

VII

‘De Leening van 1878’: een doorbraak in de financiering van de rijksbegroting

G.F. LÖRTZER

1. Inleiding

De enige lening, die met toenaam en jaartal in de vaderlandse geschiedenis bekendheid geniet, is de ‘gedwongen lening’ waarmee F.A. van Hall in 1844 de in het ongereede geraakte overheidsfinanciën weer enigszins op orde wist te krijgen. Er is echter alle reden om ook ‘De Leening van 1878’ een bijzondere plaats in de geschiedenis te geven. Zoals de ondertitel van dit artikel aangeeft, kan deze lening worden beschouwd als een doorbraak in de financiering van de rijksbegroting.¹ Na 1844 had het batig saldo uit Indië gedurende vele jaren bijna alle wensen vervuld. In de jaren zeventig kwam daaraan een einde. In 1878 moest weer worden geleend; voor het eerst sinds vierendertig jaar, zodat (zoals minister J.G. Gleichman aan koning Willem III schreef): ‘...de praktijk van dat onderwerp geacht kon worden verloren te zijn gegaan’.²

Geheel afwijkend van de toen bekende vorm van staatsschuld – ‘eeuwigdurende’ inschrijving-op-naam in de Grootboeken der Nationale Schuld – koos Gleichman voor een lening met gemakkelijk verhandelbare stukken aan toonder, met rentecoupons en met een vast aflossingsschema. Het werd daarmee de eerste ‘moderne’

1 Ik dank Mevrouw Dr. B.M.A. de Vries en Dr. M.P. Bossenbroek voor hun opmerkingen.

2 J.G. Gleichman (1852-1913). Na zijn studie in Utrecht werd hij in 1860 ‘kabinetssecretaris’ bij Van Hall op het ministerie van Financiën. In 1867 agent van De Nederlandsche Bank (DNB) te Den Haag. In 1871 benoemd tot secretaris van DNB. Van 1877-1879 minister van Financiën in het kabinet-Kappeyne van de Copello. Van 1880-1901 lid van de Tweede Kamer, waarvan de laatste tien jaar als voorzitter. Van 1901-1905 lid van de Eerste Kamer. Sinds 1898 minister van Staat.

obligatielening.³ De opbrengst was ook niet alleen bestemd voor dekking van acute begrotingstekorten maar nadrukkelijk tevens voor de financiering van toekomstige werken van openbaar nut. Ondanks al deze nieuwe elementen is ‘De Leening van 1878’ een grote onbekende gebleven.⁴ Ten onrechte. In dit artikel zal daarom nader worden ingegaan op de bijzonderheden én de betekenis van ‘De Leening van 1878’. Het verhaal begint echter al in 1860/1861 en eindigt pas in 1886; twee tijdstippen die niet toevallig zijn gekozen.

2. 1860-1877 Wat voorafging...

1860 Staat gaat spoorwegaanleg financieren

Dezelfde Van Hall van de gedwongen lening van 1844 zou in 1860 een andere doorbraak met verstrekkende gevolgen tot stand brengen: de beslissing om de aanleg van spoorwegen niet meer uitsluitend te laten afhangen van particuliere concessionarissen. De overheid ging de verbetering van de infrastructuur zelf organiseren én financieren, al zou de exploitatie in handen blijven van een particuliere maatschappij.

Kort tevoren was voor de tweede maal een voorstel voor aanleg door particuliere concessiehouders, maar met omvangrijke subsidies en garanties van de staat, door het parlement verworpen ondermeer vanwege de financiële risico’s. De spoorwegwet-Van Hall, waarmee voor een periode van tien jaar een uitgavenpost op de rijksbegroting van tenminste f 10 mln per jaar was gemoeid, werd echter in beide Kamers met ruime meerderheid aangenomen. Langzamerhand was bij velen de overtuiging gegroeid dat dit de enige manier was om de door iedereen noodzakelijk geachte spoorverbindingen te realiseren. En wat de financiën betreft: men hoopte er het beste van. Voorlopig waren de Indische baten er goed voor.

3 De obligatieleningen uit de tijd van de Republiek waren in principe eeuwigdurend. E.H.M. Dormans, *Het tekort*, NEHA serie III, 14 (Amsterdam 1991) 58-59. Enkele obligatieleningen uit de eerste helft van de negentiende eeuw, zoals de Haarlemmermeerlening uit 1839 (f 8 mln), waren bestemd voor en verbonden aan een concreet werk, uit de opbrengst waarvan rente en aflossing moesten worden betaald. Zij werden door het Rijk geadministreerd en gegarandeerd maar hadden overigens het karakter van ‘eene particuliere negociatie’. J.J. Weeveringh, *Geschiedenis der staatsschulden, dl I* (Haarlem 1852) 580.

4 Een recent voorbeeld: P.D. Groote noemde in 1995 ‘de sanering van de overheidsfinanciën’ een belangrijke factor voor de sterke groei van de investeringen in de infrastructuur van Nederland in de periode 1866 tot 1888. Hij gaat echter geheel voorbij aan de ommekeer in het midden van de jaren zeventig en aan de betekenis in dit verband van de lening van 1878. P.D. Groote, *Kapitaalvorming in infrastructuur in Nederland 1800-1913* (Capelle a/d IJssel 1995) 64-65.

Een 'kaufmannische' lening?

De redacteur van *De Economist*, Mr. J.L. de Bruyn Kops, sprak zich in een uitvoerige beschouwing uit voor 'een spoedige en gave uitvoering van het spoorwegplan'.⁵ Hij schreef echter niet te begrijpen dat men bij 'die algemeene zucht' om toch maar spoedig spoorwegen te hebben 'als het ware terugdeinst, zoodra het woord 'leening voor de spoorwegen' wordt uitgesproken. (...) 't Is of die Regering het land op de rand des afgronds zou gebracht hebben die (...) om de eens bepaalde 110 millioen te vinden, eene matige leening zou willen aangaan'. Terwijl het niet om gewone uitgaven ging maar om 'het opzetten van een groot industrieel werk', om 'kapitaal-uitgaven'.

De Bruyn Kops was zich bewust dat hij zich op gevoelig terrein begaf: 'Maar Nederland heeft toch werkelijk te dure ervaring omtrent leeningen gehad? Het antwoord kan kort zijn: leeningen voor bedekte speculatie, voor het amortisatiesyndicaat, leeningen om een kostbaren oorlogswet of jaarlijkse tekorten te dekken ten koste van een eeuwigdurende nieuwe bezwaring met rentebedrag, – ja, al die soort leeningen kennen wij; doch wat de rationeele leeningen, kaufmannische leeningen betreft, daarmede hebben wij ons (...) nog niet veel bezondigd'. Niet alleen mócht men voor spoorwegen lenen, vond De Bruyn Kops, het zou ook onvermijdelijk zijn. Er waren immers nog zoveel andere verbeteringen die geld zouden kosten. Voorkomen moest worden dat 'elke andere uitgave *ad kalendas graecas* uitgesteld; althans sterk bestreden zoude worden'.

Buitengewone uitgaven

De Bruyn Kops kon niet voorzien dat het nog zeventien jaar zou duren voor een lening noodzakelijk zou worden. De koloniale baten bleven voorlopig toestromen in een mate, die verwezenlijking van bijna alle wensen mogelijk maakte: én spoorwegen én waterwegen – in het bijzonder de zeer kostbare werken voor verbetering van de haventoeegangen – én afschaffing van drukkende accijnzen. Openvolgende ministers van Financiën hoefden daarvoor niet alleen niet te lenen. Zij konden zelfs de bestaande staatsschuld met tientallen miljoenen guldens verminderen, 'amortiseren'.

