maakte, maar zonder al te veel consequenties voor de hoogte van de uitgavenbegroting van zijn rijk op de korte termijn. En ten derde werd het aantal belastingbetalers in zijn rijk dat mee kon betalen aan de nog resterende rentelast meer dan verdubbeld dankzij de vereniging met de Zuidelijke Nederlanden, waar nauwelijks sprake was geweest van een staatsschuld. Niettemin zou Willem I in veel extremer mate dan Lodewijk de overtuiging aanhangen dat een koning die het goede met zijn rijk voor heeft niet moet worden gehinderd door de noodzaak tot volledige financiële openbaarheid en door een strenge minister van Financiën. Terwijl Lodewijk het waarschijnlijk nog oprecht betreunde dat zijn Amortisatiefonds niet had gefunctioneerd zoals de bedoeling was, heeft Willem I zijn beruchte Amortisatiesyndicaat welbewust benut om buiten het parlement om geheime leningen te realiseren.⁸⁷ Na de Belgische Afscheiding zou Willems geheime leningenbeleid ertoe leiden dat de Nederlandse staat, precies dertig jaar na Napoleons onvermijdelijke tiërcering van de staatsschuld, wederom vrijwel failliet was. De koning trad af in het jaar waarin dat aan het licht kwam.

Het is onwaarschijnlijk dat Gogels door koning Lodewijk in de wind geslagen advies om net als ten tijde van de oude Republiek een belasting op renteinkomsten te heffen tussen 1806 en 1810 nog voldoende soelaas had kunnen bieden om de financiële crisis waarmee Nederlands eerste koning zijn koningschap had moeten beginnen te boven te komen. Ook Gogels beleid van gedwongen leningen tegen lage rente, in plaats van de voor effectenbezitters zo voordelige en voor het land zo schadelijke lening waar Voûte het koninkrijk in 1807 mee opschepte, had waarschijnlijk niet meer geholpen. Uit het feit dat Gogel bereid was om ten tijde van de Franse inlijving weer minister van Financiën te worden blijkt wel dat de inlijving en tiërcering toen naar zijn oordeel inderdaad de enige oplossing voor Nederland waren. Maar tussen 1840 en 1844

87 Riemens, *Het Amortisatiesyndicaat* (noot 53), 231.

zou een volledige openheid inzake de rijksfinanciën wel degelijk een oplossing blijken te zijn om de financiële crisis te boven te komen waarmee Nederlands tweede koning zijn koningschap besloot. Het optreden van een krachtige minister van Financiën in de persoon van Floris van Hall, die beleggers in staatsschuld op basis daarvan wist te overtuigen van de noodzaak om met minder dan de marktrente genoeg te gaan nemen, was toen voldoende om de rentelast weer binnen hanteerbare proporties te krijgen.

Gogels visie op de staatsfinanciën heeft dus wel ten aanzien van de belastingen veel invloed kunnen uitoefenen op het proces van vorming van de monarchie ten tijde van Lodewijk en Willem I, maar zijn visie op hoe er gehandeld diende te worden ten aanzien van staatsleningen en de staatsschuld verschilde grondig van die van de beide koningen. Die vertoonde meer overeenkomst, deels met die ten tijde van de oude republiek, deels met die van de latere minister Van Hall. Gogels visie hinderde Lodewijk in zijn wensen om zich ondanks alles toch zoveel mogelijk te profileren als een ‘goede’ koning met oog voor de noden en wensen van zijn onderdanen. Willem I zou de door Lodewijk ingeslagen wegen om zich aan zo’n financiële rem op zijn beleid te onttrekken op extreme wijze voortzetten.

Wantje Fritschy, universitair hoofddocent economische en sociale geschiedenis, en bijzonder hoogleraar geschiedenis van de overheidsfinanciën, Vrije Universiteit Amsterdam, w.fritschy@let.vu.nl