Niettemin hebben in de jaren daarna die ministers van Financiën en het parlement zich vaak zorgen gemaakt over de grote afhankelijkheid van de Indische baten. In de jaarlijkse debatten over de nieuwe begroting kwam het onderwerp regelmatig terug. In het algemeen achtte men het wel verantwoord om, indien nodig, voor productieve uitgaven te lenen. Als het echter zo uitkwam werden, om de begrotingspresentatie een dragelijker aanzien te geven, ook wel uitgaven voor vestingbouw of marineschepen buiten de vergelijking van 'gewone' uitgaven en 'ge-

5 'Economische Kronijk', 'Eenige opteekeningen aangaande het in de Staten-Generaal verhandelde', *De Economist* 1861, bijblad, 431-434.

wone' middelen gehouden. Het criterium werd dan verruimd. Naast (direct of indirect) 'productieve' uitgaven ging het ook (investerings-)uitgaven omvatten waarvan het 'algemeen nut' zich over een reeks van jaren zou doen gevoelen. Het 'uitgerekte periodiciteitsbeginsel' noemde Stevers het in 1976.⁶

Buitengewone uitgaven konden – tenzij men ze wilde stopzetten – uit 'buitengewone' inkomsten worden betaald. Dat konden leningen zijn óf tijdelijke belastingverhogingen.⁷ Maar het was natuurlijk gemakkelijker wanneer er ieder jaar weer 'buitengewone' inkomsten uit Indië beschikbaar waren. De Leidse hoogleraar S. Vissering schreef in zijn Handboek: 'Wanneer wij niet uit Indische overschotten de middelen hadden kunnen vinden tot den aanleg onzer staatsspoorwegen, dan zou het volkomen redelijk geweest zijn (...) daartoe eene leening aan te gaan'.⁸ Maar die middelen waren er wél en dus bleven het voorlopig 'academische' – niet-verplichtende – bespiegelingen.

Nationale schuld

De bestaande schuld werd, zoals gezegd, in die jaren zelfs met tientallen miljoenen guldens verminderd. Niet: 'afgelost'. Sinds de sanering van 1844 (toen onder meer het Amortisatie-syndicaat werd afgeschaft) bestond de staatsschuld vrijwel geheel uit zogenoemde 'Grootboekschulld': op naam van de rechthebbenden gestelde inschrijvingen in een van de (2,5, 3 en 4%) Grootboeken der Nationale schuld. Het begrip 'Grootboekschulld' dateert uit de Franse tijd.⁹ Grootboekschulld

6 Th.A. Stevers, 'Begrotingsnormering 1814-1939' in: *ESHJ XXXIX* (1976) 101-247. Daarvan 107-113. Stevers gaat er daarin overigens ten onrechte van uit dat er al sinds 1870 ook feitelijk voor spoorwegen werd geleend. Er was in die jaren wel regelmatig sprake van *eventuele* financiering door uitgifte van 'schatkistbiljetten' (kortlopende schuld) maar dat bleek steeds niet nodig. Ook Stevers maakte niet afzonderlijk melding van de lening van 1878.

7 Een tijdelijke belastingverhoging werd voorgesteld toen na de Frans-Duitse oorlog extra uitgaven noodzakelijk leken 'tot verbetering van 's lands weerbaarheid (...) al zullen die uitgaven zich misschien voordoen in den vorm van rentebetaling en aflossing eener later te sluiten geldleening, waarin dan ook, zoo noodig, het ongedekt bedrag der uitgaven voor de voltooiing van de Staatsspoorwegen begrepen zouden kunnen worden'. (Minister Blussé bij de aanbieding van de rijksbegroting voor 1872. HSG 1871-1872, T.K. 18.) De voorstellen voor een – tijdelijke – rijksinkomstenbelasting maakten in de Kamer echter geen schijn van kans.

8 S. Vissering, *Handboek van praktische staathuishoudkunde*, Derde herziene druk, Tweede Deel (Amsterdam 1872) 207.

9 De Grootboeken bestaan nog steeds maar hebben hun betekenis verloren. De tekst is daarom in de verleden tijd geschreven. In 1994 bedroeg de Grootboekschulld nog maar f 92 miljoen op circa 6200 rekeningen; 0,03% van de totale staatsschuld. Krachtens de Wet Administratie Grootboekschulld van 1 april 1996 zullen de Grootboeken daarom na een overgangstermijn van tien jaar worden opgeheven.

was in beginsel een ‘perpetuële’ of ‘eewigdurende’ schuld, waarop niet werd afgelost. De staat betaalde wel periodiek rente over het nominale bedrag van de inschrijvingen, maar de bedragen zelf waren niet opvorderbaar. Wie zijn inschrijving te gelde wilde maken, verkocht deze op de beurs. De koper kon dan de inschrijving bij het Grootboek op zijn naam laten zetten. Dat was een tijdrovende, ingewikkelde en relatief kostbare procedure die echter wel een hoge mate van rechtsbescherming bood. Grootboekschuld werd dan ook vooral geschikt geacht – en was in bepaalde gevallen wettelijk verplicht – voor de belegging van vermogens van minderjarigen en andere personen onder voogdij (‘personae miserabiles’) en van kerkelijke en liefdadige instellingen (‘ad pios usos’). Wanneer de staat geld over had kreeg de agent van het ministerie van Financiën in Amsterdam opdracht om inschrijvingen op de beurs tegen de geldende koers (die afhankelijk was van de rentestand) op te kopen. Dat waren begrotingsuitgaven waarvoor de minister van Financiën aan het parlement toestemming moest vragen. Hoewel sommige radicale liberalen, waaronder J. Kappeyne van de Copello, vaak de voorkeur gaven aan hogere uitgaven voor werken van openbaar nut dan aan schuldvermindering, ging het parlement toch steeds in overgrote meerderheid akkoord.

Tussen 1852 en 1876 daalde de staatschuld door deze ‘amortisaties’ van f 1249 mln tot f 912 mln. De jaarlijkse rentelast, in 1844 nog circa f 36 mln – meer dan de helft van de staatsbegroting – was vóór de lening van 1878 gedaald tot circa f 25 miljoen, iets minder dan een kwart van de begroting. In procenten van het nationaal inkomen was de daling nog sterker: van meer dan 6% in 1844 naar circa 2,5% in het midden van de jaren zeventig. (Zie de grafieken aan het slot.)

Het keerpunt

Het hoogtepunt – en daarmee tegelijkertijd het keerpunt – van de financiële voorspoed viel omstreeks 1873. Nadat eerder dat jaar nog voor f 8,9 mln was geamortiseerd, dit keer uit de afkoopsom van de Belgische ‘onvervreembare rente’ die nog stamde uit de regeling van de Afscheiding, vroeg Minister A. van Delden bij de aanbidding van de begroting voor 1874 aandacht voor de uitkomsten van 1872: ‘... omdat we dan het zoo lang gewenschte doel hebben bereikt, dat de gewone kosten onzer Staatshuishouding door de gewone inkomsten hebben kunnen worden gedekt’. Tegenover een bedrag aan ‘gewone’ uitgaven van ruim f 86 mln stonden ‘gewone’ ontvangsten van ruim f 86,5 mln, ‘zonder eenige bijdrage uit de Indische geldmiddelen’ zei van Delden met nadruk.¹⁰ Dat nam niet weg dat die

10 Het was in die jaren gebruikelijk om een vaste bijdrage van Indië van circa f 10 mln tot de ‘gewone’ inkomsten te rekenen. Alleen wat daarboven verder nog uit Indische opbrengsten beschikbaar kwam was ‘buitengewoon’. In totaal droeg Indië tussen 1852 en 1877 voor f 583 mln bij aan de Nederlandse Rijksmiddelen, gemiddeld meer dan f 20 mln per jaar bij een uitgaventotaal dat pas aan het einde van de periode de f 100 mln bereikte.

Indische middelen wel waren gebruikt voor dekking van ‘buitengewone’ uitgaven ad in totaal circa *f* 23 mln, waarvan *f* 10 mln voor amortisatie en *f* 8 mln voor aanleg spoorwegen. Ook voor de nieuwe begroting voerde Van Delden ze weer op.

Daarna ging het snel bergafwaarts. Met het uitbreken van de Atjeh-oorlog verdampten de Indische overschotten. In het moederland bleven, ondanks de in diezelfde tijd uitgebroken langdurige economische crisis, de gewone belastingmiddelen nog wel stijgen. De uitgaven stegen echter óók. Nieuwe spoorwegplannen, de tegenvallers bij de werken voor de haventoeegangen van Amsterdam en Rotterdam en vestingwerken in eigen land zorgden voor olopemde tekorten in de financiering van de begroting.

Ondertussen bleven de particuliere kapitaalbezitters beleggen in uiterst speculatieve buitenlandse objecten. G.M. Boissevain, de onder pseudoniem schrijvende vaste medewerker van *De Economist*, noemde in 1877 ‘belemmerende wetgeving en belastingen’ als oorzaak dat niet veel meer kapitaal in eigen land werd belegd. De regering zou die belemmeringen moeten opheffen. ‘En dan daarnaast een krachtiger aanpakken en doortasten op het gebied der werken van openbaar nut. (...) Niet langer zich angstvallig en schoorvoetend bepaald tot het verrichten van wat uit gewone middelen bestreden kan worden. (...) en dat de noodige kapitalen met gemak bijeengebracht zouden kunnen worden, zal wel boven iedere bedenking verheven zijn’.¹¹ Die kapitalen zouden spoedig nodig blijken.

3. 1878 ‘De Leening’

De bodem van de schatkist

In het najaar van 1877 viel het kleurloze kabinet-Heemskerk om te worden opgevolgd door een kabinet onder leiding van de radicaal-liberaal Kappeyne van de Copello. Directe aanleiding was de onderwijskwesitie maar de Kamer was eveneens ernstig bezorgd over de financiële situatie. De ontwerp-begroting voor 1878, nog ingediend door J.J. van der Heim, minister van Financiën in het kabinet-Heemskerk, vertoonde een fors tekort. Voorlopig was dat gesteld op *f* 7,3 mln maar dat zou gemakkelijk kunnen stijgen tot *f* 20 mln en méér wanneer enkele ingeboekte ontvangsten – waaronder een veronderstelde bijdrage uit Indië van *f* 9 mln – niet gerealiseerd zouden kunnen worden.

11 ‘***’ (G.M. Boissevain) in *De Economist* 1877 I, 85-86. Boissevain schreef onder dit pseudoniem (‘Driestar’) tussen 1876 en 1887 een driemaandelijks ‘Overzicht van de geld- en fondsenmarkt’ in *De Economist*. Daarin wijdde hij ook beschouwingen aan meer algemene vraagstukken van krediet- en muntbeleid. Boissevain publiceerde daarnaast artikelen en brochures onder eigen naam.

De nieuwe minister van Financiën, J.G. Gleichman, noemde de toestand der geldmiddelen ‘zeker niet gunstig’ maar voegde daar aan toe: ‘Tot ernstige bekoering bestaat (...) geen aanleiding.(...) Geen ernstige gevaren bedreigen den Staat; ongeschokt is ‘s Lands crediet...’. De regering overwoog niet om de spoorweguitgaven te beperken maar wenste deze ‘al dadelijk (...) uit eene leening (...) te bestrijden’.¹²

Het duurde even voor de kersverse minister zich een beeld van de situatie en het te voeren beleid had gevormd. Tegenover de Kamer noemde hij aanvankelijk een leningbedrag van *f* 9,5 mln alleen voor de financiering van de spoorwegplannen. Later wilde hij ook dát deel van de tekorten uit voorgaande jaren, dat kon worden toegeschreven aan uitgaven voor spoorwegen en andere openbare werken, uit lening financieren. Zo kwam hij op circa *f* 30 mln, eventueel nog te verhogen met ruim *f* 11,5 mln voor Koloniën ten behoeve van de spoorwegaanleg in Indië. Steeds echter werd in de beschouwingen van de minister de lening nadrukkelijk gekoppeld aan ‘spoorwegen en andere openbare werken’. Op deskundig advies.

De voorbereiding van de lening

Ondertussen had Gleichman namelijk intern de voorbereidingen voor de lening in gang gezet. Op 22 november 1877 vroeg hij advies aan de agent van het ministerie te Amsterdam, die machtiging kreeg om ‘onder volstrekte geheimhouding (...) een of twee beursmannen’ te raadplegen.¹³ Op 27 november stuurde de agent, J.W. Blaauw, een uitvoerig antwoord.¹⁴ Na overleg met de heer A.L. Wurfbain, van de Firma Wurfbain & Zn en tevens voorzitter van de Vereeniging voor den Effectenhandel, noemde de agent openstelling van de inschrijving in een Grootboek ‘niet wenschelijk’. Met een dergelijke lening zou de staat niet zeker zijn van ruime deelneming ten gevolge van ‘gebrek aan medewerking van de zijde van den kapitalist, die voor zijne kapitalen een voordeelige belegging beoogt of althans, door uitzicht op uitloting en aflossing a pari, zich eene vergoeding voor eene zeer matige rente wenscht te verzekeren’. Een obligatielening met aflossingsschema zou daarentegen een betere kans van slagen hebben ‘... uit aanmerking dat dergelijke schuld *niet* slechts aan onze beurs maar ook op de Engelsche en andere buiten-

12 Handelingen Staten-Generaal (HSG) 1877-1878, Bijl.A (Staatsbegroting voor 1878, Hoofdst. I), Memorie van Beantwoording 7-9.

13 Algemeen Rijks Archief, ‘s-Gravenhage (ARA), Verbaal archief van het ministerie van Financiën 1831-1935 (archief Fin.), B Kabinets- en Geheim Verbaal met eigentijdse toegangen (Kab.Geh.), toegangsnr. 2.08.22, inv.nr 10121, 22 november 1877, 112.

14 De aan de minister gezonden brief bevindt zich niet in het archief van Financiën. De minute ervan berust in: ARA, Archief van het Agentschap van het ministerie van Financiën 1841-1919 (Archief Agentschap), toegangsnr. 2.08.22, Geheime briefwisseling 1876-1883, invnr. 153, 27 november 1877, 76.

landsche markten opname zou kunnen vinden, tengevolge waarvan zich daarin alligt een meer uitgebreide handel zou kunnen ontwikkelen’.

Beide heren beklemtoonden daarbij dat, ‘... het hare goede zijde [kan] hebben aan de uit te geven leening een bepaald karakter, geheel verschillende van die der perpetuëele staatsschulden toe te kennen door er bovenbedoelde Amortisatie binnen een zeker aantal jaren aan te verbinden, teneinde ook langs dien weg, bij de beoordeling van het publiek, het daarhenen te leiden dat het sluiten dezer Geldleening gevorderd wordt, niet tot dekking van een *tekort* op de *gewone dienst*, maar ter voorziening in de buitengewone kosten van werken van Openbaar nut’. In een tweede brief verzekerden zij de minister dat ook wanneer de lening *f* 40 mln zou bedragen (in plaats van de *f* 20 à *f* 25 mln van het aanvankelijke plan), dat ‘...geen aanleiding [zou] geven tot minder gunstige beoordeling’. Verdeling van dat bedrag over twee jaren leek echter niet aan te bevelen. Blaauw en Wurfbaun schreven ‘...dat het tegenwoordige tijdstip *niet ongunstig* is (...) immers door stilstand van handel en nijverheid is *veel* kapitaal beschikbaar...’¹⁵

Het wetsontwerp

Gleichman volgde hun advies. Bij Koninklijke Boodschap van 23 februari 1878 werd het wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend¹⁶een obligatielening van *f* 44 mln tegen 4% rente met openbare inschrijving en schuldbekentenissen aan toonder. Voor rente en aflossing zou jaarlijks een bedrag van 4,5% van de oorspronkelijke hoofdsom, dus circa *f* 2 mln worden bestemd, waardoor de lening in 56 jaar zou zijn afgelost. Voor de dekking van die *f* 2 mln werd tegelijkertijd een voorstel ingediend tot invoering van een successiebelasting in de rechte lijn, die eenzelfde bedrag zou moeten opbrengen.

Volgens de Toelichting was *f* 34 mln van de beoogde opbrengst van de lening nodig voor de dekking van de nadelige saldo’s van 1876, 1877 en 1878. Er werd niet meer gerekend op bijdragen uit Indië, maar er werd ook geen geld uit de lening gereserveerd voor spoorwegaanleg in Indië. Gleichman vroeg wél nadrukkelijk *f* 10 mln extra voor ‘de uitgaven voortvloeiende uit de wetten, vastgesteld en nog vast te stellen op den aanleg van spoorwegen en openbare werken’. Hij kondigde in dit verband aan ‘... een eerlang aan de Vertegenwoordiging te onderwerpen plan van aanleg van nieuwe openbare werken’. [De enkele weken later ingediende ontwerp-kanalenwet van P.J. Tak van Poortvliet, Lö].

Als verklaring van de vorm van de lening – obligaties aan toonder in plaats van de tot dan toe gebruikelijke Grootboekschuld – werd gezegd dat de regering gemeend had ‘... zich nopens de wijze van uitgifte naar de vermoedelijke voorkeur van kapitalisten en beurslieden te moeten voegen’.

15 ARA, Archief Agentschap, geheime briefw., 12 december 1877, 79.

De eerste reactie van de Kamer op het voorstel liet lang op zich wachten. Het archief-Gleichman getuigt van particuliere correspondentie van de minister met de voorzitter en met leden van de Kamer om de zaak te bespoedigen.¹⁷ Tevergeefs. Kamervoorzitter Dullert schreef Gleichman terug: ‘... Men meende dat Uw bezwaren niet geheel gegrond waren en dat toch zoo spoedig geen geldleening kan tot stand komen’. Dat beloofde weinig goeds en dat bleek ook toen, op 10 april, eindelijk het Voorlopig Verslag verscheen.¹⁸ De Kamer had honderd-en-een bedenkingen. Zeer vele leden hadden ‘overwegend bezwaar’ tegen het voornemen om een definitieve lening te sluiten. De minister moest eerst maar eens met ‘een plan’ komen met meer duidelijkheid over de vermoedelijke uitgaven over een reeks van jaren, en zich voorlopig maar behelpen met schatkistbiljetten.

Gleichman noemde dat laatste in zijn Memorie van Beantwoording een lapmiddel, ‘een palliatief’.¹⁹ Over het gevraagde meerjarenplan schreef de minister: ‘Vermoedelijk, en zeer terecht, zou men bij schier ieder punt op de volstreckte onzekerheid daaromtrent gewezen hebben en de Regering met onmogelijk te beantwoorden vragen (...) overstelpt hebben’.

In het belang van de eenvoud en verhandelbaarheid hield de minister voor zijn lening vast aan het karakter van ‘toonderschuld’ met een vast aflossingsschema. Hij kwam echter de Kamer op één belangrijk punt tegemoet in het belang van de ‘*personae miserabiles*’: Wie toch de voorkeur gaf aan schuld-op-naam kon zijn stukken inwisselen tegen een inschrijving in het Grootboek. Het aflossingsschema mocht daardoor echter niet worden gewijzigd. Wanneer uitgelote stukken zouden blijken te zijn omgeruild zou de regering voor hetzelfde bedrag andere obligaties of Grootboekschuld moeten inkopen. Het was een wijziging waar Gleichman later spijt van zou krijgen....

Het bedrag van de lening werd gewijzigd van *f* 44 mln naar *f* 43 mln. Het bedrag van de vermoedelijke tekorten over de lopende jaren zou waarschijnlijk een miljoen lager uitkomen; *f* 33 mln in plaats van *f* 34 mln. De minister hield echter vast aan de gevraagde *f* 10 mln extra.

De Kamer moest overtuigd blijven van de ernst van de financiële problemen. Bij de Memorie van Beantwoording was een overzicht gevoegd, waaruit bleek dat de ‘Nederlandse’ kas in juli 1878 minder dan één miljoen zou bevatten en vanaf september een nadelig saldo zou hebben. De ‘Indische’ kas zou vanaf oktober nagenoeg leeg zijn. Hoe hard het was gegaan bleek wel uit een verwijzing die Gleichman eerder al had gedaan naar een uitspraak van zijn voorganger Van der Heim.²⁰ Deze

16 HSG 1877-1878, Bijl.dl.2. stknr 125,1, 2 en 3, 1-9.

17 Ongenummerde correspondentie in het archief-Gleichman (onderdeel van het archief-Escher, in particulier bezit), inv.nr 436.

18 HSG 1877-1878, Bijl.dl 2 stuknr 125,5.11-17.

19 HSG 1877-1878, Bijl.dl.2 stuknr 125,7, 18-24.

20 HSG 1877-1878, Staatsbegroting voor 1878, Tweede Kamer, 154.

had een jaar tevoren nog de stellige verwachting uitgesproken, dat het saldo van de staat wel nooit onder de *f* 30 mln zou zakken!

Hoewel de minister zijn voorstel krachtig had verdedigd, was hij toch niet gerust op de uitkomst. In de overgang van april naar mei vroeg hij tot tweemaal toe aan de koning machtiging om de wetsontwerpen voor de lening en het recht van successie te mogen intrekken wanneer de loop van de beraadslagingen daartoe aanleiding zou geven. Zijn verzoek werd elke keer zonder nadere toelichting afgewezen. Het Kabinet des Konings stuurde de tweede keer aan de minister kortweg bericht '...dat Z.M. bij H.D. uitgedrukt gevoelen blijft volharden'.²¹

De openbare behandeling

Tijdens de openbare behandeling bleek echter dat de grote meerderheid van de Kamer veel van de bezwaren tegen het voorstel had laten vallen.²² Slechts een enkeling (J.A.C.A. van Nispen tot Sevenaer) vond het gebruik van Rijksgeld in spoorwegen '...een zeer slechte geldbelegging'. Hij noemde het ook 'constitutioneel en oekonomisch al een zeer zonderling beheer (...) om leeningen aan te gaan voor werken die nog niet gedecreteerd en nog geheel problematiek zijn'. Wel werd door sommigen opnieuw gevraagd om een plan 'welke openbare werken nog zullen worden aangelegd'. Ook waren er bezwaren tegen het strakke aflossingsschema.

Minister Gleichman verdedigde dat laatste met kracht. 'Daar waar wij staan aan het begin van eene periode die, om het op zijn zachtst uit te drukken, meer leeningen kan zien geboren worden; daar waar wij staan voor groote uitgaven, daar is het meer dan ooit zaak dat wij ons rekenschap geven niet alleen van de wijze waarop wij het geld zullen vinden, maar ook van de wijze waarop wij het geld zullen terugbetalen'.

Veel van degenen die een lening op zichzelf onvermijdelijk achtten, bleven twijfel houden over het gevraagde bedrag. Het probleem zat in de extra tien miljoen gulden die de minister gevraagd had voor nieuwe openbare werken. Het kamerlid A. van Delden, dezelfde die als minister vijf jaar eerder zo trots gemeld had dat de begroting op orde was, waarschuwde tegen te grote luchthartigheid. De jaarlijkse rentelast op de nationale schuld was dan wel, dank zij de Indische bijdragen, sinds Van Hall gedaald van *f* 37 mln naar *f* 27 mln '... maar die last was dan ook geweldig zwaar en is nog zwaar gebleven'.

Van Delden verklaarde zich niet tegen de financiering van openbare werken door leeningen maar men moest niet vergeten '... dat de indirecte voordeelen eerst langzamerhand zich in de schatkist doen gevoelen, terwijl deze terstond gereed

21 ARA, Archief Financiën, inv.nr 10121, 29 april 1878, nr 36; 4 mei 1878, nr 38; Archief Kabinet des Konings, toegangsnr 2.02.04, inv.nr 37254, 8 mei nr 35. Uit de Notulen van de Ministerraad (ARA, toegangsnr 2.02.05.02, inv.nr 98) blijkt overigens niet dat Gleichman bij de Raad machtiging voor zijn verzoek aan de koning gevraagd heeft.

moet zijn om de kosten en de renten te betalen'. Hogere belastingopbrengsten als gevolg van openbare werken zijn alleen te verwachten, aldus Van Delden, als de belastingen '... erop zijn aangelegd om de opbrengst gelijke tred te doen houden met den toenemende welvaart, en ook dit is niet altijd het geval'.

De bedenkingen van Van Delden en anderen vonden hun neerslag in een amendement van het kamerlid P. Blussé van Oud-Alblas (ook al een oud-minister van Financiën) om het leningbedrag te beperken tot f 33 mln. Gleichman verzette zich daar met kracht tegen, hoewel hij al eerder het directe verband met de ontwerpkanalenwet had losgelaten. Ook zonder dat had hij het geld nodig. Het lag toch niet in de bedoeling van de Kamer om de reeds goedgekeurde aanleg van spoorwegen en andere openbare werken te vertragen of uit te stellen? Toen Blussé en de zijnen aanhielden bracht de minister zwaarder geschut in stelling. Wanneer het amendement zou worden aangenomen, zei Gleichman, kon hij zich 'de beteekenis van dit votum niet ontveinzen'. Hij vond dat het gevraagde bedrag hem '...niet [kon] worden geweigerd'. Die uitspraak wekte beroering omdat de Kamer er het dreigement in zag dat de minister zijn ontslag zou aanbieden. Maar dát had hij niet bedoeld, zei Gleichman. Hij had alleen maar duidelijk willen maken dat de Kamer door aanvaarding van het amendement zijn taak moeilijker zou maken dan nodig was. 'Wanneer ik de portefeuillequaestie te stellen heb, zal ik dat met ronde woorden doen'.

Het amendement werd uiteindelijk verworpen. Achtenveertig leden steunden de minister. Daartoe behoorde ook Van Delden die zich had laten overtuigen. Drieëndertig leden – waaronder radicale liberalen, die zich in voorgaande jaren toch steeds sterke voorstanders van openbare werken hadden getoond – wilden de minister nu op het minimumbedrag houden. Toen echter de beslissing over het bedrag eenmaal gevallen was, werd het ontwerp-Leningwet zonder veel problemen aanvaard: 64 - 15. Het debat in de Eerste Kamer leverde geen enkel probleem meer op. Het ontwerp werd daar op 3 juni met algemene stemmen aangenomen en met spoed bekrachtigd als 'Wet van den 5^{den} Junij 1878' (Staatsblad n^o 87).

Reacties

De reacties uit de samenleving waren ondertussen beperkt gebleven. Bij de indiening van het ontwerp hadden de meeste dagbladen zich beperkt tot eenvoudige berichtgeving met een enkel commentaar waaruit zorg – maar geen verrassing – sprak over de verslechterde begrotingssituatie. Alleen het *Algemeen Handelsblad* en de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* wijdde een serie beschouwingen aan het voorstel. Het *Handelsblad* was helemaal op de hand van de minister en zette alleen een kanttekening bij het gevraagde bedrag, dat toch niet onmiddellijk nodig

zou zijn. Daarom stelde het blad een uitgifte in series van *f* 5 à *f* 10 mln voor.²³ De *NRC* was kritischer: over het gevraagde bedrag, het rentepercentage en over de verplichte aflossing. Vooral tegen het laatste had de *NRC* bezwaar: 'Is het gehoorzamen aan een doctrinair beginsel (...) of het eenvoudig navolgen van het voorbeeld door andere Staten gegeven? (...) Laten wij ons eenvoudig houden aan het stelsel waarbij wij ons van 1850-1875 uitstekend wél bevonden: aflossen of amortiseren, wanneer wij het geld overhebben; afwachten wanneer dit niet het geval is'.²⁴ Het *Handelsblad* ging daar op 2 en 5 april weer tegenin.

Boissevain ('Driestar') constateerde na de aanvaarding met instemming dat 'van meer principiële oppositie, die men volgens het voorlopig kamer-verslag had kunnen voorzien en die sommigen verwacht hadden van een deel der ministeriële partij, daar in dien geest herhaaldelijk een lans was gebroken door de Nieuwe Rotterdamse Courant' weinig of niets gebleken was. 'In het bijzonder bleek het zoo belangrijke beginsel der verplichte aflossing genoegzaam (...) adhaesie te vinden'.²⁵ Daarentegen was er bij de conservatieve pers kritiek op het 'machtswoord' van de minister tijdens het debat.²⁶

Een opvallende – maar weinig invloedrijke – reactie op het leningsontwerp was een brochure, waarin oud-minister Van der Heim het beleid van zijn opvolger aanviel.²⁷ Wanneer het nieuwe kabinet bereid zou zijn geweest te bezuinigen op spoorwegen en andere openbare werken zou een beperkte financiering met schatkistbiljetten voldoende zijn geweest, schreef Van der Heim. Hij kreeg noch in de Kamer noch in de pers veel voet aan de grond. Men vond, dat had hij dat dan maar had moeten voorstellen toen hij zelf nog de verantwoordelijkheid droeg.

Het meest veelzeggend was misschien wel het totaal ontbreken van reacties vanuit het publiek. In de bijna vier maanden tussen de indiening van het wetsontwerp en de aanvaardig ervan door de Tweede Kamer kon Kamervoorzitter Dullert niet eenmaal melding maken van een 'ingekomen stuk' dat op de lening betrekking had. Terwijl in diezelfde tijd de ontwerp Lager-Onderwijs Wet stromen van brieven en adressen uitlokte.

De lening een succes

Op 11 Juni 1878, zes dagen na de publicatie van de wet in het Staatsblad, werden de inschrijvingsvoorwaarden gepubliceerd. De inschrijving werd voor het volle bedrag van de lening opengesteld tegen een koers van 98.²⁸ Men kon op 20 en 21

23 *Algemeen Handelsblad*, 7, 8, 18 en 19 maart 1878.

24 *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 28 maart en 8 april 1878.

25 'Driestar', 'Overzicht...', *De Economist* 1878-2, 785.

26 *Dagblad voor Zuid-Holland en 's-Gravenhage*, 18 mei 1878.

27 H.J. van der Heim, *Belasting en lening* ('s-Gravenhage 1878).

28 N.G. Pierson, in die tijd directeur van De Nederlandsche Bank had al op 6 januari in een particuliere brief aan Gleichman het 'ongevraagd advies' gegeven: 'Stel Uw koers van

juni door bemiddeling van een bankier of commissionair inschrijven bij de agent te Amsterdam en de betaalmeesters in de provincie. Storting moest plaats vinden in vier termijnen, respectievelijk 30, 30, 20 en 18 % van het toegewezen bedrag, op vastgestelde dagen in juli, september, november en december. Wie dat wenste kon echter ook ineens storten en zou daarvoor een kleine rentevergoeding krijgen.²⁹

Teneinde het welslagen der lening in de hand te werken verleende De Nederlandsche Bank verschillende faciliteiten op het gebied van de belening van effecten en discontering van wissels in vreemd geld. De bedoeling hiervan was om het de inschrijvers gemakkelijk te maken op de stortingsdagen voldoende geld vrij te maken. Het girale geldverkeer was nog weinig ontwikkeld, zodat betalingen vrijwel uitsluitend in bankpapier moesten worden gedaan. Ondanks het ruime gebruik dat van de faciliteiten werd gemaakt, was er toch sprake van een vrij ernstige ontwrichting van het geldverkeer.³⁰ 'Driestar' erkende dat de geboden faciliteiten 'de geldsbeweging ... eenigermate vergemakkelijkt' hadden, maar had van de Bank 'als kassier van den Staat' toch nog wat méér verwacht.³¹

Hoe dan ook, de lening was een succes. Er werd voor bijna f 128 miljoen ingetekend zodat slechts ongeveer een derde gedeelte kon worden toegewezen. Reeds op de avond van 21 juni kon de minister per telegram en per brief aan de koning mededelen, dat 'volgens voorlopig bericht de bedoelde inschrijvingen de belangrijke som hebben bereikt van *honderdzevenentwintigmiljoen achthonderdvijftig duizend gulden* (f 127 850 000)'.³² Enkele dagen later kreeg de minister van de Agent nadere bijzonderheden. Het bedrag van bijna f 128 miljoen was verdeeld over 1203 posten, waarvan de laagste f 100,- en de hoogste f 32.500.000. De Agent schreef verder: 'Zonder met juistheid te kunnen aangeven welk bedrag voor Fransche, Engelsche of Duitsche rekening werd ingeschreven, [is] het toch naar mijne meening aan te nemen, dat de door tusschenkomst van verschillende Bankiers en Bankinstellingen ingeschreven bedragen te zamen ruim 69 mln meerendeels zijn geschied voor Buitenlandsche rekening'.³³

Hoewel daarover van officiële zijde niets werd gepubliceerd, wist ook 'Driestar' in zijn 'Overzicht' van het tweede kwartaal al te melden dat '...de binnen-

uitgifte toch vooral niet te hoog. Tienmaal erger dan een paar procenten verlies ware een echec of half succes. De leening moet over en over volteekend worden'. J.G.S.J. van Maarseeven (ed.), *Briefwisseling van Nicolaas Gerard Pierson (1839-1909)*, DI.I (Amsterdam 1990), nr.397, p.645.

29 ARA, Archief Agentschap, 'Stukken betreffende de 4 pct obligatieleening 1878', inv.nr 274.

30 A.M. de Jong, *Geschiedenis van de Nederlandsche Bank*, tweede deel (Amsterdam/Haarlem 1967) 402-403.

31 'Driestar', 'Overzicht...', *De Economist* 1878-2, 789-790.

32 ARA, Archief Financiën, Kab./Geh., inv.nr 10121, vrijdag 21 julij 1878, nr 50.

33 ARA, Archief Agentschap, alg. corr. inv.nr 58, 1 julij 1878.

landsche inschrijvingen, die men kan veronderstellen voor vaste plaatsing te zijn geweest, te Amsterdam zeer aanzienlijk waren'. Toch waren er ook 'aanzienlijke posten, zowel voor binnen- als buitenlandsche rekening, meer als speculatie of tijdelijke belegging dan voor vaste plaatsing genomen'. Driestar gaf vervolgens in enkele zinnen een beeld van het functioneren en de betekenis van de speculanten op de Amsterdamse beurs: '... het schijnt niet dat de leening op eenmaal een vast onderkomen [bedoeld is: aankopen voor belegging op lange termijn, L \ddot{o}] had kunnen vinden. Niemand die de Hollandsche fondsenmarkt kent, zal dit verwonderen; groot is haar absorberend vermogen, maar het is langzaam. Hierin is niets verontrendt gelegen. De kleine speculanten – en daaronder vermoedelijk ook zij, die op beursgeruchten vóór de inschrijving (...) wat ruimschoots overtekenden – hebben reeds veel verkocht. De groote intekenaren zullen, indien geen ongunstige omstandigheden tusschenbeide komen, slechts langzaam en naar gelang der behoefte van de markt, écouleeren'.³⁴

Drie maanden later was het beeld veranderd. Door onrust op de Engelse geldmarkt waren Engelse bankinstellingen genoodzaakt hun speculatieve inschrijvingen op de Nederlandse lening versneld van de hand te doen. Zoals 'Driestar' het uitdrukte: '...hebben ook de buitenlandsche inschrijvers aan onze markt de middelen gezocht ter verrichting hunner fournissementen (...) Eene geleidelijke, meer vaste overbrenging in het buitenland van een deel der leening, die anders volstrekt niet onwaarschijnlijk ware geweest, is tevens voor het oogenblik geheel verval- len'.³⁵

Ondertussen moesten de obligaties nog gedrukt worden en op het Agentschap stuk voor stuk van parafen worden voorzien. Pas een half jaar na de inschrijving konden de inschrijvers de obligaties in ontvangst nemen. De beurshandel had in afwachting daarvan op basis van zogenoemde 'recepissen' – tijdelijke stortingsbewijzen – plaats gevonden.

4. 1879-1886 ... en wat volgde

Opnieuw lenen

Niet alleen de lening was een succes geworden. Ook het wetsontwerp voor een successiebelasting in de rechte lijn werd door beide Kamers aanvaard, al was dat niet zonder moeite gegaan. Gleichman hoefde voorlopig niet te vrezen voor acute kasproblemen. Hem was trouwens ook geen lang leven als minister meer bescho- ren. In mei van het volgende jaar werd de ontwerp-kanalenwet van Tak van Poort- vliet (die door Gleichman mede ondertekend was) in de Tweede Kamer verwor- pen. Allerlei regionale tegenstellingen speelden daarbij een rol, maar óók

34 'Driestar', 'Overzicht...', *De Economist* 1878-2, 790.

35 'Driestar', 'Overzicht...', *De Economist* 1878-2, 975-977.

onduidelijkheid over de financiering. In *Vragen des Tijds* vond redacteur J.D. Veegens de verwerping dan ook een ehech voor Gleichman. Het ging er vooral om, had de regering gezegd, of de voorgenomen werken nuttig en hun geld waard waren en dan moest dat geld er maar komen. Dat betekende dat de kosten door een nieuwe lening zouden moeten worden gedekt. Veegens vond dat volledig in strijd met de voorzichtigheid, waartoe Gleichman nog tijdens het debat over de leeningwet had gemaand.³⁶

De verwerping was – na veel politieke verwarring – de inleiding voor de val van het kabinet Kappeyne van de Copello. Het werd opgevolgd door het (zaken-)kabinet-Van Lynden tot Sandenburg, met de Leidse hoogleraar S. Vissering als minister van Financiën. Zijn begroting voor 1881 gaf een tekort te zien van meer dan *f* 21 mln, waarvan *f* 13 mln voor spoorwegen. Vissering moest ontslag nemen en C.Th. van Lynden van Sandenburg nam de portefeuille over. Hij financierde de tekorten aanvankelijk met schatkistpapier maar vroeg in mei 1883 machtiging voor een lening van *f* 83 miljoen. De rente wilde hij op 3% stellen, hetgeen zou hebben betekend dat de lening tegen een koers v \acute{e} r beneden pari zou moeten worden uitgegeven. De opbrengst was zowel voor Nederland als voor Indië bestemd. Inschrijvers zouden kunnen kiezen tussen obligaties of inschrijvingen in het Grootboek. Het voorstel werd zeer kritisch ontvangen en daarom een half jaar later ingrijpend gewijzigd. De vorm van de lening sloot nu meer aan bij die van 1878 en het bedrag werd teruggebracht tot *f* 60 mln, waarvan *f* 45 mln voor Indië. Gleichman, inmiddels Kamerlid, kreeg nog twee wijzigingen gedaan. De rente werd op 4% bepaald. Tevens werd de bepaling over de inwisselbaarheid van obligaties tegen inschrijvingen Grootboek (die Gleichman in 1878, op verzoek van de Kamer, in de leningwet van 1878 had gebracht) nu op zijn voorstel uit de leningwet 1883 geschrapt. De bepaling had tot problemen geleid bij de aflossing. Wanneer stukken, die voor aflossing werden uitgeloot, intussen reeds waren ingewisseld voor inschrijvingen Grootboek moest de minister van Financiën voor eenzelfde bedrag andere obligaties of inschrijvingen op de beurs inkopen en dat bleek (door de dalende rente en door de kosten) onvoordeliger dan aflossen tegen de nominale waarde.

In de gewijzigde vorm werd de lening een groot succes; er werd voor niet minder dan 760 miljoen ingeschreven. Er was nog meer gemajoreerd dan in 1878 en inschrijvers kregen dus maar een fractie van het bedrag waarvoor zij hadden ingeschreven. Opnieuw was er belangstelling van buitenlandse kant, in dit geval vooral vanuit Duitsland, maar ook dat duurde niet lang. ‘Driestar’ noemde deze keer het regeringsbeleid als oorzaak: ‘...er is dan ook *niets gedaan* om die gunstige stemming te handhaven en te versterken. De aanbieding der begroting voor 1884 andermaal met een tekort tusschen gewone middelen en uitgaven, achten wij een ware financiële fout te zijn’.³⁷ Inderdaad had de lening niets opgelost. Met de

36 J.D. Veegens, ‘Een grafschrift’, *Vragen des Tijds* VI (1880) 1-29, aldaar 6-7.

37 ‘Driestar’, ‘Overzicht...’, *De Economist* 1883 II, 977.

opbrengst waren kortlopende kredieten afgelost maar omdat de begrotingstekorten bleven voortduren moest al gauw opnieuw schatkistpapier worden uitgegeven.

In 1884 besloot W.J.L. Grobbée, minister van Financiën in het volgende kabinet(-Heemskerk) dan ook weer opnieuw een lening uitschrijven: dit keer voor f 60 mln. Het werd weer een obligatielening, nu opnieuw met een mogelijkheid tot inwisseling tegen inschrijvingen Grootboek. Aan het bezwaar daartegen werd tegemoet gekomen door de minister van Financiën de bevoegdheid te geven om bij het uitloten van stukken die al tegen Grootboekinschrijvingen waren ingewisseld, andere obligaties a pari af te lossen in plaats van ze boven pari te moeten inkopen. De grote nieuwigheid was echter, dat de minister de bevoegdheid kreeg om de lening niet bij openbare inschrijving te plaatsen maar het gehele bedrag onder te brengen bij een bankconsortium. Dat zou dan de stukken voor eigen rekening en risico bij particuliere beleggers moeten zien te verkopen. Inderdaad slaagde de nieuwe minister van Financiën, Grobbée, erin de lening bij een consortium te plaatsen, zelfs voor een koers iets boven pari: 100,51%. Het zou ongeveer een jaar duren voor het consortium de stukken tegen een koers van 101¾% bij het publiek had ondergebracht. Voor de minister van Financiën was dat echter niet meer van belang. Die had zijn geld binnen.

‘Gewone en Buitengewone uitgaven’

Ondertussen bestond er nu al jaren een uiterst onduidelijke situatie. De Kamer klaagde van jaar tot jaar over de tekorten op de begroting. Herhaalde pogingen van opeenvolgende ministers van Financiën en van kamerleden – waaronder een initiatiefwetsontwerp van Van Delden en Gleichman – om met een of andere vorm van belasting op de inkomsten tot een verbetering van de ontvangsten te komen, leden echter schipbreuk op het hardnekkig verzet van de kamermeerderheid. Verder bleken de zegeningen van de spoorwegaanleg en andere openbare werken toch niet zo vanzelfsprekend ook tot belangrijk grotere ontvangsten te leiden als sommigen (waaronder De Bruyn Kops) hadden gedacht. Een scherpziende commentator van het *Algemeen Handelsblad* had op 19 maart 1878 al geschreven dat het ‘in theorie’ waar was dat tegenover de extra lasten voor welvaartsbevorderende werken ook extra inkomsten staan. Hij vervolgde echter: ‘Maar dan moeten de belastingen eene elasticiteit vertoonen als bij de hier te lande bestaande heffingen maar al te veel gemist wordt’. Van Delden had, zoals reeds vermeld, in 1878 tijdens het Kamerdebat een soortgelijke opmerking gemaakt.³⁸

Ministers van Financiën moesten daarom steeds weer het ene gat met het andere stoppen. Zij slaagden daar wonderwel in zoals uit de inschrijvingen op de leningen

38 Pas in 1892/1893 zou N.G. Pierson slagen in een voorlopige hervorming van het belastingstelsel met als onderdeel een matige en nauwelijke progressieve belasting op inkomsten.

bleek. Leningen waarvoor de Kamer telkens toestemming gaf zonder zelf duidelijk uit te spreken waarvoor wél en waarvoor niet geleend mocht worden. Boissevain schreef, onder eigen naam en als 'Driestar', het ene stuk na het andere over de noodzaak van belastinghervorming, over het achterwege blijven van een grondige discussie in de Kamer over 'financieele quaestien' en over het – naar zijn mening – verwaterde onderscheid tussen 'gewone' en 'buitengewone' uitgaven.³⁹

Met name over dat laatste publiceerde hij in 1886 een dikke brochure.⁴⁰ Aanleiding was nu een uitlating van de opvolger van minister Grobbée, J.C. Bloem, waarin deze in feite voor alle uitgaven van algemeen nut het onderscheid tussen 'productief' en 'improductief' had losgelaten. Voor al dit soort uitgaven, die mede ten bate van het nageslacht komen, zou volgens de minister kunnen worden geleend. Zijn standpunt was in de Kamer door onder meer De Bruyn Kops gedeeld maar door anderen, waaronder Gleichman bestreden. Een echte uitspraak van de Kamer(meerderheid) was er echter niet geweest; tot verdriet van Boissevain die op dit punt een strikt standpunt huldigde. De economische theorie, die de basis was voor zijn betoog, werd later door De Bruyn Kops in een boekbespreking in *De Economist* bestreden. De discussie zou trouwens eindeloos blijven.⁴¹

Het einde van 'De Leening van 1878'

Voorlopig werd de Kamer echter niet meer voor het probleem geplaatst. Ten gevolge van omstandigheden, die hier verder onbesproken blijven, behoefde de staat pas in 1892 weer te lenen voor de financiering van een tekort. Toch werd in 1886 nog wel een keer een lening uitgeschreven: een zogenoemde 'conversielening'. In verband met de gedaalde rentestand wilde minister Bloem alle uitstaande leningen met een rente van 4% vervangen door een nieuwe met een rente van 3,5%. Het ging om in totaal ongeveer f 340 mln. Houders van inschrijvingen in het 4%-Grootboek (circa f 232 mln), van de nog uitstaande obligaties van de leningen van

39 Zie o.a.: 'Driestar', 'Overzicht...', *De Economist* 1883 II, 977-978; G.M. Boissevain, *De financieele toestand* (Amsterdam 1883).

40 G.M. Boissevain, *Gewone en buitengewone uitgaven* (Amsterdam 1886).

41 J.L. De Bruyn Kops, 'Gewone en buitengewone uitgaven', bespreking van de gelijknamige brochure van Boissevain, *De Economist* 1886 I, 353-380. Meer dan 25 jaar later kwam A. van Gijn nog op die discussie terug: 'Hervorming onzer staatsbegroting', *De Economist* 1912 II, 77-107. Nadat in 1977 het (sinds de jaren twintig) bestaande onderscheid op de rijksbegroting tussen 'Gewone Dienst' en 'Buitengewone Dienst' was vervallen, kwam de vraag opnieuw op bij de formatie van het Kabinet-Kok. Op 3 maart 1997 deelde de minister van Financiën aan de Tweede Kamer mee: 'Terugblikkend op het reeds lang lopende debat over al dan niet een kapitaaldienst (...) [wordt] (...) het argument dat de bedrijfseconomische benadering binnen de rijksoverheid meer accent moet krijgen (...) door het kabinet volledig onderschreven'. Het kabinet koos echter voor een 'baten-lastentstelsel'. HSG 1996-1997, stknr 25.257,1.

1878, 1883 en 1884 (in totaal circa *f* 102 mln) en van door de staat overgenomen obligaties van de Amsterdamsche Kanaal Maatschappij konden aflossing krijgen of hun stukken inwisselen tegen nieuwe 3,5% schuld. Ze kregen dan nog een kleine premie als vergoeding. Het was een ingewikkelde operatie, die echter enigszins werd vereenvoudigd door een overeenkomst van de minister met het bankiershuis Rothschild, dat alle stukken die niet voor inwisseling nodig waren, zou innemen.⁴²

Van de *f* 43 mln van de lening van 1878, waarvan de aflossing volgens het oorspronkelijke plan tot in 1934 zou zijn doorgelopen, was in 1886 nog maar een klein bedrag afgelost. Ongeveer de helft van het oorspronkelijke bedrag was inmiddels omgewisseld in inschrijvingen in het 4%-Grootboek.⁴³ Voorzover dat was gebeurd om het inmiddels aantrekkelijk geworden rentepercentage in veiligheid te stellen tegen uitloting, bleek dat tevergeefs te zijn geweest. De inschrijvingen werden in 3,5% Grootboekschuld geconverteerd. De uitstaande obligaties, circa *f* 20 mln, werden ingewisseld tegen obligaties van de nieuwe 3,5%-lening 1886. Dat was het einde van ‘De Leening van 1878’.

5. Slotbeschouwing

Was ‘De Leening van 1878’ een keerpunt, zoals in en buiten de Kamer werd beweerd? De verslechtering van de overheidsfinanciering zette al rond 1873 in en dat er geleend zou moeten worden was dus op zichzelf voor niemand echt verrassend. De langzame bocht werd in 1878 wel nadrukkelijk gemarkeerd omdat toen formeel een einde kwam aan een periode van vierendertig jaar van schuldvermindering.

Lag aan de lening een andere visie ten grondslag over de financiering van ‘werken van openbaar nut’, zoals door De Bruyn Kops in 1861 was gepropageerd? Bij Gleichman ongetwijfeld. Uit de Kamerdiscussie werd echter duidelijk dat daar, ondanks jarenlange betogen over de financiering van openbare werken uit leningen, aarzeling bestond om die stap ook werkelijk te nemen. Dát de staat een taak had op het gebied van werken van openbaar nut lijkt niet erg omstreden meer te zijn geweest. Dat daarvoor geléënd moest worden gaf toch weer een nieuwe dimensie aan het vraagstuk.

Onbegrijpelijk is dat niet. Staatsschuld en rentelast mochten dan in de voorgaande decennia belangrijk zijn gedaald, voor de begrippen en mogelijkheden van die tijd waren ze niet gering. De grafieken in de bijlage geven aan dat ze – achteraf gezien en uitgedrukt in percentages van het Nationaal Inkomen – niet dramatisch

42 Voor bijzonderheden over deze conversie: A.M. de Jong, *Geschiedenis van De Nederlandsche Bank*, Derde deel (Amsterdam/Haarlem 1967) 471-474.

43 ARA, Archief Agentschap, ‘Stukken betreffende de 4 pct obligatieleening 1878’, inv.nr 274 (tabel).

waren. Het leggen van een relatie met het Nationaal Inkomen lijkt voor het laatste kwart van de negentiende eeuw echter minder relevant dan voor dezelfde periode in de twintigste eeuw. In de eerste plaats had men toen weinig zicht (en zeker weinig invloed) op de omvang van het nationaal inkomen. Maar wat nog belangrijker lijkt: dat nationaal inkomen viel buiten de reikwijdte van de staat. Ministers van Financiën ontbrak het aan instrumenten en aan politieke mogelijkheden om een substantieel groter deel van dat nationaal inkomen in de staatskas te laten vloeien. De aarzeling van de Kamer wordt dan ook beter verklaarbaar wanneer men de cijfers beziet in verhouding tot het begrotingstotaal. In 1878 bedroeg de schuld – circa *f* 950 mln – ongeveer achtmaal het uitgavenbedrag van de begroting (*f* 120 mln) en was de rentelast met circa *f* 27 mln goed voor bijna een kwart van het uitgaventotaal.⁴⁴

Daarbij kwam dat de Kamer zéér gesteld was op zijn rechten als mede-wetgever en in ieder geval niet mee wenste te werken aan ongebreidelde schuldvergroting. Iedere belissing die ook maar leek vooruit te lopen op nadere, toekomstige, besluitvorming werd met grote argwaan bekeken. Vandaar de vraag naar ‘een plan’; vandaar de relatief grote steun voor het amendement-Blussé om het leningbedrag te beperken. Vandaar verzet tegen de koppeling van de leningwet aan de ontwerpkanalenwet en aan de ontwerp-successiewet. Dat de lening uiteindelijk voor het volle bedrag werd aanvaard is dan ook niet alleen aan de overtuigde voorstanders te danken. Voor een aantal leden waren de alternatieven – drastische verhoging van de belasting of het snoeien in de programma’s van openbare werken – nóg onaantrekkelijker.

‘De Leening van 1878’ ontleent haar betekenis echter vooral aan de vorm. Met het omslachtige en eenzijdige systeem van de ‘perpetuële’ inschrijvingen in het Grootboek zou Gleichman de middelen, die hij dringend nodig had, niet zo vlot hebben gekregen. En zeker zou het zijn opvolgers niet mogelijk zijn geweest om op die manier telkens weer belangrijke bedragen op te nemen.

Gleichman koos voor een nieuw instrument, dat aansloot bij de wensen en mogelijkheden van de markt. Om de woorden van de minister nog weer in herinnering te brengen: hij had gemeend ‘... zich nopens de wijze van uitgifte naar de vermoedelijke voorkeur van kapitalisten en beurslieden te moeten voegen’. En hij moest duidelijk maken dat het geen bodemloze put zou worden: ‘Daar waar wij staan aan het begin van eene periode die, om het op zijn zachtst uit te drukken, meer leeningen kan zien geboren worden (...) daar is het meer dan ooit zaak dat wij

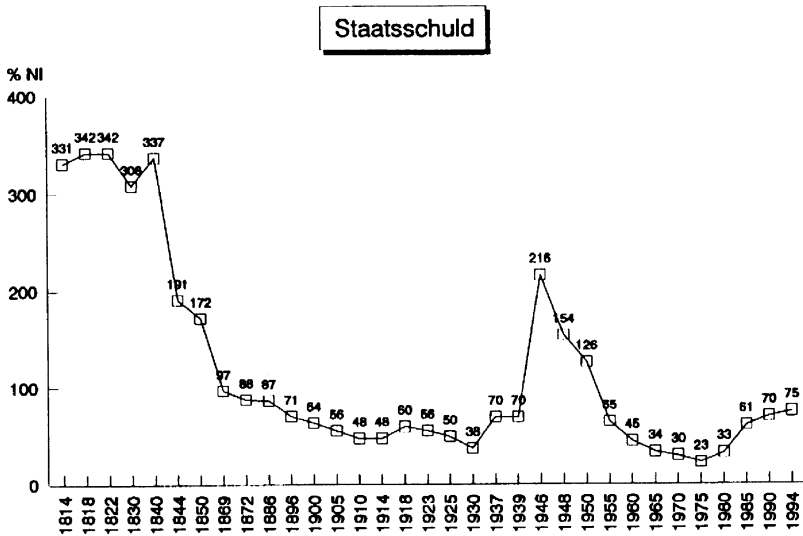
44 De cijfers en de grafieken in de bijlage zijn ontleend aan K.B. van Popta, ‘Staatsschuld en consolidatiebeleid in Nederland in de periode 1814-1994’, *NEHA-Jaarboek* LVII (1994) 159-295. Ter vergelijking: Volgens de Miljoennota 1997 bedraagt de staatsschuld dit jaar rond *f* 420 mrd, iets méér dan tweemaal de zogenoemde ‘relevante rijksuitgaven’ van circa *f* 203 mrd. De jaarlijkse rentelast ad ruim *f* 30 mrd komt overeen met rond 15 procent van het uitgaventotaal.

ons rekenschap geven niet alleen van de wijze waarop wij het geld zullen vinden, maar ook van de wijze waarop wij het geld zullen terugbetalen'. Daarom werd het een lening met obligaties aan toonder en mét een aflossingsschema.

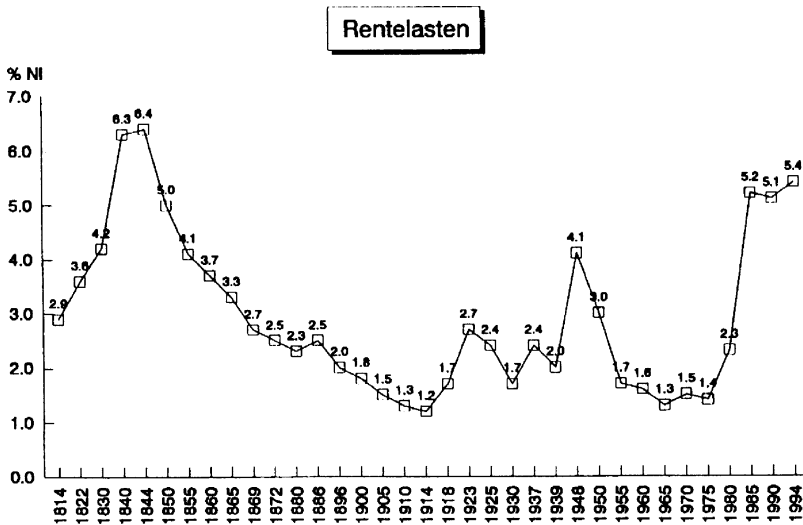
De staat verzekerde zich op deze wijze van de middelen voor een voortgezette groei van de uitgaven, waaronder die voor investeringen in de infrastructuur. Financieringsmiddelen die anders aan Russische leningen en Amerikaanse 'spoortjes' verloren zouden zijn gegaan, werden zo voor de Nederlandse economie behouden en productief gemaakt.

'De Leening van 1878' betekende een doorbraak in de financiering van de rijksuitgaven. Welke aarzelingen de Kamer ook gehad heeft, vanaf dat moment is feitelijk aanvaard dat voor uitgaven op de rijksbegroting ten behoeve van werken van openbaar nut kon worden geleend. De obligatielening, in de vorm zoals door Gleichman geïntroduceerd, bleek daarvoor het geschikte instrument. Het lijkt dan ook niet gewaagd om te zeggen dat Gleichman met 'De Leening van 1878' zelf een 'werk van openbaar nut' op zijn naam heeft gebracht. Hij heeft het kanaal gegraven dat, tot op de dag van vandaag, de onontbeerlijke verbinding vormt tussen de Amsterdamse kapitaalmarkt en de Haagse schatkist.

Bijlage

Grafiek 1. *Staatsschuld (in % NI)*

Bron: zie noot 43.

Grafiek 2. *Rentelasten (in % NI)*

Bron: zie noot 43.